

En svensk tiger?

- en kvalitativ studie om yttrandefrihet inom svensk förvaltning

Av Christine Langner & Carina Martinsson

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)
vt 13



Handledare: Marianne Larsson Lindahl
Examinator: Frans Oddner

Tack!

Vi vill tacka de socialsekreterare som delat med sig av sin tid och sina erfarenheter. Era berättelser engagerade och berörde oss.

Vi vill också tacka vår handledare Marianne Larsson Lindahl som med goda råd och alltid med glimten i ögat, nu äntligen kan pusta ut, vi hann!

Ett stort tack till Carinas föräldrar för all hjälp med barnpassning

Abstract

Authors: Christine Langner, Carina Martinsson

Title: A Swedish Tiger – A qualitative study of freedom of speech within the Swedish social Service (translated title)

Supervisor: Marianne Larsson Lindahl

Assessor: Frans Oddner

The purpose of this study was, from a structural perspective, with emphasis on democratic values such as openness, reciprocity, communication and responsibility, to examine factors in the social Service that may affect freedom of speech and how freedom of speech was understood by the employees. The study has a qualitative approach, based on semi-structured interviews. Six interviews were conducted with employees from the public social Service. The questions in the study were:

- What organizational factors may influence the freedom of speech?
- What problems can be identified in the social Service when it comes to freedom of speech?
- What reactions have the respondents met when they express criticism?

The results showed that organizational factors that affect the freedom of speech are leadership and lack of communication. Patterns and policies affecting the freedom of speech are rhetorical reasoning and individualization. Reactions employees could meet and experience were many and varied. However, the most prominent was reprisals in the form of marginalization and exclusion.

Keywords:

Freedom of speech, public sector, loyalty, communication

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1. Problemformulering..... | 5 |
| 1.1 Studiens syfte och frågeställningar..... | 7 |
| 1.2 Lagar..... | 7 |
| 1.2.1 Yttrandefrihet..... | 8 |
| 1.2.2 Meddelarfrihet..... | 8 |
| 1.2.3 Repressalieförbud..... | 9 |
| 1.2.4 Efterforskningsförbud..... | 9 |
| 2. Tidigare forskning..... | 10 |
| 2.1 Whistleblowing..... | 10 |
| 2.1.1 Svensk forskning om tystnadens kultur..... | 11 |
| 2.1.2 Från kritik till konsekvens..... | 12 |
| 2.1.3 Tystnad en lärandeprocess..... | 12 |
| 3. Teoretisk referensram..... | 13 |
| 3.1 Det strukturella perspektivet..... | 13 |
| 3.1.1 Vertikal och lateral styrning..... | 14 |
| 3.2 Demokratisk teori..... | 15 |
| 4. Metod..... | 16 |
| 4.1 Studiens metod och tillvägagångssätt..... | 17 |
| 4.2 Urval och intervjuernas genomförande..... | 18 |
| 4.2.1 Det faktiska urvalet..... | 19 |
| 4.2.2 Kontakten med respondenterna..... | 19 |
| 4.2.3 Intervjuernas genomförande..... | 20 |
| 4.2.4 Efterarbetet..... | 21 |
| 4.3 Förförståelse..... | 22 |
| 4.4 Analysmetod..... | 23 |
| 4.5 Reliabilitet och validitet..... | 24 |
| 4.6 Etiska överväganden..... | 25 |
| 5. Resultat och analys..... | 27 |
| 5.1 Lojalitet?..... | 28 |
| 5.2 Att bli tystade..... | 31 |
| 5.3 Tillskrivna egenskaper och åtgärder..... | 33 |
| 5.4 Sammanfattande analys..... | 36 |
| 5.4.1 Organisatoriska faktorer..... | 37 |
| 5.4.2 Strategiska faktorer..... | 38 |
| 5.4.3 Reaktionen..... | 39 |

| | |
|--------------------|----|
| 6. Diskussion..... | 40 |
| Referenser | 43 |
| Bilaga..... | 45 |

Det finns i stort sätt bara ett sätt att slåss för yttrandefriheten:

Att tillämpa den, inte låta sig skrämmas, inte acceptera förbud

utan medvetet överträda dem som klart politiska maktövergrepp.

Det kan kosta anställningen, men man kan inte böja nacken i längden.

Att försvara yttrandefriheten är att slåss aktivt för den, helst genom att tillämpa

den, Ty den som tiger samtycker. Yttrandefriheten har inga gränser.

(Mikael Witte)

1. Problemformulering

En av hörnstenarna i det sociala arbetet är demokrati, en annan är mänskliga rättigheter, varav den viktigaste av dessa, yttrandefriheten är en absolut förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Rätten att fritt uttrycka åsikter, bilda opinion och kritiskt granska den offentliga makten, är förutsättningar för att den politiska processen ska fungera demokratiskt (TCO 2011). Yttrandefriheten är en grundlagsfäst rättighet, se 2 kap. 1 § punkt 1 regeringsformen, samt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (SFS 1991:1469), en rättighet som omfattar alla i ett demokratiskt samhälle. För den offentligt anställda gäller denna rättighet också i förhållande till anställningen och begränsas endast av vad som anges i lag (Lag 2010:1408). Även meddelarfriheten regleras i grundlagen och innebär en medborgerlig rätt för alla att kontakta och lämna uppgifter till media för publicering. För att ytterligare stärka yttrandefriheten inom offentlig verksamhet omfattas den anställda av ett repressalie- och ett efterforskningsförbud, vilket innebär att arbetsgivaren inte har rätt att efterforska (Lag 2010:1347) eller på något sätt utsätta den arbetstagare som externt och/eller internt kritiserar verksamheten, för negativa konsekvenser (Lag 2010:1348).

Så, hur står det då till med yttrandefriheten för de anställda inom offentlig förvaltning? Inte så bra, om man får tro en forskningsrapport från 2008, den första svenska kvalitativa studien om kritik och whistleblowing i offentlig organisation

(Hedin, Månsson & Tikkanen). Studien visar att tystnaden på våra arbetsplatser tendera att öka, att yttrandefriheten kränks och att repressalier förekommer. Under hösten 2013 kommer en ny svensk studie att publiceras "Få törs slå larm om brister på jobbet". Per-Ola Börnfelt, filosofie doktor i arbetsvetenskap har tillsammans med Susanne Fransson, docent och lektor i rättsvetenskap, båda vid Göteborgs Universitet, undersökt hur saklig kritik från anställda inom offentlig och privat sektor tas emot av chefer. Börnfelt och Fransson konstaterar bl.a. att repressalier kan förekomma för anställda som kritiserar verksamheten och att extern kritik inte accepterades i 40 procent av de offentligt drivna arbetsplatser som ingick i studien. Dessa studier gav oss anledning att fundera över vilka problem med yttrandefriheten som kan identifieras inom socialtjänsten och hur dessa hanteras.

En organisation som endast omger sig av ja-sägare, riskerar stagnera (Lundquist 2001:14). En organisation som tystar höjda röster är en organisation som går miste om såväl de anställdas kunskap som engagemang, med konsekvensen att idéer och förslag, som kan leda till förbättringar och utveckling av verksamheten, hindras. Tystnaden som breder ut sig på våra arbetsplatser är ett hot mot demokratin, menar Lennart Lundquist (ibid.) professor i statsvetenskap och expert på offentlig förvaltning. Lundquist gör gällande att de strukturella förhållandena i våra svenska förvaltningar begränsar yttrandefriheten genom organisatorisk manipulation (Lundquist 2012:103-108), något vi får anledning att återkomma till och utveckla i vår analys. Offentlig organisation, vilken finansieras av allmänna medel, är beroende av såväl skattepengar som av allmänhetens förtroende, vilket förutsätter öppenhet och transparens. Vi kunde under hösten 2012 följa Sydsvenska Dagbladets granskning av hur privatisering av offentlig verksamhet minskar möjligheterna till insyn trots att riksdagen 2001 lagstiftade om avtalsvillkor som ska garantera allmänheten rätt till insyn då kommunal verksamhet läggs ut på entreprenad. Detta gav oss ytterligare anledning att titta närmare på; hur påverkas yttrandefriheten av de organisatoriska förändringar offentlig verksamhet genomgår samt vad händer med de demokratiska värdena. Tidigare studier i ämnet har främst undersökt orsaker och konsekvenser av saklig kritik, inom privat och offentlig verksamhet, avseende allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen s.k. whistleblowing. Fokus i vår studie är yttrandefriheten i

relation till vardagskritiken, specifikt inom socialtjänsten. Med andra ord, begränsas yttrandefriheten att gälla även innehållet i det vardagliga samtalet? Upplever de anställda att de fritt kan uttrycka synpunkter och åsikter av mindre allvarlig karaktär? Hur kan reaktioner och åtgärder på vardagskritiken se ut? Kan det vara så att en organisation som tystar sina medarbetare, även belägger demokratin med munkavle?

Då vi är av uppfattningen att det råder en distinktion mellan demokrati och mänskliga rättigheter menar vi att det ena per automatik inte alltid innehåller det andra. Vi anser att studien har betydelse både som underlag för diskussion om demokratiska processer inom kommunala förvaltningar, men också för att belysa den verklighet många oss, på olika sätt, kommer vara en del av.

1.1 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med denna studien är att belysa faktorer inom socialtjänsten som kan påverka yttrandefriheten samt hur yttrandefriheten uppfattas av de anställda.

För att besvara syftet har vi använt oss av följande frågeställningar:

- Vilka organisatoriska faktorer kan inverka på yttrandefriheten?
- Vilka problem kan identifieras kring yttrandefriheten?
- Vilka reaktioner har respondenterna mötts av utifrån sitt val att framföra synpunkter kring verksamheten?

1.2 Lagar

För att öka tydligheten kring yttrande- och meddelarfrihet, väljer vi att göra en kort sammanfattning av de lagar vi senare kommer använda under analysen.

1.2.1 Yttrandefrihet

I TCO's handbok (2011:18) om *Rätten att slå larm*, står följande att läsa:

“Rätten att yttra sig fritt är djupt förankrad i vår demokrati och grundläggande för ett demokratiskt statsskick”

I Regeringsformen 2 kap. 1§ lyder å följande: ” Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor”. Lag (2010:1408).

Portalparagrafen uttrycker ”gentemot det allmänna” vilket avser stat, kommun och landsting. Vidare benämns ”Var och en” vilket innebär att varje individ i Sverige, oavsett medborgarskap, har laglig rätt till yttrandefrihet, d.v.s. staten får inte begränsa en individs yttrandefrihet utom genom annan lag (TCO 2011:17).

