

Att arbeta inom offentlig förvaltning

En studie i vilka svårigheter Försvarsmaktens tjänstemän möter när de ska grunda och styra sin verksamhet efter det allmänna intresset

Abstract

Offentliga förvaltningar och dess tjänstemän upptar en stor del av vårt demokratisystem. Deras uppgift är att verkställa politikerns beslut och se till medborgarnas bästa. Men hur enkelt är det egentligen för tjänstemännen att veta hur de bör grunda och styra sitt arbete? Genom att analysera Försvarsmakten har vi undersökt vilka svårigheter myndigheten har med att grunda sin dagliga verksamhet i det allmänna intresset. Genom intervjuer med anställda, bakgrundsinformation kring Försvarsmakten, samt Lennart Lundquists teorier kring tjänstemannarollen och offentlig förvaltning, undersöker vi tre områden vi anser problematiska. Dessa är tjänstemannens relation till medborgare, relationen till politiker, samt organisationens struktur och kultur.

Resultatet är att det finns svårigheter i samspelet mellan politiker, myndighet och medborgare som främst tar sig form i en bristande kontakt till medborgarna. Även en stark lojalitet till politiker och en traditionellt sett hård kultur med strikt hierarki försvårar detta arbete för tjänstemännen.

Nyckelord: Offentlig förvaltning, Försvarsmakten, offentliga etos, tjänstemannarollen, medborgare

*Antal ord:*8773

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1.1	Syfte	1
1.1.2	Frågeställning	2
1.2	Disposition	2
1.3	Hur söker vi svar?	3
1.3.1	Metod och material	3
1.3.2	Intervjuer	3
1.3.3	Urval	4
1.3.4	Självkritik	4
2	Empiriska förutsättningar och teoretisk utgångspunkt	5
2.1	Hur ser en svensk offentlig förvaltning ut?	5
2.1.1	Vad är grundläggande för en svensk offentlig förvaltning?	5
2.1.2	Vad gör Försvarmakten och i vad grundar de sin verksamhet?	6
2.1.3	Halmstad tekniska skola	7
2.2	Teoretisk utgångspunkt	7
2.2.1	Hur bör en offentlig förvaltning se ut?	8
2.2.2	Hur bör tjänstemannarollen se ut?	8
2.2.3	Hur ser det ut idag?	9
2.3	Att titta på Försvarmakten utifrån Lundquists teorier	9
3	Analys	12
3.1	Relationen mellan tjänsteman och medborgare	12
3.1.1	Vad säger Lundquist?	12
3.1.2	Kontakten med och förtroendet från medborgarna	13
3.1.3	Öppenhet och kunskap	14
3.1.4	Vår slutsats	14
3.2	Relationen mellan tjänsteman och styrande politiker	15
3.2.1	Vad säger Lundquist?	15
3.2.2	Hur ser detta ut i Försvarmakten?	16
3.2.3	Finns det ett etikdilemma?	17
3.2.4	Vår slutsats	17
3.3	Organisationsstruktur och kultur	18
3.3.1	Vad säger Lundquist och hur ser vår grundföreställning ut?	18
3.3.2	Organisationsstruktur	18
3.3.3	Värdegrundsförändringen	19
3.3.4	Värnpliktförändringen	20
3.3.5	Vår slutsats	21
3.4	Kort sammanfattning av analysen	21

4	Konklusion	23
5	Referenser	25
6	Bilaga	27
6.1	Intervjuguide	27

1 Inledning

I Sverige utgår all offentlig makt ifrån folket. Detta klargör första kapitlet i den svenska regeringsformen, men vad betyder det i praktiken? Vår demokrati består av två delar. Den första är inputsidan, där medborgare går till val och politiker fattar beslut. Den är outputsidan där den offentliga förvaltningen implicerar och verkställer politikernas beslut. Offentliga myndigheter och tjänstemän utgör således en stor del av den demokratiska processen. Då all offentlig makt som sagt i grunden ska utgå ifrån folket är det viktigt att deras verksamhet bygger på och följer medborgarnas intressen och värderingar. Frågan är bara vilka svårigheter det i realiteten är för en myndighet att följa och definiera befolkningens intresse. Det kommer tydliga direktiv från politiker, men samtidigt har myndigheterna en till viss del självständig roll som kan påverka deras verksamhet och handlande. Kan det finnas delar i samspelet mellan medborgare, politiker och myndigheter där det brister för att en optimal demokratisk och välfungerande process ska kunna uppnås?

Försvarsmakten är en av Sveriges största offentliga förvaltningar. Denna myndighet har, tillsammans med Polisen, våldsmonopol och förefaller för oss vara allmänt sedd som hemlighetsfull och instängd. Det är en organisation, som enligt vår erfarenhet, vanliga medborgare inte riktigt kommer i kontakt med. Dessa fördomar har lett oss till ett särskilt intresse för Försvarsmakten och är anledningen till varför vi vill undersöka just militärens tjänstemän och vilka problem de möter i att bygga upp en verksamhet som bygger på det allmänna intresset. Finns det ställen i samspelet vi nämnde ovan som hämmar att verksamheten utgår ifrån medborgarnas intressen?

1.1.1 Syfte

Vårt syfte är att bidra till den forskning som pågår kring den offentliga förvaltningen och tjänstemannarollen. Vi utgår ifrån statsvetaren Lennart Lundquists generella teorier om hur tjänstemannen idealt bör agera i vår (och andra västerländers) demokrati, och utifrån det är vårt mål att undersöka vilka svårigheter olika myndigheter kan ha när de definierar de grunder deras verksamhet bygger på. Enligt Lundquist utgår denna grund alltid ifrån våra offentliga etos¹ som kan liknas med det allmänna intresset. Då olika myndigheter och dess anställda har skilda kontexter anser vi det högst troligt att de även har

¹ Läs definitionen av offentliga etos i avsnitt 2.2.2

olika problem i sin organisation som hämmar verksamhetens tjänstemän att arbeta efter den ideala tjänstemannaroll som Lundquist bygger upp i sin litteratur.

Det är inte vår mening att motsätta oss eller kritisera Lundquists teorier, utan snarare att gå ett steg djupare och problematisera olika myndigheters förutsättningar att utveckla en verksamhet som passar in i den ideala tjänstemannarollen. Vi vill visa att myndigheters skilda kontexter kan frambringa olika svårigheter i hur det allmänna intresset tas vara på inom verksamheten och sedan används i tjänstemäns handlande. Genom att undersöka Försvarmakten och analysera deras verksamhet med hjälp av Lundquist och andra teoretiska infallsvinklar vill vi således ge en klarare bild i hur militären samspelar med politiker, medborgare och inom organisationen, och om dessa relationer gynnar eller hämmar tjänstemän att agera och utvecklas på bästa sätt.

1.1.2 Frågeställning

Med grund i vårt valda område och utifrån vårt syfte har vi ställt upp följande huvudfrågeställning: Vilka svårigheter stöter Försvarmakten på då de som offentlig myndighet ska definiera det allmänna intresset och därefter grunda och styra sin verksamhet efter detta? Denna fråga utgår ifrån att verksamheten vill uppnå och arbeta efter det ideal Lennart Lundquist bygger upp för tjänstemannarollen. Vi är väl medvetna om att alla inte instämmer till Lundquists teorier, men det är vår utgångspunkt genom hela arbetet. Mer specifikt ställer vi frågan om det finns speciella områden eller faktorer inom organisationen där det kan uppstå brister i denna definitionsprocess. Vi vill undersöka detta då vi anser att myndigheters skilda kontexter måste spela en stor roll i huruvida det går att nå denna ideala nivå eller inte.

1.2 Disposition

Efter en genomgång av vilket material och vilken metod vi använt för att besvara vår fråga följer ett avsnitt med empiriska förutsättningar och teori. Där presenteras hur offentliga myndigheter ser ut och styrs i Sverige och hur detta tar sig form i Försvarmakten, samt de teorier om tjänstemannarollen av Lundquist som vi finner relevanta för vårt problemområde. Därefter analyseras organisationens tjänstemannaroll och förvaltning i tre diskussionsavsnitt som grundar sig i Lundquists teorier och hur en myndighets verksamhet bör fungera. Dessa avsnitt är: relationen till medborgare, relationen till politiker, samt organisationsstruktur och kultur. Avslutningsvis sammanfattas våra resultat och presenteras i en slutsats.

