

# Kan departementsansatte delta i offentlig debatt?

En undersøkelse om privat bruk av sosiale medier  
i møte med krav om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet

BMPA5000 Masteroppgave i offentlig styring  
NTNU

Helle Berg Alfsen

Oslo, 27.08.2019

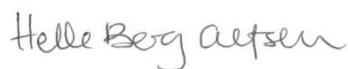
## Forord

Denne masteroppgaven er mitt avsluttende arbeid på *Master in Public Administration* (MPA) ved Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU). Jeg startet på programmet i januar 2017 og har deltatt på samlinger i Trondheim, Steinkjer, Chesham utenfor London og Brussel. Jeg vil takke medstudenter og forelesere for inspirerende studiedager, erfaringsutveksling og mye hygge. Særlig vil jeg takke Eva, som jeg har skrevet de fleste fagnotatene sammen med. Videre vil jeg takke Kulturdepartementet og lederne mine for å ha vært en svært fleksibel arbeidsgiver. Uten deres betydelige tilrettelegging hadde jeg ikke kommet i mål. Jeg vil også takke de tre departementene som sa ja til å delta i undersøkelsen til bruk i oppgaven, og de 156 ansatte som tok seg tid til å besvare spørreskjemaet. Gode kollegaer som satte meg på ideen til oppgaven, og som jeg har hatt inspirerende samtaler med underveis fortjener også en takk. Her vil jeg særlig nevne Ingvil, Bjørn Magnus, Anne Ingeborg, Ida, Christian, Lars, Charlotte, Elisabeth, og Bjørn Olav.

I arbeidet med oppgaven har jeg fått hjelp fra mange hold. Espen Leirset har vært hovedveileder og en viktig støttespiller gjennom hele prosessen. Han har vært en engasjert diskusjonspartner og gitt kloke råd og innspill om spørreskjema og oppgavestruktur. Biveileder Tor Georg Jakobsen har vært hjelpsom med de kvantitative analysene og alltid tilgjengelig for spørsmål. Videre vil jeg takke mine gode venner Maja, Stian, Ragnhild og Fran som har gitt viktige metodiske innspill og grundige tilbakemeldinger, min mor som har lest korrektur, og øvrige venner og familie som har vist forståelse for at jeg har vært lite tilgjengelig den siste tiden. Samboeren min, Håkon, fortjener enorm takk. Han har holdt hjulene i gang på hjemmebane, laget middag, kokt kaffe, støttet meg, diskutert, lest og gitt teknisk hjelp, og vært en aktiv motivator for at jeg ikke skulle gi opp underveis. Sist, men aller mest, vil jeg takke min kjære Einar, som ble født midt i prosessen med oppgaven, og som stadig har minnet mamma på det som er viktig her i livet.

Prosjektet ble registrert og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS den 18. juli 2018. Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens egen regning.

Oslo, 27. august 2019



Helle Berg Alfsen

## Sammendrag

I lys av Knut Dahl Jacobsens klassiske artikkel om forvaltningsverdier i sentraladministrasjonen fra 1960, undersøker denne masteroppgaven forholdet mellom forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet og ansatte i departementenes opplevelse av ytringsfrihet i sin private bruk av sosiale medier til meningsytring om politiske og samfunnsmessige spørsmål. Det er utført en kvantitativ undersøkelse med 156 ansatte som respondenter. Den viser at departementsansatte i liten grad bruker sosiale medier til dette formålet, og at forvaltningsverdiene står sterkt. Det finnes statistisk sammenheng mellom nøytralitet og bruk av sosiale medier. Utvalget i undersøkelsen er ikke basert på enkelt tilfeldig trekning, og selv om denne samvariasjonen er signifikant, kan resultatet ikke generaliseres til populasjonen. Undersøkelsen viser at de unge er mest usikre på hvor grensene går for hva de kan ytre seg om, men at de like fullt bruker sosiale medier mer enn de eldre, men med liten grad av engasjement i ytringene. Blant de ansatte som er tilbøyelige til å ytre seg om politiske og samfunnsmessige temaer på sosiale medier, finner vi at en stor andel vegrer seg. Oppgaven drøfter hvorvidt dette forårsakes av forhold på arbeidsplassen, og om det er et demokratisk problem.

## Abstract

In light of Knut Dahl Jacobsen's classic article on public governance values in the ministries from 1960, this master's thesis discusses the tension between the values loyalty, neutrality and professional integrity and the degree to which employees of the ministries feel free to express their opinions regarding social and political issues in their personal use of social media. A quantitative survey was conducted with 156 respondents. It suggests that employees of the ministries use social media for this purpose only to a small extent, and that the public governance values are important to them. There is some statistical correlation between neutrality and the use of social media. However, the survey sample is not based on simple random draws, and although this co-variation is significant, the results should not be generalized to the population at large. The survey suggests that young employees are less secure about where the boundaries are with regard to what they may express. However they nevertheless use social media more than older employees do (although with only a small degree of active engagement in their contributions). Among those employees who are inclined to engage with political and social issues on social media, we find that many suffer from a self-imposed censorship. The thesis discusses whether this is caused by the workplace conditions and whether it is a democratic problem.

# Innholdsfortegnelse

Oversikt over tabeller	5
Oversikt over figurer	5
<b>1. Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.1.1 Utviklingstrekk	7
1.2 Problemstilling	8
1.3 Formål med undersøkelsen	9
1.4 Avgrensninger og bruk av begreper	9
<b>2. Teori</b>	<b>11</b>
2.1 Demokrati som styringsform, politisk orden og god styring	11
2.1.1 Skillet mellom politikk og administrasjon	13
2.2 Forvaltningsverdier	15
2.2.1 Lojalitet	15
2.2.2 Nøytralitet	18
2.2.3 Faglig uavhengighet	20
2.2.4 Forvaltningsverdiene består	23
2.3 Departementene som politisk aktør	24
2.4 Roller som profesjonell byråkrat og privatperson	26
2.5 Ytringsfrihet	28
2.5.1 Ytringsfrihetens grenser for departementsansatte	29
2.6 Sosiale medier	32
2.7 Teoretisk oppsummering	36
<b>3. Metode</b>	<b>37</b>
3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt	37
3.2 Hypoteser	38
3.3 Metodisk framgangsmåte	41
3.3.1 Utvalg	42
3.3.2 Kontakt med utvalget	44
3.4 Datainnsamling - utarbeiding av spørreundersøkelse	45
3.4.1 Operasjonalisering av variabler	46
3.4.1.1 Avhengig variabel - bruk av sosiale medier	46
3.4.1.1.1 Sammenslått mål for avhengig variabel “bruk av sosiale medier”	48
3.4.1.1.2 Uavhengig variabel - lojalitet	49
3.4.1.1.3 Uavhengig variabel - nøytralitet	51

3.4.1.4 Uavhengig variabel - faglig uavhengighet	51
3.4.1.5 Måling av vegring	52
3.4.1.6 Måling av grenseoppganger	53
3.4.2 Bakgrunnsvariabler	54
3.5 Statistiske analyser	55
3.5.1 Bivariate analyser	56
3.5.2 Signifikans	58
3.5.3 Multivariat analyse	58
3.6 Validitet og reliabilitet	59
3.6.1 Generalisering	61
3.7 Etske vurderinger	61
<b>4. Analyse</b>	<b>63</b>
4.1 Bruk av sosiale medier	63
4.2 Bivariate analyser - opplevelsen av forvaltningsverdiene	66
4.2.1 Bruk av sosiale medier som funksjon av lojalitet	66
4.2.2 Bruk av sosiale medier som funksjon av nøytralitet	67
4.2.3 Bruk av sosiale medier som funksjon av faglig uavhengighet	70
4.3 Bivariat analyse - bruk av sosiale medier som funksjon av vegring	71
4.3.1 Mulige årsaker til vegring	73
4.4 Bivariat analyse - bakgrunnsvariabler	75
4.4.1 Bruk av sosiale medier som funksjon av kjønn	75
4.4.2 Bruk av sosiale medier som funksjon av alder	76
4.4.3 Bruk av sosiale medier som funksjon av stillingsforhold	77
4.5 Multivariat analyse - korrelasjon mellom flere variabler	79
4.6 Ansvar for offentlig debatt	82
4.6.1 Hvor går grensene?	86
4.7 Hva betyr funnene?	88
4.7.1 Videre forskning	91
<b>5. Konklusjoner</b>	<b>92</b>
5.1 Svar på problemstilling og forskningsspørsmål	92
5.2 Oppsummering testing av hypoteser	93
5.3 Avsluttende betraktninger	94
<b>Referanser</b>	<b>96</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>100</b>
Vedlegg 1: Spørreskjema	100
Vedlegg 2: Krysstabeller	102

## Oversikt over tabeller

Tabell 1:	Oppgavens hovedhypotese	39
Tabell 2:	Oversikt over oppgavens delhypoteser	40
Tabell 3:	Vekting av bruk av sosiale medier	48
Tabell 4:	Regresjonsanalyse med lojalitet på bruk av sosiale medier	67
Tabell 5:	Regresjonsanalyse med nøytralitet på bruk av sosiale medier	68
Tabell 6:	Regresjonsanalyse med faglig uavhengighet på bruk av sosiale medier	70
Tabell 7:	Regresjonsanalyse med vegring på bruk av sosiale medier	71
Tabell 8:	Ytringsvegring, lojalitet og nøytralitet	74
Tabell 9:	Ytringsvegring og personalmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen	74
Tabell 10:	Multivariate regresjonsanalyser av bruk av sosiale medier	80
Tabell 11:	Utrekning i stianalyse	81
Tabell 12:	Oppsummering testing av hypoteser	94

## Oversikt over figurer

Figur 1:	Avhengig og uavhengige variabler	40
Figur 2:	Gjennomsnittlig hyppighet for bruk av sosiale medier	64
Figur 3:	Frekvensfordeling for ny variabel: Bruk av sosiale medier	65
Figur 4:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av nøytralitet	69
Figur 5:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av ytringsvegring	72
Figur 6:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier fordelt på kjønn	75
Figur 7:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av alder	76
Figur 8:	Gjennomsnittlig hyppighet bruk av sosiale medier som funksjon av alder gruppert på grad av engasjement i bruk	77
Figur 9:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av stillingsforhold	78
Figur 10:	Ansvar for offentlig debatt	83
Figur 11:	Ansvar for offentlig debatt og lojalitet	84
Figur 12:	Frekvensfordeling (prosent) for svarene på spørsmål 25	85
Figur 13:	Ansvar for offentlig debatt og nøytralitet	85
Figur 14:	Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av påstand om grenser, gruppert etter alder	88

# 1. Innledning

Ytringsfrihet og bred samfunnsdeltakelse regnes som forutsetninger for å ivareta demokrati som styringsform. I talen til rosetoget på Rådhusplassen i Oslo etter terrorangrepet 22. juli 2011 sa daværende statsminister Jens Stoltenberg at svaret på handlingene skulle være “mer demokrati” og “mer åpenhet” (Stoltenberg, 2011). Senere utdypet han at det er en “ubetinget fordel at mange deltar i debatten” for å oppnå mer demokrati (Stoltenberg, sitert i Aftenposten, 2011). Sosiale medier har gjort det mulig for hver og en av oss å delta i det offentlige ordskiftet, men likevel oppleves det kanskje ikke alltid som lett å kaste seg inn i debattene. En grunn til dette kan være arbeidstakeres lojalitetsplikt til arbeidsgiver. Dette kan gjelde ansatte som arbeider for politisk valgte ledere, men også for ansatte i andre organisasjoner, for eksempel journalister.

Selv jobber jeg i et departement og er opptatt av ansatte i statsforvaltningen sin rolleforståelse. Departementsansatte jobber tett opp mot en politisk valgt ledelse og må forholde seg til komplekse og til dels motstridende krav. Artikkelen “Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen” av Knut Dahl Jacobsen fra 1960<sup>1</sup> er etablert som et standardverk innenfor norsk forvaltningsforskning (Søgaard, 2008). Dahl Jacobsen drøfter kravene til departementsansatte, og tar blant annet for seg konflikten mellom lojalitet og nøytralitet og konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet. For å sikre god styring av landet, må embetsverket respektere disse forvaltningsverdiene. Samtidig oppleves dette kanskje som begrensende for departementsansattes mulighet til å bidra til oppfyllelse av Grunnloven § 100 om en åpen og opplyst samtale?

I denne masteroppgaven undersøker jeg spenningsforholdet mellom forvaltningsverdiene og retten til frie ytringer om politikk og samfunnsforhold i sosiale medier. Jeg har utført en kvantitativ undersøkelse med departementsansatte som respondenter. I teorikapittelet gjør jeg rede for forvaltningsverdiene og drøfter grunnlaget for frie ytringer for departementsansatte. I metodekapittelet beskriver jeg hypoteser, utvalg, utarbeiding av spørreskjema, hvilke statistiske

---

<sup>1</sup> Artikkelen ble første gang publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning (1960). I oppgaven viser jeg til Pacem 11:2 (2008) sitt opptrykk av artikkelen, og henviser til sidetallene i denne versjonen.

metoder jeg benytter og utfordringer knyttet til validitet, mens jeg presenterer og diskuterer funnene fra undersøkelsen i analysekapittelet. Til sist diskuterer jeg om funnene er generaliserbare og trekker konklusjoner. Aller først vil jeg presentere bakgrunnen for hvorfor jeg har valgt å gå dypere inn i denne tematikken.

## 1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for valg av tema til masteroppgaven er knyttet til samtaler mellom kollegaer på arbeidsplassen min om hvordan vi som ansatte skal forholde oss til bruk av sosiale medier. Er det greit for en departementsansatt å trykke *liker* på Facebook hvis en venn har delt en politisk mening? Er det innafor å *retweete* en meningsytring på Twitter? Opplever de ansatte at de kan dele politiske eller faglige artikler på sosiale medier? Bruker departementsansatte selv sosiale medier til å publisere egne politiske meninger? Er det noen som i det hele tatt deltar i politiske diskusjoner på internett?

Før jeg startet arbeidet med masteroppgaven var det min klare opplevelse at departementsansatte er usikre på hva en medarbeider kan ytre som privatperson på sosiale medier. Jeg har selv vurdert hvorvidt min bruk av både Facebook og Twitter går på akkord med rollen min som forvaltningsansatt. Ofte har jeg erkjent at det tryggeste er å la være å ytre meg i disse kanalene. Jeg var derfor nysgjerrig på om andre opplever dette på samme måte som meg. Brukes sosiale medier privat av departementsansatte? Dersom sosiale medier brukes, i hvilken grad vurderer de ansatte om ytringene skaper friksjon med forvaltningsverdiene?

### 1.1.1 Utviklingstrekk

Å undersøke forholdet mellom meningsytring og forvaltningsverdiene er aktuelt i dag som følge av særlig to forhold:

- 1) Framveksten av sosiale medier
- 2) Utvikling av departementene med nye oppgaver

De siste 10-15 årene har bruken av sosiale medier som ytringsplattform økt i Norge. I dag kan man raskt og enkelt nå et stort publikum med meningene sine ved kun få tastetrykk.

Departementsansattes roller og oppgaver har endret seg de senere årene og sentralforvaltningen



jobber i dag mindre med tradisjonelle forvaltningsoppgaver enn tidligere. Disse oppgavene er i større grad delegert til underliggende og ytre etater, mens departementene har fått andre oppgaver som sekretariat for politisk ledelse (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014, s. 107, Sejersted, 2014). Denne utviklingen kan få konsekvenser for balansen mellom forvaltningsverdiene. Den kan også ha endret grensene for hva og hvordan de ansatte kan ytre seg. Jeg kommer tilbake til disse utviklingstrekkene i teorikapittelet.

## 1.2 Problemstilling

Jeg benytter begrepene fra Dahl Jacobsen sin artikkel fra 1960 i oppgavens problemstilling.

Masteroppgavens problemstilling er dermed som følger:

- Hvordan påvirkes ansatte i departementene sin private bruk av sosiale medier av forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet?

Videre har jeg formulert noen delproblemstillinger eller forskningsspørsmål som jeg ønsker å finne svar på:

1. I hvilken grad bruker departementsansatte sosiale medier privat til å ytre meningene sine?
2. I hvilken grad vegrer departementsansatte seg for å ytre meningene sine ved privat bruk av sosiale medier?
3. I hvilken grad er departementsansatte trygge på hvor grensene går for hva de kan ytre seg om privat i sosiale medier?

Med utgangspunkt i problemstillingene utleder jeg noen hypoteser. Jeg kommer tilbake til disse i metodekapittelet.

Jacobsen skisserer ulike krav til gode problemstillinger. De bør være *spennende, enkle og fruktbare* (2018, s. 77). Min problemstilling er spennende. Den er slik jeg oppfatter det både samfunnsaktuell og interessant. Den er ikke nødvendigvis enkel, men med avgrensningene jeg har gjort, er den i hvert fall gjort vesentlig enklere enn dersom jeg hadde ønsket å undersøke alle ytringer i alle kanaler med alle ansatte i arbeidsforhold. Videre er problemstillingen fruktbar i den forstand at den er mulig å studere empirisk. Utviklingstrekkene som skissert over gjør også at det er interessant å betrakte forvaltningsverdiene i en ny tid. Så vidt jeg vet tilfører undersøkelsen også ny kunnskap, da jeg ikke kan se at det har blitt gjort tilsvarende undersøkelser om departementsansatte tidligere. Like fullt forholder jeg meg til tidligere

forskning, både juridiske betraktninger om ytringsfrihet for arbeidstakere, befolkningens bruk av sosiale medier og forskning om departementenes funksjon, oppgaver og departementsansattes mulige rollekonflikter.

### 1.3 Formål med undersøkelsen

Formålet med å undersøke denne tematikken er å ha et grunnlag til å kunne vurdere status for opplevelsen av ytringsfrihet i departementene. Sosiale medier har potensial til å ha en demokratiserende funksjon ved at hver enkelt av oss kan bidra med meningsytringer i den offentlige debatten. Dersom det viser seg at departementsansatte, på grunn av forhold ved arbeidsplassen, i liten grad deltar i det offentlige ordskiftet, kan det diskuteres om vi står overfor et demokratisk problem. Departementsansatte er en høyt utdannet, faglig sterk demografisk gruppe som besitter kompetanse som kunne bidra oppklarende og berikende i det offentlige ordskiftet. Avslutningsvis drøfter jeg eventuelle konsekvenser det kan ha om disse ikke bidrar i det offentlige ordskiftet.

### 1.4 Avgrensninger og bruk av begreper

Begrepet ytringsfrihet omhandler ikke bare verbale ytringer, men også fysiske handlinger. I oppgaven fokuserer jeg kun på ytringsfrihet som verbale, skriftlige ytringer framført på sosiale medier. Jeg utelukker altså ytringer i form av musikk, video, bilder, bevegelser, handlinger og muntlige ytringer. Videre avgrensner jeg oppgaven til å fokusere på lovlige ytringer, det betyr at det faller utenfor oppgavens område å vurdere ytringer med innhold som bryter med taushetsplikt (jf. forvaltningsloven (1967) og offentleglova (2006)), og også ytringer som kan utløse straffe- eller sivilrettslig ansvar.<sup>2</sup> Jeg ser heller ikke på ytringer som arbeidstaker har rett til å framsi i tråd med varslingsinstituttet jf. arbeidsmiljøloven § 2-4 (2005). Med undersøkelsen ønsker jeg å studere meningsytringer om politiske og samfunnsmessige spørsmål.

---

<sup>2</sup> Dette kan blant annet være ytringer som ærekrenkelser, pornografi, ulovlig behandling av personvern, eller ytringer som krenker en opphavers immaterielle enerett til sitt åndsverk. For en gjennomgang av hva som reguleres som ulovlige ytringer viser jeg til Bing, 2008.

Videre avgrensner jeg oppgaven til kun å omhandle ytringer i sosiale medier. Det betyr at den ikke omfatter leserinnlegg, kronikker og ytringer i andre redaktørstyrte offentlige medier. Jeg kommer tilbake til avgrensningen av sosiale medier i teorikapittelet.

I oppgaven undersøkes kun bruken av sosiale medier blant ansatte i departementene, selv om problemstillingen også er relevant for ansatte i andre organisasjoner. Ansatte i departementene er enhetene i undersøkelsen. Språklig vil betegnelsen variere, og begrepene byråkrat, departementsansatt og forvaltningsansatt brukes litt om hverandre. Begrepet embetsmann brukes imidlertid kun når det vises til ansatte som er utnevnt av Kongen i statsråd. Begrepene embetsverk, statsforvaltning, sentralforvaltning, forvaltning og administrasjon blir brukt som synonymmer til departementene. Begrepene *lojalitet*, *nøytralitet*, *faglig uavhengighet* og *ytringsfrihet* drøftes i teorikapittelet.

## 2. Teori

I dette kapitlet ser jeg nærmere på departementenes betydning for et demokratisk samfunn preget av politisk orden og god styring. Dette er nødvendig for å forstå konteksten de departementsansatte arbeider i. Jeg drøfter skillet mellom forvaltning og politikk, og kommer inn på Max Webers teorier om rasjonelt byråkrati. Jeg løfter også fram en diskusjon om hvorvidt departementene i dag kan betraktes som politiske aktører. Videre drøfter jeg om forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet kan oppleves som motstridende forventninger til ansatte i departementene. Jeg kommer kort inn på hvordan sosialisering viderefører normene for ansatte i departementene. Deretter vurderer jeg hvorvidt ansatte kan skille mellom rollene som profesjonell byråkrat og privatperson, før jeg til sist gjør rede for begrepet ytringsfrihet og ser på fremveksten av sosiale medier.

### 2.1 Demokrati som styringsform, politisk orden og god styring

Demokrati kalles også folkestyre, og er en styringsform der befolkningens<sup>3</sup> valgte representanter utformer regelverk og tar politiske valg. Fungerende styringsinstitusjoner ansees som nødvendige for å opprettholde et demokrati (Thorsen et al. 2019). I Norge bygger demokratiet på maktfordelingsprinsippet, der makten er delt mellom den lovgivende (Stortinget), den utøvende (Regjeringen) og den dømmende myndighet (domstolene). Vårt representative demokrati innebærer at vi velger mellom politiske alternativer (partier) i sammensetning av Stortinget. Ut fra sammensetningen i Stortinget utpeker Kongen en regjering. Forvaltningen er en del av den utøvende makt, underlagt den regjeringen Kongen har utpekt. Departementene står til regjeringens disposisjon for å forberede og implementere saker i tråd med hva Stortinget beslutter, og er en forutsetning for politisk orden (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Trondal, 2018, s. 14-15).

Fordelingen mellom den lovgivende, utøvende og dømmende myndighet anses som helt sentral for at et representativt demokrati skal fungere (Christensen et al., 2018, s. 70). Videre er

---

<sup>3</sup> Befolkningen forstås som landets voksne befolkning (Thorsen et al., 2019).

elementer som stemmerett, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og likestilling også sett på som forutsetninger for et velfungerende demokrati. Demokrati skiller seg fra andre styringsformer blant annet ved at det forventes folkelig deltakelse. Østerud beskriver ulike former for demokrati der forskjellene omhandler grad av folkelig oppslutning og deltakelse (2003, s. 139).

*Konkurransedemokrati* legger til grunn at det foregår en politisk konkurranse mellom partier, og at folkestyre dermed ikke er mulig i bokstavelig forstand. Velgerne stemmer på en politisk pakke, og partiene konkurrerer om å få flest mulig til å stemme på sin pakke. Innenfor denne teorien legges det til grunn at politikken styres av en begrenset maktelite og folkelig deltakelse mellom valgene synes dermed unødvendig. Med dette perspektivet er høy valgdeltakelse et sunnhetstegn, og økt opplutning ved valg kan være et tegn på at vi har oppnådd “mer demokrati” slik Stoltenberg formulerte det etter 22. juli 2011 (Staude & Marthinsen, 2013, s. 17).

*Deltakerdemokrati* legger derimot stor vekt på folkelig deltakelse mellom valg. Denne formen betrakter demokrati som en samtale, eller diskurs, hvor meninger brytes mot hverandre til deltakerne kommer fram til det felles beste. Et aktivt deltakende demokrati kan lettere fatte beslutninger i tråd med befolkningens ønsker, forutsatt at det finnes gode diskusjonsfora og at deltakerne ønsker rasjonell enighet (Østerud, 2003, s. 139-140). I denne forstand er “mer demokrati” oppnådd ved økt omfang av deltakelse mellom valg (Staude & Marthinsen, 2013, s. 18). Deltakerdemokrati har også en annen begrunnelse, nemlig at deltakelse i seg selv har en egenverdi for deltakerne: “Politisk engasjement og medvirkning gir selvrespekt, erfaringer, sosial og menneskelig vekst, [og] ivaretar utfoldelsesbehov” (Østerud, 2003, s. 139). Noe av ideen er at deltakelse skaper mer deltakelse, fordi deltakeren ser at det nytter.

Omfanget på deltakelsen kan øke langs to akser, både i antallet som bidrar i samtalen, men også i kvaliteten på det som fremføres av argumenter. Det siste omtales gjerne som *samtaledemokrati*, og er beslektet med begrepet om *deliberativt*<sup>4</sup> demokrati (Martinussen, 2003). Jürgen Habermas sine teorier om borgerlig offentlighet legger samtaledemokrati til grunn. For ham var et viktig poeng at folkelig engasjement og løpende debatt ville påvirke og utvikle de politiske preferansene. Diskusjonene skulle være åpne for berørte parter og alle skulle kunne komme med

---

<sup>4</sup> Deliberasjon betyr overveielse eller rådslagning (Gundersen, 2018).

nye argumenter eller kritikk av eksisterende standpunkter (Habermas, 1962, Grimen, 2007, s. 351). Samtaledemokrati forutsetter at vi som borgere kan endre standpunkt dersom vi blir presentert for ny innsikt og bedre argumenter. “Mer demokrati” betyr i denne sammenhengen “bedre samtaler”. Tanken er at kvaliteten på politiske beslutninger blir bedre om temaet i forkant har vært utsatt for offentlig debatt med bred deltakelse. I praksis vil det være vanskelig å skille klart mellom de tre idealtypene for demokrati ettersom de er tre sider av samme overordnede sak. Et tydelig skille er likevel at med deltakerdemokrati og samtaledemokrati som ideal, blir bruk av ytringsfriheten sentralt, mens ved konkurransedemokrati er høy valgdeltakelse det vesentligste.

Modellene for deltaker- og samtaledemokrati peker i retning av at det er viktig at flest mulig - også ansatte i departementene - bidrar i den offentlige debatten. Som vi skal se er det imidlertid argumenter som taler for at de bør la det være. Departementene er øverste nivå i forvaltningen og sekretariat for den valgte politiske ledelsen. De er institusjoner hvor politikk og administrasjon møtes. For å opprettholde politisk orden er det nødvendig at departementene ivaretar befolkningens rettssikkerhet, samt benytter fellesskapets ressurser på den faglig sett mest mulig effektive måten. Systemet bygger i stor grad på en idé om at det finnes et skille mellom politikk (valg mellom verdier) på den ene siden og administrasjon og forvaltning (faglig vurdering av virkemidler og implementering av disse) på den andre siden. I neste avsnitt skal jeg se nærmere på dette skillet.

