TYST STAT

En rapport om den hotade öppenheten i statlig förvaltning

FACKFÖRBUNDET ST

Fackförbundet ST är det största fackförbundet inom statlig verksamhet med över 95 000 medlemmar som arbetar inom statliga myndigheter och verk, bolag med statligt uppdrag, universitet, högskolor och statligt finansierade stiftelser.

Referens: Björn Hallberg, utredare, bjorn.hallberg@st.org
Shervin Vahedi, utredare, shervin.vahedi@st.org
Kommunikation och Påverkan
Formgivning: Camilla Frantzell
Foto: iStockphotos, Unsplash
Artikelnummer: 0026

December 2021

Innehåll

01 Inledning s.4

02 Sammanfattning s.6

03 Genomförande och avgränsningar s.8

04 Om öppenhet i staten s.9

05 Finns förutsättningar för att framföra kritik på arbetsplatsen? s.14

06 Repressalier vanliga som en följd av framförd kritik s.18

07 Statligt anställdas rättigheter begränsas i praktiken s.22

08 Utbildning kring anställdas rättigheter och skyldigheter är bristfällig s.24

09 En förvaltning som präglas av öppenhet – hur når vi dit? s.27

10 Referenser s.31

01

Inledning

Det offentliga har varit satt under hård press de senaste två åren. Med pandemin följde stora utmaningar - liksom stora uppoffringar och arbetsinsatser - för de samhällsbärande funktionerna som förväntas bära landet i kris. Samhället ställdes inför helt nya hot. Med bristfälligt kunskapsunderlag skulle ansvariga myndigheter ge råd till politiken samt besluta om insatser. Att allt inte blev rätt kan vi se redan nu. Dessutom blottades många brister som fanns där sedan tidigare.

Redan tidigt under pandemin uppstod en viktig debatt om öppenheten inom staten. Bland annat uppdagades brister i myndigheters efterlevnad av offentlighetsprincipen. Flera medier blev på tvivelaktiga grunder nekade att ta del av allmänna handlingar. Även enskilda tjänstemäns agerande sattes under lupp. Flera experter på området larmade om att offentlighetsprincipen blivit alltmer utsatt.[1]

Detta blev startskottet för regeringens initiativ i april 2021 där det tillsattes en utredning som skulle ”analysera hur förutsättningarna har sett ut för medier och allmänhet att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin.”.[2] Förhoppningsvis kommer utredningen resultera i en process som leder till att offentlighetsprincipen efterlevs i högre grad. Öppenheten inom staten är central för Sveriges demokratiska funktionssätt och för medborgarnas förtroende för våra demokratiska institutioner. Samtidigt är det viktigt att frågan om öppenhet inte enbart begränsas till efterlevnaden av offentlighetsprincipen utan belyses ur fler perspektiv – inte minst utifrån de statligt anställdas.

[1] Stefan Bjarnefors, Dan Lucas & Hans Strandberg. Kritik mot att smittspridning och miljardstöd hemlighålls. Dagens Nyheter. 2020-08-24.
[2] Ju2021/01744. Uppdrag att genomföra kartläggning och analys av förutsättningarna att med stöd av offentlighetsprincipen granska myndigheternas hantering av covid-19-pandemin.

Fackförbundet ST konstaterade redan 2014 att statligt anställdas meddelarfrihet och yttrandefrihet i praktiken var begränsad.[3] Dessvärre talar inte mycket för att situationen förbättrats. Flertalet problem kopplade till bristande öppenhet har uppdagats i myndighetssfären sedan dess, nu senast på Skogsstyrelsen. I DN:s granskning av myndigheten har flera oegentligheter uppmärksammats, och vissa medarbetare har vittnat om att det finns en tystnadskultur.[4]

Situationen på Skogsstyrelsen är ett exempel av flera som visar att öppenheten i förvaltningen behöver både granskas och utvecklas. Det är inte bara offentlighetsprincipen som är satt under press. Det handlar också om att vi behöver försvara statligt anställdas grundlagsstadgade fri- och rättigheter att kritisera sin arbetsgivare och att påtala missförhållanden. Principer som meddelarfrihet och yttrandefrihet utgör en garant för att oegentligheter kan uppmärksammas även inifrån förvaltningen. Att de statligt anställda faktiskt åtnjuter dessa i praktiken är en förutsättning för att medborgarna ska ha ett högt förtroende för staten.

I denna rapport kommer vi därför att fokusera på öppenheten i statsförvaltningen. Syftet med undersökningen är att förstå hur statligt anställda upplever sina möjligheter att framföra kritik och uppmärksamma missförhållanden, såväl internt som externt. Vi vill således undersöka om de kan använda sig av sin meddelarfrihet och yttrandefrihet i praktiken.

[3] Fackförbundet ST. Öppenhet på villovägar? En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter. 2014.
[4] Lisa Röstlund. Intern kritik mot ledningen – personal lämnar Skogsstyrelsen. Dagens Nyheter. 2021-10-15.

02

Sammanfattning

Rapporten granskar öppenheten i den statliga förvaltningen. Detta görs med hjälp av en enkätundersökning, i vilken vi frågat statligt anställda hur de upplever sina möjligheter att framföra kritik och uppmärksamma missförhållanden. 1 508 personer besvarade enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent.

De statligt anställda som ingått i undersökningen vittnar om att det finns en tystnadskultur inom förvaltningen. Nedan följer ett antal nyckelresultat:

- Fler än var tredje anser att det inte finns, eller är osäkra på om det finns, tydliga kanaler för att framföra kritik
- Var tredje upplever att kritik accepteras i ganska liten eller mycket liten utsträckning
- Tre av tio är oroliga för att drabbas av repressalier när de framför kritik
- Fler än var femte har avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden
- Utbildningsinsatserna på området är bristfälliga. Exempelvis har tre av tio inte fått utbildning om meddelarfriheten.

Sammantaget ger resultaten en bild av att många statligt anställdas rättigheter begränsas i praktiken och såväl chefer som medarbetare vittnar om problemen.

Det finns stark lagstiftning som ger statligt anställda rätt att framföra kritik. Att det trots detta finns en tystnadskultur tyder på att det inte är lagstiftningen som brister. Det är snarare organisatoriska förutsättningar och ett övergripande systematiskt arbete som främjar öppenhet som saknas. Detta bör också ses som en kulturfråga. Ledarskapet måste ta sitt ansvar för att skapa arbetsplatser där kritik ses som en möjlighet till förändring snarare än en belastning för verksamhetens mål. Flera åtgärder behövs på olika nivåer för att råda bot på tystnadskulturen, och regeringen behöver ta sitt ansvar och styra myndighetsledningarna i rätt riktning.

Problemet måste även betraktas i ett större perspektiv. Att tystnadskulturen inom staten är så utbredd måste också ses som ett symtom på bristfällig styrning. Förvaltningen har under lång tid haft ett överdrivet stort fokus på kortsiktiga ekonomiska värden, och detta på bekostnad av upprätthållandet av demokratiska värden. För att bli av med tystnadskulturen behövs mer än punktinsatser. Om varaktig förändring ska uppnås måste dessa frågor få den uppmärksamhet de förtjänar, och det kräver att styrningen reformeras.

Vi har tagit fram tre förslag som syftar till att skapa mer öppenhet i förvaltningen:

Fackförbundet ST:s förslag för ökad öppenhet i den statliga förvaltningen

Inrätta en Öppenhetsombudsman med uppdrag att bevaka och förbättra arbetet kring interna demokratifrågor på statliga arbetsplatser

Tystnadskulturen inom staten är utbredd, och det är tydligt att en stark lagstiftning inte är en garant för öppenhet. Behovet av förändringsarbete vad gäller den interna demokratin på statliga arbetsplatser är stort. Regeringen bör därför inrätta en Öppenhetsombudsman med övergripande ansvar för att bevaka, utveckla och främja yttrande- och tryckfrihetsfrågor inom förvaltningen. Att inrätta en Öppenhetsombudsman skulle ge frågan den tyngd den behöver.

Säkerställ kvaliteten på den nya introduktionsutbildningen för statligt anställda

Utbildning om statligt anställdas fri- och rättigheter borde vara en självklarhet, men så är inte fallet. Regeringen planerar för närvarande att inrätta en introduktionsutbildning för anställda inom statsförvaltningen. Förutsatt att ambitionerna med utbildningen är tillräckligt höga kan den göra stor skillnad för öppenheten, liksom för förvaltningen i allmänhet. Det är därför viktigt att regeringen avsätter tillräckliga resurser och ger statligt anställda en utbildning värd namnet.

Obligatorisk och återkommande uppföljning av myndigheternas arbete med öppenhet

Arbetet med att främja öppenhet måste ske på flera nivåer. Framför allt behöver politiken ta ansvar och styra myndighetsledningarna i rätt riktning. Regeringen behöver ställa höga krav på myndighetsledningarnas arbete med att utveckla ett ledarskap och en kultur som främjar öppenhet. Efterlevnaden av, och kunskapen om, anställdas rättigheter bör följas upp av regeringen i respektive myndighetsdialog och av myndigheterna själva.

03

Genomförande och avgränsningar

Rapporten bygger på resultat från en enkätundersökning som utförts av Novus på uppdrag av Fackförbundet ST. Datainsamlingen skedde under slutet av oktober och början av november 2021. Enkätundersökningen utfördes inom ramen för Novus så kallade Sverigepanel och skickades ut till 2 515 personer. 1 508 personer besvarade enkäten. Det motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent vilket allmänt betraktas som ett bra resultat för webbaserade undersökningar. Detta innebär i sin tur goda förutsättningar för att rapportens resultat är pålitliga.

Novus har medverkat under hela processen, och har utöver att ansvara för datainsamlingen även gett stöd vid utformning av enkäten samt vid analys av resultaten. Resultaten är viktade mot kön och ålder för anställda i statlig sektor (enligt SCB:s registeruppgifter).

Rapporten syftar till att undersöka statligt anställdas förutsättningar för att påtala missförhållanden och att framföra kritik. Undersökningen har därför endast besvarats av tjänstemän i statlig sektor. Detta har säkerställts genom att Novus har ställt en valideringsfråga till mottagarna av enkäten (Arbetar du som tjänsteman i statlig sektor?).