Svensk lag, som är underställd Europakonventionen vilket innebär att konventionen ska tillämpas i de fall svensk lag strider mot dess stadgar, följer Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (se Europakonventionen artikel 10) för yttrandefrihet. Ett utsnitt ur stadgan lyder:

”... åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser”. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 19, innehar liknande betydelse (se FN artikel 19).

1.2.2 Meddelarfrihet

I enlighet med tryckfrihetsförordningen (1949:105), se 1 kap. 1 § tredje stycket, samt yttrandefrihetsgrundlagen (1998:1439) 1 kap. 2 §, har varje svensk medborgare rätt att lämna uppgifter till publicering oavsett var denne är anställd. Även uppgifter som är sekretessbelagda och skyddas av offentlighets- och sekretesslagens regler (se kap. 13 1 §) kan i vissa fall offentliggöras via publicering genom rätten av meddelarfrihet.

I rätten till meddelarfrihet, får en anställd inte dömas för brott, bli skadeståndsskyldig eller på annat sätt utsättas för negativa konsekvenser från det allmänna. För att ytterligare skydda den anställde gällande yttrande- och meddelarfrihet, finns förbud. Dessa följer nedan.

1.2.3 Repressalieförbud

Detta förbud skyddar den offentligt anställda från att utsättas för repressalier p.g.a. sin lagstadgade rätt till yttrande- och meddelarfrihet. Förbudet gäller inte för privatanställda (TCO 2011:18) då det hänvänder sig till myndigheter och andra allmänna organ. I offentlighets- och sekretesslagen 14 kap. 1 §, gjordes ett förtydligande 2011 att förbudet även gäller kommunala bolag. Förbudet lyder å följande:

1 § Den som uppsåtligen ingriper i strid med 13 kap. 2 § första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 13 kap. 2 § första stycket 3. Lag (2010:1348).

Vad som kan anses vara repressalier eller enbart framförd kritik utåt, kan dock vara svårt att sätta gräns mellan, menar författarna till TCO's handbok (2011:27). Dock ska inte den anställde utsättas för kritik av chefer på sådant sätt så att mötet blir obehagligt. Överträdelse mot anställd inom statlig verksamhet med myndighetsutövning, räknas som ett straffbart tjänstefel (ibid.)

1.2.4 Efterforskningsförbud

I Tryckfrihetsförordningen , se 3 kap. 4 §, lyder å följande:

“...myndighet eller ett annat allmänt organ får inte efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift” , Lag (2010:1347)

vilket innebär att arbetsgivare inom offentlig verksamhet inte får “ta reda på” vem som lämnat uppgifter (TCO 2011:27-28). Skulle en arbetsgivare inom myndighet eller allmänt organ ens fråga vem som lämnat uppgifterna, kan denne anmälas till JO, justitieombudsmannen (ibid.).

Betonas bör att detta förbud endast gäller efterforskning av offentligt anställd, inte av anställd inom den privata sektorn.

2. Tidigare forskning

För att hitta material till vår studie, har vi använt oss av sökord som “demokrati” “yttrandefrihet” “tyst kultur” “organisationskultur” “offentlig förvaltning” “social work” “whistleblowers” “whistleblowing”. Litteratur och tidigare forskning har sökts på såväl internet som manuellt. Sökningar via avhandlingar.se, Google books samt Lub search vidare till SocIndex (Ebscohost), har bidragit till underlag i studien. Vi har även genom tidigare forskning i ämnet uppmärksammats på användbara referenser.

2.1 Whistleblowing

För att ge en historisk bakgrund av problemet som forskningsämne, presenteras en kort sammanfattning av begreppet whistleblowing/whistleblowers.

Whistleblowing är ett fenomen som uppmärksammades i USA under 1960-talet. En rad omdiskuterade fall, där kritiker gick ut i media och kritiserade verksamheten, innebar att samhällsdebatten tog fart och utgjorde därmed starskottet för forskning inom området. De mest framstående forskarna vad gäller whistleblowing är de amerikanska författarna Marcia Miceli och Janet Near, vars definition på whistleblowers är den ofta refererade: “Whistleblowing is the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to person or organizations that may be able to affect action” (Hedin et. al 2008:16).

Forskning kring whistleblowers och whistleblowing är omfattande och är till största delen bedriven av amerikanska forskare utifrån en amerikansk kontext. Forskningen har främst varit inriktad på orsak och verkan av whistleblowing samt karaktäristika av whistleblowers (Hedin et.al 2008:16). Då vårt fokus är yttrandefrihet inom offentlig förvaltning och inte whistleblowing specifikt, har vi valt att titta på studier som närmare belyser yttrandefriheten i förhållande till inflytande, kommunikation och demokratiska processer anpassade till våra svenska förhållanden.

2.1.1 Svensk forskning om tystnadens kultur

En studie från 1999 (Aronsson och Gustavsson) visar att "Trots ett starkt lagstiftningsskydd för offentlig anställda uppfattar dessa inte sin yttrandefrihetssituation som bättre än privatanställda, utan tendensen är snarare den motsatta" (Aronsson & Gustavsson 1999:189). Studien bygger på en arbetskraftsundersökning och omfattar 3 800 personer och visar att upplevelsen av repressalierisk är högre inom offentlig verksamhet samt att upplevelsen av lyhördheten för synpunkter är minst inom vård och omsorg. Att inte fritt kunna uttrycka åsikter på arbetsplatsen är ett hot mot både demokrati och arbetsmiljön. Tystnar arbetsplatser, försvagas den källa av kunskap och information som kan förebygga och förhindra arbetsmiljörisker. Ett demokratiskt arbetsliv förutsätter att de anställda kan påverka sin arbetssituation och medverka till förändring (Aronsson & Gustavsson 1999:189-190).

"Demokrati kan inte vara vad som helst", menar Lennart Lundquist (2005:28) professor emeritus i statvetenskap och expert på offentlig verksamhet. Den politiska demokratin måste innehålla både substansvärden som jämlikhet, frihet, rättvisa och solidaritet, och processvärden som öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar (ibid.). Ekonomiseringen av offentlig förvaltning har inneburit att lagar som reglerar yttrandefriheten ersatts av påhittade etikettsregler och organisatorisk manipulation (Lundquist 2012:103). I organisatorisk manipulation kan spår av både äldre organisationsformer skönjas liksom innovativ form från den privata sektorn. För den anställde kan det innebära t. ex. låg

anställningstrygghet, friköp från sin tjänst, inofficiell svartlistning etc. (Lundquist 2012:107).

2.1.2 Från kritik till konsekvens

2008 (Hedin et. al) publicerades en svensk studie om whistleblowing och kritik inom offentlig förvaltning. Studien bygger på intervjuer med 28 personer vilka framfört kritik samt intervjuer med ytterligare 30 personer som på olika sätt varit inblandade i processerna, bl.a. kollegor och fackligt anställda (Hedin et. al 2008:31). Resultatet visar att yttrandefriheten kränks och att repressalier förekommer. Förhållanden som ger upphov till kritik kan vara nedskärningar som drabbar klienterna, omorganisationer, olämpliga arbetsmetoder, bristande arbetsledning, ökad arbetsbelastning och ökad kontroll (Hedin et. al 2008:48-60). Reaktionen kritikerna kan mötas av från chefer och ledning är tystnad eller tydliga repressalier av olika slag. Det kan vara allt från hot, utskällning och förtal, till omplacering, avstängning och uppmaning att sjukskriva sig utan sjukdomsskäl (Hedin et. al 2008:117-127).

Hedin et. al (2008:18) menar att det pågår en dold klasskamp inom de offentliga organisationerna i dag, där utsatta grupper i behov av socialtjänstens hjälp, kämpar hårt för att få del av samhällets resurser, men möts av spariver och förmyndarmentalitet (ibid.).

2.1.3 Tystnad en lärandeprocess

2009 publicerades en norsk avhandling av Kjersti Lien Holte, *Hysj, en didaktisk relasjonsanalyse av Curriculum Silentium; den skjulte policyen for taushet om arbeidsrelatert kritikk hos ansatte*. Holtes forskningsproblem handlar om varför anställda avstår från att framföra saklig kritik på arbetsplatsen, vilka faktorer som möjliggör tystnaden och hur tystnaden vidmakthålls. Det empiriska materialet i Holtes avhandling bygger på intervjuer och observationer från ett sjukhem, en skola och en fabrik inom processindustrin med gemensam nämnare av nyligen genomförd omorganisation. Holte utgår från hypotesen att det finns en dold

policy om tystnad på de arbetsplatser som inte är öppna för arbetsrelaterad kritik (Holte 2009:136).

För att få anställda att tåga om arbetsrelaterad kritik, skapas enligt Holte, ett antal strategier, s.k. Curriculum Silentium, vilket är benämningen på den dolda policy vars mål är att lära anställda tystnad (Holte 2009:29-30).

Resultatet i Holtes studie visar att det finns ett gap mellan intention och realitet i fråga om yttrandefriheten och i detta gap ligger en dold policy för tystnaden. Holte identifierar i sin avhandling en mängd strategier som fostrar anställda att tåga om arbetsrelaterad kritik. Holte bidrar här igenom med verktyg för att såväl upptäcka som att motverka tystnaden (Holte 2009:136-138).

3. Teoretisk referensram

För studien har vi valt att titta på yttrandefriheten inom offentlig verksamhet utifrån det strukturella perspektivet, detta för att synliggöra strukturers inverkan på öppenheten. För att ytterligare belysa hur yttrandefriheten kan påverkas av strukturella faktorer, tar vi hjälp av Lundquist teori om demokrati inom offentlig förvaltning samt ekonomismens inverkan på de demokratiska värdena.

3.1 Det strukturella perspektivet

Två traditioner anses stå som grund till det strukturella perspektivet (Bolman & Deal 2003:76). Frederick W. Taylor, upphovsman till tidsstudien, en rationaliseringsprocess som innebar nedbrytning och tidtagning av arbetsuppgifter för att nå ökad effektivitet, samt Max Weber och hans byråkratiska principer som sammanfattningsvis står för öppenhet, tydlighet och rättssäkerhet. Som en reaktion på de patriarkala organisationer som fortfarande dominerade i början på 1900-talet, formade Weber principerna om den ideala byråkratin (ibid.).

