

Om etik och förtroende i kommunerna

Nina Nikku



Linköpings universitet

Om etik och förtroende i kommunerna
Copyright©Nina Nikku 2013
Omslagsbild: Nina Nikku

Centrum för kommunstrategiska studier
Rapport 2013:3
ISBN 978-91-7519-552-0
ISSN 1402-876X

Linköpings universitet
Centrum för kommunstrategiska studier
Campus Norrköping
601 74 Norrköping

Telefon 011-36 3000 (växel)
www.isak.liu.se/cks

Förord	5
Prolog	6
Sammanfattning	7
Inledning	11
Medborgarnas förtroende för politiker och tjänstemän	11
Kommunens representanter	12
Tjänstemannaetik och politikeretik	13
Förtroende	14
Material	14
Disposition	15
Medborgarnas föreställning och förtroende för kommunens representanter	16
Kommunpolitikern	16
Massmediala bilden	17
Förtroende	18
Tillit och socialt kapital	19
Har medborgarna förtroende?	21
Fusk och fiffel	22
Avslutande kommentarer	23
Etiska koder och regler	24
Varför etiska koder inom kommunerna?	24
Att följa lagen	26
Utformning och innehåll	27
Konflikter och dilemman	27
Rätt att ställa etiska krav	29
Värdegrund	29
Etikintensitet	30
Övriga former av etiska koder i kommunerna	31
Whistleblowing och whistleblowing-funktion	32
Avslutande kommentarer	33
Att stärka medborgarnas förtroende	35
Tillgänglighet	35
Tillgänglig och/eller synlig	37
Synlighet som hinder för oetiskt uppträdande	37
Negativa konsekvenser av politikerns synlighet	39
Negativa konsekvenser av att undvika misstankar om oetiskt handlande	39
Resultat	40
Korta beslutsvägar	41
Att stå för det man lovat	42
Vara till för invånarna	42
Tydligt ansvarsområde	45
Spänningen mellan politiker och tjänstemän	45
Kraftfullt agerande	46
Behovet av en etisk kod	48

Organisationskultur och värdegrund	50
Kvalitetsarbete	53
Sammanfattande kommentarer	54
Etik och politik	55
Expansionsnormen	55
Etiskt perspektiv	57
Att lägga ner en skola	58
Kommunens varumärke	60
En etisk värdegrund för alla?	64
Sammanfattande reflektion	65
Värdegrund och organisationskultur	67
Litteratur	69

Förord

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) arbetar med att stödja och bedriva kommunstrategiskt relevant forskning. Vi arbetar med att återföra nyvunnen kunskap till kommunerna och med att skapa möten mellan kommunföreträdare och forskare. I vår verksamhet har vi valt att fokusera på tre områden: Lokal politik och kommunledning, Välfärd, och Lokal utveckling och samhällsplanering. I alla dessa verksamhetsfält väcks frågor som handlar om etik och etiska överväganden av olika slag. Frågor som rör tjänstemännens och de folkvaldas sätt att hantera gemensamma, kommunala resurser är ständigt aktuella, liksom frågor som rör kommunens möjligheter att anta uppförandekoder och särskilda etiska krav – till exempel i samband med offentlig upphandling.

I den här rapporten har forskaren Nina Nikku mött och intervjuat företrädare för flera kommuner. Frågorna har handlat om hur kommunpolitiker arbetar för en god etik och hur man arbetar för att stärka medborgarnas förtroende för kommunens representanter.

Rapporten visar att många av de intervjuade ser en tydlig koppling mellan å ena sidan etik och etiska överväganden, och medborgarnas förtroende för kommunen och dess företrädare å andra sidan. Rapporten visar också att transparens i beslutsfattandet, möjligheter till medborgardialog, men också konkreta politiska och verksamhetsrelaterade resultat uppfattas som viktiga förtroendeskapande faktorer.

Vi hoppas att rapporten ska bidra till en livaktig och konstruktiv dialog om vad etik och etiska överväganden kan innebära i en kommunal verksamhet. Nikkus åtskillnad mellan kommunens övergripande normer, förvaltningsnivåns normer, och den vardagliga praktikens etik kan med fördel ligga till grund för en sådan diskussion. Nikku framhåller ett utvecklat värdegrundsarbete som ett alternativ till etiska regler och checklistor. Det, menar Nikku, kan underlätta framväxten av en så kallad kommunetik – en etik implementerad i organisationskulturen.

Josefina Syssner,
Föreståndare för Centrum för kommunstrategiska studier

Prolog

Chefen för barn- och ungdomsförvaltningen i en svensk kommun avskedas till följd av att han diskuterat känsliga uppgifter i sin mobiltelefon under en tågresa. Flera medresenärer anmälde samtalen som handlade om personer som kunde identifieras.

(TT, ÖC 2010-11-20)

Ordföranden i byggnämnden och tillika granne och partikamrat med båt-
husbyggaren gav bygglov trots att det saknas dispens från strandskyddet.

(Aftonbladet 2010-11-24)

Nämndens ordförande avgår som en följd av att han som ansvarig politiker inte reagerat på förvaltningschefens vidlyftiga utnyttjande av kommunens resurser.

(ÖC 2009-12-04)

I somras beslutade politikerna att kommunen ska arbeta enligt riktlinjerna för en Fairtrade City. Det blir en fortsättning och ett bredare arbete för att främja etisk konsumtion och att arbeta miljövänligt.

(Kungälv.se)

Överåklagare Gunnar Stetler vid riksenheten mot korruption har inlett en förundersökning mot den tjänsteman som låtit kommunen betala för byggjobb på sitt fritidshus. (Folkbladet 2010-10-13)

”Krångligt” med etik

Tre kommuner i sydvästra Skåne ... saknar etiska riktlinjer för hur kommunens kapital kan placeras på börsen. ”För krångligt” och ”onödigt” är några förklaringar från dessa kommuner.

(Sydsvenskan 2007-06-04)

”Jag har inte haft intentionen att fuska” säger den förvaltningschef som deltog i intervjuerna med anbudsgivarna. Att hon hade ett samarbete sedan tio år med den som sedan fick uppdraget och även gör reklam för dennes konsulttjänster på företagets hemsida ser hon inte som problematiskt.

(ÖC 2012-03-10)

Sammanfattning

I den här studien belyses hur kommunpolitiker arbetar för en god etik och för att säkerställa medborgarnas förtroende gentemot kommunens representanter. Studien som är den tredje i en serie om etik i kommuner grundar sig på intervjuer med kommunpolitiker samt en granskning av etiska regler och värdegrunder från svenska kommuner.

De intervjuade politikerna uppfattar etik i kommunen som på en gång självklart och naturligt och samtidigt som svårt. Denna dubbelhet kommer sig av att politikerna ser det etiska perspektivet som såväl innefattande ett etiskt gott uppförande som att göra väl avvägda val utifrån etiska värden. I första hand ser kommunpolitikerna etik och etiskt förtroendearbete som ett etiskt gott uppförande vad gäller exempelvis nyttjande av kommunens utrustning och medel samt i jävsfrågor. Den andra betydelsen av etik i kommunen innefattar en etisk dimension i det politiska beslutsfattandet, vilken inte är lika uppmärksammas som uppförandedimensionen. Det är också den betydelsen av etik som politikerna beskriver som svår.

Att den etiska dimensionen i form av etiskt gott uppförande inte alltid är självklar visar en genomgång av artiklar i lokalpressen under den period som studien genomfördes. I ett flertal kommuner i landet, och även i några av dem som ingår i studien, framkommer ärenden där kommunens representanter ifrågasätts för sitt agerande utifrån ett etiskt perspektiv. Kanske är det den formen av oegentligheter som bidragit till att ett stort antal av de svenska kommunerna under det senaste decenniet formulerat etiska regler för sina medarbetare. En granskning visar att dessa ofta har formen av sammanställda regler kring bemötande, representation, betalningsmedel, mutor etc. När kommunens etik får denna utformning så är den visserligen korrekt benämnd som etiska regler då det finns en tydlig etisk dimension i att svika förtroende genom att inte beakta dessa regler och framförallt konsekvenserna av det. Samtidigt finns en uppenbar risk i att det etiska perspektivet blir förminskat och tappar i förmåga till engagemang om etik reduceras till regler för användandet av kommunens fordon i stället för att främjar och bidra till etisk diskussion i den politiska processen.

De intervjuade politikerna uppfattar att man har allmänhetens förtroende. Att vara tillgänglig och att vara synlig lyfts fram som viktiga delar i det förtroendeskapande arbetet genom att det främjar möjligheten till kontakter

mellan medborgare och politiker. Detta stöds även av tidigare forskning, där möjligheten att påverka visat sig vara en faktor som främjar medborgarnas förtroende för politikerna och deras arbete. De intervjuade politikerna menar att de personliga kontakterna och samtalen ger allmänheten möjlighet att ställa frågor och få diskutera bakgrunden till politiska beslut. Vid dessa möten finns möjlighet att lyfta fram för medborgarna viktiga frågor och synpunkter.

Huruvida synligheten i samhället skulle vara ett hinder för etiska oegentligheter har de intervjuade politikerna skilda åsikter om. Samtidigt som en politiker menar att hon inte kan gå över gatan mot rött ljus utan att det står i tidningen dagen därpå, det vill säga hon är ständigt påpassad i sitt agerande, menar en annan att det är bedrägligt att tro att synligheten är ett skydd mot oetiskt förfarande. Han relaterar till det som brukar benämnas ”det sluttande planet”, det vill säga då gränserna för det etiskt korrekta flyttas undan för undan och utan att vare sig de berörda eller utomstående reflekterar över hur, har man hamnat i rutiner som inte är godtagbara.

Politikernas synlighet i samhället kan även innebära negativa konsekvenser. Särskilt allvarligt är det då kommunens företrädare utsätts för hot och personliga påhopp. Synligheten, eller medvetenheten om det etiska ansvaret för ett korrekt handlande, kan även innebära att man som politiker avstår från handlingar eller från att anlita närstående och bekanta för uppdrag inom kommunen. Strävan efter ett etiskt korrekt handlande kan då ställas gentemot de för kommunen fördelaktigaste alternativen.

Närvaron och tillgängligheten i samhället är också en viktig komplettering eller motbild till dels en stereotyp bild av politiker och dels den massmediala bilden av politiker och politik. I samhället råder en stereotyp föreställning om politikern som ”tråkig” och dessutom som avskild från vardagslivet i samhället. Föreställningarna är så etablerade att intervjuade politiker själva hänvisar till dem. Motbilder är av betydelse inte minst med tanke på demokratiproblemet, det vill säga svårigheterna att engagera medborgarna i kommunpolitiska uppdrag. Om de direkta kontakterna mellan medborgare och politiker är få blir den mediala kommunikationsarenan dominerande. Massmedia kan stå för såväl bred förmedling som kritisk granskning men det finns även risk för att vissa kommuner granskas ensidigt eller helt enkelt befinner sig i ”medieskugga”. Medieskugga innebär att kommuner till följd av nedläggning och sammanslagning av lokalpress hamnat utanför en kontinuerlig rapportering.

En andra viktig faktor för förtroende som de intervjuade politikerna lyfter fram är att visa resultat i det kommunpolitiska arbetet. Att kommunen övergripande sköts på ett väl fungerande sätt är grundläggande. Ett gott förtroende bibehålls hos allmänheten genom att hålla budget och uppfylla utlovade åtgärder. Det politikerna särskilt lyft fram i intervjuerna som förtroendeskapande

är att uppmärksamma de frågor som står medborgarna nära. Att få gehör för även mindre frågor i närmiljön är en viktig del för de enskilda medborgarna. Det kan vara den responsen som medför att medborgarna upplever att politikerna är framgångsrika i att organisera samhället efter invånarnas behov. Den formen av engagemang och möjlighet att uppfylla önskemål kommer dock att ställas gentemot kommunens övergripande ansvar och ekonomiska resurser.

I Sverige, jämte de övriga nordiska länderna, har medborgarna ett gott förtroende för sina politiker jämfört med hur det ser ut i övriga europeiska länder. När förtroende diskuteras och framförallt jämförs är det av vikt att uppmärksamma huruvida det är förtroende för systemet, institutionerna eller för politikerna som åsyftas. Det är framförallt förtroende för demokratin och dess institutioner som är högt medan förtroendet för politiker fluktuerar och är svårare att fastställa. Studier av kommuner som upplevt omfattande missbruk av förtroende hos sina lokala politiker visar inte förvånande att medborgarnas förtroende är lågt tiden efter avslöjanden men samtidigt även att en omstart är möjlig. Som en av de intervjuade politikerna menar så är ”aldrig ett bageri så rent som efter en salmonellasmitta”. Med det syftar han på att efter att det i en kommun uppdagats oegentligheter så är uppmärksamheten mot att något liknande skall upprepas mycket hög.

I samtalen med de intervjuade politikerna om de missbruk av förtroende som förekommit i svenska kommuner framkommer åsikter om att den som verkligen vill dra nytta av sin position (nästan) alltid finner vägar att kringgå systemet. Dessvärre kan man träffa på den inställningen hos en del individer, menar några av de intervjuade politikerna. I intervjuerna framkommer, förutom åsikten om den oärliga individen, inställningen att den som missbrukat sin ställning kan ha ställts inför möjligheter, otydliga regler och släpphänt kontroll. Intentionen hos individen har möjligen inte varit att handla felaktigt men möjligheterna har medfört konsekvenser som man tappat kontrollen över. Följden av ett sådant resonemang är att kommunen har ett ansvar för att ha tydliga regler, ett kontrollsystem och att verka för en god etik. Det kan därför finnas anledning, menar intervjuade politiker, att ytterligare betona och främja den etiska diskussionen.

Många svenska kommuner har formulerat en skriftlig etisk policy och nu diskuteras även införandet av anonyma rapporteringssystem. Politikerna uttrycker en viss tveksamhet till båda dessa åtgärder, bland annat utifrån att införandet av det som kan ses som självklara etiska regler kan uppfattas som att de anställda inte lever upp till det självklara eller att ett rapporteringssystem innefattar en antydning om att man bör misstänka och kontrollera sina kollegor. Just det att man tänker på etik som självklart kan i sig innebära ett dilemma:

Det finns en motsägelse, etiska regler är självklarheter, det blir ett

problem med att formulera självklarheter eftersom det förstärker bilden av en kommun som inte lever upp till det självklara.

Den intervjuade politikern är inne på att formuleringen av etiska regler skulle ge en negativ bild av kommunen. Det kan vara en negativ bild utåt men även gentemot kommunens anställda och förtroendevalda. Att formulera en etisk kod och sprida den skulle kunna uppfattas som att ledningen inte har förtroende för sina medarbetare. Men å andra sidan framkommer även följande åsikt:

När någonting inträffar då hade man önskat ett sådant dokument.

Studier från såväl Sverige som internationellt visar att moraliska övertramp och förtroendemisbruk inträffar frekvent men att i många fall har inte aktörerna själva uppfattat att de gjort fel (Johansson, 2004, Fernando, 2006). Ett ökat antal etiska regler leder dock inte automatiskt till minskat antal moraliska överträdelser. För att ett etiskt perspektiv ska bli framgångsrikt krävs att organisationen utvecklar en etiskt medveten kultur.

En etiskt medveten kultur går utöver att följa regler. Det innebär att uppmärksamma den etiska dimensionen och reflektera över etiska aspekter i det dagliga arbetet. För utvecklandet av en för organisationen gemensam etiskt medveten kultur krävs formulering av grundläggande normer och en gemensam implementering i verksamhetens praktiker. För att bidra till en etisk medvetenhet bör de formulerade normerna också ingå naturligt i kvalitetsarbete och utvärderingar. I den här rapporten diskuteras etikintensiteten, det vill säga i vilken grad övergripande normer implementeras ner i kommunernas skilda verksamhetsfält.

En möjlighet att påverka organisationskulturen i kommunerna kan vara det värdegrundsarbete som pågår i många kommuner, inte minst i samband med utformandet av kommunens varumärke. Tidigare studier visar att normer och värderingar för kommuners verksamheter inte alltid varit tydliga och framskrivna eller framförallt inte konsekvent implementerats i verksamheterna. Ett värdegrundsarbete som innefattar implementering inom såväl politiskt arbete och beslutsfattande som i förvaltning, verksamheternas praktiker och i utvärderingar av dessa kan bidra till att skapa en organisationskultur där den etiska dimensionen blir tydlig. Det kan då vara en väg, för en utveckling mot vad som skulle kunna kallas organisationsetik eller kommunetik, det vill säga en etik implementerad i organisationskulturen.

Inledning

Kommunpolitikern lägger pannan i djupa veck när han får frågan om etikens roll i den kommunala vardagen:

Etik, det är svårt det, jättesvårt ... och viktigt (intervju 6).

En ytterligare röst ur intervjuerna ger en annan bild av synen på etik:

Etik, ja det är naturligt, det är självklart (intervju 9).

Exemplen ovan är hämtade från två olika intervjuer, men lika ofta är det samma politiker som under olika delar av vårt samtal för fram båda dessa ståndpunkter; Etik är svårt och etik är självklart. Hur är det möjligt att ha båda dessa inställningar på en och samma gång? Det kan förklaras utifrån att uttrycket ”etik i kommunen” kan appliceras på en sådan bredd av handlingar, beslut och förhållningssätt. Här finns såväl de svåra etiska valen, med principiellt viktiga konsekvenser i det kommunala arbetet, som de löpande handlingsalternativ som kanske borde vara vardagligt självklara. Så måste kommunens medarbetare i beslut ta ställning till såväl konsekvenser för hela kommunens invånare och samtidigt värna om och respektera enskilda individer och grupper, vilket kan ge helt olika villkor för beslutsfattandet ur ett etiskt perspektiv. I den dagliga verksamheten måste man också arbeta så att inte man själv gynnas på ett otillbörligt sätt eller kommunens medel missbrukas. Medan det förra kan innebära etiskt komplicerade ställningstaganden och personliga dilemman kan det senare uppfattas som regelstyrt och därmed mindre etiskt komplext. I den dagliga och löpande verksamheten visar det sig dock att inte heller det som definierats som de självklara normerna alltid är internaliserade i den kommunala kulturen.

Medborgarnas förtroende för politiker och tjänstemän

Under de senaste åren har det i flera kommuner i Sverige återigen uppdragats fall av tvivelaktigt utnyttjande av tjänsteställning. Anklagelserna gäller såväl politiker som tjänstemän. Gemensamt för flera av dessa fall är att det är massmedia som väcker frågorna kring eventuella oegentligheter. Gemensamt är också att de utpekade i de allra flesta ”affärer” inte tycker att de gjort något fel men samtidigt håller med om att deras förfarande kan se märkligt ut.

1995 briserade den så kallade Motalaskandalen, vilken både kom att bilda mönster för en kommungranskande journalistik och ett riktmärke för kommande offentliga skandaler kring vad som uppfattats som kommuners etiska överträdelser. En journalist på lokaltidningen började undersöka kommunpolitikernas resor och representation, vilket resulterade i våldsamma rubriker, rättegång, fällande domar och avgångar, förutom den turbulens och det förbrukade förtroende för allmänhetens representanter som följde i kommunen. Motala kommun har inte varit ensam om att skakas av lokala skandaler till följd av makthavarnas missbruk av förtroende. "Affären" kom dock att bli en av de mest uppmärksammade, bland annat till följd av dess omfattning. "Motala" blev i sig under en period ett begrepp som stod för politiker och tjänstemän som skor sig på kommuninvånarnas bekostnad.

Det förefaller rimligt att kommunerna skulle tagit lärdom av denna och andra liknande händelser, att man vidtagit åtgärder mot att det ska inträffa igen och att man organiserat ett aktivt arbete för att behålla kommuninvånarnas förtroende, så centralt för den kommunala politikens legitimitet. I en kollektiv bedömning av de svenska kommunerna kan man dock konstatera att det finns åtskilliga tecken på att man från kommunernas sida inte till fullo lyckats med arbetet att befästa de etiska normerna hos sina representanter och arbetstagare. Med jämna mellanrum kan vi fortfarande läsa om hur kommunala tjänstemän eller politiker har missbrukat eller påstås missbrukat förtroendet hos medborgarna. "Kommunskandal" har blivit ett begrepp och ett fenomen som det till och med skrivs avhandling om (Johansson, 2004). Helt oberoende av den faktiska sanningshalten i olika uppmärksammade affärer och skandaler kan medborgarna ha anledning att känna sig frågande inför huruvida de kan känna förtroende för dem som handhar den egna kommunens styre. Det finns alltså goda skäl för alla kommuner med ambitionen att motsvara medborgarnas tilltro att arbeta aktivt för att stärka och säkerställa kommuninvånarnas förtroende för kommunens representanter. Här ingår givetvis en god och internaliserad etik bland kommunens politiker och medarbetare men även att förmedla och förankra de etiska regler som gäller i det kommunala arbetet till kommuninvånarna.