Det ska tilläggas att en mindre andel av de svarande är anställda inom statliga bolag, och således är att betrakta som privatanställda i arbetsrättslig mening (trots att de ingår i Fackförbundet ST:s organisationsområde). Anställda i de statliga bolagen åtnjuter inte samma rättigheter och skyldigheter, beträffande exempelvis meddelarfriheten och offentlighetsprincipen, som statligt anställda. Därför väljer vi i regel att inte fokusera på denna grupp i rapporten.

Vilka svarade på undersökningen?

- 53 procent är kvinnor och 47 procent är män
- 24 procent är 18–34 år, 42 procent är 35–50 år och 33 procent är 51–65 år
- Totalt 21 procent innehar en chefsposition. 8 procent av de svarande är 1a linjens chef, 8 procent är mellanchef, 2 procent tillhör företagsledning/verksamhetsledning, 1 procent är högre chefer och 2 procent är en annan typ av chef.
- 93 procent är tillsvidareanställda, 7 procent har någon form av tidsbegränsad anställning.

04

Om öppenhet i staten

En grundförutsättning för en fungerande demokrati är att våra samhällsbärande institutioner präglas av öppenhet och transparens. I Sverige garanteras medborgarna såväl yttrandefrihet gentemot det allmänna (till exempel stat, kommun eller region) liksom insyn i det allmänna. Den externa insynen är central för den demokratiska kontrollen. Men minst lika viktig för upprätthållandet av våra demokratiska institutioner är att de anställda kan framföra sina åsikter och förslag för att verksamheten ska kunna bedrivas på bästa sätt, och att de kan larma om missförhållanden.

Intern och extern kritik av det offentliga möjliggörs av grundlagarna

I Sverige garanteras offentligt anställda långtgående fri- och rättigheter, och ett starkt rättsligt skydd gentemot arbetsgivaren, genom flera av grundlagarna.

I denna rapport kommer vi att fokusera på statligt anställdas upplevda möjlighet att påtala brister i verksamheten och att framföra kritik, och vi kommer börja med att titta närmare på några centrala begrepp som påverkar statliga tjänstemän i deras anställning.

Offentlighetsprincipen är central för upprätthållandet av det demokratiska systemet. Principen möjliggör för såväl enskilda medborgare som media att granska det allmänna.[5] Den skapar således framför allt förutsättningar för extern insyn i det allmänna. Den utgör en stor del i de statligt anställdas yrkesvardag och den är en ytterst viktig förutsättning för öppenheten i förvaltningen.

Yttrandefriheten är långtgående och gäller samtliga medborgare. Yttrandefrihet innebär att alla medborgare har yttrandefrihet gentemot det allmänna (till exempel stat, kommun eller region).[6] Den har också en särskild betydelse för offentligt anställda, eftersom de genom bestämmelserna i grundlagen ges yttrandefrihet mot sin arbetsgivare. Detta innebär att statligt anställda har långtgående möjligheter att kritisera sin arbetsgivare. Motsvarande yttrandefrihet gäller som regel inte i det privata näringslivet. Privatanställdas yttrandefrihet begränsas i stället i större utsträckning av den så kallade lojalitetsplikten gentemot arbetsgivaren.[7]

[5] Regeringskansliets hemsida. Offentlighetsprincipen. Regeringskansliet. 2015.
[6] SFS 1974:152. Regeringsformen. 2 kap. 1 §
[7] Fackförbundet ST. Tala, twittra eller hålla tyst? 2014, s.14.

Vidare har samtliga medborgare så kallad **meddelarfrihet**, vilket ger rätt att meddela uppgifter i syfte att de ska göras offentliga i en skrift. Statligt anställda har genom meddelarfriheten möjlighet att påtala missförhållanden och rikta kritik mot arbetsgivaren även utanför organisationen, exempelvis genom att lämna uppgifter om verksamheten och brister i denna till journalister.

Som understöd för meddelarfriheten finns ett **meddelarskydd**, vilket innebär att uppgiftslämnare har rätt att vara anonyma. Den rättigheten skall garanteras av det så kallade efterforskningsförbudet, vilket innebär att det allmänna inte har rätt att efterforska vem som har lämnat ut en viss uppgift. Därtill finns även skydd i form av ett repressalieförbud. Det innebär att det allmänna inte får ingripa mot någon som nyttjat sin tryckfrihet, exempelvis genom att lämna ut en uppgift med stöd av meddelarfriheten. Som statligt anställd innebär detta att en har ett långtgående skydd mot arbetsgivaren när en utnyttjar sin meddelarfrihet. Privat anställda åtnjuter inte samma skydd, givet att arbetsgivaren inte är en del av det allmänna. Privata arbetsgivare har således rätt att efterforska vem som har lämnat ut en uppgift och kan vidta repressalier mot personen.

Det ges också i lag, dock ej i grundlag, rättsliga förutsättningar för så kallad **visselblåsning**. Lagstiftningen om visselblåsning gäller på hela arbetsmarknaden och ger arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ett visst skydd mot arbetsgivaren. Denna lagstiftning förstärks också från och med den 17 december 2021, bland annat genom krav på arbetsgivare att införa särskilda kanaler för visselblåsning och genom ett förstärkt skydd för den enskilde.[10]

Det ska i sammanhanget tilläggas att det för statligt anställda är mer fördelaktigt att använda sig av meddelarfriheten. Detta beror på att meddelarskyddet (efterforsknings- och repressalieförbudet) ger ett än mer långtgående och omfattande skydd gentemot det allmänna, det vill säga arbetsgivaren.[11]

Vad säger forskningen och tidigare undersökningar om öppenhet i arbetslivet?

När forskningen undersöker anställdas möjligheter att framföra kritik eller att påtala missförhållanden har tyngdpunkten oftast legat på möjligheten för anställda att visselblåsa. Visselblåsning handlar om de anställdas möjligheter att slå larm och inte utsättas för repressalier när det förekommer en antingen illegal, omoralisk eller illegitim handling på arbetsplatsen.[12] Å andra sidan kan kritik även framföras av mindre allvarlig karaktär som syftar till att förbättra eller effektivisera verksamheten. Båda dessa former av kritik är viktiga för offentliga organisationer. I grunden handlar det om att värna om den anställdas arbetsmiljö, säkerställa rättssäkerheten och därmed stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna.

I Sverige har forskningen om anställdas möjligheter att kunna framföra kritik och påtala missförhållanden varit relativt begränsad. En möjlig orsak till detta kan vara den starka tilltron till den omfattande lagstiftningen som ska säkerställa ett tillräckligt skydd för anställda mot att drabbas av repressalier. Samtidigt finns det internationella studier som visar att lagstiftning har en begränsad effekt på de anställdas möjligheter att framföra kritik. I stället lyfts vikten av interna strukturer inom organisationer som mer effektiv för anställdas möjligheter att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden.[13] Trots

[8] SFS 1949:105. Tryckfrihetsförordningen. 1 kap, 7§
[9] SFS 1949:105. Tryckfrihetsförordningen. 3 kap, 1§, 5§ och 6§
[10] Regeringskansliets hemsida. Frågor och svar om stärkt skydd för visselblåsare. Regeringskansliet. 2021.
[11] Carl von Scheele. Ny lag om visselblåsning – ”svårtolkad för vanliga arbetstagare”. Arbetsvärlden. 2021-04-20.
[12] Marcia P. Miceli & Janet P. Near. Blowing the whistle - the organizational and legal implications for companies and their employees. 1992, s.15.
[13] Harold Hassink, Meinderd de Vries & Laury Bollen. A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. 2007, s.25-44.

vikten av interna strukturer visar Statskontorets kartläggning att endast 15 procent av myndigheterna har en visselblåsarfunktion. Flera myndigheter uppger dessutom att de inte kan garantera anmälarnas anonymitet när de anmäler missförhållanden.[14]

Bilden ovan bekräftas även i Aronsson och Gustafssons studie om anställningsförhållandets betydelse för att framföra kritik på arbetsplatsen. Studien visar att offentligt anställda inte uppfattar sin yttrandefrihet på arbetsplatsen som starkare än privatanställdas trots det starka lagskyddet. Forskarna framhåller betydelsen av ställning på arbetsplatsen där de visar att personer som har tillfälliga anställningar upplever sämre möjligheter att framföra kritik än de med tillsvidareanställningar. De menar att det finns ett samband mellan de anställdas maktposition på arbetsplatsen och deras möjlighet att utnyttja sin yttrandefrihet. Resultatet visar dessutom att anställda inom staten upplever en högre risk för repressalier och att kritiska synpunkter kan leda till sämre ställning på arbetsplatsen i dubbelt så stor utsträckning jämfört med andra yrkesgrupper.[15]

Genom att både undersöka anställdas möjligheter att visselblåsa och framföra kritik av mindre allvarlig karaktär undersöker Börnfelt hur organisatoriska faktorer påverkar de anställdas möjligheter att framföra kritik inom hälso- och sjukvård samt utbildningssektorn. Börnfelt understryker offentliga organisationers anseende som en viktig faktor för att kritiska uppfattningar inte välkomnas på offentliga arbetsplatser. På en alltmer konkurrensutsatt marknad har det skapats ett behov av att värna om det egna varumärket. Även faktorer som ledarskapsstil och arbetsbelastning är viktiga för anställdas möjligheter att framföra kritik i offentliga organisationer. Samtidigt menar Börnfelt att det idag finns en kunskapslucka kring hur organisatoriska faktorer så som styrning, ledarskap och organisationsmodeller påverkar anställdas möjligheter att framföra kritik.[16]

Att offentligt anställda i Sverige drabbas av repressalier när de framför kritik är något som Hedin och Månsson lyfter fram i en studie som tittar på vad som händer när kritik framförs på människovårdande arbetsplatser så som socialtjänsten, skolan och sjukvården. Bland annat visar deras forskning att kritiker kan drabbas av allvarliga repressalier eller utfrysning som påverkar deras tillvaro på arbetsplatsen. Förekomsten av repressalierna inom offentliga organisationer förklaras med att dessa måste behålla sitt anseende bland medborgarna då det finns särskilt höga krav på att verksamheten fungerar effektivt.[17]

Även ST:s rapport från 2014 bekräftar Månsson och Hedins undersökning om förekomsten av repressalier inom offentlig sektor. I rapporten *Öppenhet på villovägar* framkommer det att drygt var femte anställd upplevt någon form av repressalier när de framfört kritik. Rapporten visade dessutom att var tredje anställd känner till en kollega som mottagit repressalier.[18] Resultatet bekräftar därmed bilden av den befintliga forskningen om öppenheten inom offentlig sektor.

