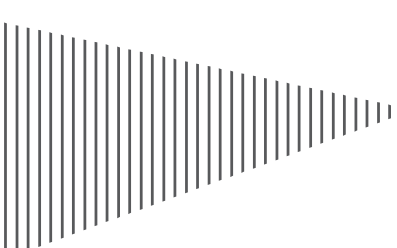


# Undersökning av tystnadskultur

Karlshamns kommun



Negin Nazari & Imelda  
Bengmark

31 maj 2022

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>4</b>
1.1	Bakgrund .....	4
1.2	Syfte och frågor .....	4
1.3	Genomförande och avgränsning.....	4
1.4	Lagar och förordningar .....	5
<b>2</b>	<b>Enkätresultat.....</b>	<b>7</b>
2.1	Kännedom om meddelarfrihet .....	7
2.2	Upplevelse av huruvida det finns en tystnadskultur .....	8
2.3	Upplevelse av tystnadskultur.....	10
<b>3</b>	<b>Slutsats .....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Lagar och förordningar .....</b>	<b>16</b>
4.1	Tryckfrihetsförordningen (1949:105) .....	16
4.2	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) .....	16
4.3	Offentlighet- och sekretesslagen (2009:4009).....	16
4.4	Visselblåsardirektivet, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden .....	16

# 1 Inledning

---

## 1.1 Bakgrund

Meddelarfriheten ger offentligt anställda rätten att muntligt och anonymt delge information om förhållanden i verksamheten till massmedia. Meddelarfriheten sträcker sig relativt långt och kan även innebära att sekretessbelagda uppgifter kan delges, med undantag för bland annat individärenden. Meddelarskyddet ska skydda den anställde som lämnar ut uppgifter genom dels efterforskningsförbudet dels källskyddet. Efterforskningsförbudet förbjuder arbetsgivaren att efterforska vem som har lämnat ut uppgifter samt utsätta den anställda för repressalier om den anställde är känd. Källskyddet avser journalistens skyldighet att skydda identiteten på en uppgiftslämnare.

De förtroendevalda revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt risken som hög att en tystnadskultur skulle begränsa anställda möjligheter att lämna ut uppgifter om de upptäcker missförhållanden eller andra oegentligheter. Mot bakgrund av detta har revisorerna bedömt att det är av vikt att undersöka om det föreligger en tystnadskultur i organisationen och de anställdas kännedom om sin meddelarfrihet.

## 1.2 Syfte och frågor

Uppdraget har syftat till att undersöka de anställdas kunskap om meddelarfriheten, de anställdas uppfattning om det finns en tystnadskultur i organisationen och i sådana fall deras upplevelse av den. Följande frågor har besvarats:

- ▶ Har kommunens anställda kännedom om sina möjligheter att informera om missförhållanden eller oegentligheter?
- ▶ Uppfattar kommunens anställda att det finns en tystnadskultur i organisationen?
- ▶ Hur upplever kommunens anställda tystnadskulturen?

Resultatet av undersökningen ska därefter ligga till grund för revisionens beslut om det finns behov av att granska området vidare genom intervjuer med de verksamheter/nämnder vars resultat visar på avvikelser.

## 1.3 Genomförande och avgränsning

Undersökningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Uppdraget har genomförts genom en enkät som har skickats ut till samtliga anställda i kommunen. Enkäten syftade till att fånga upp anställdas kunskap om sina möjligheter att informera om missförhållanden eller oegentligheter, deras uppfattning och upplevelse av om det finns en tystnadskultur och i så fall hur den påverkar dem.

Enkäten skickades ut till 3578 anställda och besvarades av 1682 medarbetare, vilket ger en svarsfrekvens om 47 procent. Det ska tilläggas att vissa av de svarande har valt att svara på vissa utav frågorna endast genom fritextsvar. Under perioden 11–28 april var enkäten öppen för att besvaras och det skickades ut sex påminnelser under perioden.

Tjänstemannaorganisationen består av tre förvaltningar: kommunstyrelse-förvaltning, socialförvaltning och utbildningsförvaltning. Den 30:e april 2022 finns det 573 anställda på kommunstyrelseförvaltningen, 1698 på socialförvaltningen samt 1405 på utbildningsförvaltningen. Kommunstyrelseförvaltningen servar fyra nämnder. Detta medför en diskrepans på cirka 100 personer mellan antalet anställda och antalet e-postadresser som enkäten skickats ut till. Enligt uppgift beror

diskrepansen på att obehöriga timanställda inom utbildningsförvaltningen inte har en mailadress och har därav inte besvarat enkäten. Nämndorganisationen består av kommunstyrelsen och fem nämnder (se tabell nedan). Med anledning av verksamheternas storlek har resultatet för personalgrupperna som arbetar på uppdrag av byggnadsnämnden samt teknik- och fritidsnämnden slagits ihop i undersökningen.

I tabellen nedan redovisas de svarandes bakgrundsfaktorer.

