

AFA Försäkring  
Att: Forskningschef Hans Augustson  
106 27 STOCKHOLM

## Organisations- och arbetslivsetik – för kommuner och landsting

Utveckling av ett forskningsområde vid Institutet för organisations- och arbetslivsetik (IOA), Ersta Sköndal högskola

Institutet för organisations- och arbetslivsetik (IOA) vid Ersta Sköndal högskola startade sin verksamhet under hösten 2007 med en grundfinansiering från Vattenfall och Folksam. Under 2008 anslöt sig även LKAB. Den övergripande inriktningen för institutet är att arbeta med tillämpad etik med inriktning på frågor inom offentlig förvaltning, näringslivet och civilsamhällets organisationer.

Etik inom offentlig förvaltning omfattar naturligtvis etiska frågeställningar och vägval för verksamheter inom kommuner och landsting. Vi har fått ett planeringsanslag från AFA Försäkring för att inventera viktiga forskningsområden och utveckla forskningsprojekt inom detta område. Denna text utgör en avrapportering av detta planeringsarbete och en beskrivning av de forsknings-teman och frågor vi finner särskilt viktiga inom kommunsektorn.

Det finns naturligtvis en mängd olika etiska frågeställningar inom ramen för kommuners och landstings uppdrag och verksamheter. I denna redovisning tar vi upp sådana som under senare år varit föremål för diskussion i media. Då utgår vi främst från ledarartiklar i dagspress och i SKLs tidning Dagens Samhälle. Vi väljer att ta upp teman som inte redan varit föremål för en mer omfattande forskning vid lärosäten med särskilda forskningsenheter för kommunstudier.

### **Forskningsområdet: Etik i kommuner och landsting**

Samtliga teman vi tar upp här uppfattar vi som angelägna för forskning vid IOA och för tre av dessa ämnen har vi utarbetat särskilda projektansökningar till AFAs ansökningstillfälle den 27 augusti. Vi avser att återkomma med ansökningar längre fram i fråga om de andra ämnena och kommer naturligtvis också framöver att söka anslag även från andra forskningsråd.

#### *1 Kommunernas identitet och uppdrag*

Den ekonomiska krisen och den osäkra ekonomin i många kommuner har intensifierat diskussionen om vilket innehåll det kommunala uppdraget bör ha. Bör inte kommunerna i ett kärvt ekonomiskt läge hålla sig till sitt kärnuppdrag? Men hur kan det kärnuppdraget formuleras? Räcker det att en kommun gör det som lagstiftning och nationellt gällande regelverk kräver? Men hur attraktiv blir i så fall en sådan kommun att bo i och att vara medarbetare i?

Krav på en minimalisering eller renodling av det kommunala uppdraget tycks stå i motsättning till en påtaglig ambition i svenska kommuner – oavsett vilka partier som har den politiska makten. Ambitionen är att kommuner alltmer ser sig som identitets- och meningsskapande för dem som bor i kommunen och även – fast delvis i annan betydelse – för dem som är medarbetare där. Kommuner talar alltmer om sitt ”varumärke”, formulerar säljande sentenser om sin identitet och utvecklar olika normtexter för sina verksamheter, numera ofta under beteckningen ”värdegrund”.

Vi söker nu medel för en studie om dessa frågor i en ansökan med rubriken: *Värdegrund och identitet i kommuner och landsting*. En viktig fråga i den studien är hur rollen som medarbetare berörs av olika kommunala ambitioner och policytexter. Vilken ledningsfilosofi och personalpolitik kommer till uttryck i sådana dokument och hur kommer de till användning?

## 2 Medborgarnas rätt till valfrihet

Ytterligare en klar trend av betydelse för kommunernas arbete är synen på medborgaren som en konsument med rätt till valfrihet, inom vård, omsorg och skola. Valfriheten handlar om att kunna välja bland olika utförare av en offentligt finansierad insats. För att den valfriheten ska vara intressant förutsätts att det finns olika alternativ att välja mellan och att det finns relevant information om de olika alternativen. Idealet tycks vara en marknad med ett utbud som medborgaren väljer mellan.