[14] Statskontoret. Visselblåsarfunktioner i staten (2016:30). 2016.
[15] Gunnar Aronsson & Klas Gustafsson. Kritik eller tystnad. - En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik. 1999, s.189–206.
[16] P-O Börnfelt. Kritik på arbetsplatsen – efterfrågas och motarbetas. 2015, s.26–41.
[17] Ulla-Carin Hedin & Sven-Axel Månsson. Repressalier mot kritiker i offentliga organisationer. 2008, s.288–290.
[18] Fackförbundet ST. Öppenhet på villovägar? En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter, s.4–5.

Vad händer med öppenheten när staten efterliknar företag?

Statligt anställda arbetar inte enbart på arbetsgivarens uppdrag utan också på medborgarnas uppdrag. Denna dualitet innebär att de utöver sitt arbete har ett särskilt ansvar för att se till att offentlig verksamhet tillgodoser medborgarnas intressen. Detta skiljer offentlig sektor från privat sektor.

Sedan 1980-talet har svensk statsförvaltning präglats av ideal från New public management (NPM). NPM är ett samlingsnamn på flera olika reformer men grundidén är att överföra organisationsmodeller och styrningsformer från näringslivet till offentliga organisationer.[19]

En av de främsta förändringarna inom statsförvaltningen har varit att koncentrera statens uppgifter. Detta har resulterat i allt fler mindre myndigheter med mer specifika uppgifter samtidigt som det har skett en decentralisering av offentlig verksamhet. I denna nya verklighet är offentliga aktörer inte längre de enda som utför offentliga tjänster utan privata aktörer tillåts konkurrera om utförandet. Konkurrensen ska inte enbart begränsas till den privata sektorn utan även myndigheter ska konkurrera med varandra om medel och uppdrag.[20] Konkurrens ses som något sunt som kan effektivisera och förbättra offentlig verksamhet. Införandet av NPM har bidragit till ett ökat fokus inom förvaltningen på ekonomivärden så som kostnadseffektivitet och produktivitet. Denna utveckling har skett på bekostnad av demokratiska processvärden så som öppenhet, rättssäkerhet och ansvar, vilka är viktiga för att upprätthålla det demokratiska systemet. Detta har gjort det svårare för anställda som är kritiska att framföra kritik då de kan utsättas för marginalisering eller bli anklagade för att vara illojala eller ha samarbetssvårigheter.[21]

NPM har också inneburit att nya styrformer implementerats så som mål- och resultatstyrning, prestationsbaserade ersättningar och produktivitetsavdrag, vilket medfört en kvantifiering av myndigheternas verksamhet. För att anpassa sig till detta har myndigheter importerat en rad begrepp från näringslivet så som produktivitet, återrapporteringskrav, indikatorer, verksamhetsmål osv.[22] Styrmodeller har oftast införts parallellt med omfattande granskning och kontrollsystem från myndigheterna. Kontrollsystemen har inneburit en styrning mot misstro och har minskat utrymmet för medarbetarnas kompetens och bedömningar. Regeringens tillitsdelegation menar att en ökad tillit till medarbetarna skulle kunna stärka och förbättra myndigheternas verksamhet.[23]

Fokus på myndigheternas egna mål och verksamheter har fragmenterat statsförvaltningen och som en effekt har myndigheterna i stället stärkt sina egna identiteter.[24] För de anställda innebär detta att fokus flyttas från att tillgodose medborgarnas behov och önskningar till att arbeta i vilken organisation som helst. En ökad användning av konsulter från näringslivet har även äventyrat upprätthållandet av den offentliga etiken då konsulterna arbetar under andra normer och regler.[25] Det har blivit viktigare att framställa myndigheten i god dager och visa upp ett gott anseende i takt med den ökade konkurrensen. Ett talande exempel kommer från ESO-rapporten (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) som konstaterar att andelen kommunikatörer har ökat explosionsartat inom staten.[26] Ett ökat fokus på kommunikation är inte i sig själv något negativt, men det är däremot relevant att problematisera syftet med kommunikationen. Utifrån myndigheternas egna styrdokument för kommunikation framkommer det att kommunikationen syftar till att uttrycka den egna identiteten, skapa förtroende

[19] Tom Christensen, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. Organisationsteori för offentlig sektor. 2005, s.13–16.
[20] Peter Ehn & Göran Sundström. Förvaltningspolitik i förändring. 2020, s.18–19.
[21] Lennart Lundquist. Tystnadens förvaltning. 2001, s.13–15, 23.
[22] Ehn & Sundström. Förvaltningspolitik i förändring, s.19–21.
[23] SOU 2019:43. Med tillit följer bättre resultat.
[24] SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten.
[25] Ehn & Sundström. Förvaltningspolitik i förändring, s.23.
[26] Charlotta Eriksson & Anders Ivarsson Westerberg. Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation. 2021, s.10.

för myndigheten (enligt ryktbarhetens principer) i 85 procent av alla myndigheters styrdokument i jämförelse med idéer så som sprida samhällsinformation, upplysning, underlätta granskning (enligt det civilas principer) som förekommer i 65 procent av alla styrdokument.[27] Utvecklingen av myndigheternas medialisering beskrivs bland annat vara en effekt av en förändrad ledningsstruktur som resulterat till en professionalisering av ledarskapet, exempelvis införande av en generaldirektör. Därmed har det blivit viktigare för ledarskapet att myndigheterna framstår i god dager för att de inte ska förlora sin legitimitet.[28] Baksidan av försöken att framstå i god dager kan dock bidra till att kritik tystas för att det inte ska skada varumärket.[29]

Strävan efter att efterlikna näringslivet har även förändrat synen på ledarskap inom offentlig sektor. Med inspiration från företagsledningar rekryteras ledare som benämns direktörer, vilka genom värderingar samt förhållningssätt ska forma verksamheten. De är oftast direktrekryterade från näringslivet och har bristande erfarenhet av att leda verksamheter som bygger på demokratiska processer.[30] I ett försök att stärka servicen till medborgarna har myndigheter även lånat in begreppet kund från näringslivet. Det går att argumentera för att kundbegreppet i viss mån kan vara användbart internt för att stärka servicen till den enskilda individen.[31] Å andra sidan går det att diskutera huruvida värden så som demokrati, rättssäkerhet, objektivitet och öppenhet får samma betydelse när kunden ersätter medborgaren.

Det är viktigt att offentlig sektor särskiljs från privat sektor då de arbetar på olika uppdrag. Många av de problem som lyfts fram ovan visar på att vissa värden inom offentlig sektor blivit åsidosatta i takt med att myndigheterna börjat efterlikna företag.

---

[27] Magnus Fredriksson & Josef Pallas. Med synlighet som ledstjärna: En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter. 2013, s.16–18.
[28] Magnus Fredriksson, Thomas Schillemans & Josef Pallas. Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaption of Swedish government agencies to news media. 2015, s.15–16.
[29] Hedin & Månsson. Repressalier mot kritiker i offentliga organisationer, s.276–294.
[30] Tomas Bergström. En förvaltning i demokratins tjänst? 2001, s.184–185.
[31] Tom S. Karlsson. Att vara kund till staten. 2020, s.105–106.

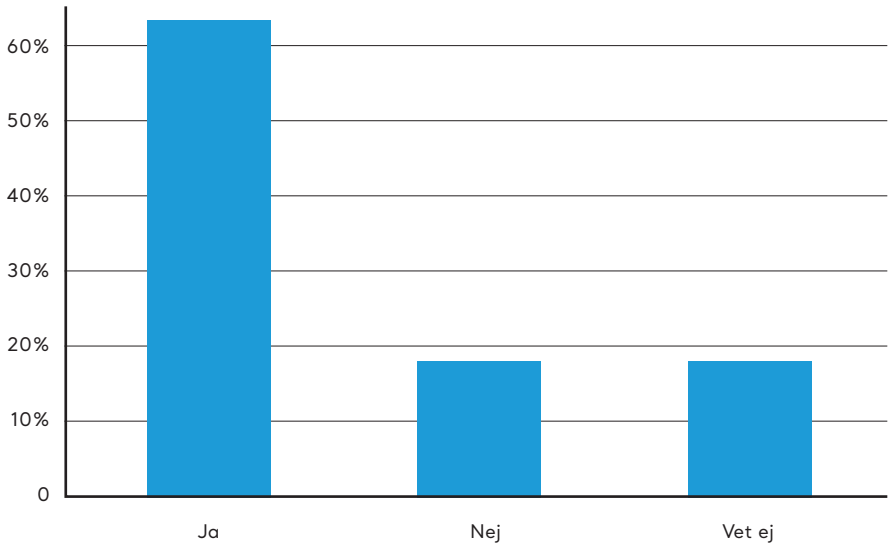
05

Finns förutsättningar för att framföra kritik på arbetsplatsen?

Grundlagen ger statligt anställda både en rättighet och skyldighet att framföra kritik mot sin arbetsgivare när det finns brister i verksamheten. Detta är viktigt eftersom statligt anställda genom sin position och expertkunskap har bättre möjligheter än den enskilda medborgaren att påverka myndigheters verksamhet. Men för att detta ska fungera räcker inte bara en stark lagstiftning som skyddar anställda inom staten utan det måste också finnas praktiska förutsättningar för anställda att kunna framföra kritik på arbetsplatsen. Tillgången till formella kanaler för att kunna framföra kritik så som APT, intranät, visselblåsarfunktion och andra forum är viktiga eftersom det ger de anställda möjlighet att påverka. Det är även en förutsättning för myndigheter att kunna upptäcka brister och systematiskt arbeta med att förbättra verksamheten.

Diagram 1

Finns det tydliga kanaler (t.ex. APT, intranät, visselblåsarfunktion eller annat forum) på din arbetsplats för att framföra kritik mot hur myndigheten bedriver sin verksamhet?