Kommunens representanter

Kommunens medarbetare utför sina arbetsuppgifter inom en rad olika verksamheter. I denna studie är det framförallt de förtroendevalda politikerna och förvaltningarnas tjänstemän som står i förgrunden. Denna avgränsning styrs att det är dessa grupper som framförallt står för den kommunala förvaltningen, planeringen och besluten samt fungerar som kommunernas represen-

tanter. Det är primärt i förhållande till oetiskt agerande eller maktmissbruk, verkligt eller påstått, bland politiker och tjänstemän som förtroendet för kommunen i sig skadas. Medarbetarna ute i verksamheterna är även de delaktiga i att utföra kommunens åtaganden men de är inte framträdande i denna studie och den kommunetik som här granskas. Om en brandman, en undersköterska eller en parkarbetare skulle handla oetiskt så uppfattas det inte i första hand som en handling utförd av en av kommunens representanter utan av en enskild person.

De intervjuade politikernas uppfattning är att i allmänhetens ögon framstår emellanåt inte skillnaden mellan politikernas beslutsområden och tjänstemännens arbetsuppgifter som tydlig. Dessa flyter samman, framhålls det i flera av intervjuerna, ibland även med ansvarsområden som tillhör andra myndigheter. Yttranden som ”ni på kommunen” innefattar ofta de som har befattningar som innebär att man beslutar eller arbetar med kommunens angelägenheter. Det innebär att man som kommunpolitiker eller anställd tjänsteman riskerar att tillskrivas ett kollektivt ansvar eller förväntas stå till svars för beslut och handlingar utanför det egna arbetsområdet.

Det händer att jag ställs till svars för hur tågen går, och hur de stannar eller inte stannar ... (intervju 3).

Kommunpolitikern kan visserligen försöka påverka och har möjlighet att driva frågor gentemot företag, statliga verk eller myndigheter som när det gäller tågtrafiken i kommunen, men om tågen stannar är en fråga som inte ligger på kommunal beslutandenivå.

Tjänstemannaetik och politikeretik

Etik handlar om vilka handlingar, val och hållningar som är rätta, goda och moraliskt försvarbara. I arbetslivet möter vi etiska frågeställningar av en särskild karaktär. Genom yrkesrollen representerar vi något mer än oss själva. Vi är också en representant för vårt yrke, för organisationen eller för en position i hierarkin. Till viss del kan det etiska ansvaret som det innebär att vara förtroendevald politiker eller kommunal tjänsteman jämföras med det yrkesetiska ansvar som andra yrkesgrupper har. Samtidigt finns det flera skillnader. Skillnaden jämfört med privat verksamhet är den att kommunpolitiker och tjänstemän arbetar med offentligt finansierade arbetsuppgifter, på uppdrag av medborgarna och för det allmännas bästa. Detta kräver en annan transparens för verksamheten samt ställer normer om att inte missbruka eller utnyttja medborgarnas förtroende i centrum. Medborgarna är finansiärer och uppdragsgivare samtidigt som de kan vara kunder och klienter. Utifrån

denna gemensamma bas skiljer sig dock förutsättningarna för den kommunala politikern och för den kommunala tjänstemannen genom att politikern har en ideologisk bas som även kan ligga till grund i etiska ställningstaganden. Tjänstemannen har i sin profession att följa det som Lundquist benämner förvaltningsetiken vilket bland annat omfattar att vara en demokratins väktare (1997). Ibland kan dessa skillnader mellan politiker och tjänstemän leda till spänningar.

Förtroende

Med förtroende avses att det finns en tilltro till att kommunens representanter arbetar för kommunens och dess invånares bästa samt att man i detta arbete upprätthåller en god etik.

I den här studien ställs frågor om hur detta etikarbete kan komma till stånd, hur representanter för kommunerna resonerar och arbetar för att förankra ett gott förtroende hos medborgarna för kommunens tjänstemän och politiker. På vilket sätt förmedlar man kommunens etiska hållning utåt och hur befäster man en god etik bland kommunens medarbetare?

Material

Den föreliggande publikationen är den tredje i en serie av studier av etik i svenska kommuner. De två tidigare bildar bakgrund till frågeställningar och fokus i denna rapport. Studien *Etik i kommunal vardag* (1999) skildrar förekomsten av etiska normer i policydokument, praktikeretik i verksamheten och sambanden däremellan. *Etik, politik och ekonomi* (2003) bygger på deltagande observationer vid nämndsammanträden och analys av etiska normer och värden i de diskussioner och beslutsfattande som där sker.

Det empiriska underlaget som tillkommit för denna studie är intervjuer med kommunpolitiker, analys av svenska kommuners etiska regler, granskning av kommunernas presentationer på hemsidor med inriktning på det som kan benämnas varumärke samt lokalpressens rapportering kring kommunpolitiska ärenden. Materialet är liksom för de tidigare studierna insamlat bland kommunerna i Östergötlands län. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet har generöst finansierat såväl den här presenterade som de två tidigare studierna.

Denna studie utgår från nio intervjuer med kommunpolitiker. Företrädesvis är det kommunalråd alternativt kommunfullmäktiges ordförande som intervjuats. Intentionen har varit att samtala med personer med erfarenhet och god inblick i det politiska arbetet inom kommunerna. Det har också varit

angeläget att omfatta företrädare för skilda delar av länet, kommuner av varierande storlek samt personer med olika politisk hemvist samt såväl kvinnor som män. Till följd av de nämnda urvalskriterierna har inte de riktigt unga företrädarna kommit till tals men i övrigt är skilda åldrar representerade. Intervjuerna var utformade som samtal kring arbetet med att främja medborgarnas förtroende för politiker och tjänstemän samt etik i politiskt beslutsfattande. Samtalen är inspelade och delvis transkriberade.

Många svenska kommuner har formulerat etiska regler för förtroendevalda och/eller kommunanställda. En del av dessa är tillgängliga via internet under kommunens hemsida. Urvalet av skriftliga etiska regler har skett genom en sökning via sökmotorn Google där de första tio koderna granskats närmare. Dessa är från skilda delar av landet och belyser väl det innehåll och den bredd som återfinns i denna form av dokument. Även de politiska partiernas etiska koder har ingått som ett bakgrundsmaterial.

Under tiden för insamling av empiri och utarbetande av rapporten har också lokalpressens rapportering av kommunala ärenden följts. Denna rapportering ger en god bakgrundskunskap till det som behandlas i intervjuerna med politikerna, ger uppslag till empiriska utgångspunkter för diskussion samt förmedlar till viss del kommuninvånarnas reaktioner och uppfattningar i kommunpolitiska ärenden.

Disposition

I rapportens inledande kapitel introduceras området etik och förtroende i kommunerna samt de frågeställningar, material och metod som ligger till grund för studien. I kapitel två diskuteras med hänvisning till aktuell forskning medborgarnas förtroende för politiker och politiska institutioner. I det tredje kapitlet presenteras former och innehåll i etiska koder och regler för kommuner. De intervjuade politikernas uppfattning om hur man kan arbeta för att stärka och främja medborgarnas förtroende diskuteras i kapitel fyra. Politikernas syn på etiska koder mynnar ut i en diskussion kring vad som här benämns etisk kultur. I vilken mån en etisk dimension blir synlig i den kommunpolitiska diskussionen behandlas i kapitel sex där även normer och värdegrunder i samband med kommunernas formulerande av varumärke belyses. Rapporten avslutas med en sammanfattande reflexion kring värdegrund och etik i kommunen.

Medborgarnas föreställning och förtroende för kommunens representanter

Medborgarnas föreställning om kommunpolitikerna kan beskrivas som dubbel. Dels finns en vanlig bild av politikern som en trist pratkvare som gärna ser till att dra nytta av sin ställning. Å andra sidan har vi i Sverige en hög grad av förtroende för våra politiker.

Kommunpolitikern

Du vet väl inte vad det är för någonting, att vara ordförande i kommunalnämnden men det är något mycket fint, det kan jag försäkra och det blev Emil så småningom (Lindgren, 1963).

Malgorzata Erikson citerar i sin studie av kommunpolitiker Astrid Lindgrens berättelse om illbattningen Emil som till slut blev kommunstyrelsens ordförande. Erikson har studerat konstruktionen av ”kommunpolitikern” och menar att politikerns status har sjunkit över åren och medborgarens uppfattning har blivit allt mer stereotypiserad, med negativa förtecken (2004). Det är problematiskt, menar Erikson, då de vedertagna stereotyper som är knutna till olika samhällspositioner får en konkret påverkan på vardagslivet också för dem som innehar dessa positioner. Detta bekräftar fritidspolitikerna i en kommunal nämnd jag besökte i samband med en tidigare studie. Om än med ett skämtsamt tonfall beskriver de sig som just tråkiga:

Kommer du nu igen, vi som är så tråkiga (Nikku, 2003).

Stereotypen av kommunpolitikern och de negativa förtecknen knuten till denna innebär flera problem. Eriksson lyfter fram demokratiproblemet. ”Vem vill ta på sig ett demokratiskt uppdrag idag när kommunpolitiker är bland det mest trista och opålitliga man kan tänka sig? (Erikson, 2004, s. 5). I den här studien är det det sistnämnda som fokuseras: föreställningen om kommunpolitikern som opålitlig eller som en person med etiskt tvivelaktigt handlande. Eriksson menar dock att ansvaret för schabloniseringarna ligger hos omvärlden men även hos politikerna själva. Att beskriva sig själv och den roll man har ger ett bidrag till den allmänna bilden av politikern anser Erikson (2004). I rättvisans namn får man då tillägga att många politiker ger en i högsta grad positiv bild av att arbeta kommunpolitiskt.

Massmediala bilden

Etnologen Jan Fredriksson menar utifrån sin studie av den parlamentariska vardagen att allmänheten inte i någon större utsträckning har erfarenhet av politiskt arbete utan får sin kunskap om vad som sker på det politiska planet genom massmedia (2003). Med begrepp från den engelske medieforskaren John Thompson diskuterar han medierade erfarenheter vilket står för erfarenheter som skiljer sig från sådana som kommer från direkta kontakter människor emellan. Fredriksson visar ett antal tematiker som framträder i den lokala mediebilden av politiker och kommunpolitiska ärenden. Det är genomgående en negativ och ifrågasättande föreställning av kommunpolitiker som framträder. Mediebilden anger att politik är tråkigt, politiker är avskärmade från verkligheten, de är opålitliga, har en ovilja att lyssna på medborgarna, ser till egna intressen och skor sig själva, lovar brett och håller tunt samt att det finns ett moraliskt glapp mellan retorik och praktik (Fredriksson, 2005, 2003, s. 28ff).

Massmedia har i flera avseenden en viktig del i relationen mellan medborgare och politiker. Politikerna får ut sina åsikter och argument i olika frågeställningar och inte minst viktigt rapporterar media om resultaten av det politiska arbetet. I lokala media rapporteras exempelvis att beslut fattats om den nya simhallen eller att den upprustade lekparken är invigd och öppnad. Omvänt så skildrar media medborgarnas åsikter genom intervjuer och på ett mera direkt sätt på insändarsidor. Förutom att återge politikernas och medborgarnas röster så driver media en granskning av politiskt beslutsfattande och politikernas agerande. Alla dessa olika perspektiv och material formar den mediala bilden av politiken och politikerna.

Att kommunala politiker eller tjänstemän handlar etiskt tvivelaktigt och därmed får en massmedial uppmärksamhet kan få konsekvenser för fler än dem som är direkt knutna till det enskilda fallet. Engagerade och rättrådiga representanter för kommuner drabbas oförskyllt av påspädningen av den negativa bilden. Det finns en risk för att förtroendet för alla kommunernas representanter och deras arbete kommer att svikta. Förutom det påverkas det som brukar omnämnas demokratiproblemet, det vill säga svårigheten att få människor att engagera sig i det kommunpolitiska arbetet. Om de aktiva inom kommunpolitiken framstår som moraliskt tvivelaktiga kanske presumtiva kandidater tvekar till att bli delaktiga.

Erikson för, med stöd av bland andra Bäck, fram att de direkta kontakterna mellan majoriteten av medborgare och politiker ofta är få och att det faktum att den mediala förmedlingen har blivit en allt viktigare kommunikationsarena delvis kan ses som en konsekvens av detta. Tidigare forskning har sett massmedias dominans i politisk opinionsbildning som en risk för att

politikens unika drag suddas ut. Massmedia tenderar att framhäva personer och kräva enkla svar. Studier visar att riksmidier ofta har en negativ attityd till kommunpolitik men att de lokala medierna har en bredare utgångspunkt för sin granskning (Bäck, 2000, Strömbäck, 2000, Eriksson, 2004). I den mediala konkurrensen kan granskningen av kommunpolitiken vara en viktig del i lokalpressens strategi för överlevnad. Det är just i det lokala som man kan konkurrera vilket kan leda till en större fokusering på kommunpolitiken och politikerna.

Förtroende

I inledningen ifrågasattes om medborgarna kan ha förtroende fullt ut för sina kommunpolitiker och kommunens tjänstemän. Trenden visar på ett växande misstroende mot politiker i ett stort antal västerländska demokratier. Förtroendet har fluktuerat även för de svenska politikerna. En sådan utveckling utgör ett samhällsligt problem. Generellt har dock den nordiska och framförallt den svenska befolkningen ett stort förtroende för sina politiker jämfört med andra västländer (Brothén, 2010). Resultatet av återkommande mätningar är att under valår ökar förtroendet vilket kan tyda på att de år medborgarna ser möjligheter i att påverka sammansättningen i det politiska styret och det finns ett fokus på den politiska händelseutvecklingen har man ett högre förtroende. Ett annat sätt att mäta förtroende och förtroendeskillnader är att studera valdeltagandet. Risken är dock att man utifrån dessa trender snarare mäter förtroende för processen och institutionerna. Medborgarna kan anse att rättigheten att delta i val är så viktig att den föranleder att man röstar även om de aktuella politikerna inte i sig innehar ett högt förtroende.

I SVTs valundersökning där 12 000 väljare besvarade frågor om svensk politik sade sig 70 % ha förtroende för de folkvalda (SVT 2010-09-11--19).

Enligt diskussionen kring ökat förtroende under valår finns det alltså anledning att fundera över vad ovanstående siffror står för samtidigt som det är viktigt att uppmärksamma den positiva särställning som Sverige och övriga nordiska länder har vad gäller medborgarnas förtroende. Detta har förklarats historisk utifrån den stabila demokratin och frånvaron av släktfejder och beskyddarsystem i agrarsamhället (Papakostas, 2009). Som Norén Bretzer konstaterar i sin genomgång av aktuell forskning kring förtroende för svenska politiker så har dessa kommit fram till svårtolkade och delvis motsägelsefulla resultat. En anledning till detta kan vara att studierna fokuserat olika förklaringsfaktorer och analyserat olika abstraktionsnivåer av begreppet politiskt förtroende (2005).

För en fruktbar diskussion bör vi noga skilja mellan politiskt förtroende för demokratin, för institutionerna och för representanterna.

Möller konstaterar att de försök som gjorts för att förklara politikerförtroende och misstro i regel har misslyckats (Möller, 1998). Om karaktären av misstron är okänd eller skiftande är det svårt för de folkvalda representanterna att arbeta med förtroendefrämjande åtgärder. Det mönster som dock kan urskiljas kan beskrivas enligt närhetsteorin. Det innebär att medborgarna är benägna att känna större tilltro till sina kommunpolitiker än till rikspolitiker. De intervjuade kommunpolitikerna, framförallt i de mindre kommunerna, vill gärna framhäva det positiva i sin närhet till kommuninvånarna. Norén Bretzer kan dock inte i sin analys och jämförelse påvisa någon större skillnad i medborgarnas förtroende för politiker på riksnivå och lokal nivå (2005). Hon konstaterar att det politiska förtroendet uppstår som ett resultat av vad de politiska institutionerna levererar. Leveransförmågan inkluderar såväl ett substantiellt perspektiv, som lägre kommunalskatt, men även ett proceduriellt perspektiv, som att lika behandlas lika. Däremot kan Norén Bretzer på en makroanalytisk nivå inte finna något stöd för betydelsen av socialt kapital för förtroende för de politiska institutionerna. Det senare en av de mest uppmärksammade förklaringsmodellerna för politiskt förtroende (2005).

Tillit och socialt kapital

Frågan om tillit har varit aktuell inom den samhällsvetenskapliga forskningen de senaste decennierna. En av dem som introducerade begreppet i modern analys av samhället var den amerikanske forskaren Robert Putnam (1992). Putnam menar att tillit är en grundläggande kvalitet som utmärker det väl fungerande samhället. Desto högre engagemang i olika former av föreningsliv bland medborgarna i området desto bättre fungerande demokrati och desto bättre ekonomisk tillväxt. Förklaringen, enligt Putnam, är att engagemang i föreningsliv medför ett socialt kapital vilket i sin tur innebär ett ökat förtroende och en tillit människor emellan. Socialt kapital är ett begrepp som inbegriper tillgångar i form av kunskaper och kontakter. Människor med ett socialt kapital har exempelvis en bakgrund som man delar med andra som uppväxtvillkor, släktskap, skola, vidare utbildning, kunskaper, kontakter etc vilket i sin tur medför en bred horisont av resurser som finns tillgängliga genom det nätverk av relationer som man besitter. Föreningsmedverkan och de kontakter man därigenom knyter kan vara en väg till ett ökat socialt kapital. I det frivilliga organisationslivet, som Putnam fokuserar, menar han att det uppstår ett sammanhållande kitt av sociala normer som leder till att människor litat på varandra. Putnams analyser har inte fått stå oemotsagda men

utgör inte desto mindre avstamp för flera studier av tillit, politiskt förtroende och socialt kapital. Inte minst har kritikerna frågat sig vad som kommer först, tilliten till andra människor kan leda till ett föreningsengagemang likväl som det kan vara föreningsengagemanget som ökar tilliten.

Norén Bretzers studie av politiskt förtroende visar att på mikronivå är det tillit till andra människor och i viss mån uppfattad medborgaranda som kan förklara ett högre politiskt förtroende. Putnams argument om föreningslivsaktivitet avvisas däremot utifrån analys av det svenska datamaterialet på såväl mikro- som makronivå. Utifrån såväl aggregerad data som data på kommunnivå visar Norén Bretzer att rättsstatens betydelse och den proceduriella rättvisan utgör viktiga förklaringar för förståelse av det politiska förtroendet (2005, s. 196). Även möjligheten att påverka politiska beslut är en faktor som avgör det politiska förtroendet. Norén Bretzer diskuterar vad som ligger bakom inställningen att man känner sig ha möjlighet att påverka beslut samtidigt som hon här ser en faktisk variation då inställningen skiljer sig åt mellan de kommuner i Västra Götaland som ingår i studien. Hon ger exempel på vad som kan innefattas i inställningen och pekar på faktorer som möjligheterna att ingå i brukarråd eller medborgarpaneler men att inställningen även kan bygga på att fler människor känner en kommunpolitiker, att transparansen vad gäller dokumentation och underlag är högre, bemötandet inom förvaltningarna upplevs som bättre eller att kommunens prestationer upplevs som tillfredsställande i de kommuner där det politiska förtroendet var högre (s. 202).

Förtroende för politiker och tillit kan diskuteras i, minst, två bemärkelser. Dels som ovan där studier av framförallt tilltron till politikernas förmåga att sköta sitt arbete och genomföra politiska beslut återges. En andra betydelse av förtroende är att lita på politikernas hederlighet och förmåga att hålla en hög moral.

Sverige är ett land som inte utmärks av hög korruption, jämfört exempelvis med länder som Italien eller Ryssland. Samtidigt förekommer etiskt tveksamma affärsituationer även här. I en undersökning från Ernst & Young kan 20 % av de svenska cheferna tänka sig att betala en muta för att vinna en affär eller behålla en kund. Bland medlemmarna i den svenska chefsorganisationen Ledarna anger fyra av tio att de det senaste året bevittnat allvarligare former av etiska övertramp, exempelvis som att ansvariga valt att blunda för pågående oegentligheter på arbetsplatsen (Ledarna 2012). Innebär då det att förtroendet för rättsäkerheten och därmed det politiska förtroendet minskar eller kan det tvärtom vara så att genom att missbruk av förtroende uppträcks och de skyldiga ställs inför rätta upplever medborgarna att de kan lita på systemet? Det som talar emot det senare är dessvärre att i många fall har inte kommunens kontrollsystem fungerat utan felaktigheterna har uppmärksammats genom massmedia.

Grosse menar i sin diskussion kring tillits-forskning att man alltför ofta tar för givet att det är lätt och går snabbt att rasera tillit och skapa misstro, snabbare än att bygga upp tillit, såväl på individnivå som på organisationsnivå. Några empiriska belägg för detta läggs dock inte fram menar Grosse och spekulerar i att en stark grundtrygghet hos individerna i ett samhälle står emot exempelvis händelser med korrupta politiker (2006, s. 71). Blennberg konstaterar att en inte ovanlig tillitsprofil är en hög tillit till offentlig sektorn men en samtidig misstro gentemot politiker och politiskt agerande (2006, s. 32).