1.3 Hur söker vi svar?

1.3.1 Metod och material

För att ta oss an problemen kring Försvarmaktens tjänstemannaroll utgår vi som sagt från Lennart Lundquists teorier som kommer från hans två böcker ”Demokratins väktare” (1998) och ”Förvaltning, stat och samhälle” (1992). De båda böckernas innehåll är grundläggande och teorierna är generella för alla svenska offentliga förvaltningar. Då vårt syfte är att gå djupare in i Försvarmakten och undersöka hur de behandlar och kan ha svårigheter i att arbeta efter det allmänna intresset, har vi även valt att titta på den valda förvaltningens egna åsikter och föreställningar. Först går vi igenom hur en myndighet enligt lag i Sverige ska styras och grunda sitt handlande, men sedan har vi framförallt valt att utföra ett par kvalitativa intervjuer med anställda tjänstemän inom Försvarmakten angående deras syn på sin tjänstemannaroll. Analysen kommer således utgå ifrån att sätta Lundquists teorier i den valda kontexten, vilken här består av formella publikationer kring verksamheten samt uttalande från anställda.

1.3.2 Intervjuer

Syftet med intervjuerna är att närma sig förståelsen av tjänstemannarollen utifrån utövarna själva. Hur de ser på sin verksamhet, sina arbetsuppgifter och relation till medborgarna är ytterst viktigt för att förstå deras roll och hur den fungerar. Även om det finns formella riktlinjer och lagar så förekommer det alltid personliga skillnader och informella normer som formar olika roller. Vi vill undersöka om det på en lägre nivå, i de anställdas dagliga arbete, finns strukturer eller uppfattningar om organisationen och deras position i samhället som inte framkommer i de offentliga och generella publikationer Försvarmakten har på sin hemsida.

Intervjuerna utgör tillsammans med informationen från Försvarmaktens officiella hemsida grunden för myndighetens kontext och situation i analysen. Det är de anställdas svar som i huvudsak hjälper oss svara på om det finns svårigheter att i praktiken definiera de offentliga etos som enligt Lundquist är grunden och riktlinjen i all offentlig verksamhet.

För att få relevant information av de intervjuade har vi använt oss av semistrukturerade intervjuer (se bilaga 1) där huvudområden och övergripande frågor finns nedskrivna, men där samtalet och den aktuella tjänstemannens intryck och tankar kan styra intervjun till användbara och intressanta områden. Intervjupersonen ges möjlighet att svara i egna termer, vilket gör att intervjuaren kan fördjupa sig mer i svaren (May, 2001, s.150f). Intervjufrågorna är relaterade till de områden analysen bygger på: hur de upplever sin och förvaltningens

relation till medborgarna respektive politiker och hur det ser ut inom organisationen gällande uppbyggnad och personalkultur.

1.3.3 Urval

Vi har intervjuat sex anställda på Försvarsmaktens tekniska skola i Halmstad. Vi har valt Halmstad då detta förband är representerat av både flygvapnet, marinen och armén, vilket vi anser bör ge oss en större blandning av arbetsuppgifter och erfarenheter. Intervjuerna är utförda med anställda inom de tre huvudkategorier av personal som finns. Dessa kategorier är soldater, civilanställda och officerare, och detta har vi valt för att få en så stor bredd förvaltningens anställda som möjligt.

Vi har intervjuat Lena Järnö, civilanställd ekonomichef (C1), Lars Ola Haraldsson civilanställd, planeringschef (C2), Jonny Neinhart, officer major (O1), Lars Håkansson, officer överstelöjtnant (O2), Alexander Sjöcrona, soldat (S1), och Adam Palm, teknisk soldat (S2). I analysdelen där intervjusvaren analyseras används bokstavskombinationen inom parantes som referens för att det i texten ska framgå om personen i fråga är civil, militär eller soldat. Vid tillfällen där alla varit ense refererar vi inte till någon bokstavskombination då alla är representerade.

1.3.4 Självkritik

Då våra intervjupersoner valdes ut personligen av Försvarsmakten är vi medvetna om att det finns möjlighet till tendens för svarspersonerna att vinkla sina svar då det är omöjligt för dem att vara anonyma. Vi är även medvetna om att tekniska skolan i Halmstad är en av många förband med olika verksamheter och organisationskulturer, vilket gör att vi inte kan generalisera svaren på hela myndigheten. Vi anser trots detta att mångfalden kan ge oss intressanta och viktiga aspekter till undersökningen.

2 Empiriska förutsättningar och teoretisk utgångspunkt

2.1 Hur ser en svensk offentlig förvaltning ut?

Då vi valt att utgå ifrån en förvaltning vi anser skilja sig från andra gällande kontexten finner vi det även relevant att presentera hur den valda myndigheten ser ut. För att göra detta går vi först igenom allmänt hur myndigheter fungerar och dess mål sätts upp, och därefter presenterar vi hur Försvarmakten själva beskriver sin förvaltning och verksamhet.

2.1.1 Vad är grundläggande för en svensk offentlig förvaltning?

Den svenska förvaltningen kontrolleras vart fjärde år av svenska folket genom de allmänna valen då en ny riksdag och regering bildas. Det är riksdagen som kontrollerar regeringen och förvaltningen, samt kommuner och landsting (StAAF & Zanderin, 2011, s. 24). I regeringsformen (RF) framgår det hur det svenska statsskicket ser ut. Regeringsformen beskriver även att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den beskriver också de regler som bestämmer hur riksdagen och regeringen utses, samt hur deras arbete ser ut (Sveriges riksdag).

Den offentliga förvaltningen har som grundfundament att följa RF 1. kap. 2§ "respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" (Wennergren, 2004, s. 13). Förvaltningar och andra inom den offentliga verksamheten ska enligt RF 1 kap. 9§ beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (ibid, s. 24). Vikten ligger således i att alla människors lika värde och likhet inför lagen beaktas och att utgångspunkten i allt handlande är objektivitet.

Vidare berör regeringsformen förvaltningens självständighet i myndighetsutövning samt att deras rättstillämplighet slås fast (Wennergren, 2004, s. 14). RF 12 kap. 2§ lyder "ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag" (Karnov 1, 2012). I 12 kap. 3§ beskriver regeringsformen vidare att "Förvaltningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer i grundlag eller riksdagsförordning" (Karnov 1, 2012). Denna paragrafs innebörd är att förhindra att riksdagen och regering lägger förvaltnings uppgifter på sig själva, som kan tänkas vara näringstillstånd för att ta ett exempel (Karnov 2, 2012).

2.1.2 Vad gör Försvarsmakten och i vad grundar de sin verksamhet?

För att förklara Försvarsmakten har vi valt att enbart utgå ifrån de fakta som organisationen själva formellt och offentligt går ut med. Det handlar om information från deras offentliga hemsida. Vi är medvetna om att organisationer ofta inte ser ut och fungerar så som det formellt framställs, men vi har valt att inte gå in djupare i myndigheten och utföra ännu en undersökning. Det som komplementerar de formella publikationerna blir således de svar våra intervjuobjekt ger.

På hemsidan kan man läsa om deras verksamhetsidé, och syftet till denna verksamhet lyder enligt följande:

Försvarsmakten ska förebygga och hantera konflikter och krig, ytterst genom väpnad strid. Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra länder, myndigheter och organisationer och med tydligt insatsfokus:

- Försvara Sverige, värna svenska intressen och främja säkerheten genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och globalt
- Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna Sveriges suveränitet och nationella intressen i områden utanför detta
- Med befintliga förmågor och resurser vid behov bistå övriga samhället (Försvarsmakten 1)

Grunden i verksamhetsidén är att Försvarsmakten ska försvara Sveriges territorium och medborgare. Det har dock skett en grundlig förändring av verksamhetsidén de senaste decennierna. Militären arbetar inte längre ensamma utan samarbetar i hög grad med andra länder i internationella organisationer och i fredsbevarande sammanhang. Dessutom har det politiska styret klarlagt att det på grund av globaliseringen och mänsklig solidaritet inte längre är möjligt att bara agera nationellt. Det är inte längre enbart det svenska territoriet som ska tillvaratas, utan snarare svenska intressen. Av dessa globaliserings- och solidaritetsgrunder ökar internationellt samarbete och insatser kontinuerligt. (ibid)