Det strukturella perspektivet, utifrån Bolman och Deal (2003:75), bygger på rationalitet och formell ordning inom organisationer. Roller och relationer är bestämda. Syftet i organisationen är att uppnå uppställda mål och öka effektiviteten genom specialisering och arbetsfördelning. Organisationens villkor styr den strukturella utformningen, t.ex. gällande mål, arbetsstyrka, omgivning etc. och fungerar bäst när rationalitet går före exempelvis personliga värderingar och yttre uppfattningar. Genom specialiseringar tas kompetensen tillvara, var och en på sin plats. Strukturella svagheter då strukturerna inte är ändamålsenliga, kan leda till försämrade prestationer och andra organisatoriska problem. Den strukturella formen kan således innebära både möjligheter och begränsningar inom en organisation (Bolman & Deal 2003:78-79). Exempelvis kan en formell struktur verka positivt på arbetsmoralen då det finns en tydlighet i arbetsuppgifterna medan den kan få negativ effekt om den är för kontrollerande (ibid.). Dessa åtgärdas genom omstrukturering/omorganisering (Bolman & Deal 2003:75).

3.1.1 Vertikal och lateral styrning

Inom det strukturella perspektivet talas det om vertikal och lateral samordning (Bolman & Deal 2003:82-86;89). Den vertikala samordningen är en top-downstyrning med ett övre skikt som innehar den formella makten, som sätter regler och kontrollerar medarbetarna i det nedre skiktet. Denna styrning kräver att anställda i det nedre skiktet accepterar att ta order från det övre (ibid.). Den formella makten är hierarkiskt uppbyggd där “ varje nivå har legitim makt att forma och styra beteendet hos personer på lägre nivåer” (Bolman & Deal 2003:83). Chefers uppgift kan således vara kontrollerande, styrande, konfliktlösande, utvärderande, belönande och sanktionerande (ibid.).

Regler och policy inom organisationen kan öka enhetligheten i utförande avseende arbetsuppgifter och förutsägbarhet som t.ex. praxis för lönesättning (Bolman & Deal 2003:83). En tydlighet kring regler och policy minskar risken för att yttre krafter ska påverka förfarandet i sak, exempelvis minskas risken för påverkan av personligt tyckande. Samtidigt tenderar regler och policy att begränsa handlingsutrymmet (ibid.).

Den laterala samordningen är uppbyggd på informell kommunikation, formella möten, samverkan över enhetsgränser och är ofta mer flexibel än den vertikala formen (Bolman & Deal 2003:85-86.) Till skillnad från vertikal form, är det större risk att yttre faktorer som personligt tyckande, spelar in och påverkar syftet av ett möte (Bolman & Deal 2003:89).

3.2 Demokratisk teori

Åtgärder som sker i den offentliga förvaltningen och de effekter dessa får på samhället, påverkar vår uppfattning om demokratin (Lundquist 1999:250). Hur politiken i praktiken kommer att utformas ansvarar ämbetsmännen för, vilket betyder att ämbetsmännen har en central roll i den politiska demokratin, en roll som demokratins väktare (Lundquist 2005:36). För att slå vakt om demokratin inom offentlig förvaltning ställs krav på öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar, de så kallade processkraven (Lundquist 2012:42). Andra krav som ställs på offentlig förvaltning är jämlikhet, frihet, rättvisa och solidaritet (ibid.). Processkravet öppenhet utgör grundbulten i demokratin och är en förutsättning för att övriga krav kan uppfyllas (Lundquist 2005:37). Avsaknad av öppenhet tystar diskussionen, vilken bygger på ömsesidighet och försvårar ansvarsutkrävande (ibid.).

En förskjutning av den rättsliga regleringen av yttrandefriheten har skett till förmån för makthavares godtycke (Lundquist 2012:50-51). Detta godtycke innebär hinder för öppenheten och är en form av maktmässig reglering av yttrandefriheten, något som saknar rättslig status men som har stor praktisk betydelse (ibid.). Med stöd av advokatur och påhittade etikettsregler, kan makten reglera och kontrollera yttrandefriheten (ibid.). Dessa påhittade etikettsregler kan t.ex. bestå i att fattade beslut inte får kritiseras och att kritik måste framföras på ett sätt som inte sårar cheferna. Andra exempel på etikettsregler kan vara att anonym kritik bortses från på grund av osäkerhet kring representativitet och att kritik är till skada för den psykosociala miljön (Lundquist 2012:104-105). Organisatorisk manipulation är ytterligare ett sätt för makten att reglera och kontrollera

ytrandefriheten. Genom t.ex. privatisering och entreprenadisering av offentlig verksamhet, riskerar öppenhet och ytrandefrihet att gränssättas på liknande sätt som inom den privata sektorn (Lundquist 2012:106-107). Individuell lönesättning är ett annat exempel på organisatorisk manipulation som kan begränsa ytrandefriheten då konkurrens mellan individer riskerar underminera moralen och göra de anställda känsliga för påtryckningar uppifrån (ibid). Kontroll av ytrandefriheten och förstärkning av chefers maktställning med stöd av påhittade etikettsregler, legitimerande advokatur och organisatorisk manipulation innebär en anslutning dels till äldre former av styrning, dels till innovationer med managementanknytning (Lundquist 2012:50-51, 104-107).

Som en effekt av samhällets globalisering har offentlig verksamhet sedan 1980-talet genomgått en genomgripande förändring. En ny förvaltningsdoktrin, New Public Management (NPM), med marknadskonstruktioner och tänkande hämtade från det privata näringslivet, har inneburit att de värden av demokrati och ekonomi som bör styra den offentliga organiseringen och verksamheten, befinner sig i obalans (Lundquist 2005:31-32). Detta har fått till följd att de ekonomiska värdena rationalitet, effektivitet och produktivitet, kommit i förgrunden till priset av de demokratiska värdena d.v.s. folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik (Lundquist 2012:127). Införandet av NPM har inneburit en stark ekonomisering av offentlig förvaltning något som också påverkar den politiska demokratin. Demokratin påverkas dels direkt då offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad underställd annan lagstiftning, dels indirekt då det offentliga tar efter den privata sektorns verksamhetsformer (Lundquist 2012:128). Offentlig verksamhet riskerar i och med detta att förlora sitt egentliga innehåll (Lundquist 2012:138).

4. Metod

Studiens syfte är knutet till respondenternas uppfattning och upplevelse kring sin egen arbetssituation och möjlighet att framföra saklig kritik eller vardagskritik inom verksamheten. Då vi är intresserade av att undersöka och analysera kvalitativa egenskaper i respondenternas berättelser, har vi valt semistrukturerade

djupintervjuer som systematiserad metod vilken ger oss möjlighet att samla in och fånga upp respondenternas uppfattningar av verkligheten utifrån våra frågeställningar. Vi har ställt frågor utifrån valda frågeområden med möjlighet att variera frågornas ordningsföljd och att komplettera med uppföljningsfrågor (Bryman 2008:206). Det insamlade materialet har vi valt att tolka och analysera utifrån Lundquists tolkning av demokratins processvärden (Lundquist 2005:32). Dessa är å följande:

- öppenhet
- ömsesidighet
- diskussion
- ansvar

4.1 Studiens metod och tillvägagångssätt

Genom kvalitativ forskning är det möjligt att ur flera perspektiv belysa sociala samhälleliga fenomen vilket Ahrne och Svensson (2011:21) uttrycker å följande: ”...tillsammans kan ge en rikare och nyanserad bild av hur samhället ser ut och fungerar.” Vårt val av kvalitativ metod och semistrukturerade intervjuer har gjort det möjligt att anpassa ordningen (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:40) i intervjumallen (se bilaga 1) utefter varje intervjutillfälle. Intervjumallens uppbyggnad är styrd utifrån våra frågeställningar som har lett till specifika teman. Vi använder oss av stödord för att behålla fokus samt för att ledsaga respondenterna så att de styrs mot våra frågeställningar. Detta har gett oss möjlighet att fördjupa beskrivningarna av specifika situationer. Stödorden är ett hjälpmedel för oss för att behålla fokus och få svar på våra frågeställningar.

Kritik mot forskning med kvalitativ ansats är bl.a. att det finns risk att val av teori, frågor och respondenter kan styra riktningen av resultatet (Svensson & Ahrne 2011:21). En annan kritik är den möjlighet som finns att i efterhand förändra såväl syfte som frågeställning utifrån empirin, vilket kan leda till att information kring valda teman blir bristfälliga (Bryman 2008:368). Bryman (ibid.) menar att då

forskaren själv är det viktigaste redskapet i kvalitativ metod, kan denne styra vad som observeras och registreras. Detta kan påverka forskningens resultat och analys. För att på bästa sätt undvika ovanstående, har vi reflekterat och diskuterat vår förståelse och förväntningar på svar från respondenterna och vilken påverkan detta kan ha på såväl respondenter som resultat av studie.

Det empiriska materialet har inhämtats genom semistrukturerade intervjuer som spelats in och därefter transkriberats och kodats, för att slutligen analyseras utifrån vårt val av teori och perspektiv. Våra intentioner har varit att respondenterna i denna studie, genom frågeställningarna, skulle ges möjlighet att öppna upp för reflektion över sin upplevelse av den egna möjligheten till yttrandefrihet. Enligt May (1997:150) är semistrukturerade intervjuer en metod som ger intervjuaren en större frihet att fördjupa svaren och öppna upp för diskussioner.

Utöver de övervägande semistrukturerade intervjuerna, insamlades även material gällande respondenternas bakgrund (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:43) så som yrkesverksamma år inom offentlig verksamhet, yrkesverksamma år inom den nuvarande offentliga verksamheten, anställningsform samt arbetsuppgifter. Utifrån dessa kriterier är syfte att i analysen, i möjlig mån, se ett eventuellt samband mellan upplevelsen av möjligheter och begränsningar gällande yttrandefriheten.

4.2 Urval och intervjuernas genomförande

Studien bygger på sex intervjuer med anställda inom offentlig verksamhet. Det valda antalet intervjuer är anpassat till den tid som fanns avsatt för insamling av empiri för studien varför respondenternas representativitet riskerar att minska avseende generaliserbarheten (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:44) . Betonas bör dock att vårt syfte inte är att generalisera eller att dra några långtgående slutsatser, det vi önskar förmedla är istället en djupare förståelse för respektive respondents upplevelser här och nu.

4.2.1 Det faktiska urvalet

Valet av respondenter är målstyrt (Bryman 2008:350) då vi genom ett tvåstegsurval (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:42) först valde vilken offentlig förvaltning vi hade för avsikt att studera, nämligen socialtjänsten. Nästa steg i urvalet var vilken position respondenterna skulle ha, exempelvis någon form av chefsposition, utredare, behandlare etc. Vårt val föll på socialsekreterare som arbetar med utredning, stöd och behandling med plats på socialkontor.