Bakgrundsfrågor	Variabler	Antal (Andel)
<b>Jag arbetar inom:</b>	Kommunstyrelsen	244 (17%)
	Byggnadsnämnden eller Teknik- och fritidsnämnden	73 (5%)
	Kulturnämnden	41 (3%)
	Socialnämnden	449 (30%)
	Utbildningsnämnden	659 (45%)
	<b>Totalt</b>	<b>1682 (100 %)</b>
	<b>Variabler</b>	<b>Andel</b>
<b>Jag identifierar mig som:</b>	Kvinna	78%
	Man	21%
	Annat	0,25%
	<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>
	<b>Variabler</b>	<b>Andel</b>
<b>Ålder:</b>	Under 30 år	10%
	31-45 år	34%
	Över 46 år	56%
	<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>
	<b>Variabler</b>	<b>Andel</b>
<b>Jag har personalansvar på min arbetsplats:</b>	Ja	15%
	Nej	85%
	<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>

I enkäten har vi definierat tystnadskultur som att medarbetare inte vågar säga vad de tycker och tänker av rädsla för negativa konsekvenser. Negativa konsekvenser definierades som mobbning eller utfrysning på arbetsplatsen, att man inte får ta del av information eller blir exkluderad från informationstillfällen, att ens arbetsuppgifter eller löneutveckling försämras eller inte utvecklas i samma takt som kollegorna.

#### 1.4 Lagar och förordningar

- ▶ Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- ▶ Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)
- ▶ Offentlighet- och sekretesslagen (2009:4009)

- ▶ Visselblåsardirektivet, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

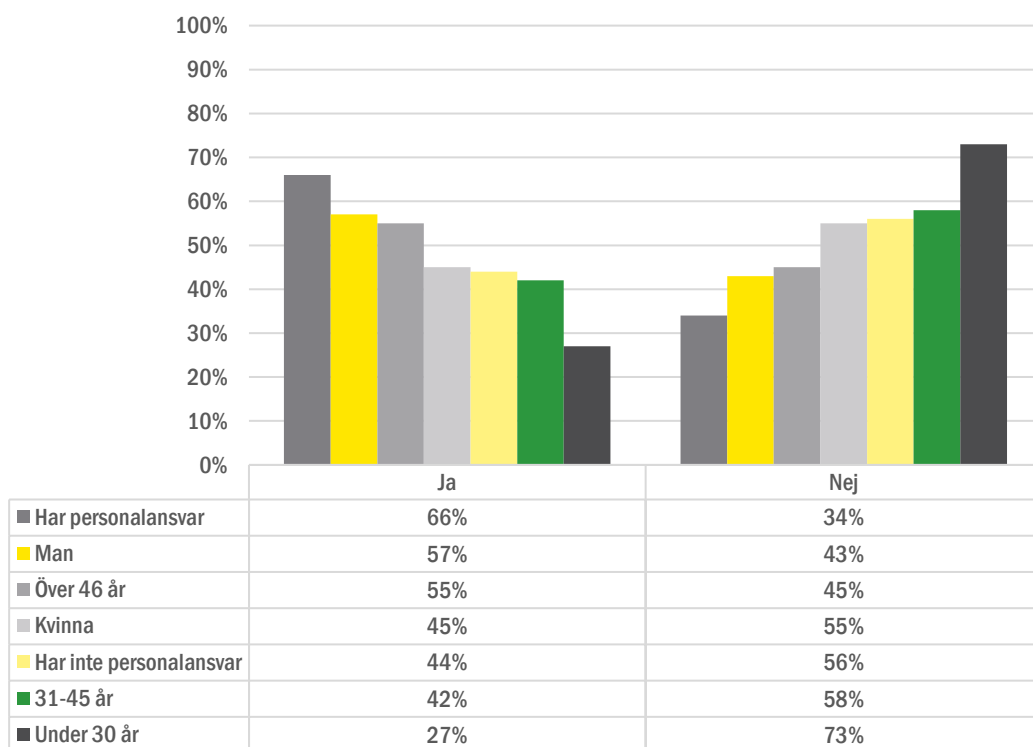
För att läsa mer om lagarna och förordningarna som har bäring på undersökningen se avsnitt 5.

## 2 Enkätresultat

### 2.1 Kännedom om meddelarfrihet

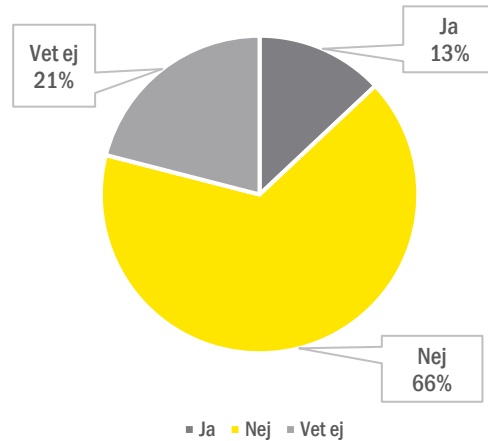
Ungefär hälften av de svarande (52 procent) känner inte till vad deras meddelarfrihet innebär. Enkätresultatet visar inga större skillnader mellan nämndernas verksamheter huruvida medarbetarna har kännedom om sin meddelarfrihet. Enkätresultatet visar dock skillnader i svaren utifrån de svarandes bakgrund såsom huruvida de har personalansvar eller inte, kön och ålder.