En etisk reflektion inför denna ståndpunkt handlar om innehållet och det eventuella värdet av denna valfrihet – till exempel i fråga om äldre- och handikappomsorg. Den begränsas ju oftast till att kunna välja utförare. Den handlar inte om att få välja vilken omfattning insatserna ska ha – bortsett från möjligheten att säga nej till en föreslagen insats.

En annan etisk fråga handlar om förekomsten av väljarkompetens, eller mer exakt, vilka problem som uppstår när informationen kring olika vårdalternativ saknas eller kräver stora insatser för att samlas ihop och värderas. De alltmer talrika valsituationerna aktualiserar olika frågor kring ställföreträdande ansvar i anslutning till mindre beslutskompetenta vårdtagare.

En tredje etisk fråga som ibland väcks, handlar om det kan bli en värderingsförskjutning i verksamheten när den bedrivs i mer marknadsliknande former. Vad händer i mötet mellan vårdgivare och vårdtagare när en omsorgskultur utan vinstintresse förändras i en mer affärs- mässig riktning? Hur ser argumentationen ut för respektive emot sådana förändringar?

## 3 Den kommunala verksamhetens effektivitet

Idén om medborgarnas rätt till en valfrihet kombineras inte sällan med uppfattningen att kommunala verksamheter är *ineffektiva*. Tanken är att det som utgör ett kommunalt ansvar blir bättre och mer effektivt utfört om det sker inom ramen för en marknadskonkurrens mellan olika utförare, med kommunen som finansiär och vanligtvis också som beställare. Utöver att valfriheten uppfattas som en rättighet ses den också som en betingelse för ökad kommunal kostnadseffektivitet.

Frågan om kommunala verksamheters effektivitet är främst en empirisk fråga. Vissa bestämda ståndpunkter i den frågan kan visserligen ha en ideologisk anknytning till en skepsis mot staten och den offentliga sektorns omfattning och karaktär. Men själva frågan om graden av kommunal effektivitet inom olika verksamheter kan inte avgöras genom etisk reflektion och argumentation och ligger utanför vår inriktning. Det vi avser att studera är främst hur argumentationen för den kommunala ineffektiviteten är uppbyggd, om och hur sådana påståenden beläggs, till exempel i ledartiklar i dagspress eller i annan ideologisk diskussion. Vilka deltar (inte) i debatten? Vilka effektivitetsbegrepp används? Hur används empiriska argument?

#### 4 Bemötande

Ett tema som fått allt större uppmärksamhet inom omsorg och sjukvård, liksom i olika former av stöd och service är bemötande. Uttrycket har blivit en summerande teknisk term för den grundsyn på och den attityd inför medborgaren som kommer till uttryck inom olika verksamheter. Kraven på ett ”bra” eller ”gott” bemötande får delvis olika innebörd beroende på vilken verksamhet och situation det handlar om. Generella krav på bemötandet är att det ger uttryck för respekt och empatisk uppmärksamhet.

Den nya uppmärksamheten på bemötandet leder till en omprövning av yrkesrollen för offentliga tjänsteinnehavare, inte minst för dem som sysslar med myndighetsutövning, till exempel biståndsbedömare inom äldre- och handikappomsorgen. Rollen som opartisk myndighetsutövare som enbart vägleds av förvaltningsrättsliga lagar och politisk styrning kan ifrågasättas. Dels har arbetslivet länge utvecklats med ambitionen att enskilda medarbetare får ett ökat utrymme att bidra med kunskap, erfarenhet och sin personlighet i lösandet av arbetsuppgifter, dels betonas alltmer personligt bemötande och en servicekultur i mötet med medborgaren/brukaren/klienten. Det är angeläget att ur etiska utgångspunkter analysera hur relationen mellan byråkratisk distans och personlig närvaro utvecklas inom olika offentliga verksamheter.

Under en längre tid tycks delvis nya ideal ha vuxit fram inom många offentliga förvaltningar i fråga om grundhållning inför medborgaren. Det kan ses som uttryck för ökade krav på respekt och en jämlik serviceinriktning från medborgarnas sida i deras roller som kunder, brukare, klienter, vårdtagare och intressenter. Det är angeläget att studera sådana förändringar och analysera policytexter och etiska koder samt att arbeta med frågan om vad en ideal och rimlig bemötanderepertoar innebär i olika typer av verksamheter.