Vi diskuterade om vi skulle lägga vikt vid att försöka nå en heterogenitet (Bryman 2008:250) mellan kommunerna avseende areal och invånarantal för att skillnader mellan respondenternas arbetsmiljö gällande organisatorisk storlek inte skulle ha för stor åtskild påverkan (Ahrne & Svensson 2011:24). Under arbetets gång kom vi dock fram till att det inte är den specifika organisationen i sig som är vårt studiesyfte, utan yttrandefrihet inom socialtjänsten i stort, d.v.s. oberoende inriktning eller specialisering etc., vilket resulterade i att vi inte sökte respondenter utifrån kommunstorlek eller likheter i verksamhetens uppbyggnad. Likaså diskuterade vi om respondenterna skulle ha samma specialisering (ibid.), exempelvis arbeta inom barn, familj, LSS, missbruk etc., men kom fram till, som ovan, att det är yttrandefriheten i sig som vi lutar studien mot. Likhet avseende politisk ideologisk styrning i kommunerna ansåg vi inte heller vara av vikt då syftet i studien inte är av enskild politisk ideologi utan demokratisk.

4.2.2 Kontakten med respondenterna

För att få tag på respondenter använde vi oss först av egna kontakter som i sin tur tipsade om socialsekreterare som kunde tänkas vara intresserade av att ställa upp på intervju, vilket kan liknas vid en form av snöbollsurval (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:43). Urval av respondenter gjordes innan den faktiska intervjun med vår huvudkontakt genomfördes. Vi tog i beaktan risken att snöbollsurvalet kunde påverka informationen i den insamlade empirin då dessa respondenter kunde ha gemensamma erfarenheter och kommit i påverkan av varandras attityder (ibid.).

Vi diskuterade för- och nackdelar vid val av intervjuplats. Då intervjuerna var tänkta att ske under arbetstid var det mest praktiskt att hålla dess på socialsekreterarnas respektive arbetsplats. Då ämnet i sig kan upplevas laddat och känsligt mot verksamheten eller enskilda inom verksamheten, valde vi att inför varje bokning av intervjutillfälle, lyfta frågan till respondenten om upplevelsen att intervjuas på arbetsplatsen. Ingen av respondenterna påtalade oro för detta, så fem av respondenter intervjuades under arbetstid på sin arbetsplats och en respondent intervjuades efter arbetstid i ett av våra hem då det visade sig vara den mest praktiska lösningen. För att i möjligast mån undvika att respondenten, som intervjuades i ett av våra hem, skulle uppleva en territoriell obalans, var intervjuaren medvetet om att försöka avdramatisera mötet genom val av plats i hemmet för genomförandet. Vi har med oss i analysen den påverkan intervjuplatsen kan ha haft på respondenterna kring uttryck av identitet och roll (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:45).

4.2.3 Intervjuernas genomförande

I enlighet med de fem regler som användes i Hawthornestudien mellan 1926 och 1932 gällande förhållningssätt gentemot respondenter (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:39), valde vi att använda dessa för att uppnå homogenitet avseende intervjuerna. Intervjuaren ska enligt dessa regler:

- lyssna tålmodigt och vara reflekterande
- på intet sätt framhäva auktoritet
- inte vara moraliskt förmanande eller ge råd
- inte argumentera med respondenten
- endast tala/ställa frågor under specifika förhållanden, exempelvis för att hjälpa respondenten att tala, fördriva eventuell oro hos respondenten, för att berömma, för att styra diskussionen mot valt tema eller för att diskutera underförstådda antaganden.

Efter vi hade genomfört varsin intervju, bestämde vi att vi skulle göra en intervju gemensamt så vi kunde stämma av med varandra att vi intervjuade på liknande sätt. På så vis försökte vi nå ett så homogent arbetssätt som möjligt i vårt eget

förhållningssätt under kommande intervjuer. Vid den gemensamma intervjun hade en av oss en mer framträdande roll i form av intervjuare, medan den andra förde minnesanteckningar. Detta innebar då också att en av oss genomförde tre intervjuer ensam medan den andre genomförde två.

Inför intervjuerna hade vi med oss intervjumallen (se Bilaga 1) med frågeområde och stödfrågor (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:46), detta för att behålla fokus på vad vi sökte svar på.

Intervjuerna tog mellan 1-1,5 timme och inleddes med lite småprat för att skapa en trygg och bekväm relation mellan intervjuare och respondent. Respondenterna informerades om studiens syfte och sin rätt att avbryta intervjun. Alla respondenter gick med på att intervjun spelades in och vi informerade även om kommande förfarande kring det inspelade materialet, d.v.s. transkribering, kodning samt radering. Vi informerade återigen om att all koppling till respondenten kommer avidentifieras. Samtliga respondenter upplystes om möjligheten att, om de önskade, läsa igenom intervjun efter transkriberingen för att kunna ångra, förtydliga eller lägga till i sitt uttalande, samtliga avböjde dock genomläsning av transkribering.

Efter samtycke från respektive respondent spelades intervjun in och minnesanteckningar fördes som stöd vid eventuella följdfrågor och för senare nedskrivning av intryck samt för kontinuerlig analys. Den kontinuerliga analysen underlättade materialbearbetningen samt uppmärksammade oss på eventuella nya teman som kunde dyka upp under intervjuerna (Bryman 2008:429-430).

4.2.4 Efterarbetet

Direkt efter varje intervjutillfället transkriberades de inspelade intervjuerna av den av oss som hållit i intervjun. Kodning och tolkning av intervjuerna gjordes sedan gemensamt av oss, detta för att säkerställa en samsyn kring hur innehållet i intervjuerna bör tolkas eftersom det rör sig om subjektiva bedömningar av data (Bryman 2008:160). För att undvika felaktig betydelse av respondenternas ordval och meningsuppbyggnader, har vi valt att inte använda oss av kommatering i

transkriberingen. Punkttecken för avslutad mening används efter respondentens eget avslut.

4.3 Förförståelse

Vad yttrandefrihet inom offentlig förvaltning kan innebära fick vi under utbildningens praktikperiod på olika sätt erfara. Detta var händelser som på ett avgörande sätt bidrog till vårt val av ämne. Vi har under hela utbildningen visat intresse för de demokratiska värdena inom offentlig förvaltning, så som vikten av öppenhet, transparens och rättsäkerhet.

Vad betyder då våra erfarenheter och uppfattningar för det resultat vi presenterar i studien? Charmaz (Bryman 2008:522) “ utgår från att människor skapar och upprätthåller meningsfulla världar med hjälp av dialektiska processer som innebär att deras verklighet förlänas mening och att de agerar i denna verklighet”. Hennes uppfattning är att forskaren är med och skapar den sociala miljö som studeras. Begrepp och teorier som används är enligt Charmaz ett resultat av samspelet mellan forskaren och fältet (ibid.). Som forskare tar vi beslut om fokus och perspektiv, vilka frågor vi väljer att ställa, kanske mer intressant vilka frågor vi väljer att inte ställa, vilka citat vi använder oss av i studien o.s.v. För att undvika att vår förförståelse i allt för hög grad ska styra och påverka resultatet, har vi strävat efter transparens och tydlighet i urval och metodik. Vi har fört ständiga diskussioner avseende den inverkan respondenternas berättelser har haft och hur detta berörde och påverkade oss. Dessutom har vi varit medvetna om att emperin bygger på respondenternas perspektiv. Vi har strävat efter ett reflexivt förhållningssätt. Ett sätt att uppnå detta har varit att tänka i motsatta termer av det omedelbart tolkade, t. ex. vad vi uppfattade vara förtryck försökte vi se i termer av omsorg o.s.v. Den kunskap vi under arbetes gång inhämtat, såväl den teoretiska som den information vi fått förmedlad via respondenterna, har bidragit till ökad kunskap om ämnet. Detta har inneburit möjlighet att se problematiken ur flera perspektiv.

4.4 Analysmetod

Analys av det empiriska materialet har skett kontinuerligt under hela processen. Intervjuerna har tolkats och kodats i direkt anslutning till varje intervjutillfälle för att synliggöra mönster och samband (Jönsson 2010:56). Detta har resulterat i att nya frågor väckts under arbetets gång, frågor vi sökt svar på. För att systematisera det relativt omfattande materialet de transkriberade intervjuerna resulterade i, har just tolkningar av intervjuerna och kodning av materialet varit en central del i processen. Charmaz, citerad av Bryman (2008:514), uttrycker det på följande sätt "Koder [...] fungerar som ett enkelt sätt att etikettera, åtskilja, sammanställa och organisera data" Vid första genomlysning av intervjuerna utfördes transkribering, därefter har materialet lyssnats igenom ytterligare för korrigering av eventuella fel. Slutligen har utvalda delar av det inspelade materialet lyssnats igenom igen för att säkerställa riktigheten i citaten.

Arbete med materialet har varit en gemensam process. Det transkriberade materialet har som första steg lästs igenom. Därefter har vid ytterligare genomläsning kodning genomförts utifrån valda teman. Koderna har under arbetets gång jämförts och omprövats för att slutligen mynna ut i teman som representerar mönster i materialet. För att komma ihåg tankar och reflektioner som dykt upp, har vi under hela processen fört anteckningar, så kallade memos (Bryman 2008:521). Dessa minnesanteckningar har hjälpt oss att komma ihåg funderingar vi hade tidigt i processen på samband och sammanhang i materialet, något som senare visade sig vara användbart i analysen. Vi har under hela processen lyft den inverkan våra tidigare erfarenheter och kunskaper haft på det insamlade och analyserade materialet. Bryman (2008:521) nämner som kritik mot grounded theory, den analysmetod vi närmade oss både vad gäller insamlandet av empirin och i analysen av materialet, problemet att inte låta sig styras av "tidigare kunskaper om den sociala verklighet som studeras" (ibid.). Då vi tagit del av forskning och litteratur under arbetets gång, har den ökade kunskapen bidragit till ett mer öppet och reflexivt förhållningssätt, vilket dessutom inneburit en större förståelse för den komplexitet vårt problemområde rymmer.

4.5 Reliabilitet och validitet

Reliabilitet och validitet är begrepp som utvecklats inom den kvantitativa forskningen och avser mätningar, d.v.s. hur väl man mäter det som i studien avses att mäta (Bryman 2008:352). Dessa begrepp tillmäts till viss del olika betydelse och innebörd beroende på studiens inriktning, d.v.s. om forskningen har kvantitativ eller kvalitativ ansats. Validitet och reliabilitet har inom den kvalitativa forskningen mer av betydelsen, hur man gått tillväga då man samlat in, bearbetat och analyserat data, en process som inom forskning med kvalitativ ansats, sker kontinuerligt. Vid forskning med kvantitativ ansats är begreppen mer ett mått på, att man mätt det man avsett att mäta. Bryman (Bryman 2008:351-357) visar på alternativa tolkningar av dessa begrepp som kan vara användbara inom den kvalitativa forskningen.