Känner du till vad din meddelarfrihet som offentligt anställd innebär?



Diagrammet ovan visar att yngre medarbetare och medarbetare som inte har personalansvar har i större utsträckning svarat nej på frågan om de känner till sin meddelarfrihet. Det är framförallt svaranden med personalansvar som känner till vad meddelarfrihet innebär. Enkätresultatet visar att de flesta svarande (66 procent) inte har fått någon information om sin meddelarfrihet från arbetsgivaren.

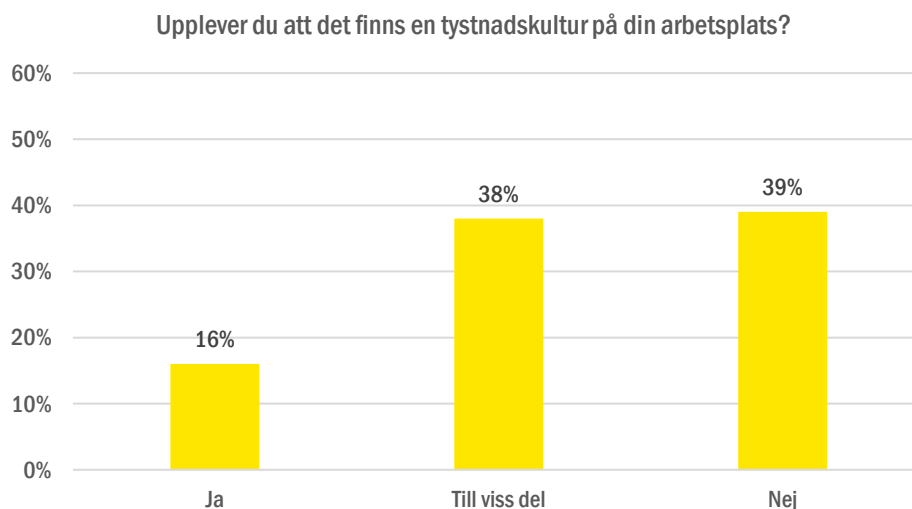
Har du fått någon typ av information om din meddelarfrihet från din arbetsgivare?



Diagrammet ovan visar att endast 13 procent har fått information om sin meddelarfrihet från arbetsgivaren. Av fritextsvaren framgår att flera av de som svarat att de känner till sin meddelarfrihet har fått kunskap om det privat och inte genom arbetsgivaren.

## 2.2 Upplevelse av huruvida det finns en tystnadskultur

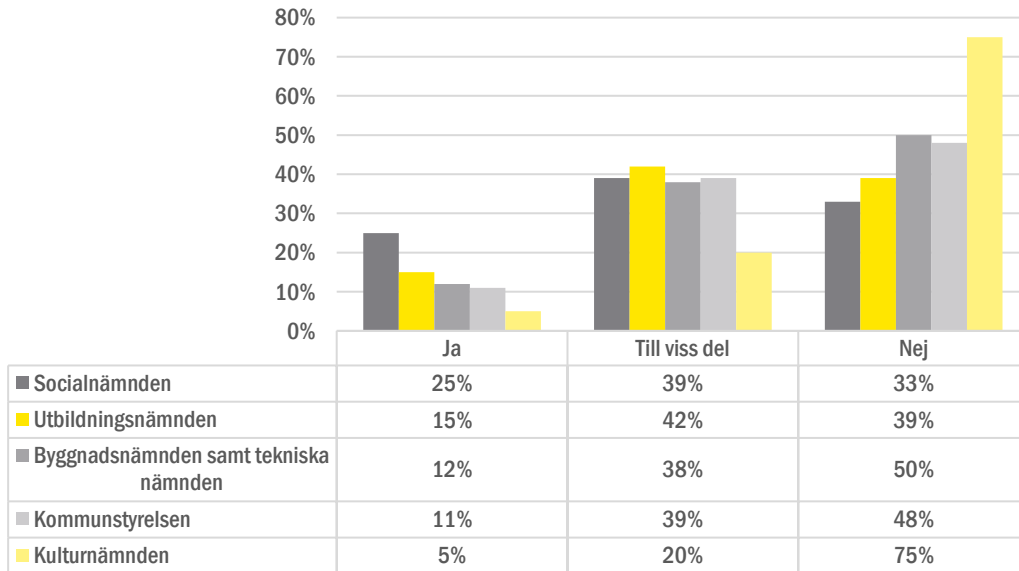
Enkätresultatet visar att strax över hälften av de svarande (54 procent) upplever att det finns eller att det till viss del finns en tystnadskultur på deras arbetsplats, varav de flesta har svarat till viss del (38 procent).