### 2.1.1 Skillet mellom politikk og administrasjon

Weber tegnet et klart skille mellom politikk og administrasjon som to ulike sfærer med forskjellig ansvar og oppgaver. Webers teorier om det “rasjonelle byråkratiet” stod som en motsetning til organisasjonsformer preget av korrupsjon og der riktig slektskap kunne gi makt. Han beskrev et system der legal rasjonalitet ligger til grunn for menneskenes handlinger. I det rasjonelle byråkratiet ansettes kun de best faglig kvalifiserte personene som er utdannet til arbeidet. Arbeidet organiseres med stor grad av arbeidsdeling og spesialisering. Styringen av de ansatte skjer ved hjelp av generelle regler i en hierarkisk struktur, og som ansatt byråkrat inngår man i et “(...) fignadert karrieresystem som belønner den lojale og plikttoppfyllende funksjonæren” (Fivelsdal & Sterri, 2018). For Weber var altså idealsituasjonen at *byråkraten*

skulle være upåvirket av egne følelser, tanker og meninger, og presentere analytiske fakta om hvilke midler som på en mest mulig effektiv måte kan benyttes til å nå de politiske målene. *Politikeren* kunne derimot være lidenskapelig og gjøre sine valg basert på verdier og ideologier (Weber, 1971, s. 22). Selv om Weber var opptatt av skillet mellom fag og politikk, virket han like fullt klar over at mennesker ikke nødvendigvis er fullt ut rasjonelle, og at et stramt skille mellom hva som er politikk og hva som er faglige arbeidsoppgaver dermed er vanskelig. Han uttrykte for eksempel at ethvert teknisk problem “kan få politisk betydning” (Weber, gjengitt i Jacobsen, 2016, s. 35). Hans teorier om det rasjonelle byråkrati sees likevel på som et ideal å strekke seg etter, og de ligger til grunn som styringsprinsipper for vårt forvaltningssystem.

Innenfor systemteori hevdes det derimot at det er umulig å skille mellom hva som er administrasjon og faglige oppgaver, og hva som er politikk (Jacobsen, 2016, s. 37). Systemet er en helhet der alt henger sammen. Byråkratene er med å sette saker på dagsorden. De foreslår saker de mener bør utredes og de kan sile ut saker de mener ikke har politisk interesse. Videre spiller de en politisk rolle i utredningsarbeid, blant annet ved å unnlate fakta eller framstille noen alternativer mer detaljert enn andre. Dette trenger ikke være bevisst, men snarere et resultat av at fullstendig rasjonell oversikt over fakta og alle mulige handlingsalternativer er umulig. Behov for større faglig overblikk er i seg selv et argument for å etterstrebe en tverrfaglig og heterogen rekruttering og sammensetning av forvaltningsansatte. Videre spiller administrasjonen en vesentlig rolle ved implementering av politiske beslutninger. Hvis vi legger rasjonell-aktør-teori til grunn, kan det være mange til dels motstridende interesser i implementeringsfasen.<sup>5</sup> Departementsansatte kan bevisst eller ubevisst påvirke i hvilken grad politiske vedtak tas videre og gjennomføres. Dette brukes som argument mot at det er mulig å trekke et skarpt skille mellom administrasjon og politikk (Jacobsen, 2016, s. 39).

Selv om teoretikerne ikke er helt enige om akkurat hvor grensen går mellom fag/administrasjon og politikk, synes det som om det er viktig å opprettholde idealet om skillet “(...) for å bevare

---

<sup>5</sup> Motarbeiding av politiske vedtak kan skje på alle administrative nivåer, ikke minst av *bakkebyråkrater*. Begrepet omfatter byråkrater “på bakkenivå” som har direkte interaksjon med borgere på vegne av staten. Selv om disse handler i tråd med gjeldende regelverk kan de gjøre skjønnspregede vurderinger i arbeidet som tilfredsstillende deres egne preferanser, og er dermed viktige i implementering av politiske vedtak (Winter, 2008, s. 163).

hele styringsstrukturens legitimitet” (Jacobsen, 2016, s. 32). Politikerne skal formulere mål og velge mellom verdier, mens administrasjonen skal definere og utrede hvilke midler som faglig sett kan gi “best” måloppnåelse. Med et godt fungerende statsapparat som vi har, er det all grunn til å tro at forvaltningsverdiene står sterkt blant de ansatte i det norske byråkratiet.

## 2.2 Forvaltningsverdier

Uansett hvor skillet går mellom fag/administrasjon og politikk synes det å være bred enighet om at departementsansatte skal finne de beste midlene til å nå de politiske målene. Dette innebærer at det er flere hensyn som må ivaretas, slik Dahl Jacobsen også drøftet i sin klassiske studie fra 1960. Det er et viktig forvaltningsprinsipp at ansatte i sentralforvaltningen skal være lojale mot den politiske ledelsen. Samtidig skal embetsverket også være nøytralt og faglig uavhengig. Dette er til dels motstridende forventninger. I de neste avsnittene skal jeg gå dypere inn i begrepene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

### 2.2.1 Lojalitet

Store norske leksikon definerer at ordet lojal handler om å være trofast overfor sin gruppe, sitt parti, å “bøye seg for de beslutninger som tas der” og å være til å stole på (Gundersen, 2018). For ansatte i departementene innebærer dette at man trofast skal tjene den sittende politiske ledelsen uavhengig av politisk tilhørighet. Weber mente at byråkratens politiske lojalitet var sentral for at styringssystemet skulle fungere. Byråkratens oppgave var å svare ut en ordre selv om den eventuelt stod i strid med egen oppfatning om saken. Likevel trakk Weber inn et viktig premiss: Byråkraten skulle være politikerens trofaste tjener, forutsatt at samfunnet er bygget opp av legitime lover og regler (Weber gjengitt i Jacobsen, 2016, s. 22). Selv om byråkraten skulle tjene politikerens, skulle lojaliteten først og fremst være overfor systemet og de formelle reglene. Vi kan snakke om en form for systemlojalitet. Byråkraten skal fungere autonomt “hvis det er konflikt mellom det herskeren som person befaler og det en regel sier” (Jacobsen, 2016, s. 22). I en slik situasjon skal byråkratens følelser, verdier og meninger “slås på”. Dette er i tråd med



varslingsinstituttet som i dag ivaretas av arbeidsmiljøloven (2005).<sup>6</sup> Det er også poengtert i avsnittet om lojalitet i Retningslinjer Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk: “Embetsverket skal opptre lojalt overfor regjeringens politikk innenfor de rammene som de rettslige normene setter” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 7).

Enhver som er i et ansettelsesforhold har en lojalitetsplikt overfor arbeidsgiveren. *Lojalitetsplikt* betyr rettslig sett at arbeidstaker har forpliktet seg til å slutte opp om arbeidsgiverens legitime interesser, og til å avstå fra å skade disse interessene og arbeidsgivers omdømme (Elvestad, 2011, s. 131). Selv om forvaltningsverdien lojalitet innebærer at den departementsansatte trofast skal følge den politiske ledelsens vilje, er det relevant å stille spørsmålet: Hva er egentlig arbeidsgiverens legitime interesser? Er det å sikre stabilitet ved å tilrettelegge for gjenvalg av sittende politiske regime eller er det å trygge utviklingen av landet ut fra faglige kriterier? Videre er det verdt å spørre hvem som er den egentlige arbeidsgiveren for en ansatt i et departement. Er det departementet i seg selv (som kan ha egne interesser, for eksempel å ivareta et godt omdømme), er det den sittende statsråden i det aktuelle departementet, hele regjeringen eller hele sentralforvaltningen?

Elvestad påpeker at ansatte i offentlig sektor ikke bare må være lojale overfor arbeidsgiveren, men at de også har en generell lojalitetsplikt overfor allmennheten som forvaltningen er satt til å betjene (2011, s. 132). De etiske retningslinjene for statstjenesten bemerker også at departementsansatte skal tjene innbyggerne: “Først og fremst må vi huske på at det er innbyggerne statstjenesten er til for” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Hensynet til innbyggerne synes i så måte å være det viktigste etiske premisset for statsansatte. Da er det relevant å stille spørsmål om hvordan og når departementsansatte best sikrer allmennhetens interesser. Skal disse kun indirekte sikres gjennom politiske valg (i tråd med konkurransedemokrati-perspektivet), eller har departementsansatte også en lojalitets- og informasjonsplikt overfor landets befolkning mellom valgårene?

---

<sup>6</sup> Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten hvor de jobber så lenge de går frem på en forsvarlig måte, uten at dette gjengjeldes av arbeidsgiver (Difi, 2017).

Den ansatte har i alle tilfeller en sannhetsplikt, især overfor sittende statsråd. “[E]mbetsverket [har] en plikt til å bidra til at departementet og statsråden ikke gir eller bringer videre uriktige eller villedende opplysninger til andre” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 21). Dette kan innebære risiko for at departementsansatte havner i en uheldig spagat dersom det er motstrid mellom innbyggernes (informasjons)behov og den politiske viljen, også utover det som reguleres av varslingsinstituttet. Hvem skal byråkraten utvise lojalitet til da?

Dahl Jacobsen definerer ikke begrepet lojalitet, men skriver at det står strid om “presisering av lojalitetsbetegnelsen”:

[Lojaliteten] kan ytre seg så å si på det rituelle plan ved at en passivt godkjenner de nye makthavere, eller den kan også manifesteres ved aktiv støtte under utarbeidelsen og iverksettelsen av nye programmer (Dahl Jacobsen, 2008, s. 22).

Her indikerer han at lojalitet kan graderes på en akse fra *passivt lojal* (godtar makthaverne, og følger og utøver det som vedtas, men tar ingen egne initiativer) til *aktivt lojal* (følger og utøver det som vedtas, og tar egne initiativ til å utvikle ny politikk og nye løsninger som er i tråd med den politiske ledelsens ideologi). Det er nærliggende å anta at en statsråd med et tilhørende embetsverk som er aktivt lojale vil framstå som mer handlekraftig og få gjennomført mer av sin politikk, enn en statsråd med et passivt lojalt embetsverk. Likevel er det vanskelig å hevde at det passivt lojale embetsverket er noe annet enn lojalt.

Det kan hevdes at for å ivareta lojalitetskravet (og balansere dette mot nøytralitetskravet), må den ansatte løse sine oppgaver med energi, men ikke med entusiasme (Christensen et al. 2018, s. 70). Men hvor går skillet mellom mangel på entusiasme (passivt lojal) og trenering av saker (illojal)? Og i det store og det hele, er det egentlig en bra ting om byråkrater jobber uten entusiasme? Satt på spissen kan kanskje idealet om en teknisk saklig, kald og følelsesløs administrasjon være et lite effektivt apparat for styring og utvikling?

Uansett er det et viktig poeng at politisk lojalitet ikke innebærer at embetsverket skal avstå fra å vise faglig motstand eller la være å komme med faglig forankrede motargumenter til de politiske føringene. Tvert imot vil kravene til forvaltningsverdien faglig uavhengighet, som vi skal se, tilsi

at det er svært viktig at embetsverket ivaretar faglige hensyn. Lojalitetsplikten grenser dermed mot lydighetsplikten. Når en politisk beslutning først er fattet, skal den følges opp lojalt og lydig.

Det følger av lojalitetsplikten at statsansatte skal reise de nødvendige motforestillinger før en avgjørelse tas, (...). Når avgjørelsen er tatt, følger det like klart av lydighetsplikten at avgjørelsen skal iverksettes hurtig og effektivt innenfor de opptrukne rammer, (...) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

Det er verdt å stoppe opp ved denne formuleringen, for hvor langt skal lydighetsplikten gå? Innebærer denne plikten at byråkraten er fritatt fra ansvar dersom politikken som føres av en demokratisk valgt politisk ledelse strider mot byråkratens oppfattelse av rett og galt? Vi har sett at egne meninger, følelser og moral hos byråkraten skal “slås på” dersom politiske beslutninger strider mot lover og regler. Men hva med umoralske beslutninger? Moral handler om menneskelige verdier, men dette er også knyttet tett opp mot ideologi og politiske holdninger. Et samfunns kollektive verdisyn er i konstant utvikling. For eksempel er synet på homofili og abort generelt annerledes i Norge i dag enn det var for 30-50 år siden. Hvor er grensen for lydighetsplikt dersom politikken strider mot byråkratens egen moralske overbevisning?

Som vi har sett er altså ikke lojalitetsbegrepet nødvendigvis helt entydig. Ifølge Jacobsen var Weber heller ikke klar med tanke på begrepet lojalitet, siden han også syntes å mene at byråkraterne skulle kunne bindes til lydighet (lojalitet) ved bruk av materiell godtgjørelse og sosial prestisje (Weber, 1971, s. 12). Weber antydte også en skepsis overfor den “umenneskeliggjøringen” som lojalitetsforståelsen ville medføre for byråkraten (Weber, gjengitt i Jacobsen, 2016, s. 24). Selv om det kan være delte oppfatninger om hvor de ansattes lojalitet bør ligge, synes det å være stor grad av enighet om at byråkraten bare kan oppfylle lojalitetskravet ved å sette personlige interesser, meninger, moral, antipatier og sympatier til side.

### 2.2.2 Nøytralitet

Vi har sett at et lojalt embetsverk føyer seg etter de politiske beslutningene, så fremt disse er innenfor gjeldende regelverk. Ettersom vårt forvaltningssystem baserer seg på fast ansatte byråkrater, innebærer lojalitetskravet at embetsverket nødvendigvis også må være politisk nøytralt. Sagt med andre ord må lojaliteten kunne overføres til regjeringer av skiftende politisk farge (Christensen et al. 2018, s. 70). “Et viktig kjennetegn på embetsverkets nøytralitet er at det

kan betjene enhver regjering uansett parti” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 25). For at departementene skal ha både posisjons- og opposisjonspolitikernes tillit, må byråkratene forholde seg til den politiske ledelsen på samme måte uavhengig av hvem som har rollen som statsråd. Nøytralitetskravet er også knyttet opp mot innbyggernes behov for rettssikkerhet og likebehandling. Embetsverket skal tjene loven og systemet, og behandle like saker likt (Sejersted, 2012, s. 3).

Det er en innebygget motsetning mellom lojalitet og nøytralitet. Lojalitetskravet forutsetter at den ansatte arbeider for å nå de politiske målene, men den ansatte skal ikke identifisere seg med målene eller et bestemt partipolitisk program. Hvis embetsverket arbeider politisk og dermed ikke er nøytralt, kan det svekke tilliten til embetsverkets integritet ved neste regjeringsskifte (St.meld. 11 (2000-2001), s. 10). Byråkraten må derfor balansere kravet til lojalitet overfor statsråden og regjeringen opp mot kravet om å være partipolitisk nøytral. Et viktig skille er dermed at den ansatte ikke skal jobbe med partipolitikk. I praksis er det imidlertid vanskelig å definere dette skillet. Vi har allerede sett at det kan være uklart hvor grensen går mellom hva som er fag og hva som er politikk. Videre skal den ansatte jobbe for at statsråden lykkes, og dette innebærer også til en viss grad å jobbe for at statsrådets politiske parti lykkes. Av dette følger at det er vanskelig for byråkraten å være fullt ut lojal uten at det går på bekostning av hennes egen partipolitiske nøytralitet (Glomsrud, 2017, s. 12).

Samtidig som verdiene nøytralitet og lojalitet står i et motsetningsforhold, kan vi også si at de er beslektet. Nøytralitetskravet innebærer at embetsverket skal være objektivt. På samme måte som for lojalitetskravet innebærer dette at “den enkelte ansattes personlige interesser, meninger, moral, antipatier og sympatier ikke skal danne grunnlag for vurderinger og råd” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 26). En måte å være lojal på er dermed å være helt nøytral. Når en ny regjering overtar makten er byråkraten nøytral hvis hun umiddelbart klarer å vende sitt perspektiv og være lojal overfor de nye makthaverne.

Ut fra dette virker det nærliggende å anta at det er lurt å ansette byråkrater som i liten grad har tatt standpunkt og innehar egne meninger om politiske og samfunnsmessige spørsmål. Men slik er det ikke. Det er derimot god grunn til å tro at de som jobber i departementene er

samfunnsengasjerte mennesker. Datagrunnlaget brukt av Christensen et al. fra 1976 til 2016 viser at ansatte i departementene i større grad enn befolkningen for øvrig er, eller har vært, medlemmer av politiske partier. I 2016 var 7 prosent av befolkningen medlemmer eller forhenværende medlemmer i et politisk parti, mens tilsvarende tall for departementsansatte er 31 prosent (Christensen et al., 2018, s. 57). Departementsansatte er dermed klart overrepresentert som politisk engasjerte sammenlignet med resten av befolkningen.<sup>7</sup>

Som vi allerede har sett, kan det hevdes at byråkraten *ikke* kan være helt nøytral, fordi hun aldri kan ha fullstendig overblikk (Jacobsen, 2016, s. 38). En kan også stille spørsmål ved om den ansatte kan være nøytral dersom hun også selv er medlem i et politisk parti. Likevel viser Christensen et al. sine studier fra 2016 at bare rundt 5 prosent av de departementsansatte mener at egne politiske holdninger og oppfatninger påvirker handlinger og prioriteringer i jobbsituasjonen (2018, s. 66). Til tross for at flere departementsansatte er medlemmer i politiske partier enn befolkningen for øvrig, opplever de selv at de i liten grad påvirkes av personlige politiske preferanser i sitt daglige arbeid. Med andre ord er det deres egen opplevelse at de ivaretar forvaltningsverdien nøytralitet. Christensen et al. bemerker at tallene må tolkes med forsiktighet da dette også er vårt politiske systems forventning til de ansatte: “Å ta hensyn til nøytraliteten bidrar til forvaltningsansattes faktiske uavsettelse” (2018, s. 82). I analysekapitlet vurderer jeg dette opp mot mine funn.

### 2.2.3 Faglig uavhengighet

Forvaltningsverdien faglig uavhengighet er også sentral for å opprettholde et legitimt styringssystem. Befolkningen må ha tillit til at politiske beslutninger fattes på bakgrunn av gode, faglig kvalifiserte vurderinger. Faglig uavhengighet griper inn i prinsippet om *fagstyre*. Dette prinsippet innebærer at beslutninger bygger på vitenskapelig grunnlag, og ikke er basert på

---

<sup>7</sup> Det er interessant å merke seg at andelen departementsansatte med medlemskap eller forhenværende medlemskap i politisk parti gikk ned fra 40 prosent i 1976 til 31 prosent i 2016, mens tilsvarende tall for hele befolkningen viser en nedgang på bare 2 prosentpoeng (Christensen et al., 2018, s. 57). Det faller utenfor denne oppgavens mulighetsrom, men det kunne være interessant å undersøke hvorfor det politiske engasjementet i departementene faller. Har det sammenheng med en eventuell utvikling av departementene som politiske aktører? Eller har noe endret seg i rekrutteringen av ansatte?

gjetning eller synsete råd. Ekspertene bør ikke styre (det er ikke *meritokrati* eller *teknokrati*), men de politiske beslutningene bør være tuftet på faglige argumenter (Christensen, et al. 2014, s. 19). Det er de ansattes oppgave å sørge for at sakene bli belyst ut fra et best mulig faglig grunnlag, også i tilfeller hvor de vet at dette er i motstrid til den sittende statsrådens politiske prosjekt. Vi har allerede sett at byråkraten lydige og lojalt skal følge det som er politisk besluttet, men inntil beslutningen er fattet innebærer hensynet til faglig uavhengighet at det er et selvstendig poeng ”å fremme de faglige argumentene selv om de kan lede til en annen konklusjon enn hva den politiske ledelsen måtte ønske” (Christensen et al., 2018, s. 71).

Christensen et al. sine undersøkelser viser at utdanningsbakgrunn påvirker de ansattes faktiske adferd (2018, s. 65). Hele 67 prosent svarer at utdanningsbakgrunn er meget/nokså viktig for å forstå egen handlemåte, prioriteringer og lignende i jobbsituasjonen. Ifølge deres undersøkelser er faglig bakgrunn den viktigste forklaringsvariabelen for adferd, mens demografiske faktorer som kjønn, alder og geografisk opphav i mindre grad påvirker de ansattes handlinger (Christensen et al., 2014, s. 96-97). Selv om et argument er faglig, behøver det imidlertid ikke å være verdinøytralt. Det kan være ulike verdier tilknyttet forskjellige fagretninger. Økonomer vil for eksempel kunne argumentere ut fra hensyn til kostnadseffektivitet, mens jurister kan hevdes å ha mer fokus på rettssikkerhet (Christensen et al., 2018, s. 71). Vi kan med andre ord anta at det kan oppstå konflikt mellom ulike faglige retninger innad i forvaltningen. Som vi har sett er det heller ikke alltid åpenbart hvor skillet går mellom faglige og politiske vurderinger.

En undersøkelse utført av Statskonsult fant at ansatte i departementene opplever at faglig kvalitet er grunnleggende for vurderingen av om embetsverket ”gjør en god jobb med politikktutforming” (2007, s. 14). Begrepet *faglig kvalitet* viser her til at alternativer i handlingsrommet er presentert, og at konsekvenser av alternativene er grundig utredet. Respondentene i denne undersøkelsen mente at faglige feil kan være svært ødeleggende for statsråden (Statskonsult, 2007, s. 14). Faglige feil kan være både faktafeil, slurvefeil eller at byråkraten bevisst eller ubevisst har utelatt alternative løsninger. Statskonsults undersøkelse viste at forvaltningsverdien faglig uavhengighet står sterkt blant departementsansatte. Enkelte bemerket at det er lettere å uttrykke motforestillinger og komme med faglige innvendinger i dag (det vil si i 2007) når embetsverket

har tettere kontakt med politisk ledelse (statssekretærer har interne møter med fagavdelinger) og det “generelt er mindre respekt for hierarkiske posisjoner” (Statskonsult, 2007, s. 16). Funnet er i tråd med Christensen et al. sine undersøkelser fra 2018. Deres data viser også at det er en sterk norm i sentralforvaltningen om å framsette sine faglige synspunkter overfor politisk ledelse også i tilfeller hvor det er forventet motstand eller strid omkring synspunktene (2018, s. 87).

At faglige hensyn ligger til grunn i byråkratens virke var også Dahl Jacobsen inne på i sin artikkel fra 1960. Det faglige skal råde, uansett hvor “støtende de [synsmåtene] enn kan være for de politiske makthavere” (Dahl Jacobsen, 2008, s. 21). Dette betyr også at embetsverket ikke skal ta partipolitiske hensyn når det “innhenter fakta, foretar faglige vurderinger og driver skjønnsutøvelse eller gir råd til politikere” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 24). Samtidig kan byråkratens faglige uavhengighet stå i motstrid til lojalitetskravet. For eksempel kan et politisk ønske om å redusere antallet strekningsmålinger på norske bilveier stå i konflikt med de faglige vurderingene om at disse redder liv (Vegvesenet, 2013). Dahl Jacobsen beskrev konflikten som en kamp mellom to former for status, en hierarkisk status og en status basert på at en behersker et bestemt kunnskapsfelt. “Forventningene krysses når det gjelder hvilken gjennomslagskraft den faglige autoritet skal ha i forholdet til den hierarkisk betingede myndighet” (Dahl Jacobsen, 2008, s. 27).

Ettersom det kan oppstå ubehagelige situasjoner som følge av motstridende forventninger mellom faglige argumenter og politisk lojalitet, har embetsmenn et sterkt vern mot oppsigelse, jf. statsansatteloven §§ 27 og 28 (2017). “[Embetsmenn] skal kunne fremme saklige innsigelser og motforestillinger, uten å risikere sin stilling av den grunn” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 13). Også øvrige statsansatte har et sterkt stillingsvern. En eventuell oppsigelse er ikke saklig begrunnet dersom det finnes en annen stilling å tilby den statsansatte, jf. statsansatteloven §§ 19 og 20 (2017).

På samme måte som med forvaltningsverdiene lojalitet og nøytralitet må byråkratens personlige meninger, moral, antipatier og sympatier settes til side for å ivareta forvaltningskravet om faglig uavhengighet. For å oppfylle kravene til forvaltningsverdiene må byråkratene enkelt sagt la sine

meninger om politikk og samfunnsspørsmål bli igjen hjemme når de drar på jobb. Før jeg drøfter om dette er mulig, berører jeg hvorfor forvaltningsverdiene stadig står sterkt.

#### 2.2.4 Forvaltningsverdiene består

Undersøkelsene presentert i delkapitlene støtter en påstand om at de ansatte i departementene i stor grad lykkes i å opptre i tråd med forventningene til forvaltningsrollen. Christensen et al. hevder at *sosialisering, disiplinering og kontroll* er viktig for at forvaltningsverdiene forblir rådende. Med sosialisering menes at “gjeldende verdier, normer og virkelighetsoppfatninger internaliseres i individer. Det betyr at de lagres og tas for gitt uten nærmere refleksjon og begrunnelse” (Christensen et al., 2018, s. 20). Sosialisering gjør at den enkelte byråkrat disiplineres til å skille mellom sine egne personlige meninger, og hensyn og verdier relatert til den formelle rollen (Christensen et al., 2018, s. 83). Jacobsen på sin side påpeker at den ansatte også blir utsatt for sosialisering i sine øvrige omgivelser utenfor arbeidsplassen, og at byråkraten dermed også vil påvirke den eksisterende kulturen på jobb (2016, s. 44). Imidlertid er det lite som tyder på at påvirkningsforholdet primært går den veien.

Christensen et al. viser til at heller ikke nyansatte bidrar til å endre forvaltningens sosiale og demografiske sammensetning. De trekker blant annet fram at dette kan komme av at det vil være i de ansattes egeninteresse å handle i overensstemmelse med rolleforventningene (2018, s. 18). Dette kan særlig gjøre seg gjeldende for ansatte tilsatt i midlertidige stillinger. Det er også nærliggende å anta at de fleste vil føle en moralsk forpliktelse til å følge forvaltningsverdiene, og med et institusjonelt teoretisk perspektiv vil de ansatte trolig motiveres av et omforent eksistensielt formål med arbeidet (Christensen et al., 2018, s. 22-23). Sosialisering inn i en forvaltningskultur kan dermed betraktes som et konserverende element, som sørger for at politiske skifter gjennomføres fredelig og gir samfunnet stabilitet. Det gjør at samfunnet “sikre[r] kontinuerlig myndighetsutøvelse gjennom alle politiske stormer” (Dahl Jacobsen, 2008, s. 21). Samtidig kan dette virke lammende for politiske reformforsøk eller omgivelsesdrevet endring, og begrense politikeres mulighet til å gjennomføre sine løfter til velgerne. Det kan også bidra til at departementene framstår som svært upersonlige. Det kan derfor være teoretisk interessant å betrakte departementene som en egen politisk aktør.



## 2.3 Departementene som politisk aktør

Som jeg var inne på innledningsvis har departementenes oppgaver endret seg over tid. Tradisjonelle forvaltningsoppgaver som behandling av enkeltsaker er i dag i omfattende grad delegert til underliggende og ytre etater, mens departementene i større grad har fått andre oppgaver som handler om å utøve rollen som sekretariat for politisk ledelse (Christensen et al. 2014, s. 107, Sejersted, 2014, Ulserød, 2018). Dette handler blant annet om å utforme politikk, skrive talepunkter, håndtere media, følge opp anmodningsvedtak og besvare muntlige og skriftlige spørsmål fra opposisjonen på Stortinget. Det kan dermed argumenteres for at departementene er en stadig mer sentral bidragsyter i *politikkutvikling*. Slik kan det hevdes at sentralforvaltningen har blitt en viktigere politisk aktør, og at politikk og forvaltning i så stor grad har smeltet sammen at departementene har utviklet seg fra sekretariat for politisk ledelse til å bli “politiske sekretariat” (Christensen et al., 2018, s. 46 og s. 73).