Har medborgarna förtroende?

Sverige tillsammans med övriga nordiska länder är de som ligger i topp vad gäller att ha det största förtroendet för sina politiker. Detta brukar förklaras med att vi i vår välfärdsstat har haft en förhållandevis låg grad av korruption. Även i kommunerna är man av uppfattningen att medborgarna har förtroende för sina politiker och kommunen.

Ja, det finns ett förtroende, för att vi håller budgeten, att vi inte slarvar bort pengarna (intervju 5).

Men hur står det till i de kommuner där det uppdragats att företrädare har missbrukat förtroendet och gynnat sig själv på skattebetalarnas bekostnad? Givetvis blir det omskrivet i pressen, diskuterat bland invånarna, kommenterat i insändare och så vidare. Även om det är en enskild person som felat finns det en uppenbar risk att negativa omdömen kan komma att omfatta alla som arbetar, politiskt eller yrkesmässigt, i kommunen. Upprepade negativa skrivelser om kommunen eller dess representanter kan även ge hela kommunen med alla dess invånare ett dåligt rykte. Detta kan i sin tur påverka medborgarnas förtroende för kommunens representanter ytterligare i negativ riktning. Förhoppningar om att det inte behöver vara så illa ger en politiker i en drabbad kommun uttryck för på frågan om förtroendet för kommunens representanter är raserat efter avslöjandet om hur en tjänsteman missbrukat sin ställning:

Nej, jag tror inte det är det ... inte än ... (intervju 6).

Att (kommun)politiker skulle ha dåligt rykte är inte heller något som man upplever generellt.

Nej, jag möter inte något politikerförakt, tvärtom, människor hejar och är glada. Sedan finns det alltid rättshaverister, men det är ofta så att de har fått nej någonstans, det behöver inte ha med kommunen att göra (intervju 2).

Möller diskuterar den i debatten förekommande termen politikerförakt och menar att det är ett uttryck som står för att man av moraliska eller andra skäl ser ned på och tar avstånd ifrån en individ eller grupp. Det är därigenom en starkare form av misstro. Han menar dock att denna form av misstro gentemot politiker är ovanlig och det är olyckligt att termen sprids som om det vore frågan om en allmän trend. Den ökade misstro som diskuteras bör dock tas på allvar och göras till föremål för närmare studier och reflexion (Möller, 1998).

Fusk och fiffel

Finns det då anledning för medborgarna att känna förtroende eller bör vi ständigt förvänta oss att fusk och fiffel förekommer? Merparten av politiker och kommunalt anställda är givetvis hedervärda, lojala och aktsamma personer. Lars Korsell menar i sin studie av korruption i Sverige att det inte går att avläsa av kriminalstatistiken om fusk och fiffel verkligen har ökat. Det är en osäker källa då ekobrott har karaktäriserats olika under skilda perioder och vidare är svåra att upptäcka. Han menar att vårt minne är kort och för varje våg av avslöjade skandaler upprörs vi på nytt och tycker att måttet är rågat (Korsell, 2005). Claes Sandgren, professor i civilrätt, har utifrån en sammanställning av en rad internationella såväl som nationella mätningar av korruption argumenterat för att Sverige som ligger mycket högt bland de minst korrupta länderna i världen inte heller har någon ökad korruption (DN 2011-10-10). Sandgrens positiva syn på läget i Sverige har dock inte fått stå oemotsagd. Statsvetenskapliga forskare menar med stöd i en rad forskningsrapporter och utredningar att skyddet mot korruption inte står i paritet med de höga risker som finns för ett sådant beteende. Det allvarliga, menar forskarna, är att korruptionsbrotten i Sverige oftast upptäcks genom tillfälligheter eller tips, inte av institutionernas kontrollsystem (Erlingsson, et al. 2011, Andersson et al, 2010). Det finns alltså en viss oenighet om omfattningen av korruption i vårt land, framförallt den som inte uppmärksammas, liksom om vad som bör inbegripas däri.

Det är så mycket allvarligare när någon i maktposition, i förtroendeställning, skor sig själv (intervju 6).

”Att sko sig själv” det vill säga se till sina egna intressen i första hand är sällan moraliskt berömvärt. Vad den intervjuade politikern verkar ha i åtanke är att situationen blir än värre om det dessutom är en person i maktposition som handlat klandervärt. Att ha en maktposition kan innebära en särställning genom att man förväntas värna om verksamheten och sina medarbetare i första hand. Vidare uppfattar man att en ledare ska fungera som rättesnöre

för övriga medarbetare och föregå med gott omdöme. Det är ett förtroende att få en ledarroll, desto värre då att svika detta förtroende vid sidan om det felaktiga i själva handlingen. Det ställs särskilda moraliska krav på den som har en maktposition.

Framförallt är det ett antal korruptionsskandaler som uppmärksammas under senare år som kan ge intryck av att korruptionen i Sverige ökat. Korruption definieras som missbruk av förtroendeställning till egen vinning främst genom tagande av mutor. Sandgren, som argumenterar för våra institutioners goda förmåga att stå emot korruptionen, påpekar att alla former av mygel av tjänstemän kommit att betecknas korruption vilket bör förbehållas oegentligheter som kan påverka beslutsfattande. Sandgren som inte stått oemotsagd i sin uppfattning om den låga omfattningen av korruption i Sverige medger dock problem särskilt inom byggsektorn samt att det inom kommunerna förekommer intressekonflikter och kompisskap som kan skada förtroendet (2011).

Avslutande kommentarer

Att diskutera medborgarnas förtroende för politiker låter sig inte göras utan en rad preciseringar. Ett första ställningstagande är huruvida det är förtroende för demokratin, för institutionerna eller för politikerna. Samtidigt som den här studien fokuserar kommunpolitikerna kan man inte bortse från att dessa variabler i viss mån samvarierar. Man bör även vara medveten om skillnaden mellan förtroende för politikernas förmåga till att nå resultat med de uppgifter som ingår i uppdraget och förtroende för politikerns moral. Förtroendet för politikerns moral kan vidare indelas i moral i tjänsteutövande och moral utanför tjänsteutövande. Därmed inte sagt att dessa aspekter inte anknyter till varandra.

I nästa kapitel kommer etiska regler och koder i kommunerna att granskas som ett sätt att arbeta för en god etik och även för ett gott förtroende hos medborgarna.

Etiska koder och regler

Ett sätt att arbeta för en god etik i kommunen och också för ett gott förtroende hos medborgarna för kommunens representanter kan vara att formulera etiska regler. Detta innebär att man explicitgör och gör allmänt känt de etiska rättesnören som man beslutat att verksamheten skall genomsyras av. Dessutom anses arbetet med att formulera etiska regler i sig sätta etiska perspektiv på kartan i verksamheten och därmed möjliggöra en högre grad av etiskt medvetande. På så sätt är etiska regler tänkta att såväl fungera formande för löpande verksamhet och beslut som ha viss preventiv verkan gentemot handlingar som inte är förenliga med vad som formulerats som god etik i kommunens politik och förvaltning. En sökning via nätet ger vid handen att ett relativt stort antal svenska kommuner formulerat etiska regler för medarbetare och verksamhet. Därutöver finner man etiska koder för vissa delar av kommunernas verksamheter, de politiska partiernas etiska regler, regler för etisk konsumtion i kommunerna och för etisk kapitalplacering.

I den här studien har ett antal av kommunernas etiska regler granskats. Urvalet har skett genom att de första tio träffarna vid en sökning efter kommunetiska regler via sökmotorn Google har plockats ut. Utifrån kännedom om kommunetiska reglers utformning kan dessa sägas vara representativa för de förekommande formerna av koder. Nedan diskuteras syfte, innehåll, sanktioner och till vem reglerna riktar sig.

Varför etiska koder inom kommunerna?

De senaste femton–tjugo åren har intresset för etik vuxit, så även inom det kommunala fältet. Att frågor om etik diskuteras inom olika områden av samhället beror bland annat på den teknisk utveckling och dess konsekvenser, på utvecklingen av nya arbetssätt och organisationsformer samt till en följd av att etiska oegentligheter har uppmärksammats. Samma bakgrund och utveckling kan iaktas inom flera sektorer av samhället, liksom i andra länder.

Ny teknik kan innebära att det uppstår nya frågor eller situationer av etisk karaktär som kräver nya överväganden eller klagörande ställningstaganden. Falköpings kommun lyfter fram de nya verktygen i form av tjänstebilar, mobiltelefoner, internet, kontokort och bensinkort som exempel på vad som kräver utveckling av det personliga omdömet (Falköpings kommun, 2002). Inte

minst då tekniken bidrar till att gränsen mellan det professionella och det privata livet blir otydlig kan frågeställningar uppstå. Vidare har arbetssätten förändrats och den offentliga sektorns tidigare regelstyrning är omvandlad till målstyrd verksamhet. Utrymmet för vissa personalkategoriers och enheters egna ställningstaganden har ökat och därmed också ansvaret för att uppnå målen. Den etiska innebörden av detta är betydelsefull och lämnar plats för en utvecklad och tydlig etik.

Uppmärksammandet av etiska oegentligheter inom kommuner och andra myndigheter runtom i landet medför anledning för kommunerna att såväl starkt markera värdegrunden och de konkreta normerna för sina medarbetare som att visa medborgarna att man tar frågorna på allvar.

Att enbart följa lagen och formella regler är inte tillräckligt för ett etiskt försvarbart handlande. Kommuninvånare och media förväntar sig att uppgifterna sköts på ett oklanderligt sätt. (Etiska regler inom Luleå kommun, 2009).

Anledning till att formulera en skriftlig etik kan vara flera och det ena skälet behöver inte utesluta det andra. Inte minst i tider då tilliten till kommunens representanter hotas kan en sådan åtgärd som att arbeta med och formulera en etisk kod samt den vidare förankringen av denna vara ett sätt att försöka säkerställa förtroendet för kommunens representanter. Härigenom har koden (även) ett externt riktat syfte.

En viktig anledning för skrivningen av en etisk kod är i utbildningssyfte för såväl redan anställda som för nyanställda medarbetare. Själva framskrivningen av koden är i sig en handling som medverkar till att konkretisera och medvetandegöra de etiska frågorna i verksamheten. Den uppmärksamhet de etiska frågorna får i samband med detta arbete motiverar även ett kontinuerligt reviderande av riktlinjerna. När koden väl finns är den ett dokument att utgå från i utbildning, fortbildning och diskussion. Koden kan fungera som rättesnöre genom att man kan hänvisa till den i en diskussion kring vad som är ett etiskt korrekt handlande och vad som inte är det. Vidare kan den fungera som underlag vid medarbetarsamtal och vid planeringsdagar, inte minst för att öka medvetenheten om etiska dilemman i den egna verksamheten.

I flera av de granskade koderna anförs att handlingar kan vara fel även om de inte strider mot lagen.

”... kan ändå vara olämpligt, exempelvis ur förtroendesynpunkt (Borås, 1999, Mellerud, 2006).

En central aspekt som framträder i flera av de kommunetiska koderna är att ett moraliskt gott handlande innebär mer än att följa lagar och regler till

punkt och pricka. Det efterfrågas ett etiskt förhållningssätt hos kommunens medarbetare. För att förmedla detta förhållningssätt krävs ett verktyg och den etiska koden kan där vara ett möjligt redskap.

Att följa lagen

Om man vill vara kritisk mot de kommunala etiska koderna kan man fråga sig om det är nödvändigt att skriva en etisk kod som i stort anger att man bör följa lagen och kommunens regler. Ett framträdande inslag är jävsförhållanden, beroendeställning till leverantörer och kunder, användande av kommunens betalningsmedel, representation och attestering. Samtidigt kan man se att det kan vara lämpligt att ytterligare tydliggöra dessa punkter då det i många fall är inom dessa områden som missbruk av förtroende inträffat. Det kan vara praktiskt att samla dessa regler för att göra dem åtkomliga. Det finns vidare anledning att uppmärksamma de gråzoner som finns kring dessa regler samt de etiska svårigheter det kan innebära att följa dem i den praktiska vardagen. Inte minst framskrivandet, utbildning och repetition av riktlinjerna är väsentliga inslag för att främja ett etiskt förhållningssätt.

En av de intervjuade politikerna säger att han, särskilt i de jultider som det var när vi genomförde intervjun, funderat ganska mycket kring de gåvor som han får. Här finns det vanligen regler formulerade kring vad man bör ge och ta emot men han menade att det kan finnas anledning att reflektera utöver de formella reglerna. Det kan innefatta att fundera kring hur relationer påverkas och även hur gåvoförfarandet kan framstå utåt (intervju 6).

De statsanställdas gemensamma värdegrund är ett exempel på en sammanställning av befintliga lagtexter och regler, i syfte att lyfta fram och förtydliga ett offentligt etos det vill säga en god förvaltningskultur. Sammanställningen i sig ger inga anvisningar om implementeringen i myndigheternas verksamheter eller för hur man ska lösa konflikter och ställa sig till dilemman i det dagliga arbetet utan själva tillämpningen är ett ansvar för såväl chefer som anställda. De olika myndigheterna har sedan valt olika vägar i sitt fortsatta arbete som fallbeskrivningar från den egna verksamheten eller en bemötandeombudsman som bland annat har till uppgift att hålla diskussionen om etik och bemötande levande bland medarbetarna (<www.krus.se>). Värdegrunden från den statliga sektorn och exemplifieringarna från skilda myndigheter visar hur en sammanställning och ett sammanfogande av befintliga lagar och regler kan såväl utgöra en helhet i form av ett etos och leda vidare till skilda verksamheters implementering i den egna praktiken.

Utformning och innehåll

Bland de granskade koderna finner man dem som har en inriktning på att på ett lättillgängligt och tilltalande sätt förmedla etiska regler som en form av ordningsregler. Här återkommer allmänna normer i samhället som ”att tala sanning” och ”respektera överenskommelser” (Enköpings kommun, 2007). Andra är formella handlingar av sedvanlig kommunal form där också det stela begreppet ”regelverk” används. En del av dessa etiska regler är relativt detaljerat formulerade som exempelvis användande av kommunens fordon där det framgår sådant som ansvar i olika situationer och dokumentation (Bengtstors kommun, 2009). Andra regler har en vidare ansats genom att markera normer för verksamheten med kortare förtydliganden utan att gå ner på detaljnivå.

Innehållet i de granskade kommunetiska reglerna är relativt liknande. I flera av dem förekommer punkter om representation och betalningsmedel, mutor och bestickning, jävssituationer, tillgång och användande av kommunens utrustning, bemötande och relation till allmänheten. En del av dessa har sitt ursprung i lagar och förordningar, andra kan benämnas arbetsplatsens regler. När kommunens etik får denna utformning så är den visserligen korrekt benämnd som etiska regler då det finns en tydlig etisk dimension i att svika förtroende genom att inte beakta dessa regler och framförallt konsekvenserna av det. Samtidigt finns en uppenbar risk i att det etiska perspektivet blir förminskat och tappar i förmåga till engagemang om etik reduceras till regler för användandet av kommunens fordon och dylikt. Som regel betraktat blir punkter som den som exemplifieras nedan otydligare då de till viss del inbegriper en egen tolkning men samtidigt främjar den formen en etisk reflexion.

Respektera offentlighetsprincipen. Låt öppenhet och insyn prägla ditt uppdrag (Simrishamns kommun, 2007).

Konflikter och dilemman

Oetiskt handlande och missbruk av förtroende innebär att inte respektera och följa etiska normer medvetet eller av oaktsamhet. Ibland ställs dock den kommunala företrädaren inför ett etiskt val mellan handlingar som var och en åberopar olika etiska normer. Är den etiska koden snävt inriktad på uppförande är den inte tillämplig för den formen av ställningstaganden. Inte heller en mer grundläggande formulering av etiska värden omfattar tydliga riktlinjer för alla situationer. Normer och värden kan komma i konflikt med varandra och praktiska orsaker kan bidra till etiska dilemman.

Den gamla kyrkoherden i staden, idag 96 år, känner rädsla och otrygghet i sin lägenhet och söker plats på äldreboendet. ”Det kan ju inte handla om så lång tid,” säger han när han intervjuas i tidningen. Det är lätt att känna

sympati för den gamla mannen, visst ska han kunna ha ett tryggt boende de sista åren. Trygghet är också en av de normer som ska utmärka kommunens äldreomsorg. Samtidigt finns det många i kö till platserna, människor som inte har förståndet eller rörligheten i behåll, behöver inte de platserna bättre? Exemplet ovan är hämtat från en av de studerade kommunerna men säkerligen inte unikt. Äldreomsorgen i dag bygger på att man ska kunna bo kvar hemma i störst möjliga mån. Antalet platser på sjukhem och äldreboende har minskat till förmån för ökad hemtjänst. Det inträffar därför att kommunens handläggare får avslå begäran om äldreboende. Bakom ett enskilt avslag ligger ett politiskt beslut om antalet tillgängliga platser i kommunen, riktlinjer för behovsbedömning och en enskild bedömning av de aktuella ansökningarna. Både politiker och tjänstemän inom äldreomsorgen fattar beslut som har en etisk dimension.

I flera av de granskade koderna återfinns skrivningar kring den rättighet och skyldighet som anställda har att framföra sin mening, men också att efter beslut är taget respektera detta och arbeta för att genomföra dem.

Det är både en rättighet och en skyldighet att före beslut framföra en tydlig mening, grundad på erfarenhet och sakkunskap (Melleruds kommun, 2006).

I diskussioner om yrkesetik och framförallt ämbetsmannaetik brukar man utgå från en uppställning av ämbetsmannens handlingsalternativ gentemot arbetsgivaren. Några av dessa benämns lojalitet, protest, väcka, vissla, viska, och göra sorti. Det som efterfrågas i de etiska reglerna är att medarbetarna ska visa lojalitet och stödja arbetsgivaren. Välgrundade åsikter från medarbetarna uppmuntras dock, vilket skulle kunna rymmas inom benämningen väcka. Ämbetsmannen som inte delar arbetsgivarens uppfattning har sedan att avväga sorti, det vill säga att söka sig till ett annat arbete, eller påkalla uppmärksamhet för det man ser som felaktigt genom att vissla eller viska.

Vi utgår ifrån att Melleruds kommun, som citeras ovan, har en öppen dialog mellan politiker, förvaltningschefer och anställda. Statsvetaren Lennart Lundqvist har dock i flera publikationer visat på det han kallat tystnadens förvaltning, en effekt av att människor inte vågar säga ifrån trots att de borde det. Enligt Lundqvist, och Mellerud kommuns etiska regler, borde i förekommande fall ämbetsmännen framföra protester. Denna öppna protest kan ske genom att väcka frågan på arbetsplatsen men även genom att vissla, vilket innebär att man går ut med information och/eller åsikter i media (Lundqvist, 2000).

Runt om i landet har kommunanställda påtalat brister inom exempelvis socialtjänst, äldreomsorg och barnomsorg men väljer att göra det anonymt då

de inte vill framträda och upplever att de riskerar att drabbas av repressalier. Det kan vara låg bemanning, ekonomiska neddragningar, långa väntetider för de som behöver hjälp etc. Genom att ge offentlighet åt förhållanden vill man påverka och skapa opinion till en öppen diskussion och en omfördelning av resurser. Detta kan i sig skapa ett dilemma för politiker och förvaltningarnas tjänstemän där de tvingas tydliggöra, inte minst för sig själva, vilken innebörd begrepp som ansvar, lojalitet och öppenhet bör ha i den kommunala praktiken.

Rätt att ställa etiska krav

Flertalet av punkterna i de etiska koderna är inriktade på det ansvar som vilar på den förtroendevalda eller anställda men man finner även markeringar av att också kommunens representant har rätt att ställa etiska krav.

Ha rätt att kräva respekt beträffande eget och närståendes privatliv
(Motala kommun, 2004).

Gränserna mellan det privata livet och det yrkesmässiga är ibland otydlig. Förtroendevalda kommunpolitiker är dessutom i stor utsträckning engagerade under sin fritid, det vill säga det som brukar betraktas som den privata delen av livet, vilket innebär att skiljelinjen bli än mer svårdefinierad. Det går inte heller att tydligt skilja mellan privat moral, yrkesmoral eller politikermoral. Den som försöker göra det förlorar ofta sin trovärdighet. Politiker själva har fört fram åsikten att den förtroendevalda representanten åläggs högre krav än människor i allmänhet. I Uppförandekoden från Skurups kommun menar man att hur höga krav det är rimligt att ställa kan diskuteras men att en hög moral är en förutsättning för att tilltron till den politiska institutionen bevaras (Skurup, 2009).