Av fritextsvaren som tillhör frågan framgår att en del svarande upplever att medarbetare diskuterar sina synpunkter privat med varandra men inte lyfter det för chefer och ledning. Vissa svarande anger att de inte lyfter sina synpunkter på grund av att de inte får gehör och att det påverkar den anställde negativt. Exempel på negativa konsekvenser som de svarande lyfter är utfrysning av kollegor eller särbehandling av chefer. Därtill uppger vissa svarande att medarbetare inte lyfter synpunkter på grund av konflikträdsla. Vi noterar även att socialnämnden och utbildningsnämnden sticker ut något i detta avseende, då över

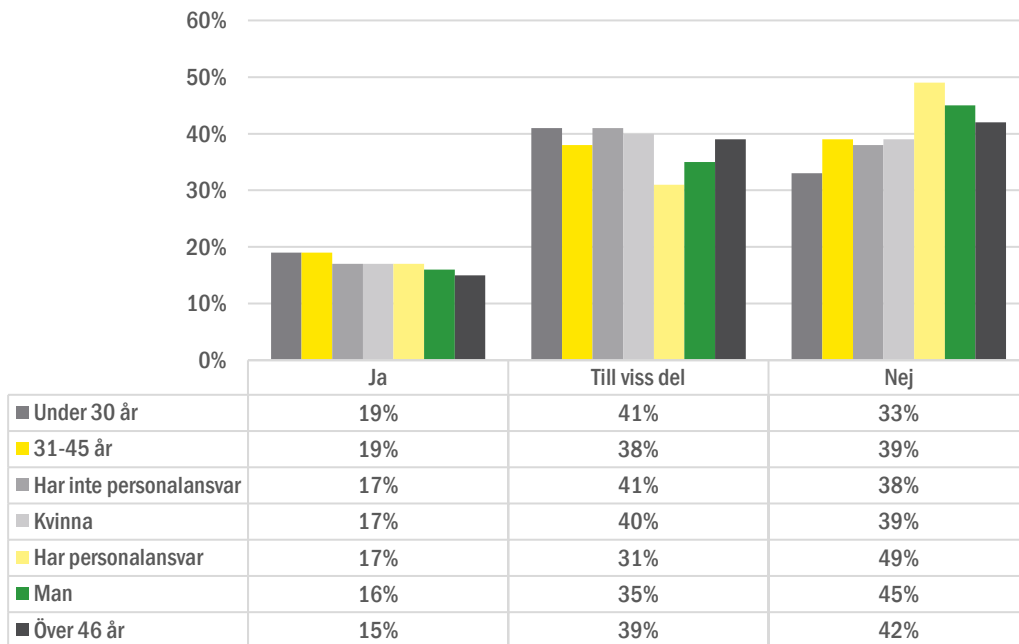
hälften har svarat till viss del eller ja på frågan om de upplever att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen.

Upplever du att det finns en tystnadskultur på din arbetsplats?



Enkätresultatet visar även att svaren på frågan skiljer sig utifrån de svarandes bakgrundsfaktorer (ålder, kön och personalansvar).

Upplever du att det finns en tystnadskultur på din arbetsplats?

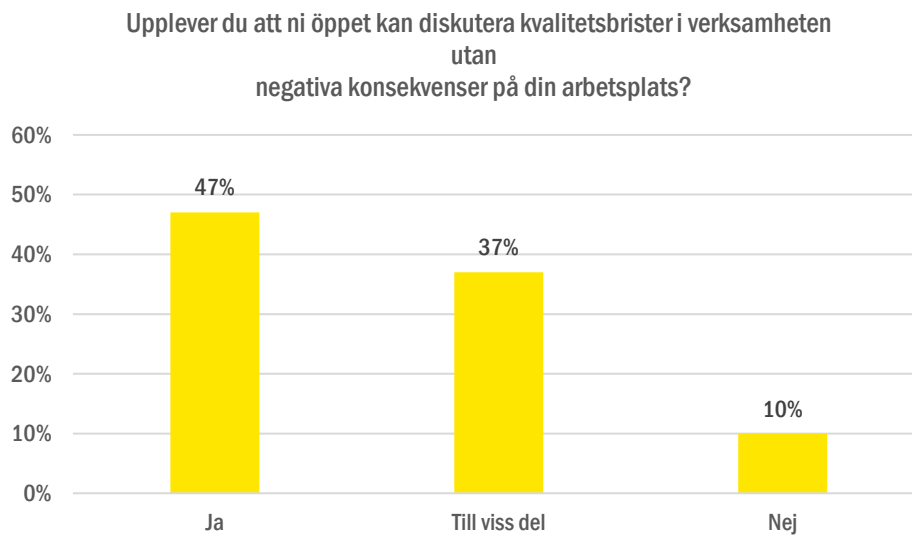


Diagrammet ovan visar att yngre medarbetare upplever i högre utsträckning att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen. Det är framförallt svaranden med personalansvar som svarat nej på frågan om det finns en tystnadskultur.