Synet på departementene som politisk aktør underbygges også av at det har vært en fordobling i antallet politiske stillinger tilknyttet departementene (statssekretærer og politiske rådgivere) fra ca 30 stillinger i 1976 til 60 stillinger i 2016 (Christensen et al., 2018, s. 45). Statskonsults funn fra 2007 viser at det er svært tett og integrert kontakt mellom politikere og embetsverk, og at embetsverket er involvert i taktisk-strategiske politiske beslutninger: “Politisk ledelse synes i det hele tatt å oppfatte embetsverket langt på vei som del av samme lag, og embetsverket ser ut til å føle seg bekvem med dette” (2007, s. 30). Respondentene i denne undersøkelsen trakk fram at *politisk forståelse* er blitt en viktigere faglig kompetanse de senere årene, og at dette kan handle om å være i forkant av saker som kan bli relevante for statsråden, så vel som å sette politisk relevante saker på dagsorden (Statskonsult, 2007, s. 14).

Framveksten av kommunikasjonsavdelinger kan også være et tegn på en dreining mot departementene som politisk sekretariat. I 1992 var det 30 kommunikasjonsarbeidere i departementsfellesskapet, mens det var 120-130 ansatte i slike stillinger i 2016. Dette kan indikere at *politikkformidling* er blitt en viktigere oppgave (Christensen et al., 2018, s. 32). I dag går alle mediehenvelser via kommunikasjonsavdelingene (egen erfaring), mens praksis for

15-20 år siden generelt var mindre regulert. Da var det ikke uvanlig at i hvert fall ekspedisjonssjefer uttalte seg om saker med betydelig politisk tilsnitt (Statskonsult, 2007, s. 21). Flere journalister hevder i dag at det også er vanskeligere å få kommentarer fra politisk ledelse uten at dette også har gått via kommunikasjonsrådgivere i embetsverket (Figenschou et al., 2017, (mangler paginering)). På denne måten kan det hevdes at departementene har ganske stor grad av kontroll over innpakningen av budskapet som formidles på vegne av virksomheten så vel som fra den politiske ledelsen. Dette kan underbygge en påstand om at departementene i større grad arbeider for statsrådets partipolitiske mål, på bekostning av nøytralitetskravet. Det støtter også til en viss grad at det forventes større grad av politisk lojalitet fra de ansatte enn tidligere, kanskje på bekostning av faglig uavhengighet.

Christensen et al. sine funn støtter likevel ikke at departementene har blitt politiske sekretariater. De bemerker at hvis dette skulle stemme, burde de funnet at forvaltningsverdien faglig uavhengighet hadde vært mindre viktig. Deres data dokumenterer snarere at faglig uavhengighet har blitt viktigere over tid (Christensen et al., 2018, s. 73). Statskonsults undersøkelse viste at de ansatte i større grad behøver *politisk forståelse*. Imidlertid kan det diskuteres om dette er et faglig hensyn og en ervervet kompetanse. Etter min vurdering inngår ikke politisk forståelse i den opprinnelige betydningen av forvaltningsverdien faglig uavhengighet.

Endringene i departementenes oppgaver har vært en del av en villet utvikling, men flere har uttrykt bekymring for om det fører til at grensen mellom fag og politikk blir enda mer uklar (Ulserød, 2018). Dette kommer også fram i Statskonsults undersøkelse:

Hvis det er slik at politikere og embetsverk arbeider stadig mer integrert, kan vi også anta at det vi kan kalle gråsonen er blitt større, altså at embetsverket i flere sammenhenger enn tidligere kan være i tvil om de er i ferd med å komme over i en politikerrolle (Statskonsult, 2007, s. 31).

Det blir også hevdet at utviklingen kan ha hatt konsekvenser for balansen mellom forvaltningsverdiene. “Særlig synes lojalitetskravet i praksis å ha fått noe større tyngde på bekostning av nøytralitetskravet” (St.meld. nr. 11 (2000-2001), s. 13). Balansen, særlig mellom nøytralitet og lojalitet, kan også ha blitt satt på prøve de siste 10-15 årene etter at partier lenger fra midten i den politiske skalaen har kommet inn i regjeringskontorene (Frp og SV). Samtidig trenger ikke nødvendigvis økt politisk lojalitet å gå på bekostning av forvaltningsverdiene

nøytralitet og faglig uavhengighet. De politiske informantene i Statskonsults undersøkelse trakk fram at de var imponert over embetsverkets evne til å endre taktisk-strategisk perspektiv etter et maktskifte (2007, s. 30). Både Christensen et al. og Statskonsult sine undersøkelser indikerer at embetsverket evner å ivareta balansen mellom forvaltningsverdiene også når en ny politisk ledelse flytter inn på kontoret.

Hvis vi betrakter departementene som politiske aktører som i stor grad bidrar i politikktutvikling, kan vi stå overfor et demokratisk problem, ettersom disse ikke står ansvarlig (de kan ikke byttes ut ved valg) overfor folket. Selv med klare regler og retningslinjer, og stor grad av politisk kontroll og overvåking av beslutninger, vil administrasjonen (på samme måte som bakkebyråkrater jf. fotnote 5 s. 14) fatte beslutninger preget av skjønnsmessige vurderinger. Det betyr at personlige vurderinger kan gjøre seg gjeldende i beslutningen (Jacobsen, 2016, s. 47). Før jeg skal gå nærmere inn på byråkratenes ytringsfrihet og sosiale medier som ytringsplattform, skal jeg drøfte skillet mellom rollene som profesjonell byråkrat og privatperson.

## 2.4 Roller som profesjonell byråkrat og privatperson

Gjennomgangen av forvaltningsverdiene viste at det er nødvendig at byråkraten lar sine personlige interesser, meninger, moral, antipatier og sympatier bli igjen hjemme når arbeidsdagen begynner. Dette hviler på et byråkratisk prinsipp om at det er mulig med et klart skille mellom rollene som profesjonell byråkrat og privatperson. Dahl Jacobsen viste til at samfunnet er bygget opp av ulike roller som har forskjellige forventninger. Hva som er akseptabel oppførsel vil avhenge av særtrekkene ved de ulike rollene, enten det er som “far og ektemake”, eller som “departementsfunksjonær og skatteborger” (Dahl Jacobsen, 2008, s. 19). Han hevdet videre at “[r]olleforskriften gir en ramme, og innenfor denne rammen er mange alternativer akseptable”. Det er altså mange ulike måter å fylle forskjellige roller på, men det følger gjerne med et sett med normer tilknyttet de ulike rollene. For å være en god departementsansatt er det ikke bare forventet at du respekterer forvaltningsverdiene, men også at du bidrar til at departementets tillit og omdømme ivaretas (Difi, 2018).

Dahl Jacobsen vedkjente at forvaltningsverdiene står i et spenningsforhold som gir ansattrollen et krysspres som kan “oppleves psykologisk, bli konfliktfylt og vanskelig å utøve” (2008, s. 20).

Dette krysspreset omhandler byråkratrollen i seg selv, og ikke i møte med rollen som privatperson. Selv om forvaltningsverdiene kan være vanskelige å balansere, mente Dahl Jacobsen at vi ikke skal forsøke å “løse” rolleklarheten de gir:

Rolleklarheten gjør forvaltningen relativt akseptabel både sett fra de fornyende og de bevarende krefter. Ble rollen gjort klarere i retning av mer forpliktende lojalitet, ville forvaltningsstaben måtte skiftes ut og bemannes på ny i takt med maktskiftene. Det motsatte alternativ ville være samstemmighet om et nøytralt byråkrati som av prinsipp ikke deltok i noen fornyende virksomhet som det sto politisk strid om (Dahl Jacobsen, 2008, s. 31).

Vi har sett at det kan være et uklart skille mellom fag og politikk. Som en følge av dette vil departementsansatte fatte beslutninger preget av skjønn. Selv om skjønn skal hvile på faglige vurderinger og politiske signaler, vil det trolig også preges av den ansattes egne meninger og verdier. Det er sannsynlig at “skillet mellom rollen som privatperson og som ansatt er glidende og uklar, og at den varierer over tid og mellom ulike situasjoner” (Jacobsen, 2016, s. 48).

Skillet mellom arbeidstid og fritid er i dag mer utvisket enn tidligere. Norge er i verdenstoppen når det gjelder å tenke på jobben på fritiden, og vi tar også i større grad med oss privatlivet på jobb (Ennova A/S, 2017, s. 4). Slik kan vi si at det moderne arbeidslivet med hyttekontor og forventninger om tilgjengelighet på digitale kanaler også utover kjernearbeidstiden, utfordrer sentrale byråkatiprinsipper om et skille mellom offentlig og privat sfære. Denne utviklingen kan gjøre rolleklarheten til forvaltningsansatte enda mer krevende å håndtere. Arbeidsrollen styrer også i stor grad hvordan man identifiserer seg som privatperson. Dette skyldes ikke minst at man av andre blir identifisert med den jobben man har. Rollen som privat og profesjonell blir gjerne enda tettere koblet sammen dess høyere opp i hierarkiet den ansatte arbeider. Ut fra juridisk teori kan det derfor hevdes at personer med stillinger høyt i hierarkiet i praksis vil være forhindret fra å kunne ytre seg av hensyn til arbeidsgivers interesser (Elvestad, 2011, s. 137). Ansatte som det naturlig kan oppfattes at representerer et departement, vil som utgangspunkt måtte tåle strengere begrensninger på ytringsfriheten enn andre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, (mangler paginering)). En kunne dermed anta at jo lenger fra toppledelsen den ansatte er plassert i hierarkiet, desto større er opplevelsen av ytringsfrihet - og motsatt. Imidlertid har tidligere

undersøkelser vist at korrelasjonen her snarere er svakt negativ. “[De] uten lederansvar vurderer sine ytringsmuligheter som dårligere enn de med” (Trygstad, 2015, s. 43).

Lojalitetsplikten departementsansatte har til arbeidsgiver gjelder for det som er nødvendig i arbeidsforholdet, altså i rollen som byråkrat. Dette skulle tilsi at arbeidstaker i prinsippet har full råderett over det som ytres som privatperson på fritiden. Denne gjennomgangen viser at det byråkratiske systemet forutsetter at departementsansatte har svært god rolleforståelse, forstått som evne til å balansere de motstridende forvaltningsverdiene, og et bevisst forhold til når man er i rollen som privatperson og når man er i rollen som ansatt byråkrat. I det neste delkapitlet går jeg nærmere inn i begrepet ytringsfrihet, før jeg beskriver karakteristika ved sosiale medier.

## 2.5 Ytringsfrihet

Retten til å ytre seg fritt og uten frykt for represalier er regulert i Grunnloven § 100 (1814). Den følger også av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (FN-SP) artikkel 19, begge gitt virkning som norsk lov i menneskerettsloven (1999). I Grunnloven § 100 begrunnes ytringsfriheten i tre prosesser eller prinsipper, *sannhetsprinsippet*, *autonomiprinsippet* og *demokratiprinsippet*. Sannhetsprinsippet innebærer at sannheten best nås gjennom meningsutveksling der ytringer korrigeres i konfrontasjon med andre meninger. Det er et grunnleggende mål at sannheten kommer fram (Olsen, 2014, s. 252). I autonomiprinsippet ligger det at det kreves en viss kompetanse for å kunne fungere som selvstendig individ i et åpent samfunn. Denne kompetansen oppnår den enkelte ved å møte andre, høre deres argumenter og prøve deres alternative perspektiver. “Å delta i debatt om samfunnsutvikling anses som viktig for å styrke individets utvikling og kompetanse” (Trygstad, 2015, s. 34). Demokratiprinsippet forutsetter en åpen og kritisk politisk meningsutveksling som kan bidra til bedre innsikt og dermed bedre beslutninger. Vi ser at de tre prinsippene for begrunnelse av ytringsfriheten bygger på den forståelsen av demokrati som deltakerdemokrati og samtaledemokrati representerer.

I 2004 vedtok Stortinget en ny § 100 i Grunnloven. Den nye bestemmelsen grunnlovsfestet at myndighetene har et ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig

samtale, det såkalte infrastrukturkravet. Dette innebærer at staten har en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner, og for oppbyggingen av et offentlig rom for meningsutveksling. At staten har ansvar som tilrettelegger for ytringsfrihet begrunnes i at ytringer er selve basen for demokratiets dialog. Det blir hevdet at kritiske ytringer som utfordrer det bestående, er en nødvendig forutsetning for korleksjon og utvikling av samfunnet (Lorentzen, 2014). Den sittende regjeringens siste kulturmelding framhever hvor viktig meningsytring er for samfunnet: “Eit godt utvikla og levande demokrati er avhengig av ein opplyst opinion og open og fri meiningsutveksling. Oppfatningar må brynast mot kvarandre” (St. meld. 8, 2018-2019, s. 24). Dette er i tråd med samtaledemokrati-perspektivet. Samtidig er det en viss fare for at ved å la alle ytringer få en talerstol, vil potensielt farlige holdninger kunne legitimeres og normaliseres. Den siste tiden har det pågått diskusjoner om hva som skal tillates av hatefulle og rasistiske ytringer, og hvorvidt kontroversielle ytringer bør møtes med såkalt scenenekt<sup>8</sup>. Det kan også argumenteres for en vid forståelse av ytringsfriheten hvor ubehagelige ytringer best møtes med motytringer, fordi det kan være mer skadelig for demokratiet dersom ytringer som nektes plass i det offentlige rom blir stående uimotsagt i lukkede fora. Selv om det er uenighet om ytringsfrihetens grenser, synes det å være stor grad av enighet om at tilgang til informasjon og en informert offentlig debatt med bred deltakelse, er svært sentralt for et velfungerende demokrati.

### 2.5.1 Ytringsfrihetens grenser for departementsansatte

Ytringsfriheten skiller altså ikke mellom borgere, alle har lik rett til å ytre seg fritt, og staten har et særlig ansvar for å legge til rette for dette. Dette betyr at også departementsansatte i utgangspunktet står fritt til å delta i det offentlige ordskiftet. Tatt i betraktning de argumenter som ligger til grunn for ytringsfriheten som skissert over, kan det til og med argumenteres for at det er bra om også ansatte i departementene bidrar i det offentlige ordskiftet. Dette er faglig kvalifiserte borgere som kan bidra til å øke kvaliteten på den offentlige debatten. Hva disse ansatte tenker og mener kan berike det offentlige ordskiftet og dermed føre til “mer demokrati” forstått som “bedre samtaler”. Deres ytringer kan bidra til å øke kunnskapsnivå, mer nyansering og mindre polarisering i debatten. Enkelte hevder at alle arbeidstakere skal ha

---

<sup>8</sup> Scenenekt har blitt det norske begrepet for *no-platforming* som handler om hvorvidt man skal slippe til kontroversielle og ekstreme stemmer i det offentlige ordskiftet (Språkrådet, 2018).

anledning til å ytre seg (innenfor taushetsplikts grenser), også dersom de jobber konkret med den saken som diskuteres (Elvestad, 2011, s. 136). Ansatte vil inneha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring knyttet til saksfeltet, og ytringer fra personer med førstehånds kjennskap til området kan ha stor betydning i den offentlige debatten (Sivilombudsmannen, 2014). Om ansattes ytringsfrihet skrev Justis- og politidepartementet i St. meld. 26 (2003-2004) at “(...) arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte” (s. 109). Dette synet støttes også av sannhetsprinsippet og allmennhetens informasjonsbehov.

I standard arbeidsavtale for ansatte i departementene reguleres ikke begrensninger på ytringer.<sup>9</sup> I Etiske retningslinjer for statstjenesten framstår det også som et mål i seg selv at byråkrater deltar i offentlig debatt, selv om dette kan forstås som at den ansattes oppgave i så henseende primært er å si fra dersom det er “uheldige forhold” i virksomheten:

Offentlighet og en åpen diskusjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det er en sammenheng mellom kravet til åpenhet, lojalitet og plikten til å rapportere om uheldige forhold i virksomheten” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

På en annen side kan det argumenteres for at ytringsfriheten til departementsansatte (eller like gjerne alle offentlig ansatte som arbeider for en politisk valgt ledelse), av hensyn til forvaltningssystemets legitimitet og funksjon, burde være begrenset sammenlignet med andre arbeidstakere. Sagt med andre ord kan det diskuteres om ikke lojalitets-, nøytralitets-, og faglig uavhengighetskravene gjør at departementsansatte reelt sett ikke bør ha den samme ytringsretten som andre borgere. “For at systemet skal fungere, må de ansatte utføre de oppgaver som pålegges dem, selv om de personlig er uenige i de politiske målene” (Elvestad, 2011, s. 135).

En arbeidsgiver kan sette enkelte begrensninger på ytringsfriheten. Ytringer fra ansatte kan rettslig sett ikke framsettes hvis de skader arbeidsgivers legitime interesser (Olsen, 2014, s. 253). Olsen gjennomgår ulike momenter ved ytringer som kan tilsi om ytringen skader arbeidsgivers interesser (2014). Dette er vurderinger som gjelder uavhengig av hva slags ansettelsesforhold medarbeideren er i, men som forutsetter at det er kjent hva som er arbeidsgivers interesser. For departementsansattes del kan dette forårsake usikkerhet jf. drøftingen av forvaltningsverdiene.

---

<sup>9</sup> Statsansatte har etter Forvaltningslovens §13 taushetsplikt om noens personlige forhold og tekniske innretninger og fremgangsmåte, drifts- og forretningsforhold som er av konkurransemessig betydning. Dette gjelder også etter at arbeidsforholdet er avsluttet (Difi, 2018).

Det er ikke nødvendigvis alltid helt åpenbart hva som er arbeidsgivers legitime interesser, ikke minst fordi byråkraten kan være usikker på hvem som betraktes som arbeidsgiver av for eksempel departementet, sittende statsråd eller regjeringen.

En undersøkelse InFact og Oslo Redaktørforening gjorde i 2014 blant 476 lærere, sykepleiere og polititjenestemenn med mellomlederfunksjoner viste at mange opplever skjerpede lojalitetskrav på arbeidsplassen - på bekostning av ytringsfriheten. De fant at to av tre mellomledere innenfor disse yrkesgruppene vegrer seg mot å delta i den offentlige debatten på grunn av lojalitetskravene (InFact & Oslo Redaktørforening, 2014). En annen undersøkelse fra 2014 har blant annet sett på arbeidstakeres mulighet til å kritisere arbeidsplassen på sosiale medier. Den viser at offentlig ansatte synes å ha akseptert en kulturell norm om at muligheten til å ytre seg kritisk om forhold på arbeidsplassen på sosiale medier er begrenset. Forskerne hevder at dette har sammenheng med et ideal om å betrakte politiske organisasjoner som selskaper, og hensynet til å ivareta virksomhetens omdømme og økonomi (Enjolras, Rasmussen & Steen-Johnsen (red.), 2014, s. 232). Sivilombudsmannen har påpekt at det er krevende å gi klare, generelle retningslinjer for hva ansatte kan ytre seg om privat på sosiale medier (2014). Det begrunnes med at hvorvidt en ytring er i strid med lojalitetsplikten, og dermed ulovlig, beror på skjønsmessige vurderinger, som blant annet vil avhenge av den ansattes arbeid og stillingsnivå.

Videre er det et spørsmål om hvilke sosiale og personalmessige konsekvenser en ytring kan få for den ansatte. Oppfordres ansatte i departementene av sine ledere til å delta i det offentlige ordskiftet privat på sosiale medier? Vi har sett at ansatte sosialiseres inn i kulturen hvor forvaltningsverdiene står sterkt, og kollegial respons, så vel som sanksjoner fra overordnede, kan tenkes å påvirke den ansattes ønske om å ytre seg (bevisst eller ubevisst). Ytringsfrihetens dissonans med forvaltningsverdiene kan føre til at den ansatte blir usikker på hva som er akseptabelt å ytre og hva som eventuelt ikke er det. Byråkraten kan avstå fra å ytre seg i frykt for at ytringen kan anses illojal eller fordi hun frykter at det å ytre seg generelt går på bekostning av nøytralitetskravet.

Jeg undersøker forvaltningsverdienes effekt på departementsansattes private bruk av sosiale medier. Samtidig er det verdt å nevne at det også kan være andre grunner utenfor arbeidsplassen



som eventuelt begrenser de ansattes ønske om å ytre seg.<sup>10</sup> Det ligger utenfor denne oppgavens mulighetsrom å teste om det er andre variabler enn forhold ved arbeidsplassen som påvirker de departementsansattes private bruk av sosiale medier. Likevel viser denne gjennomgangen at faktorer ved arbeidsplassen kan føre til selvsensur eller såkalt *chilling effekt*<sup>11</sup>. Dette tilsier at den departementsansatte bør gjøre grundige vurderinger før hun ytrer seg.

## 2.6 Sosiale medier

Det kan hevdes at terskelen for å ytre seg offentlig i dag blir stadig lavere i takt med at det er økt tilgjengelighet av praktiske muligheter til å ytre seg (Elvestad, 2011, s. 142). Mens massemediene tidligere var premissgivere for den offentlige debatten, både ved å sette dagsorden og ved å være et redaksjonelt hinder for hvem som får komme til orde, har den teknologiske utviklingen gitt nye muligheter for deltakelse. Dette skulle tilsi at samfunnet har gode muligheter til å oppnå et sterkt deltaker- og samtaledemokrati. Med sosiale medier menes nettsteder og apper som tilrettelegger for å skape og dele innhold, og å delta i sosiale nettverk over internett. Eksempler på sosiale medier kan være Facebook, Twitter (ofte kalt mikroblogg), blogger, nettverkssider (som LinkedIn) og bildepubliseringssider (som Instagram). Frittstående nettforum (som diskusjon.no) og debattfora som de fleste nettaviser tilbyr gjennom kommentarfelt, er også en type sosiale medium.<sup>12</sup> Alle disse er plattformer hvor det er mulig å ytre seg offentlig til et stort publikum over internett.

Sosiale medier er gjerne organisert som nettsamfunn hvor alle i praksis kan opprette en brukerprofil (hvis nødvendig) og bidra med ytringer. Sosiale medier spiller i dag en viktig rolle som møteplass og kanal for meningsutveksling. Undersøkelser viser at det fysiske sosiale samværet går ned (inFuture, 2018, s. 18), samtidig som bruken av sosiale medier i befolkningen stadig er tiltakende (Olsen, 2014, s. 250). Sosiale medier blir ansett som viktige for å bidra til en

---

<sup>10</sup> Av andre årsaker til ytringsvegning kan jeg nevne at ytringer fremsatt på sosiale medier kan bli møtt med hets, sjikane og trakassering, og vi vet at dette er et økende problem (Ipsos, 2019, for Kommunesektorens organisasjon (KS)). Videre kan frykten for at de store multinasjonale tjenesteleverandørene lagrer informasjonen du legger igjen ved bruk av sosiale medier også ha en nedkjølende effekt på den offentlige debatten.

<sup>11</sup> *Chilling effekt* eller *nedkjølingseffekt* kan defineres som at vi legger bånd på oss selv av frykt for hvordan det vi sier eller gjør kan bli brukt i ettertid (Meld. St. nr. 23 (2013-2014), s. 5).

<sup>12</sup> Jeg definerer ikke en-til-en chattetjenester, departementsinterne nettsider med kommentarfelt, digitale samarbeidsrom eller samskrivingstjenester som sosiale medier i denne sammenheng.

åpen og opplyst samtale, og “[d]igitale informasjons- og ytringsmoglegheiter, blant anna gjennom sosiale medium, endrar både kvardagslivet og den offentlege samtalen på mange og djuptgåande måtar” (St. meld. nr 8 (2018-2019), s. 24).

Studier har vist at sosiale medier spiller en stor rolle i å mobilisere til samfunnsdeltakelse. For eksempel har Facebook blitt en viktigere kanal for å spre informasjon om demonstrasjoner enn de tradisjonelle massemediene (Steen-Johnsen et al., 2013). Sosiale medier gir folk mulighet til å dele synspunkter og meninger på tvers av landegrensar, og danne broer mellom det lokale og globale. Samtidig er det enkelte strukturelle trekk ved sosiale medier som gir grunn til ettertanke. For det første har noen få multinasjonale konsern fått en så dominerende stilling at de har stor innflytelse. Dette gjelder blant annet deres mulighet til både automatisk og manuell sensur, akseptert gjennom brukervilkår. Det kan for eksempel gjelde for ytringer som blir innrapportert som støtende av mange nok brukere. For det andre kan algoritimestyringen av hvilket innhold som presenteres for brukerne medføre at det åpne offentlige rommet i praksis snarere avgrensas i mindre deloffentligheter, ved at man kun blir eksponert for innhold man tidlegare har vist interesse for. Dette kan igjen føre til at deltakerne i det offentlige ordskiftet primært deler meningene sine i ekkokamre<sup>13</sup> blant likesinnede. Sosiale mediers demokratiserende kraft forutsetter altså at tenestene reguleres for å unngå negative effekter, og at teknologien tas i bruk av folket og ikke bare av en dominerende elite (Brandtzæg & Lüders, 2008, s. 23).

Vi ser av bruksstatistikken at sosiale medier er tatt i bruk av det norske folk. Andelen av befolkningen som har brukt sosiale medier de siste tre måneder steg fra 71 prosent i 2015 til 80 prosent i 2017 for aldersgruppen mellom mellom 16 og 79 år (SSB, 2019). Ifølge Ipsos har nesten 3,5 millionar nordmenn over 18 år en profil på Facebook. Blant disse bruker 84 prosent mediet daglig, jevnt fordelt i alle aldersgrupper. Hyppigheten på bruken er ikke vesentlig forskjellig for kvinner og menn. Nesten 1,1 millionar nordmenn har en brukerprofil på Twitter. Her er det flest menn (63 prosent) og dette mediet brukes særlig av aldersgruppen 18-29 år (Ipsos SoMe-tracker Q1’19). Ipsos sine tall for bruk av sosiale medier ligger noe høgere enn statistikken til SSB som viser at andelen som bruker sosiale medier daglig er 65 prosent.

---

<sup>13</sup> Et digitalt ekkokammer defineres gjerne som en oppstykket offentlighet der deltakerne får bekreftet sitt eget syn på en sak (Sejersted, 2019).

Sosiale medier gir ytringsmuligheter, men brukes langt fra bare til diskusjon om politiske og samfunnsmessige spørsmål. Her deles også feriebilder, hva brukerne har spist til middag eller hvordan de føler seg. For min undersøkelse er det bruken av sosiale medier til ytringer om politiske og samfunnsmessige forhold som er interessant. I den sammenhengen er det verdt å påpeke at verken Ipsos eller SSB i sine undersøkelser skiller mellom *hva* de sosiale mediene brukes til eller *hvordan* de brukes.<sup>14</sup> De kartlegger bare *at* de brukes, av hvem og hvor ofte. InFuture refererer til en undersøkelse som viser at andelen av befolkningen som de siste 12 måneder har skrevet et netttinnlegg for å påvirke en sak kun var på 7 prosent i 2017 (2018, s. 17). En annen undersøkelse viser at syv av ti personer aldri har deltatt i debatt i sosiale medier om politikk og samfunnsforhold. Blant de som oppgir at de aldri har deltatt i det offentlige ordskiftet oppgir 60 prosent at de er interessert i politikk og samfunnsspørsmål (Medietilsynet, 2019). Dette tyder på at sosiale medier i nokså liten grad brukes til debatt og meningsutveksling i dag.

I teoretisk sammenheng er det vanlig å dele deltakelse på sosiale medier inn i tre kategorier: Kikkere, delere og skapere. Kikkere konsumerer innhold passivt, uten selv å dele eller ytre seg (Staude & Marthinsen, 2013, s. 28). Det er sannsynlig å anta at ganske mange av de daglige brukerne som SSB og Ipsos rapporterer om, er i kategorien kikkere. I min undersøkelse er kikkere ikke relevante, fordi jeg ønsker å se på bruken av sosiale medier som ytringsplattform. Delere og skapere kan vi hevde har et mer engasjert forhold til de sosiale mediene. I metodekapittelet skal jeg komme tilbake til hvordan jeg operasjonaliserer bruk av sosiale medier.