Tidsmässigt är denna uppmärksamhet på bemötande parallell med kraven på valfrihet. I båda fallen tycks det handla om en uppfattning om medborgarens rättigheter.

Inom ramen för det här avrapporterade planeringsanslaget har vi utvecklat en bred studie om bemötandetemat i den ansökan som har rubriken: *Bemötande – begrepp, bakgrund, teorier och ideal*. Den studien berör arbetslivet i kommuner och landsting i hög grad och de krav som ställs på de många yrkesgrupper som direkt möter medborgaren i olika situationer.

Undertecknad Blennberger har även nyligen behandlat bemötandetemat i en statlig utredning som ger förslag på en formulerad värdegrund för äldreomsorgen: *Värdegrund för äldreomsorgen – underlag och kommentarer*. Bilaga 4 i *SOU 2008: 51. Värdigt liv i äldreomsorgen*.

#### 5 Risk för ohanterlig kostnadsnivå – prioriteringar och egenfinansiering

Ytterligare ett viktigt tema i diskussionen om det kommunala uppdraget är oron för en *framtida behovssituation som leder till en ohanterlig kostnadsnivå*. För primärkommunerna gäller det främst den demografiska utvecklingen som innebär en allt större andel äldre medborgare.

Den utvecklingen medför också kostnader för sjukvården på landstingskommunal nivå. Till kostnadsutvecklingen för sjukvården kommer också den ökade medicinska specialiseringen, som ger bättre behandlingsförutsättningar, men ofta även ger ökade kostnader. Detta medför också svåra *prioriteringsproblem*.

En motsvarande prioriteringsdiskussion är ännu inte etablerad inom äldreomsorgen. I båda fallen finns en diskussion om att medborgarna (eller de medborgare som kan) måste ta ett större eget kostnadsansvar för sin vård och omsorg.

Även här ligger det ett stort värde i att precisera vilka etiska frågor som utvecklingen aktualiserar och att genomföra noggranna och ideologiskt obundna analyser av den argumentation som kommer till användning.

Hur kan klassiska etiska grundvärden – som humanitet, solidaritet och rättighetsteorier – aktualiseras i den här diskussionen? Och hur kan man balansera ett rättvisebegrepp som handlar om prestation och/eller kompensation med rättvisa utifrån likhet och behov? Vad kan en rättighetsdiskussion leda till? Kan man hänvisa till ett solidaritetsbegrepp i en diskussion om prioriteringsfrågor mellan generationer? Mellan olika kommuner? Mellan grupper med olika vårdbehov?

### 6 Vård med vinstutdelning

De ökade möjligheterna för privata företag – liksom för organisationer inom det civila samhället – att etablera sig som utförare av sjukvård, omsorg och utbildning har lett till en diskussion om i vilken utsträckning det är legitimt att göra betydande ekonomiska vinster som delas ut till ägarna. Att ett företag eller en ideell organisation gör en vinst som används för att utveckla verksamheten torde vara ganska okontroversiellt. Vinst på skolan, omsorgen och vården tycks uppfattas som ett problem under förutsättning att vinsten är påtagligt stor och att den delas ut till ägarna. Vilka argument används i den här diskussionen? Vilka utgångspunkter bör man välja för en kritisk prövning av argumenten?

Andra frågor man kan ställa är vilka värderingsmässiga utmaningar som detta närmande mellan marknad och politiskt styrd förvaltning innebär? I vilken mån är frågor om vårdens och omsorgens finansiering, reglering, organisering resp utförande av etisk karaktär? Vilka etiska problem och vägval är det i så fall fråga om? Hur påverkas skolans, omsorgens och vårdens innehåll och hur påverkas yrkeslivet inom dessa sektorer och arbetsplatsernas karaktär av ett ökad marknadstänkande? Ger det ökad vitalitet och kreativitet? Högre prestationskrav? Nya belöningsystem? Etc.

Vi planerar att framöver göra en argumentprövande studie om frågan om vinst inom vården, men har ingen utvecklad ansökan om detta ännu. Undertecknad Brytting har dock skrivit några explorativa artiklar kring detta ämne:

”Får man tjäna pengar på de fattiga?” i antologin *Vinst*, utgiven av Ersta diakoni, Verbum, 2007

*God vinst*. Kolumn i Annonssbilaga från Mikrofinanshuset, 2008 och

“Superficial Malfunctions on the Financial Market – About the need for a differentiated financial sector”, i *Microfinance – Towards a small-scale solution for increased Swedish welfare*. Sparbanksakademien, 2009. Tillsammans med Lars-Olof Hellgren.