### 2.3 Upplevelse av tystnadskultur

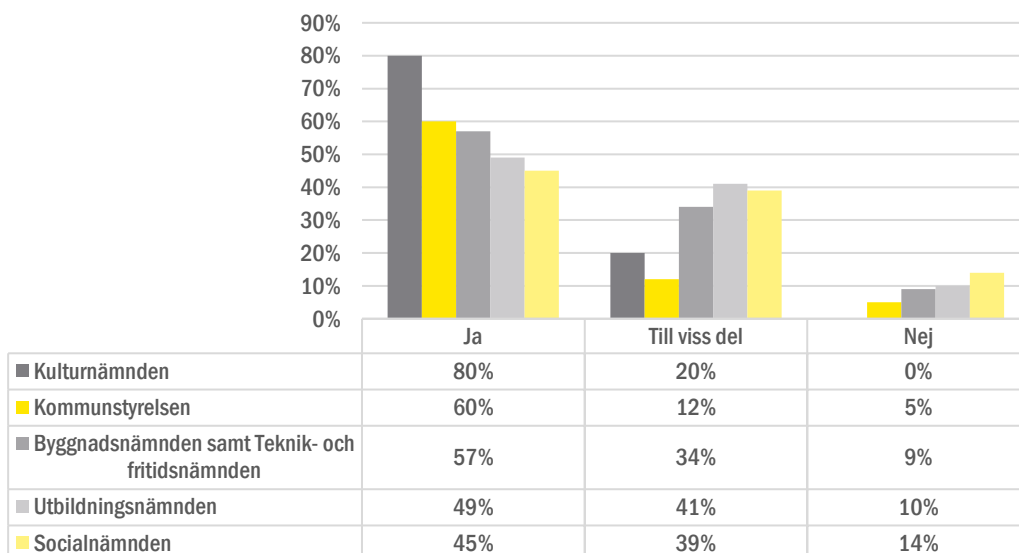
Enkätresultatet visar att ungefär hälften (47 procent) av de svarande upplever att de kan öppet diskutera kvalitetsbrister i verksamheten utan negativa konsekvenser. I övrigt har 37 procent svarat till viss del och 10 procent tycker inte att det går att diskutera öppet.



Av fritextsvaren som är knutna till frågan ovan kan vi utläsa att vissa av de svarande upplever att man kan lyfta kvalitetsbrister men att de inte får gehör och att bristerna inte åtgärdas. Andra svaranden uppger att det inte finns forum för att diskutera kvalitetsbrister. Det framgår även att vissa svaranden upplever att det beror på ledningen huruvida de kan diskutera kvalitetsbrister eller inte. Det framgår exempelvis att det finns en rädsla för att det ska påverka löneutvecklingen. Vissa lyfter att de har upplevt att kollegor har fått negativa konsekvenser när de lyft kvalitetsbrister, vilket föranlett att de inte vågar lyfta brister. Vi kan även läsa av fritextsvaren att de svarande har upplevt sig blivit utfrysta eller har fått ett negativt bemötande av kollegor när de har lyft upp brister på arbetsplatsen. Bland fritextsvaren kan vi även läsa att de svarande upplever att de riskerar mobbing om de lyfter brister i verksamheten.

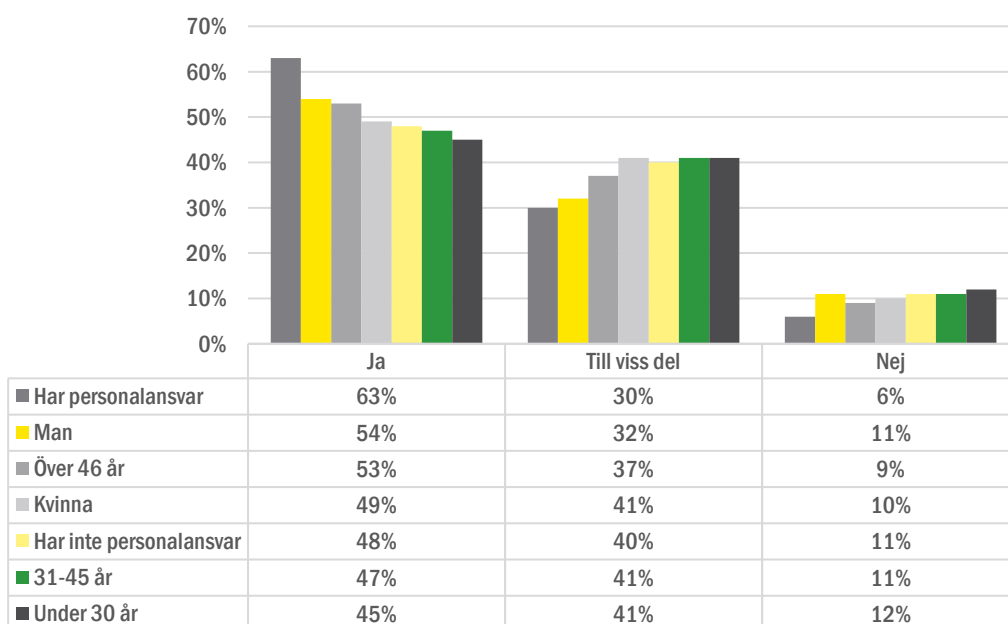
Det råder stora skillnader i svaren, mellan nämndernas verksamheter, avseende om de svarande upplever att de öppet kan diskutera kvalitetsbrister. I diagrammet nedan redovisas svaren per nämnd.