Sosiale medier har enkelte kjennetegn som skiller dem fra andre tradisjonelle ytringskanaler. Mens ytringer i tradisjonelle kanaler gjerne er redaktørstyrte, det vil si at ytringen går gjennom et kvalifiseringsnåløye, har ytringer i sosiale medier heller likhetstrekk med muntlige ytringer. De er ofte impulsive og ikke nødvendigvis alltid veloverveide (Elvestad, 2011, s. 138). Videre kjennetegnes ytringer på sosiale medier av umiddelbarhet og rask spredning. Mangelen på en redaktørfunksjon gjør at ytringen ikke går gjennom noen form for kvalitetskontroll. Ytringer fremsatt på sosiale medier kan derfor ha stort skadepotensiale for arbeidsgiver. Dette kan tilsi at det bør være skjerpede krav til hva arbeidstakere kan ytre på sosiale medier. Det kan hevdes at

---

<sup>14</sup> Se f.eks. statistikkbanken til SSB om bruk av sosiale medier her: <https://www.ssb.no/statbank/table/11437/>

alle ytringer på sosiale medier *kan* komme i konflikt med lojalitetsplikten arbeidstakere har overfor arbeidsgiver (Olsen, 2014, s. 251). Likevel er den juridiske vurderingen klar: Det stilles ikke andre krav til ytringsfrihet på sosiale medier enn i andre ytringskanaler.

Den offentlige forvaltningen har ønsket bruk av sosiale medier velkommen (Difi, 2012, s. 23). Det har blitt tatt inn som et nytt kommunikasjonsverktøy for departementene og håndteres formelt av virksomhetene, gjerne av kommunikasjonsavdelingene. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) undersøkte i 2012 bruken av sosiale medier i forvaltningen. Rapporten fra undersøkelsen påpekte at sosiale medier utfordrer byråkratrollen og kravene til de tradisjonelle forvaltningsverdiene. Deres informanter uttrykte at “balansen mellom lojalitet og ytringsfrihet er vanskelig” (Difi, 2012, s. 45). Rapporten er imidlertid lite tydelig på når og hvordan virksomheten benytter sosiale medier i sin offentlige eksterne kommunikasjon, og når og hvordan ansatte i virksomheten bruker sosiale medier privat. Difi har senere utviklet flere veiledere for bruk av sosiale medier i forvaltningen og kom senest med en ny digital veileder i 2017. I denne veilederen er privat bruk av sosiale medier for ansatte løftet fram som et eget tema, og det er forsøkt eksemplifisert med erfaringsdeling. I veilederen har Difi laget noen prinsipper for forvaltningsansattes private bruk av sosiale medier. I tråd med gjeldende rett erklæres det at ytringsfriheten også gjelder departementsansatte, men at den ansatte må forholde seg til lojalitetsplikten. I veilederen hevdes likevel at ansatte i offentlig forvaltning “bør være til stede i de kanaler som innbyggerne benytter”. Det begrunnes med at det er verdifullt at offentlig ansatte deler kunnskap og erfaringer, for å bidra til en opplyst offentlig debatt (Difi, 2019).<sup>15</sup>

Dersom departementsansatte privat ytrer meningene sine om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier, kan det for det første gå på akkord med nøytralitetskravet. For det andre vil grensene for hvilke ytringer som er i strid med lojalitetsplikten måtte vurderes. Hvis en departementsansatt ytrer seg kritisk til et politisk vedtak - selv om saken lå under et annet departement, kan det diskuteres om hun er illojal mot regjeringen. Dersom en ansatt ytrer seg om et saksfelt som ligger innenfor eget departements portefølje, og ytringen går i mot meningene til den sittende politiske ledelsen, kan det også stilles spørsmål ved om den ansatte gjør jobben sin

---

<sup>15</sup> Arbeidsgiveren kan dog ikke pålegge den ansatte verken å bruke en privat profil i sosiale medier til arbeidsformål, eller å ha eller bruke sosiale medier privat.

på en god måte eller ikke. Det kan gjøre det vanskeligere for den politiske ledelsen å ha tillit til at den ansatte jobber for statsrådets beste. På en annen side kan det tenkes at det er lettere for den politiske ledelsen å forholde seg til ansatte som er tydelige (selv om de eventuelt er partiske) på hva de selv mener, snarere enn at dette eventuelt er kamuflert i faglige råd.

## 2.7 Teoretisk oppsummering

I dette teorikapittelet har jeg sett på departementenes betydning for et demokratisk samfunn preget av politisk orden og god styring. Jeg har drøftet skillet mellom forvaltning og politikk, og løftet fram en diskusjon om hvorvidt departementene i dag kan betraktes som politiske aktører. Jeg har gått nærmere inn på begrepene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet og undersøkt hvordan verdiene innbyrdes kan gi motstridende forventninger til de ansatte. Jeg har drøftet forvaltningsverdiene opp mot den ansattes yringsfrihet. Motsetningene kan føre til en rolleklarhet som kan være krevende å håndtere for den enkelte byråkrat. utfordringer kan oppstå hvis embetsverket enten er for lojalt til politiske ledelse og utfører partipolitisk arbeid (politisk lojalitet på bekostning av nøytralitet), eller hvis embetsverket er for lite lojalt til politisk ledelse og motarbeider den (faglig uavhengighet på bekostning av lojalitet og nøytralitet). Videre har vi sett at utfordringer kan oppstå ved bruk av yringsfriheten, enten ved at ansatte har uttalt seg (for fritt) i offentligheten (yringsfrihet på bekostning av lojalitet og nøytralitet), eller ved at ansatte unnlater å uttale seg - altså at de vegrer seg - eller endatil føler seg “kneblet” på grunn av forhold ved arbeidsplassen. Alt dette er uttrykk for motsetningsfylte forventninger for ansatte i departementene og som er iboende strukturelt i systemet. Hovedbildet etter den teoretiske gjennomgangen er at samspillet mellom politikere og embetsverk i Norge fungerer godt. Tidligere undersøkelser vitner om at byråkratiet har god forståelse for rollefordelingen og skillet mellom fag og politikk (Sejersted, 2012). Til tross for at det er motsetninger mellom forvaltningsverdiene, klarer de ansatte i stor grad å balansere disse. Det betyr imidlertid ikke at det oppleves som enkelt, og det betyr heller ikke at forholdet mellom forvaltningsverdiene og de ansattes yringsfrihet nødvendigvis er på riktig nivå. Nettopp derfor søker jeg å undersøke hvordan balansen mellom forvaltningsverdiene og yringsfrihet oppleves blant de departementsansatte.

## 3. Metode

I dette kapittelet gjør jeg rede for forskningsmetodene som er benyttet. Jeg gjennomgår hvordan jeg har utarbeidet spørreskjema, prosessen med å rekruttere utvalg, samt innsamlingen av data. Jeg presenterer de statistiske målene som benyttes i analysen, og drøfter reliabilitet, validitet og muligheter for generalisering. Til sist gjør jeg noen etiske vurderinger vedrørende bruk av spørreskjema som undersøkelsesmetode, og min egen dobbeltrolle som forsker og departementsansatt. Funnenes generaliserbarhet drøftes først i slutten av analysekapittelet. Jeg starter med å gjøre rede for mitt vitenskapsteoretiske utgangspunkt, før jeg går nærmere inn i problemstillingen og utleder hypoteser.

### 3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Det hevdes at det er sammenheng mellom valg av metodisk tilnærming i et forskningsprosjekt og hvordan forskeren ser på virkeligheten (Jacobsen, 2018, s. 21). Samtidig er spørsmålene om hva som er virkelighet og hva som er sannhet diskuterbare og av svært filosofisk karakter. Begrepet *ontologi* defineres som læren om hvordan virkeligheten ser ut. Innenfor *positivismen* betraktes samfunnsforskning på lik linje med naturvitenskapelig forskning, der forskerens oppgave er å beskrive det som finnes, sanses og erfares. Positivismen legger til grunn at det finnes én virkelighet som er lik for alle, uavhengig av menneskenes oppfatning av den.

Samfunnsfenomener kan dermed studeres objektivt og systematisk på samme måte som naturvitenskapen, og slike fenomener reguleres også av lovmessigheter utenfor oss selv. En *konstruktivistisk* eller *sosialkonstruktivistisk* tilnærming viser til at fenomener i samfunnet vårt er konstruert, gjerne av oss mennesker. Det er derfor ikke lovmessigheter som skaper og påvirker fenomener, og den virkeligheten vi sanser er i konstant forandring. En slik fortolkningsbasert virkelighetsoppfatning vil avkrefte at det finnes én riktig oppfattelse av hva virkeligheten er. Begrepet *epistemologi* er læren om kunnskap, og brukes om hvordan vi vet det vi vet. En sosialkonstruktivist vil hevde at funn i en undersøkelse er basert på forskerens fortolkning av

virkeligheten. Med en positivistisk tilnærming til epistemologi vil forskeridealet være at forskeren skal være mest mulig nøytral i sine beskrivelser av virkeligheten.

Jacobsen sitt utgangspunkt er at det er mulig å kombinere de ulike forståelsene av ontologi og epistemologi (2018, s. 31). Forskere kan si noe om sammenhenger mellom sosiale og samfunnsrelevante fenomener, men i stedet for å presentere disse som lovmessigheter, kan forskeren regne på sannsynlighet og ta forbehold om feilkilder. Videre vil det epistemologiske utgangspunktet være basert på *intersubjektivitet*. Det betyr at selv om utgangspunktet er at all kunnskap er subjektiv, kan det være situasjoner der flere oppfatter samme fenomen på lik måte. Jo flere som er enige om hvordan et fenomen kan forklares, desto større sannsynlighet er det for at dette er “sant”.

Mitt vitenskapsteoretiske utgangspunkt støtter Jacobsens syn om at “forskning kan framskaffe empiri som kan si noe om en virkelighet utenfor forskeren, selv om det er vanskelig å påstå at vi alltid kan komme fram til en objektiv sannhet” (2018, s. 34). Ved å undersøke problemstillingen og søke svar på forskningsspørsmålene kan vi si noe om sannsynlig sammenheng mellom bruk av sosiale medier, opplevelse av forvaltningsverdiene og eventuell ytringsvegring. Ved å fokusere på informantenes opplevelser av fenomenene tilkjennegir jeg at det finnes mange sannheter og individuelle forståelser omkring fenomenene, og at de må forstås ut fra konteksten. På denne måten har jeg en individualistisk tilnærming til undersøkelsen. Samtidig vil det være summen av individenes oppfatninger som er relevant for meg. Dette gjør at prosjektet også vil ha en *holistisk tilnærming*<sup>16</sup>. Det er nettopp i kraft av at de ansatte jobber i et departement, altså en kontekst, at jeg utleder hypoteser. I neste avsnitt presenterer jeg disse.

## 3.2 Hypoteser

Hypotesene er formulert med utgangspunkt i min erfaring fra arbeid i departementet og bygger på egne antakelser. Jeg vil undersøke hvordan fenomenet privat bruk av sosiale medier oppleves av et definert utvalg enheter, nemlig departementsansatte. En hypotese er en “påstand om hvordan faktiske forhold er” (Jacobsen, 2018, s. 71). Hypoteser kan testes ved hjelp av

---

<sup>16</sup> En holistisk tilnærming innebærer at “fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i” (Jacobsen, 2018, s. 24).

observasjoner fra virkeligheten. Min hypotese er at de ansatte i departementene sin private bruk av sosiale medier påvirkes av de ansattes forhold til forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Hypotesene bør bygges opp som gjensidig utelukkende, og nullhypotesen formuleres slik at den er mulig å forkaste (Ringdal, 2016, s. 40). Vi kan sette opp hovedhypotesen slik:

**Tabell 1: Oppgavens hovedhypotese**

Hypotesenavn	Hypotese
H0	Det er ingen sammenheng mellom departementsansattes private bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsforhold og de ansattes score på variablene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler.
H1	Det er sammenheng mellom departementsansattes private bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsforhold og de ansattes score på variablene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler.

Hovedhypotesen inneholder tre hovedgrupper av variabler. Den første er forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Den andre er privat bruk av sosiale medier, mens den siste gruppen er bakgrunnsvariabler. H1 indikerer at det er en sammenheng mellom variablene, og at privat bruk av sosiale medier er avhengig variabel (virkningsvariabel), mens forvaltningsverdiene og eventuelle bakgrunnsvariabler representerer uavhengige variabler (årsaksvariabler). Antakelsen er at forventningene til rollen som forvaltningsansatt gjør at de ansatte i liten grad ytrer seg om politiske og samfunnsmessige spørsmål i sin private bruk av sosiale medier. For variablene lojalitet og nøytralitet antar jeg at sammenhengen er negativ. Det betyr at jo mer opptatt de ansatte er av å ivareta kravene til disse forvaltningsverdiene, desto mindre bruker de sosiale medier privat til å ytre seg om politiske og samfunnsmessige forhold. For variablene faglig uavhengighet og privat bruk av sosiale medier kan det være at retningen på sammenhengen er positiv.<sup>17</sup> Uansett retning og styrke på sammenhengen indikerer H1 at de ansattes forhold til forvaltningsverdiene påvirker deres private bruk av sosiale medier. Det er ikke utenkelig at undersøkelsen vil avkrefte hypotesen eller vise en svakere korrelasjon enn jeg forventer. Vi kan tegne følgende enkle modell:

<sup>17</sup> Med negativ sammenheng menes tendensen til at enhetenes verdi på en variabel avtar med økende verdi på en annen variabel. Ved positiv sammenheng går høye verdier på en variabel sammen med høye verdier på en annen variabel (Hellevik, 2016, s. 57).



**Figur 1: Avhengig og uavhengige variabler**



I analysekapittelet drøfter jeg sannsynlighet for korrelasjon og hvorvidt vi kan snakke om en eventuell kausalitet mellom variablene. Jeg drøfter også om det finnes andre bakenforliggende variabler som kan innlemmes i modellen. I denne omgang vil jeg kun presentere hypotesene. For å undersøke hovedhypotesen utleder jeg noen underhypoteser. I tabell 2 presenterer jeg disse, samt bakgrunn for hvorfor jeg ønsker å teste hypotesene.

**Tabell 2: Oversikt over oppgavens delhypoteser**

Hypotesenavn	Hypotese	Bakgrunn for hypotese
H0-lojalitet	Ansatte som scorer høyt på <i>lojalitet</i> , ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på <i>lojalitet</i> .	Lojalitet innebærer at den ansatte skal arbeide for at statsrådets og regjeringens politikk blir iverksatt uavhengig av sine egne meninger. Er det forenlig med å ytre meningene sine i sosiale medier?
H1-lojalitet	Ansatte som scorer høyt på <i>lojalitet</i> , ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på <i>lojalitet</i> .	
H0-nøytralitet	Ansatte som scorer høyt på <i>nøytralitet</i> , ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på <i>nøytralitet</i> .	Nøytralitet innebærer å kunne tjene en hvilken som helst regjering, uansett politisk farge. Er det forenlig med å ytre meningene sine i sosiale medier?
H1-nøytralitet	Ansatte som scorer høyt på <i>nøytralitet</i> , ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på <i>nøytralitet</i> .	
H0-faglig uavhengighet	Ansatte som scorer høyt på <i>faglig uavhengighet</i> , ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på <i>faglig uavhengighet</i> .	Faglig uavhengighet innebærer å legge fakta- og faglige vurderinger til grunn for de råd som gis til politisk ledelse. Det kan tenkes at en ansatt med stor faglig integritet vil være opptatt av å dele sine faglige synspunkter ikke bare i arbeidet, men også med omverdenen. Hvordan påvirkes de ansattes private bruk
H1-faglig uavhengighet	Ansatte som scorer høyt på <i>faglig uavhengighet</i> , ytrer seg i større grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på <i>faglig uavhengighet</i> .	

		av sosiale medier av denne forvaltningsverdien?
H0-vegring	Ansatte som scorer høyt på <i>vegring</i> , ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på <i>vegring</i> .	Jeg vil teste om ansatte som ønsker å bruke sosiale medier privat, vegrer seg for å gjøre det, nettopp fordi de er bekymret for å trække feil, det vil si, utfordre normene for hva som er akseptabelt i tråd med forvaltningsverdiene.
H1-vegring	Ansatte som scorer høyt på <i>vegring</i> , ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på <i>vegring</i> .	
H0-grenser	Ansatte vet hvor grensene går for hva de kan ytre seg om på sosiale medier privat	Dersom ansatte av hensyn til forvaltningsrollen lar være å ytre seg privat, kan det tenkes at de er usikre på hvor grensene går for hva de kan ytre seg om.
H1-grenser	Ansatte vet ikke hvor grensene går for hva de kan ytre seg om på sosiale medier privat.	

### 3.3 Metodisk framgangsmåte

Gitt avgrensningen i problemstillingen til å undersøke kun departementsansattes bruk av sosiale medier og ikke alle som står i et ansettelsesforhold til en arbeidsgiver, vil alle departementsansatte (om lag 4500 personer) være *populasjonen* i undersøkelsen. En populasjon er alle enhetene undersøkelsen ønsker å uttale seg om (Jacobsen, 2018, s. 87). Problemstillingen kunne undersøkes både med en *kvalitativ* eller en *kvantitativ* tilnærming. Et kvalitativt opplegg med få informanter kunne gå i dybden på hva de ansatte opplever og gi grundige beskrivelser av grensene, mens mitt ønske om å avdekke omfanget av eventuell yringsvegring pekte i retning av et kvantitativt undersøkelsesopplegg. Dette innebærer en undersøkelse med mange enheter. Jeg kunne også valgt å gjøre en slags dokumentanalyse av hva departementsansatte faktisk publiserer av ytringer på sosiale medier. Det ville imidlertid vært svært vanskelig å skaffe oversikt over et slikt datamateriale. Jeg valgte derfor å ikke benytte denne metodiske tilnærmingen.

Det beste ville kanskje vært å kombinere en kvantitativ og en kvalitativ metode, men grunnet begrenset tid i prosjektet har jeg valgt å kun benytte en kvantitativ tilnærming. Dersom jeg bare hadde valgt en kvalitativ tilnærming, ville jeg ikke klare å teste om en eventuell sammenheng mellom variablene kan generaliseres. Som vi skal se i delkapittelet om generalisering er dette

også utfordrende med den kvantitative tilnærmingen. Likevel vil jeg hevde at en kvantitativ tilnærming gir mer informasjon om utbredelsen av fenomenet enn dersom jeg hadde undersøkt kun et fåtall informanter. Selv med en kvantitativ tilnærming er det krevende å undersøke hele populasjonen (4500 departementsansatte fordelt på 15 ulike departementer (Difi, 2018)). Jeg tilbød derfor et utvalg av de ansatte å besvare en spørreundersøkelse. I neste avsnitt viser jeg hvordan utvalget ble gjort.

### 3.3.1 Utvalg

Det er vanlig å avgrense den *teoretiske populasjonen*<sup>18</sup> i tid og rom (Jacobsen, 2018, s. 292). Den teoretiske populasjonen i min undersøkelse er avgrenset i rom (departementsansatte i Norge) og i tid (ved at jeg gjorde en *tverrsnittsundersøkelse*). Tverrsnittsundersøkelser kan ikke gi slutninger om prosesser som utfolder seg i tid, men gir et øyeblikksbilde av en observert sammenheng (Ringdal, 2016, s. 147). Etter min vurdering var det ingen grunn til at enhetene skulle ha andre bestemte egenskaper felles utover å være ansatt i et departement. Enhetene er i stor grad sammenlignbare ettersom de er bundet av samme lovverk, har tilsvarende arbeidsgivere og jobber i et lignende organisasjonsmessig og kulturelt miljø. Jeg kunne valgt å avgrense etter hvem som har profil på sosiale medier og ikke, men dette ville vært lite hensiktsmessig all den tid alle har internettilgang og dermed mulighet til å kommentere på åpne diskusjonsforum i nettaviser eller lignende. Dessuten var ikke slik informasjon om enhetene tilgjengelig.

For å ha teoretisk mulighet til generalisere funnene fra utvalget til hele populasjonen, og dermed styrke undersøkelsens *eksterne gyldighet*<sup>19</sup>, må enhetene i et utvalg være mest mulig representative. Et representativt utvalg er en gruppe som ligner på populasjonen med alle relevante kjennetegn (Jacobsen, 2018 s. 87). Dette ville jeg kunne fått om utvalget var basert på enkel tilfeldig trekning (ETT) med et høyt antall enheter. Da ville respondentene hatt jevn fordeling på tvers av fagdepartement og bakgrunnsvariabler, hvilket ville gjort utvalget mer representativt for populasjonen. Jeg kunne også valgt å stratifisere utvalget på ulike variabler. For eksempel kunne kjønn eller alder være strata som sikret at utvalgets kjønns- og

---

<sup>18</sup> Begrepet teoretisk populasjon brukes om “alle dem vi er interessert i” (Jacobsen, 2018, s. 289).

<sup>19</sup> Ekstern gyldighet sier noe om “i hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger”, mens intern gyldighet omhandler om det er dekning i empirien til å trekke konklusjoner (Jacobsen, 2018, s. 17).

aldersfordeling lignet mest mulig på fordelingen i populasjonen. Jeg kunne da fått et proporsjonalt utvalg ut fra disse bakgrunnsvariablene (Jacobsen, 2018, s. 297). Det kunne også vært mulig å stratifisere utvalget etter departementstilhørighet, for eksempel ved å trekke ut enheter fra hvert departement, proporsjonalt til størrelsen på departementet.

Selv om et utvalg basert på ETT ville styrket den eksterne validiteten, er det først og fremst praktiske årsaker til at utvalget i min undersøkelse verken bygger på ETT eller er stratifisert etter bestemte kriterier. Jeg hadde rett og slett ikke tilgang på persondata som gjorde det mulig å trekke ut tilfeldige ansatte. Jeg ønsket derfor i utgangspunktet å sende ut spørreskjemaet til alle de 4500 ansatte, og håpe på at opp mot 1000 ansatte ønsket å delta. Jacobsen hevder at det “sjelden [er] noe poeng i å ha et utvalg som overstiger 1200-1500 enheter” og begrunner dette med at feilmarginen i liten grad vil reduseres ved å spørre flere (2018, s. 301). Tanken var at dersom jeg tilbød hele populasjonen å besvare undersøkelsen, ville det reelle utvalget selvsagt bli vesentlig lavere enn 4500 fordi langt fra alle ville ta seg tid til å svare.

Ettersom jeg selv jobber i et departement er jeg kjent med at det fra tid til annen kommer spørsmål om å besvare undersøkelser. Disse er alltid godkjent av ledelsen før vi ansatte får bruke tid på svare. Jeg sendte derfor en henvendelse til samtlige departementer den 20. juli 2018, informerte om prosjektet og spurte om de kunne la sine ansatte delta i spørreundersøkelsen. Dessverre viste det seg at kun tre av 15 departementer sa ja til dette, selv om å besvare undersøkelsen kun var forespeilet å ta ca. fem minutter. De fleste departementene begrunnet avslaget med en presset ressursituasjon, mens noen skrev at de av prinsipp aldri lar ansatte delta i slik forskning. Det kan også tenkes at enkelte departementer ikke ønsket å delta fordi de fryktet eventuelle resultater av undersøkelsen som ville vise at ytringsfriheten har dårlige kår i departementene. Like fullt fikk jeg positivt svar fra tre departementer. Ett av disse departementene har ønsket at det ikke framgår i oppgaven hvilke departementer som deltar. Dette har jeg valgt å etterkomme, og nevner derfor ikke noen av de tre departementene ved navn.

Med tre positive departementer hadde jeg på sett og vis en ny populasjon bestående av 456 mulige enheter (totalt antall ansatte til sammen i de tre departementene). Ettersom jeg tilbød hele den nye populasjonen på 456 enheter å delta i undersøkelsen, ble det ikke trukket et

sannsynlighetsutvalg. Bare et utvalg av de 456 mulige enhetene besvarte undersøkelsen. Hvem som ble en del av utvalget ble dermed basert på selvutvelgelse. Det kan være tilfeldig hvem som valgte å delta eller ikke, men vi må likevel være klar over at det er en fare for systematiske skjevheter i utvalget ved en slik utvalgsform. Skjevhet i utvalget som følge av selvutvelgelse kan true den *eksterne validiteten* til undersøkelsen (Jacobsen, 2018, s. 308). For det første kan det tenkes at kun de som er interessert i problemstillingen tok seg tid til å svare. For det andre kan det være at eventuelle respondenter som vegrer seg for å ytre seg, også vil vegre seg for å svare på en slik undersøkelse. For å redusere denne risikoen var det viktig å informere godt om prosjektet i et følgeskriv og å sikre respondentenes anonymitet.

De tre deltakende departementene kan betraktes som grupper av den totale populasjonen. Det er risiko for at det er systematiske forskjeller mellom de tre representerte og de 12 departementene som ikke deltar. Imidlertid er det min vurdering at det ikke er signifikant forskjell på de ansatte basert på hvilket departement de jobber i, ettersom de tilhører en nokså homogen demografisk gruppe. Ansatte fra akademiske miljøer og fra hovedstadsområdet er klart overrepresentert i departementene (Christensen et al., 2014, s. 98). Slik jeg kjenner kulturen på arbeidsplassen er den mest sannsynlige grunnen til ikke-svar og frafall at de departementsansatte er travle. Dermed er det sannsynlig at de ikke opplever at de har tid til å svare, og at de tenker at en slik undersøkelse i forbindelse med en masteroppgave ikke er viktig nok til å prioritere. Disse årsakene til frafall er etter min vurdering uavhengig av eventuelle bakgrunnsvariabler og departementstilhørighet, og det kan derfor argumenteres for at det vil være lite systematisk skjevhet i frafallet. Det er likevel viktig å påpeke at denne utvalgsformen ikke kan garantere at utvalget er representativt for populasjonen (Jacobsen, 2018, s. 304).

### 3.3.2 Kontakt med utvalget

En praktisk utfordring handlet om hvordan jeg kunne komme i kontakt med respondentene. Jeg ville sende ut en web-basert spørreundersøkelse og trengte derfor e-postadresser. Siden jeg selv jobber i et departement vet jeg at det eksisterer gruppelister av typen [alle@xxx.dep.no](mailto:alle@xxx.dep.no), men jeg ønsket ikke å benytte min e-postkonto tilknyttet departementet til å sende ut spørreskjemaet, fordi jeg i dette prosjektet er forsker og ikke departementsansatt. I lys av innføringen av

GDPR-regelverk sommeren 2018 vurderte jeg videre at det ville være bra om jeg *ikke* selv har samlet inn e-postadresser til respondentene. E-postadresser er å regne som personopplysninger og dermed omfattet av regelverket (Datatilsynet, 2018). Jeg ønsket derfor å sende ut informasjon og lenke til undersøkelsen til de deltagende departementene sentralt og oppfordre til at dette ble videreformidlet internt. Etter min vurdering ville en slik framgangsmåte ha flere fordeler: Ved at departementet sa ja til å delta og e-posten ble videreformidlet fra en departementsintern person og ikke en fremmed NTNU-e-post-konto, ville undersøkelsen få mer legitimitet, hvilket kunne gi høyere svarprosent.