Starkt anknuten till verksamhetsidén är visionen som beskriver var myndigheten befinner sig om tio år: "Försvarsmakten och våra krigsförband verkar, syns och respekteras i Sverige och utomlands" (Försvarsmakten 2). Målen är att vara effektiva, flexibla och mångsidiga. Förband ska flexibelt kunna rikta sina insatser till aktuella områden och samverka smidigt med andra aktörer. De strävar efter att effektivisera sin verksamhet och samtidigt kunna vara starkt mångsidiga i sitt agerande, både nationellt och internationellt. (ibid)

Det framgår tydligt att Försvarsmakten försöker arbeta utifrån en gemensam värdegrund som ska vara utgångspunkt i allt handlande. För att inneha ett förtroende från medborgarna och mellan anställda ska denna värdegrund finnas

med både i tjänsten och privat. Den ska bygga på våra demokratiska principer om alla människors rättigheter så som jämlikhet, lika värde och rättvisa. Det uppstår ofta situationer där anställda, såväl som på andra myndigheter, hamnar i svåra beslutsprocesser där exempelvis etiska dilemman hindrar en smidig utveckling, och det är i sådana situationer den starka värdegrunden ska vara vägledande. (Försvarsmakten 3)

Denna värdegrund som ska leda Försvarsmaktens verksamhet innefattar tre nyckelord som förkortas ÖRA, och står för öppenhet, resultat och ansvar. Med öppenhet menas en öppen och ärlig relation till såväl medarbetare, medborgare och andra aktörer. Det är så man fattar rätt beslut, bygger förtroende och trygghet. I arbetet ska även resultat vara utgångspunkt, och det är viktigt att alla tar initiativ och uppvisar handlingskraft för att uppfylla målsättningar och visa resultat. För att detta ska fungera krävs även att alla tar ansvar på högsta allvar. Det ska vara tydligt vem som har ansvar, att alla anställda visar pålitlighet genom att följa lagar och regler och litar på sin egen förmåga. (Försvarsmakten 3)

En annan betydande omställning som organisationen genomgått på senaste tiden handlar om rekryteringen. Under skiftet mellan år 2010-2011 genomfördes en stor omstrukturering där den tidigare obligatoriska värnplikten lades i vila under fredstid och ersattes av en frivillig utbildning. Denna grundläggande militära utbildning (GMU) ger eleverna behörighet till att fortsätta inom Försvarsmakten, antingen genom direkt anställning eller fortsatta studier. (Försvarsmakten 4)

2.1.3 Halmstad tekniska skola

Vi har som sagt valt att fördjupa oss i och utfört intervjuer med anställda vid Försvarsmaktens tekniska skola i Halmstad (FMTS). Skolan tillhandahåller utbildning på fler platser och har ett funktionsansvar för teknisk tjänst. Det innebär att man har hand om utvecklingen, ska förutse behov och föreslå förändringar som kan förbättra den tekniska verksamheten. (Försvarsmakten 5)

Skolan ligger på flottiljområdet där gamla F14 en gång låg, och här bedrivs utbildning inom flygvapnet men även inom andra utbildningsområden. År 2005 slogs Arméns tekniska skola i Östersund, örlogsskolorna i Berga och Karlskrona, och Försvarsmaktens Halmstadsskolor samman för att samla all utbildning på en plats. (ibid)

2.2 Teoretisk utgångspunkt

Lennart Lundquist, som länge varit professor i Statsvetenskap vid Lunds universitet, har forskat inom svensk förvaltning och tjänstemannarollen under en längre tid. I sin bok "Demokratins väktare" (1998) bygger han upp en generell

idealbild av hur tjänstemannarollen bör se ut och hur man utifrån vår empiriska utgångspunkt kan nå dit. Till vår hjälp har vi även Lundquists bok ”Svensk förvaltning” (1992). I de kommande avsnitten presenteras först kortfattat hur Lundquist anser en förvaltning och framför allt tjänstemannen bör vara, och därefter hur det i dagsläget ser ut. Det är dessa teorier som ligger till grund för vad vi analyserar i uppsatsen och hädanefter kallar ”Lundquists ideala tjänstemannaroll”. Senare i uppsatsen under analysdelen kommer mer specifik teori från Lundquist tilläggas till varje avsnitt.

2.2.1 Hur bör en offentlig förvaltning se ut?

Lundquist definierar en förvaltning genom att ge en generell definition. Denna innebär att en förvaltning ska förbereda och implementera de beslut som sittande politiker fattat. Det är således tjänstemännens uppgift att arbeta med och utföra beslut som någon annan fattat. (Lundquist, 1992, s. 14). På grund av detta kan handlande som grundar sig i vad exempelvis tjänstemannen själv tycker och tänker aldrig rättfärdigas (Lundquist refererar Wamsley 1990, se Lundquist 1992, s. 55).

2.2.2 Hur bör tjänstemannarollen se ut?

Enligt Lundquist ska tjänstemän inom den offentliga förvaltningen agera utefter att tillgodose våra offentliga etos. Dessa etos är de ”fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras” (Lundquist, 1998, s. 53). Då dessa värden är svårdefinierade och kan skifta över tid, och mellan olika kulturer samt nationer, handlar det om ett relativt abstrakt begrepp. En utgångspunkt kan dock vara det som står i grundlagen och de normer som av stor majoritet av befolkningen anses som givna. (ibid)

Våra offentliga etos kan delas in i två huvudkategorier, demokrativärden respektive ekonomivärden. Demokrativärdena består av det offentliga arbetet för att värna om vår rättssäkerhet, vår politiska demokrati och den offentliga etiken. Arbete efter ekonomivärdena ska däremot tillgodose krav av kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet och produktivitet. Båda dessa grupper av värden måste beaktas av den offentliga sektorn för att denna ska fungera bra. Som motexempel kan den privata sektorn och dess företag ses, vilka enbart behöver tillgodose ekonomivärdena inom sin verksamhet. (Lundquist, 1998, s.62f)

En tjänstemans handlande utgår enligt Lundquist från dennes tre etiska grundrelationer. Dessa är kortfattat lydningen inför de lagar som styr samhället och tjänstemannen, lojaliteten till tjänstemannens överordnade, och hänsynen till samhällsmedlemmarnas synpunkter. Om alla dessa tre inte skulle överrensstämma bör tjänstemannen alltid handla efter våra offentliga etos, även om detta strider

mot överordnads order eller lagen. Ofta leder motsättningar i dessa etikrelationer till dilemman för tjänstemän. (Lundquist, 1998, s. 106)

2.2.3 Hur ser det ut idag?

Det största problemet för tjänstemannarollen idag är att ekonomismens idéer prioriterar ekonomivärdena av våra offentliga etos och därmed trycker undan de viktiga demokratiska värdena. När en sådan utveckling går för långt och demokrativärden i vissa beslutsprocesser helt glöms bort är det en fara för vår demokrati. När beslut tas i en stressad och effektiviserad process där vinstmaximering prioriteras går vi miste om de demokratiska grundtankarna. (Lundquist, 1998, s. 139ff)

Inte nog med svårigheterna att balansera mellan ekonomivärden och demokrativärden, dessutom måste tjänstemän hantera olika etikståndpunkter. Här handlar det om att i vissa fall välja mellan egenetik (vad individen subjektivt finner rätt eller fel), förvaltningsetik (vad förvaltningen säger i fråga och som förhoppningsvis stämmer överrens med den offentliga etiken) och professionsetik (etik byggd på specialistkompetens inom yrket). Om inte dessa värden sammanfaller kan tjänstemannen få stora problem i beslutsprocesser. (Lundquist, 1998, s. 150f)

Ett annat problem är att tjänstemän i sina etiska grundrelationer, som vi presenterade ovan, tenderar att följa överordnads order och inte följa de offentliga etos. Att våga visa civilt mod och stå upp för samhället är en viktig del av tjänstemannarollen som tyvärr ofta brister på grund av exempelvis rädsla för repressalier på arbetsplatsen. (Lundquist 1998, s. 194ff)

Hur tjänstemannen arbetar idag sammanfaller således inte med Lundquists ideal om hur denne bör handla. Problem med ekonomismen och tjänstemannens arbetsförhållanden försvårar arbetet med att implementera politiska beslut som ska tillgodose samhällets intresse. Slutligen sammanfattar vi kort Lundquists ideala tjänstemannaroll som att tjänstemannen i fråga alltid ska utgå ifrån offentliga etos och att allt agerande bör sammanfalla med dessa. Personliga åsikter eller överordnades order ska inte stå i vägen för det allmänna intresset.