Upplever du att ni öppet kan diskutera kvalitetsbrister i verksamheten utan negativa konsekvenser på din arbetsplats?



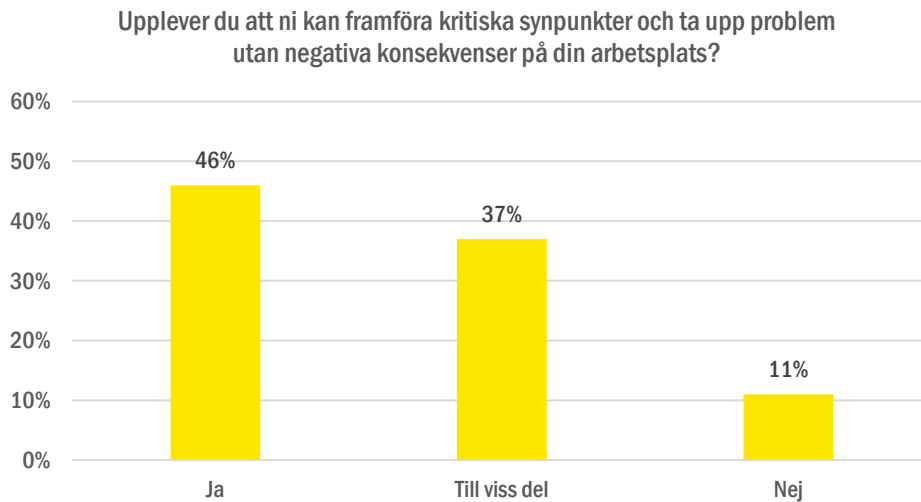
Diagrammet ovan visar att svarande från verksamheter inom socialnämnden och utbildningsnämnden har i större utsträckning svarat nej eller till viss del på huruvida de upplever att de öppet kan diskutera kvalitetsbrister. Kulturnämnden och kommunstyrelsen skiljer sig åt utifrån att många svaranden upplever att de kan lyfta kvalitetsbrister i dessa nämnders verksamheter. Vidare noterar vi att svaren skiljer sig något åt utifrån de svarandes bakgrundsfaktorer (personalansvar, kön, ålder).

Upplever du att ni öppet kan diskutera kvalitetsbrister i verksamheten utan negativa konsekvenser på din arbetsplats?

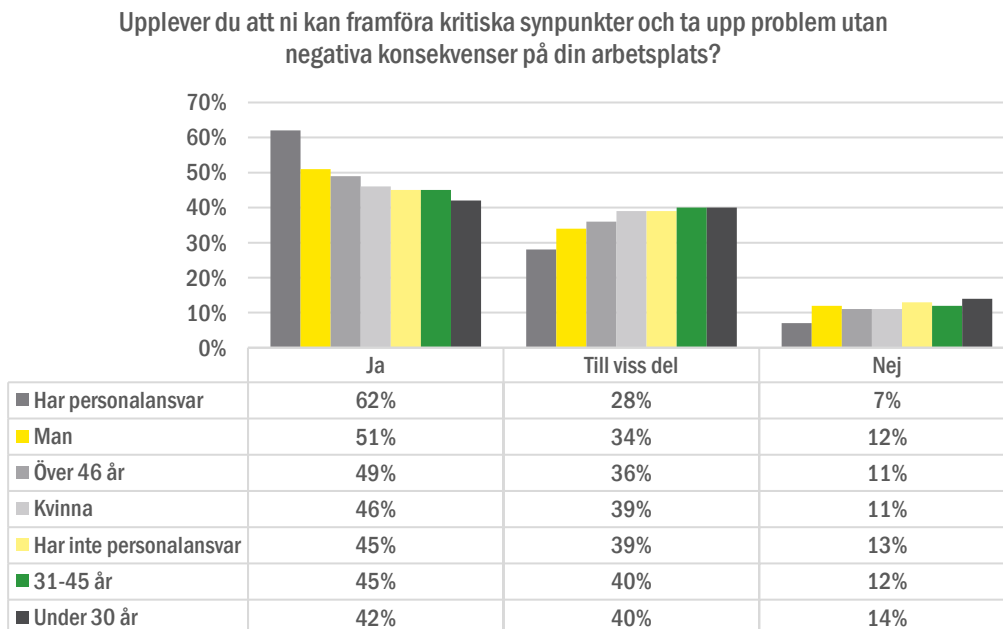


Diagrammet ovan visar att framförallt yngre medarbetare, kvinnor och medarbetare utan personalansvar i större utsträckning har svarat till viss del på frågan.

Likt resultatet på föregående enkätfråga är det strax under hälften (46 procent) som upplever att de kan framföra kritiska synpunkter och ta upp problem utan negativa konsekvenser. Vidare är det 37 procent som uppger till viss del och 11 procent upplever att de inte kan framföra kritiska synpunkter och ta upp problem.



