

Tala om tystnad

Förhandlingar om tystnadskulturen i Göteborg stad

Speaking of silence: Negotiations about a culture of silence in Gothenburg city.

In this article, we explore arguments surrounding a report that identifies a culture of silence concerning undue influence within social service administrations in Gothenburg's socially vulnerable areas. We examine how agenda-setting power is expressed in negotiations over this culture of silence, how actors shape the agenda by assigning different meanings to the term, and how various interests influence whether the issue is emphasized or dismissed. Our analysis demonstrates that the culture of silence is negotiated through three main themes: the report, management, and brand. Thus, the term functions as a power tool, used to establish or challenge the agenda in both politics and administration. By analyzing these dynamics, we highlight how the concept is strategically employed to legitimize certain perspectives while marginalizing others. Our study contributes a new perspective on culture of silence in organizations. While existing literature focuses on how managers silence employees and what influences whether employees break or maintain silence, we show how the term itself is mobilized to sustain different interests and positions within public bureaucracy.

Keywords: Culture of silence, power dynamics, agenda-setting power, negotiation, City of Gothenburg

ORDET "TYSTNADSKULTUR" HADE både tyngd och tydlighet när det först började användas. Kritik om tystnadskultur föranledde medial uppmärksamhet och krav på åtgärder. Sedan dess har emellertid begreppet fått spridning och blivit en del av en allmän jargong. En sökning på ordet "tystnadskultur" i Mediearkivet¹ visar att ordet användes vid relativt få tillfällen i svenska medier i början av 2000-talet (i genomsnitt 87 gånger per år de 15 första åren). År 2017 skedde däremot ett markant uppsving då begreppet förekom hela 4 153 gånger. Anledningen var främst #metoo-rörelsen, bestående av kvinnor världen över som började göra sina röster hörda för att uppmärksamma sexuella ofredanden och den tysta acceptans som omslöt dessa. När Dramatenstjärnan Örjan Ramberg pekades ut för sexuella trakasserier sade han till *Expressen* att tystnadskultur var ett "nytt ord som kommit fram i det här" (Giertz 2017). Ofta användes begreppet med självklarhet utan vidare förklaring; underförstått hänvisade man till

1 Mediearkivet samlar in nyheter från tryckta och digitala redaktionella medier samt radio och tv; se www.retrivergroup.com.

situationer där alla vet men ingen säger någonting av rädsla för repressalier. På tal om de sexuella trakasserier som förekom i sammanhang nära Svenska Akademien associerades tystnadskultur med en sjukdom (Wiman 2017). Vidare föreslogs att tystnadskultur kunde betraktas som ett "totalitärt system vars briljans ligger i att det korrumpierar alla" och därmed sprider ut skuld och ansvar för individers gärningar (Kärde 2017). Andra menade att källan inte är strukturer som tystar, utan snarare en gruppdynamik där människor tenderar att hemfalla åt konformitet (Irenius 2017).

Året därpå tillämpades begreppet på allt fler situationer och organisationer. Bland annat rapporterades tystnadskultur i fråga om våld mot barn (Regné 2018), hedersförtryck (Orrenius 2018) och bland boende i utsatta områden som inte vågade vittna mot den organiserade brottsligheten (Kudo 2018, Segerfeldt 2018). Begreppet användes vidare som beskrivning av tillståndet inom en lång rad svenska organisationer: Moderaterna i Uppsala (Lönegård 2018), Demokratiinstitutet Idea (Magnå 2018), svensk idrott (Skerk 2018), förskolan (Yoldas 2018), socialtjänsten i Stockholms län (Dragic & Bouvin 2018), Trafikverket (Verdicchio 2018), miljöförvaltningen i Göteborgs stad (Sydvik 2018), Karolinska Institutet (Gustafsson & Röstlund 2018), Göteborgs spårvägar (Dorian 2018), skolan (Bjarnefors 2018) med flera. "Tystnadskultur" tenderade således, efter #metoo-rörelsen, att tjäna som snabb diagnos varje gång något slags inifrånkritik av en offentligt finansierad verksamhet lyftes upp på en medial arena. Ju oftare begreppet tillgreps, desto mer verkade innebörden vattnas ur.

Denna trend har därefter fortsatt. Begreppets popularitet höll i sig under det följande året och nådde sin kulmen år 2021 då det användes 6 254 gånger i svenska medier. I mängden artiklar och inslag om tystnad finner vi även den mediala uppståndelsen kring offentliggörandet av en rapport som slog fast att Göteborgs stad präglades av en tystnadskultur (Hedin Ekström 2021). Somliga förklarade tystnaden genom att peka på tjänstemännens bristfällighet. De hade tigit om den rådande situationen och det hot som otillåten påverkan utgjorde. Till exempel menade Jonas Attenius (S) att "vi kan uppenbarligen inte lita på att alla chefer ger oss en korrekt bild" (Verdicchio 2021) och Martin Wannholt (D) att "vi borde kalla in alla chefer för en uppsträckning omedelbart" (Larsson 2021). Andra hävdade att den verkliga förklaringen var migrationspolitisk (Cwejman 2021). Om detta sade till exempel Axel Josefsson (M) att dagens situation var ett resultat av "24 år av socialdemokratiskt styre där man vägrade ta tag i de här frågorna" (Larsson 2021). På detta vis blev tystnadskulturen i Göteborgs stad en laddad fråga med förgreningar till andra politiska konfliktlinjer och den lokala historien. Den beskrevs på samma gång som ny och gammal, okänd och välkänd.

Från tidigare forskning vet vi en hel del om hur själva tystandet går till (Morrison & Milleken 2000, Skivenes & Trygstad 2010, du Plessis 2016, Fernando & Prasad 2019, Kenny 2019). Vi vet emellertid ännu lite om hur olika aktörer i en politiskt styrd kontext talar om en påstådd tystnadskultur; hur den benämns och ignoreras, förstärks och försvagas och används som en bricka i politiska och organisatoriska maktspel. Utgångspunkten för denna studie är således begreppet tystnadskultur och motstridiga bruk av begreppet snarare än tystnaden som sådan. Här ger vår studie ett kunskapsbidrag. Vi studerar skilda resonemang som cirkulerar kring en rapport

som utifrån kvalitativ metod slår fast att det råder en tystnadskultur kring otillåten påverkan inom vissa förvaltningar i särskilt socialt utsatta områden i Göteborgs stad. Vi utforskar hur begreppet tystnadskultur fylls med olika innebörder och hur det mångskiftande innehållet speglar intressen kopplade till positioner i hierarkier inom byråkrati och politik.

Bakgrund

Tystnadskultur och otillåten påverkan i Göteborgs stad

Talet om en tystnadskultur i Göteborgs stad är långt ifrån nytt. År 2010 riktade SVT:s Uppdrag granskning strålkastarljuset mot staden och avslöjade omfattande korruption i kommunen. Mönster av bedrägeri och mutor lades i dagen, varefter Göteborg kom att kallas "Muteborg" i folkmun. Den direkta följden av granskningarna blev dels att en visselblåsarfunktion inrättades, dels att en forskarledd granskningskommission tillsattes. Den senare fann i rapporten *Tillitens gränser* (Amnå, Czarniawska & Marcusson 2013) att politiker och tjänstemän sammanblandat sina roller, suttit på dubbla stolar och låtit den så kallade "Göteborgsandan" genomsyra ledarstil och verksamhet. Göteborgsandan kännetecknas av att överenskommelser träffas och avtal sluts på ett sådant sätt att krav på opartiskhet, formalia, legalitet eller föreskriven arbetsgång åsidosätts. I det enkätunderlag som *Tillitens gränser* bygger på framkom en utbredd rädsla bland medarbetare i kommunen, då mobbning eller utfrysning upplevdes drabba den som vittnar, eller visslar, om oegentligheter.

Tio år senare blev tystnadskulturen i Göteborgs stad änyo en nyhet. Denna gång knöts den till otillåten påverkan utifrån och chefers sätt att förhålla sig till påverkansförsök. På hösten 2020 gick Maria Wallin, då utvecklingsledare för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet i Göteborgs särskilt utsatta områden, ut i medierna (Abrahamsson 2020) och berättade om det tryck som medarbetare inom kommunen var utsatta för på grund av kriminella klaner och gäng (Demir 2020). Hon varnade särskilt för att medlemmar i kriminella grupperingar sökte knyta barn till sig. Bakgrunden utgjordes av Wallins dagliga arbete samt ett stort antal intervjuer med poliser, fritidsledare, skolpersonal och tjänstemän inom socialtjänsten som anonymt delat med sig av sina erfarenheter (Wallin 2021). I den medierapportering som följde tryckte Wallin på att en del av samtalen tydde på att ansvariga i förvaltningen och politiken dels underlät att hörsamma signaler från verksamheten, dels tenderade att förminska problemet. Begreppet "tystnadskultur" nämndes som delförklaring.