2.3 Att titta på Försvarmakten utifrån Lundquists teorier

Utifrån Lundquists generella definition av en förvaltning, som presenterades ovan, visas en nära relation till politiker. Dessutom menar han att en ömsesidig och bra relation till medborgare var mycket väsentlig. I avsiktet om hur det ser ut idag för

tjänstemän framgår det att det även finns strukturella områden inom organisationer som kan skapa problem.

Att Försvarsmakten följer de formella lagarna och riktlinjerna som regering och riksdag sätter upp går inte att säga emot efter vad de offentligt går ut med på hemsidan. Det förefaller att deras utveckling av verksamhetsidén kan ses som en förändring i medborgarnas offentliga etos; att det ligger i allas intresse att Sveriges militär inte bara ska trampa mark i en oändlig väntan på Sovjets anfall, utan att de även ska hjälpa till internationellt i krisområden.

Den intressanta frågan blir således hur Försvarsmakten definierar och använder sig av de offentliga etos för att passa in i Lundquists idealbild? Är ekonomismen det största hotet, eller finns det andra? Enligt Lundquist är som sagt ekonomismen den omstrukturerad som på senare tid etablerat sig inom den offentliga förvaltningen och skapat hinder i att arbeta efter våra offentliga etos (Lundquist, 1998, s.135f) Att det blivit mer ekonomiskt tänk med fokus på effektivitet och besparing var något alla intervjuade som arbetat på tekniska skolan i Halmstad (C1, C2, O1 och O2) höll med om. Vi kommer dock inte gå in djupare på detta område då Lundquist gör det väldigt ingående². Istället söker vi andra områden inom Försvarsmakten där vi anser det finns andra interna och strukturella hinder som försvårar ett arbete mot den ultimata tjänstemannarollen utöver exogena organisationsidéer så som ekonomismen.

För att knyta an till vad vi sa i vårt syfte om myndigheters kontext och den teoridiskussion vi ovan fört kring Lundquists tjänstemannaroll, vill vi förklara vår syn och tolkning av hur behandlingen av offentliga etos fungerar på en lägre nivå av myndigheten i vårt demokratiska system.

Vi anser att det finns två nivåer av offentliga etos. Som även Lundquist diskuterar (1998, s. 18, 53f) är det svårt att definiera våra offentliga etos, men de grundar sig huvudsakligen i grundlagar och allmänna normer. Svenska förvaltningar och myndigheter grundar sig i djupa demokratiska värden som exempelvis alla människors lika värde och demokratiska rättigheter. Dessa värden anser vi inte vara en svårighet för Sverige som stat att definiera då landet består av en relativt heterogen grupp med liknande moraliska utgångspunkter. Nästa steg blir när var och en av myndigheterna ska definiera dessa värden utefter sin speciella funktion och omvandla om dem till något som är användbart för deras verksamhetsinriktning. Det är på denna nivå myndigheters kontexter skiljer sig och det är där vi anser det finnas svårigheter att uppfatta och förstå vad som önskas av folket.

Kollar vi på Försvarsmakten så bygger deras verksamhet i grunden på de förvaltningslagar och grundlagar som tidigare presenterats. Därutöver har sedan

² Vid intresse, läs mer om Lundquists syn på ekonomismen i ”Demokratins väktare” 1998, avsnitt 5.1

verksamhetsidén utvecklats för myndighetens syfte. Denna var som sagt att både enskilt och tillsammans med andra aktörer beskydda landets territorium, befolkningen och deras intressen, samt bistå samhället på andra sätt om så möjligt. Hemsidan nämner också att deras tjänstemän vid etiska konflikter alltid ska utgå ifrån den nya värdegrunden, vilket kan liknas med Lundquist mening att tjänstemän alltid ska utgå ifrån våra offentliga etos vid etiska dilemman.

Denna sammankoppling av Försvarsmakten som offentlig förvaltning och Lundquists teorier leder oss in på de områden vi valt att grunda analysdelen och våra intervjuer på: myndigheten och dess tjänstemäns relation till medborgare, relationen till politiker, och Försvarsmaktens interna organisationsstrukturer och kultur. De olika avsnitten ska alla undersökas för att kunna besvara frågorna kring hur en myndighet kan ha problem med att definiera och därefter använda våra offentliga etos i sin unika verksamhet.

3 Analys

I analysdelen inleder vi varje avsnitt med relevant teori från Lundquist som vi sedan analyserar utifrån de svar vi fått i intervjuerna, samt med den teori och bakgrundsinformation vi diskuterat ovan. I analysen lägger vi även in annan väsentlig teori från andra forskare och information som är relevant för vårt problemområde. Varje avsnitt har som syfte att reda ut huruvida det valda området stöter på hinder eller är en faktor som hämmar myndighetens verksamhet för att definiera och arbeta utefter våra offentliga etos.

Något som framgick tydligt ur intervjuerna, och som inte stod på hemsidan, var att den svängning i verksamhetsidéen som skett, att gå från nationellt försvar till internationella fredsbevarande projekt, nu är på väg tillbaka till satsningar på nationellt försvar. Första skiftningen av denna process, mot internationella insatser, uppfattas av de intervjuade som ett enbart politikerstyrt beslut. Efter ett tag visade det sig att medborgarna inte riktigt var med på denna förändring, och att man nu därför är på väg tillbaka mot utgångsläget i ett mer nationellt försvar (C1, C2). Detta är ett skeende vi återkommer till senare i analysen.

3.1 Relationen mellan tjänsteman och medborgare

3.1.1 Vad säger Lundquist?

Enligt Lundquist ska en ideal förvaltningen ha en bra relation till medborgarna. Denna relation ska vara ömsesidig och verka i två riktningar. För det första från tjänsteman till medborgare genom samhällsstyrning, myndighetsutövning och utbud av varor och tjänster (Lundquist, 1992, s. 199f), och för det andra från medborgare till tjänsteman genom försök att påverka förvaltningen i riktning med medborgarnas intressen (Lundquist, 1992, s.197).

I tjänstemannens relation till medborgarna visar Lundquist på tre problem som kan uppstå. Först handlar det om huruvida tjänstemannen bör väga enskilda medborgares särintresse mot allmänintresset och brukares brukarintresse. Hur detta ska lösas är upp till varje konkret situation men bör utgå ifrån vad som är etiskt rätt. (Lundquist, 1998, s 118ff)

Därefter kommer problemet om tjänstemän alltid bör vara neutralt objektiva eller visa personlig medkänsla i sin interaktion med enskilda individer. Medborgaren i

fråga vill ofta känna sig som en individ, men enligt vår rättstat ska alla människor behandlas lika. Lundquists slutsats är att båda behövs. (ibid, s 120ff)

Sist diskuteras tjänstemäns agerande i relationen till medborgarna. Lundquist menar att även om en medborgare blivit hjälpt av en tjänsteman och fått sin vilja igenom eller önskning uppfylld, så kan sättet medborgaren bemöts på vara det som stannar kvar. Var bemötandet dåligt kan detta sitta kvar länge i minnet och påverka medborgarens syn på hela myndigheten. Det är därför viktigt att detta beaktas. (ibid, s. 124ff)

3.1.2 Kontakten med och förtroendet från medborgarna

Hur mycket kontakt tjänstemän vid olika befattningar har med medborgarna skiljer sig naturligtvis. Det är som sagt vår spontana uppfattning att Försvarsmakten är en myndighet som uppfattas som väldigt sluten och som har väldigt lite direktkontakt med befolkningen.

Li Puranen har genom Bikupan, en organisation som arbetar med forskning och analys inom värdegrund och organisation (Bikupan), lett en omfattande undersökning om Försvarsmakten som bidragit till ett antal rapporter kring myndighetens organisation (Puranen 1, 2005). En av rapporterna menar på att den direkta makten svenska folket har över myndigheten är genom de riksdagsval som finns. Då detta endast sker vart fjärde år är det av stor vikt att man utöver det har en förankring bland medborgarna. Det finns en majoritet bland det svenska folket (71%) till att Försvarsmakten behövs. Procentsatsen är dock inte lika hög när det kommer till förtroendet, då det endast är 31% som har ett stort förtroende för myndigheten (Puranen 1, 2005, s.9). Lite motsägelsefullt i jämförelse med Bikupans undersökning har Försvarsmakten enligt sin officiella hemsida ett starkt förtroende och respekt från allmänheten (Försvarsmakten 6).