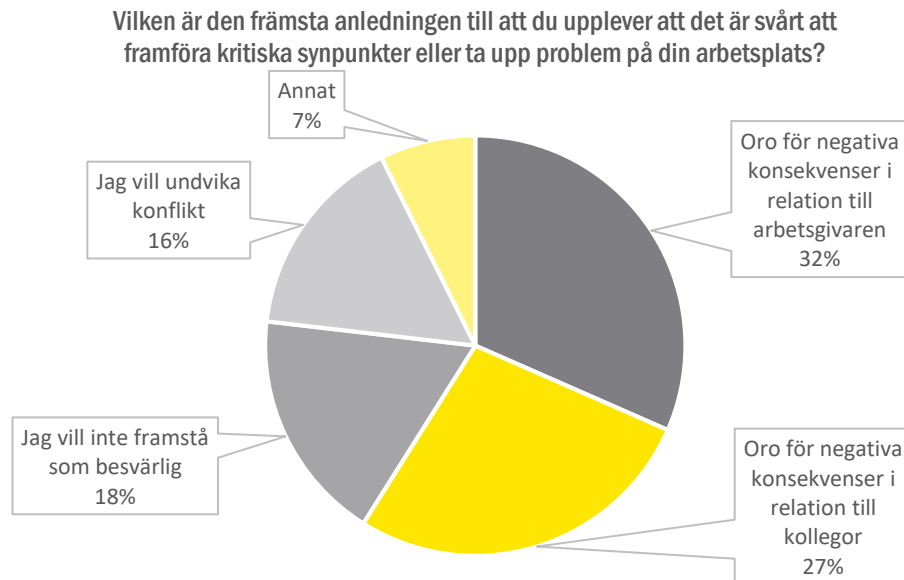
Av fritextsvaren som är knutna till frågan ovan kan vi utläsa samma anledningar som vid föregående fråga. Likt föregående fråga ser vi att svaranden från socialnämndens och utbildningsnämndens verksamheter har i högre utsträckning svarat nej eller till viss del på frågan. Svaren skiljer sig även åt beroende på vem som svarar avseende personalansvar, kön, ålder.



Diagrammet ovan visar att det framförallt är yngre medarbetare och medarbetare utan personalansvar som har svarat till viss del eller nej på frågan ovan (52 procent samt 54 procent).

De personer som svarade till viss del eller nej på frågan huruvida de kan framföra kritiska synpunkter och ta upp problem utan negativa konsekvenser, fick även svara på ytterligare en fråga om vad som är den

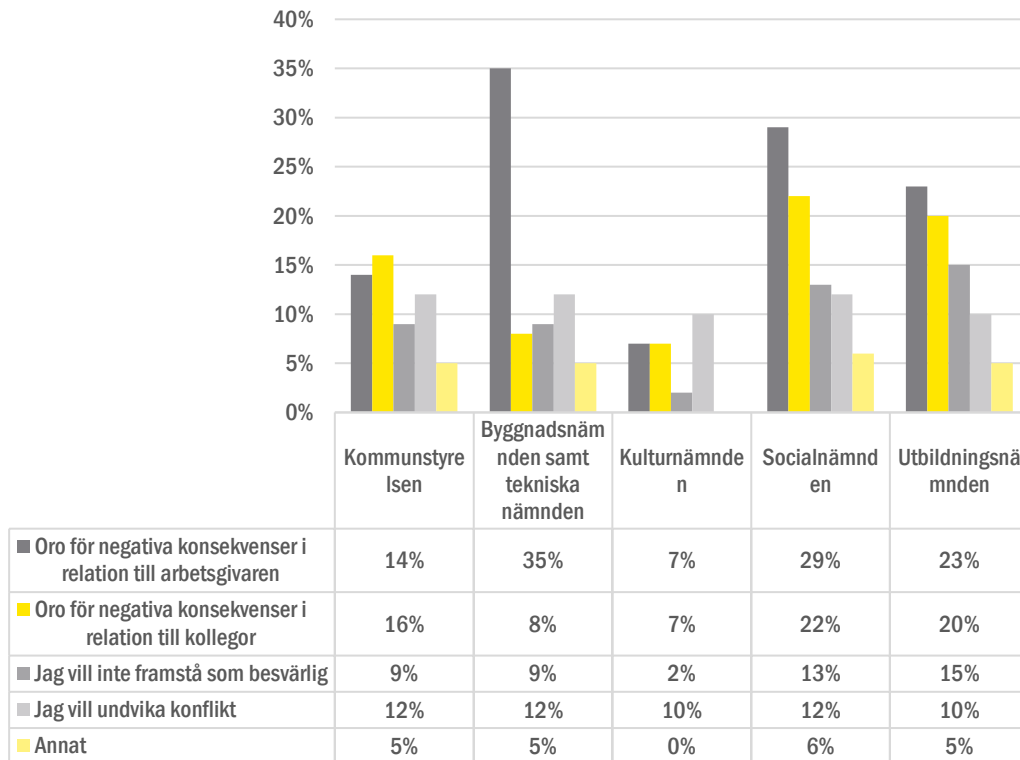
främsta anledningen till deras upplevelse. Enkätresultatet visar att svarande framförallt är oroad för negativa konsekvenser i relation till arbetsgivaren (32 procent) eller kollegor (27 procent).