Kommunstyrelsen beslutade att tillsätta en extern granskning och gav efter upphandling Anna Hedin Ekström, vid tidpunkten doktorand i socialt arbete vid Gävle högskola, uppdraget. I rapporten *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?* (2021) framlade Hedin Ekström empiri som pekade på att det i staden fanns ett betydande problem med otillåten påverkan kopplad till kriminella strukturer, särskilt i socialt utsatta stadsdelar. Detta skapade och förstärkte, menade utredaren, en tystnadskultur bland de kommunanställda. Tystnadskulturen manifesterade sig i att de anställda av-

stod från att uttala sig om arbetssituationen. De teg om händelser som de hade bevittnat och om felaktigheter som hade begåtts som en följd av olika slags påverkansförsök. Tystnaden grundade sig dels i en rädsla för våldsbenägna individer inom de kriminella nätverken, dels i en rädsla för organisatoriska påföljder, såsom utebliven karriär- eller löneutveckling. I förlängningen möjliggjorde detta ytterligare extern påverkan och bidrog till ännu större utsatthet för de anställda och för laglydiga medborgare, enligt Hedin Ekström.

Tystnadskultur i litteraturen

Forskningen har länge sökt förstå de förhållanden som omger tystnad i organisationer. Tystnad definieras här som undanhållande av idéer, information om problem eller åsikter om arbetsrelaterade frågor (Morrison 2023). Motsatsen, engelskans *voice*, betyder att organisationsmedlemmar öppet och frivilligt kommunicerar för att påverka arbetskontexten (Maynes & Podsakoff 2014). En *kultur* av tystnad antyder att det finns ett mönster av grundläggande antaganden som styr medarbetare mot det ”rätta” sättet att tänka, tala och handla i organisationer. En tystnadskultur kan alltså bestå av uttalade principer och värderingar som anger vad man får lov att tala om, men också outtalade och förgivettagna normer om vad som acceptabelt att säga (Schein 1985). Morrison och Milleken (2000) menar att de flesta organisationer i alldeles för hög grad lider av tysta medarbetare, som inte yttrar sig när de till exempel noterar problem i verksamheten. Litteraturen framhäver ofta att påtalande av problem i verksamheter är något positivt och konstruktivt, som bottnar i välvilja och omsorg om organisationen som helhet, även om destruktiva varianter också kan förekomma. Därför har forskningen till stor del sökt förstå varför organisationsmedlemmar väljer att vara tysta (Miethe & Rothschild 1994, Dworkin & Near 1997, Widmalm, Persson & Casselbrant 2024) eller göra sina röster hörda (Xie, Ling, Mo m.fl. 2015, Chamberlin, Newton & Lepine 2017, Farh & Chen 2018, Hussain, Shu, Tangirala m.fl. 2019, Tan, Loi, Lam m.fl. 2019, Silla, Gracia & Peiró 2020, Morrison 2023).

Organisationsmedlemmar som uttrycker kritik internt eller externt blir ofta bestraffade både socialt och professionellt (Fotaki, Kenny & Scriver 2015, Kjöllér 2016, Kenny 2018, 2019). Det kan röra sig om uppsägning eller degradering, mobbing på arbetsplatsen (Park, Bjørkelo & Blenkinsopp 2020) eller social utfrysning (Curtis, Robertson, Cockrell m.fl. 2021; Essén & Wyndhamn 2023), varvid man till exempel kan hävda att den som uttryckt kritik är mentalt instabil (Kenny, Fotaki & Scriver 2019). Detta slags repressalier kan leda till en försämrad hälsa (mental, känslomässig och fysisk) för den utsatte (Park & Lewis 2018). Av rädsla för repressalier och social isolering kan organisationsmedlemmar därför undvika att påtala problem med verksamheten.

Tystnad som kommer sig av rädsla för repressalier är nära besläktad med maktutövande. Forskningen om tystnadskultur och visselblåsande har visat vad som händer med den enskilde visselblåsaren, det vill säga hur ledningens handlingar påverkar den medarbetare som tagit till orda för att påpeka felaktigheter eller maktmissbruk. Studier som utforskar makt i kontexten tystnadskultur och visselblåsande betonar vanligtvis den makt individer *har* över andra (Miceli & Near 2002, Vandekerckhove & Phillips

2019, William & Vandekerckhove 2023) genom sin hierarkiska position, utbildning, kontroll över resurser etc. (Rehg, Miceli, Near m.fl. 2008, Skivenes & Trygstad 2010). Här utgår man ofta från att makt fördelas mellan organisationsmedlemmar på ett givet sätt, det vill säga utifrån formell position i organisationen, vilket kan leda till att medarbetare beskrivs som passiva mottagare av chefers vedergällning (Kenny 2018).

Även om givna strukturella skillnader mellan individer inte ska förminskas finns det ett behov av en mer nyanserad och mångfacetterad syn på maktförhandling i tystnadskulturens sammanhang. Vi ser inte makt som en ensidig kraft, utan intresserar oss för hur maktdynamiken utspelar sig bland en bredare uppsättning organisationsmedlemmar genom att analysera själva meningsskapandet kring tystnadskultur som begrepp. Även om en *kultur* av tystnad kan kopplas till subtila former av maktutövande som organisationsmedlemmar på olika hierarkiska nivåer deltar i, är tystnadskulturen i sig inte vårt studieobjekt. I stället undersöker vi hur begreppet tystnadskultur fylls med mening och förhandlas fram, om och bort av olika intressenter.

Makt utövas inte enbart genom formella auktoriteter utan också genom språk, normer och diskurser, som skapar och befäster vad som är ”normalt” och ”sant” (Foucault 2017 [1975]). Verkligheten, inklusive språk och begrepp, är socialt konstruerad (Berger & Luckmann 1998 [1966]). Kunskap och olika begrepp formas och institutionaliseras genom sociala interaktioner och blir med tiden en del av den verklighet som människor tar för given. Dessa begrepp är inte statiska utan förhandlas och omförhandlas ständigt. Ett begrepp som tystnadskultur kan därmed ses som en social konstruktion under pågående förhandling mellan olika aktörer som har makten att definiera och sprida sin tolkning av begreppet.

Diskurs är således inte bara en produkt av makt, utan en starkt verkande kraft i produktionen och reproduktionen av maktstrukturer. Diskurser, eller språkliga praktiker, är därmed inte neutrala, då de kan användas för att både upprätthålla och förändra sociala ordningar. Deetz (1992) omtalar sådana praktiker som diskursiva strategier. Med detta menas att aktörer använder kommunikation på ett systematiskt och strategiskt sätt för att forma maktrelationer inom organisationer och samhällen (mer eller mindre medvetet). Några av de strategier han nämner är normalisering, marginalisering och skapandet av en illusion om objektivitet. Normalisering innebär att man framställer ett perspektiv som självklart, naturligt och legitimt, medan marginalisering består i att man systematiskt utestänger eller förnekar vissa perspektiv. Att skapa en illusion av objektivitet är liktydigt med att framställa vissa perspektiv och åsikter som objektiva och neutrala, så att alternativa perspektiv förknippas med subjektivitet eller emotionalitet. Dessa strategier minskar utrymmet för andra synsätt och får dem att framstå som mindre trovärdiga.

Dessa teoretiska ingångar som anger hur språkliga praktiker spelar en roll i maktförhandlingar hjälper oss att förstå hur idén om en tystnadskultur kan förstärkas eller marginaliseras beroende på den diskursiva makten hos de aktörer som använder begreppet och vilka syften de vill uppnå. För att ytterligare förstå vilka tolkningar av begreppet tystnadskultur som ges utrymme i den lokala kontext vi studerar använder vi oss av idén om kontroll över dagordningen (Bachrach & Baratz 1962, Lukes 2008

[2004], jfr manipulering (Fleming & Spicer 2014)). Makt över dagordningen handlar om att påverka vad som anses vara viktigt och relevant att tala om. Begreppet hänvisar till förmågan att styra vilka ämnen och frågor som diskuteras i olika sammanhang, såsom inom organisationer, i medier och i politiken. Det handlar om att vissa ämnen lyfts fram, medan andra hindras från att komma upp på dagordningen. Genom att man får vissa ämnen att uppmärksammas av allmänheten och beslutsfattare kontrollerar man även vad som prioriteras i organisationer. Här lägger vi fokus på hur kontrollen över dagordningen kommer till uttryck i diskussionerna kring tystnadskulturen i Göteborgs stad, det vill säga hur man söker sätta agendan genom att fylla begreppet tystnadskultur med olika innebörder och hur olika intressen speglas i det sätt på vilket man antingen lyfter tystnadskulturen till en central fråga eller gör den till en icke-fråga.