Liksom både försvarets hemsida och Bikupan nämnt, poängterade även de intervjuade vikten av ett gott förtroende från allmänheten, eftersom det trots allt är samhället och dess medborgare som man arbetar för. En kommentar vi fick var att de inom Försvarsmakten förhoppningsvis hade bra förtroende, annars är det illa (C1). Detta tyder på att det kanske inte är lika bra som hemsidan vill framställa det. Vi tolkar diskussionen kring förtroendet med de intervjuade som att det är en viktig del för legitimiteten och att det undermedvetet är de som ska styra tjänstemännens arbete.

Efter att ha samtalat med de olika intervjupersonerna gällande deras kontakt med medborgarna, så visade det sig att tjänstemännen har ringa kontakter med medborgarna, än om vissa mer än andra. Några exempel som kom upp vid intervjutillfällena var att man endast kom i kontakt med medborgarna vid större nödhändelser så som snöröjning och elavbrott i samhället och vid samarbete med andra företag och myndigheter (C2, O1, O2). Med grund i detta framkom det från några av de anställda synpunkter på att man blivit mer aktiva i att förbättra relationen med medborgarna genom olika event som kan marknadsföra Försvarsmakten och på så vis bygga en starkare relation utåt (C1, C2).

3.1.3 Öppenhet och kunskap

Alla intervjuade talade för en öppnare myndighet, då man inte vill anses vara en sluten organisation. Den bild av en sluten försvarsmakt som beskrivs av allmänheten kan ibland bli helt felaktig. De var alla överens om att medborgarna saknar större kunskap om vad och hur Försvarsmakten arbetar. Denna bristande kunskap kan göra att det blir svårt för myndigheten att veta åt vilket håll man ska gå då folk inte vet vad man gör eller kan göra (C2).

En kommentar som kom kring allmänhetens vetskap om Försvarsmakten var att svenska folket inte riktigt vet vad de håller på med. De flesta medborgare tror att man springer runt i skogen och dödar folk, men här i Halmstad är vi snarare mekaniker (S2). Men det är inte enbart upp till myndigheten att ge ut information utan man anser att medborgaren har ett visst ansvar att ta reda på väsentlig information själva för att skapa sig en inblick i hur saker och ting fungerar. Dessutom nämndes det att media spelade en stor roll i relationen till medborgarna, och att de bara skriver om negativa saker när något misslyckats eller kör i diket (C2). Det sågs även som viktigt att Försvarsmakten själva tog mer initiativ för att öka kontakten och öppenheten mot befolkningen och att man exempelvis själva någon gång kunde ringa upp den lokala tidningen för att berätta när man gjort något bra och nämnvärt (C1, C2).

En viktig aspekt som sades under intervjuerna var att värnplikten, som nu är borttagen, kan ses som en av de stora kontakter myndigheten hade gentemot medborgarna (C1, C2). Förr var alla värnpliktiga inne och vände i organisationen och fick en bild av vad som hände där, trots olika upplevelser och erfarenheter beroende på regemente osv. Nu när värnplikten inte längre finns måste Försvarsmakten jobba mer aktivt med att behålla denna kontakt, vilket bland annat Halmstad gör (C2). Medborgarna som tidigare gjort värnplikten har nog tillräcklig kunskap om hur verksamheten fungerar trots att kanalen ut till övriga försvunnit. Detta har då lett till att organisationen kan uppfattas som mer sluten (O1).

3.1.4 Vår slutsats

Vår slutsats är för det första att den direkta relationen till medborgare har minskats i och med att värnplikten tagits bort. För det andra påverkar media denna ömsesidiga relation vilket kan vinkla den bild medborgare får av verksamheten. Då allmänheten får mycket av sin information från media bör de vara aktsamma och kritiska till hur Försvarsmakten framställs. Det kan därför ses som en förlust gällande kunskap och öppenhet att värnplikten tagits bort då det varit ett kunskapsgivande moment vad gäller öppenhet gentemot medborgarna. Att vara aktsamma och kritiska mot medias framställning kan vara viktigt, men det är också viktigt för myndigheten att försöka framställa sig i god dager, i enlighet med Lundquists dilemma kring tjänstemäns agerande i interaktion med folket. Vi

anser denna bristande kontakt påverka medborgarnas kunskap kring den dagliga verksamheten, både nationellt och internationellt, och det är därför viktigt även för Försvarmakten att själva ta kontakt med media och allmänheten för att få ut även positiv information om verksamheten.

Vi anser att svängningen från fokus på nationellt försvar till ökande internationella insatser, som vi presenterade i inledningen av analysdelen, kan bero på det glapp som finns mellan Försvarmakten och medborgarna. Nu när en tillbakagång sker till nationellt försvar igen tror vi det bero på att öppenheten och medias rapportering har lett till att folket blivit informerade om verksamhetsutvecklingen, och att man då vill förändra och påverka försvars- och utrikespolitiken. Vi anser att tillbakasvängningen till nationellt försvar, och således inte den första svängningen mot internationella insatser, bygger på ett handlande i enlighet med våra offentliga etos. Detta motsäger vad vi kommit fram till sammankopplingen av bakgrund och teori då vi enbart tagit information från Försvarmaktens hemsida. En djupare kontakt med medborgare och öppenhet hade kunnat hindra att sådana kontroversiella svängningar görs.

Lundquists problematisering kring tjänstemäns dilemma mellan särintresse och allmänintresse är något vi inte tror Försvarmakten har mycket problem med då de inte kommer i så mycket kontakt med medborgarna personligen. Vi får uppfattningen av att organisationen generellt ser på medborgarna objektivt, och inte har något större problem med medkänsla, på grund av den lilla relationen till medborgarna.

3.2 Relationen mellan tjänsteman och styrande politiker

3.2.1 Vad säger Lundquist?

Lundquist problematiserar även relationen mellan politiker och tjänstemän. Han menar att denna relation är väldigt svårdefinierad och skiljer sig beroende på förvaltning och situation. En sak är dock säker, att tjänstemännen ofta har relativt mycket makt och att de ibland kan utnyttja detta. Han menar att det finns en tydlig normativ skillnad mellan politiker och tjänstemän och deras uppgifter. Politiker bör formulera målsättningar och riktlinjer och tjänstemännen bör verkställa de fattade besluten. Detta är något som emellertid inte fungerar i praktiken i dagens läge, vilket vi presenterar nedan. (Lundquist, 1992, s. 100ff)

Lundquist går igenom tre faktorer som stärker en myndighets möjlighet att styra och påverka politiker. Den första är kunskap. Om förvaltningen är mycket specialiserad inom ett område är det svårt för politiker att blanda sig i. Den andra faktorn är storlek. En liten myndighet är enklare att kontrollera och styra, och i en stor är det svårt att alltid veta vad som försiggår och vad som egentligen händer i

alla delar och på de olika nivåerna. Den tredje och sista faktorn med stor betydelse är kontinuitet. Politiker byts ut relativt ofta, även om detta skiljer sig mycket beroende på plats, medan tjänstemän ofta sitter på sina poster längre och kan påverka strukturer och normer. (Lundquist, 1992, s. 100ff)

3.2.2 Hur ser detta ut i Försvarsmakten?

Om vi applicerar dessa faktorer i Försvarsmaktens situation och i deras relation till politiker kan följande konstateras: huruvida politiker har kunskap i området kan vi bara spekulera i, men det är som vi ovan kom fram till ett område där allmänheten har bristande kunskaper. Huruvida de intervjuade ansåg politiker ha mycket kunskap skiljde sig dem emellan. En åsikt var att försvarsdepartementet lyssnar på vad förbanden säger och är experter med goda kunskaper i ämnet (C1). Detta då många av dem har erfarenhet av verksamheten då det förekommer en rotation av anställda mellan departementet och organisationen (C1). En annan åsikt var att det fanns både kunniga och okunniga politiker som försökte påverka verksamhetsinriktningen (S2). Som exempel kan situationen i Afghanistan tas, att de som är okunniga inte vet vad försvaret egentligen gör där och därför vill skicka hem trupperna (S2).