Att åta sig ett politiskt uppdrag, inneha en myndighetsbefattning eller en chefsposition innebär att även obekväma beslut kan behöva fattas. En tolkning av innebörden i ovanstående citat om respekt för privatliv är att det bör finnas ett krav på att skilja mellan person och beslut. Det är då ett krav som kan riktas gentemot medborgarna och gentemot massmedia.

Värdegrund

En annan form för formulering av normer och värden för kommunens verksamhet är *kommunens värdegrund*. Det syns som om en etiktrend i kommunerna såväl som i samhället i övrigt, ersatts med en bredare ingång genom formulerandet av värdegrund. Arbetet med värdegrund kan iakttas hos många

företag och organisationer. Detta behöver dock inte stå i ett motsatsförhållande till formulerande av etikregler. I ett väl utvecklat arbete med organisationens grundläggande normer samvarierar dessa.

Formulerandet av kommunens värdegrund innebär att tydliggöra de värden som redan tidigare finns i styrdokument samt eventuellt även komplettera och tolka vad dessa värden ska stå för. Värdegrunden formuleras ofta i ett antal begrepp:

Engagemang. Ansvarstagande. Kompetens (Luleå kommun).

Begreppen i kommunernas värdegrund anger ofta grundläggande normer för medarbetarnas arbete.

Vår syn på oss själva och vår uppgift – samhällsbyggare med professionalism, engagemang och framsynthet (Skellefteå kommun).

Etikintensitet

När en organisation har en hög *etikintensitet* finns övergripande normer formulerade och implementeringen av dessa kan sedan följas ner i verksamheter där det sker en tolkning kring tillämpning. För att man sedan ska kunna tala om en utvecklad praktikeretik ska också de verksamma arbeta i enlighet med normerna och dess tillämpning. Den starkt konkretiserade praktikeretiken innehåller utvecklandet av ett etiskt förhållningssätt vilket kräver också en reflekterande nivå, det är här som den etiska koden kan komma in som ett verktyg. De etiska reglerna eller koden binder då samman övergripande normer och dess tillämpning i den praktiserade verksamheten.

Etikintensitet är ett begrepp som mäter uppmärksammandet av den etiska dimensionen i verksamheter och där en organisation med hög intensitet utmärks av såväl övergripande normer som att de konkretiseras ner i verksamheterna och där implementeras i praktiker.

Värdegrunden liksom kommunens etiska regler kommuniceras till medborgarna via hemsidan. I vilken mån de varit föremål för större uppmärksamhet riktad gentemot allmänheten vid tillkomsten är inte studerat. I en exemplifierande kommun har utarbetandet av värdegrund förberetts genom en projektgrupp där representanter för kommunens olika sektorer deltagit och det slutliga förslaget utarbetats av en beredningsgrupp från fullmäktige (Borlänge kommuns värdegrund). I de kommuner som arbetat med sitt varumärke i bred bemärkelse har ofta även så kallade kärnvärden och värderingar eller värdegrund utarbetats jämsides.

Övriga former av etiska koder i kommunerna

I den här genomförda granskningen av etiska koder inom kommunerna påträffades utöver kommunens etiska regler även de politiska partiernas etiska regler för sina politiker. Vidare finner man formuleringar om etisk konsumtion, exempelvis genom att kommunen kvalificerar sig som en "Fairtrade City" eller etiska riktlinjer för kapitalplacering.

Flera av de politiska partierna har formulerat etiska riktlinjer. I grunden ligger en försäkran att man förbinder sig att följa partiets ideologi. I flera fall är det regler för hur valarbetet bör gå tillväga, det är regler för sponsring och gåvor samt gällande mutor och bestickning. Några av partierna begär kandidatens underskrift innan godkännande som partiets representant i val.

Den offentliga upphandlingen är ett område som fångat kommunernas intresse för ett etiskt perspektiv. Här handlar det om rättvisekrav, det vill säga de etiska villkoren för dem som producerar de varor och tjänster som kommunen upphandlar. Den offentliga upphandlingen styrs av EG-direktiv samt lagen om offentlig upphandling LOU, som framförallt anger att konkurrens måste gälla och att inget företag får ha fördelar framför något annat. Kommunerna har dock möjlighet att ställa olika former av krav på de varor och tjänster de upphandlar och här kan då etiska krav som rättvisa löner, förbud mot barnarbete och rätt att bilda fackförening för dem som producerar varorna ingå (Falk, 2011). Begreppet *etisk konsumtion* kan betraktas som etablerat då det förekommer i en rad policydokument för kommunernas upphandling. Etisk konsumtion syftar på att kommunen köper in etiskt märkta produkter. Många siktar på att även bli diplomerade som en Fairtrade City vilket görs av föreningen Rättvisemärkt.

Ett ytterligare område där kommunerna kan känna att de har behov av etiska riktlinjer, eller vill markera sitt etiska ställningstagande, är kapitalplaceringar. De kommuner som har etiska regler för detta område slår framförallt fast att man ska undvika företag som är verksamma inom alkohol-, tobaks- och vapentillverkning. Kommuner med mer långtgående regler väljer att inte placera i företag som kan förknippas med oacceptabla arbetsförhållanden, barnarbete, våld, narkotika eller prostitution. Det är dock långtifrån alla kommuner som har etiska regler för kapitalplacering eller ser ett sådant behov. Mot detta anför man såväl praktiska skäl som att man framförallt vill främja en god avkastning (Omkretsen, Sydsvenskan, 2007).

Många förtroendevalda har upplevt att det politiska klimatet har blivit hårdare. Från flera håll i landet har kommunpolitiker framfört förslag på att införa etiska regler för de förtroendevaldas uppträdande i politiken. Här inbegrips uppträdande politiker emellan, tilltal samt bemötande vid möten och sammanträden. Ett exempel återfinns i den uppförandekod som Skurups

kommun tagit fram, vilken i sin tur bygger på ett studiematerial från Sveriges Kommuner och Landsting. Här diskuteras exempelvis krav och respekt men även intressekonflikter som kan uppstå mellan den förtroendevaldas olika roller (Skurups kommun, 2009).

Ovan har etiska regler i kommunerna granskats. Dessa fungerar i hög grad som föreskrivande, introducerande och uppmärksammande av den etiska dimensionen. En annan form av etisk uppmärksamhet, och då med fokus på den negativa sidan; etiska tveksamheter och förtroendemisbruk, innebär en nyhet som introduceras i svenska företag, myndigheter och kommuner. Det är en så kallad whistleblowing-funktion.

Whistleblowing och whistleblowing-funktion

Whistleblowing eller det svenska *vissla* syftar på att en medarbetare uppmärksammar och offentliggör angelägna uppgifter eller felaktigheter i den egna organisationen. I den etiska litteraturen brukar man beskriva den anställdes handlingsalternativ som att vara lojal, påpeka, vissla, viska eller göra sorti. I många fall kan man förespråka att den anställda i första hand bör vända sig till den ansvarige chefen för att påtala missförhållanden. Om man inte tycker sig få gehör finns alternativet att föra fram ärendet genom massmedia för att få publicitet och på så sätt skapa opinion för sin övertygelse. Att göra det öppet kallas för att vissla medan termen för en anonym källa är att viska (Lundquist, 2000).

Inom offentlig sektor har vi i Sverige en lagstadgad meddelanderätt för att muntligt förmedla upplysningar för offentliggörande om de inte är av personkaraktär. Den anställde skyddas av lagen genom att arbetsgivaren inte har rätt att efterforska vem som lämnat upplysningar. Motsvarande meddelanderätt finns inte inom den privata sektorn. Inte minst medför det att kommunernas anlitage av privata utförare sätter denna funktion ur spel. Under senare år har företag och nu även offentliga myndigheter infört vad som kallas för ”whistleblowing”-funktion, det vill säga en nätbaserad funktion som innebär att man anonymt kan rapportera om interna oegentligheter. Också inom en av kommunerna i det studerade området framfördes ett politiskt förslag om att installera whistleblower-funktionen. Alla politiker i kommunen är dock inte positiva till förslaget utan menar att om man skulle bli varse att mutor eller korruption förekommer är det allas ansvar att ingripa (ÖC, 2011-08-30). Medan meddelandefriheten är en möjlighet att uppmärksamma etiska tveksamheter innebär tipsfunktionen ett budskap som kan tolkas som att man bör vara misstänksam mot sina arbetskamrater.

Kommunpolitikern som uttalar sig om funktionen och om allas ansvar att

ingripa lyfter en moralisk norm som får betraktas som otydlig i sin tillämpning inom offentlig sektor. Några exempel visar hur responsen på ansvarstagande när det gäller att uppmärksamma felaktigheter har varit negativ. Statsvetaren Lennart Lundqvist har i sin forskning samlat ett flertal exempel på hur tjänstemän som reagerat på etiska oklarheter själva har misstänkliggjorts och utsatts för repressalier. Den som anmäler framställs som en rättshaverist, som sjuk, som en person med samarbetsvårigheter eller någon som alltid ska göra sig märkvärdig (Lundqvist, 2000). Internationell forskning har dock visat att merparten av de så kallade nej-sägarna är modiga och altruistiska personer och ofta har räknats till de mest produktiva, uppskattade och hängivna medlemmarna i sina organisationer. Lundqvists bild av de svårigheter den som ingriper mot oegentligheter ofta möter får dessvärre stöd i ytterligare exempel. Två anställda som uppmärksammat felaktigheter i fråga om upphandling och kränkning av patienter med invandrarbakgrund på sina arbetsplatser och dessutom belönats av Transparency International Sverige har negativa erfarenheter till följd av visslingen. Ingen av dem ångrar att de trädde fram och berättade, det var nödvändigt säger de, men menar också att det inte är konstigt att folk är mindre benägna att rapportera oegentligheter då de inser vad det kan innebära i form av konsekvenser för dem själva (SvD, 2010-11-30).

Avslutande kommentarer

Granskningen av det breda material som etiska regler inom kommuner utgör visar att många kommuner i landet har etiska regler. Dessa kan vända sig till de anställda, till de förtroendevalda eller vara gemensamma för dessa grupper. Även utformningen skiljer sig och i det granskade materialet återfinns såväl övergripande normer, förtydligande tillämpningar, byråkratiska regelverk och lättöverskådliga ordningsregler.

En viktig del i diskussionen kring kommunernas etiska regler är implementeringen och kännedomen om dessa. En etisk regelsamling som är okänd eller bortglömd av medarbetarna i kommunen fyller en ringa funktion. I kapitlet har diskuterats etikintensiteten det vill säga i vilken grad övergripande normer implementeras ner i kommunernas skilda verksamhetsfält. Detta kräver att de tolkas för att sedan tillämpas på aktuellt område det vill säga utmynnar i en utvecklad praktikeretik. Ett stort ansvar för att detta arbete kommer till stånd torde ligga på såväl politiker i nämnderna som på förvaltningarnas tjänstemän.

Kommunernas styrdokument innehåller i många fall även andra former av etiska ställningstagande förutom etiska regler, värdegrund etc. Det är beslut om att upphandla rättvisemärkta varor, riktlinjer för miljö och hållbar ut-

veckling samt krav på djurskydd gällande livsmedel som serveras inom kommunens verksamheter. Denna utveckling visar att kommunerna är lyhörda för normbildning i samhället.

En ny form av etisk uppmärksamhet innebär introduktionen av ”whistleblowing”-funktionen. Till skillnad mot framskrivning och tydliggörande av etiska normer som kan tolkas som en positiv markering av att beakta dessa värden är den en betoning av en negativ sida av den etiska dimensionen: av missbruk och av ansvar att kontrollera och i förekommande fall anmäla sina medarbetare och kollegor.

Att stärka medborgarnas förtroende

Om tilliten mellan medborgare börjar svikta riskerar samhället att försvagas, menar moralfilosofen Sissela Bok (1979). I flera studier har forskare diskuterat vikten av tillit, skillnader mellan länder samt orsaker och bakgrund till att tilliten varierar. Desto färre studier finns det av praktiken av att bygga upp och öka tilliten i samhället. I det följande stycket redovisas hur de intervjuade politikerna tänker kring att bevara och stärka kommuninvånarnas förtroende för kommunens representanter.

Tillgänglighet

Johan Andersson, tidigare socialdemokratiskt kommunalråd, beskriver hur man i Motala arbetade för att återställa förtroendet för kommunens politiker och medarbetare efter den så kallade Motalaskandalen som uppdagades 1995. Han beskriver ett utåtriktat arbete av de nya politikerna där man aktivt försökte möta medborgarna ute i samhället (2010). Samma strategi använde sig exempelvis den tidigare socialdemokratiska partiledaren Håkan Juholt av. Omedelbart efter den negativa uppmärksamheten kring hans hanterande av ersättning för boende begav han sig ut på en landsomfattande turné för att möta partimedlemmar och väljare runtom i landet. Det personliga mötet är en nyckelstrategi i flera av de intervjuade kommunpolitikernas uppfattning om förtroendeskapande.

Politiker förväntas finnas till hands, inte vara otillräckligt långt borta ... jag ska inte bara besluta, idag måste jag motivera mina beslut, folk vill veta (intervju 6).

Att vara tillgänglig för frågor, för diskussioner och kritik är något som flera av de intervjuade politikerna för fram som en väg för att skapa förtroende hos medborgarna. Mobiltelefonen är på då inte möte pågår, man försöker besöka verksamheter och finnas med i olika sammanhang även utanför de kommunpolitiska, som idrottsevenemang och liknande. Förutom att allmänheten ofta är välkommen på framförallt kommunfullmäktiges möten arrangeras mötes-tider då politikerna finns på plats i kommunhuset för att svara på frågor, för att chatta eller besvara mail. En del kommunpolitiker gör sig även tillgängliga genom att blogga regelbundet eller finnas på sociala medier som facebook.

När den fysiska tillgängligheten i samhället prioriteras kan det till och med leda till att gränserna mellan det privata och det politiska livet går ihop.

Måste du prata med så många, säger dottern när vi handlar i mataffären (intervju 2).

En viss skillnad kanske kan märkas mellan de större och mindre kommunerna. I en mindre kommun är kommunalrådet igenkänd. Det kanske finns en enda eller ett fåtal heltidspolitiker och det är då dessa som framträder i massmedia och medverka i olika sammanhang. Igenkänningsfaktorn blir högre och många tar kanske tillfället i akt att prata politik och kommun när man träffar på sin kommunpolitiker.

Vi träffas ju på idrottsevenemang och liknande. I simhallen och så ... (intervju 7).

Jan Fredriksson tar i studier av kommunpolitiker upp det ofta förekommande temat i insändare och nyhetsbevakning om att politikerna *inte* är ute i verkligheten. Han menar att det är ett påstående som för varje gång det upprepas förstärker budskapet om att politiker är isolerade och inte delar medborgarnas vardag (2005, 2003). Samtidigt måste ju alla vara medvetna om att även politiker går på stadens gator, har barn i skolan eller föräldrar inom äldreomsorgen. Allt detta är erfarenheter som också ger inblick i andra medborgares vardag. Talet om politikerna som isolerade från verkligheten är dock så befast att även de själva refererar till det som en möjlig sanning, åtminstone i andra kommuner än den egna.

De brukar säga att politikerna ska ut i verksamheter och besöka företag och det är ju bra men inte gäller det oss i en mindre kommun. Vi träffar ju folk ... (intervju 7).

Tillgängligheten innebär att kommuninvånare kan komma till tals, ställa frågor och framföra sina åsikter till politikerna vilket kan öka förtroendet för deras arbete. Med tillgänglighet som förtroendeskapande kan politikerna åsyfta möjligheten att diskutera sakfrågor men även ett förtroende som bygger på att man känner igen sitt kommunalråd eller har träffat exempelvis utbildningsnämndens ordförande. Den lokala politikern blir inte en anonym representant utan en person man kan relatera till. Norén Bretzer visar i sin avhandling att människor känner ett större politiskt förtroende när de även känner att det finns möjligheter att påverka politiska beslut (2005). Att kunna träffa sin kommunpolitiker och föra en diskussion kan vara en väg till påverkan. Vi kan här notera att påverkan kan innefatta möjligheten att få göra sin röst hörd och behöver inte vara detsamma som att beslut fattas i enlighet med den egna uppfattningen.

Tillgänglig och/eller synlig

I en större kommun är de heltidsarbetande politikerna fler och genom att de delar på offentligheten blir de kanske inte så framträdande som individer. Åtminstone finns nog en större valfrihet kring hur synlig och igenkänd man vill vara. Det finns politiker från de större kommunerna som är väl så framträdande och tydliga som de enskilda kommunalråden i småkommunerna och å andra sidan politiker från mellankommunerna som är relativt anonyma framförallt som privatpersoner.

Tillgänglig och synlig behöver inte vara samma sak. Politikern kan vara tillgänglig för kommuninvånaren om denna söker en politiker men relativt osynlig i exempelvis massmediala sammanhang. Medan tillgängligheten kan betraktas som en norm är synlig av en annan karaktär. Om politikern är synlig på ett sätt där han eller hon identifieras med sitt politikeruppdrag kan det vara enkelt för allmänheten att ta kontakt och ställa frågor eller komma med kommentarer. Synligheten kan även innebära att politikern deltar i många sammanhang men att det trots det är svårt att komma i personlig kontakt med honom eller henne. Synligheten kan också stå för att politikerna rör sig i samhället och därmed själva kan ta del av hur olika verksamheter fungerar. Synligheten kan på så sätt i sig vara förtroendeskapande genom att den förmedlar inhämtande av kunskap vilket i sin tur antas göra politikern till en bättre politiker.

Synlighet som hinder för oetiskt uppträdande

Framförallt lyfter de intervjuade politikerna från mindre kommuner fram sin synlighet som ett skydd mot att uppträda oetiskt. De menar att de är så igenkända och synliga i samhället att de omöjligt skulle kunna göra något oetiskt.

Jag brukar skoja med min man att vi inte får gå mot röd gubbe för då står det i tidningen dagen därpå (Intervju 9).

Det stämmer nog i hög grad att media, såväl som kommunens medborgare, gärna bevakar eller uppmärksammar politikerna och deras görande. I denna mediebevakning ingår implicit ett krav på att politikerna bör vara föredömen, det vill säga ha en högre moral än människor i allmänhet. Dessutom riskerar de i hög grad att "hängas ut" med namn i media. En fritidspolitiker som inte uppfyllt kraven för det EU-bidrag han erhållit blir omskriven i en rad reportage i lokalpressen (ÖC, 2011-03-26). Han avgår från sina politiska uppdrag men media skriver trots det ytterligare om ämnet. Frågan är om en lantbrukare, en lärare eller en brandman hade rönt samma uppmärksamhet.

Att tro att synligheten i den lilla kommunen är ett skydd mot etiska

oegentligheter är dock både naivt och farligt, menar en annan intervjuad politiker. Det är att låta sig invaggas i en falsk säkerhet (intervju 6). Intervjuer med personer som var politiskt verksamma i Motala vid tiden för det missbruk av förtroende som då fanns menar att det var många som kände till vad som föregick. Det fanns dock en tradition av representation på kommunens bekostnad. Beteendet var väl etablerat. De agerande politikerna var kraftfulla ledare och beundrades också som sådana. Dessutom var det många som såg men som själva gynnades på olika sätt. Varför skulle restaurangchefen ha åsikter om vem som betalade notan, servitrisen om den rundliga dricksen eller taxichauffören om välbetalda körningar? (Citron, 1999, s. 177).

Politikern som invänder mot synligheten som ett hinder för oetiskt handlande menar också att gränser som flyttas en liten bit i taget kan bli så töjbara att gränsdragningen mot det etiskt tveksamma plötsligt inte finns där. Med termen "det sluttande planet" brukar man inom studiet av etik diskutera det inte ovanliga i att ett litet övertramp kan vara början till en väsentlig förändring i gränsdragningen utan att så varit menat eller insett från början. Det stegvisa framflyttandet av gränserna för vad som kan betraktas som moraliskt tillåtet är bedrägligt då de små stegen plötsligt tillsammans blivit ett stort kliv. De små stegen kan förblinda de som tror sig hindras från moraliska övertramp av att ha blickarna på sig. Även de omgivande betraktarna kan förledas att inte se när omdömet kring gränsdragningen för vad som kan betraktas som moraliskt acceptabelt och icke-acceptabelt plötsligt har ändrats.

"Synligheten," att ha blickarna på sig, kan säkerligen emellanåt medverka till ett korrekt etiskt agerande, men synligheten kan även bli ett hinder om den bidrar till att man avstår från handling för att föregripa eventuell kritik. I många kommuner finns en tradition som inbegriper en middag som avslutning på årets arbete. Ibland är det kommunen som betalar, ibland är det en donation som möjliggör festligheten. I tider av besparingar uppmärksammas ofta sådant av missnöjda invånare som anser att pengarna kunde användas bättre. Även om donationens föreskrifter innebär att pengarna inte kan användas på annat sätt kan kritiken vara hård. En julmiddag som inom det privata näringslivet hade inneburit ett trevligt men inte iögonfallande uppmärksammande av medarbetarnas arbete kan för kommunens medarbetare innebära en diskussion med antydning om oetiskt förfarande. Julbordet blir en symbolfråga där arbetsgivaren kommunens uppmärksammande av sina medarbetare ställs mot förtroendeskapande gentemot kommuninvånarna. Det händer att julmiddagen ställs in.