Sammanfattningsvis kartlägger forskningen hur chefer tystar anställda, vad som gör att man inte kan tala om vissa saker samt vilka förutsättningar som bör finnas för ett öppnare samtalsklimat. Litteraturen täcker dock inte, såvitt vi kan finna, dagens ökade medvetenhet om tystnadskultursproblematik i organisationer och vilka konsekvenser det kan få, det vill säga hur man talar om tystnaden i sig, om påståenden om tystnadskultur och om skälen till att en tystnadskultur fått fäste. Vår studie ger härvidlag ett bidrag genom att gå in på hur man hanterar en kartlagd och fastställd tystnadskultur. Vi studerar alltså inte tystnadens mekanismer i sig, utan hur begreppet "tystnadskultur" fylls med innehåll, förstärks och förnekas, av olika aktörer. Vi gör det genom att zooma in på olika utsagor som antingen befäster eller bestrider påståendet att det finns en tystnadskultur i Göteborgs stad.

Metod

För att förstå hur begreppet tystnadskultur används och förhandlas fram och bort i Göteborgs stad genomförde vi en kvalitativ studie baserad på 24 semistrukturerade intervjuer samt mediala framställningar i dagspress och reportage/inslag i radio och tv. De senare har framför allt tjänat som ett sätt att kontextualisera, jämföra och kontrastera utsagor om tystnadskulturens vara eller icke-vara. I den mediala diskussion och bevakning som följde sedan rapporterna om tystnadskultur nått offentligheten förklarades respektive bortförklarades tystnadskulturen. Under hela processen har vi följt nyhetsflödet i form av nyhetsartiklar, radio- och tv-inslag samt opinionstexter som på något vis berört tystnadskultur och otillåten påverkan i Göteborg. En av artikel-författarna är sedan lång tid bosatt i Göteborg och har under 25 år följt lokalpressen. Detta har bidragit med en kontextuell förståelse som underlättat uttolkning av olika positioneringar i den lokala studiekontexten.

Urvalet av intervjupersoner gjordes genom att vi sökte medarbetare och chefer vid socialförvaltningen (som pekats ut som särskilt drabbad) och stadsledningskontoret i Göteborgs stad. I några fall lokaliserades intervjupersoner genom utspel som fångats upp i den mediala bevakningen. Vid varje intervjutillfälle bad vi intervjupersonen att föreslå andra personer med erfarenheter relevanta för studien. Vidare intervjuade vi personer som på olika sätt är förtrogna med den visselblåsarfunktion som finns i

staden. I de mediala inslagen är stadens politiska företrädare inte sällan med som röster. Vi intervjuade därför gruppledare för samtliga partier i kommunstyrelsen. I resultatdelen presenteras intervjupersonerna som politiker, fackliga representanter, chefer inom socialförvaltningen, chefer inom stadsledningskontoret eller medarbetare. Namnen som anges är fiktiva.

En kvalitativ analysmetod användes för att utforska vilka innebörder som knyts till begreppet tystnadskultur samt hur dessa speglar intressen som kan hänföras till hierarkier inom byråkrati och politik. Detta fokus växte fram under analysens gång efterhand som vi vann en djupare förståelse av det empiriska materialet. Intervjuerna transkriberades och lästes sedan igenom flera gånger. Vi började med att individuellt kategorisera materialet och belysa återkommande mönster. Vi diskuterade möjliga teman i materialet gemensamt och jämförde excerpter mot varandra. Vissa teman kom att döpas om och andra att förkastas. Under denna genomgång noterade vi att begreppet tystnadskultur inte bara användes för att beskriva tystnad i organisationen, utan också för att definiera problem och prioritera åtgärder från olika ståndpunkter. Exempelvis beskrev en intervjuperson rapporten om tystnadskultur som "alarmistisk", medan en annan ansåg att den "beskrev verkligheten som vi upplever den." Detta väckte frågor om vilka intressen som låg bakom de skilda tolkningarna.

När vi fördjupade oss i materialet upptäckte vi att rapporten som konstaterade att det rådde en tystnadskultur var en återkommande referenspunkt för många informanter. Rapportens trovärdighet, vetenskaplighet eller metodik diskuterades frekvent. Vi noterade att vissa informanter använde rapporten som ett verktyg för att stärka sina argument, medan andra försökte undergräva dess legitimitet. Detta ledde oss till insikten att diskussionen om rapporten inte enbart handlade om dess innehåll, utan också var ett sätt att förhandla om vad som skulle inkluderas och prioriteras i den organisatoriska dagordningen.

Ett annat återkommande tema var styrningen. Anklagelser om tystnadskultur kunde enligt en del chefer förklaras med att medarbetare inte förstod hur en linjeorganisation fungerar, medan medarbetare ofta framställde linjen som en grindvakt för vilken information som kom att uppmärksammas eller undertryckas. Vi kom därigenom till insikten att de olika perspektiven på linjeorganisationen i förhållande till tystnadskulturen kunde ses som en maktförhandling i den organisatoriska hierarkin.

Det tredje tema som framträdde under analysen var varumärket. En grupp av informanter menade att etiketten "tystnadskultur" är en överdriven och missvisande beskrivning, som förstärker en negativ bild av staden snarare än speglar verkliga förhållanden. Detta hjälpte oss att synliggöra hur talet om tystnadskultur i sig kunde användas som en strategi för att både skydda organisationens anseende och förneka problemens existens.

Genom att vidareutveckla dessa teman skapade vi en djupare förståelse av hur tystnadskultur förhandlas och formas inom olika kontexter och hur den kan påverka den organisatoriska dynamiken i relation till hierarkier inom förvaltning och politik.

Resultat

Debatter om tre huvudsakliga teman (rapporten, styrningen och varumärket) utgör centrala förhandlingspunkter om tystnadskulturen.

Rapporten

Anna Hedin Ekströms rapport genomfördes med den metodik som överenskommits med uppdragsgivaren. Ändå är ifrågasättande av rapportens vetenskaplighet ett starkt tema i de intervjuer som ligger till grund för denna artikel. Den sätts i fråga dels på den politiska nivån, men också av chefer på olika nivåer inom administration och förvaltning. I rapportens slutsats sägs det att det finns en organisatorisk tystnadskultur. Flera intervjupersoner framhåller att rapporten bygger på en kvalitativ metodik och på urvalsprinciper som inte erkänns som vetenskapliga; därför anser man att inte heller resultatet är trovärdigt. Om rapporten inte är vetenskaplig i kvantitativ bemärkelse, berättar den inte sanningen om Göteborgs stad, menar man. Den använda metoden skulle ge anledning att förhålla sig tveksam till rapporten i sig, men allra helst till slutsatsen att det finns en utbredd tystnadskultur i Göteborgs stad.

Här sägs exempelvis att rapporten är "lite halvdan i intervjuunderlag" (Pernilla, politiker), varför det inte går att dra generella slutsatser. I lite starkare och mer negativa ordalag framhålls att rapporten ger en "alarmistisk bild av hur verkligheten ser ut" och att denna bild mer speglar "författarnas uppfattning om saker och ting än medarbetarnas" (Johanna, politiker). I denna förklaring förnekas inte att de problem som rapporten synliggör kan förekomma, men snarare som "randfenomen" än som en del av vardagen i förvaltningarna, vilket Hedin Ekström trycker på i sin rapport. Vidare sägs att rapportförfattaren endast kan påvisa tystnadskultur då urvalet av intervjupersoner gjorts på ett selektivt sätt där framför allt "kritiska personer" valts ut. Man menar att "det är dåliga data" (Johanna, politiker).

Resonemangen ovan leder till slutsatsen att den organisatoriska tystnadskultur som utredaren identifierar inte är en objektiv verklighetsbeskrivning, utan snarare en konstruktion baserad på det förment selektiva urvalet av intervjupersoner som konsulterats. Vidare ifrågasätter en intervjuperson i chefsposition om Wallin intervjuat så många individer som hon påstår i sammanställningen. Det antyds att det har funnits en agenda att få fram belegg för en organisatorisk tystnadskultur. Allvaret i rapporternas lägesbeskrivningar tonas därmed ner. Kritiken individualiseras genom att knytas till Wallin och/eller Hedin Ekström och fränkopplas den mängd röster och berättelser som deras respektive slutsatser bygger på.

Utifrån detta perspektiv menar man att om tystnadskultur och otillåten påverkan alls finns, rör det sig inte om något generellt mönster. En politiker menar att problemet med tystnadskultur är lokalt och därför inte bör diskuteras som ett fenomen på systemnivå:

Jag tänker att man kan ju inte dra slutsatser av den på ett organisatoriskt helhetsplan, det vill säga: finns det liksom en härskande tystnadskultur i organisationen till exempel? Det som kom fram däremot var ju att det fanns fall av tystnadskultur både inom den egna organisationen men också utifrån då. (Kim, politiker)

I den ovan exemplifierade kritiken av rapportens slutsats är bristande vetenskaplighet en följd av den kvalitativa metoden. Parallellt sätter dessa kritiker tilltro till annan metodik: enkäter som ger kvantifierbara resultat. En av stadens chefer ger uttryck för detta:

Sen var det ju svårt att säga någonting om kvantiteten. Hur mycket är det då? Hur utbrett är det? Det kunde ju inte rapporten säga eftersom den byggde på intervjuer och det var heller inte meningen att rapporten skulle ange det heller. Så vi ställde några frågor i vår medarbetarenkät då förra året. (Sam, chef stadsledningskontoret)

Enligt den logik som citatet ovan exemplifierar övertrumfar en kvantitativ undersökning en kvalitativ dito i fråga om sanningshalt och tillförlitlighet. Därför är en av de beslutade åtgärderna att lägga frågor om tystnadskultur till den medarbetarenkät som med jämna mellanrum utgår till kommunens anställda. På detta vis framställs rapporten som en subjektiv produktion som inte kan likställas med den vetenskaplighet som omger hårda (objektiva och kvantifierbara) fakta.