I praksis viste det seg at de tre departementene ønsket ulik tilnærming. Ett departement ønsket å formidle undersøkelsen som skissert over. De to andre departementene ga meg tilgang til e-postadresser og ba meg sende ut undersøkelsen direkte til de ansatte selv. Jeg sendte ut undersøkelsen fra min NTNU-e-postkonto til de adressene jeg hadde tilgang til 5. september 2018. Jeg har fått oppgitt at undersøkelsen ble presentert på det tredje departementets intranett, med oppfordring om å delta og lenke til selve undersøkelsen fra samme dato. Jeg hadde ikke tilgang til å følge opp enkeltrespondenter som ikke hadde besvart, så det ble sendt ut en generell purring til samtlige av dem jeg hadde e-postadresser til den 5. oktober 2018. Den 19. september fikk jeg beskjed om at saken om undersøkelsen på nytt var blitt løftet fram på intranettet til det tredje departementet. Jeg vurderte at jeg etter dette ikke hadde mulighet til å purre flere ganger. Jeg så meg derfor fornøyd med å ha fått inn 156 svar, tilsvarende en svarprosent på 34 prosent. Jeg kommer tilbake til vurderinger av utvalgsstørrelsen, utvalgsskjevhet og funnenes gyldighet i delkapittelet om generalisering. I det neste delkapittelet gjør jeg rede for arbeidet med å lage selve spørreundersøkelsen.

### 3.4 Datainnsamling - utarbeiding av spørreundersøkelse

I dette delkapittelet går jeg nærmere inn på hvordan jeg samlet inn empiri til undersøkelsen. Som vi har sett valgte jeg en kvantitativ metode med et utvalg bestående av 156 respondenter. Da jeg utarbeidet spørreundersøkelsen visste jeg imidlertid ikke hvor stort utvalget ville bli. Med et potensielt stort utvalg ble det derfor viktig at undersøkelsen samlet informasjon som var lett å

systematisere. Mange kommentarer på åpne spørsmål kan være krevende å benytte til analyseformål. Dette talte for å bruke lukkede svaralternativer. Forskning har vist at bruk av åpne spørsmål i spørreundersøkelser kan øke frafallet, og at de som bruker anledningen til å svare på åpne spørsmål gjerne er negative til det spørsmålet omhandler (Jacobsen, 2018, s. 274). Jeg innlemmet derfor ingen åpne spørsmål i undersøkelsen. I ettertid ser jeg at noen åpne spørsmål eller mulighet til å gi generelle kommentarer til temaet kunne gitt meg viktig informasjon om respondentenes opplevelser av temaet. Begrepene som undersøkelsen søker å si noe om er kompliserte, så derfor ble det essensielt å sørge for god operasjonalisering av variablene. Jeg viser til vedlegg 1 med spørsmålene som ble brukt i undersøkelsen.

### 3.4.1 Operasjonalisering av variabler

#### 3.4.1.1 Avhengig variabel - bruk av sosiale medier

I lys av problemstillingen ønsker jeg å undersøke respondentenes politiske og samfunnsmessige ytringer. Det var derfor ikke interessant for meg om respondentene ytrer seg om for eksempel hva de har spist til middag eller hvor fint de hadde det på siste ferietur. Det er hvorvidt respondenten bruker sosiale medier til meningsytring om politiske og samfunnsmessige forhold jeg er interessert i. Jeg klargjorde dette i beskrivelsen av spørsmålene om bruk av sosiale medier i spørreskjemaet. Det er verdt å diskutere om dette var en lur avgrensning. På den ene siden kan man si at omfanget av eventuelle ytringer i opposisjon til statsrådets politikk ville vært det mest interessante. På den andre siden var min vurdering at ytringer om lokalpolitiske forhold eller samfunnet generelt også kan stå i konflikt med forvaltningsverdiene, da særlig kravet om nøytralitet, og derfor også relevante å innlemme. Det viktigste ble derfor å skille mellom politiske og samfunnsmessige ytringer, og ytringer om hva barna spiste til middag. Jeg har også tidligere bemerket at SSB og Ipsos sin statistikk for bruk av sosiale medier ikke skiller mellom type bruk.

Som vi så i teorikapittelet er det vanlig å dele deltakelse på sosiale medier inn i tre kategorier: *kikkere*, *delere* og *skapere*. Kikkerne fanger jeg ikke opp i denne undersøkelsen, fordi jeg kun ser på bruk av sosiale medier som ytringsplattform. De som ikke ytrer seg (bare kikker), er i denne sammenhengen ikke interessante. Jeg ønsket å undersøke bruken av sosiale medier ved å skille

mellom de som *liker*, de som *deler*, de som *kommenterer* og de som aktivt *publiserer egne innlegg* og *deltar i diskusjoner* om politiske og samfunnsmessige spørsmål. Det å like eller favorittmarkere andres ytringer er ofte, men ikke nødvendigvis, et uttrykk for at man står inne for meningene. Det samme kan gjelde dersom man *deler* eller *retweeter* et innlegg. I teorien kan man både like og dele en mening eller en artikkel om politikk og samfunnsspørsmål som man synes er interessant, uten at innholdet representerer ens egne meninger. Å like eller dele en slik ytring kan bety: “Jeg liker at du mener dette, men ikke nødvendigvis det du mener”. Tilsvarende kan man dele en ytring man er uenig i, for å vise den fram. Dette gjør at departementsansatte i teorien kan være aktive i sin bruk av sosiale medier som *delere* uten at det går på bekostning av forvaltningsverdiene. I praksis vil nok ofte den som liker eller deler et innlegg på sosiale medier også stå inne for meningen. Likevel kan det argumenteres for at det er større grad av involvering når man kommenterer på andres innlegg, selv publiserer egne meninger eller deltar i diskusjoner, og at slik bruk dermed representerer sterkere grad av engasjement i ytringen. Disse tre kategoriene kan dermed sees på som *skapere*. Å skille bruk av sosiale medier på denne måten tilsier med andre ord at det er ulik grad av involvering eller engasjement i ytringen. På forhånd hadde jeg en antakelse om at de ansatte oftere ville benytte sosiale medier ved de laveste nivåene av engasjement. Jeg lagde derfor fem spørsmål som skilte mellom ulik bruk og ba respondentene vurdere hvor ofte de bruker sosiale medier til å: “6. like”, “7. dele”, “8. kommentere andres innlegg”, “9. publisere egne innlegg” og “10. aktivt delta i diskusjoner”. Svaralternativene var *daglig*, *ukentlig*, *sjeldnere*, *aldri*, og *vet ikke/ikke relevant*.

Det er viktig å merke seg at spørsmålene om frekvens og grad av bruk handler om adferd. Glemsel og feilerindring kan forekomme i svarene når respondenten skal vurdere hvor ofte hun gjør ulike handlinger (Ringdal, 2016, s. 207). Svarene vil likevel kunne gi et inntrykk av hvordan respondenten bruker sosiale medier. Selv om det ikke er spurt konkret om hvor mange ytringer av denne typen respondenten har fremsatt i en gitt periode, vil svaralternativene være på forholdstallsnivå (metriske) og kan kodes slik at de kan benyttes i statistiske analyser (Jacobsen, 2018, s. 314). Hvordan svarene fordelte seg presenteres i analysekapittelet. For de videre analysene ønsket jeg imidlertid å lage én variabel for bruk av sosiale medier som ivaretok



hensynet til at bruken er forskjellig, avhengig av grad av engasjement i ytringen. Jeg ønsket derfor å lage et sammenslått mål for bruk av sosiale medier.

#### 3.4.1.1.1 Sammenslått mål for avhengig variabel "bruk av sosiale medier"

Det nye sammenslåtte målet for bruk av sosiale medier kunne jeg finne ved å summere verdiene til respondentene på de fem ulike spørsmålene om bruk. Dette målet ville imidlertid ikke ta høyde for at det å publisere egne innlegg eller delta i en diskusjon er en sterkere, mer engasjert form for ytring, enn å like eller favorittmarkere andres meninger. Ettersom jeg vurderer at økt grad av engasjement er et sterkere uttrykk for ytring ønsker jeg derfor å se hvordan svarene på hyppighet fordeler seg om jeg vekter de ulike variablene (spørsmålene) med økt grad av engasjement. Som vi så i forrige avsnitt er graden av engasjement stigende for hvert av spørsmålene 6-10. Derfor har jeg vektet spørsmålene slik at høyere grad av engasjement gir høyere score i den nye samlevariabelen som får navnet *Bruk av sosiale medier*. Den nye variabelen er dermed en vektet sum av variablene som måler graden av engasjement i ytringen (spørsmål 6-10). Hensikten med vektingen er å gi mer engasjert bruk av sosiale medier større utslag i den nye variabelen. Den nye variabelen hensyntar at det å være en hyppig bruker av sosiale medier med stor grad av engasjement er vektet tyngre enn å bruke sosiale medier hyppig til for eksempel å like eller favorittmarkere andres ytringer. Tabell 3 viser hvordan jeg har vektet spørsmålene:

**Tabell 3: Vekting av bruk av sosiale medier**

Variabel	Vekting
6. like	1
7. dele	1,5
8. kommentere andres innlegg	2
9. publisere egne innlegg	2,5
10. aktivt delta i diskusjoner	3

I den nye samlevariabelen *bruk av sosiale medier* går svarskalaen fra 1-41<sup>20</sup>, der verdien 1 representerer de som har lavest hyppighet på bruk (bruker aldri) på alle spørsmålene uavhengig

---

<sup>20</sup> Formelen som forklarer den nye variabelen *Bruk av sosiale medier* ser slik ut:  $Y = (X_6) + (X_7 * 1,5) + (X_8 * 2) + (X_9 * 2,5) + (X_{10} * 3) - 9$ . Tallet 9 er trukket fra for at lavest mulig verdi i den nye variabelen skal bli 1.

av grad av engasjement. For å havne på maksimal verdi i den nye variabelen må man ha svart at man ofte bruker sosiale medier (verdi 5) på alle spørsmålene som handler om bruk. I mine data er det ingen respondenter som har svart slik. I analysekapittelet presenteres hvordan verdiene fordeler seg på den nye variabelen. Den nye variabelen blir også brukt i bi- og multivariate regresjonsanalyser..

Jeg innlemmet også noen spørsmål om holdninger til bruk av sosiale medier: “22. Ansatte i departement er for lite aktive med å bidra til en bedre samfunnsdebatt på sosiale medier.” Og: “18. Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier.” Disse to spørsmålene berører det samme, men er på et vis stilt med ulike fortegn. Begge spørsmålene er stilt som påstander som respondenten tar stilling til ved en Likert-skala<sup>21</sup> fra *helt uenig* til *helt enig*. Spørsmålene er ment å fange opp i hvilken grad de ansatte mener at det er viktig at departementsansatte deltar i det offentlige ordskiftet.

I undersøkelsen har jeg tatt utgangspunkt i at respondentene bruker sosiale medier under eget, fullt navn. Det er imidlertid absolutt mulig å ytre seg anonymt i sosiale medier (herunder også i kommentarfelt til nettaviser og lignende). Retten til å være anonym i sosiale medier kan forsvares med mange gode argumenter (se for eksempel Omdal, 2011), men samtidig er anonyme ytringer heller ikke helt uproblematisk. Forskning har vist tendenser til at anonyme ytringer kan ha en tøffere og hardere form og lavere terskel for fornærmelser og sjikane enn ved publisering under fullt navn (Brandtzæg, 2011, gjengitt i Omdal, 2011). Samtidig kan en ansatt i et departement omgå kravene til forvaltningsverdiene ved å ytre seg anonymt. Det er en metodisk svakhet at undersøkelsen ikke tydeliggjorde om bruken gjelder anonyme ytringer eller ytringer under fullt navn.

#### 3.4.1.2 Uavhengig variabel - lojalitet

Begrepet lojalitet er krevende å operasjonalisere. Vi har sett at forståelsen av begrepet ikke er helt entydig, men at lojalitetsplikt handler om å ikke skade arbeidsgivers interesser. I teorikapittelet drøftet jeg hvilke interesser den departementsansatte skal være lojal mot. For å måle grad av lojalitet valgte jeg å inkludere flere påstander i undersøkelsen som respondenten

---

<sup>21</sup> Likert-formatet går ut på å at respondenten vurderer grad av enighet til ulike påstander (Ringdal, 2016, s. 202).

skulle vurdere grad av enighet til. Først var en påstand som kunne fange opp respondentenes holdninger til lojalitet: “15. En som er ansatt i et departement bør være lojal overfor politisk ledelse.” Videre ønsket jeg å undersøke om de ansatte mener at lojalitetsplikt er viktigere når man er ansatt i et departement enn andre steder: “19. Lojalitetsplikten er viktigere å håndtere for en som er ansatt i et departement, enn en som er ansatt i andre arbeidsforhold.” Deretter ønsket jeg at respondentene konkret skulle ta stilling til lojalitet opp mot egen ytringsfrihet: “25. Det viktigste for meg er lojaliteten til sittende politiske ledelse, ikke hva jeg kan ytre i sosiale medier som privatperson.” Med Likert-format kan disse påstandene fange opp respondentens holdninger til lojalitet, men de avdekker ikke nødvendigvis om den ansatte selv *er* lojal eller oppfatter seg selv som lojal.

Som vi så i teorikapittelet antydet Dahl Jacobsen at det er mulig å gradere lojalitet fra aktivt til passivt lojal (2008, s. 22). Den som er passivt lojal godtar makthaverne og følger og utøver det som vedtas uten å ta egne initiativer, mens en aktivt lojal følger og utøver det som vedtas og tar egne initiativer til å utvikle ny politikk i tråd med den politiske ledelsens ideologi. Jeg har ikke klart å finne en god måte å operasjonalisere begrepet slik at en aktivt-passivt-lojalskala kan benyttes til analyseformål. Derimot var det min vurdering av hvis medarbeideren alltid jobber for å nå målene til tross for at hun er uenig i at det er gode mål, vil dette kunne si noe om hennes grad av lojalitet. Jeg ba derfor respondenten vurdere følgende utsagn: “26. Jeg arbeider for å nå departementets uttalte mål, selv når jeg er uenig i regjeringens politikk”. Her ønsket jeg i utgangspunktet å ha en frekvens-skala (med alternativene alltid, ofte, av og til, sjelden, og aldri) heller enn en enig-uenig-skala, for å avdekke faktisk adferd. Men da undersøkelsen tok form, endret jeg det til et enig-uenig-spørsmål, for å få likelydende spørsmålsbatterier. Dette kan ha ført til at påstanden har blitt oppfattet som ladet, ettersom å svare enig representerer den forventede oppførselen til departementsansatte. Selv om undersøkelsen er anonym vil det dermed trolig være vanskelig å si seg uenig. Svarene må følgelig tolkes med forsiktighet. Lav verdi på skalaen (uenig) kan ikke dermed tolkes til at respondenten er passivt lojal.

### 3.4.1.3 Uavhengig variabel - nøytralitet

I teorikapittelet så vi at nøytralitet kjennetegnes av embetsverkets evne til å betjene enhver regjering uansett parti. I undersøkelsen valgte jeg å ha med to påstander som fanger opp respondentenes holdninger til nøytralitet. “16. En som er ansatt i et departement bør være opptatt av å fremstå som helt nøytral overfor politisk ledelse.” Og “20. Det vil svekke legitimiteten til departementet dersom politikere ikke oppfatter ansatte i departementet som nøytrale.” Videre ville jeg ha med en påstand som testet respondentenes syn på forholdet mellom nøytralitet og egen ytringsfrihet: “27. Jeg lar være å ytre meningene mine om politikk og samfunn i privat bruk av sosiale medier, fordi det er viktig at jeg som departementsansatt er nøytral.” Denne påstanden var også ment å fange opp om den ansatte selv handler - og oppfatter seg som nøytral. Imidlertid ser jeg at påstanden ikke klarte å fange dette, da nøytraliteten blir satt opp mot bruk av sosiale medier. De som for eksempel ikke bruker sosiale medier av helt andre årsaker enn nøytralitet hadde ikke et godt alternativ å huke av på. Dette fikk jeg også tilbakemelding på fra en av respondentene:

Ville bare kort kommentere at svaralternativene på sistesiden ikke alltid tar høyde for at man ikke deltar i samfunnsdebatt i det hele tatt. Da må man svare "helt uenig", som jo for så vidt er korrekt, siden man ikke deltar, men det kunne da leses som at man svarer ut fra grad av enighet. Burde altså vært alternativ som tar høyde for at [man] ikke deltar (anonym ansatt, e-post til meg).

Svarene her må følgelig tolkes med forsiktighet. Vi så i teorikapittelet at tidligere undersøkelser viser at departementsansatte i stor grad opplever seg selv som nøytrale. Kun 4–5 prosent mener at egne politiske holdninger og oppfatninger påvirker handlinger og prioriteringer i jobbsituasjonen. Jeg berørte også diskusjonen om hvorvidt departementene kan betraktes som egne politiske aktører, fordi de vil foreta skjønnsmessige vurderinger uten å ha fullstendig oversikt. Ettersom å være nøytral er den forventede oppførselen til de ansatte, er det svært vanskelig å måle om respondentenes faglige råd og vurderinger ubevisst er basert på egne verdier, moral og eller følelser.

### 3.4.1.4 Uavhengig variabel - faglig uavhengighet

I teorikapittelet så vi at faglig uavhengighet er en viktig forvaltningsverdi, og at den ansatte skal fremme sine faglige synspunkter også dersom hun tror de strider mot den sittende ledelsens politiske meninger. Vi så at dette gjelder i forkant av at en beslutning er fattet. Hvorvidt den

ansatte også har et ansvar for å fremme sin faglighet eksternt er derimot ikke helt opplagt. Jeg ønsket derfor å undersøke hva slags holdninger respondentene har til faglig uavhengighet og ba dem vurdere grad av enighet til følgende to påstander: “17. Faglig uavhengige råd er en svært viktig verdi for alle som er ansatt i et departement.” Og “21. Råd og anbefalinger fra departementsansatte til politisk ledelse bør utelukkende være faglig baserte.” Videre ønsket jeg også for denne variabelen å få fram informasjon om den ansattes faktiske adferd, og ikke bare hennes holdninger. Jeg tok derfor inn en påstand som vurderte ansvar for eksternt åpenhet og faglige bidrag til en åpen og opplyst offentlig samtale: “28. Jeg bruker sosiale medier privat for å bidra med fagkunnskap i den offentlige debatten, også dersom jeg jobber konkret med den saken som diskuteres.” Her burde jeg imidlertid hatt med et spørsmål i undersøkelsen som ikke inkluderte siste leddsetning som premiss, altså hvor enig man er i at departementsansatte generelt bør bidra i den offentlige debatten.

#### 3.4.1.5 Måling av vegring

Et av forskningsspørsmålene mine handler om i hvilken grad departementsansatte vegrer seg for å ytre meningene sine i privat bruk av sosiale medier. Å operasjonalisere begrepet *vegring* er krevende. Begrepet har i seg selv en verdimesig valør, og kunne bli tolket som at det er noe negativt å ikke ytre seg. Samtidig vil en eventuell vegring også kunne henge sammen med hva slags type ytring den ansatte ønsket å fremme. Det vil altså kunne være noen ytringer man ikke vegrer seg for å fremme, mens andre ganger vil man kanskje vegre seg. I tilfeller hvor man vegrer seg ville den ansatte enten kunne velge å avstå fra ytringen, eller å vegre seg, men likevel ytre meningen sin. Jeg ønsket derfor å ha med et spørsmål der respondenten skulle ta stilling til hvor ofte hun vegrer seg. På spørsmålet: “12. Når du ytrer deg privat på sosiale medier, vegrer du deg for å ytre deg om politiske eller samfunnsmessige temaer?” hadde jeg derfor svaralternativene *hver gang, ofte, så og si aldri, og aldri*. Videre hadde jeg med et spørsmål om hvor ofte respondenten tenkte over sin byråkratrolle i forbindelse med en ytring: “11. Når du ytrer deg privat på sosiale medier om politiske eller samfunnsmessige forhold, hvor ofte vurderer du om dette kan ha betydning for din rolle som ansatt i et departement?” For begge disse spørsmålene hadde jeg med en kategori for de som eventuelt aldri ytrer seg om politiske og samfunnsmessige spørsmål privat på sosiale medier, uansett årsak til det.

Som jeg var inne på i teorikapittelet kan det være mange grunner til at folk – ikke bare departementsansatte – vegrer seg for å delta i det offentlige ordskiftet. Jeg er imidlertid opptatt av å undersøke om det er forhold ved arbeidsplassen som er årsak til eventuell vegring. Jeg inkluderte derfor et par påstander for å fange opp dette aspektet: “24. Før jeg ytrer meg i sosiale medier som privatperson tenker jeg på mulige konsekvenser av ytringen for arbeidsgiver.” Dette spørsmålet kan også si noe om hvorvidt den ansatte opplever det som sentralt å være i rollen som profesjonell byråkrat også på fritiden (privat). Jeg ønsket å se om sosialisering av normsettet har innvirkning på oppfatningen av ytringsmuligheten. Som vi har sett sosialiseres (ny)ansatte raskt inn i den rådende kulturen i departementet hvor forvaltningsverdiene står sterkt. Eventuelle ytringer vil kunne bli møtt med kollegiale konsekvenser så vel som faktiske sanksjoner fra arbeidsgiver. Påstanden lød: “29. Jeg kan ytre meg om hva jeg vil uten frykt for personalmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen.” Til sist hadde jeg med en påstand der respondenten måtte ta stilling til om nåværende arbeidsplass begrenser den ansattes bruk av ytringsfriheten: “30. Hvis jeg hadde arbeidet et annet sted ville jeg oftere ytret meningene mine om politikk og samfunn som privatperson i sosiale medier.” Denne påstanden vil kunne avdekke om den ansatte egentlig hadde ønsket å være mer aktiv i det offentlige ordskiftet.

#### 3.4.1.6 Måling av grenseoppganger

Et av forskningsspørsmålene omhandler i hvilken grad departementsansatte er trygge på hvor grensene går for *hva* de kan ytre seg om privat i sosiale medier. I utgangspunktet ønsket jeg å undersøke om det var enighet om hvor disse grensene faktisk går. For å gjøre vurderinger av hvor grensen går for hvilke ytringer som er innenfor den juridiske lojalitetsplikten og hvilke som eventuelt er utenfor, måtte jeg finne en måte å avgrense ytringene på. Slik jeg vurderte det ville ytringens fagfelt kunne utgjøre en grenseoppgang ved at jo fjernere ytringen er fra overordnet statsråds fagfelt, jo mer sannsynlig er det at ytringen er innenfor grensen. Videre ville grad av kontrovers i ytringen også utgjøre en grenseoppgang. Jo mer ytringen avviker fra overordnet statsråds politiske og ideologiske holdninger, jo mer sannsynlig er det at ytringen er utenfor grensen (den ville da kunne gå på bekostning av lojaliteten). Jeg anså det likevel som såpass vanskelig å operasjonalisere dette på en god måte, at jeg valgte kun å fokusere på om

respondentene selv opplever at de vet hvor grensene går. Jeg innlemmet derfor påstanden: “32. Jeg vet hvor grensene går for hva jeg kan ytre meg om i sosiale medier”.

Av denne gjennomgangen ser vi at spørreskjemaet ble nokså omfattende og ga rik tilgang på data. Ettersom det er vanskelig å operasjonalisere komplekse variabler, valgte jeg å benytte flere spørsmål til å måle det samme fenomenet (Ringdal, 2016, s. 204, Jacobsen, 2018, s. 255). Jeg vurderte dette opp mot sannsynligheten for frafall som øker ved en for omfattende undersøkelse (Jacobsen, 2018, s. 284). Jeg testet spørreskjemaet på noen venner, og konkluderte med at det ikke ville ta mer enn fem minutter å fylle ut, og dermed akseptabelt med tanke på å redusere frafallsrisiko.

### 3.4.2 Bakgrunnsvariabler

Det var relevant å inkludere noen bakgrunnsvariabler i undersøkelsen som kan tenkes å påvirke den avhengige variabelen bruk av sosiale medier (så vel som de uavhengige variablene). I lys av vurderinger knyttet til GDPR-regelverk og min søknad til NSD ønsket jeg imidlertid ikke å innhente sensitive persondata i prosjektet. Jeg valgte derfor å be respondentene oppgi *kjønn, alder, utdanningsnivå* og *stillingsforhold*. Som vi så i teorikapittelet finner SSB sin statistikk og Ipsos sin *SoMe-tracker* liten forskjell i bruk av sosiale medier mellom kjønn, og jeg ville se om dette også gjaldt for respondentene i denne undersøkelsen. På forhånd hadde jeg en antakelse om at mennene i utvalget vil ytre seg mer enn kvinnene. Tidligere undersøkelser har funnet at kvinnelige ansatte vurderer sine ytringsmuligheter som dårligere enn menn, og forklarer dette med at kvinner i større grad enn menn utsettes for netthets (Trygstad, 2014, s. 192, i Enjolras, Rasmussen & Steen-Johnsen (red.), 2014). Min antakelse understøttes også av Medietilsynets ferske undersøkelse fra august 2019 som viser at menn er “noe overrepresentert blant dem som diskuterer politikk og samfunn i kommentarfelt og diskusjonsforum” (Medietilsynet, 2019).

Jeg valgte å rangordne variabelen alder (lage seks ulike alderskategorier) for å sikre anonymiteten til respondentene. Min antakelse på forhånd var at bruken av sosiale medier reduseres ved økt alder. For variabelen utdanning valgte jeg kun å ta med nivå på utdanningen (bachelor, master osv.) og ikke fagretning. Vi så i teorikapittelet at Christensen et al. (2018, s.

65) fant at faglig bakgrunn er den viktigste forklaringsvariabelen for de ansattes adferd, men likevel valgte jeg å utelate dette som bakgrunnsvariabel. Dette ble gjort for å redusere muligheten for å sette sammen data på en slik måte at enkeltrespondenter kunne identifiseres.

Variabelen stillingsforhold fordelte jeg over tre kategorier (*embetsmann*, *statsansatt* eller *midlertidig ansatt*). I teorikapittelet så vi at personer høyere opp i hierarkiet i større grad kan være berørt av lojalitetsplikten og dermed i praksis forhindret fra å ytre seg. Samtidig har embetsmenn et sterkere vern mot oppsigelse jf. statsansatteloven (2017). Jeg anså det som relevant å undersøke om ansatte i midlertidige stillinger bruker sosiale medier i mindre grad enn de som er fast ansatt. Dette kunne i så fall indikere at opplevelsen av ytringsfriheten påvirkes av et usikkert arbeidsforhold.

Merk at det var et bevisst valg at jeg har utelatt spørsmål om departementstilhørighet. Dette kunne vært en interessant bakgrunnsvariabel, forutsatt at jeg fant at det var forskjeller mellom opplevelsen av bruk av sosiale medier mellom ansatte i de ulike departementene. Som jeg var inne på i delkapittelet om utvalg, er det liten demografisk forskjell mellom de ansatte i departementene. Min vurdering var også at jeg i større grad ivaretok respondentenes anonymitet hvis jeg utelot variabelen departementstilhørighet, og at dette var et viktigere hensyn.

I dette delkapittelet har jeg gjennomgått oppbyggingen av det web-baserte spørreskjemaet og drøftet operasjonalisering av variablene. Selv om spørreskjemaet er gjennomarbeidet, har det vært utfordrende å analysere og tolke dataene. I det neste delkapittelet presenterer jeg hvilke statistiske mål jeg benytter i analysen.

### 3.5 Statistiske analyser

Den web-baserte spørreundersøkelsen ble laget i programvaren Questback, og da fristen for å besvare var utløpt genererte Questback rapporter som viser univariat fordeling av svarene. Jeg kommer tilbake til dette i analysen, og presenterer prosentvis fordeling og noen gjennomsnittsmål. Jeg viser også standardavvik som forteller noe om spredningen i svarene. Mer presist sier standardavviket hvor stort det “typiske avviket [er] fra gjennomsnittet” (Jacobsen, 2018, s. 329). Standardavviket øker med stor variasjon i fordelingen.