Bryman (2008:351-357) tar bl. a. upp Lincoln & Guba (1985) och Guba & Lincoln (1994) vilka menar att begreppen tillförlitlighet och äkthet på ett mer förtjänstfullt sätt kan användas för att bedöma kvaliteten i forskning med kvalitativ ansats.

Tillförlitligheten består av fyra delkriterier: trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och en möjlighet att styrka och konfirmera (Bryman 2008:354). Trovärdighet innebär att man utfört studien utifrån de regler som finns samt att man via respondenterna/de personer som ingått i undersökningen, får bekräftat att studien förmedlar den studerade verkligheten på rätt sätt, en så kallad respondentvalidering (Bryman 2008:353). Bryman (2008:350) hänvisar till LeComte och Goetz vilka använder begreppet intern validitet på liknande sätt, för att beskriva grad av överensstämmelse mellan begrepp och observationer. För att försäkra om att vi i vår studie förstått och tolkat information och uppfattningar från respondenterna på rätt sätt, gavs respondenterna möjlighet att efter transkribering och kodning läsa igenom och kommentera intervjuerna. Respondenterna hr dessutom fått ta del av den färdigställda studien för att se det egna bidraget i ett sammanhang. För att ytterligare öka validiteten/pålitligheten biläggs intervjuguiden till studien för läsarna att bedöma överensstämmelsen mellan teori och intervjutema (se bilaga 1).

Ett problem inom forskning med kvalitativ ansats är svårigheten att generalisera resultatet i studien till andra miljöer och situationer, då bland annat urvalet av respondenter oftast är betydligt färre i antal och styrt utifrån forskningsfrågorna (Bryman 2008:369,434). Vår ambition i denna studie är inte att mäta en statistisk generaliserbarhet som kan appliceras på andra organisationer eller kommuner, det vi önskar studera är eventuella samband mellan teori och resultat i analysen av respondenternas berättelser.

För att uppnå reliabilitet och pålitligheten i vår studie har vi valt att tillsammans koda och bearbeta materialet så att samstämmighet råder kring hur materialet skall uppfattas och tolkas (Bryman 2008:160). Vi har dessutom kontinuerligt fört diskussioner avseende egna förföreställningar och eget förhållningssätt, detta för att medvetandegöra eventuella negationer som skulle kunna påverka såväl respondenterna som resultatet i studien. Trots att reliabilitet minskar om fler forskare utför intervjuerna, valde vi mot bakgrund av den relativt begränsade tid studien ålades, ändå att dela upp intervjuerna mellan oss. Intervjuerna genomfördes i enlighet med Hawthornestudiens fem regler (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:39) för att nå samstämmighet avseende vårt förhållningssätt gentemot respondenterna.

Ett problem inom forskning med kvalitativ ansats är att uppnå replikerbarhet eftersom den sociala miljön är föränderlig (Bryman 2008:351-352). Vårt mål är dock inte att studien ska syfta till en replikerbarhet, utan fokus ligger på upplevelser avseende situation här och nu. Samtidigt skulle det vara möjligt menar vi, att koppla studiens resultat till de förändringar som sker inom offentlig förvaltning idag. På så sätt kan vi ändå se att det finns en viss replikerbarhet. Trots att syftet med vår studie inte är att bevisa eller finna sanningen, anser vi det viktigt och meningsfullt att med ovan beskrivna begrepp visa den vetenskapliga ansats studien utgår från.

4.6 Etiska överväganden

Tidigare forskning, inom det område vi valt att studera, visar att repressalier kan förekomma för anställda som riktar saklig kritik mot verksamheten (t.ex. Hedin

m. fl. 2008; Lundquist 2001, 2012). Då vårt material består av känslig information som på olika sätt kan tänkas få konsekvenser för de personer vi valt att intervjua, har det varit ytterst viktigt att tydligt informera och varsamt använda det material vi inhämtat, för att på bästa sätt säkerställa respondenternas anonymitet. Då uppgifter som lämnats varit av både känslig och privat natur, har samtycke både före intervjutillfällena och vid slutfasen av arbetet med studien, varit av största vikt. Respondenterna erbjöds dels läsa igenom den transkriberade intervjun, dels ta del av hela materialet vid studiens färdigställande. Detta för att få möjlighet att se det egna bidraget till studien i ett sammanhang och vilken betydelse bidraget tilldelats studien. Vi har i studien utgått från Vetenskapsrådets forskningsetiska principer inom humanistisk- och samhällvetenskaplig forskning (Vetenskapsrådet 2002). Rådet ställer fyra huvudkrav vilka är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (ibid.).

Respondenterna informerades vid en första kontakt samt vid intervjutillfället om studiens syfte, att deltagandet är frivilligt, att anonymitet råder och att intervjun endast kommer att användas i denna studie samt att de när som helst kunde avbryta sin medverkan. Vi informerade även att det inspelade och transkriberade materialet kommer förstöras efter studiens godkännande.

Respondenterna har under intervjutillfället haft möjlighet att avbryta inspelning. De har också erbjudits genomläsning av transkriberad intervju, detta för att ändra, ta bort eller lägga till utsaga.

Muntligt samtycke lämnades av respondenter vid en första kontakt samt vid intervjutillfället. Efter genomläsning av färdigställd studie, har skriftlig samtycke erhållits från samtliga respondenter.

För att skydda respondenterna från eventuellt igenkännande, vilket skulle kunna leda till negativa konsekvenser, har uppgifter kring såväl kommuner som specialisering, kön och ålder utelämnats.

För att ingen koppling ska möjliggöras till någon av respondenterna, har vi hela tiden noga övervägt och diskuterat om utvalda uppgifter ur intervjuerna kan vara igenkänningsbara och i de fall så varit, valt att inte använda sådan uppgift. Vid ett

tillfälle togs kontakt med respondent för godkännande att använda uppgift då denna eventuellt skulle kunna härledas till respondenten.

Varje respondent har i det ofärdiga arbetsmaterialet så som ljudfiler, anteckningar och transkriberingar, avidentifierats gällande namn och kommun och istället tilldelats ett arbetskod. Detta i avseende om någon utomstående mot förmodan skulle komma åt materialet.

Intervjuerna kommer endast användas i denna studie. Uppgifter som lämnats av respondenterna är skyddade hos oss för vidare förmedling så att ingen respondent ska komma till någon form av skada. Ansvariga för studien har fört diskussion avseende uppgifter som inkommit genom intervjuer, uppgifter gällande direkt olagligt förfarande från tredje person mot respondent. Den etiska aspekten och vår konklusion är denna att skydda respondenten från all form av obehag som uppmärksamheten kring förfarandet skulle kunna framkalla.

5. Resultat och analys

I analysen av empirin har vi undersökt faktorer som kan påverka yttrandefriheten. Vi har valt att lägga dessa under tre teman. Dessa är å följande:

- Organisatoriskt
- Strategiskt
- Reaktionen

Det är svårt att göra en tydlig avgränsning mellan de tre temagrupperna då dessa tangerar varandra. För att läsaren ska kunna möta respondenternas berättelser på ett överskådligt sätt, har vi valt att tematisera empirin. Respondenternas utsagor analyseras utifrån vald teori, tidigare forskning samt lagar.

Trippelpunkter utanför hakparentes står för tanketystnad hos respondenten. Detta för att återge intervjutillfället så korrekt som möjligt och för att underlätta för läsaren. Vi har valt att lägga citattecken inne i citat när respondenten återger vad tredje person sagt. Text inom hakparentes är vår egen och beskriver något

specifikt under respondentens yttrande, ett förtydligande eller utbyte av exempelvis ett namn.

5.1 Lojalitet?

Hedin et.al. (2008:103) har genom sin studie kommit fram till att informella relationer mellan chefer påverkar mottagandet av kritiken. Privata relationer på arbetsplatsen skapar lojalitetsproblem (ibid). Hedin et.al (2008) menar att den äldre traditionen från feodalsamhällets tid, vilken bygger på lojalitet till husbonden, krockar med det moderna samhällets fri- och rättigheter (Hedin et.al. 2008:229). Denna lojalitet kan innebära att de anställda inte vågar framföra kritik, vilket kan innebära att arbetsmiljön påverkas negativt då det kvalitetssäkringssystem som utgörs av saklig kritik och vardagskritik försvagas (Aronsson & Gustavsson 1999:189-190; Holte 2009:14).

“[...] väldigt lågt i tak ja det har blivit så insyltat här liksom alltså det är sådan svågerpolitik och liksom de känner varandra och det är ett tyckande det finns inte så mycket professionalitet”

En annan respondent uttrycker liknande:

“[...] hur ska man komma tillrätta med ledarskapet om man inte lyssnar då? Det känns ju som moment 22 [...] dels är det organisationen ledningsgruppen är ju rätt så slutna många interna rekryteringar”

Aronsson och Gustavsson (1999:190) konstaterar att lojalitetsplikten verkar allt viktigare inom verksamheten. Följande citat kommer från en respondent som avkrävdes lojalitet av sin chef.

“[...] vid ett tillfälle när vi hade personalmöte så blev det en diskussion kring bristande förtroende för chefen i arbetsgruppen där det var väldigt eh där det var några av personerna som var väldigt tydliga kring att ‘jag har inget förtroende för vad du än gör att det är kört för dig’ [...] jag kände inte chefen [...] jag hade inte

den uppfattningen [...] men jag var ju tyst jag tänkte jag ger mig inte in i den diskussionen. Och sen så dagen efter kommer chefen in på kontoret till mig jättebesviken och tycker att frågar mig 'tycker du som dem?' [...] 'Nej jag har inte jobbat med dig så jag kan inte svara på det' och kände sig jättebesviken att jag inte sagt ifrån"

Lundquist varnar för en refeodalisering av samhället, där människor tar sig fram via sina kontakter till priset av sin lojalitet (2012:14).

“Man kör med någon konstig omodern organisationsledarskap [...] det ska vara så modernt och man pratar och det är så nytt och man flashar med nya ord och allting [...] det är rätt så omodern ledarskap man kör ändå i det och det kan man se rätt högt upp”

Lojalitet är, enligt Lundquist (2012:54), något som skapar en maktens drängar och pigor istället för demokratins väktare. Att vara demokratins väktare innebär att de ämbetsmän som arbetar inom offentlig förvaltning har till uppgift att slå vakt om de demokratiska värdena (Lundkvist 1998:11). Lundquist (2012:107) menar att hierarkiska nivåer med löneskillnader inom samma profession, riskerar att urholka professionen. Ju högre upp i hierarkin, desto mer att förlora (ibid.).