I fråga om storleken är Försvarsmakten en av Sveriges största förvaltningar med drygt 28 000 anställda år 2011 (Försvarsmakten 7), och som består av flera olika förband som finns utplacerade runt om i landet. Detta kan enligt Lundquists teori bidra till en relativt svårkontrollerad verksamhet från politikernas sida. Det var ingen av de intervjuade som kände att de hade någon direkt kontakt eller kände att de styrdes av politiker. Detta kan bero på att det är en uttalad hierarkisk organisation³ med många led ner till de tjänstemän vi intervjuats ställning i verksamheten. En av de intervjuade kommenterade exempelvis fallet med att värnplikten togs bort, att detta ansågs vara en direkt politisk handling som myndighetens anställda inte helt stod bakom (S1).

När det gäller kontinuiteten anser vi denna till och med kunna vara starkare i Försvarsmakten än i andra myndigheter. För det första finns det en tradition av befordran och rekrytering inom organisationen, vilket vi anser bidra till att om en individ väljer att satsa på karriär inom verksamheten så är det även där man kommer stanna, om än vid olika positioner. De vi intervjuat har till största del bara arbetat inom Försvarsmakten och de unga soldaterna uttryckte vilja att stanna kvar inom verksamheten (S1, S2). Anställda skiftar eventuellt poster och klättrar i befattningsnivåer, men är för det mesta kvar i myndigheten vilket skapar en viss kultur⁴. De båda civilanställda (C1, C2) tyckte att det vore bra om mer militära byttes mot civila för att få ett större utbyte på grund av blandningen. Att alla vi

³ Den hierarkiska organisationen beskrivs och analyseras mer i avsnitt 3.3.2

⁴ Försvarsmaktens kultur beskrivs och analyseras mer i avsnitt 3.3.2

intervjuat arbetat en längre tid i Halmstad eller ser sin framtid inom organisationen leder till mycket kontinuitet.

3.2.3 Finns det ett etikdilemma?

Det var för alla intervjuade självklart att vara lojala och följa de order som kommer från politikerns beslut. Det var inte upp till dem att ifrågasätta vad politiker beslutade (O1). Däremot var det några som ansåg att det ibland hände att Försvarsmakten egentligen inte ville samma sak som det politiker beslutade, eller att deras utveckling hämmades lite av gränser och regler (C1, C2). Detta var dock inget som satte stopp för att fortsätta vara lojal. Samma sak gäller även i relationen mellan medborgare och politiker. Det händer ofta att de olika aktörerna vill skilda saker och att Försvarsmakten då står mitt emellan (C1, C2). De försöker då utföra båda uppgifterna så gott de kan, vilket de för det mesta lyckas med (C2).

Det ser ut som att det finns ett visst etikdilemma för tjänstemännen gällande professionsetik, samhällets etik och politikerns. Det framgår dock att det alltid är politikerns beslut som sätts i främsta rum. Det finns således två alternativa svar på om det förekommer ett etikdilemma. För det första är det möjligt att de anställda upplever ett dilemma inom sig, men att normer gör att lojaliteten till politiker alltid följs. För det andra kan det vara som en av de anställda uttryckte sig, att det inte finns något dilemma, utan att man alltid följer politiker (O1).

3.2.4 Vår slutsats

Det förefaller för oss som att Försvarsmakten som myndighet skulle kunna ha en stark maktposition gentemot politiker, vilket de eventuellt också har. Vi kan bara uttala oss om resultat från tekniska skolan i Halmstad, och de verkar förlita sig blint på politiker. De är lojala mot politiker och verkar inte riktigt reflektera över eller följa folkets vilja som bygger på de offentliga etos Lundquist förespråkar. Detta kan vara något som hindrar tjänstemännen från att beakta de offentliga etos och enbart styras av politiker och överordnade. De verkar dock inte anse sig själva ha någon makt att påverka politikerna.

Den kontinuitet som bildas av att anställda stannar inom organisationen, dess storlek och kunskap skapar eventuellt en klyfta mellan politiker och tjänstemännen. Vi anser det ligga mer problematik i förvaltningens relation till medborgarna. Det är stor chans att denna bristfälliga kontakt med medborgare ligger bakom den starka lojalitet tjänstemän har till politikerns beslut. Denna problematik kan också bero på organisationen i sig, dess uppbyggnad och arbetsklimat, vilket vi analyserar i nästa avsnitt.

3.3 Organisationsstruktur och kultur

3.3.1 Vad säger Lundquist och hur ser vår grundföreställning ut?

Hur en organisation strukturellt ser ut och förändras över tid är enligt Lundquist viktigt för hur verksamheten definierar våra offentliga etos (Lundquist, 1998, s. 155).

De områden vi valt att gå igenom gällande struktur bygger för det första på egna fördomar och vad vi anser vara generella förutfattat om hur Försvarsmakten ser ut, att det är en hieratisk, strikt och sluten organisation. För det andra bygger det på de stora strukturella förändringar organisationen genomgått de senare åren, vilket är en värdegrundsförändring och omstruktureringen av rekryteringen av soldater.

3.3.2 Organisationsstruktur

Rapporten från Bikupan menar att fram tills idag har Försvarsmakten dominerats av en stark militärkultur, där de civilanställda uttrycker en oro över att deras kompetens inte tillvaratas som den borde. Trots att den finns en så stark militärkultur inom organisationen så är 90% av yrkesofficerarna och 80% av de civilt anställda positiva till ett förändringsarbete. Dessa kulturskillnader mellan grupperna är en av anledningarna till det inte har blivit några önskvärda förändringarna tidigare. (Puranen, 2005, s.7)

Av intervjuerna framkom det att allmänhetens fördomar om en hierarkisk myndighet stämmer in både från vad militär- och civilintervjupersoner sa. För att citera de civilanställda är hierarkin ”extremt påtaglig” (C1) och att den är ”utpräglad” (C2) och då det på grund av hierarkin tar lång tid för beslut att nå ner i alla befattningar gör detta organisationen svårföränderlig (C2). De civila som inte har någon direkt och tydlig gradbeteckning hamnar på grund av detta automatiskt längst ner i hierarkin. Tron på de civilanställda är närmast låg, då de inte är militärer i grund och botten (C1). Detta är dock något som förbättrats avsevärt med tiden och är mer utpräglat på andra förband än i Halmstad. Det anses i Halmstad inte vara något större problem mellan civilanställda och militärer (C2, O1). Att Försvarsmakten är en hierarkisk organisation anses av en intervjuperson inte vara specifikt för en offentlig förvaltning. Denne anser alla förvaltningar vara hierarkiska, men på olika vis. Denna förvaltning är mer tydligt uttalat hierarkisk, vilket exempelvis kan bero på att man inom organisationen har gradbeteckningar (O1).

En soldat som har haft möjligheten att vara delaktig i arbete både på luftvärnet och på tekniska skolan tycker att det finns en skillnad i kulturen. Det är på tekniska skolan humanare och en mindre strikt kultur. Här tilltalar man varandra vid förnamn och arbetsplatsen anses slappare än hos luftvärnet (S2). Detta kan skilja sig mellan olika förband, och vi upplevde att alla intervjuade tycker att

deras förband har en bättre kultur än andra. Detta tros även vara på grund av att Försvarsmakten i Halmstad består av en hopslagning av olika förband (C1, C2).

Vår fördom om att Försvarsmakten är en sluten organisation är något som bekräftas att så förr var fallet, men att detta är något som förbättrats på senare år. Öppenheten är som sagt något Halmstad arbetet mycket med sedan värnpliktens avskaffade. Dessutom försvårar en organisation som är sluten och stängd från yttre insyn en förändring av kulturen bland anställda för att mycket gammalt skräp sitter i väggarna (C1). Därför ska det bli intressant och spännande med en ny värdegrundsförändring, för att se hur den utpräglade kulturen påverkas (C1).

3.3.3 Värdegrundsförändringen

De senaste åren har som tidigare nämnts Försvarsmakten arbetat med en omfattande värdegrundsförändring. Målet är att alla anställda ska grunda sitt arbete i öppenhet, resultat och ansvar (ÖRA). En av de anställda ansåg att denna förändring har fäste i samhällets utveckling, att man ska få bort allt omodernt och de fördomar som finns, och därigenom få en större förståelse från medborgare (O1). En annan åsikt menar att målen med förändringen är en attraktiv arbetsplats för att behålla folk, ta bort konflikter och för att skapa effektivitet (C1). Som team arbetar man mycket bättre om man har en gemensam grund. För ”Mångfald ger styrka” (C1).