Negativa konsekvenser av politikerns synlighet

Ibland tränger det politiska engagemanget in på det privat området på ett obehagligt sätt. Vissa frågor väcker upprörda känslor. Det behöver inte vara sådana ärenden som vi normalt förknippar med meningsskiljaktigheter som leder till obehagliga följder. Även frågor inom exempelvis kultur- och fritidssektorn kan vara nog så viktiga för enskilda personer vilket exempel ur intervjuerna visar. Att som politiker få möta negativ kritik är en sak så länge det är fråga om meningsskiljaktigheter men då det blir personliga påhopp och till och med hot mot personen kan det upplevas som mycket obehagligt. Studier visar att kommunpolitiker upplever hot (12–13 % i Östergötland enligt Erlingsson och Öhrvall, 2010, och 16 % i hela landet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004) eller överväger att sluta med politiska uppdrag till följd av hot (12 % enligt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004).

När man blir hotad, man får ju mycket stöd och så, men ibland när det kommer hot så vågar inte det stödet, vågar ju inte, vill inte bli uthängda för samma sak ... (intervju 2).

Den politiska förtroendemannarollen går för många utöver den tiden som avsatts för politiskt arbete. För många kommunpolitiker ligger det i den politiska rollen att vara igenkänd och verka på ett sätt där man är synlig i olika sammanhang och möter dem man representerar. Om synligheten får negativa konsekvenser som går ut över privat- och familjeliv samt upplevelsen av säkerhet innebär det samtidigt ett allvarligt hot mot flera dimensioner av det politiska arbetet och förtroendearbetet. Riskerna finns alltid att demokratin hotas, att duktiga människor inte vill arbeta politiskt eller att vi får politiker som inte vågar ta obehagliga beslut.

Negativa konsekvenser av att undvika misstankar om oetiskt handlande

”Aldrig att man skulle besluta så det gynnade ...” säger en intervjuad kommunpolitiker. Fortsättningen av intervjun är intressant, ”... det är snarare så att man själv tar smällen för att inte ...”, säger han (intervju 7).

För att inte hamna i en situation där jäv kan misstänkas så menar den intervjuade politikern att man hellre missgynnar sig själv eller dem som man har någon form av band till. Konsekvenserna kan bli att de personer som har en koppling till kommunens politiker och tjänstemän tvärtom kommer att missgynnas och att kommunen inte alltid kommer att erhålla de bästa eller mest fördelaktiga varorna och tjänsterna. I flera uppmärksammade fall av där politiker och tjänstemän inte handlat i enlighet med förtroendenormer upp-

ger de att intentionen inte varit att handla felaktigt utan att avsikten har varit att få ett för kommunen och dess invånare så bra resultat som möjligt. Genom att anlita en person som man vet har erforderlig kompetens, ett företag som kan inleda arbete omedelbart eller någon som man vet har en fördelaktig prissättning gynnar man kommunen. Att det sedan kommer kritik för att den kompetenta personen var en vän, företaget som omedelbart påbörjade arbetet drevs av en släkting och den privata erfarenheten av prissättningen kan ses som en muta hade man inte uppmärksammat. Det som framställs som tvivelaktigt och missbruk av förtroende kan i själva verket vara en medveten intention att handla för kommunens bästa.

Resultat

Ett sätt att få förtroende hos invånarna är att visa lyhördhet inför förslag. Genom att utveckla former för en dialog och möjlighet för medborgarna att komma med förslag till åtgärder ökar man förutsättningarna för de enskilda kommuninvånarnas möjligheter att påverka. I de studerade kommunerna har man skapat mötesplatser mellan medborgare och politiker där invånarna i kommunen har möjlighet att komma till tals och ställa frågor. Formerna skiljer sig något åt i de olika kommunerna, från medborgarmöten där kommunens representanter besöker kommundelarna till öppet hus på kommunkontoret eller möjlighet att ställa frågor till fullmäktige. En kommunpolitiker som intervjuats menar att man i kommunen har haft möjlighet att konkret visa på att invånarnas förslag vinner gehör. Han ser det som en viktig del i det förtroendeskapande arbetet. Konkreta resultat av den dialog man haft med kommuninvånarna visar att det finns anledning att ta kontakt och tala med sina politiker.

Det visade sig att de hade ingen mobiltäckning däruppe ... så vi hade en dialog med operatören och det slutade med att de byggde en mast (intervju 8).

Den intervjuade politikern ger en rad exempel. I många fall handlar det om inte alltför stora åtgärder, ”det handlar om att hitta objekten”, menar han.

... att sätta ett plank för återvinningsstationen ... (intervju 8).

Politikern är verksam i en mindre kommun och flera exempel är av det relativt mindre slaget. I en större kommun skulle dessa ärenden ligga på tjänstemannanivå, men även där är det politikern som kan uppmärksammas på medborgarnas önskemål. Exemplet ger en illustrativ bild av vad invånarna förväntar sig – att politikerna ska organisera samhället runt invånarna efter invånarnas behov.

Det som kan betecknas som institutionella teorier fokuserar på vad institutionerna faktiskt levererar, det vill säga vilka resultat som uppnås. Detta kan när det gäller kommunerna mätas i kommunala nyckeltal vilka anger utfallet av olika kommunala verksamheter, som exempelvis andelen grundskoleelever i kommunens skolor som är behöriga till gymnasiet. Kommunernas förmåga att leverera är beroende av konjunkturernas uppgång och nedgång. Det är dock omdiskuterat huruvida förtroendet följer konjunkturernas svängningar. Effekten kan ju till och med bli den motsatta, att medborgarnas förtroende ökar för kommunerna i ekonomiskt svårare tider om dessa trots allt kan upprätthålla en acceptabel om än ansträngd nivå av service. Studier av förtroende kopplat till resultat har i hög grad varit inriktade på förtroende för systemet eller institutionerna, snarare än på de politiska aktörerna. Norén Bretzer påpekar att medborgarnas subjektiva uppfattning av kommunens resultat inte behöver stämma med mer objektiva uppgifter (s. 47). En förklaring till det kan vara att den enskilda medborgaren framförallt ser resultaten inom det område där hon själv berörs.

Vi är hårt bevakade här ... det är hål i asfalten och allt ... (intervju 2).

Exemplet ovan är hämtat från en intervju där kommunpolitikern menar att inte sällan får politikerna tydliga reaktionerna från medborgarna i konkreta ärenden, och inte minst sådana man dagligen har framför ögonen. Resultat, som ett bevis på att kommunen lyssnar på medborgarna tar ytterligare en av de intervjuade politikerna upp. Kommunen var en av de första i landet som började bygga seniorboenden, det vill säga lägenhetsboende där det finns möjlighet att komplettera med hemtjänst och omsorg efter behov. Detta var en konkret följd av förslag och diskussioner med medborgarna. Att man som politiker lyssnar och diskuterar, men att det även kommer till handling, menar politikern, är en väg till förtroende mellan medborgare och politiker. Det är givetvis grunden till förtroende och kan sammanfattas med uttrycket ”att politikerna sköter sitt jobb”. Svårigheterna ligger i att olika medborgargrupper har skilda prioriteringar av vilka åtgärder som är viktigast att satsa på.

Korta beslutsvägar

”Korta beslutsvägar”, säger en intervjuad politiker. ”Det ger förtroende för politiken.” Han syftar till att man enkelt kan träffa sin politiker, diskutera och om så är få ett besked om hur det diskuterade kan åtgärdas. Det betyder inte att man kan göra som alla vill men man kan vara tydlig och lämna besked (intervju 7).

”Snabba besked”, säger en annan politiker och han menar också besked

från tjänstemän och från nämnder. Det får inte finnas en trötthet i systemet, vi ska vara medvetna om varför vi finns till och vem vi är till för (intervju 4). Det finns en allmän uppfattning i samhället om att det offentliga systemet vanligen innebär långa handläggningstider. Snabba besked kan innebära ett sätt att uppmärksamma den enskilde invånaren och dennes behov, även om beskedet inte alltid är det önskade.

Att stå för det man lovat

Att stå för det man lovat kan sägas vara urtypen för handlande som om det uppfylls skapar förtroende och tvärtom, om det inte genomförs, blir ett tydligt tecken på att man kanske inte kan lita på personen i fråga. Som exempel på förtroendeskapande berättar en av de intervjuade politikerna om hur man fick lov att höja skattesatsen. I samband med det beslutet framhöll de styrande politikerna att det var en temporär åtgärd och man lovade att senare återgå till den gamla skattenivån. Pengarna från skattehöjningen skulle komma väl till pass i verksamheten även fortsättningsvis. Ett alternativ till att återgå till den förra skattesatsen är att gå ut med information kring hur skatteintäkterna skulle användas och förklara att man därför önskar att behålla nivån. I detta fall var det inte ett gångbart alternativ enligt den intervjuade politikern, det var *utlovat* en tillfällig skattehöjning och därför återgick man till den förra nivån (intervju 7).

Att politiker inte håller vad de lovar är annars ett gängse talesätt. Oklart är i vilken grad det är en ironisk bild av politiker eller en allvarligt menad hållning. I den politiska proceduren ingår att före val tala om vad man vill genomföra i samhället och vilka visioner man som parti och politiker har. De flesta torde vara medvetna om att i det verkliga livet begränsas möjligheterna att genomföra alla målsättningar genom kravet på politisk majoritet i beslut, genom tvingande lagstiftning och budgetkonkurrerande verksamheter.

Vara till för invånarna

I diskussionen om etik återkommer de intervjuade politikerna till frågan om vem man som politiker är till för. Att bli vald, att få representera sitt parti och medborgarna i kommunen innebär ett förtroende och är ett uppdrag man ser allvarligt på. Talet om uppdraget syftar på det både allvarliga och ärofyllda i uppgiften. Det finns ett sätt att tala om detta att vara representant och åtnjuta förtroende som uttrycks i termer av att vara till för invånarna, att vara en tjänare, att leverera service till kommunens medborgare etc.

Här lyfts en fördjupad nivå av politikerns etik fram. Ofta förmedlas i de

etiska reglerna en praktisk regelsamling som anger måttfullhet vid representation eller att inte acceptera förmåner som kan misstänkliggöra ställningen. Samtidigt som det inte är oväsentligheter blir framställningar som enbart fokuserar praktiska regler ett fyrkantigt instrument som sällan förmår engagera mottagarens etiska medvetenhet. I talet om att inneha ett *förtroendeuppdrag* ryms dimensioner av ansvar, respekt och krav på agerande i enlighet med detta.

Hos framförallt de yngre representanterna kan man märka en otålighet och en opposition gentemot sina föregångare och deras förvaltning av representantskapet.

De gamla gubbarna hade redan bestämt (intervju 4).

Den intervjuade politikern syftar på att den politiska debatten, formulerandet av argument och alla representanters möjlighet att delta och bidra kändes onödig. De ledande representanterna med lång erfarenhet hade redan fastställt hur man skulle besluta. Det finns, hos de yngre av de intervjuade politikerna, en tveksamhet till alltför långa mandat. Genom att inte sitta för länge på sin post och därigenom främja en nyrekrytering också till de tyngre positionerna får man politiker som har nya idéer och inte stagnerar, menar de. Den demokratiska processen skulle därmed kunna gynnas. Men även den etiska dimensionen av uppdraget påverkas, ger man uttryck för. Det finns en uppenbar risk, säger några av de intervjuade politikerna utifrån sina erfarenheter, att man blir för ”trött” och inte ser till de olika nivåerna av sitt uppdrag. Här kan just den etiska vakenheten och förmågan att se till olika aspekter gå förlorad. Rutin ersätter den tidigare uppmärksamheten.

Synen på de kommunala uppdragen och ledarskapet som poster som man har under ett antal år och sedan överläter till nya krafter är måhända en inställning som avspeglar unga generationers inställning till arbetslivet, där man ser sin framtid som en rad olika anställningar och projekt. Fredriksson menar, å andra sidan, att marknadstänkande och betoningen av individen har fört oss bort från grunderna i den politiska kulturen. Den engagerade samhällsmedborgaren har ersatts av en medborgarkonsument som överläter politiken till de professionella (Fredriksson, 2003). Flera studier visar på den höga medelåldern bland politiskt aktiva och svårigheten att få yngre att engagera sig partipolitiskt. Ungas engagemang riktar sig snarare mot enskilda frågor. Att framtiden för kommunpolitiken och svårigheterna att engagera medborgarna till att åta sig uppdrag är en aktuell fråga framgår då flera politiker själva tar upp det i vårt samtal. Möjligheten, eller snarare svårigheten, att rekrytera nya krafter till de politiska uppdragen och då inte minst bland de kategorier som inte är så väl representerade, som invandrare och ungdomar, är ett ämne och

en farhåga som är väl uppmärksammas (exempelvis Erlingsson och Öhrvall, 2010). Ett kvinnligt kommunalråd menar att man måste stötta kvinnorna till att inse att man inte behöver kunna allt i förväg. ”Det är så männen tänker ...” menar hon (intervju 2). Bristen på representativitet i politiken är väl känd och diskuterad. Den kan även innebära ett hinder för medborgarnas förtroende om man inte upplever att politikerna är representanter för alla invånare.

Ett upplevt dilemma är det som av en av de intervjuade politikerna benämns som de förtroendevaldas ”egna syfte”. Skälen till att man engagerar sig politiskt kan vara flera, att det finns ett personligt intresse för politik, för vissa områden eller frågeställningar är givet. När man tar plats som representant gäller det dock att balansera ett eget intresse och se till kommunens bästa, menar politikern. Med det egna syftet eller intresset menas inte ett otillbörligt gynnande av sig själv eller den egna familjen utan ett fokuserat intresse för att driva vissa frågeområden. Som kommunpolitiker bör man dock ha ett bredare perspektiv, är den intervjuades inställning. Det kan finnas skillnader i det som en enskild tycker är ett bra alternativ och vad som skulle gynna flertalet i kommunen eller vara i linje med en stor majoritets åsikter. I en kommun måste också olika åtgärder och prioriteringsalternativ ställas mot varandra. Även om en form av äldreomsorg framstår som utomordentlig i allas ögon kan den vara så ekonomiskt krävande att andra kommunala åtaganden drabbas på ett oförsvarligt sätt. Att vara kommunpolitiker innebär att man även om man är engagerad inom ett område måste se ansvarsfullt på hela kommunen. Som Fredriksson skriver: ”det handlar också om att inordna sig i ett kollektiv med en given struktur” (2005). Här förtydligas ett dilemma i förtroendeuppdraget. En politisk representant kan ha blivit framröstad för sitt stora engagemang i en fråga men som vald representant är hon eller han tvungen att ta hänsyn till ett bredare perspektiv med kommunens övriga åtaganden. Detta kan då av väljarna, och av ledamoten själv, upplevas som ett svek och ett misslyckande i att driva hjärtefrågan.

Vad eller snarare vem man ska representera som vald politiker är en klassisk fråga som bland annat diskuteras i studier av politikerrollen exempelvis hos Bäck, 2000, Fridolf, 2000, och Sanne, 2001. I en tidigare studie av normer och värden i de kommunala nämndernas arbete identifierades hur politikerna i den studerade kommunen framstod som företrädare för inte mindre än åtta olika positioner (Nikku, 2003). Sanne menar dock att särintressen hos politikerna kan betraktas som positivt då de ger en bredd och ökar influenserna i det politiska samtalet (2001). Ur etisk synvinkel är det vidare av intresse att fundera över vilka intressen som blir företrädade och kanske framförallt över vilka intressen och grupper som inte blir det.

Tydligt ansvarsområde

Den stora majoriteten av kommunpolitiker är fritidspolitiker. En viktig del i förtroendeskapande arbetet är att inte lägga (eller åta sig) för många uppdrag på varje person, menar en intervjuad politiker. Fritidspolitikern bör ha sin nämnd och sitt fackområde som han eller hon ska vara inläst på.

Alla har ansvar för sin nämnd, inte bara ordföranden. Det är något jag brukar påminna om (intervju 2).

Uppfattningen är att förtroendet för kommunens politiker vinner på att deras engagemang begränsas till ett område och att man förkovrar sig inom det. Genom att inte splittra sig på många uppdrag kan alla nämndernas ledamöter driva en aktiv politik och även diskussion gentemot medborgarna utifrån nämndens ansvarsområde. Kjellander och Silberstein ställer frågan om vad som krävs av en kommunpolitiker och besvarar den: "Först av allt viljan och lusten att vara en av dem som tar ansvar för det gemensamma" (2008, s. 15). Viljan och lusten att ta ansvar, engagemanget och kunskapen inom sin nämnds område riskerar dock att i praktiken innebära dilemman. Flera nämnder upplever att statliga ålägganden, lagstiftning och kommunstyrelsens krav på besparingar inte lämnar något utrymme för den enskilda ledamoten eller nämnden att driva politiska frågor. Det handlar om att överhuvudtaget få ihop budgeten. Ibland är ramarna så trånga att ledamöter till och med väljer att avgå då de inte kan ta ansvar för verksamheten (Nikku, 2003). Den intervjuade politikerns argument om att hålla sig till ett begränsat uppdrag låter förnuftigt, men tänk på den engagerade medborgare som vill ta ansvar och göra skillnad. Att inte kunna se helheten utan bli hänvisad till en sektor där utrymmet för politiskt handlande är begränsat kan innebära att man tappar sitt engagemang. Då studier av unga människors politiska intresse visar att det ofta är särskilda frågor som engagerar dem, frågor som dessutom inte alltid låter sig inordnas i en nämnd med starkt begränsade möjligheter, riskerar de gamla strukturerna att motverka möjligheten och viljan hos nya generationer att aktivt delta i kommunpolitiken.

Spänningen mellan politiker och tjänstemän

I början av detta arbete ställdes frågan om spänningen mellan politiker och tjänstemän, framförallt förvaltningschefer. Detta har även berörts i intervjuerna. De intervjuade politiker som har fördjupat diskussionen kring denna fråga har framförallt menat att det finns en viss maktkamp när man som politiker är ny och oerfaren. De intervjuade politikerna, övervägande delen kommunalråd, har en omfattande erfarenhet och har troligen lärt sig hantera gränsdrag-

ningen mellan politiska frågor och förvaltningsfrågor. En tillbakablick över inträffade förtroendebrott i kommunerna visar att förhållandet politiker och tjänsteman inte alltid är lätt att hantera i etiskt känsliga situationer. När det inträffat missbruk av förtroende inom förvaltningen är det nämndens politiska ordförande som har ansvaret och har han eller hon brutit i detta medför kanske situationen ordförandens avgång. Högberg har intresserat sig för spänningen mellan politiker och kommunala chefer. I de intervjuer han återger menar tjänstemännen att det ibland finns ett tomrum, där de går in och tar över, exempelvis kan det ske vid politisk turbulens eller vid svag politisk styrning. Kanske är det i sådana tomrum som det kan uppstå otydliga gränser och risker för missbruk av förtroende.

Kraftfullt agerande

Det finns inget bageri som är renare än det där man haft salmonella (intervju 2).

Citatet syftar inte på bagerirörelsen utan på den kommun som upplevt och genomgått en skandal med kommunrepresentanter som missbrukat förtroendet. Om det som skett uppfattas som allvarligt och kommunen vidtar omfattande åtgärder då är det lika rent och ordningsamt som i ett bageri som sanerats, menar den intervjuade politikern.

Vi gick till ytterligheter och inte ens en lunch i skolmatsalen kunde man bjuda på utan tillstånd (intervju 2).

Precis som i ett bageri med upptäckt salmonella genomgick kommunen en omfattande sanering. Ett flertal politiker och tjänstemän avgick och kommunen tillsatte en helt ny ledning. Något annat var troligen inte tänkbart. Nord visar i en studie av kommuner som drabbats av politiska skandaler att en demokratisk omstart för det politiska förtroendet kan vara möjlig. Med hänvisning till vad han beskriver som en sval demokrati kan till och med ”heta politiska affärer” vara ett positivt inslag (1999). Det positiva skulle då bestå i att den svala, politiskt relativt ointresserade befolkningen dels skulle uppröras av oegentligheterna men även skulle uppleva politikernas förmåga att visa handlingskraft och vilja till förbättring.

Vi tänker verkligen gå till botten med det här. Ingen ska tro att vi sopar under mattan (intervju 6).