Vår undersökning visar att 36 procent av de anställda inom staten svarar antingen att de inte vet eller att det inte finns tydliga kanaler på arbetsplatsen för att framföra kritik. Svaren tyder på att anställda går från att inte ha tillräcklig kunskap om vilka kanaler de kan utnyttja på sin arbetsplats till att bli alltmer skeptiska till sina faktiska möjligheter att framföra kritik. Medan drygt var tredje av de som arbetat mindre än ett år på arbetsplatsen inte vet huruvida det finns kanaler på arbetsplatsen för att framföra kritik, uppger var fjärde anställd som arbetat mer än elva år att det saknas tydliga kanaler för att framföra kritik. Även storleken på myndigheten har en inverkan på de formella förutsättningarna för anställda att framföra kritik. På myndigheter med färre än 50 anställda svarar hela 60 procent att det inte finns tydliga kanaler för att framföra kritik.

Resultatet i sin helhet tyder på att det finns organisatoriska brister inom myndigheterna och förbättringspotential på många fronter. Dels behöver nyanställda få kännedom om hur de framför kritik på arbetsplatsen och de mer erfarna behöver känna att de får gehör när de framför kritik i de befintliga kanalerna som arbetsplatsen erbjuder. En möjlig förklaring till att små myndigheter i stor utsträckning saknar kanaler kan vara att många av de små myndigheterna är nyinrättade. Det kan resultera i att de ännu inte etablerat rutiner för kritik, men det kan även finnas en övertro på anställdas möjligheter att påverka på grund av närheten till myndighetsledningen.

Kritik är långt ifrån alltid välkommen

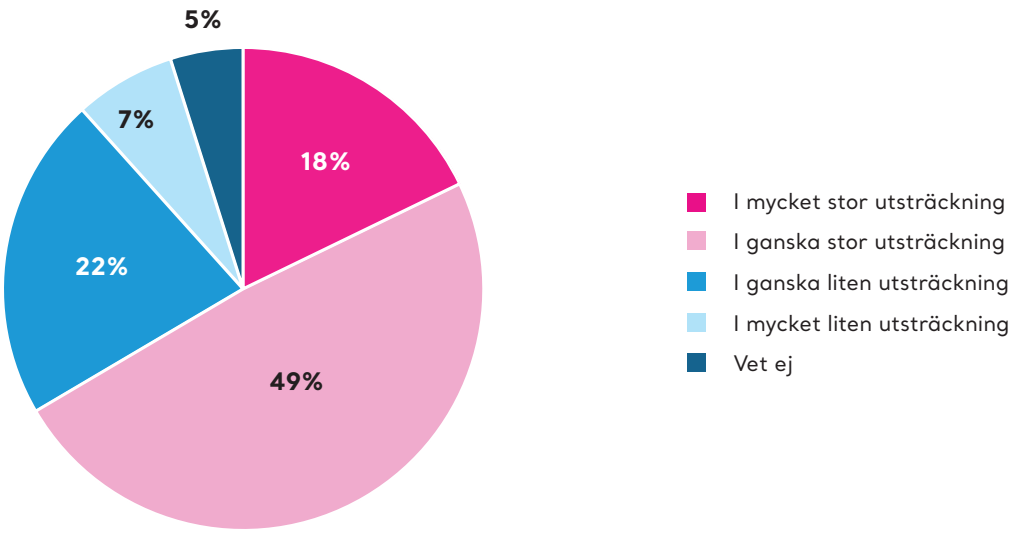
Arbetsplatser kan formellt erbjuda kanaler där anställda kan framföra kritik. Detta betyder inte per automatik att kritik och öppen diskussion är något som välkomnas. Formella kanaler för att påverka är viktiga, men lika viktigt är att det finns acceptans för kritik inom organisationen.

Upplever att löneutvecklingen är en fråga om hur omtyckt man är och ens åsikter snarare än en faktisk prestationsfråga.

Kvinna i 35-årsåldern

Diagram 2

I vilken utsträckning upplever du att det är acceptabelt att framföra kritik mot verksamheten på din arbetsplats?



Var tredje anställd inom staten upplever att kritik accepteras i ganska liten eller mycket liten utsträckning på arbetsplatsen. Denna bild delas även av personer med chefsposition där var fjärde uppger att kritik accepteras i ganska liten eller mycket liten utsträckning på arbetsplatsen. Trots att mindre myndigheter oftast har färre led mellan anställda och ledningen, upplever hela 45 procent av de som arbetar på de minsta myndigheterna att kritik accepteras i ganska liten eller mycket liten utsträckning.

Att både en betydande andel medarbetare och chefer upplever att det inte finns acceptans för kritik, visar att problemet inte bara finns på en viss nivå utan inom flera olika led inom organisationen. Dessutom verkar problemet vara allvarligare på mindre myndigheter. Här kan en möjlig förklaring till att de mindre myndigheterna är känsligare för öppen kritik vara dels närheten mellan anställda och chefer, dels att det kanske kan vara enklare för makthavare att lägga ner eller göra om en mindre myndighet. Detta sätter mer press på myndigheterna att framstå i god dager.

Ledarskapet sätter tonen för arbetsplatskulturen

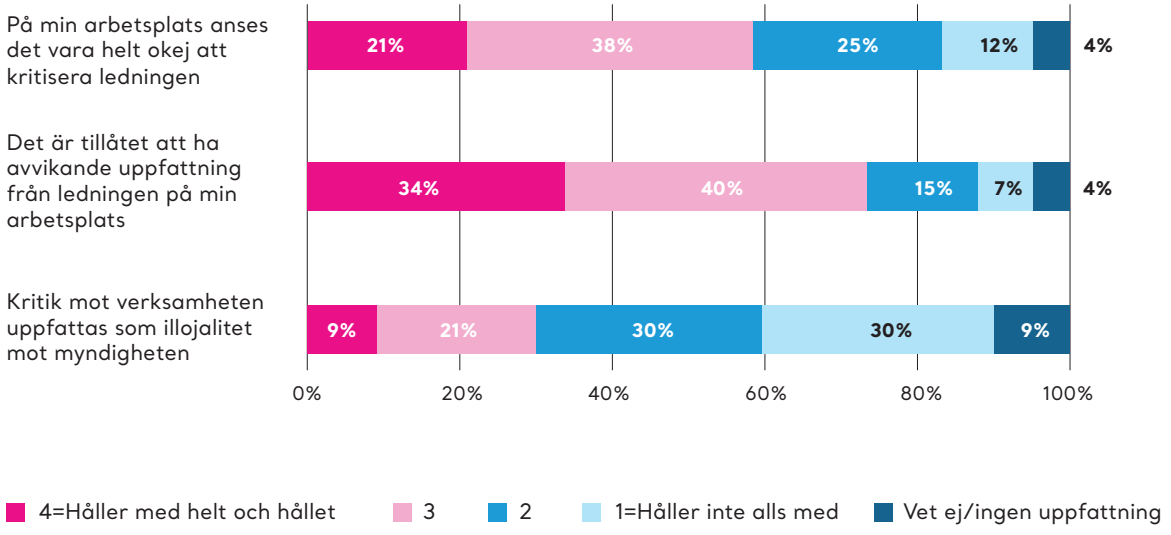
Ledarskapet har en stor betydelse för vilka värden som lyfts fram inom en organisation. Möjligheterna att framföra kritik kan därför främjas eller begränsas av olika normsystem som utvecklats inom organisationen. Inom myndigheterna har ledarskapet en viktig strategisk betydelse för den övergripande verksamheten och relationen med politiken, samtidigt som medarbetarna i många fall är myndighetens närmaste länk till medborgarna. Samspelet mellan ledningen och medarbetarna har därmed stor betydelse, eftersom det förenar de olika perspektiven i myndighetens verksamhet.

Är du timanställd ska du passa dig för vad du säger.

Man i 50-årsåldern

Diagram 3

I vilken utsträckning håller du med om följande påstående:



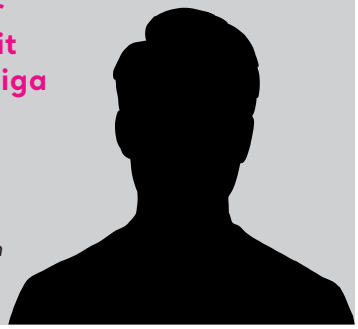
Vår undersökning visar att mer än var femte anställd inom staten uppger att det inte anses vara tillåtet att ha en uppfattning som avviker från ledningens. Fyra av tio svaranden uppger dessutom att kritik mot ledningen inte anses vara okej och var tredje svarande uppger att kritik mot verksamheten uppfattas som ett uttryck för illojalitet mot myndigheten.

Utifrån resultatet går det att observera några intressanta trender om ledarskapets tolerans mot kritik inom myndigheterna. För det första skiljer sig chefernas svar bara marginellt från totalen i samtliga frågor. Cheferna uppger dessutom i större utsträckning att kritik mot verksamheten uppfattas som illojalitet mot myndigheten. För det andra visar svaren att hur lång tid en anställd varit på arbetsplatsen påverkar synen på hur de anställda upplever ledarskapets tolerans mot kritik. Ett talande exempel är att bland svaranden som arbetat mindre än ett år uppger 24 procent att det inte är okej att kritisera ledningen medan motsvarande siffra bland de som arbetat mer än elva år på arbetsplatsen är 42 procent. För det tredje påverkas ledarskapets tolerans för kritik när myndigheterna går igenom en förändring eller är under press. Exempelvis uppger fyra av tio anställda inom myndigheter som genomgår eller nyligen genomgått en organisationsförändring att kritik uppfattas som illojalitet. Ett liknande resultat går också att se för myndigheter som är utsatta för mediegranskning eller kritik från politiska partier.

Ledarskapet sätter tonen för arbetsplatskulturen men utifrån resultaten är det uppenbart att på många myndigheter har ledarskapet låg tolerans mot kritik. Till skillnad från den privata sektorn där lojalitetsplikten går före yttrandefriheten, arbetar anställda inom staten också på medborgarens uppdrag. Möjligheter att framföra kritik är därför ett sätt att värna om medborgarnas gemensamma resurser och därför finns det en förväntan att de ska kunna uttrycka kritik mot myndigheten eller ledarskapet. Resultatet är därför problematiskt både ur ett rättsligt och ett demokratiskt perspektiv. Ledarskapets inställning till kritik riskerar att skapa en kultur på arbetsplatserna där anställdas yttrandefrihet undermineras samtidigt som det leder till tystare myndigheter. Detta kan i slutändan skada tilliten till myndigheterna.