### 3.5.1 Bivariate analyser

Hypotesene som ligger til grunn for undersøkelsen viser at jeg ønsker å se om det er samvariasjon mellom respondentenes svar på ett spørsmål med hva de svarer på et annet spørsmål. Altså om en verdi på en uavhengig variabel  $X$  går systematisk sammen med verdi på avhengig variabel  $Y$ . Jeg undersøker dermed om det finnes *bivariate samvariasjoner* mellom uavhengig og avhengig variabel. For eksempel kan jeg undersøke om det er slik at de som har en tendens til å krysse av på “helt enig” på lojalitetsvariabelen, også har en tendens til å krysse av på “sjelden” på bruk av sosiale medier. Det er viktig å understreke at jeg i disse analysene kun kan vurdere samvariasjon, jeg kan ikke si noe om et eventuelt kausalforhold, altså noe om påvirkningsforhold mellom variablene.

For å vurdere grad av samvariasjon mellom variablene til grunn for hypotesene gjennomfører jeg lineære regresjonsanalyser. Dette betyr at man finner den funksjonen hvis kurve/graf passer best med de innsamlede datapunktene. Resultatet av en lineær regresjon gjør at vi får ut en funksjon som inneholder et *konstantledd* og et *stigningstall*. Disse uttrykkes visuelt når vi trekker regresjonslinja gjennom observasjonene. Konstantleddet viser hvor grafen skjærer  $Y$ -aksen når  $X = 0$ , mens stigningstallet ( $B$ -koeffisienten) forteller hvor mye verdien til  $Y$  øker eller avtar med én enhets endring i  $X$ . Stigningstall og konstantledd kan brukes til å predikere verdi på  $Y$  dersom vi endrer  $X$ . Dette vises med hvor bratt eller slak regresjonslinjen er. Verdien av stigningstallet angir  $X$ -variabelens effekt på  $Y$ .

Jeg bruker programvaren SPSS for å gjennomføre de statistiske analysene. Programvaren oppgir ulike mål for korrelasjon. Korrelasjon innebærer at det er statistisk sammenheng mellom to variabler, og et korrelasjonsmål kan gi informasjon om styrken og noen ganger også retningen på en eventuell samvariasjon (Jacobsen, 2018, s. 335, Ringdal, 2016, s. 303). Når begge variablene som benyttes i en bivariat analyse er på ordinal, intervall- eller forholdstall som målenivå, kan *Pearsons  $R$*  (produktmomentkorrelasjonskoeffisienten) benyttes som korrelasjonsmål. *Pearsons  $R$*  angir hvor sterk sammenheng det er mellom score på to variabler. Ved positiv samvariasjon vil de som scorer høy verdi på den ene variabelen også ha høy verdi på den andre variabelen, eller de kan ha lav verdi på begge variablene. Ved negativ samvariasjon vil de som scorer høy verdi

på den ene variabelen ha lav verdi på den andre (Jacobsen, 2018, s. 337). Pearsons  $R$  er en standardisert koeffisient som varierer mellom  $-1,00$  og  $+1,00$ . Hvis det ikke er noen samvariasjon vil Pearsons  $R$  bli  $0$ . Korrelasjon på  $\pm 1,00$  forteller at det er fullstendig sammenfall mellom verdiene på variablene (enten negativt eller positivt). Da vil alle verdier være plassert på regresjonslinja. Jo større avstand det er fra verdiene (observasjonspunktene) til linja, dess svakere er korrelasjonen (Pearsons  $R$  nærmere  $0$ ). Hva som er en sterk eller svak korrelasjon vil avhenge av hva som studeres. I samfunnsvitenskap er det vanlig å si at Pearsons  $R$  med absolutt verdi opp til  $0,30$  uttrykker svak til moderat samvariasjon, mens  $0,30$  til  $0,50$  er moderat sterk, og over  $0,50$  er meget sterk. Pearsons  $R$  er det helt dominerende korrelasjonsmålet i publikasjoner (Ringdal, 2016, s. 320). Den nye samlevariabelen bruk av sosiale medier er på intervallnivå og variablene for forvaltningsverdiene er på ordinalnivå. Følgelig kan jeg benytte Pearsons  $R$  som mål for graden av lineær sammenheng mellom de Likert-skalerte holdningsutsagnene om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet og variabelen bruk av sosiale medier.

Teoretisk sett kan jeg finne at Pearsons  $R$  viser moderat grad av korrelasjon mellom variablene *bruk av sosiale medier* ( $Y$ ) og *nøytralitet* ( $X$ ) (Pearsons  $R$  nær  $\pm 1,00$ ), men ha lav  $B$ -koeffisient (stigningstall) nær  $0$ . I så fall viser dette at det finnes samvariasjon mellom variablene, men at bruken av sosiale medier er tilnærmet lik selv om vi går fra *helt uenig* til *helt enig* på lojalitetsvariabelen, hvilket vil gi en nokså flat regresjonslinje. Med andre ord vil en slik situasjon tilsi at én enhets endring på for eksempel nøytralitetsvariabelen  $X$  ikke påvirker bruk av sosiale medier  $Y$  i særlig grad, men at noe av variasjonen som finnes i bruk av sosiale medier kan forklares av respondentenes forskjellige vurderinger av nøytralitet.

$R$ -Square eller den *multiple korrelasjonskoeffisienten* ( $R^2$ ) viser hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen  $Y$  som i statistisk forstand kan forklares av den uavhengige variabelen  $X$ .  $R$ -Square omtales også som forklaringsgraden, og hvis  $X$ -variabelen ikke forklarer noe av  $Y$ , blir  $R^2 = 0$ . Den blir ofte benyttet til å si noe om hvor god regresjonsmodellen er (Ringdal, 2016, s. 400). I analysen benytter jeg  $R$ -Square for å vurdere hvor mye av variasjonen i bruk av sosiale medier som kan forklares med de uavhengige variablene hver for seg. Jeg presenterer også stigningstall, konstantledd og standardfeil, samt Pearsons  $R$  i de bivariate regresjonene.

For noen av variablene lager jeg bivariate krysstabeller og vurderer samvariasjonen ved hjelp av prosenttering eller antall. Enkelte av disse presenteres i sektordiagram.

### 3.5.2 Signifikans

Dersom jeg finner korrelasjon mellom variablene, er neste skritt å undersøke om den er signifikant. Med andre ord ønsker jeg å svare på om den observerte sammenhengen mellom  $X$  og  $Y$  er ikke-tilfeldig. Signifikanstesting forteller med hvilken sikkerhet vi kan si at sammenhengen vi finner i utvalget også gjelder for populasjonen. Man får altså svar på hvor sannsynlig det er at korrelasjonen vi fant oppstod ved en ren tilfeldighet. Jo sterkere korrelasjonen er, jo mindre sannsynlig er det at det kan være oppstått ved en tilfeldighet. Samtidig må også utvalgsstørrelsen og utvalgsmetodikken tas i betraktning (Ringdal, 2016, s. 339).

For å vurdere signifikansen til samvariasjonen i de bivariate regresjonene ser jeg på *p-verdien*. “P-verdi er et uttrykk for sannsynligheten for å observere en verdi på testobservatoren som er minst like høy som den i utvalget, gitt at nullhypotesen er sann” (Ringdal, 2016 s. 269). Det er vanlig å bruke et signifikansnivå på 0,05. I denne undersøkelsen vil dette bety at det er 5 prosent sannsynlighet for å feilaktig konkludere med at det er sammenheng mellom to variabler. Hvis *p*-verdien er mindre enn 0,05, vil sammenhengen være statistisk signifikant på 5-prosentnivået, men hvis signifikansnivået er over 0,05 kan vi ikke forkaste hypotesen ( $H_0$ ) om at det ikke finnes sammenheng mellom variablene. I delkapittelet om generalisering kommer jeg tilbake til utfordringer med å teste funnenes signifikans i mitt datamateriale.

### 3.5.3 Multivariat analyse

I analysen undersøker jeg om det er samvariasjon mellom score på forvaltningsverdivariablene og variabelen bruk av sosiale medier. Jeg ønsker også å se dette i lys av aktuelle bakgrunnsvariabler. Jeg gjør derfor en multivariat regresjonsanalyse som inkluderer mer enn én forklaringsvariabel. Styrken til en slik metode er at man kan estimere effekt av en  $X$ -variabel på  $Y$ , som også kontrollerer for eventuell effekt av andre  $X$ -variabler. I en multivariat regresjonsanalyse uttrykker  $R^2$  hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som er forklart av hver av de uavhengige variablene. I tillegg kan man se på den

*standardiserte regresjonskoeffisienten*. Dette målet finner vi når regresjonskoeffisienten (stigningstallet) multipliseres med forholdet mellom standardavvikene til  $X$  og  $Y$  (Ringdal, 2016, s. 401). I den multivariate analysen presenterer jeg  $R^2$  og den standardiserte regresjonskoeffisienten. Jeg gjør også en enkel stianalyse for å vurdere om samvariasjonen jeg finner er *spuriøs*<sup>22</sup>. En stianalyse viser et sett likninger, basert på standardiserte regresjonskoeffisienter, som kan kvantifisere direkte og indirekte effekter av variabler (Ringdal, 2016, s. 449). Spørsmålet jeg ønsker svar på med stianalysen er om effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier kan forklares av for eksempel effekten av alder.

### 3.6 Validitet og reliabilitet

Undersøkelsens pålitelighet kan deles inn i hvor valide resultatene er og hvor reliable de er. Validitet handler om i hvilken grad undersøkelsen faktisk måler det jeg ønsker å måle, mens reliabilitet betyr hvor nøyaktige målingene er. Underveis i metodekapittelet har jeg påpekt og drøftet om jeg måler det jeg faktisk ønsker å måle (undersøkelsens *interne validitet*). Vi har sett at operasjonalisering av variablene er vrient, og kan gjøre det vanskelig å fange opp det jeg ønsket. Videre kan svarene i kvantitative undersøkelser også preges av *undersøkelseeffekt*. Dette innebærer at respondentenes svar påvirkes av hvordan spørreskjemaet er utformet, spørsmålsformuleringene, rekkefølge og mulige svaralternativer. “Dette kan lede til svar som er mer et resultat av undersøkelsen, enn en måling av hva folk faktisk mener” (Jacobsen, 2018, s. 136). Innslag av undersøkelseeffekt kan forekomme i mine resultater.

En mulig innvending til utarbeidelsen av spørreskjemaet kan være hvorvidt jeg burde hatt med et spørsmål som fanget opp kjernen i problemstillingen, for eksempel: “Opplever du, eller har du opplevd at krav til forvaltningsverdiene (lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet) har gjort at du har latt være å delta i den offentlige debatten i din private bruk av sosiale medier?” Her kunne jeg hatt svaralternativene *ja*, *nei*, og *vet ikke/ikke relevant*. At jeg ikke hadde et slikt spørsmål kan være en svakhet. Imidlertid var min vurdering at det var bedre å avdekke bruk av sosiale

---

<sup>22</sup> En spuriøs sammenheng er en “skinnsammenheng eller en tilsynelatende årsakssammenheng mellom  $X$  og  $Y$  som skyldes en bakenforliggende variabel  $Z$ ” (Ringdal, 2016, s. 501).

medier som en egen variabel og forvaltningsverdiene som egne variabler, for deretter å se disse i sammenheng.

Det kan også være at enkelte av respondentene aldri har tenkt særlig nøye gjennom egen lojalitet og opplevelse av eventuell ytringsvegring, og at det faktisk at de nå må tenke på det, påvirker svarene. Det kan også hende at enkelte respondenter, som et utslag av lojalitet til arbeidsgiver, vil svare at forholdene for ytringsfrihet er bedre enn de faktisk er, for ikke å sette arbeidsgiver i et dårlig lys om eventuelle resultater fra undersøkelsen skulle vise at ytringsfriheten har dårlige kår og at dette skulle bli kjent. Et annet poeng er at jeg i spørreundersøkelsen ikke har tydeliggjort at hensikten er å undersøke departementsansattes bruk av sosiale medier under fullt navn. Jeg har allerede nevnt at sosiale medier kan benyttes til å ytre seg anonymt. Resultatene mine vil ikke ha fanget opp dersom den ansatte har svart som om hun bruker sosiale medier anonymt. Imidlertid viser undersøkelsen at bruken generelt er lav, og etter min vurdering vil begrepet *privat bruk av sosiale medier* implisitt bety under eget navn.

Som vi ser kan jeg ikke garantere at respondentene har oppfattet formuleringene slik jeg hadde tenkt, og dette kan ha påvirket undersøkelsens validitet. For å imøtekomme et mulig problem med ulike oppfatninger av formuleringene testet jeg spørreskjemaet på veileder og noen venner før utsendelse til departementene. Jeg fikk nyttige innspill og justerte formuleringer i tråd med tilbakemeldingene. Svarene blir mer pålitelige jo sikrere forskeren er på at spørreskjemaet ikke inneholder uklare, doble, eller (ubevisst bruk av) ledende spørsmål, eller andre feil (Jacobsen, 2018, s. 378). Etter min oppfatning har ikke respondentene hatt noe å tjene på å gi uærlige svar, og risikoen for svar i “hytt og vær” er også liten. Imidlertid har jeg allerede påpekt at respondentene kan ha krysset av på alternativer som er i tråd med forventet oppførsel, jf. forvaltningsverdiene, på enkelte av spørsmålene. Undersøkelsen inneholder spørsmål som handler om adferd og vurderinger av hyppighet for bruk av sosiale medier. Glemsel og feilerindring kan forekomme i svarene når responden skal vurdere hvor ofte hun gjør ulike handlinger (Ringdal, 2016, s. 207). Dette kan ha påvirket svarenes *reliabilitet*. Videre er det selvsagt fare for at respondentene har krysset av for et annet svar enn de egentlig mente, men

utover dette har overføring fra Questback til min datamaskin og videre til SPSS redusert faren for feilkoding av data sammenlignet med manuell koding av data.

### 3.6.1 Generalisering

Den *eksterne validiteten* handler om i hvilken grad vi kan generalisere funnene i utvalget til å gjelde for hele populasjonen. I delkapittelet om utvalg drøftet jeg hva som er den teoretiske populasjonen, det vil si alle departementsansatte, og hva som ble den nye populasjonen bestående av alle ansatte i de tre departementene som sa ja til å delta i undersøkelsen (456 personer). På spørsmålet om generalisering av funnene må jeg altså vurdere om jeg har belegg for å generalisere til populasjonen bestående av 456 enheter, eller alle departementsansatte (ca. 4500). Vi har sett at enhetene i undersøkelsen deltok ved selvutvelgning, hvilket ikke tilfredsstillende kravene til sannsynlighetsutvalg. Forskere bør ikke generalisere fra utvalg til populasjon ved bruk av ikke-sannsynlighetsutvalg. Selv om man argumenterer for at utvalget er representativt, kan forskeren aldri være helt sikker (Jacobsen, 2018, s. 304). Jeg har tidligere vist at det er fare for systematisk skjevhet i mitt utvalg, og dermed tilfeldige avvik mellom utvalg og populasjon. En mulig feilkilde kan være at personer som ikke synes det er problematisk å bruke sosiale medier privat har latt være å besvare undersøkelsen. På en annen side kan også utvalget ha blitt skjevt dersom primært de som er spesielt interessert i temaet har valgt å delta. Selv om jeg argumenterer for at utvalget kan være representativt for populasjonen, må det slås fast at funnene fra undersøkelsen ikke kan generaliseres.

## 3.7 Ethiske vurderinger

Jeg var bekymret for at få ansatte ville besvare undersøkelsen. Jeg vurderte at en årsak til at mange eventuelt ville la være å delta i undersøkelsen kunne være at de ikke opplevde den som viktig nok. Etter min vurdering ville tre faktorer spille positivt inn for å forebygge frafall. For det første at undersøkelsen skulle sendes ut via en departementsintern person og dermed ville ha en viss grad av legitimitet. For det andre at jeg i følgeskrivet opplyste om at jeg selv arbeider i et departement. Økt frafall var også en mulighet dersom de potensielle respondentene var usikre på hvordan deres persondata ble behandlet. Som en tredje faktor for å forebygge frafall var det

derfor et viktig etisk poeng å sikre respondentenes anonymitet. Jeg har ikke spurt etter navn, kontaktinfo eller andre sensitive personopplysninger. Jeg har benyttet Questback som verktøy for spørreundersøkelsen. Questback har opplysninger om respondentens IP-adresse som er brukt ved utfylling. Dette regnes som persondata. IP-adressene ble imidlertid ikke oversendt meg, og er ikke koblet til svarene. Overføringen av data fra Questback til min datamaskin foregikk kryptert.

Som leser av oppgaven er det viktig å være klar over at jeg er i en dobbeltrolle som mastergradsstudent og ansatt i et departement. Bakgrunnen for hypotesene er mine erfaringer som medarbeider, og min opplevelse av at tematikken i liten grad diskuteres internt i departementet. For å styrke undersøkelsesoppleggets validitet er det en forutsetning at jeg ikke “legger ord i munnen” på informantenes opplevelser. Den nødvendige kritiske distansen kan fort mistes når forskeren er tett innpå det miljøet som studeres (Jacobsen, 2018, s. 57). Jeg er kjent med begrensningene min dobbeltrolle kan føre til, ikke minst ved såkalt *confirmation bias*<sup>23</sup>, der jeg ubevisst leter etter funn som samsvarer med min egen oppfatning av fenomenet. Det kan være en ulempe at jeg har visse forforståelser av fenomenet. Imidlertid har jeg ikke hatt andre hensikter enn å undersøke opplevelsen blant de ansatte, og så lenge jeg har vært åpen om, og bevisst mitt eget ståsted, tror jeg ikke dobbeltrollen har medført problemer. Det kan også sies å være en fordel at jeg kjenner til struktur og kultur ved arbeidsforholdene jeg undersøker. Som forsker “fra innsiden” kan man møte større åpenhet og tillit enn en utenforstående (Jacobsen, 2018, s. 56). Det har vært viktig for meg å opprettholde en nøytral forskerposisjon. Jeg har vært nøye med korrekt gjengivelse av data, i riktig sammenheng, og etter beste evne. Jeg har tolket resultatene etter best mulig faglig vurdering i samarbeid med veiledere. Resultatene er derfor etterprøvbare. Det var frivillig å delta og innsending av svar ble regnet som samtykke. Prosjektet ble registrert og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS den 18. juli 2018. I det neste kapittelet ser vi nærmere på undersøkelsens resultater.

---

<sup>23</sup> *Confirmation bias* kalles på norsk for bekreftelsestendens og handler om å søke etter bekræftelse på det man allerede tror (Svartdal, 2018).

## 4. Analyse

I dette kapitlet presenterer jeg funnene fra undersøkelsen. Jeg viser resultater fra bivariate analyser av forvaltningsverdivariablene og variabelen bruk av sosiale medier, og multivariat analyse med flere uavhengige variabler. Ved hjelp av krystabeller, univariate presentasjoner og deskriptiv statistikk drøfter jeg forskningsspørsmålene om hvorvidt de departementsansatte vegrer seg for å delta i det offentlige ordskiftet, og om de vet hvor grensene går for hva de kan ytre seg om. Til sist drøfter jeg funnenes validitet og mulighet for generalisering.

### 4.1 Bruk av sosiale medier

Data fra undersøkelsen viser at respondentene ikke ytrer meningene sine på sosiale medier særlig ofte. Svarene på spørsmål 9<sup>24</sup> viser at kun 1,3 prosent av respondentene kan betraktes som *skapere* som aktivt publiserer egne innlegg ukentlig. 30,8 prosent utfører slik aktivitet sjeldnere, mens hele 67,9 prosent svarer at de aldri publiserer egne innlegg. I teorikapitlet så vi at SSB sine undersøkelser viser at om lag 65 prosent av befolkningen bruker sosiale medier daglig (2019), mens InFuture hevder at 7 prosent av befolkningen i løpet av det siste året har brukt sosiale medier til å påvirke en sak (2018, s. 17). Det er ikke mulig å sammenligne mine data med SSB sin statistikk eller InFuture sitt funn, siden SSB ikke har skilt mellom type bruk og undersøkelsene ikke bruker samme frekvensskala.

I metodekapitlet viste jeg at spørreundersøkelsen inneholder to mål for bruk av sosiale medier: *Hyppighet i bruk av sosiale medier* fordelt over flere spørsmål som sammenstilt vurderer *grad av engasjement i bruken av sosiale medier*. Undersøkelsen viser at andelen som *ofte* deltar i det offentlige ordskiftet på sosiale medier synker med grad av engasjement i bruk. På figur 2 ser vi at gjennomsnittsmålet for hyppighet for bruk av sosiale medier (fra *aldri* (verdi =1) til *daglig* (verdi = 5)) faller når vi går mot høyre på X-aksen. Med andre ord faller hyppigheten for bruken av

---

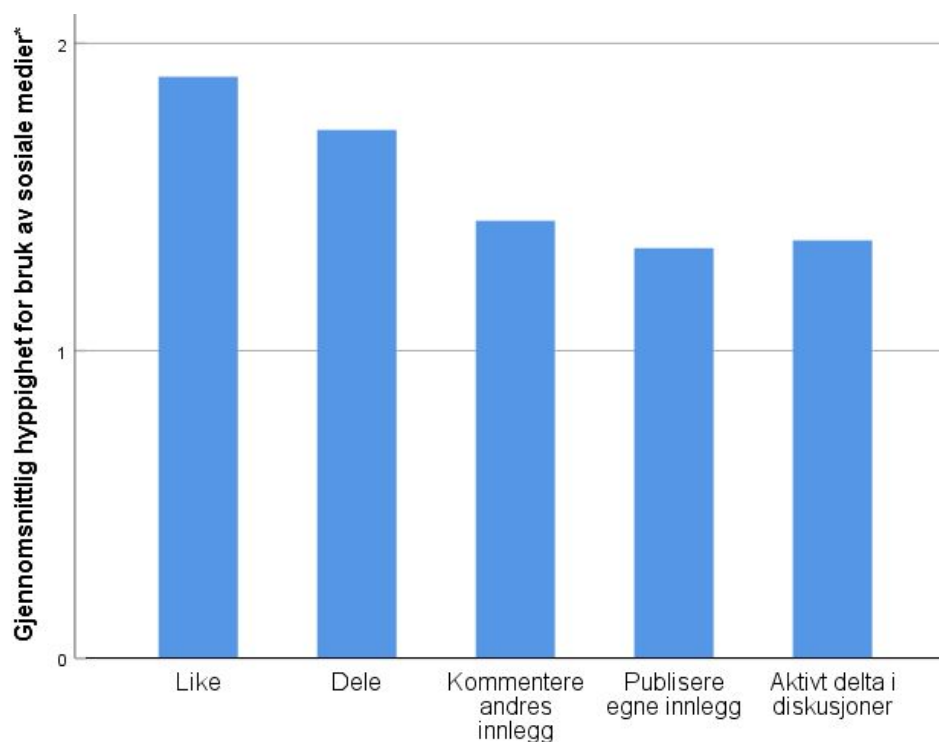
<sup>24</sup> Spørsmål 9: Hvor ofte bruker du sosiale medier under fullt navn til å publisere egne innlegg/meninger om politikk og samfunn?



sosiale medier jo sterkere engasjement ytringen behøver. Variabelen på spørsmål “6 Like” representerer spørsmålet med lavest grad av engasjement, mens variabelen på spørsmål “10 Aktivt delta i diskusjoner” representerer høyest grad av engasjement i ytringen. Vi ser at forskjellene i gjennomsnittsbruken mellom variablene er nokså små, hvilket kan forklares av at hyppigheten generelt er lav uavhengig av grad av engasjement. For alle påstandene om bruk av sosiale medier ligger gjennomsnittshyppigheten mellom *sjelden* (verdi 2) og *aldri* (verdi 1).

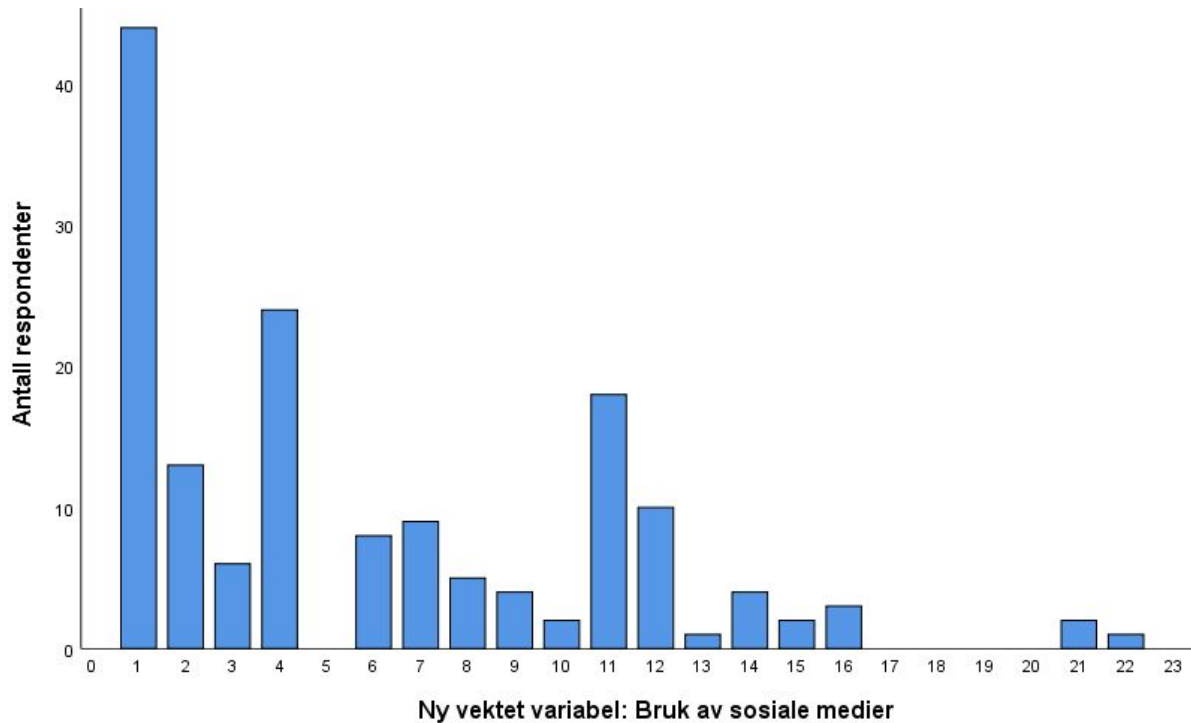
### Figur 2: Gjennomsnittlig hyppighet\* for bruk av sosiale medier

N=156. \*Score 1 = *aldri*, score 2 = *sjeldnere*. Høyeste mulige score på variabelen er 5 = *daglig*.



Som vi så i metodekapittelet vil jeg slå de ulike spørsmålene om bruk av sosiale medier sammen til et nytt sammenslått mål. Den nye avhengige variabelen er en vektet sum av de fem variablene for bruk av sosiale medier (jeg viser til metodekapittelet side 48 for begrunnelse og gjennomføring av dette valget).