Endast om den organisatoriska tystnadskulturen slås fast enligt de nya kvantitativa parametrar och kriterier som formuleras efter det att Hedin Ekström lagt fram sin kvalitativa rapport (som i sin tur hade till syfte att pröva påståenden och slutsatser i Maria Wallins likaledes kvalitativa rapport) anser sig politiska företrädare och höga chefer i Göteborgs stad kunna veta om det finns någon organisatorisk tystnadskultur. Först när den är bevisad i absolut och framför allt kvantitativ mening behöver den hanteras på den politiska nivån, resonerar man. Logiken är att om tystnadskulturen endast finns här och där, om den beror på lokal ledning snarare än på kriminella strukturer och/eller övergripande organisationskultur, bör inte "tystnadskultur" klistras som tillståndsbekrivning på staden. (Det bör tilläggas att Hedin Ekström i rapporten inte gör ett sådant anspråk. Tvärtom gör hon en tydlig reservation där det framgår att rapporten fokuserat på särskilt socialt utsatta områden och de sociala förvaltningarna i dessa.)

De intervjuade gör således budbäraren och budbärarens metod till huvudproblem. Budskapet – slutsatserna – som rapportförfattare Hedin Ekström (och före henne Wallin) fört fram pekar på brister på ledningsnivå i respektive förvaltning liksom i det politiska styret. Dessa brister kan emellertid avfärdas som icke generella (och därmed inte i behov av åtgärd) om rapporten som sådan brister i tillförlitlighet.

Som nämndes i artikelns inledning intar aktörerna olika positioner i relation till den påstådda tystnadskulturen. Medan några av representanterna för de politiska partierna starkt ifrågasätter dess vetenskaplighet, finns det även politiker som går med på att det finns en tystnadskultur i Göteborgs stad. Ett exempel på den sistnämnda hållningen

är en politiker som bekräftar rapporternas slutsatser genom att säga att "Maria Wallin var mycket kopplad till det här med att beskriva verkligheten för vad den faktiskt var" (Åsa, politiker). I de intervjuer som vi genomförde återkommer även politiska konfliktlinjer i fråga om hur snabbt åtgärder bör vidtas och tvekan kring rapportens metodik och slutsats: "Miljöpartiet och Vänsterpartiet försökte tona ner: 'det är bara 50 intervjuer' och så vidare" (Sandra, politiker). Uttalanden om rapportens förmenta ovetenskaplighet sägs ytterligare driva på tystnadskulturen:

Ja, varför skulle [Hedin Ekströms rapport] inte vara [tillförlitlig]? Jag tänker så här: när det kommer rapporter kan ju jag inte hålla på och ifrågasätta dem. Vi har ju rapporter hela tiden. Varför skulle det just vara den här som man hugger på? (Christina, politiker)

Utöver de politiska positioneringarna framkommer i intervjuerna även skillnader i ståndpunkter beroende på hierarkisk ställning i organisationen. Högt uppsatta chefer inom förvaltningarna är skeptiska till påståendet om en tystnadskultur där de själva utmålats som en stor del av problemet och som källan till tystnaden. De ansluter sig till narrativet om rapportens ovetenskaplighet. Detta står i kontrast till medarbetare och enhetschefer som arbetar i "fält". I intervjuerna vi gjort bekräftar de rapportens vederhäftighet och slutsatser. Här sägs det att organisationens styrning, som utgörs av en strikt linjeorganisation och auktoritära chefer, kan förklara den tystnad som råder bland medarbetarna. Det är deras sätt att leda som gör att upprepade fall av otillåten påverkan i socialt utsatta områden inte nått fram till de ytterst ansvariga. Det handlar, säger man, om styrningen.

Styrningen

Arbetsordningen för Göteborgs stad anger rutiner för informationsdelning och allmän kommunikation. Den fastslår att medarbetare vid problem ska tala med sin närmaste chef, som gör en primär bedömning och agerar utifrån den. Först vid behov tar hen saken vidare till sin närmaste chef som i sin tur tar frågan vidare till nästa nivå. Allt ska alltså hanteras i den linje som beskriver arbetsplatsens hierarki. Flera av de medarbetare som intervjuats vittnar om en sträng linjeorganisation där kommunikation primärt riktas nedåt. Det är, säger de, när kritik riktar sig uppåt som information fastnar i systemet.

En medarbetare beskriver till exempel hur den som befinner sig "på golvet" förväntas rätta in sig i ledet och vara foglig, det vill säga utföra och lyda snarare än berätta, utveckla eller kritisera. Denna bild bekräftas av flera intervjuade medarbetare i förvaltningen. På samma tema sägs att "jag brukade lite halvt på skämt kalla det för lilla Kina därför att allt gick bara ner i linjen" (Monika, medarbetare, socialförvaltningen). Enligt Monika finns inget direkt intresse av att få ta del av den arbetsvardag som medarbetarna har att hantera:

[...] det var en väldigt hårt styrd linjeorganisation. [...] Även om jag var satt på att samverka med polisen så var det väldigt svårt att få informationen uppåt i vår egen organisation. Det var ingen som egentligen var intresserad av vad vi hade att säga om det. Det gjorde att kommunen inte hade en aning om hur verksamheten såg ut eller vilka behov vi såg.

Vidare beskriver Mats, facklig representant, en gammaldags auktoritär ordning: ”I stället för att man på något sätt uppmanar personal att engagera sig [...] så vill man arbeta som på 1950-talet.” Bilden som ges är att den strikta linjeorganisationen hindrar medarbetare från att öppet påtala problem.

Bland intervjuade medarbetare finns en föreställning om att högre chefer främst önskar rapporter som signalerar att saker och ting går i rätt riktning. Medarbetare avråds från att benämna situationer problem och uppmuntras i stället att vara positiva och se lösningar: ”Man ska sprida någon positiv stämning, så därför får man inte prata om det som är dåligt utan man ska bara prata om det som är positivt” (Johan, medarbetare socialförvaltningen). En positiv inställning och ett selektivt urval av vad som förmedlas beskrivs av flera intervjuade medarbetarna som ett sätt att göra karriär i staden. Avviker man från den optimistiska diskursen blir man, säger de, sedd som ”besvärlig” och får uppförsbacke. I stället ska man ”vara lojal, man ska inte ifrågasätta [...] och speciellt inte säga att vi inte gör ett bra jobb ibland” (Mats, facklig representant). Påtalas problem blir ”man liksom en icke-person, man får inga roliga uppdrag, det är ingen som lyssnar på dig, du får ingen löneökning” (Nisse, medarbetare socialförvaltningen).

Den ideala medarbetaren i linjen framställs i intervjuerna som foglig, positiv och lösningsorienterad. En sådan medarbetare talar inte om otillåten påverkan, eftersom det kolliderar med hur en konstruktiv medarbetare ska vara:

Då blir man obekvämt och jobbig och så är det fel forum. Alla forum är fel forum och försöker man hitta ett annat forum så får man höra att man inte går linjevägen. Så man är ganska låst vid det och man blir jobbig för att det är inte [...] standard tyvärr är liksom att man uttrycker sig inte utanför ramen och ramen är ganska satt. (Anette, f.d. medarbetare socialförvaltningen)

Medan somliga medarbetare menar att dessa normer för hur man ska vara och agera som medarbetare är uttalade inom deras verksamheter, beskriver andra signalerna som subtila i fråga om hur man ska agera för att inte göra sig besvärlig. Det är dessa implicita förhållningsregler som i intervjuerna sägs driva både tystnad och rädsla kring problem, såsom otillåten påverkan, i verksamheterna.