Blir aldrig aktuell för högre befattningar då man är obekväm. Finns kollegor som hade varit oerhört lämpliga men aldrig kommer få möjlighet.

Man i 40-årsåldern



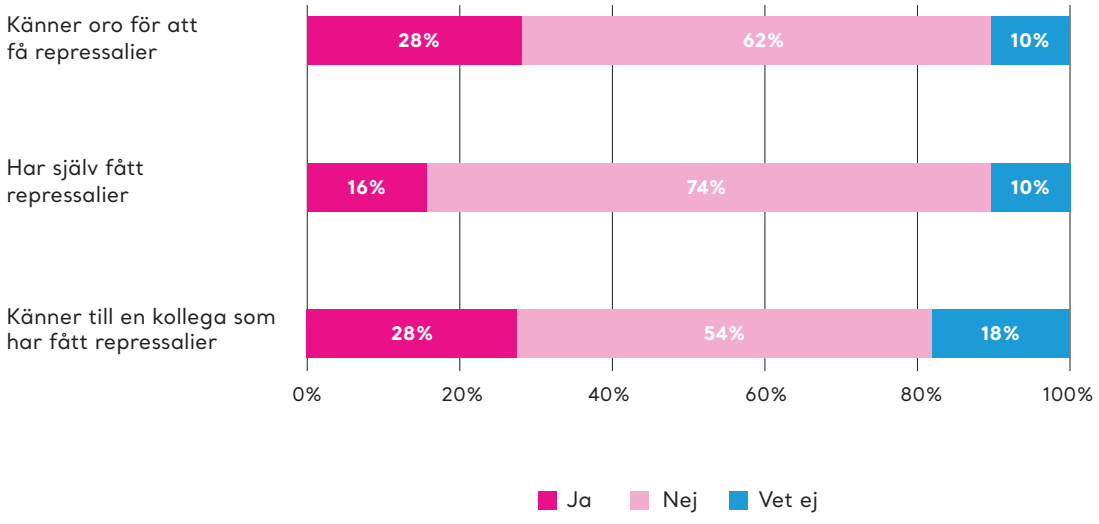
06

Repressalier vanliga som en följd av framförd kritik

Statligt anställdas yttrandefrihet trumfar i regel den så kallade lojalitetsplikten mot arbetsgivaren, och möjligheten att framföra kritik är därför långtgående. Dessutom finns repressalieförbudet som innebär att arbetsgivaren inte får ingripa mot den som använt sig av sin meddelarfrihet. Vår undersökning visar att anställda trots detta drabbas av repressalier som en konsekvens av framförd kritik. De svarande i undersökningen vittnar om att repressalierna varierar mycket till sin karaktär, men allra vanligast är att löneutvecklingen drabbas och att karriärmöjligheterna påverkas.

Diagram 4

Förekomst av repressalier vid framförd kritik



Oron för repressalier är utbredd på de statliga arbetsplatserna. Så många som tre av tio uppger att de känner en oro för att drabbas av repressalier eller andra nackdelar om de väljer att framföra kritik. I föregående avsnitt framkom att många upplever att deras arbetsplatser präglas av en kultur där kritik inte accepteras. Dessa resultat stärker den bilden, och gör bilden än värre genom att visa att konkreta försök att hindra kritik från att yttras också förekommer på många arbetsplatser.

Oron är inte obefogad då faktiska repressalier förekommer. Det anade vi på förhand, givet resultaten från vår undersökning 2014.[32] Dessvärre har inte mycket hänt sedan dess. Repressalier förekommer i ungefär lika stor utsträckning nu som då. I denna undersökning svarar 16 procent att de själva blivit drabbade av repressalier.

Att hela 10 procent uppger att de är osäkra antyder att det kan vara svårt att avgöra om en drabbats av en repressalie eller inte. Repressalier kan förekomma i många former och vara såväl subtila som direkta, vilket framgår av delavsnittet nedan. Dessutom kan de som drabbats av en repressalie ha svårt att bedöma om den utdelades just som en följd av framförd kritik.

Dessutom säger knappt tre av tio att de känner till en kollega som drabbats. Många svaranden är osäkra, och det är bara drygt hälften som med säkerhet kan säga att de inte känner till en kollega som drabbats. Även detta resultat styrker bilden av att en kultur som aktivt motverkar kritik finns på många statliga arbetsplatser.

Hur lång tid en anställd har varit på arbetsplatsen spelar roll för såväl oron för repressalier som för att faktiskt ha blivit utsatt. Ju längre anställningstid, desto fler är oroliga och har utsatts. Av de som varit på arbetsplatsen elva år eller längre har så många som var fjärde själv drabbats av repressalier. Men, inte heller de nyanställda är skonade.

7 procent av de som kommit in i verksamheten under det senaste året har drabbats personligen. Det verkar också som att storleken på myndigheten har en viss inverkan på oron för och förekomsten av repressalier. Det är något mer vanligt förekommande på de minsta myndigheterna (färre än 50 anställda).

Vidare är medarbetare relativt sett något mer oroade för att drabbas av repressalier jämfört med chefer. Det är måhända inte oväntat att medarbetare känner en större oro, givet att chefer i regel har en mer framskjuten maktposition på arbetsplatsen. Resultaten är däremot intressanta eftersom det också visade sig att chefer inte var mindre utsatta för repressalier än medarbetare. Dessutom känner marginellt fler chefer till en kollega som blivit utsatt för repressalier.

Slutligen är repressalier något mer vanligt på myndigheter som är utsatta för mediegranskning eller kritik från politiska partier. Av anställda på dessa uppger 18 procent att de själva blivit drabbade, jämfört med 15 procent av anställda på myndigheter som utsätts för extern granskning i liten utsträckning. Oron är dessutom väsentligt högre i de förstnämnda myndigheterna. En tes som kan förklara detta är att arbetsgivare som granskas i större utsträckning också är rädda för att framställas i dålig dager. Därför försöker de i högre grad kontrollera/begränsa sina anställda.

[32] Fackförbundet ST. Öppenhet på villovägar? En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter.

Medarbetares berättelser om repressalier

I undersökningen bad vi de som blivit utsatta för repressalier, eller känner till en kollega som blivit utsatt, att beskriva vilken typ av repressalie det var fråga om. Sammanlagt samlades 362 fritextsvar in, och nedan följer en sammanställning över vilka typer av repressalier som var vanligast. Ett antal citat redovisas också i sin helhet.

> **En av kollegorna blev utköpt, flera kollegor var och är sjukskrivna eftersom de mår så dåligt.**
>
> *Kvinna i 60-årsåldern*

De repressalier som förekommer varierar mycket till sin karaktär, och många svaranden upplever att repressalierna har kommit i flera olika former. De mest vanligt förekommande repressalierna är dock kopplade till lön. Många upplever att löneutvecklingen har blivit sämre, eller upphört, som en effekt av att de framfört kritik eller påtalat missförhållanden.

"Jag och flera andra har fått 0 kr i löneökning i flera år när vi har framfört kritik. Vi har också blivit isolerade från gruppen. […] Jag har fått allvarliga hälsoproblem på grund av detta."

"Jag är enhetschef och min chef minskade min enhet samt har gett mig väsentligt lägre löneökningar än mina chefskollegor inom samma avdelning."

"Upplever att löneutvecklingen är en fråga om hur omtyckt man är och ens åsikter snarare än en faktisk prestationsfråga."

Det är också många som upplevt att karriärmöjligheterna har påverkats efter att de uttalat kritik. Flera säger att karriären stannat av, medan andra säger att utlovade befordringar uteblivit eller att de inte fått tjänster/uppdrag som de varit kvalificerade för.

"Blir aldrig aktuell för högre befattningar då man är obekväm. Finns kollegor som hade varit oerhört lämpliga men aldrig kommer få möjlighet."

"Karriärer som plötsligt fått ett slut, tjänstetillsättningar där den kritiske plötsligt inte är en kandidat."

"Mycket kontroll på arbetet, fick inte samma möjligheter som andra, ansågs vara jobbig."

Det är inte heller ovanligt att personer blivit omplacerade, eller åtminstone fått förändrade arbetsuppgifter, efter att de framfört kritik. Vidare

vittnar många också om att framförd kritik har resulterat i att de har blivit exkluderade och dåligt behandlade på arbetsplatsen. Flera nämner att de blivit åsidosatta och ignorerade av sina chefer, men exempel finns också där personer blivit utfrysta och mobbade. Det förekommer också vittnesmål om direkta tillrättavisningar från chefer, eller uppmaningar om att hålla inne med kritik.

”Är du timanställd ska du passa dig för vad du säger"

"Flera personer har frysts ut, på min avdelning […] framför man INTE kritik ostraffat!"

"Man kan hamna i ’kylskåpet’ och få minskat inflytande, sämre löneutveckling, få ointressanta arbetsuppgifter."

"Kommentarer om att inte tycka så mycket, en personalavdelning som skvallrar till ens chef om man hämtar ut offentliga löneuppgifter, omplacering med ’straffuppdrag’ som ingen annan vill göra o.s.v."

Slutligen förekommer också än mer ingripande repressalier som rör avslut eller potentiella avslut av anställningen. Ett antal redogör för att de, eller kollegor, blivit uppmanade eller pressade till att själva säga upp sig. Vissa skriver också att de faktiskt valt att säga upp sig då situationen blivit ohållbar. Ett fåtal vittnar om att de, eller en kollega, blivit utköpta eller hotats med uppsägning. Därtill säger flera att kritik har lett till att deras tidsbegränsade tjänster inte har förlängts, att provanställningar har avslutats och att uppsägningar har gjorts i samband med omorganisationer.

"En av kollegorna blev utköpt, flera kollegor var och är sjukskrivna eftersom de mår så dåligt."

"Det är så grovt att man inte vågar ifrågasätta, då får man sluta. En kollega slutade. Vågar ej säga mer."

"Jag fick inte förlängt förordnande och beskrevs som dryg."