Ovanstående säger en annan drabbad politiker. Om det uppdragas att en förtroendevald eller en medarbetare handlat felaktigt ställs de ledande inom

kommunen inför att hantera situationen, gentemot den misstänkte men även gentemot medborgarna. Missbruk av förtroende kan vara så allvarligt att konsekvenserna innebär en polisanmälan, det kan vara aktuellt med en revision eller någon annan form av extern eller intern utredning. De styrande i kommunen kan i ett fall av misstänkta oegentligheter ställas inför ett etiskt val: ett snabbt fördömande av det inträffade eller att invänta vidare klarlägganden innan man agerar. Att agera kraftfullt och direkt är ett sätt att visa kommuninvånarna att man tar saken på allvar. Om tiden går och inga beslut fattas kan det framstå som om kommunledningen inte ser allvarligt på det inträffade. Samtidigt är det en medarbetare som inte är dömd och kanske inte uppfattar att man handlat felaktigt. Det är inte ovanligt att medarbetare som anklagats för förtroendemisbruk blir förvånade och inte ser det påstått felaktiga i sitt handlande. Vi återkommer till det nedan.

Vi måste även titta på andra verksamheter inom kommunen, det är lika farligt som dumt att säga att det bara rör sig om ett enskilt fall innan man vet ... (intervju 6).

Om man granskar de kommuner i landet som drabbats av medarbetarnas oetiska handlande under tiden för denna studie tycks det inte finnas något gemensamt mönster vad gäller omfattning eller antal inblandade personer. Det har rört sig om enskilda medarbetare som dragit fördel av sin position, det har förekommit härvor av förtroendemisbruk med många medarbetare inblandade och det finns exempel på hur skilda medarbetare inom olika sektorer inom samma kommun handlat felaktigt under samma tidsperiod.

Gå igenom vad som inträffade, hur kontrollsystem och rutiner kan förbättras (intervju 6).

Vad som behöver göras, säger en politiker i en drabbad kommun, är en rekonstruktion av vad som inträffat och därpå följande förbättringar av kontroll och rutiner som kan leda till tidig upptäckt om ett missbruk av förtroende åter skulle inträffa. En medvetenhet om effektiviteten i dessa system skulle även fungera preventivt genom att en hög risk för upptäckt avskräcker från förtroendemisbruk. Dessutom markeras gränser för acceptabelt och oacceptabelt handlande.

I diskussionerna med de intervjuade politikerna framkommer åsikter om att den som verkligen vill dra nytta av sin position (nästan) alltid finner vägar att kringgå systemet. Dessvärre kan man träffa på den inställningen hos en del individer, menar några av de intervjuade politikerna. Systemen bör vara så bra att arbetsgivaren, kommunen själva, ska upptäcka eventuella oegentligheter och det på ett tidigt stadium. Som företrädare för kommunen

vill man inte att det är journalister som avslöjar felaktigheter. Det bästa är givetvis att inget missbruk inträffar men om så skulle ske, bör kommunens representanter själva kunna ingripa på ett tidigt stadium. I intervjuerna framkommer förutom åsikten om den oärliga individen, inställningen att den som missbrukat sin ställning kan ha ställts inför möjligheter, otydliga regler och släpphänt kontroll. Intentionen hos individen har möjligen inte varit uppsåtlig att handla felaktigt men möjligheterna har medfört konsekvenser som man tappat kontrollen över. Följden av ett sådant resonemang är att kommunen har ett ansvar för att ha tydliga regler, ett kontrollsystem och att verka för en god etik. Det kan därför finnas anledning, menar intervjuade politiker, att ytterligare betona och främja den etiska diskussionen. I nästa stycke diskuteras politikernas inställning till etiska regler som en väg till etisk medvetenhet och vad forskning kring etiska regler påvisat.

Behovet av en etisk kod

Vid intervjubesöken i kommunerna ställdes frågan om förekomsten av en etisk kod. Politikerna var i allmänhet vaga och osäkra om detta men hänvisade till andra former av styrdokument.

Vi har ju kommunallagen. Den läser vi mycket i (intervju 2).

Flera hänvisar till lagstiftningen eller andra regelverk som rättesnöre för hur man ska handla. En uppfattning är att det som skulle kunna formuleras i en etisk kod redan finns och därför skulle en sådan vara överflödigt. Tveksamheten kommer sig också av att etik betraktas som sunt förnuft och inget man egentligen behöver särskilda dokument kring.

Självklart finns det etik och moral men det är en lika svår fråga som om vi arbetar efter barnkonventionen eller om vi tänker på kvinnligt och manligt. Självklart gör vi det, men vi sitter ju inte med checklistor. Det är så naturligt ... (intervju 6).

Just det att man tänker på etik som självklart kan i sig innebära ett dilemma:

Det finns en motsägelse, etiska regler är självklarheter, det blir ett problem med att formulera självklarheter eftersom det förstärker bilden av en kommun som inte lever upp till det självklara (intervju 6).

Den intervjuade politikern är inne på att formuleringen av etiska regler skulle ge en negativ bild av kommunen. Det kan vara en negativ bild utåt men även gentemot kommunens anställda och förtroendevalda. Att formulera en etisk

kod och sprida den skulle kunna uppfattas som att ledningen inte har förtroende för sina medarbetare. Detta är en inställning som är tvärtemot den som flera yrkesgrupper har haft i sina professionaliseringssträvanden. Att formulera sin yrkesetiska kod har varit en viktig markering av den egna gruppens kvaliteter. Professionens formulerande av koden har inför kunder, klienter etc. framstått som en försäkran om yrkeskårens kvaliteter. Å andra sidan kan en etisk kod som kommer ovanifrån, det vill säga från kommunledningen, uppfattas som ett ytterligare dokument bland många andra och en ytterligare arbetsuppgift. Då finns risken att de etiska normerna, trots ett innehåll som upplevs som relevant, inte förankras hos mottagarna (Silfverberg, 1996).

Den samlade bilden av politikernas inställning är en tveksamhet till behovet av att formulera etiska regler. Tveksamheten kommer sig av att etiken uppfattas som självklar, som sunt förnuft och att det redan finns regler för exempelvis jäv, attestering etc. De intervjuade politikerna är medvetna om att ett relativt stort antal fall av missbruk av förtroende har inträffat i de svenska kommunerna. Samtidigt som de vill definiera etik som sunt förnuft får de lov att erkänna att sunt förnuft inte alltid innebär samma sak för alla individer.

När någonting inträffar då hade man önskat ett sådant dokument (intervju 9).

I flera fall förklarar politikerna det inträffade med hänvisning till den enskilda individen. Den enskilda individen har inte besuttit det sunda förnuftet, menar man. Än vanligare är förklaringen att dessa personer har varit medvetna om det felaktiga i sitt handlande. Det finns alltid personer som tar tillfället akt och skor sig själva även om de vet att det är fel, lyder röster ur intervjuerna. Att en kommun anställer en sådan person är otur för kommunen och något som man tyvärr får räkna med kan inträffa. Kommunen måste täcka upp alla möjligheter till missbruk och felaktigheter med ett regel- och kontrollsystem. Skuld och ansvar förläggs i hög grad till enskilda individer.

”Jag har inte haft intentionen att fuska” säger den förvaltningschef som deltog i intervjuerna med anbudsgivarna. Att hon hade ett samarbete sedan tio år med den som sedan fick uppdraget och även gör reklam för dennes konsulttjänster på företagets hemsida ser hon inte som problematiskt (ÖC 2012-03-10).

En granskning av ett antal fall där kommunala tjänstemän och politiker har uppmärksamats för felaktigt handlande visar att de säger sig vara omedvetna om det felaktiga eller anse att de inte alls handlat med avsikt att gynna sig själva eller annan person på ett etiskt tvivelaktigt sätt. Detsamma konstaterar Patrik Johansson i sin studie av svenska kommunkandaler. I flera av skan-

dalerna verkar aktörerna snarare förvånade än generade, skriver han (2004). Denna inställning påvisas även i internationella artiklar av exempelvis Fernando (2006) som granskat förtroendemisbruk och politiska skandaler.

Atkinson och Bierling (2005) visar i en kanadensisk studie att den ökade regleringen av etik inom den politiska sfären inte har bidragit till ett förbättrat förtroende för politikernas uppträdande hos allmänheten. Slutsatsen forskarna drar av denna studie som bygger på ett omfattande empiriskt material är att det inte finns anledning att överinvestera i etiska regler i syfte att återställa allmänhetens förtroende för politiker och den politiska processen. Heintzman diskuterar i en artikel om offentlig sektor och etik att det nu är nödvändigt att fästa uppmärksamhet på förutsättningar i organisationerna för att främja ett sunt beteende hos individerna (2007). I stället för att fokusera de enskilda individerna och deras beslutsfattande bör, de fortfarande aktuella, normerna inom offentlig sektor utvecklas och infogas i organisationerna. Trots att det är lätt att tänka sig att regler och etiska koder är det rätta sättet att möta behov av en förbättrad etik bör vi inse, menar Heintzman, att förekomsten av regler och koder inte räcker för en bättre etik i organisationen. När vi följer etiska riktlinjer så är det för att vi har internaliserat de grundläggande värderingarna och därigenom är benägna att respektera och följa dem. En av de starkaste influenserna av den individuella etiken är de normer och värden som förmedlas i den organisation och professionella kultur som individen befinner sig i. Det vill säga det arbetsklimat och den kultur som råder på arbetsplatsen påverkar i stor utsträckning medarbetarnas etik. Agervall visar utifrån en svensk studie att struktur och planering av en verksamhet inte är neutrala instrument utan beroende på hur en verksamhet organiseras kan en etisk medvetenhet främjas eller förhindras (2000). Heintzman menar att på sex månader har en nyanställd anpassat sina normer och värderingar till den kultur som råder på arbetsplatsen (2007) och studier av det etiska klimatet (Rasmussen, Malloy, Agarwal, 2003) visar hur organisationens kultur formar individerna. Samtidigt ska man vara medveten om att det finns två disparata synsätt på organisationskultur där kulturen kan ses som ett kollektivt arv som individen kliver in i eller också kan kulturen betraktas som en organisationsvariabel som kan påverkas aktivt.

Organisationskultur och värdegrund

Organisationskultur eller företagskultur är begrepp som syftar på värderingar och synsätt som visar sig i hur man bedriver verksamheten och organiserar arbetet samt sättet att bemöta sina medarbetare och kunder. Normer och moraliska system är en del av kulturen. Siverbo har jämfört organisationskultu-

ren mellan fyra kommuner för att på så sätt beskriva och delvis förklara den utveckling de genomgått. Studien är inriktad på faktorer som främjar förmågan till gemensamt handlande och förändring i syfte att studera utvecklingsförlopp. Analysen inleds med en diskussion kring betydelsen av förtroende. Förutom medborgarnas förtroende är det inomorganisatoriska förtroendet viktigt för att främja en effektiv och gynnsam utveckling menar författaren. För ett framgångsrikt arbete för att stärka förtroendet nämns ledarskap, kommunikation, rättvisa procedurer samt att visa tilltro till medarbetarna. Siverbo påpekar att förtroende även har ett självändamål då det kan vara berikande i sig och påverka livskvaliteten (2004). Flera studier visar också att det finns ett samband mellan organisationskultur och hälsa i företaget eller organisationen (Philipson, 2011).

De samlade normerna i organisationskulturen kan beskrivas som en värdegrund. En organisations värdegrund kan vara manifest eller latent. Med latent värdegrund menas att den antingen saknas eller att en värdegrund visserligen finns men inte är känd, eller medveten, vilket resulterar i att verksamheten styrs av en dold samling värden. Den manifesta värdegrunden är väl formulerad och känd vilket innebär att den påverkar verksamheten i praktiken (Philipson, 2011). Vi har tidigare stött på begreppet värdegrund bland annat hos statens kompetensråd som formulerat det offentliga ethoset. Detta kan ses som ett konkret arbete för att lyfta fram och tydliggöra en existerande värdegrund som kanske inte tillräckligt uppmärksammats hos myndigheterna och deras medarbetare. Under de senaste åren har allt fler, först företag och därefter kommuner formulerat sina värdegrunder, ofta i samband med sitt varumärkesarbete eller framskrivandet av visioner och strategidokument. Om etik blev ett begrepp i var mans mun på 1990-talet syns detta nu komma att få stå åt sidan för begreppet värdegrund. Värdegrund syftar på ett kollektivs gemensamma etiska grundvalar och utmärkande för ett aktivt värdegrundsarbete är att det tar avstamp i formulerandet av grundläggande normer. Handlingar bedöms sedan som etiskt rätta eller felaktiga utifrån dessa grundläggande värderingar. Ibland är det enkelt att härleda riktlinjer inom organisationen till grundläggande värderingar i andra fall krävs en mer omfattande reflexion eller så hänger värdegrund och riktlinjer inte samman.

Det finns, eller bör finnas, ett tydligt samband mellan värdegrund och etisk policy. I det granskade materialet finns exempel på formulerad värdegrund med tillämpningar men även värdegrunder som inte, åtminstone inte på ett överskådligt sätt, anknyter till den etiska policyn. Det sistnämnda ger ett intryck av att kommunen uppfattar etik som begränsat till regler för jäv, mutor etc.

Valet att formulera en värdegrund kan utgå från skilda orsaker. Det kan

finnas ett genuint intresse för att organisationen på ett tydligt sätt ska genomsyras av sunda och önskvärda värderingar eller ett upplevt behov av att ta ställning i en tidsperiod vilken erfars som värderingsinstabil. Värdegrundsarbetet kan även initieras utifrån behovet av att profilera och urskilja den egna organisationen inte minst i ett konkurrenssammanhang. Vidare visar studier att organisationer som formulerat sin värdegrund är lönsammare än övriga företag (Philipson, 2011). Det är intressanta resultat som ger anledning till att fundera över vad det innebär. I flera studier menas med värdegrund att företaget arbetar med CSR, Corporate Social Responsibility. Detta gör flertalet av de större etablerade företagen idag, vilket kan innebära att företag med hög lönsamhet väljer att arbeta med CSR, etik och värdegrund, inte tvärtom. Värdegrundsarbetet i sig kan också innebära att faktorer som främjar inomorganisatoriskt förtroende aktiveras i en positiv form, som ledarskap, kommunikation, rättvisa procedurer och tilltro till medarbetarna. Det inomorganisatoriska förtroendet kan bidra till att öka organisationens effektivitet (Siverbo, 2004).

Nedan följer några exempel på hur svenska kommuner har formulerat sina värderingar. De kan framställas relativt kortfattat som i exemplet från Falköpings kommun:

Kärnvärden som känslor och värderingar
Stolthet
Öppenhet
Gemenskap
(Falköpings kommun)

Ibland utvecklas och förtydligas grundläggande värden som i exemplet hämtat från Strängnäs kommun:

Vår värdegrund har fyra ledord
Respekt
Vi bemöter alla med respekt och värdighet
Det innebär bland annat att
– Vi ser olikheter som en tillgång
– Vi lyssnar aktivt
– Vi bryr oss om varandra och visar ömsesidig respekt
(Strängnäs kommun)

Philipson diskuterar nackdelen med formuleringar som visserligen är enkla men inte uppfyller kraven på att vara klara och tydliga. Viktiga värden kan bli tomma och innehållslösa om de inte preciseras i verksamheten. Å andra sidan kan den kortfattade versionen av värdegrunden vara just en grund som

de skilda verksamheterna själva utvecklar vidare.

Trots skilda verksamhetsfält är de olika delarna av kommunen en och samma organisation. Det är därför rimligt att utgå från samma värdegrund. Alla kommuner har inte arbetat med att formulera en konkret värdegrund. Ofta kan man dock i de kommunala styrdokumenterna återfinna ett antal grundnormer för verksamheterna. Genom att kartlägga dem får man en bild av vad som kan kallas etisk plattform. Detta kan betraktas som ett fundament som bör såväl ifrågasättas, revideras som kompletteras för att bilda den gemensamma värdegrunden. Utifrån en sådan tydliggjord grund kan sedan ett arbete med vidare utveckling och implementering ta vid. Modellen nedan illustrerar hur implementeringsprocessen ner i den kommunala organisationen kan struktureras (Nikku, 1999).

KOMMUNENS ÖVERGRIPANDE NORMER

Den etiska plattformen eller värdegrunden

FÖRVALTNINGSNIVÅ

Precisering och tillämpning vad gäller den egna verksamheten

ENHETSNIVÅ

Konkretisering i den vardagliga praktikens etik

Kvalitetsarbete

Värdegrunden bör fungera som riktlinje för organisationens verksamhet, för medarbetarnas arbete men för att markera vikten av dessa värden bör de även uppmärksammas i kvalitetsarbetet och utvärderingar av verksamheterna. De i värdegrunden formulerade grundvärdena kan genom att brytas ner i delvärden användas som kvalitetskriterier. Särskilt när dessa värden konkretiseras i praktiken kan de fungera väl i utvärderingar.

Att en värdegrund inte behöver framstå som abstrakt och praktikfrånvärd visar ett exempel från Omsorgsnämnden i en tidigare studerad kommun. Den övergripande målsättningen om respekt för självbestämmande och integritet preciseras och tolkas med tillämpning i verksamheten. I måldokumentet återfinns tre olika ambitionsnivåer gällande boende. Integritetsbegreppet genomgår såväl en precisering som en kvantifiering utifrån dessa ambitionsnivåer vilket innebär att integritet omsatt i omsorgsnämndens ambitioner inbegriper inte bara att respektera utan även att aktivt verka för förbättrade möjligheter att främja av nämnden utpekade värden (Nikku, 1999). Exemplet visar på hur kvalitetskriterier och etiska värden sammanlänkas i en konkret verksamhet. Detta berör beslut på politisk nivå, planering och organisation på förvaltningsnivå och praktikerna ute i verksamheten.

Idén med en etiskt medveten organisationskultur kräver att detta utvecklas än mer. I den här rapporten har tonvikten legat på medborgarnas förtroende för kommunens politiker och förvaltningstjänstemän. Ett förtroende kan inte enbart grundas på avsaknaden av missbruk och etisk oredlighet, vilket kan sägas utgöra en grundförutsättning, utan är även en konsekvens av kommunens arbete och genomförande av de kommunala uppdragen. Det senare syftar på det som av de intervjuade politikerna utpekats som resultat av det politiska arbetet men även på vägen för att uppnå resultat. I det följande kapitlet ställs frågan om etisk reflexion synliggörs i det kommunpolitiska arbetet.

Sammanfattande kommentarer

I detta kapitelns inledande del har de intervjuade politikernas uppfattningar om vad som skapar och bibehåller medborgarnas förtroende redovisats. Det finns en stark betoning på att som politiker vara synlig och tillgänglig i samhället. Vidare för man fram resultaten av det politiska arbetet och genomförandet av politiska beslut som förtroendeskapande. De intervjuade kommunpolitikerna ställde sig i viss mån tveksamma till etiska riktlinjer i kommunen. De menade bland annat att dessa regler redan fanns i andra dokument, att det är självklara normer och att det blir märkligt att formulera självklara regler för medarbetarna.

Studier från såväl Sverige som internationellt visar dock att moraliska övertramp och förtroendemissbruk inträffar frekvent men att i många fall har inte aktörerna själva uppfattat att de gjort fel (Johansson, 2004, Fernando, 2006). Ett ökat antal etiska regler leder dock inte automatiskt till minskat antal moraliska överträdelser. För att ett etiskt perspektiv ska bli framgångsrikt krävs att organisationen utvecklar en etiskt medveten kultur.

En etiskt medveten kultur går utöver att följa regler. Det innebär att uppmärksamma den etiska dimensionen och reflektera över etiska aspekter i det dagliga arbetet. För utvecklandet av en för organisationen gemensam etiskt medveten kultur krävs formulering av grundläggande normer och en gemensam implementering i verksamhetens praktiker. Alltför många organisationer arbetar idag med värdegrunder vilket kan vara en fruktbar väg att gå. För att värdegrunden ska inlemmas i organisationskulturen och konkretiseras ner i praktikeretiken krävs ett väl förankrat implementeringsarbete. De formulerade normerna i värdegrunden bör tolkas och konkretiseras i de skilda verksamheterna. För att bidra till en etisk medvetenhet bör de också ingå naturligt i kvalitetsarbete och utvärderingar.

Etik och politik

När politikerna tillfrågades om förtroende och etik så var deras svar framförallt inriktade på frågor av ”uppförandekaraktär”. Kanske är det missbruket av förtroende och de kommunkandaler som behandlats i massmedia som påverkat tankegångarna. Många av de etiska koderna för kommunernas medarbetare är också inriktade på regler med den formen.

För en fördjupad innebörd av etik och etiska normer i kommunernas styrdokument får man exempelvis gå till det som formulerats under rubriken värdegrund. I en värdegrund formuleras grundläggande normer för kommunens verksamhet. I goda exempel är sedan dessa konkretiserade och förankrade i den praktiska verksamheten. Frågan vi ställer oss nu är vilken roll etik har i själva det politiska beslutsfattandet. Vilket utrymme för och uppmärksammande av etiska perspektiv finns det där?