“[...] jag upplever [chefen] att vara... upplever och det är inte bara jag som upplever [chefen] att vara en marionettdocka [...] [chefen] är ett redskap för förvaltningschefen helt enkelt”

Hedin et.al. (2008:62) menar att bristande arbetsledning inte tillvaratar de anställdas kunskap och kompetens. Istället ifrågasätts de anställda som i sin tur riskerar att hamna i beroendeställning (ibid.).

“[...] därför att man går in rätt mycket nu med hela armen liksom [...] man går in och petar i direkt i arbetet [...] riktlinjerna blir väldigt tydliga men det betyder också att vi känner oss mer och mer styrda... man riktar en misstänksamhet emot oss [...] man litar inte på oss eller vår kompetens”

För att ytterligare tydliggöra, följer ett citat avseende en respondent som tillsammans med en kollega avsåg att göra en avvikelserapport enligt Lex Sarah. Inför anmälan mottog de ett mail från ledningen som kallade till ett egenkontrollmöte.

“Vi hade en egenkontroll jag och en kollega och jag kan säga att de punkterna från [verksamhetschefen] var att [...] ‘det är viktigt att man har en grundförståelse för sitt och andras arbete och att man har tillit till att andra sköter sig även om det inte är synligt för mig’ och det kändes lite... den här punkten alltså och jag har tillit till mina kollegor [---] de förstod inte vad jag menade det handlar inte om att hänga någon jag vill inte hänga någon handläggare för det blev också det va det blev också kritik mot handläggarna någonstans den här egenkontrollen handlade om vad handläggarna hade gjort eller inte hade gjort och jag menade på att de kan inte ta något beslut [...] det är ju cheferna [...] jag fick be om ursäkt till handläggarna”

I ovanstående citat osynliggörs kritiken dels genom advokatyri, d.v.s. någon obetydlig detalj lyfts fram för att dölja den faktiska orsaken i kritiken (Lundquist 2012:50). Dels genom omdefiniering då de personer kritiken avser, vänder kritiken, i detta fall, mot respondentens kollegor. Dessutom framställs kritikern som illojal mot sina kollegor (Hedin et.al. 2008:124-125). Att inte utsätta sina kollegor för de eventuella konsekvenser kritiken kan ge upphov till, är en orsak till varför kritik i vissa fall undviks, i andra fall varför stöd av kollegor uteblir (Aronsson & Gustavsson 1999:190). En annan orsak till bristande stöd kan vara att inte riskera framtida karriärmöjligheter (Lundquist 2012:96-97), medan andra kan bli passiva i situationen för att de känner obehag och rädsla för reprisallier (ibid.)

“[...] om man inte är den som framför kritik eller... ja så får man nog många [...] att man har favörer utav det genom utbildningar [...] jag har inte velat ta upp det [...] risken är att de sitter och känner skam [...] jag tycker det är roligt... att de faktiskt får de favörerna [...] jag tänker [...] alla känner inte [...] att de vill [...] att

det finns kritik att framföra [...] kan också vara så att någon känner [...] 'jag är inte riktigt modig' [...] 'jag vill inte riktigt ta konsekvenserna' ”

Den som säger ifrån, tar sitt ansvar på allvar, enligt Lundquist (2012:121-122) handlar yttrandefriheten om moral och inre övertygelse. Drivkrafter är känslan för rättvisa och ansvar (ibid.) Nedan följer ett citat från en respondent angående valet att framföra kritik eller inte:

“[...] hur mycket är det här värt egentligen [...] är det här så betydelsefullt [...] det är ju inte så att jag säger det utifrån att jag räknar med att man ska lyssna på det [...] mer känna känslan att det här behöver jag faktiskt få sagt för att kunna se mig själv i ansiktet i spegeln”

Liknande tankar följer nedan om de konsekvenser, som efter respondentens framförda kritik, kom att påverka kollegorna.

“Där finns de gånger när jag känner att varför höll jag inte tyst [...] jag mitt dumma nöd varför höll jag inte bara käften jag kunde varit tyst jag kunde bara gillat läget nejdå då skulle jag öppna flabben ju”

5.2 Att bli tystade

Med strategiska faktorer avser vi metoder som systematiskt används inom verksamheten i syfte att tysta de anställda avseende såväl vardagskritik som saklig arbetsrelaterad kritik.

Det finns metoder, s.k. påhittade etikettsregler, som systematiskt används för att straffa den anställde som riktar kritik (Lundquist 2012:102). Ett exempel på en sådan etikettsregel är att misstag och allvarliga handlingar ska döljas för allmänheten (Lundquist 2012:105). Nedan följer ett citat som visar att åsikter av negativ karaktär i vissa fall nonchaleras och att anonymiteten kränks.

“[...] så skulle vi ha sådan här SWOT-analys så då skulle vi skriva på styrkor och svagheter så säger inte [chefen] vad det här är till för utan vi ska sätta post-it lappar där [...] de skulle vara anonyma [...] så sa [chefen] inte vad syftet var eller något sådant [---] ville ju på något sätt säga så mycket som vi kunde om vår arbetsituation [...] då kommer det upp till [socialchefen] skrev jättemånga lappar [---] då kommer [chefen] in och säger det här att de här lapparna som har skrivits att vi måste prata om det här [...] så säger någon att ‘hur vet du att det är vi som har skrivit de skulle ju vara anonyma’ och då sa [chefen] att ‘det vet vi’ och då hade de väl kollat på handstilen [...] så våra lappar hade de tagit bort och satt i ett eget dokument [...] så det skulle inte följa med själva analysen då till [socialchefen] [---] och det var ändå en utvärdering som facket har begärt”

Att efterfråga de anställdas förslag och synpunkter samtidigt som dessa ifrågasätts, är en strategi som visar att det finns en dold policy i verksamheten, utifrån Hennestads studie från 1990 (Holte 2009:20). Det underliggande budskapet kan uppfattas som att de anställda varken har kompetens eller kunskap att uttala sig om vad som efterfrågas (ibid.).

“[...] först vill man höra och sen vill man inte höra om man inte får höra rätt och då tänker... då blir det skendemokrati för då har man redan tänkt vad man vill höra och då behöver inte vi sitta där och låtsas att vi har någon talan eller att vi har något att komma med eller att man låtsat att man tycker att vi har något att komma med [---] man måste ju visa upp också att vi har... att man... varit med och bestämt... så det är lite spel för galleriet”.

Yttrandefriheten, menar Lundquist (2012:50), kan begränsas av maktmässig reglering d.v.s. att makten definierar och legitimerar sin version av yttrandefriheten med stöd av påhittade etikettsregler och advokatyr (ibid.). En av dessa etikettsregler är att tagna beslut inte får ifrågasättas (Lundquist 2012:104).

“[...] finns det ingen dialog det är en envägskommunikation från vår verksamhetschef [---]. Vår arbetsledning lägger vissa saker på

bordet att det ska diskuteras och pratas om [...] kommer fram till nåt beslut [...] då tas det inte emot [...] redan bestämt vad för något som ska beslutas det blir någon form av demokratisk process som inte är äkta"

“[...] får jag känslan av att nu är det skrivet i sten och då får vi inte ändra på det”

När kritiken individualiseras vänds den mot kritikern och ges annan betydelse. Kritikern blir problemet. Från att ha varit en duktig och pålitlig medarbetare, tilldelas kritikern negativa egenskaper. Som förklaring till kritikerns agerande, kan kritikern påstås lida av psykisk instabilitet, ha samarbetsproblem eller sprida dålig stämning i gruppen (Hedin et.al. 2008:124-125; Lundquist 2012:105). Negativa reaktioner från chefer kan uttryckas i termer av omsorg och förminskar på så vis kritiken (Lundquist 2012:105).

“... jag har fått kritik för att jag är kritisk i de stora grupperna [...] och det har jag fått tillbaks som att ‘mår du riktigt bra? Är du i en svacka?’ [...] det blir ju konstigt om man hör det gång på gång [---] då sa de att när jag kom ny här att jag var ‘så positiv en härlig person som kom med så mycket energi men nu märker vi att du kommit i en svacka’ ”

5.3 Tillskrivna egenskaper och åtgärder

En konsekvens av att kritikern tillskrivs negativa egenskaper, är att dessa karaktäristika kan börja förknippas med kritikern (Holte 2009:105). Hedin nämner isoleringsprocessen och menar att kritikern kan komma att isoleras utifrån den stämpel chefer och/eller ledning tilldelat kritikern (Hedin et.al. 2008:125).

“[...] men [chefen] säger ofta till mig att ‘du sprider dålig stämning’ och så och jag får jättemycket kritik från [chefen] [...]

jag kan inte samarbeta och jag har fått så mycket kritik som jag inte har förstått [...] jag är gränslös [...] ja då tänker man att så är jag kanske och sen får man fråga kollegor”

Konsekvensen av att kritikern stämplas som besvärlig kan vara ett sätt att avskräcka andra i arbetsgruppen att säga ifrån (Lundquist 2012:113).

“[...] kritiken börjar bli lite [...] liksom omskriven för folk har blivit rätt så brända när man framfört kritik [---] man har blivit inkallade och ifrågasatts efteråt”

Ännu tydligare blir det när ledningen går in och splittrar gruppen utifrån andra omständigheter till exempel nya teambildningar och samverkansgrupper. Dessa sanktioner kan vara diffusa och svåra att urskilja och därför också svåra att påtala (Lundquist 2012:114).

“[...] vi ses som en problematisk grupp just nu för vi är nog ganska starka och enade i våra åsikter som det ser ut. Utåt sett är vi en grupp som är ganska jobbiga [...] vi säger ifrån [...] man sårar gruppen man plockar isär ‘ja men då tar vi det enskilt’ då har vi liksom enskilda samtal om det här [...] när det blir för mycket gemensam åsikt i grupp och när det blir lite hotfullt “

Enligt Hedin et.al (2008:142-143) kan splittring och konflikter vara vanliga reaktioner i en arbetsgrupp till följd av kritik. Lojalitetsfrågan är, menar Hedin (ibid.), av centralt intresse.