Statsvetaren och före detta underrättelseofficier Richard A. Gabriel (Macmillian) har arbetat fram ett antal punkter i varför det är svårt för en militärorganisation att förändra sin värdegrund (Gabriel, 1979). Vi använder oss av några punkter som analysverktyg i vår undersökning. Vi har valt de punkter vi anser väsentliga och där vi ser svårighet för Försvarsmakten att genomföra sin värdegrundsförändring. Vi är medvetna om att Gabriels punkter är del av en modell och inte en teori (Gabriel, 1979, s. 96f), men anser att huvudtanken är relevant och användbar i vår undersökning.

Gabriel inleder med betydelsen av militärens kontext, att militären ofta har en lång historia och därför en speciell gemenskap (Gabriel, 1979, s. 93). Att även Försvarsmakten har en historia och stark kultur är något även vi kommit fram till tidigare i analysen. Nedan följer en analys av de tre punkter från Gabriels modell vi anser väsentliga för deras förändringsarbete.

Den första punkten menar att alla anställda som har ansvar för att arbeta med och implicera de nya värdena stå bakom processen till 100%. Detta gäller framför allt den högsta chefen men även alla andra chefer och anställda med ledande positioner. Om så inte är fallet kommer anställda på lägre nivåer att tveka och ha svårigheter med att ta till sig och tro på förändringen. Det optimala är självfallet att alla chefer står bakom förändringen. (Gabriels, 1979, s. 93f)

De som är ansvariga för att arbeta med och få igenom värdegrundsförändringen som sker inom Försvarsmakten är de som arbetar på Högkvarteret (Puranen et al, 2008, s.6). Det behövs därför ett högt förtroende för Högkvarteret från de egna leden, både bland de högt uppsatta och bland de som är en av en lägre grad, för att

få en förankring av processen i verksamheten (ibid). Bland de intervjuade ansågs det att om inte cheferna stod bakom värdegrundsförändringen så skulle den eventuellt försvinna och därmed inte kunna implementeras hos de anställda (S2).

Den andra punkten menar att det är viktigt med satsningar på att indoktrinera de anställda som befinner sig på en grundnivå i organisationen med värdegrundens innebörd och hur den bör användas. Detta är betydelsefullt då det är dessa tjänstemän som ska arbeta med värdegrunden i sin kontakt med varandra och med medborgare. (Gabriel, 1979, s. 94f)

De soldater vi intervjuat (S1, S2), som enligt oss faller under den kategori som bör indoktrineras, menade att de inte fått så mycket information kring värdegrunden under sin utbildning. De fick en broschyr att titta i och någon föreläsning kring ämnet, men att det därefter inte märktes av något kontinuerligt arbete med värdegrundsförändringen som poängterar vikten av att en förändring sker. Det förekommer exempelvis att det skämtas om värdegrunden, men det ageras även seriöst kring processen och de som inte följde den blev exempelvis avstängda från sin utbildning (S2).

Den tredje punkten lyfter fram vikten av att värdegrundsförändringen uppmärksammas och stöds av andra institutioner så som riksdag, regering och medborgarna för att den ska sätta sig och stanna kvar i organisationen med tiden (Gabriel, 1979, s.96). Detta var något de anställda som vi intervjuat inte upplever. De beskriver värdegrundsförändringen som en intern process och känner inte att de har stöd från varken riksdag, regering eller av folket (S2, C1).

En mening som skiljer sig från de andra intervjuades och de grundförutsättningar Bikupans undersökning bygger på, att en omfattande värdegrundsförändring behövs, är att förändringsarbetet inte behövs. Innebörden av den nya värdegrunden är densamma som i den förra, skillnaden är dock att förbanden har olika inriktningar och kultursanda. Detta betyder inte att förhållandet till andra människor olika, utan det grundas alltid i människors rättigheter och frihet. (O1)

3.3.4 Värnpliktförändringen

Vår första tanke när diskussionen kring hur borttagandet av värnplikten kan ha påverkat organisationskulturen kom upp, var att det nu eventuellt skulle vara svårare för soldater under utbildningen att framföra exempelvis klagomål då man i senare skede vill bli anställd.

Åsikterna kring att värnplikten har tagits bort ses som både bra och dåligt. Det som framkom var att många ansåg det se ut på samma sätt som tidigare, att rekryterna behandlas på samma sätt då som nu. De flesta tycker att det har blivit bättre förändringar efter utbildningen på grund av anställningen. Detta då man blev en av alla andra och ansågs vara på samma nivå som sina chefer trots den uttalade rangordningen (C2, S1, O1). Det fanns dock även en medvetenhet om att detta kan vara beroende av vilken ställning man har (O1). En av soldaterna uppfattar inte någon direkt förändring (S2).

3.3.5 Vår slutsats

För att dra en slutsats med hjälp av Gabriels punkter kan vi konstatera att det utifrån modellen finns svårigheter för Försvarmakten att genomföra sin värdegrundsförändring. Vi är då medvetna om att vi bara behandlat tre utav åtta punkter, men anser de kunna ha en påverkan. Huruvida indoktrineringen och chefers övertygelse kring förändringens innebörd fungerat är oklart utifrån de svar vi fått, och bristen på vetskap och stöd från omgivningen kan leda till att det blir svårt för en ny värdegrund att fästa sig. Intervjuerna bekräftade att det har skett en förbättring sedan arbetet påbörjades, men det är fortfarande en pågående process som enbart tiden kan utvisa huruvida den fäster sig och stannar i organisationen.

Vi ser även en problematik med det faktum att en stor offentlig förvaltning behöver utföra en omfattande värdegrundsförändring. Om tjänstemännen inom verksamheten inte kan stå på samma grund och agera utefter den, hur kan de då handla utefter den utåt i samhället genom relationen till medborgarna? Detta tyder enligt oss på att man har svårt att grunda sin verksamhet i våra offentliga etos. Hela processen hade eventuellt varit enklare om man fått respons utifrån, något den lilla relationen till medborgarna försvårar. Detta kan även ses som att Försvarmaktens mål med värdegrundsförändringen (ÖRA) är något som redan finns djupt förankrat i de flesta områden i samhället, och att det därför egentligen finns ett stöd, men medborgarna är inte medvetna om processen och kan inte uttrycka sig i frågan.

Vår slutsats av avsnittet är att den hierarkiska organisationsstruktur som finns och deras kulturproblem till viss mån kan försvåra en definition av våra offentliga etos och att verksamheten arbetar med grund i dessa. I vilken grad detta ter sig skiljer sig dock, och i Halmstad förefaller förutsättningarna fördelaktiga.

3.4 Kort sammanfattning av analysen

Lundquist anser relationen till medborgare vara viktig, än om den kan medföra vissa problem. Det har i analysen framgått att Försvarmakten har en, i jämförelse med andra offentliga förvaltningar, liten kontakt med medborgare. Detta är något som blivit ännu mindre sedan värnplikten togs bort. Resultatet av denna lilla kontakt och relation är en okunskap hos befolkningen i vad myndigheten gör. De problem i denna relation gör att det kan bli svårt att veta vad folket vill och i vilken riktning tjänstemän ska arbeta.

Gällande relationen till politiker visar Lundquist på att myndighetens storlek, kunskap och kontinuitet kan påverka maktsituationen. Försvarmakten som organisation faller inom ramen för någon som då skulle kunna ha mycket makt, men i Halmstad förefaller det luta mer åt en envägskommunikation där tjänstemän lojalt följer politikens beslut. Detta kan vara något som beror på att eftersom relationen till medborgare var så liten följs istället politiker.

De fördomar kring Försvarsmaktens struktur och kultur som finns i samhället om en strikt hierarki och hård personalkultur visade sig delvis stämna. Hierarkin finns där, men hur den uttrycks och används skiljer sig mellan förband. Det samma gäller personalkulturen, det skiljer sig mellan förbanden. Dessutom är dessa problem något de arbetar med just nu genom en värdegrundsförändring.

4 Konklusion

För att kunna uttala sig om vilka svårigheter Försvarsmakten har i att definiera och omvandla våra offentliga etos till det som sedan grundar och styr verksamheten är det viktigt att beakta myndighetens uppbyggnad. Vi har presenterat vår syn på olika myndigheters kontext och vikten av att undersöka enskilda förvaltningar djupare för att få en förståelse för hur olika problem i verksamheten kan uppstå. Samma sak gäller för Försvarsmaktens olika förband. De har alla olika struktur och kultur, och det går därför inte att generalisera våra slutsatser. Vi kan dock visa på inom vilka områden problem kan uppstå. Det förband vi undersökt, tekniska skolan i Halmstad, verkar av intervjuerna att döma, som ett förband som kommit långt i utvecklingen mot en liberal och modern organisation.