Förhållningsregler gällande talan och tystnad sägs även komma från politisk nivå. Man menar att politiken varit med om att ”skapa det här klimatet där chefsorganisationen blir väldigt auktoritär” (Johanna, politiker). Det sägs råda en hård ton vid de sammanträden där chefer och medarbetare från kommunens förvaltningar framför information om verksamheten inför de politiskt ansvariga. Även de uttalanden som

politiker gör i media har en inverkan. Berit, som är chef inom socialförvaltningen, säger till exempel att ”jag tycker det har varit jävligt tufft det här med [att] politikerna säger att vi ska ta in de höga cheferna och de ska minsann få en uppsträckning”. Andra menar att ”det är mellanchefer som inte vågar ta konkreta fall och missförhållanden vidare” (Christina, politiker). Orsaken är rädsla för politikernas respons när de ställs inför hur det förhåller sig i verkligheten:

[D]et finns ju också en tystnadskultur kopplat till att den politiska nivån får friserade siffror. Att det blir en skönmålning som är en tystnadskultur. Man lyfter inte det som är problem i verksamheterna. Man är rädd att politikerna inte vill höra det utan man vill göra sitt jobb och då blir det väldigt galet om man inte säger allt som det är. (Rasmus, politiker)

Göteborgs problem med tystnadskultur och korruption föreslås vidare ha en historisk förklaring. En del intervjupersoner berättar om den ledarstil som etablerades av Socialdemokraternas starke man Göran Johansson (1945–2014) som satt spår i stadens ledning och förvaltningarnas sätt att leda och hantera information:

Om du tar Görans stil, det var en annan typ av ’gör så, annars åker du ut’ och det var det både på politisk nivå och tjänstepersonsnivå. Gjorde inte direktören så, då tar vi en ny, va. (Åsa, politiker)

Göran Johansson var kommunstyrelsens ordförande under åren 1988–1991 och 1994–2009. Det var, menar informanterna, Johanssons ledarstil som lade grunden för det som senare genom granskningar och avslöjanden kom att kallas ”Muteborg”.

Stan har haft en lång historia med tystnadskultur, vänskapskorruption och hemlighetsmakeri. Göran Johansson, även om han var en hyvens kille, det var han, men han stod ju för det mycket. Han styrde så. Det var ingen som ifrågasatte, ingen räckte upp handen. Vi har en lång historik. (Sandra, politiker)

I de intervjuer som ligger till grund för denna artikel återkommer ett flertal berättelser om Johanssons tid. En enhetschef inom socialförvaltningen berättar att ”jag har varit med om när beslut har fattats på en älgjakt till exempel”. En politiker beskriver en tid då Johansson som kommunstyrelsens ordförande ”åkte runt och så här bara pekade och sa gör det så, och sen tog kommunstyrelsen det och så var det färdigt och så var det majoritet” (Åsa, politiker). Man säger även att ”stan har haft en lång tystnadskultur och vänskapskorruption och hemlighetsmakeri” (Sandra, politiker). Minnena formar sig till en närmast mytisk bild av en organisation och en ledning i dåtid, men används för att förklara dagens situation.

Trots att Göran Johansson avgick som kommunstyrelsens ordförande 2009 sägs alltså hans sätt att leda sitta i väggarna. Det faktum att det ännu finns chefer och medarbetare som fostrats och formats av detta sätt att leda och arbeta kan, säger de

intervjuade, delvis förklara att tystnadskulturen ännu är stark i Göteborg. Här frikopplas således den problembild som rapporten presenterar, där den otillåtna påverkan kommer utifrån och driver tystnadskulturen, från dagens Göteborg. Problemet finns i nuet, men man menar att det rör sig om ett internt ledarskapsproblem vars källa och orsak finns i det förflutna.

Medan politikens förklaringsmodell till stor del pekar på ledarskapsproblematik, och medarbetare trycker på en dysfunktionell linjeorganisation, beskriver ofta informanter med högre hierarkisk ställning linjen som helt nödvändig. Linjeorganisationen innebär enligt dem en arbetsordning mellan politik, nämnder och förvaltningar, där kommunikationen går från medarbetare till närmsta chef, vidare till nästa chef för att till slut föredras för stadsdirektören som i sin tur tar informationen vidare till nämnden som sköter kommunikationen med politiken – allt för att det inte ska bli "kortslutning" i organisationen. En av socialförvaltningens chefer, Berit, säger att man "som medarbetare kanske *uppfattar* det som att man inte får prata med politikerna". Det framställs således som om det är okunskap om organisationens struktur och premisser som skapar en föreställning om tystnadskultur. En sådan finns inte egentligen, utan det är linjen som har sin gång.

Intervjuade chefer anger vidare att medarbetares föreställningar om att allt de delger sina chefer snabbt ska "tas vidare" är orealistiska och närmast naiva. Chefer måste sälla i informationen, sätta in saken i rätt sammanhang och ställa den i proportion till verksamheten som helhet. Från politiskt håll återkommer samma hållning, då man säger sig se hur ledningens mer långsiktiga perspektiv skapar frustration "på golvet". Det är denna omständighet, tror intervjuade politiker och chefer, som gör att de medarbetare som är väldigt engagerade i sina (begränsade) arbetsområden blir "otåliga".

Det tar väldigt mycket tid och energi för cheferna att lite, missförstå mig rätt, hålla dem [medarbetarna] på mattan. Men lite på jorden. Ja, och det handlar inte om att man ska tysta. Det handlar mer om styrning och ledning. (Egon, chef socialförvaltningen)

Här uttrycker intervjuade chefer att det kan vara så att medarbetarnas fixering vid deras tårtbit, deras ansvar, gör att de "tror" att inget görs åt ett problem. Det är processen, arbetsgången, tiden och de ekonomiska ramarna som ger förutsättningen. Cheferna har ett "holistiskt ansvar" för verksamheten. Medarbetaren ser bara sin del och inte helheten, varför den bild som framträder genom chefens pussel av informationsbitar är "sannare" än en enskild medarbetares vittnesmål. Följaktligen blir det i dessa förklaringar också de högre upp som vet om det faktiskt finns en tystnadskultur eller ej, trots att det är medarbetare "på golvet" som utsätts för otillåten påverkan och som sedan uppfattar ett tryck att hålla tyst om det.

Talet om tystnadskultur är enligt denna förståelse en felbeteckning, då det i själva verket är systemet eller organisationen som följer sina rutiner och ordervägar. Man sköter saker "i linjen". Om medarbetare i organisationens alla led får bättre kunskap om organisationens styrning och linjens funktion, kommer upplevelsen av tystnadskultur att avta.

Varumärket

Begreppet *tystnadskultur* indikerar att en viss uppsättning lokala normer, värderingar och attityder belägger det med tabu att lyfta fram vissa erfarenheter och händelser, här om otillåten påverkan. Bland dem av våra informanter som försöker tona ner problematiken är det i flera fall just etiketten "kultur" man vänder sig mot: "det går inte att säga att det bara finns *en* kultur, det skulle göra det alldeles för enkelt" (Ulrik, chef socialförvaltningen). Organisationen är stor och brokig. Någonstans är det säkert så att man tiger, men det gäller inte *hela* Göteborg. Här upprepas att staden har cirka 50 000 medarbetare uppdelade på diverse förvaltningar, politiska nämnder och kommunala bolag: "så därför kan man inte säga att det finns någon enhetlig kultur av tystnad i Göteborg, utan saker och ting skiljer sig ju åt väldigt mycket beroende på var du är" (Berit, chef socialförvaltningen). Att tala om "tystnadskultur" anses vara att dra alltför långtgående slutsatser om organisationen baserat på enskilda händelser. Begreppet tystnadskultur är "väldigt slarvigt använt" (Moa, politiker). I dessa resonemang ligger en motvilja mot att staden blir stämplad som tystande och repressiv.

Genom att belysa kommunens heterogenitet och mångfald undviker man de lokala upplevelser av tystnadskultur som faktiskt har dokumenterats i en del av stadens områden (genom Wallins uttalanden i medier och Hedin Ekströms rapport om tystnadskultur) och som även exemplifierats i journalistiska granskningar (Schatzl 2023). I stället flyttas fokus till frågan om det går att säga någonting om Göteborgs stad och dess 50 000 anställda som helhet. Bara om det går att säkerställa att rapportens och granskningarnas påståenden om tystnadskultur äger giltighet som beskrivning av tillståndet i *hela* staden är frågan relevant att hantera som ett faktum. Resonemanget hos några av de intervjuade har likheter med den tidigare diskuterade kritik av rapportens kvalitativa metod enligt vilken den inte säkerställde att resultatet gällde alla verksamheter.

Samtidigt som man åberopar stadens och förvaltningarnas heterogenitet, poängteras att Göteborgs stad inte är annorlunda än andra storstäder i Sverige. Det finns på det hela taget, sägs det, ingen för Göteborgs stad unik kultur. Den problematik som eventuellt finns med otillåten påverkan beskrivs som väntad med tanke på stadens storlek, demografi och segregation: det som finns i Göteborg, finns också på andra ställen i Sverige. Ett återkommande argument är att rapporten möjligen ger en korrekt beskrivning av otillåten påverkan, men denna är inte specifik för Göteborg utan ett faktum i flera av Sveriges storstäder:

Absolut att det säkert på vissa håll finns otillåten påverkan eller tystnadskultur också, men jag har ändå varit i denna stad i rätt många år. Jag har också jobbat för Stockholms stad i rätt många år. Jag kan säga att det inte är värre i Göteborg än vad det är i Stockholm. Trust me. (Egon, chef socialförvaltningen)

Dessa två förklaringar använder de intervjuade parallellt, trots att de på vissa sätt står i motsättning till varandra. Enligt den ena förklaringen är det omöjligt att säga något generellt om Göteborg och således om de många unika lokala sammanhang som inte

går att klumpa ihop. I den andra reduceras och neutraliseras problemen genom att Göteborg jämförs med vilken storstad som helst. Enligt den första är Göteborgs stad unik och komplex, enligt den andra en spegel av en storstad i landet Sverige. Man menar att tystnadskulturen finns ju inte överallt, men *om* den ändå finns i Göteborg, så finns den på andra geografiska ställen också; problemet och ansvaret är nationellt, inte lokalt. I båda fallen förminskas allvaret i rapportens beskrivning av tillståndet i Göteborgs stad.