“... vi har ju även [...] anonyma [tecknar citattecken över anonyma] genom medarbetarenkäter ju ja jag sa ju anonyma varför när man har kört dem anonymt och fått dåliga siffror så tar man ner det på individnivå [...] då ska vi [...] prata var och en direkt från hjärtat och direkt med cheferna [...] jag ser dem inte som anonyma [...] sen ska vi stå framför skranket [...] stå till svars”

Chefer är angelägna att utröna vilka anställda som står bakom kritiken och vilka som är lojala mot ledningen, d.v.s. står utanför konflikten (Hedin et.al.2008:142). Lundquist (2012:27) citerar Alford (2002): “Visslarna lyfter för ett ögonblick på

slöjan. Istället för att se efter vad som finns bakom slöjan ser vi på den som lyfter den” (Lundquist översättning).

Reaktioner på kritiken kan vara att kritikern uppmanas byta arbetsplats, sjukskriva sig utan sjukdom eller tvingas till omplacering (Hedin et.al. 2008:125-126). I detta skede, menar Hedin, är kritikerns självförtroende så skadat att antingen orkar denne inte ta initiativ till förändring eller så söker sig kritikern omedelbart där ifrån (ibid.).

“[...] då sa [chefen] att jag skulle sjukskriva mig [---] ‘vi tycker att du ska göra något helt annat eller att du ska sjukskriva dig du kanske inte ska jobba med människor’ [---] så jag sa upp mig istället på måndagen efter då vi skulle ha ett uppföljningsmöte [---] jag har aldrig mått så bra som när jag sa upp mig”

Inofficiell svartlistning kan drabba kritikern (Lundquist 2012:107). Ryktesspridning om kritikern mellan chefer kan försvåra eller hindra kritikern att befordras, söka nya tjänster. Ryktet förekommer kritikern. En annan effekt kan vara att kritikerns negativa egenskaper tillskrivs hela arbetsgruppen.

“[...] på intervju och det gick jättebra och de var jättepositiva [...] sen efter ett par veckor så fick jag reda på att [cheferna] hade sagt till verksamhetschefen där att jag hade så stora brister så jag fick det inte [---] då sa [man] såhär ‘att då tänkte vi för att det ska slippa spridas i gruppen’ [...] ‘det blir ju jobbigt för dig att berätta för alla för jag måste ju säga att du på grund av de här bristerna inte får jobbet så du har möjlighet att ta tillbaka ansökan’ [...] men det vägrade jag”

Lundquist ger exempel på olika former av marginaliseringsmekanismer inom svensk offentlig förvaltning (Lundquist 2001:24). Bilden som målas upp av kritikern kan se ut som följer:

- är sjuk, har en personlighetsförändring
- ska göra sig märkvärdig
- dålig på sitt jobb

- samarbetssvårigheter
- förändringsobenägen
- illojal

Skulle kritikern stå fast vid sina åsikter, riskerar denne utstötning (ibid.) Dessa sanktioner rättfärdigas i termer av kritikerns tillkortakommande (Lundquist 2012:112). För att åskådliggöra detta, väljer vi att visa vad en av våra respondenter utsatts för.

“[...] jag får inte prata färdigt men om de andra säger samma sak så får de andra prata färdigt [chefen] är ganska såhär [chefen] särbehandlar en så här tydligt [---] ‘hur kan det komma sig att andra hinner med men du hinner inte med’ [---] och så pratar jag för mycket och så får jag mycket kritik för att jag pratar för mycket [---] ja jag är en av dem [syndabock] [---] men alla andra tycker att jag är positiv och glad men [chefen] säger ofta till mig att ‘du sprider dålig stämning’ och så får jag jättemycket kritik från [chefen] [---] jag kan inte samarbeta [---] jag är gränslös [---] då tyckte [chefen] att jag skulle sjukskriva mig [---] ‘du kanske inte ska jobba med människor’ [---] jag hade så stora brister så jag fick inte det [jobbet]”

5.4 Sammanfattande analys

Syftet med studien är att belysa faktorer som kan påverka yttrandefriheten inom offentlig förvaltning. Materialet visar att organisatoriska faktorer som ledarskap och brister i kommunikationen har betydelse för yttrandefriheten. Av de strategiska faktorer som i studien beskrivs som, systematiska metoder vilka kan hindra och begränsa öppenheten, är retoriska resonemang och individualisering särskilt framträdande. Marginalisering och utstötning är exempel på mönster som framträtt i materialet som reaktioner på framförd kritik.

5.4.1 Organisatoriska faktorer

Av de organisatoriska faktorer som identifierades i materialet var bristande kommunikation något flera av respondenterna gav uttryck för som skäl till varför man valde att hålla inne med kritik. Ledningen/chefen har det övergripande ansvaret för att demokratins processkrav, så som att öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar uppfylls (Lundquist 1992:248). Att säga ifrån bygger på öppenhetskravet vilket i sin tur är en förutsättning för demokratin (Lundquist 2012:44). Ett par av respondenterna uttrycker det som en ”slags skendemokrati” där synpunkter efterfrågas trots att beslut redan fattats. En av respondenterna menar också att cheferna inte är tydliga avseende i vilket syfte deras synpunkter efterfrågas. Vad man däremot är tydlig med, menar respondenten, är att negativ kritik inte är önskvärt, något som i det specifika fallet resulterade i att synpunkter som var av negativ karaktär rensades ut och arkiverades. Resultatet av att endast positiv information sändes vidare, blir att de anställdas tilltro och moral skadas, samt att de lösningar kritiken kan ge upphov till, uteblir.

Bristande öppenhet får konsekvenser på kommunikationen. En av respondenterna menar att det inte finns utrymme för dialog, trots att man från ledningens sida relativt ofta efterfrågar de anställdas synpunkter. Respondenten menar att det blir en ”envägskommunikation” när synpunkter efterfrågas samtidigt som de ifrågasätts. En annan respondent tolkar chefernas envägskommunikation som en attityd av ignorans, då de anställda ombuds komma med förslag på redan fattade beslut. Utifrån ett strukturellt perspektiv kan dessa exempel ses som en tillbakagång till äldre former av organisation där öppenhet och tydlighet har en undanskynd position (2003:76). Information stannar på vägen vilket kan innebära att synpunkter från de anställda, som kan vara till gagn för utvecklingen av verksamheten, inte kommer organisationen tillhanda och vice versa (Lundquist 2012:108). Detta kan innebära att de anställda känner sig överkörda, och som en respondent uttryckte det ”...man litar inte på vår kompetens”.

När det uppstår problem inom en organisation är det strukturella perspektivets svar på förbättring omstrukturering. Detta för att förändra och bryta negativt mönster (Bolman & Deal 2003:105). En av respondenterna menar att när gruppen

blir för stark och har för mycket gemensamma åsikter, blir den hotfull för den formella makten och behöver således splittras. Genom att separera individerna från varandra, mister de stödet från gruppen. En ytterligare konsekvens är att yttrandefriheten hämmas genom nya konstellationer, nya miljöer och nya människor vilket påverkar yttrandefriheten i förlängningen (Bolman & Deal 2003:103-104). En respondent beskriver sig själv som "som en schackpjäs som skickas runt".

5.4.2 Strategiska faktorer

Strategiska faktorer som inverkar på yttrandefriheten är till exempel retoriska resonemang. Dessa resonemang syftar till att osynliggöra kritiken genom att antingen skifta fokus från sak till person, eller att lyfta fram något i kritiken som i sak inte är fel, men obetydligt. En respondent berättade hur man från ledningens sida valde att diskutera respondentens bristande tillit istället för sakinnehållet i en avvikelserapport. En annan respondent berättade hur chefen efter framförd kritik, ifrågasatte respondentens psykiska mående. Detta är vad Lundquist kallar den maktmässiga regleringen av yttrandefriheten, där maktens definition på yttrandefrihet legitimeras av advokatur (Lundquist 2012:51). Detta kan liknas vid patriarkala former av ledarskap där sanktioner och tolkningar av yttrandefriheten sker via etikettsregler snarare än via lag. För att i en verksamhet förhindra att personliga eller politiska intressen blir styrande, inrättas en mängd regler och handlingsförfaranden så att enhetlighet och förutsägbarhet råder (Bolman & Deal 2003:83).

Flera av respondenterna ger uttryck för att de drabbats av kännbara konsekvenser efter framförd kritik. Detta är något offentligt anställda ska vara skyddade från enligt repressalieförbudet (se kap. 1.2.3) då dessa använder sig av sin lagstadgade rätt att framföra synpunkter. Rädslan för repressalier kan innebära att de anställda undviker att framföra kritik, vilket i förlängningen kan skada verksamhetens utveckling.

Studien visar att lojalitet på olika sätt avkrävs de anställda. En respondent berättar att anonyma uppgifter kom att blottas genom att de anställda en och en tvingades berätta om sin egen uppfattning i frågan. En annan respondent berättar att

ledningen i ett visst sammanhang önskade anonyma synpunkter, vilka senare röjdes för att därefter identifiera uppgiftslämnarna och slutligen kritisera dessa och arkivera kritiken. Detta kan ses som ett kontrollerande ledarskap med hård styrning. En respondent menar att chefen går in med hela armen, petar i arbetet och i detta riktar en misstänksamhet mot de anställda. Bolman och Deal (2003:79) hänvisar till Adler och Borys (1996) som menar att det behövs en balans mellan den formella strukturen och lös struktur för att nå bästa verkan inom organisationen. Vid alltför kontrollerande styrning, stramas handlingsutrymmet åt vilket kväver flexibiliteten och påverkar effektiviteten (Bolman & Deal 2003:106), något som även kan leda till motstånd och apati hos de anställda (Bolman & Deal 2003:81).

5.4.3 Reaktionen

Inom det strukturella perspektivet betecknas differentiering (fördelning av arbetsuppgifter) och integrering (roller) som grundläggande (Bolman & Deal 2003:82). Dessa kan ses som rådande även inom arbetsgruppen avseende vilken roll och uppgift var och en har, till exempel vem som tar den framträdande rollen att lyfta gruppens kritik inför ledningen. Flera av respondenterna påtalar att framförd kritik läggs på individnivå och vänds mot kritikern i form av negationer kring dennes person. Lundquist menar att denna tillskrivning av negation mot kritikern, marginaliseringen, osynliggör kritiken (Lundquist 2012:111-112). Detta riskerar att sända signaler till övriga i arbetsgruppen om att kritik inte tas emot och en inlärningsprocess till tystnad påbörjas. Då även anonym kritik som ledningen tagit del av via post-it lappar eller medarbetarenkäter, identifieras, försvåras möjligheten att yttra sig.