**Figur 3: Frekvensfordeling for ny vektet variabel: Bruk av sosiale medier**  
N=156



Figur 3 viser frekvensfordelingen for den nye variabelen. Her ser vi at selv når vi vekter den “tyngre” bruken mer enn den “lette”, er det få respondenter med score i den øverste delen av skalaen. Som vist i metodekapittelet går skalaen til 41, mens den høyeste scoren vi finner i utvalget er 22. Modus (den verdien flest har) i utvalget er 1, altså er det hele 44 personer i utvalget som har svart “aldri” på alle spørsmålene om bruk av sosiale medier. Gjennomsnittet i fordelingen er 5,7, medianen er 3,5, og standardavviket er 5,0. Det faktum at bruken av sosiale medier generelt er lav i utvalget, gjør det utfordrende å tolke resultatene fra regresjonsanalysene. Det er også verdt å nevne at regresjonsanalyser er sensitive for ekstremverdier i frekvensfordelingen. Jeg må derfor være oppmerksom på at det finnes noen få verdier som kan betraktes som ekstremverdier med score over 20 for den nye bruk av sosiale medier-variabelen. I resten av analysen brukes primært denne nye variabelen, og tolkning av *bruk av sosiale medier* vil bety bruk forstått som vektet sum av hyppighet og engasjement i bruken. For ordens skyld påpeker jeg at all tolkning av bruk av sosiale medier handler om privat bruk til ytring om politiske og samfunnsmessige forhold.

## 4.2 Bivariate analyser - opplevelsen av forvaltningsverdiene

Hovedhypotesen indikerer at jeg skal se på bruk av sosiale medier som funksjon av forvaltningsverdiene. Jeg starter derfor med å undersøke svarene på variablene for forvaltningsverdiene hver for seg.

### 4.2.1 Bruk av sosiale medier som funksjon av lojalitet

I tråd med hva som er beskrevet i teorikapittelet finner også jeg at lojalitet overfor den politiske ledelsen er en svært viktig verdi for de departementsansatte. Over 80 prosent mener at departementsansatte bør være lojale overfor den politiske ledelsen (spørsmål 15). Nesten alle (over 95 prosent) mener også selv at de er lojale (spørsmål 26). Absolutt ingen av respondentene er uenige i påstanden om at “jeg arbeider for å nå departements uttalte mål, selv når jeg er uenig i regjeringens politikk”. Som nevnt i metodekapittelet kan svarene her være basert på hva som er forventet adferd og svarene bør derfor tolkes med forsiktighet. Det er kanskje ikke så sannsynlig at noen, om så var tilfelle, ville innrømme at de arbeider illojalt mot den sittende politiske ledelsen, selv om undersøkelsen var anonym. Likevel er hovedinntrykket fra de ulike spørsmålene om lojalitet at det er stor overvekt av respondenter som mener at lojalitet er en svært viktig verdi når man jobber i et departement, og som oppfatter seg som lojale.

Jeg gjentar delhypotesen (H1) om lojalitet: “Ansatte som scorer høyt på lojalitet, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på lojalitet.” For å undersøke delhypotesen gjør jeg regresjonsanalyser som ser på forholdet mellom score på lojalitetsvariablene og bruk av sosiale medier. SPSS gir følgende data:

**Tabell 4: Regresjonsanalyse med lojalitet på bruk av sosiale medier**

Spørsmål	Pearsons <i>R</i>	<i>R</i> -Square	<i>B</i> -koeffisient	Konstantledd	Standardfeil	Sig.
15. En som er ansatt i et departement bør være lojal overfor politisk ledelse	-0,039	0,002	-0,202	6,605	0,412	0,625
19. Lojalitetsplikten er viktigere å håndtere for en som er ansatt i et departement, enn en som er ansatt i andre arbeidsforhold.	-0,090	0,008	-0,365	7,080	0,322	0,259
25. Det viktigste for meg er lojaliteten til sittende politiske ledelse, ikke hva jeg kan ytre i sosiale medier som privatperson	-0,122	0,015	-0,497	7,381	0,327	0,131

Av tabellen ser vi at vi får lave tall for *R*-Square. Dette betyr at svært lite av variasjonen i *Y* (bruk av sosiale medier) kan forklares av *X* (lojalitet). Bare rundt 1 prosent av variasjonen (0,8, 0,2 og 1,5 prosent) i bruk av sosiale medier forklares av lojalitet. H1-lojalitet indikerte at bruken av sosiale medier skulle synke ved økende score på lojalitetsvariabelen. Helt generelt kan vi se at dette stemmer, fordi vi har negative stigningstall (*B*-koeffisient), men stigningstallenes verdi er svært nær 0. Effekten av lojalitet på bruk av sosiale medier er med andre ord svært lav. Pearsons *R* viser også at det er lite statistisk korrelasjon mellom de to variablene. En Pearson *R*-korrelasjon nær 0 betyr at det er lite sammenheng. Vi har Pearsons *R* på ca -0,1, derfor lav korrelasjon. Videre ser vi at *p*-verdiene (sig.) er høyere enn 0,05 (som er det valgte signifikansnivået, jf. gjennomgang i metodekapittelet). Dersom vi hadde funnet en korrelasjon mellom variablene, ville vi likevel måttet forkaste H1 om en sammenheng mellom variablene for populasjonen, fordi funnene ikke er signifikante. Med andre ord finner vi at vi ikke kan forkaste H0, men vi kan heller ikke forkaste H1. Det er rett og slett ikke godt nok datagrunnlag til å si om det er en sammenheng mellom bruk av sosiale medier og lojalitet. Dette kan skyldes at vi har lav *N*, det er for få respondenter i utvalget, eller at det rett og slett ikke er noen sammenheng.

#### 4.2.2 Bruk av sosiale medier som funksjon av nøytralitet

Resultatet fra undersøkelsen viser at over 80 prosent mener de ansatte bør være opptatt av å fremstå som nøytrale (spørsmål 16) og at legitimiteten til departementet svekkes dersom de ansatte ikke oppfattes som nøytrale av politikerne (spørsmål 20). Også dette er i tråd med

tidligere forskning, samt samsvarer med den forventede oppførselen til de ansatte, jf. gjennomgangen av nøytralitetskravet i teorikapittelet.

Jeg gjentar delhypotesen (H1) om nøytralitet: “Ansatte som scorer høyt på nøytralitet, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på nøytralitet.” For å undersøke delhypotesen gjør jeg regresjonsanalyser som ser på forholdet mellom score på nøytralitetsvariablene og bruk av sosiale medier. SPSS gir følgende data:

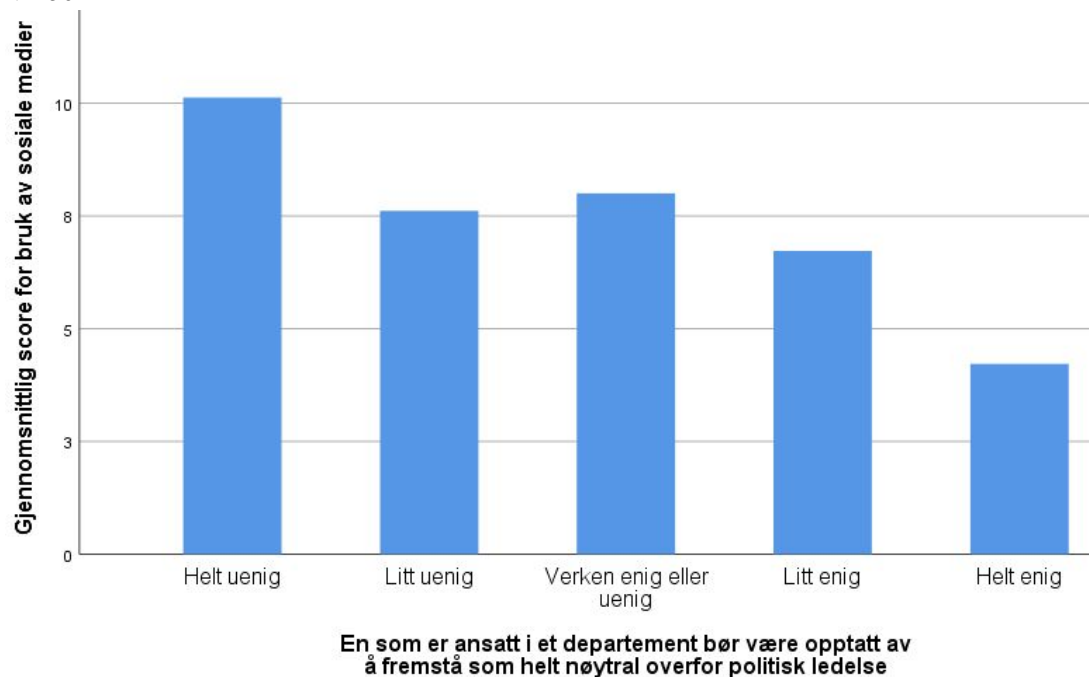
**Tabell 5: Regresjonsanalyse med nøytralitet på bruk av sosiale medier**

Spørsmål	Pearsons <i>R</i>	<i>R</i> -Square	<i>B</i> -koeffisient	Konstantledd	Standardfeil	Sig.
16. En som er ansatt i et departement bør være opptatt av å fremstå som helt nøytral overfor politisk ledelse.	-0,306	0,094	-1,430	11,703	0,359	0,000
20. Det vil svekke legitimiteten til departementet dersom politikere ikke oppfatter ansatte i departementet som nøytrale	-0,130	0,017	-0,656	8,468	0,405	0,107
27. Jeg lar være å ytre meningene mine om politikk og samfunn i privat bruk av sosiale medier, fordi det er viktig at jeg som departementsansatt er nøytral.	-0,241	0,058	-0,948	9,329	0,308	0,002

Av tabellen ser vi at vi har noe mer variasjon i funnene mellom de tre spørsmålene knyttet til nøytralitet enn vi fant mellom de tre spørsmålene for lojalitet. Vi ser først på *R*-Square. Den varierer fra 0,017 til 0,094. Det er altså fra 1 til 9 prosent av variasjonen i bruk av sosiale medier som forklares av nøytralitetsvariablene. Dette er mer enn vi så for lojalitetsvariabelene. Videre ser vi at Pearsons *R* er på -0,3, -0,1 og -0,2. Pearsons *R*-verdiene for nøytralitet på bruk av sosiale medier ligger nokså nær 0, hvilket ved første øyekast skulle bety at det er en liten statistisk sammenheng. Som vi så i metodekapittelet er imidlertid tommelfingerregelen i samfunnsvitenskap at Pearsons *R* opp til 0,20 (med både positivt og negativt fortegn) uttrykker svak samvariasjon, mens 0,30-0,50 regnes som moderat samvariasjon. Vi har såvidt en Pearson *R* over 0,3 på et av spørsmålene, så her er det faktisk en viss statistisk sammenheng.

**Figur 4: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av nøytralitet**

N=156



Figur 4 visualiserer dette funnet. Desto viktigere forvaltningsverdien nøytralitet er for den ansatte, desto mindre bruker hun sosiale medier. Stigningstallet er -1,430 for påstanden i spørsmål 16. Vi ser av figuren over at den relative forskjellen i gjennomsnittlig bruk av sosiale medier mellom de som scorer høyt (*helt enig*) og de som scorer lavt (*helt uenig*) på nøytralitet, er på rundt 6 (ca. 10 minus ca. 4). Når vi vet at skalaen på Y-variabelen går fra 1 til 41, (men der 22 er høyeste score i utvalget), indikerer et stigningstall på -1,430 at nøytralitet har relativt liten effekt på bruken av sosiale medier. Samtidig viser Pearsons *R* at det er noe statistisk sammenheng mellom variablene. Av *p*-verdiene i tabell 5 ser vi også at funnet er statistisk signifikant. Når *p*-verdien (sig.) er mindre enn 0,05 vil sammenhengen være statistisk signifikant på 5-prosentnivået. Sig. tilsvarende 0,000 og 0,002 er mindre enn 0,05, og vi kan derfor med 95 prosent sikkerhet si at sammenhengen mellom nøytralitet og bruk av sosiale medier ikke er tilfeldig, og ville kunne generaliseres til populasjonen. Vi skal likevel være veldig forsiktige med å trekke denne konklusjonen, fordi utvalget ikke er gjort med enkelt tilfeldig trekning (ETT), jf. drøfting i delkapittelet om validitet, reliabilitet og generalisering. Videre bør det bemerkes at frekvensfordelingene for variablene ikke er normalfordelt. Skjev fordeling kan føre til at noen få

verdier (observasjonspunkt) i den ene enden av svarskaalen (*helt uenig*) blir en sterk driver i regresjonen. For ordens skyld har jeg også gjort en regresjon med spørsmål 16 og bruk av sosiale medier, der “ekstremverdiene” med score over 20 på bruk av sosiale medier-variabelen er utelatt. Når jeg gjør dette blir resultatet fortsatt signifikant, men både stigningstallet og Pearsons R synker noe. Uten disse “ekstremverdiene” er stigningstallet -1,265, mens Pearsons R er -0,292.

#### 4.2.3 Bruk av sosiale medier som funksjon av faglig uavhengighet

Resultatet fra undersøkelsen viser at det er størst grad av enighet (minst variasjon i svarfordelingen) blant respondentene om at faglig uavhengige råd er en viktig verdi. Nesten 90 prosent av respondentene er enige i at råd og anbefalinger til politisk ledelse utelukkende bør være faglig baserte (spørsmål 21) og enda flere (93,6 prosent) mener faglig uavhengige råd er en svært viktig verdi for departementsansatte (spørsmål 17). Dette er helt i tråd med funn fra tidligere forskning.

Jeg gjentar delhypotesen (H1) om faglig uavhengighet: “Ansatte som scorer høyt på faglig uavhengighet, ytrer seg i større grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på faglig uavhengighet.” For å undersøke delhypotesen gjør jeg regresjonsanalyser som ser på forholdet mellom score på variablene for faglig uavhengighet og bruk av sosiale medier. SPSS gir følgende data:

**Tabell 6: Regresjonsanalyse med faglig uavhengighet på bruk av sosiale medier**

Spørsmål	Pearsons R	R-Square	B-koeffisient	Konstantledd	Standardfeil	Sig.
17. Faglig uavhengige råd er en svært viktig verdi for alle som er ansatt i et departement	-0,040	0,002	-0,267	6,998	0,532	0,616
21. Råd og anbefalinger fra departementsansatte til politisk ledelse bør utelukkende være faglig baserte	-0,066	0,004	-0,365	7,322	0,442	0,410

Av tabellen ser vi at vi får svært lave tall for R-Square. Langt under 1 prosent av variasjonen (henholdsvis 0,2 og 0,4 prosent) i Y kan forklares av faglig uavhengighet. Vi har negative stigningstall, hvilket tilsier at høyere score på variabelen for faglig uavhengighet gjør at byråkraten i mindre grad bruker sosiale medier. Samtidig er stigningstallene svært nære 0,

hvilket viser at variablene for faglig uavhengighet omtrent ikke har effekt på bruk av sosiale medier. Pearsons  $R$  viser også at det ikke er statistisk sammenheng mellom de to variablene (Pearsons  $R$  nær 0). Vi ser også av  $p$ -verdiene (sig.) at korrelasjonen ikke er statistisk signifikant. Med andre ord kan vi ikke forkaste  $H_0$ , men vi kan heller ikke forkaste  $H_1$ . Vi har rett og slett ikke godt nok datagrunnlag til å si om det er en sammenheng mellom bruk av sosiale medier og faglig uavhengighet. Dette kan skyldes at vi har lav  $N$ , det er for få respondenter i utvalget, eller at det rett og slett ikke er noen sammenheng.

### 4.3 Bivariat analyse - bruk av sosiale medier som funksjon av vegring

Resultater fra undersøkelsen viser at 67,6 prosent av respondentene som bruker sosiale medier vegrer seg *hver gang* eller *ofte* når de ytrer seg (spørsmål 12). Dette samsvarer med funnene fra InFact og Oslo Redaktørforenings undersøkelse som viste at to av tre mellomledere vegret seg mot å delta i den offentlige debatten (2014). Det er kun 2,6 prosent av alle respondentene i min undersøkelse som oppgir at de *aldri* vegrer seg for å ytre seg.

Jeg gjentar delhypotesen ( $H_1$ ) om vegring: “Ansatte som scorer høyt på vegring, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på vegring.” For å undersøke delhypotesen gjør jeg regresjonsanalyser som ser på forholdet mellom score på vegringsvariablene og bruk av sosiale medier. SPSS gir følgende data:

**Tabell 7: Regresjonsanalyse med vegring på bruk av sosiale medier**

Spørsmål	Pearsons $R$	$R$ -Square	$B$ -koeffisient	Konstant-ledd	Standard-feil	Sig.
24. Før jeg ytrer meg i sosiale medier som privatperson tenker jeg på mulige konsekvenser av ytringen for arbeidsgiver	0,070	0,005	0,356	4,241	0,406	0,382
29. Jeg kan ytre meg om hva jeg vil uten frykt for personmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen	0,062	0,004	0,254	5,094	0,330	0,443

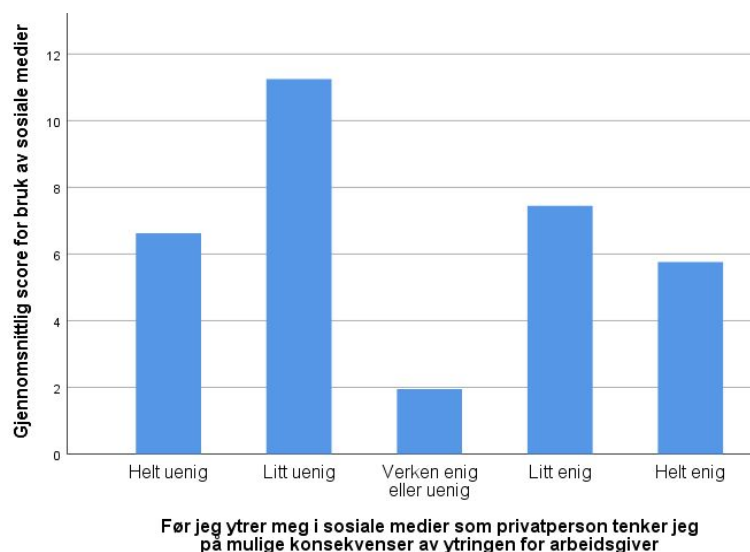
Tabellen viser at det ikke er statistisk sammenheng mellom bruk av sosiale medier og ytringsvegring. Vi har lave tall for  $R$ -Square. Godt under 1 prosent av variasjonen (0,4 og 0,5 prosent) i bruk av sosiale medier kan forklares av vegringsvariablene.  $H_1$ -vegring indikerte at



bruken av sosiale medier skulle synke ved økende score på vegringsvariabelene, altså at jo mer respondentene vegrer seg, dess mindre vil de bruke sosiale medier. Denne undersøkelsen gir, overraskende nok, ikke støtte til dette, ettersom vi har positive stigningstall ( $B$ -koeffisient). Stigningstallene er likevel svært lave (nær 0), så effekten på bruk av sosiale medier ved økt grad av enighet i påstanden er marginal. Pearsons  $R$  er nær 0 og viser også at det er lite statistisk lineær sammenheng mellom variablene. Videre har vi  $p$ -verdier (sig.) vesentlig høyere enn 0,05. Dersom jeg hadde funnet en statistisk korrelasjon mellom variablene, ville funnet ikke vært generaliserbart til populasjonen. Med andre ord kan vi ikke forkaste  $H_0$ , men vi kan heller ikke forkaste  $H_1$ . Det er ikke godt nok datagrunnlag til å si om det er en sammenheng mellom vegring og bruk av sosiale medier. Det kan skyldes at vi har lav  $N$ . Kanskje kunne vi funnet korrelasjon mellom variablene dersom utvalget hadde vært større enn 156 respondenter.

Som jeg påpekte i metodekapittelet er det også andre metodiske svakheter i dette materialet. På påstand 24 og 29 om vegring mangler det et godt svaralternativ for de som aldri ytrer seg på sosiale medier. Vi kan anta at disse i stor grad har krysset av på “*verken enig eller uenig*”. Figur 5 viser at de som har svart at de ikke bruker sosiale medier (lav score på  $Y$ -aksen) i stor grad har svart “*verken enig eller uenig*” på spørsmål 29. Dette kan være medvirkende årsak til at jeg ikke finner korrelasjon mellom vegring og bruk av sosiale medier.

**Figur 5: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av yttingsvegring**  
 $N = 156$



### 4.3.1 Mulige årsaker til vegring

Det kan være vanskelig å avdekke hvilken motivasjon en ansatt har for å la være å ytre seg. Det er heller ikke sikkert at dette i alle tilfeller er helt klart for den det gjelder. Som påpekt i teorikapittelet kan det være mange grunner til at en person eventuelt vegrer seg for å ytre seg, og undersøkelsen spør ikke direkte om alle slike årsaker. En kan skille mellom de som ikke ytrer seg på sosiale medier på grunn av frykt for konsekvenser på arbeidsplassen og de som ikke ytrer seg av hensyn til forvaltningsverdiene (altså som synes nøytralitet og lojalitet er så viktig at de ikke vil ytre seg). Det kan også tenkes at noen ikke ytrer seg både av frykt for konsekvenser og av hensyn til egen opplevelse av lojalitet og nøytralitet.

For å undersøke om forvaltningsverdiene kan ha noen sammenheng med eventuell vegring, lager jeg en krysstabell for variablene lojalitet og ytringsvegring, og mellom nøytralitet og ytringsvegring. Tabell 8 viser at det, blant de som i spørsmål 12 uttrykker at de er tilbøyelige til å ytre seg på sosiale medier (99 personer<sup>25</sup>), er 73 personer som av og til eller oftere vegrer seg og som er enige i at ansatte bør være lojale. Tilsvarende er det 67 personer som av og til eller oftere vegrer seg, og som er enig i at ansatte bør være nøytrale. Lojalitet har altså en noe sterkere sammenheng med vegring enn nøytralitet. Undersøkelsen gir ingen forklaring på hvorfor det er slik. Forskjellen er imidlertid liten, og kan være et utslag av spørsmålsstillingen eller tilfeldigheter.

---

<sup>25</sup> På spørsmål 12 svarte 57 av respondentene i utvalget (N=156) "Jeg ytrer meg aldri om politiske eller samfunnsmessige temaer i sosiale medier". Disse er dermed utelatt fra krysstabellene 8 og 9. Ettersom utvalget da består av 99 personer (nær 100), velger jeg å presentere faktiske antall og ikke en prosentuering.

**Tabell 8: Ytringsvegring, lojalitet og nøytralitet**

12. Når du ytrer deg privat på sosiale medier, vegrer du deg for å ytre deg om politiske eller samfunnsmessige temaer?	15. En som er ansatt i et departement bør være lojal overfor politisk ledelse.				16. En som er ansatt i et departement bør være opptatt av å fremstå som helt nøytral overfor politisk ledelse			
	Enig***	Uenig****	Verken eller	Sum	Enig***	Uenig****	Verken eller	Sum
Ja*	73	4	9	86	67	10	9	86
Nei**	10	1	2	13	9	3	1	13
N = 99	Sum = 99			Sum = 99	Sum = 99			Sum = 99

\* Ja = Sum av “av og til”, “ofte” og “alltid”, \*\*Nei = Sum av “så og si aldri” og “aldri”, \*\*\*Enig = Sum av “litt enig” og “helt enig”, \*\*\*\*Uenig = Sum av “litt uenig” og “helt uenig”.

Videre lager jeg en krystabell som ser på forholdet mellom svar på påstand 29 om frykt for personalmessige og sosiale konsekvenser på arbeidsplassen og ytringsvegring. I tabell 9 ser vi for det første at 49 personer er uenige i påstand 29. Omtrent halvparten av de ansatte opplever altså ikke at det er fritt fram for å skrive hva som helst på sosiale medier. Vi kan imidlertid ikke ut fra dette tolke at 44 personer frykter konsekvenser hver gang de ytrer seg, men det er belegg for å si at de vil tenke seg om før de publiserer en ytring. Vi ser også at utvalget er nokså delt i oppfatningen, og at det, blant de som vegrer seg for å ytre seg av og til eller oftere, er 25 personer som ikke har tatt stilling til påstanden om konsekvenser på arbeidsplassen. Dette kan indikere at de ikke *vet* om en ytring faktisk vil ha konsekvenser, men det kan også være de synes påstanden er vanskelig å ta stilling til fordi det vil avhenge av ytringens form og innhold.

**Tabell 9: Ytringsvegring og personalmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen**

12. Når du ytrer deg privat på sosiale medier, vegrer du deg for å ytre deg om politiske eller samfunnsmessige temaer?	29. Jeg kan ytre meg om hva jeg vil uten frykt for personalmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen.			
	Enig***	Uenig****	Verken eller	Sum
Ja*	17	44	25	86
Nei**	8	5	0	13
N = 99	Sum = 99			Sum = 99

\*Ja = Sum av “av og til”, “ofte” og “alltid”, \*\*Nei = Sum av “så og si aldri” og “aldri”, \*\*\*Enig = Sum av “litt enig” og “helt enig”, \*\*\*\*Uenig = Sum av “litt uenig” og “helt uenig”.

## 4.4 Bivariat analyse - bakgrunnsvariabler

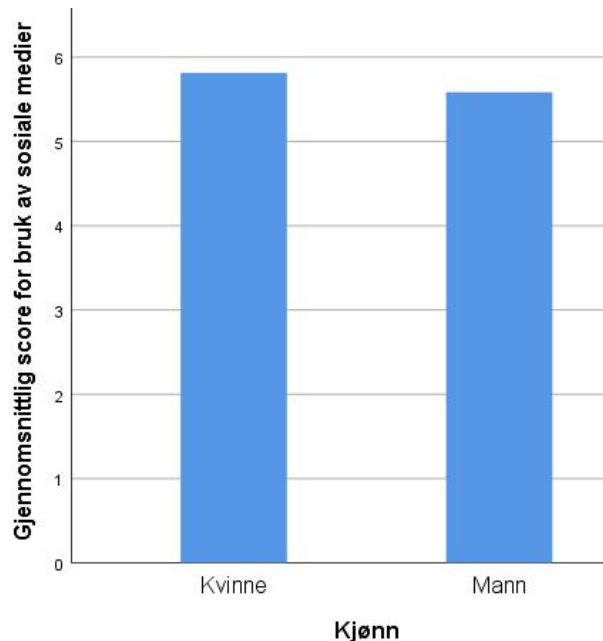
I metodekapittelet gjennomgikk jeg hvilken bakgrunnsinformasjon respondentene oppga. I det videre presenterer jeg bruken av sosiale medier som funksjon av henholdsvis *kjønn*, *alder* og *stillingsforhold*. Variabelen utdanningsnivå har jeg valgt å utelate i analysen ettersom nesten hele utvalget har mastergrad eller lignende.

### 4.4.1 Bruk av sosiale medier som funksjon av kjønn

Undersøkelsen viser at bruken av sosiale medier blant respondentene i liten grad varierer med kjønn. Det er noen flere kvinner enn menn i utvalget, men figur 6 viser at kjønn knapt utgjør forskjell i gjennomsnittsbruk av sosiale medier. Dette stemmer godt overens med SSB (2019) og Ipsos (2019) sin statistikk for bruk av sosiale medier, men samsvarer ikke med antakelsen om at menn ytrer seg mer enn kvinner. Som vi har sett finner Medietilsynet at menn er overrepresentert blant de som deltar i debatter i sosiale medier (2019). Det kan derfor hende at gjennomsnittsbruken av sosiale medier blant departementsansatte fordelt på kjønn hadde sett annerledes ut dersom utvalget hadde vært større.