Av fritextsvaren till frågan framgår att svarande bland annat oroar sig för att:

- ▶ Bli särbehandlade
- ▶ Bli mobbade
- ▶ Chef eller kollegor pratar illa om en
- ▶ Löneutvecklingen försämras
- ▶ Man får sämre arbetsuppgifter

Vidare visar enkätresultatet att det skiljer sig åt mellan nämndernas verksamheter avseende vad medarbetarna anser är den främsta anledningen till att det är svårt att framföra kritiska synpunkter.



Diagrammet ovan visar att svaranden från verksamheter inom byggnadsnämnden och tekniska nämnden framförallt är oroad för negativa konsekvenser gentemot arbetsgivaren. Även svarande från verksamheter inom socialnämnden och utbildningsnämnden sticker ut något avseende oro för negativa konsekvenser i relation till arbetsgivaren. Socialnämnden och utbildningsnämnden sticker även ut vad gäller oro för negativa konsekvenser i relation till kollegor.

### 3 Slutsats

Uppdraget syftade till att undersöka de anställdas kunskap om meddelarfriheten, deras uppfattning om det finns en tystnadskultur och i sådana fall deras upplevelse av den.

Utifrån enkätresultatet kan vi konstatera att det finns en påtaglig risk att det råder en tystnadskultur inom vissa nämnders verksamheter. Många svarande (över hälften) har uppgett att det finns eller till viss del finns en tystnadskultur på deras arbetsplats. Det framgår även att det finns en oro att öppet diskutera kvalitetsbrister eller framföra kritiska synpunkter med risk för negativa konsekvenser. Enkätresultatet indikerar att det finns en särskild risk för att grupper av medarbetare, yngre medarbetare och/eller kvinnor, inte ger uttryck för sina synpunkter.

Utifrån undersökningens resultat bedömer vi att det kan finnas skäl för revisionen att genomföra en fördjupad granskning som fokuserar på de två nämnderna som visar på störst avvikelser nämligen socialnämnden och utbildningsnämnden.

Fråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Har kommunens anställda kännedom om sina möjligheter att informera om missförhållanden eller oegentligheter?</b></li> </ul>	<p>Delvis. Ungefär hälften av samtliga svarande känner till vad deras meddelarfrihet som offentligt anställd innebär. Det är framförallt yngre medarbetare och medarbetare som inte har personalansvar som inte känner till sin meddelarfrihet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Uppfattar kommunens anställda att det finns en tystnadskultur i organisationen?</b></li> </ul>	<p>Delvis. Strax över hälften av samtliga svarande upplever att det finns eller till viss del finns en tystnadskultur på deras arbetsplats. Socialnämnden och utbildningsnämnden sticker ut mest avseende hurvida deras medarbetare upplever att det finns en tystnadskultur i deras verksamheter.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Hur upplever kommunens anställda tystnadskulturen?</b></li> </ul>	<p>Enkätresultatet visar att strax under hälften av de svarande upplever att de öppet kan diskutera kvalitetsbrister eller framföra kritiska synpunkter utan negativa konsekvenser. Vi noterar därtill stora skillnader mellan svaren från nämndernas verksamheter. De svarande är framförallt oroad för negativa konsekvenser i relation till arbetsgivaren eller kollegor.</p>

## 4 Lagar och förordningar

---

### 4.1 Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Av 1 kap. 1 § framgår att tryckfriheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Tryckfriheten innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Av 1 kap. 7 § framgår att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till:

- ▶ en författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift,
- ▶ skriftens utgivare eller redaktion, eller
- ▶ ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet).

### 4.2 Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Av 1 kap. 1 § framgår att yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Av 1 kap. 10 § framgår att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i program eller genom tekniska upptagningar (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till:

- ▶ en författare eller någon annan upphovsman, - en utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå, eller
- ▶ ett företag för framställning av tekniska upptagningar.

Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att meddela eller offentliggöra dem enligt första stycket (anskaffarfrihet).

### 4.3 Offentlighet- och sekretesslagen (2009:4009)

Offentlighet- och sekretesslagen reglerar bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagens 13 kap. regler rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Av 1 § framgår att var och en har rätt att meddela och offentliggöra uppgifter i vilket ämne som helst i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i program, film, tekniska upptagningar eller därmed jämställt medium.

### 4.4 Visselblåsardirektivet, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Av 1 kap. 2 § framgår att lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att det kommer fram. Av lagens 2 kap. 1 § framgår att en rapporterad person inte får göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt, under förutsättning att personen vid rapporteringen hade skälig anledning att anta att rapporteringen av informationen var nödvändig för att avslöja det rapporterade missförhållandet. Lagens 3 kap. 1 § anger att en verksamhetsutövare inte får:

1. hindra eller försöka hindra rapportering, eller
2. på grund av rapportering vidta repressalier mot
  - a) en rapporterande person,
  - b) någon hos verksamhetsutövaren som bistår den rapporterande personen vid rapporteringen, såsom en förtroendevald eller ett skyddsombud,
  - c) någon hos verksamhetsutövaren som har koppling till den rapporterande personen, såsom en anhörig eller kollega, eller
  - d) en juridisk person som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till.