En förklaring till motviljan mot att framställa Göteborgs stad som en plats där det råder en besvärande tystnadskultur är att chefer och medarbetare inom organisationen skyddar dess anseende eller ”att man inte lyfter problem därför att man inte vill solka ner varumärket” (Rasmus, politiker). Det är, säger man, lojaliteten mot staden och arbetsgivaren som gör att man håller tyst. Göteborgs stads rykte har försvårat rekryteringen av nya medarbetare som i stället letar sig till grannkommunerna. Staden har bland annat tagit fram ett program för attraktiva arbetsgivare (2019–2023) som syftar till att ”möta den nuvarande och kommande bristen på medarbetare med rätt kompetens i stadens olika verksamheter” (s. 3). Programmet, menar somliga av dem vi intervjuat, används som ett verktyg för att uppmuntra chefer och medarbetare att huvudsakligen tala gott om staden:

Då används de här dokumenten som egentligen ska handla om hur vi blir bättre, de blir ett repressivt redskap som används mot medarbetare för att hålla käften och göra sitt jobb [...] och vara en god representant för staden. (Johanna, politiker).

Ur de intervjuade medarbetarnas perspektiv handlar det framför allt om att man inte ska tala öppet om rådande förhållanden i särskilt utsatta områden. Nisse, medarbetare i socialtjänsten, menar till exempel att ”ibland får man liksom inte prata om det utan man ska tala om hur duktig man är”. Framsteg och förbättringar får gärna lyftas fram, sägs det, men problem och brister ska förtigas. Anette, före detta medarbetare i socialtjänsten, säger att ”det enda jag vet är att om man öppnar munnen över huvud taget runt det så – det kan du inte göra”. Man upplever således att man inte får berätta om hur besvärligt det är i utsatta områden – i stället ska man fokusera på problemlösning och framsteg. Vissa ämnen upplevs som mer känsliga och laddade än andra, såsom rekrytering av barn till den organiserade brottsligheten eller IS-resenärer och IS-återvändare. Att tala om de faktiska förhållandena för ”dem man är till för” i utsatta områden kan, resonerar somliga, i förlängningen skada dessa personers möjligheter att utvecklas. Det är därför bättre både för karriären och för det utsatta området att man tiger.

När man lyfter problematiken så kan man på något sätt få till sig att ”det finns väldigt mycket gott också” och att man bidrar till att skapa en ännu mer negativ bild kring det området. Man vill på något sätt jobba med bilden av det området och det kan jag förstå, att man vill att svenskar ska flytta dit eller att man öppnar ännu en ICA eller en bank eller – för att man ska jobba med segregationen. (Mats, facklig representant)

Enligt de intervjuades beskrivningar görs talet om de utsatta områdena till något performativt. Ett yttrande och ett omdöme är inte bara en tillfällig beskrivning av ett tillstånd, utan också formande. Genom att tala om utsatta områden i positiva ordalag bidrar man till att forma en vision av vad dessa områden kan bli. Detta tros i sin tur motverka verklig isolering och faktiska problem. Om man däremot talar om de utsatta områdenas strukturella problematik, om utanförskap och parallella rättsordningar, riskerar man att förstärka just dessa omständigheter och därmed öka segregationen i samhället. Därför anses det bättre att inte sätta ord på de problem som finns just nu. När hållningen att främst lyfta fram det positiva blir till ett direktiv uppfattas den av de intervjuade som en form av tystande.

Medan somliga menar att problemen har dolts under lång tid "eftersom det handlar om invandrare" (Christina, politiker), hävdar andra att frågan om tystnadskultur har bejakats av politiker som använder den som ett sätt att profilera sig. "Det är ett politiskt spel" (Moa, politiker). Här betonar man att idén om en tystnadskultur kring otillåten påverkan förstärks av politiker som är i opposition och som passar på att hårt driva frågan för att visa handlingskraft och ärlighet inför samhällsproblem, främst sådana som är kopplade till migration. De som framställer de politiska stridslinjerna på det sättet menar att problematiken i själva verket har varit känd för alla under en längre tid och att den är något som staden jobbar kontinuerligt med. En chef på stadsledningskontoret, Olof, säger till exempel att "min upplevelse var att [rapporten som beskrev tystnadskulturen] inte var så överraskande som man kanske då ville göra gällande".

Enligt detta synsätt har talet om en tystnadskultur knuten till otillåten påverkan cementerat en bild av att problemen i Göteborgs stad framför allt är kopplade till migrationen och en misslyckad integration. Vissa grupper/miljöer framställs som i sig farliga och destruktiva – för hela staden. "De här sakerna har gifts ihop, att alla saker som är fel har med eftersatta områden att göra och i de eftersatta områdena har de flesta invånarna utländsk bakgrund" (Johanna, politiker). Den tillståndsbeskrivning som förmedlas i rapporten om tystnadskultur är enligt denna tolkning onyanserad. Den sägs förstärka fördomar och driva stereotypa föreställningar om utsatta områden och invandrare. I själva verket menar man att situationen har sin grund i att staden lider av segregation, som kommer sig av ojämlikhet i inkomst, hälsa och förutsättningar.

Diskussion

Begreppet tystnadskultur har gått från att vara en skarp anklagelse om en gravt dysfunktionell organisation till en tve tydlig benämning av en lång rad organisatoriska missförhållanden. Vi konstaterade i inledningen att begreppet har blivit urvattnat och tappat i precision då det använts flitigt i den allmänna debatten. Denna studie har undersökt hur begreppet används som ett diskursivt verktyg av olika aktörer i Göteborgs stad för att främja deras olika intressen. Vi har visat att begreppet fungerar som ett strategiskt redskap i maktförhandlingar mellan chefer, medarbetare och politiska partier. Vår analys tar avstamp i idén om kontroll över dagordningen (Bachrach & Baratz 1962, Lukes 1974) och utforskar hur språkets roll i maktrelationer bidrar till att

definiera och förstärka organisatoriska normer och hierarkier. Detta knyter även an till Deetz (1992) resonemang om hur diskursiva praktiker och kommunikationsprocesser används för att forma maktrelationer inom organisationer.

Genom vår analys visar vi hur begreppet tystnadskultur blir ett sätt att staka ut eller utmana agendan inom politiken såväl som inom förvaltningsapparaten. Vi har genom kvalitativ analysmetod undersökt hur olika innebörder knyts till begreppet tystnadskultur, liksom hur detta speglar skilda intressen och motstridiga positioneringar inom byråkrati och politik. Genom att fokusera på tre huvudsakliga teman – rapporten, styrningen och varumärket – har vi visat hur begreppet inte bara beskriver en organisatorisk verklighet, utan också används för att forma den.

Det första temat, ”rapporten”, visar på olika sätt att förhålla sig till de undersökningar som slagit fast att Göteborg stad präglas av tystnadskultur och otillåten påverkan. Rapporten om tystnadskultur har blivit en symbol för en bredare kamp om vad som ska känneteckna stadens organisatoriska och politiska agenda. Här exemplifieras försök att ta kontroll över dagordningen tydligt genom hur olika aktörer försöker fylla begreppet med konkurrerande innebörder. De politiska aktörer och chefer som ifrågasätter rapportens vetenskaplighet använder dess kvalitativa metodik som ett argument för att förminska dess relevans. Detta kan ses som en strategisk manöver för att styra diskursen (jfr Deetz 1992). Kritiken av rapporten fungerar som ett verktyg för att flytta fokus bort från tystnadskulturen och därigenom undvika krav på strukturella förändringar. Vi tolkar detta som en språklig form av maktutövning, då det tjänar som ett sätt att normalisera vissa tolkningar av verkligheten medan andra marginaliseras (Deetz 1992).

Samtidigt använder en del medarbetare och politiska partier rapporten som en legitimeringskälla för att uppmärksamma problem och driva förändring. Genom att hänvisa till rapportens slutsatser försöker dessa aktörer sätta tystnadskultur på agendan och ge röst åt erfarenheter från ”fältet”. Detta visar hur språkliga begrepp som tystnadskultur kan bli en form av maktmedel som olika grupper kan mobilisera för att främja sina intressen. På detta vis blir förhandlingar kring rapporten ett sätt att förskjuta eller understryka tystnadskulturens plats på dagordningen (Lukes 1974).