### 7 Klinisk läkemedelsforskning med kontroversiella rollkonflikter

Debatten om vinster i vården bygger på en föreställning om att skattefinansierad vård bygger på en annan uppsättning värden och normer än kommersiell verksamhet. Klinisk forskning – exempelvis utprovning av nya läkemedel – skapar en liknande värderingsmässig mångfald när forskning om läkemedel, medelstilldelning för sådan forskning, läkemedelstillverkning och landstingsdriven sjukvård ska ske sida vid sida. En sida i den diskussionen är att samma personer kan ta avgörande roller inom flera av dessa områden. En annan är att kliniska forskningsprojekt innebär att tre förmodat olika värde- och normsystem (medicinsk forskning, kommersiell läkemedelsindustri och offentligt finansierad vård) hamnar i ett beroendeförhållande. Aktörerna har därför att hantera eventuella konflikter och/eller synergier mellan dessa värden och normer. Direktiven till den statliga utredning som nyligen la fram sin slutrapport: *Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården* (SOU 2009:43) nämner de etiska frågorna men de förbigås helt i rapporten.

En tidigare inskickad ansökan har omarbetas och en utvidgad ansökan på engelska ligger för närvarande för bedömning hos Riksbankens Jubileumsfond. Vi söker nu även medel från AFA Försäkring för en studie med rubriken: *Kommersialisering av medicinska forskningsresultat – en etisk analys av klinisk forskning*.

### 8 Korruption och bedrägerier i kommuner och landsting

Varje undersökning av korruptionens utbredning innehåller kraftiga varningar för hur siffrorna ska tolkas. Mörkertalen är mycket stora och definitionsproblemen legio. En antydning om omfattningen fås i en internationell undersökning av *PriceWaterhouseCoopers* 2007. Där rapporterades att 43 procent av företagen hade blivit utsatta för betydande ("significant") bedrägerier.<sup>1</sup> (Innebörden av "significant" överläts till intervjupersonen själv.) Den genomsnittliga rapporterade förlusten uppgick till drygt 1,2 miljoner USD per företag och år. Till detta kommer kostnader från bedrägerier som inte upptäcks plus kostnader för att hantera bedrägeriet när det avslöjats. Den senare beräknas till cirka 250 000 USD per företag och år. Totalt uppskattar rapportförfattarna att de undersökta företagen på grund av bedrägerier åsamkades kostnader på 2,8 miljarder USD per år. Dessutom skadas varumärket, motivationen och lojaliteten bland medarbetarna påverkas negativt och affärsrelationer försämras.

Det finns ingen anledning att tro att den offentliga sektorn i Sverige är förskonad från denna typ av brottslighet. Brottsförebyggande rådet rapporterar i en undersökning av mut- och bestickningsfall i Sverige, att i de fall där förundersökning har inletts så arbetade över 80 procent av muttagarna inom den offentliga sektorn.<sup>2</sup> Av mutgivarna arbetade nästan 95 procent i privata bolag. Muttagarnas näst största branschtillhörighet (efter myndighetsvärlden) var den offentliga sjukvården. Muttagarna är nästan lika vanligt förekommande inom den offentliga fastighetsförvaltningen som inom stats-, kommun- och stadsledning.

Vid IOA pågår för närvarande ett nystartat projekt som undersöker de mer moralsociologiska organisatoriska mekanismerna bakom allvarliga chefsbedrägerier. Det empiriska underlaget är hämtat från större internationella företag. Analysen görs utifrån ett intresse för att förstå det samspel mellan brottslingen och dennes kollegor och chefer som leder fram till ett bedrägeri och varför misstankar har så svårt att leda till åtgärder respektive preventivt arbete. Existensen av korruption och bedrägerier får lätt karaktären av ett *tabu* i en organisation som bygger på tillit – den blir bokstavligen o-tänkbar.

En planerad fortsättning av detta projekt är att undersöka likheter och skillnader mellan korruption och bedrägerier i privat respektive offentlig sektor.