07

Statligt anställdas rättigheter begränsas i praktiken

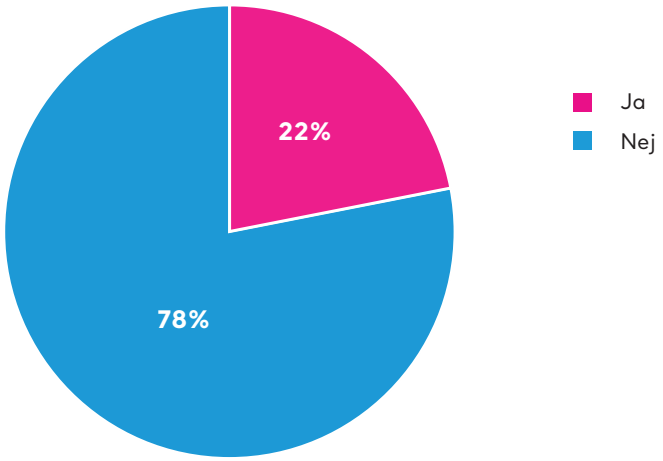
Grundtanken bakom att statligt anställda ska ha ett starkt skydd är att de ska kunna framföra kritik eller slå larm när de väl upptäcker oegentligheter. På så sätt är statligt anställda en viktig del av medborgarnas förtroende för myndigheterna och statens legitimitet.

Vår undersökning visar att hela 22 procent uppger att de har avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden de tre senaste åren. Dessutom har sannolikt inte alla som svarat nej på frågan upplevt en situation där de velat framföra kritik eller slå larm. Andelen som avstått från att framföra kritik skulle därför sannolikt vara högre bland de som faktiskt upplevt en sådan situation.

Ett exempel kan vara att jämföra skillnaden mellan svaranden som arbetat mindre än ett år i jämförelse med de som arbetat längst på arbetsplatsen. Av de svaranden som arbetat i mindre än ett år på arbetsplatsen uppger 13 procent att de avstått från att framföra kritik eller slå larm. Motsvarande siffra för de som har längst erfarenhet på arbetsplatsen är 26 procent. Bland chefer uppger hela 20 procent att de avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden.

Diagram 5

Har du under de senaste tre åren avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden?



Medborgarna har rätt till insyn i hur myndigheterna fungerar, vilket regleras av offentlighetsprincipen. Det är även viktigt att regeringen och departementen får ut relevant information om hur myndigheterna fungerar för att kunna underlätta styrningen.

Trots detta uppger nästan en av tio statligt anställda att de blivit uppmanade att inte lämna ut information som skulle kunna vara negativ för myndigheten. Det är värt att ha i åtanke att inte alla statligt anställda hanterar känslig information. Sannolikt har inte alla som svarat nej på frågan ställts inför en situation där det varit aktuellt att lämna ut information. Andelen som blivit uppmanade att inte lämna ut information skulle sannolikt därför vara högre bland de som faktiskt upplevt en sådan situation. Även en av tio chefer uppger att de blivit uppmanade att inte lämna ut information som skulle vara negativ för myndigheten de tre senaste åren.

1 AV 10

STATLIGT ANSTÄLLDA HAR BLIVIT UPPMANADE ATT INTE LÄMNA UT INFORMATION SOM SKULLE KUNNA VARA NEGATIV FÖR MYNDIGHETEN

08

Utbildning kring anställdas rättigheter och skyldigheter är bristfällig

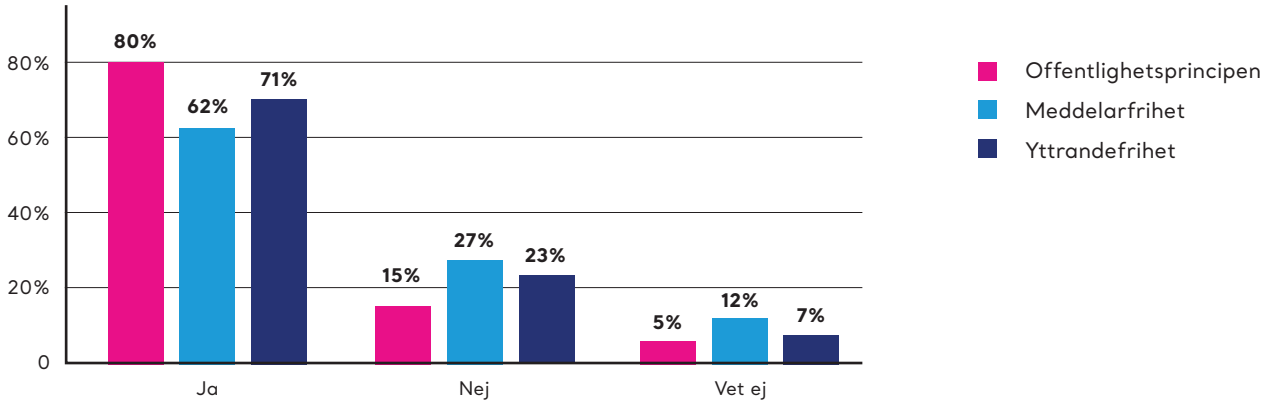
Som vi tidigare visat finns det tydliga brister gällande efterlevnaden av statligt anställdas rättigheter och skyldigheter. Ytterligare en besvärande omständighet som framkommer i vår undersökning är att utbildningsinsatser saknas.

Offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och yttrandefriheten är centrala för statsförvaltningens funktionssätt. Trots detta uppger nästan tre av tio att de inte blivit utbildade vad gäller meddelarfriheten. Något fler har fått utbildning om yttrandefriheten och flest om offentlighetsprincipen, men långt ifrån alla.

Att utbildning ges i störst utsträckning om offentlighetsprincipen är inte överraskande. Det är den rättighet som flest anställda behöver känna till i sitt dagliga arbete, exempelvis för att kunna hantera begäranden om utlämning av allmänna handlingar. Det går dock att argumentera för att det är än viktigare att utbilda anställda om meddelarfriheten. Vad gäller offentlighetsprincipen finns trots allt kontrollfunktioner som säkrar upp efterlevnaden. Exempelvis, om en medborgare får avslag när den begär ut en allmän handling kan det beslutet överklagas. Att meddelarfriheten används i de situationer den är avsedd för, det kan däremot bara den anställda säkerställa. Konsekvensen av otillräcklig kunskap om meddelarfriheten kan därmed bli att oegentligheter inte uppmärksammas.

Diagram 6

Har din arbetsgivare utbildat dig om dina rättigheter och skyldigheter som statligt anställd?



Vissa grupper får mindre utbildning

Det finns också stora skillnader mellan olika grupper i staten. En sådan går att finna vid en jämförelse av anställda inom två av de största myndighetssektorerna, Allmän offentlig förvaltning, försvar samt samhällsskydd och rättsskipning och Universitets- och högskolesektorn. Anställda inom allmän offentlig förvaltning har fått utbildning i väsentligt högre omfattning, jämfört med universitets- och högskoleanställda. Noterbart är också att anställda i de minsta myndigheterna (färre än 50 personer) får utbildning i betydligt mindre utsträckning än anställda i de större.

Vidare får tidsbegränsat anställda utbildning i lägre utsträckning än tillsvidareanställda. Detta skulle kunna bero på att de är nya på arbetsplatsen och därför inte hunnit få utbildning. Resultaten i övrigt visar dock att utbildningsinsatser ges tidigt. De som varit anställda på myndigheten i mindre än ett år är de som uppgett att de fått utbildning i störst utsträckning.

Slutligen finns även en viss skillnad mellan chefer och medarbetare. Båda grupperna har visserligen fått utbildning om offentlighetsprincipen i ungefär lika stor utsträckning. Däremot har cheferna i större utsträckning fått utbildning om meddelarfriheten och yttrandefriheten.

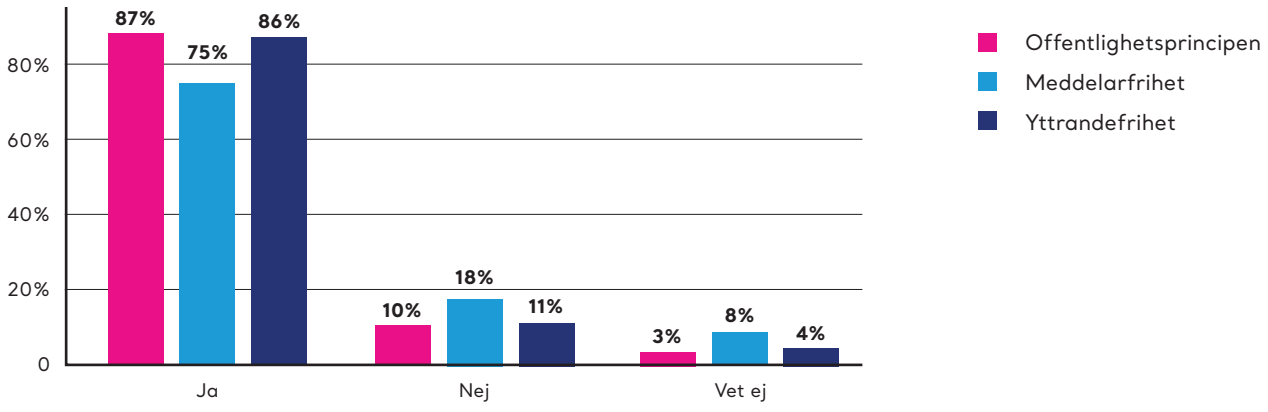
Anledningen till att vissa får utbildning i mindre utsträckning kan vi endast spekulera om, men det är oavsett orsak ett problem. Alla som jobbar på statligt uppdrag bör få likvärdiga förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. För att rättigheterna och skyldigheterna ska efterlevas behöver samtliga inom staten vara införstådda med dem.

Kunskapsnivån påverkar graden av öppenhet på arbetsplatsen

Vad gäller faktisk kännedom om rättigheterna och skyldigheterna är det något bättre ställt jämfört med andelen som fått utbildning. Men det är likväl många som uppger att de inte har tillräcklig kunskap. Var fjärde uppger exempelvis att de inte känner till, eller är osäkra på, vad som gäller kring meddelarfriheten.