Expansionsnormen

En tidigare granskning av bakomliggande normer och värden för kommunpolitiska ställningstaganden visar att en av de viktigaste normerna är expansionsnormen (Nikku, 2003). Det är mycket tydligt att expansion betraktas som utomordentligt viktigt. Tillväxt ses som ett centralt och egentligen aldrig ifrågasatt värde.

Många svenska kommuner kämpar mot ett vikande befolkningsunderlag och de konsekvenser det i förlängningen för med sig. Oftast är det den yngre delen i befolkningen som minskar, man flyttar till utbildningsorter och attraktiva arbetsplatser. En minskad befolkningsmängd och en högre medelålder kan medföra en nedåtgående spiral med minskade skatteinkomster, svårigheter att finna arbetskraft, minskad företagsetablering och nedlagd affärsverksamhet. Andra kommuner expanderar men ser även i den processen det viktiga i att inte stagnera.

Till följd av den vikt som expansionsnormen tillskrivs kommer den att dominera i många beslut och medföra att andra värden kommer att få stå tillbaka.

Kommunen lägger gräs på fotbollsplanen för 4,2 miljoner kronor. Samtidigt saknar äldreomsorgen 2,3 miljoner för äldreboende till färdigbehandlade patienter (ÖC, 2010-11-25).

Ovanstående exempel, hämtat ur en indignerad insändare i lokalpressen, kan vara en konsekvens av expansionsnormen. Kommunen, som visar vikande befolkningsunderlag, önskar framstå som ett attraktivt boendalternativ, inte minst för unga barnfamiljer som bidrar med såväl skatteintäkter som statsbidrag. Barnfamiljer attraheras inte av en utomordentlig äldreomsorg utan ser mera till faktorer som fritidssektorn. Därigenom ett gott skäl att satsa på fotbollsplanen. I förlängningen kan kanske den satsningen också innebära ett skattemässigt tillskott som gynnar äldreomsorgen.

Nu är det ju inte så att det politiska ställningstagandet innebär ett konkret val mellan gräs till fotbollsplanen och tak över huvudet för de äldre. Icke desto mindre fördelas budgeten mellan nämnder och dessa har sedan att hantera sin verksamhet utifrån de tilldelade medlen. Detta kan leda till snäva prioriteringar för omsorgsnämnden och positiva planer för kultur- och fritidssektorn.

Skillnaden mellan de mindre och större kommunerna framträder emellaná:

... en viktig fråga här för oss politiker att driva är ju att vi får ha en bensinstation. Det är ju ingenting som Linköpingspolitikerna behöver bry sig om (intervju 7).

De svårigheter som frånvaron av en bensinstation innebär är inget som invånarna i en större kommun funderar över. 1968 fanns det 9000 bensinstationer i Sverige, 2007 var de 3500 och ytterligare 1000 beräknades försvinna åren därefter (Mattsson, 2010). I vilken mån en jämförbar samhällsservice över landet är ett mål i framtiden och inom vilka sektorer är oklart.

Bensinstationens vara eller inte vara, som bekymrar politikerna i en mindre kommun, är ett exempel på hur många kommunpolitiska frågor har en pragmatisk inriktning, ärenden måste komma till en praktisk lösning. En intervjuad politiker menar att även om den politiska ideologin genomsyrar sättet att tänka så är det många frågor där det egentligen bara finns en "kommunuppfattning." Det, menar hon, innebär att dessa frågor inte ger upphov till diskussioner mellan politiker från olika partier utan man är eniga om att, såväl som hur, driva frågan för kommunens bästa. Även i Fredrikssons intervjuer av kommunpolitiker framgår att de inte ser politisk ideologi som något som i större omfattning förekommer i nämndernas arbete, bland annat till följd av den pressade ekonomin och statlig styrning. Några menar att ideologin finns i bakgrunden och påverkar den enskilde politikerns handlande, andra säger att man tvingas hålla tillbaka sina egna värderingar (2005, s. 32). Samtidigt finns tydliga ideologiska markeringar i vissa frågor som exempelvis införande av vårdnadsbidrag till barnfamiljer.

Etiskt perspektiv

Allt fler frågor som berörs av politiska beslut uppfattas ha en etisk karaktär menar Bexell som beskriver denna tendens som en remoralisering av politiken (Bexell). På nationell nivå har den etiska dimensionen lyfts inom flera områden, såsom skyddet av integritet och prioriteringar inom hälso- och sjukvård.

I en tidigare studie av den etiska dimensionen av det politiska beslutsfattandet i de kommunala nämnderna konstaterades det att etiken lyste med sin frånvaro. Med det menas att det var ytterst sällan som politikerna refererade till etiska normer i sina argument eller resonemang. När diskussionerna utvecklades var det dock ibland möjligt att tolka resonemanget i etiska termer (Nikku, 2003). Även i intervjuerna i denna studie har politikerna svårigheter med att ge exempel på etiska överväganden de gjort i beslutsfattande. Inte för att etiken är frånvarande utan för att det etiska perspektivet inte har ett självklart uttryck och plats i politiken.

Ovan har expansionsnormen återgivits samt politikernas hänvisande till kommunens bästa. Båda är begrepp som i sig kan diskuteras, ifrågasättas och preciseras. Såväl expansionsnormen som kommunens bästa är normer som i allmänhet hänvisar till hela kommunen och dess invånare. Det som är intressant att vidare lyfta inom det kommunpolitiska området är det etiska perspektivet på hur enskilda individer och grupper berörs av beslut. I intervjuerna framträder några sådana områden vilka diskuteras nedan.

Östgötaregionens kommuner har gemensamt samlat sig kring att ta ansvar för och organisera mottaganden av ensamkommande flyktingbarn. ”Alla kan inte göra allt men alla kan göra något” är en beskrivning av kommunernas gemensamma ageranden. Detta initiativ kommer fram som exempel på ett kommunpolitiskt ärende med en etisk dimension, ett ärende där man resonerat utifrån etiska grunder. Här vägs in att det handlar om barn, barn som har kommit till vårt land utan sina föräldrar eller andra anhöriga, som kommer från svåra förhållanden i länder med krig, svält och fattigdom.

En av de intervjuade politikerna diskuterar kring hur mottagandet av flyktingar och människor från andra kulturer blivit tydliggjort som ett etiskt ansvar i och med att partiet Sverigedemokraterna tagit plats i riksdagen. Partiet, som anses ha en främlingsfientlig politik utan respekt för människors lika värde, kan i praktiken bli den faktor som ökar övriga partiets etiska medvetenhet och engagemang i dessa frågor, menar han. Om så kommer att ske har partiets inträde i riksdagen haft en paradoxal effekt. Det är ju inte så att de etiska grundvalarna för mottagande av människor från andra länder har saknats men det etiska perspektivet har synliggjorts i och med debatten om Sverigedemokraternas människosyn. Övriga partier och enskilda politiker har därigenom tvingats formulera och pröva sina argument och värderingar bland

annat i frågan om flyktingmottagande, som därmed framträder som en etisk fråga i en förnyad belysning.

Att frågor som berör barn, och särskilt då barn i en utsatt situation, uppfattas ha en etisk dimension framgår då de återkommer i flera exempel från de intervjuade politikerna. Att organisera stödet för barn som har svårigheter till följd av sjukdom och funktionshinder på ett samordnat sätt i syfte att stödet ska bli det rätta och förmedlas utan långa väntetider är ett sådant fall. Härefter ligger inte något etiskt dilemma. Det är först om denna åtgärd skulle ställas mot åtgärder för andra grupper eller andra alternativa handlingar som det kan uppstå en konflikt. Att inte ge dessa barn ett bra stöd skulle däremot kunna ses som oetiskt i vårt välfärdssamhälle. Detta är ett exempel på hur beslut som har en tydlig etisk grund inte alltid framträder eller lyfts som en etisk fråga i den politiska diskussionen.

Även i andra exempel på frågor som politikerna menar har en etisk dimension framträder vad som brukar benämnas som svaga grupper, eller grupper gentemot vilka vi har ett särskilt ansvar. De ärenden som återkommer i flertalet av intervjuerna, som orsakat diskussion och där det krävts väl genomtänkta argument i debatten, är beslut om att lägga ner en skola och organisationen av äldreomsorgen. Skola och omsorg är två viktiga och omfattande verksamhetsområden för kommunerna. Alla blir i olika livsfaser berörda av dessa verksamheter, själva, genom anhöriga och vänner eller som personal. Därigenom finns ett stort intresse hos alla politiska partier och allmänheten i dessa frågor. Samtidigt finns det flera angelägna områden för kommunen. Det är inte möjligt att satsa ensidigt på ett område. Genom att det finns ett omfattande intresse och en debatt kring ett ämne tvingas ställningstaganden och grunden för dessa att tydliggöras. Det kan medföra att de etiska argumenten framträder eller det kan visa sig att det etiska perspektivet inte har fått utrymme i den politiska diskussionen.

Att lägga ner en skola

Möjligen är det hotet om att lägga ner ett BB som i samma omfattning kan orsaka så starka känslor bland kommuninvånare som nedläggningen av en skola. En skolnedläggning innebär att barn som haft nära till den befintliga skolan får längre resväg. Eleverna flyttas från det nära, lokala och välkända till en större skola där man upplever att de riskerar att inte bli uppmärksammade på samma sätt som individer utan försvinner i mängden av barn. ”Det stora” i form av lokaler och antal kontakter kan upplevas som skrämmande och negativt. Dessutom upplevs ofta nedläggningen av en skola som ett tecken på att orten inte längre uppfattas som attraktiv eller utvecklingsbar. Den kan,

i vissa fall, framstå som en avfolkningsdel av kommunen och som en del av kommunen som det inte längre finns en politisk vilja att stödja i form av service. Upprätthållandet av en levande landsbygd med landsbygdsskolor är en politisk ambition som drivs av framförallt centerpartiet och har i många kommuner lyfts som så kallad hjärtefråga. En hjärtefråga är en fråga man särskilt drivit under valkampanjen och därför ogärna vill kompromissa i. I de kommuner där man bildar en koalition brukar partierna vara angelägna om att inte låta dessa frågor stå tillbaka i kompromisser. Det ställningstagande som ligger bakom ett beslut kan därför hos samarbetande representanter vara en del i en uppgörelse långt utanför den aktuella frågan vilket kan placera också det etiska ställningstagandet i en annan kontext.

En nedlagd skola kan innebära tomma och förfallna lokaler i bebyggelsen och starka argument vid fastighetsförsäljning som närheten till dagis och skola försvinner och påverkar prissättning på villor. Miljön i byn eller samhället påverkas genom att barn och ungdomar försvinner under dagtid. Sammantaget kan hotet om nedläggning av en skola uppfattas som en kollektiv kränkning av lokalsamhället och dess boende. Om valet står mellan skolorna i två orter kan det göra upplevelsen än värre för de drabbade i det samhälle som mister sin skola.

Exempel från de studerade kommunerna visar att argumenten för nedläggning av en skola ofta är ekonomiska. Det blir inte ekonomiskt försvarbart med anställd personal som förutom lärare inbegriper insatser av kökspersonal, städpersonal, vaktmästeri, skolhälsovård och skolskjutsar samt underhåll av skolbyggnader och utrustning. Inte sällan sammanfaller hotet om nedläggning med att skolans lokaler kräver en större renovering eller upprustning. Vidare kan det bli svårigheter med att upprätthålla ämneskompetens i alla delar av undervisningen eller den bredd av valmöjligheter som en större enhet kan erbjuda. Små enheter kan även diskuteras ur en pedagogisk synvinkel. Här ställs de mindre grupperna och den trygghet i lärsituationen det kan innebära gentemot den kreativitet och det utbyte som kan förekomma i lärande tillsammans med klasskamrater på samma nivå.

I ett flertal av de studerade kommunerna har man lagt ner skolor. Nedläggningarna har orsakat debatt och meningsskiljaktigheter. Enskilda politiker har utpekats och fått motta både hotfull och osaklig kritik. I intervjuerna framkommer även ett tydliggörande av aspekter för den enskilde individen. Politikerna diskuterade bland annat kring vikten av att barnen skulle ha möjlighet att finna vänner.

Finns det bara en i min klass, i samma ålder och vi blir osams ...
(intervju 7).

Genom att lägga större fokus vid de enskilda barnen och deras perspektiv lyfts också en etisk dimension där de enskilda individerna och hur de påverkas ingår. Genom att diskutera i termer av vänskap, trygghet eller andra viktiga värden får det etiska perspektivet en tydligare plats i det politiska beslutsfattandet tillsammans med de ekonomiska, pedagogiska och strukturella. På så sätt är det möjligt att även i de politiska besluten ge plats åt de etiska normer som återfinns i styrdokument.

Kommunens varumärke

Givetvis kan även kommuner ha nytta av att konsekvent och långsiktigt arbeta med att förstärka en positiv bild av sig själva – bygga sitt varumärke (Spjuth, 2006).

I en analys av det förtroendeskapande arbetet i kommunerna bör även formulerandet av kommunens varumärke beaktas. Här kommunicerar kommunen värden och normer gentemot såväl anställda, medborgare som omvärlden. Varumärke, varumärkesstrategier och värdet av varumärkesexponering är inte längre en fråga enbart för kommersiella företag och produkter. Idag konkurrerar även städer, kommuner, regioner och länder om uppmärksamheten. Det finns en etablerad varumärkesplattform för varumärket Sverige och motsvarande arbete bedrivs i många andra länder.

Stora delar av den offentliga sektorn brottas med imageproblem, mediekritiken har varit hård och i vissa fall rättvis. Det allmänna intrycket av denna negativa framställning av området har fått stå relativt oemotsagd. Dahlqvist och Melin menar i sin studie av varumärken i offentlig verksamhet att det till stor del beror på den offentliga sektorns oförmåga att förmedla en motbild (Dahlqvist och Melin, 2010, s. 62–63). Statliga myndigheter, landsting och kommuner har sakta börjat uppmärksamma att ett aktivt varumärkesarbete kan omfatta även dem och inte enbart rent kommersiella företag. Varumärke står också för ett bredare koncept än enbart en logotyp och en slogan. Ett strategiskt varumärkesarbete innefattar bland annat verksamhetsstyrning, identitetsbyggande och kommunikationsstrategier. Som ett led i detta ingår att formulera värden för kommunen och dess målsättningar.

I förmedlingen av bilden av den offentliga organisationen, kommunen, finns dock betydande skillnader gentemot ett företags framställning av sitt varumärke. Den politiska organisationen bygger på en process där den politiska majoriteten och oppositionen förmedlar delvis skilda, och dessutom kritiska, perspektiv på kommunen och den verksamhet som bedrivs. Det finns även rollkonflikter mellan att vara politiker och medborgare som kan bidra till en

otydlig framställning. Slutsatsen är att en välskött och väl fungerande kommun riskerar att inte kunna nå ut med denna bild av sig själv till följd av ett splittrat förhållningssätt i organisationen. I förlängningen kan det till och med leda till en negativ bild av kommunen (Dahlqvist och Melin, 2010).

Det finns argument som talar för ett aktivt varumärkesarbete, som att kommunen bör vara synlig och förmedla en positiv bild. Man kan även komma med invändningar mot att detta är allt för kommersiellt präglat för att vara en kommunal angelägenhet eller att det är en kostsam trend som kommer att falna efter en period. Varumärkesarbetet verkar dock ha etablerat sig i de svenska kommunerna. Det som är intressant är den vikt som läggs på att identifiera olika värden i organisationerna, deras närområden och målsättningar. Här återfinns ofta även etiska värden och det finns därigenom förutsättningar för att kombinera detta arbete med en revidering eller ett förtydligande av den etiska dimensionen av organisationskulturen.

Den visuella delen av ett varumärke består ofta av ett namn, på ett företag, en organisation eller produkt, samt en logotyp och eventuellt ett kort skriftligt budskap. Förutom den visuella bilden är kommunikationen av varumärket och de associationer det väcker hos mottagaren väsentliga delar av det strategiska varumärkesarbetet. Bakom detta som möter betraktaren finns en i omfattning varierande process för att fastställa och formulera verksamhetens idéer, visioner, identitet och värdegrund.

Nyttan av (starka) varumärken i näringslivet är idag väl känd med den ökade försäljning det kan innebära eller för att attrahera nya medarbetare. Varumärket är ett vapen i den konkurrens som råder. Med hänvisning till diskussionen om expansionsnormen befinner sig idag även kommunerna i en konkurrenssituation. Kommunerna konkurrerar om invånare, arbetskraft, företag och besökare. Samarbete och nyttiggörande av grannkommunernas tillgångar kan vara en annan form av konkurrensmedel, då för den gemensamma regionen gentemot andra regioner.

Medelåldern i Sveriges befolkning ökar, liksom i andra europeiska länder. En mycket stor andel offentliganställda kommer att gå i pension under den närmaste framtiden. Samtidigt kommer det att saknas ung arbetskraft som fyller på de tomma tjänsterna och det förväntade ökade behovet inom vissa sektorer. Att framstå som en attraktiv arbetsgivare blir därmed viktigt för att attrahera befintlig arbetskraft såväl som framtida. I konkurrensen om arbetskraft har begreppet ”employer branding”, det vill säga arbetsgivarvarumärke, etablerats som en särskild nisch att beakta i företagens, och nu även kommunernas, strategiarbeten.

Vi tänker som så att våra unga ska ut i världen för att utbilda sig

och skaffa erfarenheter ... sedan när de blir dags att bilda familj och bosätta sig ska valet vara att återvända hem (intervju 9).

Det finns en diskussion kring huruvida unga människor ser hög lön eller andra faktorer som styrande i valet av arbetsgivare. I enkäter riktade till studenter anger t ex en hög andel att god etik och moral är viktigt vid valet av framtida arbetsgivare. Det ger en fingervisning om att framtida arbetssökanden tillhör en generation med en utbildning som även innefattar etik och ansvarsfrågor och lägger vikt vid dessa frågor (Edenhall, 2008). Utifrån en sådan diskussion kan det finnas ytterligare anledning att utveckla en tydlig identitet för arbetsgivarvarumärket som reflekterar organisationens kultur och påvisar utvecklingsmöjligheter.

Det finns även interna skäl för ett starkt varumärke. Studier visar att välkända varumärken fungerar som ett organisatoriskt kitt. Detta kan stärka såväl individuella medarbetarens självbild som skapa en stolthet över den egna organisationen, det senare värdefullt även i det förtroendeskapande arbetet.

De bästa ambassadörerna [för kommunen] är medarbetarna (intervju 5).

När det gäller en organisation som kommunen kan man diskutera om man ska se kommunen och kommunens anställda som en organisation eller om man kan vidga sfären och även se att varumärkesarbetet kan handla väl så mycket om att skapa kitt mellan medborgarna.

Tidigare har det varit så att ... Man har inte ... Idag är man stolt över att bo i vår kommun. Men jag vet precis när det verkligen vände, det var vid det stora evenemanget, mycket folk som besökte vår kommun och regnade gjorde det, men de sa att vad fint det är, vad bra ni har ordnat, och då var det som våra invånare också fick syn på det och sträckte på sig och ... (intervju 9)

Även Syssner som studerat kommunernas varumärken som platsmarknadsföring är inne på att detta arbete också ämnar till att skapa identitet och platsbyggnad hos befolkningen (Syssner, 2012, s. 78). Detta både som ett värde i sig och utifrån föreställningen om att så kallade mjuka utvecklingsfaktorer skapar goda förutsättningar för utveckling och tillväxt. Syssner diskuterar även storytelling, det vill säga att lyfta fram berättelsen om företaget, organisationen eller som i det här fallet kommunen som ett led i en identitetsutveckling. Detta återfinns på ett tydligt sätt i denna studies intervjuer, exempelvis där en kommunpolitiker i diskussionen om kommunernas varumärkesarbete slår fast att:

... jag tror vi vann valet på vår beskrivning av vår stad (intervju 6).

Här återfinns berättelsen om avstampet i historien, om vikten att vårda, bevara, göra synligt och att ur detta utveckla den nya staden och dess verksamheter.

Ofta innehåller dessa berättelser inom organisationer en moralisk poäng, med avsikt att de normer som kommer till uttryck ska reproduceras in i samtiden och hos medarbetarna. Så berättas hos företaget Anderson & Company om hur dess grundare Arthur Anderson följde sin mors råd om att "tänka ärligt och handla ärligt" när illvilliga affärsbekanta erbjöd goda affärer i utbyte mot en rundhänt muta. Genom att historien om Arthur Anderson och hans mors etik återberättas syftar företaget till en gemensam moralisk identitet hos medarbetarna som förvaltare av normerna om rättrådighet och om att stå emot mutor och bestickning.