Under hösten publicerar IOA följande artikel i ämnet: *Brytning: Den bedrägliga tilliten – om direktörer som bedrar och om organisationer som gör det möjligt*, i De Geer & Trollestad (red): *Etik i arbetsliv och affärer*, SNS Förlag 2009. Under 2010 kommer en engelskspråkig bok ut på Gower förlag där *Brytning* medverkar.

### 9 Kulturell mångfald och samhälllig integration

Ett delvis nytt problem inom både skolan och socialtjänsten består av en balansgång eller direkt konflikt mellan att dels respektera en kulturell mångfald, dels att arbeta för integration och att hävda individuell frihet och jämställdhet mellan kvinnor och män. En sida av det problemet berör villkoren för flickor som växer upp i patriarkala miljöer med starka hedersföreställningar kring samlevnad och sexualitet. Vilken mångfald är rimlig? Vad kan tolereras – och hur kan

<sup>1</sup> PriceWaterhouseCoopers (2007), *Economic Crime: people, culture and controls*, PricewaterhouseCoopers.

<sup>2</sup> *Korruptionens struktur i Sverige*. Rapport 2007:21, BRÅ

man argumentera för begränsningar av en sådan tolerans? Detta är ett problem som är särskilt påtagligt inom grundskolan.

Friskolan som fenomen innebär ett avsteg från ett av idealen bakom den gamla enhetskolan, där alla barn inom ett område går i samma skola och får samma undervisning. Särskilt omdiskuterade är religiöst eller livsåskådningsmässigt profilerade friskolor som möjligen kan utgöra ett hinder för ideal om integration och ömsesidig tolerans. Hur kan man argumentera för och emot sådana skolor? Med vilka argument kan man göra en avvägning mellan respekt för olika kulturella och religiösa traditioner samt föräldrars önskemål å ena sidan och å andra sidan värnandet av integration och barns möjligheter att få en bredare kulturell referensram?

I studien om *Värdegrund och identitet i kommuner och landsting* (se ovan) avser vi att också behandla frågor av det här slaget.

### *10 Kommun- och landstingsägda företag*

Kommuner och landsting bedriver en omfattande företagsamhet, ibland i konkurrens med privata företag. Vilken särart har sådana företag? Vilken är deras identitet och karaktär i relation till offentlig förvaltning och i relation till näringslivet? Hur ser de argumentationslinjer ut som talar för respektive emot att en kommun bör bedriva en viss form av företagsamhet? Bör kommunalt ägda företag ha en särskild etiskt grundad inriktning i frågor om personalpolitik, kundpolicy, prissättning, miljöhänsyn etc?

Frågor om offentligt ägda företag aktualiseras inte minst vid ett politiskt maktskifte. Nyckelpersoner i företagen kan ibland bytas ut. Etablerade, kanske omedvetna överenskommelser som reglerat umgänget mellan aktörerna kan ifrågasättas. Vilken stabilitet och förutsägbarhet är nödvändig för ledningens planering?

Ett viktigt område för analys är också vilka bedömningsfrågor som aktualiseras i samband med olika former av samverkan eller avtal mellan privat och offentligt, till exempel genom olika former av offentliga upphandlingar och entreprenader, då privata företag och även företag som drivs av ideella föreningar kan tävla med kommunala bolag eller med att motsvarande verksamhet drivs i kommunal regi utan att ha formen av ett bolag.

Ett forskningsprojekt om kommunala bolag, kan bli en fördjupning av den studie av kommuners identitet och värdegrund som vi nu har sökt medel för.

### *11 Chefskap inom kommuner och landsting*

Att vara chef inom en offentlig verksamhet har delvis en annan karaktär än chefskap inom näringslivet. Det hindrar inte att ledarskapsteorier som främst har utvecklats för näringslivets verksamhetslogik kan ha en relevans också för chefskap inom kommuner och landsting. Men vilka specifika villkor och valsituationer aktualiseras för en chef inom en offentlig institution eller för en viss typ av offentlig verksamhet? Finns det etiska problem och etiska normer som främst har relevans för verksamheter inom kommuner och landsting? Vilken ledarskapskompetens behövs för att stärka medarbetarnas förmåga att hantera de värdekonflikter som vårdande och fostrande arbetsuppgifter kan innebära?