Med Lundquists ideala tjänstemannaroll som utgångspunkt anser vi efter vår undersökning att det i samspelet mellan myndighet, politiker och medborgare finns områden där Försvarsmakten har svårigheter i att definiera och arbeta efter våra offentliga etos. Framst gäller det den bristande kontakten med medborgare. På grund av att det finns ett gap i medborgarnas kunskap om vad myndigheten egentligen gör och kan göra, skapas svårigheter för tjänstemän att veta vad de egentligen vill och därigenom hur de ska föra verksamheten.

Därefter ser vi även att denna relation till medborgare kan ha stor påverkan på varför tjänstemännen har en så stark lojalitet till politiker. Att tjänstemän stöder sig mot politiker och inte reflekterar över vad folket egentligen vill ses av Lundquist som ett problem i förvaltningen. Det skapas således även ett problem i relationen mellan politiker och tjänstemän. Vi finner det dock bli naturligt i en situation som Försvarsmaktens där relationen till medborgare är knapp, att inte tänka på vad de egentligen tycker och därför enbart verkställa politikernas beslut. Resultatet av problem i relationen till politiker blir att ifall det råder oskiljaktigheter mellan styrande regering och medborgare i vissa politiska frågor kan det bli fel, som i fallet med styrningen mot internationella insatser.

Till sist anser vi även att den hårda kultur som sitter i väggarna och den hierarki som alltid funnits inom Försvarsmakten försvårar en utveckling mot att utgå från offentliga etos i verksamheten. Reformen så som värdegrundsförändringen tar längre tid att genomföras och ta fäste, och det är något vi anser behövas för att kunna handla i enighet med, och utgå från, samma grund som övriga befolkningen. Har en myndighet dessutom problem att grunda sin verksamhet och agera utefter samma värdegrund, en värdegrund som dessutom stor del av samhället redan tar för given, måste detta tyda på svårigheter att grunda sitt arbete

i offentliga etos. Tjänstemäns handlande mot varandra och sin omgivning speglar, som Lundquist menade, av sig på hur verksamheten uppfattas och påverkar därmed relationen till medborgare negativt.

Nu är tekniska skolan i Halmstad en del av myndigheten där positiva strukturformer är dominerande och den hårda kulturen inte är något större problem, och de förefaller ha det bättre än andra förband på detta område. Hade alla förband haft samma inställning som tekniska skolan i Halmstad, så hade Försvarsmakten kunnat gå mot en verksamhet som enklare definierar och arbetar utifrån offentliga etos. Det bygger dock på att myndigheten börjar informera mer och öppnar upp mot allmänheten så att medborgare kan skaffa sig mer kunskap om verksamheten och vad de gör. En process mot mer kunskap och intresse för verksamheten skulle då kunna växa fram.

5 Referenser

- Bikupan, Om Bikupan [elektronisk] Bikupan. Tillgänglig: <http://www.bikupan.se>
Hämtdatum: 2013-01-06
- Försvarsmakten 1, Om Försvarsmakten [elektronisk] Försvarsmaktens verksamhetsidé. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/uppdrag/Forsvarsmaktens-verksamhetside/> Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 2, Om Försvarsmakten [elektronisk] Försvarsmaktens vision. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/uppdrag/Forsvarsmaktens-vision/> Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 3, Om Försvarsmakten [elektronisk] Försvarsmaktens värdegrund. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/uppdrag/Forsvarsmaktens-vardegrund-/> Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 4, Jobba här [elektronisk] Grundläggande militärutbildning. Tillgänglig: http://www.forsvarsmakten.se/templates/Mil_WebPage.aspx?id=14681
Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 5, Förband och förmågor [elektronisk] Försvarsmaktens teknisk skola (FMTS). Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Forband-och-formagor/Skolor/Forsvarsmaktens-tekniska-skola-FMTS/>
Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 6, Om Försvarsmakten [elektronisk] En attraktiv arbetsplats för nya och befintliga medarbetare. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/uppdrag/Strategiska-forandringstal/Forandra-personalforsorjningen/>
Hämtdatum: 2013-01-05
- Försvarsmakten 7, Om Försvarsmakten [elektronisk]. Personal. Tillgänglig: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/Arbetsplatsen/forsvarsmakten-i-siffror/Personal/> Hämtdatum: 2013-01-05
- Gabriel, Richard A, (1979) "Acquiring new values in military bureaucracies: a primary model" I *Journal of Political & Military Sociology*; Spring79, Vol. 7 Issue 1, p89-102, 14p. Tillgänglig: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a37d8814-83a4-41fd-991e-40da0ebad6c5%40sessionmgr13&vid=2&hid=25>
Hämtdatum: 2013-01-07
- Karnov 1, Regeringsformen, [elektronisk], 12 kap. Förvaltningen. Tillgänglig: <http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527860/4?versid=146-1-2005> Hämtdatum: 2013-01-05

- Karnov 2, Regeringsformen, [elektronisk] 12 kap. Förvaltningen, kommentar 320.
Tillgänglig:
<http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527860/4?versid=146-1-2005> Hämtdatum: 2013-01-05
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Macmillian, authors [elektronisk]. Richard A. Gabriel. Tillgänglig:
<http://us.macmillan.com/author/richardagabriel> Hämtdatum: 2013-01-07
- May, Tim, (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Puranen, Bi, Fredrik, Näsman, Karina, Wrabel & Inger Svensson, 2008. IX. Högkvarteret- att bygga förtroende. [elektronisk]. Tillgänglig:
http://www.bikupan.se/swedish/fm/FM_broschyr_IX.pdf Hämtdatum: 2013-01-05
- Puranen, Bi, 2005. 1. Försvarsmaktens värdegrund [elektronisk]. Tillgänglig:
http://www.bikupan.se/swedish/fm/FM_vardegrund_broschyr.pdf
Hämtdatum: 2013-01-05
- Staaf, Annika & Zanderin, Lars, (2011). *Förvaltningsrätt: en introduktion för professionsutbildningar*. 3., [rev.] uppl. Malmö: Liber
- Sveriges riksdag, [elektronisk], Ordbok: regeringsformen. Tillgänglig:
<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Ordbok/regeringsformen-RF/>
Hämtdatum: 2013-01-05
- Wennergren, Bertil (2004). *Offentlig förvaltning i arbete: om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

6 Bilaga

6.1 Intervjuguide

Namn, roll och arbetsdag inom Försvarsmakten
Karriär och tid i Försvarsmakten
Varför har du sökt dig till försvarsmakten?

Offentliga etos

Vad bygger din arbetsroll på?
Anser du att det du arbetar för, speglar det som svenska folket eftersträvar?
Är det enkelt att förstå vad svenska folket vill att försvarsmakten ska göra?
Förändringen från försvar till internationellt fredsbevarande arbete.
Har du upplevt situationer där din egna profession kommit i konflikt med förvaltningens riktlinjer?

Relation medborgare

Kommer du i kontakt med medborgare i tjänsten?
Anser du att ni har svenska folkets förtroende? Personlig erfarenhet
Är försvarsmakten vara tillräckligt öppen? Om inte varför? Kan det bättras?
Anser du att bilden om försvarsmakten som slutna organisation är en skev bild som existerar i samhället?
Har försvarsmakten svårigheter att bli förstådda av allmänheten?

Värdegrund

Värdegrundsförändring: hur? Mål? Info kring det
Vilka svårigheter tror du försvarsmakten har/får i att uppnå denna gemensamma värdegrund?
Vad är det ni tror skulle bli bättre genom denna förändring?
Har HKV lyckats med att förankra den nya värdegrunden så att den genomsyrar hela försvarsmakten?
Känner du att ni får respons från ledande politiker och allmänheten för ert arbete gällande värdegrunden?
Anser du det finnas brister i denna värdegrund?
Hur anser du att samarbetet mellan civilanställda, officerare och även mellan förbanden fungerar?

Kompetens Försvarsmakten

Vet folk vad ni gör?
Kan du själv påverka din arbetsroll? Arbetsutrymme, mer mindre?
Hindras arbetet/utvecklingen av allmänhetens intresse/politik, i vad ni anser egentligen är bäst för Sverige och det som ni eftersträvar? Nato, tre vägska.
Styrs du mest av dina chefer, eller kommer du också i kontakt med politiker i ditt dagliga arbete?