En liknande strategi, med en tillbakablickande beskrivning och ett tydliggörande av arvet av goda normer för tillämpning i nutid kan återfinnas hos kommuner och i deras varumärkesarbete. Om varumärket tidigare sågs som en kommunslogan där uttrycket "där hjulen snurrar" har varit ett av de vanligare, är konceptet mer omfattande i dagens platsmarknasföringsarbete. Att formulera kärnvärden och/eller värdegrund är en del av detta strategiarbete. Som Syssner visar kan dessa värden som lyfts fram ha en mer eller mindre tydlig koppling till etik (2012).

Mjölby kommuns *Världsvan och Hemkär* är en beskrivning av de tänkta kommuninvånarna i framtiden och ger en vision för kommunen att arbeta mot. Man tänker sig att unga människor söker sig från kommunen för utbildning och arbete men att man i samband med familjebildning ska längta tillbaka och återvända. Visionen, som givetvis är mer omfattande än den kärnfulla beskrivningen av dagens och framtidens kommuninvånare, innehåller värden som kan tolkas, diskuteras och utvecklas i etiska termer men är inte i första hand en etiskt driven vision.

Andra kommuner har tydliggjort just de etiska värdena. Vimmerby kommun utgör ett exempel på detta och värdegrunden är dessutom tydliggjord som grund för hela samhället, inte enbart för de kommunala verksamheterna. Kommunens värdegrund tar avstamp i Astrid Lindgrens berättelser och för fram normer om ansvar, mod och fantasi. Dessa värden kommuniceras sedan genom symboler och associationer från Astrid Lindgrens verk (Syssner, 2012, s. 104).

I Astrid Lindgrens värld är ingen människa utbytbar. Alla får plats och alla är lika värdefulla. (Vimmerby kommun 2007:6, för utförligare analys se Syssner 2012).

Alla kommuner lyfter inte fram och tydliggör just etiska värden i sitt varumär-

kesarbete (se Sysssners analys av värden i platsmarknadsföring). Om man väljer att arbeta med varumärke eller platsmarknadsföring är det dock ett tillfälle att utarbeta, utveckla och vidare implementera en befintlig värdegrund. Inte minst kan etik få en annan betydelse än att enbart omfatta ”uppföranderegler” om den utgår från en värdegrund för hela verksamheten.

En etisk värdegrund för alla?

I denna studie har diskuterats förtroendeskapande arbete i kommunerna bland annat utifrån etiska regler, organisationsetik, värdegrund och varumärke. Medan de förra är avgränsade till kommunens medarbetare och i vissa fall avsedda för konkretisering i skilda kommunpraktiker kan de värden som formuleras i platsmarknadsföring ha för avsikt att omfatta hela kommunbefolkningen. Är det möjligt? Kan politikerna besluta även om vilka etiska normer jag som medborgare ska följa? I kommunernas skapande av värdegrund har man i många fall försökt lyfta fram befintliga värden. Avsikten har varit att bygga vidare på det som medarbetare och invånarna kan känna igen sig i. Samtidigt kopplas ofta de värdena till visioner inför framtiden och tar plats i målstyrning. Den studie av etik i kommunal vardag som gjordes för drygt tio år sedan visade att etiska värden var ovanliga eller otydligt framskrivna inom de kommunala verksamheterna och deras styrdokument (1999). Sedan dess har en tydlig utveckling skett. Idag har många kommuner och kommunala verksamheter formulerat etiska koder, etiska regler och värdegrunder. De finns ofta tillgängliga genom kommunernas hemsidor. I en framtida studie av etik, normer och värden inom den kommunala sektorn skulle det vara angeläget att närmare skildra invånarnas möte med den värdemässiga styrningen. Om nu platsmarknadsföring har kommit att bli en del av kommunernas strategiarbete är en vidare studie av de värden man väljer att tydliggöra av intresse. I vilken mån kan dessa värden ses som etiska värden och i vilken omfattning arbetar svenska kommuner med att formulera etiska värden som grund för identitetsbyggande och framtidsstyrning. Och det som framförallt är av intresse: hur tas dessa värdeformuleringar emot av invånarna och i vilken mån lyckas implementeringen.

Sammanfattande reflektion

Kommunal etik kan enligt de intervjuade kommunpolitikerna stå för två saker. I väldigt hög grad hänvisar de till etiskt uppförande, det vill säga att inte missbruka förtroende, att inte sko sig på kommunens bekostnad, vara uppmärksam mot jävsförhållanden och vad som kan betraktas som mutor. Den andra formen av etik är den etiska dimensionen i politiska beslut. Exempel på det senare som framkommer i intervjuerna är synen på människovärde och frågor som involverar svaga grupper av medborgare som inte alltid själva kan hävda sina behov. Dessutom nämner man ärenden som givit upphov till debatt och engagemang i befolkningen. Ofta handlar det om åtgärder som berör skola och omsorg.

Den här rapporten handlar om hur man inom kommunerna arbetar för att säkerställa medborgarnas förtroende för dess representanter. Här ingår de båda aspekterna av etik. Såväl ett etiskt uppförande som att uppmärksamma den etiska dimensionen i politiska beslut kan ha inverkan på medborgarnas förtroende för kommunens styre.

De intervjuade politikerna har diskuterat olika förklaringar till de etiska skandaler och det missbruk av förtroende som drabbat svenska kommuner. De framför i flera fall att det är svårt att skydda sig mot dem som missbrukar förtroende och utnyttjar sin ställning. Vad som krävs, menar man, är väl fungerande kontrollsystem. Här läggs i hög grad skulden på individen som är den som handlar felaktigt. Samtidigt ser man kommunens ansvar i att förhindra möjligheten för medarbetare att utnyttja sin ställning.

En andra förklaring som framkommer i intervjuerna är att i flera fall har politiker och tjänstemän som inte handlat i enlighet med förtroendenormer inte haft intentionen att handla felaktigt. Det kan till och med vara så att avsikten har varit att få ett för kommunen och dess invånare så bra resultat som möjligt. Det som framstår som tvivelaktigt handlande och missbruk av förtroende kan i själva verket vara en medveten intention att handla för kommunens bästa.

Den tredje förklaringen till missbruk av förtroende som diskuterades av de intervjuade politikerna var vad som brukar benämnas ”det sluttande planet”. Nyttjande av kommunens bilar, utrustning och kontantkort eller hotellövernattningar och middagar på kommunens bekostnad kan ha börjat som ett regelmässigt förfarande. Med tiden har gränserna gradvis töjts och för varje

gång har det man sett som moraliskt acceptabelt flyttats en bit längre från den ursprungliga begränsningen. Den som har handlat har varit ouppmärksam och kanske även omgivningen som inte påtalat felaktigheter.

Arbetet för att skapa ett gott förtroende för kommunens representanter hos allmänheten består av förebyggande och främjande åtgärder. De intervjuade politikerna lyfter även fram vikten av åtgärder när missbruk av förtroende inträffat.

För att medborgarna ska kunna ha ett förtroende för kommunens representanter är det av stor betydelse, menar de intervjuade politikerna, att visa att man tar det inträffade på allvar. Något annat skulle innebära att man riskerar att förmedla en bild av att man inte anser medborgarnas åsikter och förtroende som betydelsefullt, att man håller varandra om ryggen, att man anser det som framkommit inte är anmärkningsvärt och i förlängningen att handlingar som överskrider regler eller innebär otillbörligt nyttjande förekommer också bland övriga kommunrepresentanter.

Det förebyggande och förtroendeskapande arbetet innebär delvis samma åtgärder. De förebyggande åtgärderna har dock en tonvikt på föreskrifter, regler, kontrollsystem och rapporteringsfunktioner. De intervjuade politikerna har i viss mån ställt sig tvekande till etiska regler. Några menar att det redan finns regler i andra styrdokument, andra att det ger uttryck för misskreditering av kommunens medarbetare att sätta det självklara på pränt. Etiska regler kan också upplevas som en ytterligare pålaga ovanifrån. Samtidigt finns det stora värden i att formulera en skriftlig etik. Genom det nedskrivna kan regler och förväntningar tydliggöras. Det finns dokument att hänvisa till vid tveksamheter. Den etiska koden kan tjäna som introduktion för nyanställda, som utbildningsmaterial och som diskussionsunderlag vid fortbildningar och medarbetarsamtal.

I studien efterfrågades vad politikerna såg som betydelsefullt för att främja förtroendet hos medborgarna. De intervjuade kommunpolitikerna förespråkade i hög grad att vara synlig i samhället. Synligheten ger medborgarna en bild av det kommunpolitiska arbetet men även möjlighet att ta kontakt för att påverka och informera sig. Det har i tidigare studier visat sig att möjligheten att påverka liksom närheten till kommunpolitikerna har betydelse för medborgarnas förtroende (exempelvis Norén Bretzer, 2005). Även resultat är betydelsefullt, och inte minst då i konkreta ärenden som ligger nära de enskilda medborgarnas intresse. Massmedia har genom sin rapportering en viktig del i att föra ut information om beslut och åtgärder. I takt med utvecklandet av nya sociala medier kan därför politikernas initiativ till att delta i dessa nya former vara betydelsefull, inte minst för att nå andra grupper än de traditionellt tidningsläsande och genom att få möjlighet att föra ut sina egna ställningstaganden i aktuella frågor.

Denna studie, samt även en tidigare observationsstudie vid kommunala nämndsammanträden, visar att det etiska perspektivet sällan aktualiseras i det kommunpolitiska samtalet eller beslutsfattandet. Det betyder inte att politikererna är oetiska utan snarare att de inte har för vana att tala i termer av etik. När de ombads identifiera politiska ärenden med en etisk dimension så förde de fram beslut som påverkar utsatta grupper eller grupper som har svårt att göra sig hörda, alternativt ärenden som orsakat mycket debatt och diskussion. Det etiska perspektivet las framförallt på att genomföra en åtgärd snarare än på att diskutera etiska perspektiv på val och prioriteringar. Det senare skulle kunna bidra till att tydligare lyfta fram hur enskilda invånare berörs av politiska beslut samt vilka etiska normer som aktualiseras och ligger till grund för olika handlingsalternativ.

Om det kommunala demokratiska styret ska ha invånarnas fortsatta stöd och våra kommuner ska styras av folkvalda politiker från trakten är befolkningens förtroende en viktig del. Nord (1999) menar visserligen att ett sviket (kommunalt) förtroende har en chans till omstart men frågan är om det kan tåla alltför återkommande ifrågasättanden och vilken tid det kan ta återställa ett förtroende. Risken finns att förtroendet för enskilda politiker även övergår till ett misstroende av systemet och institutionerna.

Värdegrund och organisationskultur

Att formulera sin värdegrund har aktualiserats bland flera kommuner, i samband med formulerandet av policydokument och framtidsvisioner eller i samband med att man formulerat sitt varumärke. Denna form av värdearbete har blivit tydligare och kan betraktas som utvecklandet av en etisk plattform för hela det kommunala verksamhetsområdet. Tidigare har diskuterats vikten av att implementera värden och etiska normer. En etisk kod, plattform eller värdegrund ger ingen etisk verksamhet per automatik. Kloka men abstrakta värden måste konkretiseras ner i praktikerna, annars kan de framstå som otydliga, som avlägsna eller som inte angelägna för de enskilda verksamheterna. En brist som kunnat påvisas tidigare är att det visserligen funnits etiska regler och normer för statliga och kommunala verksamheter men att dessa inte har varit kända ner i organisationerna (Nikku, 1998, 1999). En möjlig orsak kan vara att etik och etiska normer har setts som fristående regler utan att kopplas samman med verksamheten eller som delvis självklara. Ett sådant synsätt kan innebära att etik blir något som man lyfter fram på en utbildningsdag men som inte får utrymme i den dagliga praktiken.

Internationell forskning har visat att ett ökat antal etiska regler i organisationer inte leder till en förbättrad etik. Vad som har betraktats som betydelsefullt, är det organisationsklimat som råder. Ett arbete med etiska regler

eller värdeimplementering kan påverka detta klimat positivt. Av betydelse är att den värdemässiga strategin tydliggörs och implementeras i alla led. Det skulle i en kommunal organisation innebära i politisk debatt och beslut, i förvaltning och i verksamheter. Detta har dock inte systematiskt studerats, utan snarare är det det omvända förhållandet som uppmärksammas. Inom organisationer där oetiskt handlande eller missbruk av förtroende förekommit har detta upprepats eller kunnat uppmärksammas inom olika delar av organisationen.

Om påverkan av organisationskulturen är en väg att gå för förbättrad etik, det vill säga för att förebygga missbruk av förtroende och för att främja en gott förtroende, skulle detta kunna drivas tillsammans med ett värdegrundsarbete i exempelvis det nu i många kommuner uppmärksammas varumärkesarbetet. Det kan då vara en väg för en utveckling mot vad som skulle kunna kallas organisationsetik eller kommunitik, det vill säga en etik implementerad i organisationskulturen.

Litteratur

- Andersson, Staffan, Bergh, Andreas, Erlingsson, Gissur, Ó, Sjölin, Mats. 2010. *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm. Norstedts.
- Atkinson, Michael, M., Bierling, Gerald. 2005. "Politicians, the Public and Political Ethics: Worlds Apart", *Canadian Journal of Political Science*, 38:4, pp 1003-1028.
- Bexell, Göran. Refererad på <www.esh.se>, Institutet för organisations- och arbetslivsetik / Forskningsområdet Etik och politik / Etik och politik. (2011-10-01)
- Blennberger, Erik. 2009. "Att tolka tillit – begrepp och grundfrågor", i Trädgårdh, Lars. (red) *Tillit i det moderna Sverige. Den dumme svensken och andra mysterier*. Stockholm. SNS Förlag.
- Bok, Sissela. 1979. *Att ljuga. Moraliska val i offentligt och enskilt liv*. Stockholm. Rabén & Sjögren.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö. Liber.
- Citron, Britt-Marie. 1999. *Sölve & Co. Korruptionsskandalen i Motala*. Stockholm. Norstedts Förlag.
- Deltér, Sara. 2004. *Ett hot mot demokratin. Förtroendevalda som utsätts för våld eller hot om våld*. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet.
- Edenhall, Ylva. 2008. *CSR som arbetsgivarvarumärke*. <www.e24.se> 2011-04-12.
- Erikson, Malgorzata. 2004. *Lokala politiska ledare – ett kollage av diskurser*. Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet. (avh.)
- Erlingsson, Gissur, Ó. Öhrvall, Richard. 2010. *Politikens villkor. Om engagemang och avhopp i kommunpolitiken*. Linköping. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet. Rapport 2010:4.
- Erlingsson, Gissur, Ó., Linde, Jonas, Rothstein, Bo, Ekengren Oskarsson, Henrik. "Svensk korruption mer än bara repor i fasaden." DN-debatt. *Dagens Nyheter*. 2011-10-11.
- Falk, Jan-Erik. 2011. *Rättvis handel i offentlig upphandling – en guide för etisk och miljörelaterad upphandling*. Fairtrade Sverige.
- Fernando, Shanti. 2007. "Ethics and Good Urban Governance in Toronto: The Tale of Two Love Affairs", *Canadian Public Administration*, vol 50, iss 3, p 437-48.

- Fredriksson, Jan. 2003. *Politisk kultur och samhällsengagemang. En etnologisk studie av den parlamentariska vardagen*. Stockholm. Carlssons.
- Fredriksson, Jan. 2005. *Utvald medborgare. Ifrågasatt som politiker*. FoU Skåne. Skriftserie 2005:3.
- Grosse, Julia. 2009. "Forskning om tillit i Norden – innehåll, särart och tomrum", i Trädgårdh, Lars. (red) *Tillit i det moderna Sverige. Den dumme svensken och andra mysterier*. Stockholm. SNS Förlag.
- Guzman, Rebecka. "Var femte chef öppen för mutor". *CS-jobb*. 2011-05-27.
- Heintzman, Ralph. 2007. "Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation?", *Canadian Public Administration*, vol 50, no 4, pp573-602.
- Högberg, Örjan. 2007. *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. Linköping. Linköping Studies in Arts and Science No. 391. (avh.)
- Johansson, Patrik. 2004. *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg. Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet. (avh.)
- Kjellander, Claes-Göran, Silberstein, Margit. 2008. *I mänsklig makt. Om politikens vardagar*. Stockholm. Brombergs.
- Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). 2009. *Den gemensamma värdegrunden för de anställda*.
- Korsell, Lars. 2005. "Fiffel och fusk i slott och koja", i Sjöstrand, Glenn (red) *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö. Liber.
- Ledarna. Sveriges chefsorganisation. *Vart pekar chefens etiska kompass?*, Rapport från Ledarnas chefsbarometer 2012.
- Lindgren, Astrid. 1963. *Emil i Lönneberga*. Stockholm. Rabén & Sjögren.
- Lundquist, Lennart. *I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*. Stockholm. Fritzes. SOU 1997:28.
- Lundquist, Lennart. 2001. "Tystnadens förvaltning", i *Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete*. Stockholm. Socialstyrelsen.
- Mattsson, Kristina. 2011. *Landet utanför. Ett reportage om Sverige bortom storstaden*. Stockholm. Leopard förlag.
- Möller, Tommy. 1998. *Politikerförakt eller mogen misstro? En översikt*. Stockholm. Svenska kommunförbundet.
- Nikku, Nina. 1998. *Den gode tjänstemannen. En kartläggning av etiska normer vid statliga myndigheter*. Linköping. Utvecklingsrådet för den statliga sektorn och Centrum för tillämpad etik.
- Nikku, Nina. 1999. *Etik i kommunal vardag. Från målsättning till praktik*. Linköping. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet.

- Nikku, Nina. 2003. *Etik, politik & ekonomi. Om normer och värden i de kommunala nämndernas arbete*. Linköping. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet. Rapport 2003:2.
- Nord, Lars. 1999. *När demokratin får börja om. Lokal politik och opinion efter de politiska affärerna i Gävle och Motala*. Stockholm. Styrelsen för psykologiskt försvar. Meddelande 150.
- Norén Bretzer, Ylva. 2005. *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet. (avh.)
- Papakostas, Apostolis. 2009. *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Philipson, Sten. 2011. *Kan en värdegrund skapa framgång?* Lund. Studentlitteratur.
- Putnam, Robert. 1992. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.
- Rasmussen, Ken, Malloy, David, Agarwal, James. 2003. "The ethical climate of government and non-profit organizations implications for public-private partnerships.", *Public Management Review*. 5:1, 83-97.
- Sandgren, Claes. "Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land." DN-debatt. *Dagens Nyheter*. 2011-10-10.
- Siverbo, Sven. 2004. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner. En studie av Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum*. Lund. Studentlitteratur.
- Silfverberg, Gunilla. 1996. *Att vara god eller att göra rätt*. Nya Doxa.
- Spjuth, Agneta. 2006. *Kommunen som varumärke. Att stärka kommunens profil*. Höganäs. Bokförlaget Kommunlitteratur AB.
- Strömbäck, Jesper. 2000. *Makt och medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna*. Lund. Studentlitteratur.
- Sveriges televisions valundersökning. VALU Riksdagsvalet 2010. 2010-09-19.
- Syssner, Josefin. 2012. *Världens bästa plats? Platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Lund. Nordic Academic Press.

Artiklar i dagspress

- Aftonbladet*. 2010-11-24. Greven riskerar böter för båthus.
- Folkbladet*, Norrköping. 2010-10-13. Misstänkt för grovt mutbrott.
- Jusektidningen*. 2011-03-10 Debatten om whistleblowing het i Norge.
- Sydsvenskan*. Omkretsen. 2007-06-04. "Krångligt med etik."

Svenska Dagbladet. 2010-11-30. Att vara modig har ett högt pris.
Östgöta Correspondenten. 2012-03-10. Jag har inte haft intentioner att fuska.
Östgöta Correspondenten. 2011-03-26. Politiker misstänks för bidragsfusk.
Östgöta Correspondenten. 2011-08-30. Miljöpartiet vill ha system mot
 korruption.
Östgöta Correspondenten. 2010-11-25. Dags för kursändring i Vadstena.
Östgöta Correspondenten/TT. 2010-11-20. Chef sparkas för mobilprat på tåg.
Östgöta Correspondenten. 2009-12-04. Mjölbypolitiker avgår.

Etiska koder, värdegrunder och övriga etikdokument

Bengtsfors kommun. <www.bengtsfors.se>
Borlänge kommun. <www.borlange.se>
Borås kommun. <www.boras.se>
Enköpings kommun. <www.enkoping.se>
Fairtrade. <www.fairtrade.se/fairtrade-city>
Falköpings kommun. <www.falkoping.se>
Halmstad kommun. <www.halmstad.se>
Kungälv kommun. <www.kungalv.se>
Luleå kommun. <www.lulea.se>
Melleruds kommun. <www.mellerud.se>
Migrationsverket. <www.migrationsverket.se>
Motala kommun. <www.motala.se>
Simrishamns kommun. <www.simrishamn.se>
Skellefteå kommun. <www.skelleftea.se>
Skurups kommun. <www.skurup.se>
Strängnäs kommun. <www.strangnas.se>
Växjö kommun. <www.vaxjo.se>