Repressalier mot de som riktar kritik mot verksamheten inleds vanligtvis med en marginaliseringsprocess (Lundquist 2005:39). Marginaliseringsprocessen kan ur ett strukturellt perspektiv ses som ett medel att forma och styra beteendet hos de anställda. Bolman och Deal (2003:83) menar att det organisatoriska systemet fungerar bäst när de anställda accepterar chefens formella makt. Den formella makten tar beslut, löser konflikter, utvärderar samt fördelar belöningar och sanktioner. När anställda framställer synpunkter på verksamheten kan en krock

uppstå om den formella makten inte arbetar för öppenhet. Empirin visar att så kan vara fallet. En respondent får höra att denne har samarbetsproblem och sprider dålig stämning. En annan respondent rekommenderades att sjukskriva sig alternativt inte jobba med människor, något som resulterade i att respondenten sade upp sig. I vissa fall går bestraffningen så långt att kritikern blir svartlistad hos potentiella arbetsgivare (Lundquist 2012:113-114). Lundquist menar att straffet som drabbar den som använder sig av sin rättighet, yttrandefriheten, är strategiskt utvalt för att tillfoga maximal skada (Lundquist 2012:111).

6. Diskussion

När vi påbörjade studien var vårt intresse att titta närmare på whistleblowing utifrån New Public Management (NPM) och Webers byråkratiska idealform. Ganska snart insåg vi dock att detta skulle bli ett alltför omfattande arbete med tanke på tidsaspekten. Vi valde istället att utgå från yttrandefriheten inom offentlig förvaltning i förhållande till allvarlig arbetsrelaterad kritik. I kontakten med respondenterna, visade det sig relativt omgående att det fanns restriktioner kring vardagskritik.

Vi kan konstatera att bristande kommunikation och auktoritärt ledarskap är två faktorer som till stor del påverkar yttrandefriheten inom offentlig förvaltning. Vi kan utifrån vårt material inte dra några långtgående slutsatser. Vad vi däremot kan konstatera, är att fem av studiens sex respondenter uttrycker att de någon gång varit utsatta för kännbara repressalier utifrån att de riktat kritik. Utifrån ett strukturellt perspektiv kan ett alltför auktoritärt ledarskap leda till begränsat handlingsutrymme och för stor styrning av den anställde.

Vidare kan vi konstatera att det mönster av konsekvenser som drabbat respondenterna är systematiserat, vilket Hedin et.al och Lundquists studier ger stöd för. Lundquist menar dessutom att det är förvaltningen själv som sätter gränser för yttrandefriheten. Utifrån det rättsliga skydd som finns och respondenternas berättelser, kan vi konstatera att i fem fall av sex i vår studie, förhåller det sig på detta vis.

Lundquist, Hedin et.al. samt Aronsson och Gustavsson, menar att lojaliteten blir allt viktigare på våra arbetsplatser. Vi hade vid studiens början inte förväntat att lojaliteten skulle vara framträdande. Hedin et.al. och Lundquist menar att en refeodalisering som bygger på lojalitet till husbonden, kan märkas inom offentlig förvaltning och att detta krockar med de demokratiska värden ämbetsmännen är skyldiga att värna om. Vi kan naturligtvis inte säga att så är fallet, vad vi däremot kan visa genom vårt material, är att auktoritärt ledarskap försvårar möjligheten till yttrandefrihet. Trots lagar som ska skydda de anställda, tycks dessa inte räcka.

Vi menar att det finns en distinktion mellan demokrati och mänskliga rättigheter, men det som förvånade oss är att man så systematiskt, så medvetet arbetar för att tysta ämbetsmän. Det är förvånande att fem av våra sex respondenter i studien lidit skada av de reaktioner de mött mot bakgrund av sina yttranden. Hur kan det komma sig att en organisation som bygger på mänskliga rättigheter och demokrati, inte lever som den lär? Lennart Lundquist menar att det är förvaltningen, inte riksdag och regering, som reglerar och inskränker yttrandefriheten med påhittade etikettsregler och advokatyr. Yttrandefriheten försvinner ut köksvägen, menar han. Samtidigt tänker vi att inför man tankar från det privata, är det inte enbart sättet att driva verksamhet på utan även normer, värderingar och den privata sektorns begreppsvärld som kommer att influera offentlig verksamhet.

Vi funderade kring varför man väljer att använda sig av anonyma enkäter. Redan där visar man att det finns brister i öppenheten. Att det finns skäl, att det finns starka skäl, har vi under arbetets gång konstaterat. Studien har visat att det finns anledning att vara tyst. Den har även visat att konsekvenserna för den enskilde kan bli tunga. En tanke som slog oss var något ingen av respondenterna yttrade, hur har detta påverka privatlivet?

I denna studie valde vi att använda oss av semistrukturerade intervjuer vilket vi menar möjliggör ett både bredare empiriskt material samt mer djupgående information än vad strukturerade intervjuer skulle ge. En nackdel kring denna metod är den eventuella styrning vi som intervjuare kan ha genom de diskussioner som uppkommer samt vad vi väljer att plocka upp under intervjuerna genom följdfrågor.

Förslag till vidare forskning är att titta närmare på hur bristande yttrandefrihet inom offentlig förvaltning kan påverka klienterna. Dels kring en eventuell dominoeffekt, dels kring klienternas beroendeställning. Dessutom skulle det vara intressant att titta på de klienter som riktar kritik avseende t.ex. brister i handläggning och hur dessa bemöts av organisationen. En annan aspekt som skulle vara intressant att titta på är Lundquist påstående om att det är förvaltningen själv som kränker yttrandefriheten. Hur vet vi, men varför? Kan det vara så att demokrati förutsätter byråkrati? Utifrån den konstruktion som sker idag inom offentlig förvaltning då det råder ett ekonomitänkande och offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad, skulle studier kring vilken påverkan detta kan ha på yttrandefriheten då vissa lagar idag endast skyddar den offentligt anställda.

Sammantaget formas vi och lär oss in i den sociala arkitektur var vi befinner oss. Holte pekar på tystnaden som en lärandeprocess. Vi menar att det samlade materialet i studien, visar på ett lärande in i en tystnads förvaltning.

Vi avslutar som vi började med ett citat, denna gång från en respondent:

“[...] man tänker att ‘ja men på sånahär sånahär arbeten så skulle vi va jätteduktiga på det här med organisation och ledarskap’ kan man tycka liksom alltså sådär hur man jobbar med folk och så... och så har skomakarbarnen dem sämsta skorna”

Referenser

Ahrne, G., Svensson, P. (red.) (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*, Malmö: Liber AB

Aronsson, G. & Gustavsson, K. (1999) Kritik eller tystnad. En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik. *Arbetsmarknad & arbetsliv: 3*, Arbetslivsinstitutet.

Bolman, L.G. och Deal T.E., (2003) *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur

Bryman, A. (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Eriksson-Zetterquist, U., Ahrne (2011) ”Intervjuer”. I Göran Ahrne & Peter Svensson, (red.): *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB

Hedin, U-C., Månsson, S-A., Tikkanen, R. (2008) *När man måste säga ifrån. Om kritik och whistleblowing i offentliga organisationer*. Stockholm: Natur och Kultur

Holte, K.L., (2009) *Hysj. En kritisk didaktisk relasjonsanalyse av Curriculum Silentium; den skjulte policyen tof taushet om arbeidsrelatert kritikk hos ansatte*. Karlstad: Karlstad University Studies

Jönsson, H. (2010) *Sociala problem som perspektiv. En ansats för forskning & socialt arbete*. Malmö: Liber AB

Lundquist, L. (1999) “Hotet mot den politiska demokratin” I Erik Amnå (red.) *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Statens offentliga utredningar

Lundquist, L. (2001) *Tystnadens förvaltning*. Stockholm: Carlssons bokförlag

Lundquist, L. (2005) “Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken”. I VERVA, Verket för förvaltningsutveckling: *Etik i medborgarnas tjänst - en antologi om förvaltningsetik*.

Lundquist, L. (2012) *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlssons bokförlag

May, T. (1997) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Svensson, P., Ahrne, G. (2011) ”Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap”. I Göran Ahrne & Peter Svensson, (red.): *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB

TCO *Rätten att slå larm. En handbok om yttrandefriheten på jobbet – råd för whistleblowers*. (2011)

Europeiska konventionen

http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/020521/bb9e3648d3ba4bc99876ca6c6485a221/europa_501104.pdf /20130507

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning
<http://www.vr.se/download/18.668745410b37070528800029/HS%5B1%5D.pdf>
/20130507

FN artikel 19

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/forenta-nationerna/fn-s-allmanna-forklaring> /20130507

Witte, Mikael

http://www.livet.se/ord/källa/Mikael_Witte /20130507

Kommande inom ämnet

Börnfeldt, P-O., Fransson, S., (2013) *Få törs slå larm om brister på jobbet* SNS förlag

Bilaga

Intervjumallen består av fyra frågeområden med stödfrågor. Dessa är följande:

Beskrivning av organisationen

Hur ser arbetsvillkoren ut? Arbetsbelastning, kontinuerlig utbildning, inflytande?

Hur ser organisationens uppbyggnad ut? Horisontell eller vertikal?

Vilken roll har din chef? Operativ? Ansvar för lönesättning? Budget?

Hur påverkar chefens roll möjligheten att rikta saklig kritik?

Finns det tydlighet avseende ansvar, mål, beslut?

Gemensamma mål, visioner?

Hur fungerar kommunikation, öppenhet, ledarskap och medarbetarskap?

Hur ser personalomsättningen ut?

Hur upplever du att de förändringar verksamheten genomgår, påverkar möjligheterna till saklig kritik?

Finns det en öppenhet kring förändringarna? Hur ser den ut?

Vilka möjligheter har du att påverka din arbetssituation?

Upplever du att du blir lyssnad på? Utveckla.

Hur upplever du möjligheten att framföra saklig kritik? Vad underlättar, vad försvårar?

Personalmöten/medarbetarsamtal/enkäter/handledning?

Tydlighet avseende ansvar och mål?

Omorganisering, samverkan?

Högt i tak? Utveckla.

Vad kan påverka? Miljö, organisationskultur, normer, praxis, uttalade/uttaladeriktlinjer?

Öppenhet, kommunikation/dialog?

Finns det tillfällen då du har eller har tänkt framföra kritik?

Vad avsåg kritiken?

Hur agerade du?

Vad var avgörande för ditt val?

Vart vände du dig med kritiken?

Hur mottogs kritiken? Chefer/kollegor.

Upplevde du stöd?

Vilka konsekvenser upplevde du efter framförd kritik/synpunkter?

Hur ser din arbetssituation ut idag?