Det andra temat, ”styrningen”, berör påståenden om ledarskap och styrningsmodell i förhållande till rapporterna om tystnadskultur. Här används begreppet tystnadskultur för att föra fram olika uppfattningar om linjeorganisationens funktion. Medarbetare beskriver linjen som en mekanism som tystar kritik genom att filtrera och kontrollera vilken information som når högre hierarkiska nivåer. Här blir makten över dagordningen (Lukes 1974) särskilt tydlig, eftersom linjecheferna fungerar som grindvakter som avgör vad som är legitimt att kommunicera uppåt. Detta ger dem en central roll i att forma vilka frågor som kommer upp på eller lämnas utanför den organisatoriska dagordningen.

Samtidigt hävdar chefer och politiker att linjens struktur är nödvändig för att upprätthålla ordning och helhetsperspektiv i organisationen. De avfärdar medarbetarnas kritik och uppfattar den som en produkt av missförstånd och orealistiska förväntningar. Detta utgör ännu ett exempel på hur språkliga praktiker, såsom att framställa linjen som en neutral och rationell struktur, kan användas för att legitimera befintliga

maktförhållanden. Genom att normalisera linjens funktion och framställa kritik som ogrundad befäster man de hierarkiska relationer som också påverkar den påstådda tystnadskulturen.

Av medarbetare upplevs linjen som repressiv; den låser in och sägs tysta dem som arbetar längre ner i organisationen. Här ska dock noteras att medarbetare trots strukturella hinder lyckats få upp tystnadskulturen på dagordningen. Frågan har fått stort utrymme medialt, politiskt och inom verksamheten. Det betyder att man nått ett stadium där man i allra högsta grad talar om tystnaden; man talar om det faktum att man inte får tala. Begreppet tystnadskultur tillgrips som ett verktyg för att utmana den kontrollen över dagordningen som den byråkratiska hierarkin äger och utövar genom linjen. Genom påståendet om en tystnadskultur kan medarbetare argumentera för ökat inflytande och söka flytta fram sina positioner.

Det tredje temat, "varumärket", belyser hur man genom begreppet tystnadskultur på olika vis försöker forma stadens anseende och rykte. Här bagatelliserar man tystnadskulturen genom att dels framhäva organisationens heterogenitet och alltså argumentera för det omöjliga i att dra några slutsatser om staden som helhet, dels hävda att staden i sig inte har någon unik kultur utan kämpar med liknande problem som andra storstäder. Samtidigt finns en oro för att själva påtalandet av problem med tystnadskultur och otillåten påverkan i socialt utsatta områden inte ska leda till en lösning utan snarare till en förstärkning av den befintliga segregation som ligger till grund för problematiken. Medvetenhet om och hänsyn till språkets performativitet blir således ännu en grindvakt som censurerar och filtrerar vad som hamnar på agendan. På motsatt vis används begreppet tystnadskultur av den politiska oppositionen för att förstärka bilden av en stad i nödläge där det krävs ett nytt styre och dramatiska samhällsförändringar. Här blir "tystnadskultur" ett verktyg för att få upp närliggande ämnen på agendan, såsom migrationsrelaterade samhällsproblem.

Vår studie bidrar med ett nytt perspektiv på tystnadskultur i organisationer. Medan litteraturen till stora delar har fokuserat på hur chefer tystar anställda, och vad som gör att medarbetare bryter tystnaden eller förblir tysta (Morrison & Milleken 2000, Skivenes & Trygstad 2010, du Plessis 2016, Fernando & Prasad 2019, Kenny 2019), visar vår studie hur begreppet tystnadskultur kan användas för att vidmakthålla olika intressen och positioner i den offentliga byråkratin. Genom att använda idén om kontroll över dagordningen (Lukes 1974) som teoretisk lins har vi visat hur man söker sätta agendan genom att antingen framhäva tystnadskultur som en central fråga eller göra den till en icke-fråga. Språkets centrala roll i dessa processer understryks av hur begreppet tystnadskultur används som ett verktyg i en maktförhandling. I linje med Deetz (1992) betonar vi hur språket inte bara utgör ett kommunikationsmedel, utan också en central mekanism för att omforma och vidmakthålla organisatoriska maktrelationer. Detta blir särskilt tydligt i hur begreppet tystnadskultur används för att begränsa eller utvidga dagordningen beroende på aktörernas strategiska intressen.

De ståndpunkter som intas i frågan om tystnadskultur kan handla om att belysa eller ytterligare mörklägga en kontroversiell problematik (här: otillåten påverkan). De kan också stärka den egna positionen i ständigt pågående organisatoriska och politiska

makt- och intressekonflikter. Vår studie ger således ytterligare insikter i hur den ökade medvetenheten i dag kring problem med tystnadskultur i organisationer yttrar sig, hur man talar om en påstådd tystnadskultur, hur den förstärks och försvagas men också hur den används som en bricka i ett pågående lokalpolitiskt och organisatoriskt maktspel.

Tystnadskulturen blir det begrepp kring vilket maktkampen står. Denna maktkamp utspelar sig på tre nivåer: på den politiska nivån, på den nivå där byråkratin samverkar med politiken och i linjen, där tjänstepersoner förhåller sig till sina chefer, som i sin tur förhåller sig till sina chefer. Vi har visat hur makt utövas både av medarbetare, som anser sig tystade, och av linjechefer och politiker som mer eller mindre medvetet tystar genom sitt sätt att förhålla sig till påståenden om tystnadskultur. Genom att med olika medel framhäva eller tona ner förekomsten av en tystnadskultur söker man reglera vilka ämnen som prioriteras på den organisatoriska och politiska dagordningen.

Begreppet tystnadskultur är därför inte en neutral beskrivning av organisatoriska förhållanden utan en aktiv komponent i maktförhandlingar. Genom att analysera hur språkliga praktiker används för att sätta agendan har vi visat hur makt inte bara utövas genom formella hierarkier, utan också genom diskursiva strategier som avgör vad som är legitimt att tala om och vad som bör förbli outtalat.

Referenser

- Abrahamsson, A. (2020) "Åttaåringar rekryteras av kriminella gäng", *Göteborgs-Posten* 16 september 2020.
- Amnå, E., Czarniawska, C. & Marcusson, L. (2013) "Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande." Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs stad 2013. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:627257/FULLTEXT01.pdf>
- Bachrach, P., & M. S. Baratz (1962). The two faces of power. *American Political Science Review* 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Berger, P. L., & T. Luckmann, T. (1998 [1966]). *Kunskapssociologi. Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bjarnefors, S. (2018). "Slagsmål och sprängda toaletter på mellanstadieskola – hotas av miljonvite", *Göteborgs-Posten* 15 juni 2018.
- Chamberlin, M., D. W. Newton & J. A. Lepine (2017) "A meta-analysis of voice and its promotive and prohibitive forms. Identification of key associations, distinctions, and future research directions", *Pers. Psychol.* 70:11–71. <https://doi.org/10.1111/peps.12185>
- Curtis, M. B., J. C. Robertson, R. C. Cockrell & L. D. Fayard (2021) "Peer ostracism as a sanction against wrongdoers and whistleblowers", *Journal of Business Ethics* 174: 333–354. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04596-0>
- Cwejman, A. (2021) "Så åt sig rädslan in i Göteborg", *Göteborgs-Posten* 11 augusti 2021.
- Deetz, S. A. (1992). *Democracy in an age of corporate colonization. Developments in communication and the politics of everyday life*. State University of New York Press.
- Demir, S. (2020) "Gängexpert: anställda i Göteborg har 'tystats ner' av chefer", *Göteborgs-Posten* 16 september 2020.
- Dorian, H. (2018) "Efter GP:s granskning: 'Vi går på djupet med detta'", *Göteborgs-Posten* 24 augusti 2018.
- Dragic, M. & E. Bouvin (2018) "Socialsekreterare flyr Vallentuna kommun: En tystnadskultur", *Dagens Nyheter* 21 mars 2018.
- Dworkin, T. M., & J. P. Near (1997) "A better statutory approach to whistle-blowing", *Business Ethics Quarterly* 7(1), 1–16. <https://doi.org/10.2307/3857229>
- Essén, A. och A. Wyndhamn (2023) "Farlig innovation – Vad kan vi lära av Macchiarini-skandalen?" *MGMT* nr 1. <https://mgmt.imit.se/nummer/nr-1-mars-2023/#farlig-innovation>
- Hedin Ekström A. (2021) "Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?" Styrelsehandling nr 8, 2021-08-26, Bilaga 1A. Göteborgs stad. https://goteborg.se/wps/PA_Pabolagshandlingar/file?id=33784
- Farh, C. & Chen, G. (2018) "Leadership and member voice in action teams. Test of a dynamic phase model", *J. Appl. Psychol.* 103:97–110. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/apl0000256>
- Fernando, D. & A. Prasad (2019) "Sex-based harassment and organizational silencing. How women are led to reluctant acquiescence in academia", *Human Relations* 72(10): 1565–1594. <https://doi.org/10.1177/0018726718809164>