Diagram 7

Känner du till dina rättigheter och skyldigheter som statligt anställd vad det gäller:



Vidare finns också starka samband mellan graden av kännedom och de svarandes upplevelser av öppenheten på arbetsplatsen. Trenden är att ju högre kännedomen är, desto öppnare upplever de statligt anställda sina arbetsplatser.

Ett talande exempel på detta kan ses om vi tittar på de statligt anställda som har avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden. Av de som har hög kännedom har marginellt färre än genomsnittet avstått, och av de som inte har kännedom har betydligt fler än genomsnittet avstått.

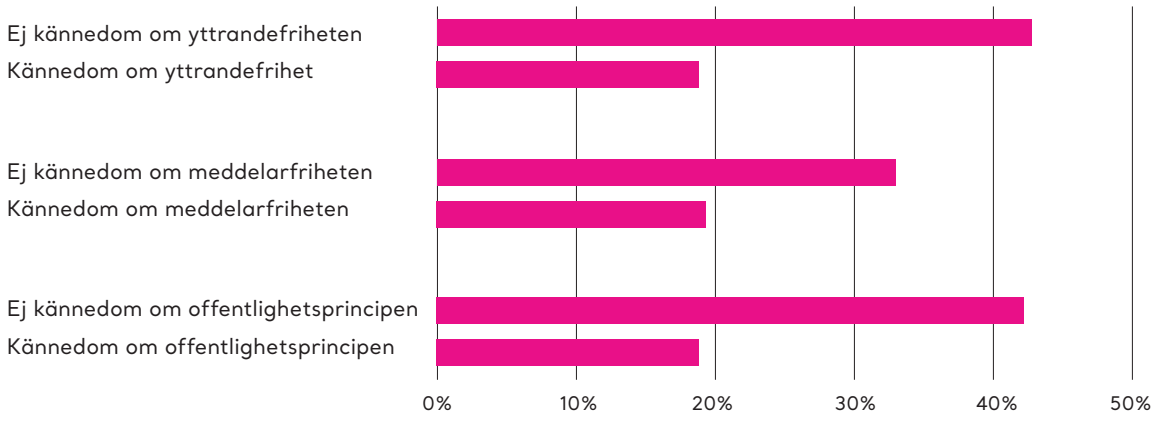
Den här trenden syns genomgående i resultaten. Det ger upphov till två viktiga lärdomar, som i viss mån är motsägelsefulla.

För det första: Att statligt anställda har kunskap om vilka rättigheter och skyldigheter de har är viktigt. Det gör skillnad för öppenheten på arbetsplatsen. Framför allt framgår det tydligt att de som inte har kännedom om sina rättigheter och skyldigheter också upplever att arbetsplatsen är mindre öppen. Utbildningsinsatser är alltså nödvändiga för att stärka denna grupps ställning på arbetsplatsen.

För det andra: Utbildning, och därmed ökad kännedom om rättigheter och skyldigheter, är inte hela lösningen. Denna slutsats följer av att de som uppger att de har en hög kännedom om sina rättigheter och skyldigheter trots detta upplever att de begränsas i utövandet av sina rättigheter. Att två av tio som anser sig ha god kännedom om meddelarfriheten och yttrandefriheten ändå har avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden, visar tydligt att utbildningsinsatser inte kan vara hela lösningen. Det finns andra bakomliggande problem som behöver åtgärdas för att de statliga arbetsplatserna ska bli mer öppna.

Diagram 8

Andel som avstått från att framföra kritik/slå larm



Totalt har 22 procent svarat ja på frågan "Har du under de senaste tre åren avstått från att framföra kritik eller slå larm om missförhållanden?". I diagrammet ovan visas hur andelen som svarat ja varierar beroende på om den svarande har kännedom om sina rättigheter/skyldigheter som statligt anställd eller ej.

09

En förvaltning som präglas av öppenhet – hur når vi dit?

Statligt anställda har ett viktigt uppdrag i att säkerställa att statlig verksamhet tillgodoser medborgarnas intressen. Av den anledningen finns ett starkt grundlagsskydd som omgärdar den statliga anställningen. Trots detta visar vår undersökning att anställdas rättigheter undermineras och att det finns en tystnadskultur inom förvaltningen. Detta är allvarligt såväl ur ett arbetsmiljöperspektiv som ur ett demokratiskt perspektiv.

Vår undersökning visar att det finns stora brister vad gäller öppenheten inom den statliga förvaltningen. Förutsättningarna för att framföra kritik är bristfälliga, repressalier utdelas för att tysta medarbetare och detta leder till att medarbetare inte vågar framföra kritik eller larma om missförhållanden. Vår undersökning visar också att det finns bakomliggande faktorer som kan påverka graden av öppenhet på myndigheterna. Anställda inom myndigheter som genomgått större förändringar eller som är ifrågasatta (genom mediegranskning och kritik från politiska partier) tenderar ha sämre möjligheter att framföra kritik.

En ambitiös introduktionsutbildning kan vara en del av lösningen

Undersökningen visar dessutom att många inte får utbildning om sina rättigheter och skyldigheter som statligt anställd. Fackförbundet ST har sedan lång tid förespråkat inrättandet av en introduktionsutbildning som utbildar anställda om den statliga förvaltningens särart. Det är därför positivt att regeringen avser att inrätta en gemensam utbildning för anställda inom statsförvaltningen.[33] I det fortsatta arbetet med framtagandet av utbildningen behöver dock regeringen ha följande i åtanke: Det är för det första viktigt att det avsätts tillräckliga resurser så att utbildningen kan tillgodose de stora behov som finns. Vi menar också att denna utbildning för att ge bäst effekt behöver ges till, och anpassas för, anställda på olika nivåer: medarbetare, chefer och myndighetsledningar.

Lagstiftningen behöver backas upp av en Öppenhetsombudsman

Givet problemets utbredning behövs förändring på bred front. Tystnadskulturen är inte isolerad till en viss del av statlig sektor eller en viss nivå i organisationerna. Ett talande exempel som visar på detta är att såväl medarbetare som chefer vittnar om bristerna. Det är också talande att många av de statligt anställda som faktiskt känner till sina rättigheter och skyldigheter inte kan utnyttja dem. Vi tror att det finns en övertro på att lagstiftningen ska vara tillräcklig för anställdas möjligheter att framföra kritik, och liksom tidigare forskning visar vår undersökning att en stark lagstiftning inte är en garant för öppenhet. En stark lagstiftning måste backas upp

[33] SOU 2020:40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

av bland annat interna strukturer som uppmuntrar de anställda att utnyttja sina rättigheter.

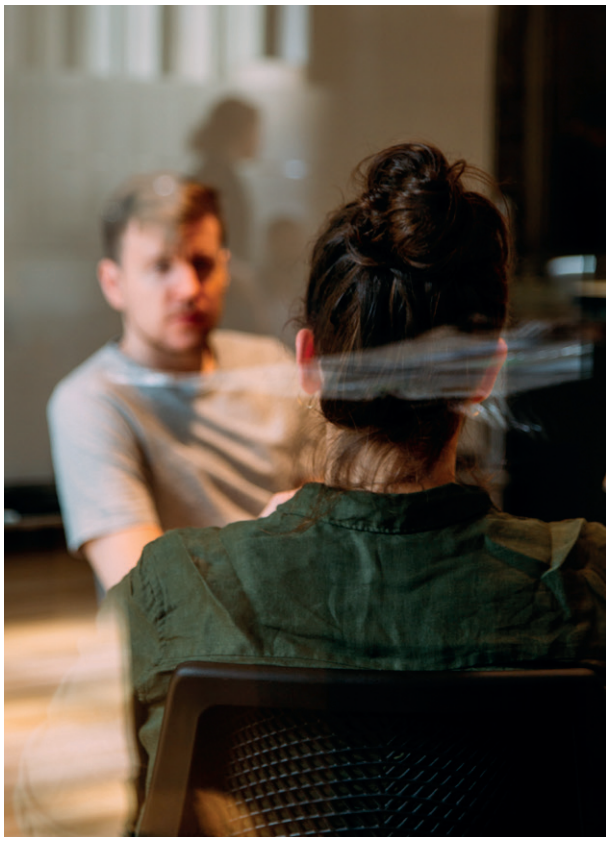
EU:s nya visselblåsarlag som ska implementeras i Sverige är en viktig åtgärd för att uppnå ett mer demokratiskt arbetsliv och motverka korruption.[34] Givet de problem som redan finns i förvaltningen tror vi däremot inte att den nya lagstiftningen kommer att ha en särskilt stor effekt inom just statlig sektor. Den lagstiftning som finns idag, i synnerhet meddelarskyddet, är i praktiken mer långtgående än visselblåsarlagen och det vore därför naivt att tro att den nya visselblåsarlagen kommer åtgärda bristerna inom staten.

Vi menar att det inte är lagstiftning som saknas, utan organisatoriska förutsättningar och ett övergripande systematiskt arbete som främjar öppenhet. Anställdas vittnesmål om repressalier samt att de avstår från att larma om missförhållanden är oroväckande. Det tydliggör att det finns behov av en funktion som får i uppdrag att fokuserat arbeta med interna demokratifrågor på statliga arbetsplatser. Denna funktion, till exempel en Öppenhetsombudsman, bör få ett övergripande ansvar för yttrande- och tryckfrihetsfrågor inom förvaltningen.

Öppenhetsombudsmannens uppdrag ska fokusera på att utveckla och främja arbetet med yttrande- och tryckfrihetsfrågor i offentlig sektor. Som expertfunktion på området ska Öppenhetsombudsmannen ha en nära dialog med myndigheter för att bidra till att arbetet med frågorna utvecklas. Funktionen ska vidare bevaka hur relevant lagstiftning efterlevs och uppmärksamma när brister i tillämpningen förekommer, exempelvis genom att kalla in myndigheter för överläggning. Däremot behöver Öppenhetsombudsmannen i likhet med andra ombudsmän (exempelvis Barnombudsmannen[35]) inte nödvändigtvis utöva direkt tillsyn. Ansvaret hos befintliga tillsynsmyndigheter, såsom Justitiekanslern (JK), ska inte minskas. Arbetet ska återrapporteras till regeringen, och innehålla analyser av öppenheten i förvaltningen liksom förslag kring hur öppenheten i förvaltningen kan stärkas.