Ett samarbete har påbörjats med Carl Reinhold Bråkenhielm, professor i livsåskådningsforskning vid Teologiska institutionen vid Uppsala universitet, för att utveckla ett långsiktigt forskningsprogram om etik och människosyn i ledarskapsteorier.

Undertecknade har publicerat följande texter i dessa frågor de senaste åren:

Blennerger: *Etik och ledarskap – etisk kod för chefer*. Liber och Svensk Chefsförening 2007;

Blennerger: Dödssynder och lust i chefsrollen. Artikel i *LOOP* nr 8. Volym 4, 2008;

Brytting: Synden – ledarskapets död. Artikel i *LOOP* nr 8. Volym 4, 2008 och

Blennberger: Chefen och etiken – om risker och dygder i chefsrollen, i De Geer & Trollestad (red): *Etik i arbetsliv och affärer*, SNS Förlag 2009 (under publicering).

### Summerande översikt

Vi identifierar alltså följande etikteman av aktuell relevans för kommuner och landsting:

1. En minimalistisk syn på kommuners uppgift som bestående av lagstadgade kärnuppdrag kontra en bredare och närmast expansiv uppfattning om kommuners roll.
2. Kravet på att medborgaren har rätt till valfrihet i fråga om att välja olika utförare av kommunalt finansierade tjänster.
3. Synen på kommunala verksamheter som ineffektiva och en uppfattning om att inslag av marknadskonkurrens ger en mer effektiv användning av kommunens resurser.
4. Ökade krav på ett bra bemötande av medborgaren i kommunernas olika verksamheter.
5. En oro för en framtida behovssituation som blir ohanterlig ur kostnadssynpunkt och i praktiken leder till svårbedömda prioriteringar med betydande försämringar för en del medborgare och/eller kräver ett ökat finansiellt egenansvar.
6. En diskussion om vinstens – eller snarare vinstutdelningens – legitimitet inom vård, omsorg och skola.
7. En diskussion om rollkonflikter och risker för jäv i klinisk läkemedelsforskning inom landstingens sjukvårdsverksamhet.
8. Korruption och bedrägerier i kommuner och landsting.
9. Konflikter mellan att stödja kulturell mångfald och samhällelig integration.
10. Kommunala företag och verksamheter – deras identitet och karaktär i relation till motsvarande verksamheter som drivs av privata företag eller organisationer inom det civila samhället.
11. Chefskap inom kommuner och landsting – utifrån vilka managementsteorier?

Vad gäller tema 1, 4 och 7 har vi skickat in projektansökningar till AFA Försäkring den 27 augusti.

### Publicering och spridning av forskningsresultat

Det är en klart uttalad ambition hos IOA att den etikforskning som bedrivs ska vara föremål för aktuell samhällsdebatt, att forskningsresultaten ska ges betydande spridning, främst genom att de trycks som böcker på ansedda förlag och som artiklar i ansedda och spridda tidskrifter. Forskningsresultaten ska också formuleras så att de ska kunna ligga till grund för utveckling av pedagogiska insatser och utvecklingsarbete. Undertecknade medverkar ofta på nationella konferenser i frågor som berörs av denna redovisning och det medför också en bra spridningsmöjlighet för viktiga forskningsresultat.

### Planeringsarbetets genomförande

Det är främst vi två undertecknade forskningsledare som arbetat med denna forskningsplanering. Viktiga insatser har också gjorts av teol dr Susanne Wigorts Yngvesson, BSc, magister i religionsvetenskap Andreas Linderyd och socionomen och journalisten Gunhild Wallin.

Vi har haft ett samråd med SKL, liksom med ett flertal kommuner, om utformningen av studien om kommuners identitet och värdegrund. Vad gäller studien om bemötande och den planerade studien av chefskap har vi haft ett samråd med Akademikerförbundet SSR och Svensk Chefsförening. Bedrägeristudien utförs i kontakt med Brottsförebyggande rådet. Studien av etiska frågeställningar kring klinisk forskning har diskuterats inom Karolinska Institutets Etikråd.

Erik Blennberger  
Forskningsledare vid IOA, docent, teol dr

Tomas Brytting  
Forskningsledare vid IOA, docent, ekon dr