- Fleming, P., & A. Spicer (2014) "Power in management and organization science", *Academy of Management Annals* 8(1), 237–298. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.875671>
- Fotaki, M., K. Kenny & S. Scliver (2015) "Whistleblowing and mental health. A new weapon for retaliation?" i D. Lewis & W. Vandekerckhove (red). *Developments in whistleblowing research 2015*. London: International Whistleblowing Research Network.
- Foucault, M. (2017 [1975]) *Övervakning och straff. Fängelsets födelse*. Lund: Arkiv förlag.
- Giertz, E. (2017) "Dramatenstjärnan Örjan Ramberg anklagas för trakasserier", *Expressen* 18 november 2017.
- Gustafsson, A & L. Röstlund (2018) "Anställda vittnar om tystnadskultur på Karolinska", *Dagens nyheter* 30 april 2018.
- Göteborgs Stads program för attraktiv arbetsgivare 2019–2023 (2019) Diarienummer 0955/17. [https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/25A71B484BD8ABD9C1258418003E3690/\\$File/WEBVBH922G.pdf?OpenElement](https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/25A71B484BD8ABD9C1258418003E3690/$File/WEBVBH922G.pdf?OpenElement)
- Hussain, I., R. Shu, S. Tangirala & S. Ekkirala (2019) "The voice bystander effect. How information redundancy inhibits employee voice", *Acad. Manag. J.* 62:828–849. <https://doi.org/10.5465/amj.2017.0245>
- Irenius, L. (2017) "Nej-sägare borde ses som hjältar – men möts av förakt", *Svenska Dagbladet* 17 december 2017.
- Kenny, K (2018) "Censored: whistleblowers and public speech", *Human Relations* 71:1025– 1048. <https://doi.org/10.1177/0018726717733311>
- Kenny, K (2019) *Whistleblowing. Toward a New Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kenny, K., M. Fotaki & S. Scliver (2019) "Mental health as a weapon. Whistleblower retaliation and normative violence", *Journal of Business Ethics* 160: 801–815. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3868-4>
- Klinghoffer, S. (2023) "Familj från kriminellt nätverk hotar och tystar grannar i Hammarkullen – nu vill hyresvärderna vräka dem", *SVT Nyheter* 26 september 2023.
- Kjoller, H. (2016) *En svensk tiger*. Stockholm: Fri tanke.
- Kudo, P. (2018) "Liberalernas rättspolitik har helt fel om personer som inte vågar vittna", *Svenska Dagbladet* 3 juli 2018.
- Kärde, R. (2017) "Skuldfördelning. Prat om tystnadskultur urholkar ansvarsfrågan", *Dagens Nyheter* 29 november 2017.
- Larsson, A. (2021) "Rapport om tystnadskultur vållar politisk strid", *Göteborgs-Posten* 19 augusti 2021.
- Lukes, S. M. (2008 [2004]) *Maktens ansikten*. Göteborg: Daidalos
- Lönegård, C. (2018) "Internt missnöje i Moderaterna: 'Handlar om rena maffiametoder'", *Svenska Dagbladet* 27 februari 2018.
- Magnå, J. (2018) "Demokratiinstitut får allvarlig kritik", *Göteborgs-Posten* 22 augusti 2018.
- Maynes, T. D. & P. M. Podsakoff (2014) "Speaking more broadly. An examination

- of the nature, antecedents, and consequences of an expanded set of employee voice behaviors", *J. Appl. Psychol.* 99:87–112.
- Miceli, M. P. & J. P. Near (2002) "What makes whistle-blowers effective? Three field studies", *Human relations* 55 (4): 455–479. <https://doi.org/10.1177/0018726702055004463>
- Miethe, T. D., & J. Rothschild (1994) "Whistleblowing and the control of organizational misconduct", *Sociological Inquiry* 64 (3): 322–347. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1994.tb00395.x>
- Milliken, F. J., E. W. Morrison & P. F. Hewlin (2003) "An exploratory study of employee silence. Issues that employees don't communicate upward and why", *Journal of Management Studies* 40: 1453–1476. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00387>
- Morrison, E. W. (2023) "Employee voice and silence. Taking stock a decade later", *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 10: 79–107. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-120920-054654>
- Morrison, E. W. & F. Milliken (2000) "Organizational silence. A barrier to change and development in a pluralistic world", *Academy of Management Review* 25 (4): 706–725. <https://doi.org/10.5465/amr.2000.3707697>
- Orrenius, N. (2018) "Vägen för att bekämpa islamism går inte via SD", *Dagens Nyheter* 28 juni 2018.
- Park, H., & D. Lewis (2018) "The negative health effects of external whistleblowing. A study of some key factors." *The Social Science Journal* 55 (4), 387–395. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2018.04.002>
- Park, H., B. Bjørkelo & J. Blenkinsopp (2020) "External whistleblowers' experiences of workplace bullying by superiors and colleagues", *Journal of Business Ethics* 161: 591–601. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3936-9>
- du Plessis, E. M. (2016) "Hjälp Til Selvcensur", *Sociologisk Forskning* 53 (1):51–74. <https://doi.org/10.37062/sf.53.18246>.
- Regnér, Å. (2018) "Ge föräldrar stöd för att inte slå sina barn", *Aftonbladet* 14 februari 2018.
- Rehg, M. T., M. P. Miceli, J. P. Near & J. R. Van Scotter (2008) "Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers. Gender differences and power relationships", *Organization Science* 19 (2): 221–240. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0310>
- Schatzl, S. (2023) "Den tystade staden: 'Vet du vem jag är? Jag kan få folk att försvinna.'" *Sveriges Radio* 24 april 2023.
- Schein, E. H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Segerfeldt, J. (2018). "Rädsla föder våldet i Stockholms förorter", *Dagens Nyheter* 17 januari 2018.
- Silla, I., F. J. Gracia & J. M. Peiro (2020) "Upward voice. Participative decision making, trust in leadership and safety climate matter", *Sustainability* 12 (9):3672. <https://doi.org/10.3390/su12093672>
- Skerk, J. (2018) "Idrotten tog inte hot och våld på allvar", *Aftonbladet* 14 mars 2018.
- Skivenes, M. & S. C. Trygstad (2010) "When whistle-blowing works. The Norwegian

- case", *Human Relations* 63(7): 1071–1097. <https://doi.org/10.1177/0018726709353954>
- Sydvik, P. (2018) "Facken slår larm om arbetsmiljön på miljöförvaltningen", *Göteborgs-Posten* 20 april 2018.
- Tan, A. J., R. Loi, L. W. Lam & L. L. Zhang (2019) "Do embedded employees voice more?", *Pers. Rev.* 48:824–838. <https://doi.org/10.1108/PR-05-2017-0150>
- Vandekerckhove, W. & A. Phillips (2019) "Whistleblowing as a protracted process. A study of UK whistleblower journeys", *Journal of Business Ethics* 159: 201–219. <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3727-8>
- Verdicchio, M. (2018) "Anställda inom Trafikverket sågar Västlänken", *Göteborgs-Posten* 16 april 2018.
- Verdicchio, M. (2021) "S vill införa ny visselfunktion – litar inte på tjänstemännen", *Göteborgs-Posten* 16 augusti 2021.
- Wallin, M. (2021) "Territoriella nätverk", Socialförvaltningen Centrums diarium, N164-1179/21, Göteborg stad.
- Widmalm, S., P. Persson & A. Casselbrant (2024) "Talande tystnad? En rapport om själv censur i Sverige", Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2024:1. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2022/05/ESO-2024_1-_talande-tystnad_webb.pdf
- William, L., & W. Vandekerckhove (2023) "Fairly and justly? Are employment tribunals able to even out whistleblowing power imbalances?", *Journal of Business Ethics* 182(2): 365–376. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-05023-8>
- Wiman, B. (2017) "Den kommande tiden kommer att ställa stora krav på Akademiens ledarskap", *Dagens Nyheter* 23 november 2017.
- Xie, X., C. Ling, S. Mo & K. Luan (2015) "Linking colleague support to employees' promotive voice. A moderated mediation model", *PLoS ONE* 10(7): e0132123. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0132123>
- Yoldas, A. (2018) "Malin, 34, slår larm: 'Dålig miljö för barn och vuxna'", *Expressen* 19 mars 2018.

Författarpresentation

Anna Stevenson, fil dr i företagsekonomi, är organisationsforskare och konsult inom verksamhetsutveckling. Hennes forskning kretsar kring frågor om kultur, makt och identitet i organisationer. Hon har bland annat publicerat studier om normstyrning i organisationer, kontextens betydelse för innovation, inkludering och exkludering i hållbara förändringsprocesser samt hur och varför verksamhetskritisk information kan komma att ignoreras.

Kontakt: Anna.stevenson@fek.lu.se

Anna-Karin Wyndhamn, fil dr i pedagogiskt arbete, är forskare/lärare vid Göteborgs universitet. Hennes huvudintressen rör dels skola och lärarutbildning, dels jämställdhet och likabehandling inom högre utbildning. År 2020 utkom hon, i samarbete med Ivar Arpi, med *Genusdoktrinen* (Fri tanke). Wyndhamn är skribent och kulturkritiker verksam i dagspress (*Göteborgs-Posten*, *Kvartal*, *Fokus*, *Axess*). Hon programleder podcasten "Under all kritik".