Problemen behöver synliggöras på myndighetsnivå

Att uppnå öppenhet är också en kulturfråga, där ledarskapet måste ta sitt ansvar i att skapa arbetsplatser där kritik ses som en möjlighet till förändring snarare än som en belastning för verksamhetens mål. Det är uppenbart att tystnadskulturen på statliga arbetsplatser behöver problematiseras och arbetet med att främja öppenhet måste göras till en central fråga på myndigheterna. Det behöver skapas en medvetenhet kring hur ledarskapet påverkar öppenhetskulturen på arbetsplatserna.



[34] Prop. 2020/21:193. Genomförande av visselblåsardirektivet.
[35] Barnombudsmannens hemsida. Vårt uppdrag. Barnombudsmannen. 2021.

En förutsättning för detta är att följa upp hur anställda upplever sina möjligheter att framföra kritiska synpunkter. Vi menar därför att det bör vara obligatoriskt för myndigheterna att följa upp efterlevnaden av anställdas rättigheter genom exempelvis återkommande medarbetarundersökningar. Det syftar till att hjälpa myndigheterna i deras egna utvecklings- och främjandearbete, och det kan vara ett verktyg för att identifiera när särskilda insatser behövs.

Det behövs också insatser för att ge ledarskapet rätt förutsättningar att lyckas. Att vår undersökning visar att cheferna själva tycker att öppenheten brister är ett bevis för att ledarskapet inte har rätt förutsättningar. Staten behöver trygga ledare med mandat, stöd, resurser och kunskap.

Politiken har här ett stort ansvar för att styra myndighetsledningarna i rätt riktning. Regeringen behöver undersöka och följa upp hur öppenheten ser ut på myndigheterna, och ställa höga krav på myndighetsledningarnas arbete med att utveckla ett ledarskap som främjar öppenhet. Uppföljning av arbetet kring utveckling av intern demokrati bör ske i respektive myndighetsdialog.

En förvaltning i medborgarnas tjänst

I grund och botten handlar frågan om vilken sorts förvaltning vi vill ha. Från det perspektivet har politiken ett ännu större ansvar. Att tystnadskulturen inom staten är så utbredd måste ses som ett symtom på bristfällig styrning. Vi i Fackförbundet ST tror att de brister vi ser idag till stora delar är en effekt av de stora reformer som statlig förvaltning genomgått sedan 1980-talet. Reformerna som syftat till att myndigheterna ska efterlikna företag, har bidragit till att förvaltningen blivit mer sluten och tjänstemännen tystnat. Vi menar att kärnan i det statliga uppdraget delvis gått förlorat i strävan efter att slimma och kostnadseffektivisera myndigheterna. Förvaltningen har idag överdrivet stort fokus på kortsiktiga ekonomiska värden och detta på bekostnad av upprätthållandet av demokratiska värden såsom öppenhet och rättssäkerhet.

Men, staten är inget företag. Förvaltningen bör inte styras av näringslivets ideal utan av demokratiska kärnvärden. Det är viktigare än någonsin att peka på vikten av att demokratiska principer efterlevs i statlig förvaltning, och att synliggöra vad effekten blir när de tillåts urholkas. Att statligt anställda kan utnyttja sina rättigheter i praktiken är viktigt för såväl utvecklingen av förvaltningen som för demokratin. De anställda är en länk mellan myndigheten och medborgarna, de besitter också avgörande kunskap om verksamheten, och därför är deras perspektiv oerhört värdefullt i verksamheten. Lyssnar man inte på medarbetarna riskerar verksamheten att distansera sig från medborgarna. Då riskerar vi att få myndigheter som tillgodoser sina egna intressen snarare än medborgarnas intressen.

Nu behöver regeringen och arbetsgivarna föra upp frågan på agendan, prioritera densamma och ta krafttag för att uppnå en högre grad av öppenhet inom förvaltningen. Vi föreslår därför följande åtgärder för att komma till rätta med den rådande tystnadskulturen.

Fackförbundet ST:s förslag för ökad öppenhet i den statliga förvaltningen

Inrätta en Öppenhetsombudsman med uppdrag att bevaka och förbättra arbetet kring interna demokratifrågor på statliga arbetsplatser

Tystnadskulturen inom staten är utbredd, och det är tydligt att en stark lagstiftning inte är en garant för öppenhet. Behovet av förändringsarbete vad gäller den interna demokratin på statliga arbetsplatser är stort. Regeringen bör därför inrätta en Öppenhetsombudsman med övergripande ansvar för att bevaka, utveckla och främja yttrande- och tryckfrihetsfrågor inom förvaltningen. Att inrätta en Öppenhetsombudsman skulle ge frågan den tyngd den behöver.

Säkerställ kvaliteten på den nya introduktionsutbildningen för statligt anställda

Utbildning om statligt anställdas fri- och rättigheter borde vara en självklarhet, men så är inte fallet. Regeringen planerar för närvarande att inrätta en introduktionsutbildning för anställda inom statsförvaltningen. Förutsatt att ambitionerna med utbildningen är tillräckligt höga kan den göra stor skillnad för öppenheten, liksom för förvaltningen i allmänhet. Det är därför viktigt att regeringen avsätter tillräckliga resurser och ger statligt anställda en utbildning värd namnet.

Obligatorisk och återkommande uppföljning av myndigheternas arbete med öppenhet

Arbetet med att främja öppenhet måste ske på flera nivåer. Framför allt behöver politiken ta ansvar och styra myndighetsledningarna i rätt riktning. Regeringen behöver ställa höga krav på myndighetsledningarnas arbete med att utveckla ett ledarskap och en kultur som främjar öppenhet. Efterlevnaden av, och kunskapen om, anställdas rättigheter bör följas upp av regeringen i respektive myndighetsdialog och av myndigheterna själva.

10

Referenser

Aronsson, Gunnar & Gustafsson, Klas. *Kritik eller tystnad. - En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik*. Arbetsmarknad & Arbetsliv, 5 (3), 1999, s.189–206.

Barnombudsmannens hemsida. *Vårt uppdrag. Barnombudsmannen. 2021. https://www.barnombudsmannen.se/om-oss/vart-uppdrag/* (Hämtad 2021-11-12)

Bergström, Tomas. *En förvaltning i demokratins tjänst? I: Politik som organisation, Bo Rothstein (red.)* Stockholm: SNS Förlag, 2001.

Bjarnefors, Stefan, Lucas, Dan & Strandberg, Dan. *Kritik mot att smittspridning och miljardstöd hemlighålls*. Dagens Nyheter. 2020-08-24. *https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-att-smittspridning-och-miljardstod-hemlighalls/*. (Hämtad 2021-10-22).

Börnfelt. P-O. *Kritik på arbetsplatsen – efterfrågas och motarbetas*. Arbetsmarknad och arbetsliv, 21 (2), 2015, s.26–41.

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne. *Organisationsteori för offentlig sektor.* Malmö: Liber, 2005.

Ehn, Peter & Sundström, Göran. *Förvaltningspolitik i förändring. I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi, Peter Ehn & Göran Sundström (red.)* Stockholm: Statskontoret, 2020.

Eriksson, Charlotta & Ivarsson Westerberg, Anders. *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2021 (3)*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2021.

Fackförbundet ST. *Tala, twittra eller hålla tyst?* Stockholm: Fackförbundet ST, 2014.

Fackförbundet ST. *Öppenhet på villovägar? En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter.* Stockholm: Fackförbundet ST, 2014.

Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef. *Med synlighet som ledstjärna: En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter. Research report 2013:1* Uppsala: Division of Media and Communication Science, Uppsala universitet, 2013.

Fredriksson, Magnus, Schillemans, Thomas & Pallas, Josef. *Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaption of Swedish government agencies to news media*. Public Administration, 93 (4), 2015, s.1–19.

Hassink, Harold, de Vries, Meinderd & Bollen, Laury. *A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies*. Journal of Business Ethics, 75 (1), 2007, s.25–44.

Hedin, Ulla-Carin & Månsson, Sven-Axel. *Repressalier mot kritiker i offentliga organisationer.* Socialvetenskaplig tidskrift, 15 (3–4), 2008, s.276–294.

Ju2021/01744. *Uppdrag att genomföra kartläggning och analys av förutsättningarna att med stöd av offentlighetsprincipen granska myndigheternas hantering av covid-19-pandemin.*

Karlsson, Tom S. *Att vara kund till staten. I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forsknings-antologi, Peter Ehn & Göran Sundström (red.)* Stockholm: Statskontoret, 2020.

Lundquist, Lennart. *Tystnadens förvaltning. I: Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete.* Stockholm: Socialstyrelsen, 2001.

Miceli, Marcia P. & Near, Janet P. *Blowing the whistle - the organizational and legal implications for companies and their employees.* New York: Lexington books, 1992.

Prop. 2020/21:193. *Genomförande av vissel-blåsardirektivet.*

Regeringskansliets hemsida. Frågor och svar om stärkt skydd för visselblåsare. Regeringskansliet. 2021. *https://www.regeringen.se/artiklar/2021/05/fragor-och-svar-om-starkt-skydd-for-visselblasare/* (Hämtad 2021-11-12)

Regeringskansliets hemsida. Offentlighetsprincipen. Regeringskansliet. 2015. *https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-delta-gande/offentlighetsprincipen/.* (Hämtad 2021-10-22)

Röstlund, Lisa. Intern kritik mot ledningen – per-sonal lämnar Skogsstyrelsen. Dagens Nyheter. 2021-10-15. *https://www.dn.se/sverige/intern-kri-tik-mot-ledningen-personal-lamnar-skogsstyrelsen/.* (Hämtad 2021-10-22)

SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordningen.*

SFS 1974:152. *Regeringsformen.*

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat.*

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten.*

SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*

Statskontoret. *Visselblåsarfunktioner i staten (2016:30).* Stockholm: Statskontoret, 2016.

von Scheele, Carl. Ny *lag om visselblåsning – ”svårtolkad för vanliga arbetstagare”.* Arbetsvärl-den. 2021-04-20. *https://www.arbetsvarlden.se/ny-lag-om-visselblasning-svartolkad-for-vanliga-ar-betstagare/* (Hämtad 2021-11-12)

Fackförbundet ST
Box 5308, 102 47 Stockholm
Telefon: 0771-556 444
E-post: st@st.org, Webbplats: www.st.org