**Figur 6: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier fordelt på kjønn**

N = 156

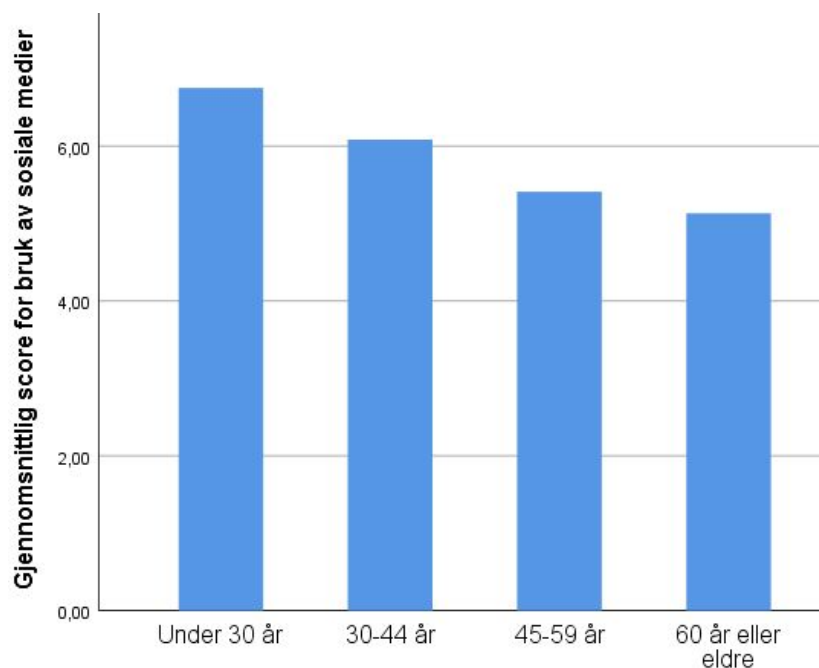


#### 4.4.2 Bruk av sosiale medier som funksjon av alder

Figur 7 viser at gjennomsnittet for bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsmessige forhold går ned som funksjon av alder. Jo eldre respondentene er, dess mindre er deres bruk av sosiale medier. Dette er i tråd med SSB sin forskning som viser at bruk av sosiale medier prosentvis avtar med økende alder (SSB, 2019). Det står imidlertid i motsetning til Medietilsynets funn om at aldersgruppen under 30 år er underrepresentert blant de som debatterer politikk og samfunn hyppig (2019). De ulike resultatene kan skyldes at spørsmålene er formulert forskjellig. Det kan eventuelt være at unge som arbeider i departementene bruker sosiale medier forskjellig fra unge under 30 i befolkningen for øvrig.

**Figur 7: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av alder**

N = 156

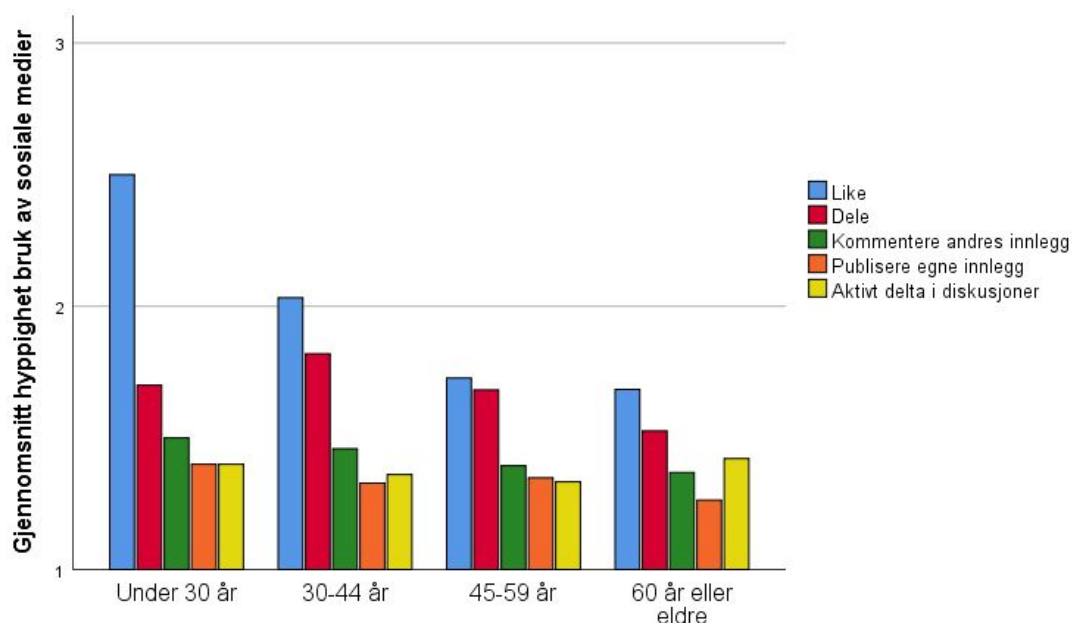


Selv om vi ser at den yngste aldersgruppen bruker sosiale medier mer enn de eldste aldersgruppene, har jeg også sjekket dette mot *grad av engasjement* i ytringene. Jeg finner da at de unge primært bruker sosiale medier hyppigere til å like eller favorittmarkere andres ytringer, altså at de oftere enn de eldre bruker sosiale medier med lav grad av engasjement. Figur 8 viser dette. Hvis vi derimot bare sammenligner de tre kategoriene med størst grad av engasjement i

ytringen (*kommentere andres innlegg, publisere egne innlegg og aktivt delta i diskusjoner*) ser vi at alder ikke har betydning. Hva dette skyldes kan jeg bare spekulere i, men en mulig forklaring kan være at de eldre i enda større grad er *kikkere*, kanskje fordi de ikke har vokst opp med mediene på samme måte som de yngre. Bruken av sosiale medier er generelt lav, men for de yngste er terskelen for å bidra i den “lette” bruken lavere enn for de eldre. Ifølge denne undersøkelsens resultater vil imidlertid alle tenke seg grundig om uavhengig av alder når det kommer til ytringer med sterkere grad av engasjement.

**Figur 8: Gjennomsnittlig hyppighet\* bruk av sosiale medier som funksjon av alder gruppert på grad av engasjement i bruk**

N = 156. \*Score 1 = *aldri*, score 2 = *sjeldnere*. Høyeste mulige score på variabelen er 5 = *daglig*.



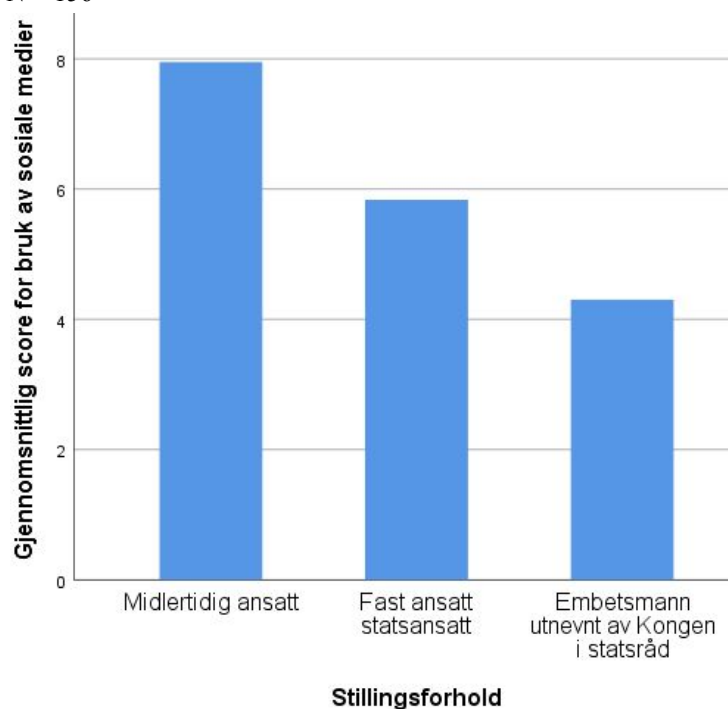
#### 4.4.3 Bruk av sosiale medier som funksjon av stillingsforhold

Figur 9 viser at embetsmenn i gjennomsnitt bruker sosiale medier i mindre grad enn statsansatte. Dette er i tråd med hva jeg forventet, jf. juridiske betraktninger presentert i teorikapittelet om at ansatte høyere opp i hierarkiet i større grad må ivareta lojalitetsplikten (Elvestad, 2011, s. 137). Det kunne imidlertid vært at embetsmennene i større grad brukte sosiale medier fordi de har et sterkere vern mot oppsigelse jf. statsansatteloven (2017). Samtidig kan det tenkes at ansatte høyere opp i hierarkiet har arbeidet lenger i departementet og derfor i større grad er sosialisert

inn i forvaltningskulturen. Vi har sett at sosialisering gjør at byråkraten disiplineres til å skille mellom sine egne personlige meninger, og hensyn og verdier relatert til den formelle rollen (Christensen et al., 2018, s. 83). Undersøkelsen inneholdt ikke spørsmål om lengde på arbeidsforholdet, så jeg kan ikke kontrollere om bruk av sosiale medier som funksjon av stillingsforhold eventuelt ville påvirkes om vi hadde innlemmet *fartstid i departementet* som uavhengig variabel. Likevel er det ikke utenkelig at sosialisering av normene omkring forvaltningsverdiene kan inngå som en forklaring på hvorfor embetsmenn i mindre grad enn øvrige ansatte bruker sosiale medier til meningsytring.

**Figur 9: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av stillingsforhold**

N = 156



Jeg synes det er noe overraskende at midlertidige ansatte oppgir at de bruker sosiale medier mer enn statsansatte. En kunne tenke seg at midlertidig ansatte ville være svært forsiktige med å utfordre normer på arbeidsplassen, da deres ansettelsesforhold vil være preget av usikkerhet. Samtidig finner jeg at denne tendensen primært gjelder for lavt engasjement i bruken. Bruk av midlertidig ansatte i staten er klart vanligst for de under 30 år (SSB, 2017). Av de som er under 30 år i mitt utvalg, så er 30 prosent midlertidig ansatt. At midlertidig ansatte bruker sosiale medier i større grad enn fast ansatte og embetsmenn, kan derfor skyldes at de er yngre. Samtidig

kan det også være at de midlertidig ansatte, siden de trolig har arbeidet kort tid i departementet, i mindre grad er sosialisert inn i forvaltningsrollen. Det er få respondenter som faller innenfor kategorien i utvalget, og vi må derfor være forsiktige med å tolke resultatene.

## 4.5 Multivariat analyse - korrelasjon mellom flere variabler

Til nå har jeg gjort bivariante analyser som undersøker delhypotesene hver for seg, samt undersøkt vegring i lys av forvaltningsverdiene ved hjelp av krysstabeller. Jeg har funnet at det er svært lite statistisk signifikante sammenhenger i dataene. Det er kun en viss korrelasjon mellom forvaltningsverdien nøytralitet og bruk av sosiale medier. I det videre vil jeg undersøke hovedproblemstillingen i en multivariat analyse som også kontrollerer for bakgrunnsvariablene kjønn, alder og stillingsforhold. Jeg gjentar oppgavens hovedhypotese (H1): “Det er sammenheng mellom departementsansattes private bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsforhold og de ansattes score på variablene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler.”

I de bivariante regresjonene valgte jeg å ta med alle spørsmålene som omhandlet henholdsvis lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. En multivariat regresjonsanalyse bør baseres på de variablene “som slipper gjennom den bivariante analysen” (Ringdal, 2016, s. 409). Som vi så var nøytralitet den eneste variabelen som ga et signifikant utslag på bruken av sosiale medier. Selv om H1 inneholder alle tre forvaltningsverdiene, velger jeg derfor å utelate variablene for lojalitet og faglig uavhengighet i den multivariate analysen. Jeg har kun tatt med det spørsmålet om nøytralitet som hadde lavest  $p$ -verdi. Ringdal bemerker at variabler som ikke har effekt på den avhengige variabelen bør utelukkes fra den multivariate regresjonsanalysen, med mindre det bør demonstreres at de ikke har effekt (Ringdal, 2016, s. 409). Vi har allerede sett at kjønn har liten effekt på bruk, og alder og stillingsforhold kun har svak effekt. Jeg har likevel innlemmet disse bakgrunnsvariablene i den multivariate analysen.

Jeg har også undersøkt korrelasjon innbyrdes mellom forvaltningsverdivariablene. Jeg finner da, kanskje overraskende, at det er liten grad av korrelasjon. Til tross for at vi i den univariate presentasjonen ser at det er overvekt av respondenter som er enig i at henholdsvis lojalitet,



nøytralitet og faglig uavhengighet er viktig, har ikke respondentene svart helt likt på de tre variablene. Det er med andre ord ikke de samme respondentene som sier seg enig i spørsmålene.

Jeg gjør multivariate regresjonsanalyser med bruk av sosiale medier som avhengig variabel i SPSS og får ut følgende data:

**Tabell 10: Multivariate regresjonsanalyser av bruk av sosiale medier**

Modell		B	Standardfeil	Standardisert regresjonskoeffisient	t	Sig.
1	Konstant	11,703	1,547		7,566	0,000
	Nøytralitet	-1,430	0,359	-0,306	-3,987	0,000
	R-Square	0,094 = 9,4 %				
2	Konstant	12,345	1,882		6,560	0,000
	Nøytralitet	-1,400	0,363	-0,299	-3,855	0,000
	Alder	-0,296	0,492	-0,047	-0,602	0,548
	R-Square	0,096 = 9,6 %				
3	Konstant	12,344	1,888		6,539	0,000
	Nøytralitet	-1,400	0,364	-0,299	-3,843	0,000
	Alder	-0,286	0,512	-0,045	-0,558	0,578
	Kjønn <sup>26</sup>	-0,060	0,815	-0,006	-0,073	0,942
	R-Square	0,096 = 0,6 %				
4	Konstant	14,445	2,281		6,333	0,000
	Nøytralitet	-1,371	0,363	-0,293	-3,778	0,000
	Alder	-7,341E-5	0,539	-0,000	0,000	1,000
	Kjønn	-0,020	0,811	-0,002	-0,025	0,980
	Stillingsforhold	-1,423	0,877	-0,133	-1,623	0,107
	R-square	0,111 = 11,1 %				

Jeg har startet med nøytralitet som forklaringsvariabel (tilsvarer bivariat regresjonsanalyse), og deretter lagt til alder, kjønn og stillingsforhold én etter én. De fire modellene estimeres under ett

<sup>26</sup> Kjønn er en dummy-variabel med to verdier. I denne analysen har “mann” verdien 1 og “kvinne” verdien 0.

ved bruk av blokker i SPSS (Ringdal, 2016, s. 411). I den første modellen er den multiple korrelasjonskoeffisienten (*R-Square*) 0,094. Dette betyr at nøytralitetsvariabelen forklarer 9,4 prosent av variasjonen i bruk av sosiale medier (som i den bivariate analysen). Når vi legger til alder (modell 2), kjønn (modell 3) og stillingsforhold (modell 4), ser vi at forklaringsgraden ikke endrer seg vesentlig. Dette kan vi tolke til at bakgrunnsvariablene har liten effekt på den avhengige variabelen. Vi ser også her at det kun er nøytralitetsvariabelen som er signifikant ( $\text{sig.} \leq 0,05$ ). Den standardiserte regresjonskoeffisienten er -0,306 for nøytralitet på bruk av sosiale medier når vi ser på denne alene. Når vi legger vi til alder i modellen, synker den til -0,299. Vi kan tolke at noe, men svært lite, av nøytralitet sin effekt på bruk skyldes alder.

Ut fra dette kan vi være ganske sikre på at effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier ikke skyldes bakgrunnsvariablene. For ordens skyld vil jeg også undersøke dette ved hjelp av en stianalyse. Kjønn, alder og stillingsforhold kan påvirke bruk av sosiale medier direkte. Samtidig kan disse variablene også påvirke hvor nøytral du er. Via nøytralitet kan de dermed også påvirke bruk av sosiale medier indirekte. Påvirkningsforholdene kan kvantifiseres ved å se på de standardiserte regresjonskoeffisientene.

**Tabell 11: Utregning i stianalyse**

Samlet effekt av kjønn på bruk av sosiale medier:	
Indirekte effekt mann på bruk via nøytralitet:	$-0,025 * -0,306 = 0,00765$
+ Direkte effekt av mann på bruk:	0,005
<b>= Samlet effekt</b>	<b>0,01265</b>
Samlet effekt av alder på bruk av sosiale medier:	
Indirekte effekt alder på bruk via nøytralitet:	$0,128 * -0,306 = -0,039168$
+ Direkte effekt av alder på bruk:	-0,038
<b>= Samlet effekt</b>	<b>-0,077168</b>
Samlet effekt av stillingsforhold på bruk av sosiale medier:	
Indirekte effekt stillingsforhold på bruk via nøytralitet:	$0,053 * -0,306 = -0,016218$
+ Direkte effekt av stillingsforhold på bruk:	- 0,149
<b>= Samlet effekt</b>	<b>-0,165218</b>

Av utregningene over ser vi at stillingsforhold er den bakgrunnsvariabelen som har størst effekt på bruk av sosiale medier. Den direkte effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier er

uansett større (-0,306) enn samlet effekt av bakgrunnsvariablene. Følgelig kan vi slå fast at ut fra de foreliggende dataene er effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier reell (den er ikke spuriøs jf. fotnote 22). Det må imidlertid påpekes at det kan være andre bakgrunnsvariabler som ikke er innlemmet i modellen som kan tenkes å påvirke bruk av sosiale medier mer enn nøytralitetsvariabelen. Det er for øvrig også verdt å nevne at ingen av korrelasjonene for bakgrunnsvariablene uttrykt med standardiserte regresjonskoeffisienter brukt i denne stianalysen, er signifikante.

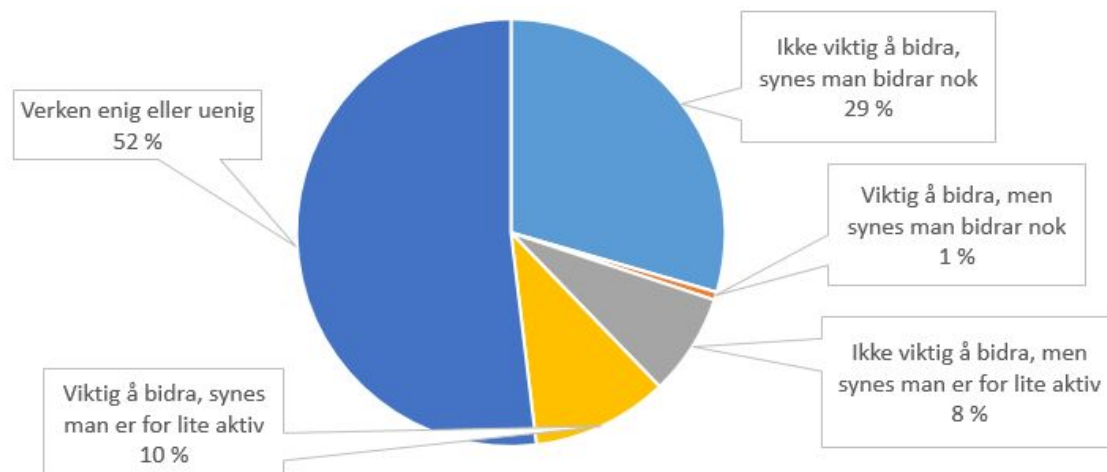
## 4.6 Ansvar for offentlig debatt

I teorikapittelet viste jeg til at Difi sin veileder for bruk av sosiale medier for offentlig forvaltning oppfordrer de ansatte til å være til stede i de kanalene som innbyggerne benytter, ikke bare som *kikkere*, men også som *delere* og *skapere*. Mine data viser at denne oppfordringen i svært liten grad følges opp. Nesten 90 prosent av respondentene svarer at arbeidsgiver ikke har oppmuntret de ansatte til å delta i det offentlige ordskiftet på sosiale medier (spørsmål 13). I undersøkelsen har jeg inkludert noen påstander for å fange opp i hvilken grad de ansatte mener at det er viktig at departementsansatte deltar i det offentlige ordskiftet. Jeg ser på hvordan svarene på spørsmålene 18 og 22<sup>27</sup> korrelerer i en krysstabell (vedlegg 2) som oppsummeres i sektordiagrammet i figur 10.

---

<sup>27</sup> Spørsmål 18: "Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier." Og spørsmål 22: "Ansatte i departement er for lite aktive med å bidra til en bedre samfunnsdebatt på sosiale medier."

**Figur 10: Ansvar for offentlig debatt**



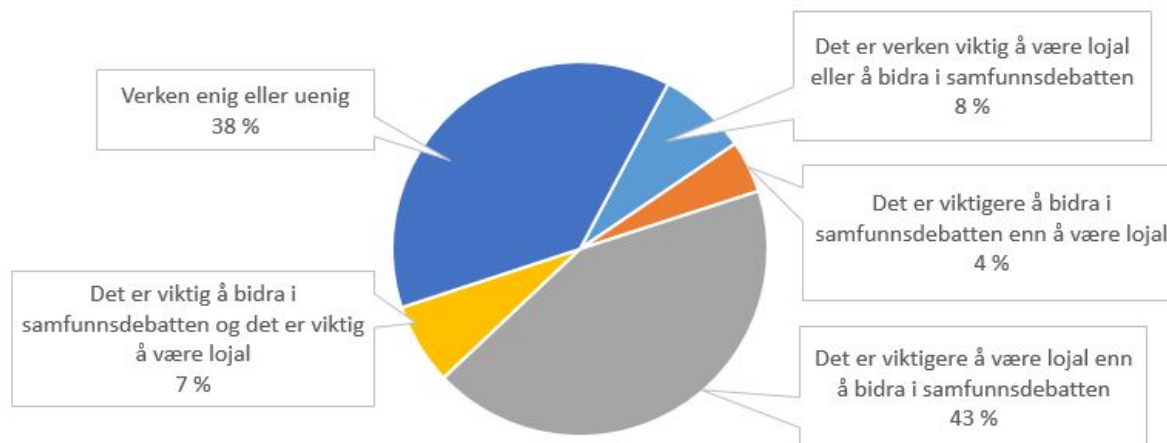
N = 156. Andel som har svart verken eller på ett av spørsmålene er 51,9 prosent. Av disse har 17,3 prosent svart verken enig eller uenig på begge påstandene.

Av sektordiagrammet over (figur 10) ser vi at det, blant de som har tatt stilling til påstandene, er 29 prosent som mener at departementsansatte snarere bør la være å delta i det offentlige ordskiftet på sosiale medier, heller enn at de bør ha eller har et særskilt ansvar for å bidra til en opplyst offentlig debatt. Over halvparten har svart verken enig eller uenig på minst én av påstandene. Dette kan indikere at mange synes problemstillingene er vanskelig å ta stilling til.

Videre er 65 prosent av respondentene enige i at lojalitetsplikten er viktigere å ivareta for en som jobber i et departement enn for en som er ansatt i andre arbeidsforhold (spørsmål 19). Kan dette bety at et flertall av respondentene mener at hensynet til lojalitet bør stå sterkere enn retten (og oppfordringen fra Difi) til å ytre meningene sine? Jeg ser på hvordan svarene på spørsmålene 18 og 19<sup>28</sup> korrelerer i en krysstabell (vedlegg 2) som oppsummeres i sektordiagrammet i figur 11.

<sup>28</sup> Spørsmål 19: Lojalitetsplikten er viktigere å håndtere for en som er ansatt i et departement, enn en som er ansatt i andre arbeidsforhold. Og spørsmål 18: Som ansatt i departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier

**Figur 11: Ansvar for offentlig debatt og lojalitet**

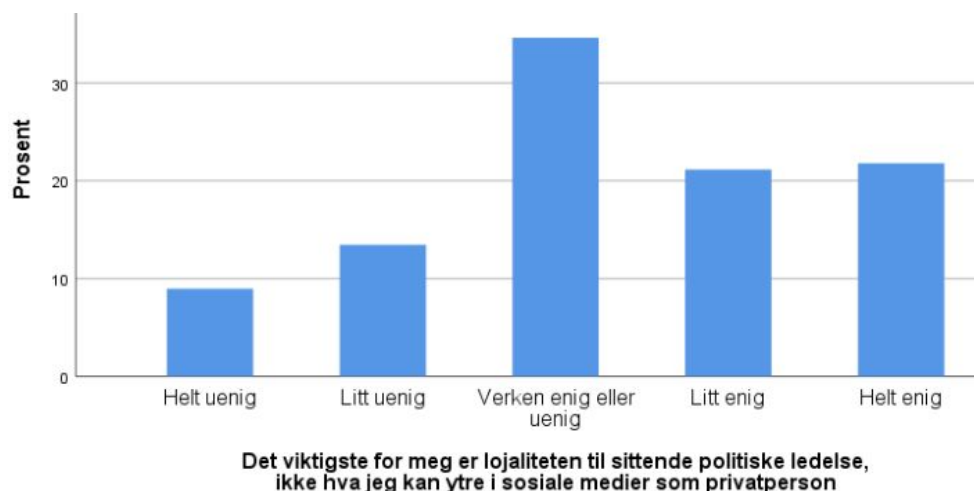


N= 156. Andel som har svart verken eller på ett av spørsmålene er 37,8 prosent. Av disse har 9 prosent svart verken enig eller uenig på begge påstandene.

Sektordiagrammet (figur 11) viser at mange (43 prosent) synes at lojalitetsplikten er viktigere enn å bidra i samfunnsdebatten når man jobber i et departement. Dette samsvarer godt med svarfordelingen på spørsmål 25: “Det viktigste for meg er lojaliteten til sittende politiske ledelse, ikke hva jeg kan ytre i sosiale medier som privatperson” som vist grafisk i figur 12. Her er respondentene bedt om å vurdere egen ytringsfrihet opp mot lojalitetsplikten i én og samme påstand. Det er flere som er enige i påstanden (sum litt enig og helt enig = 43 prosent) enn de som er uenig i påstanden (sum litt uenig og helt uenig 22,5 prosent), men det er verdt å merke seg at også her er det en stor andel som ikke har ønsket å ta stilling (34,6 prosent).

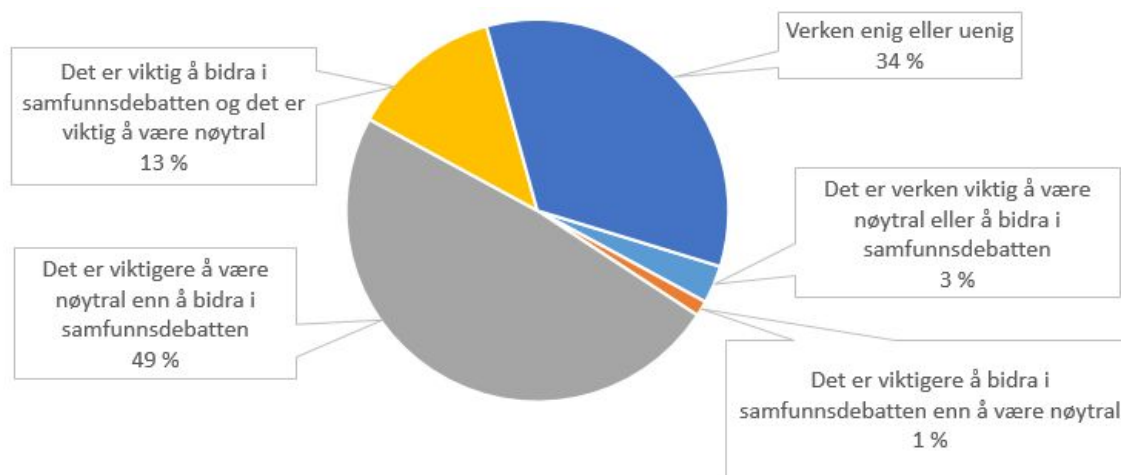
**Figur 12: Frekvensfordeling (prosent) for svarene på spørsmål 25**

N = 156



Jeg vil også sjekke om respondentene mener at hensynet til nøytralitet veier tyngre enn retten til å ytre meningene sine (jf. også oppfordringen fra Difi). Jeg ser på hvordan svarene på spørsmålene 18 og 20<sup>29</sup> korrelerer i en krystabell (vedlegg 2) som oppsummeres i figur 13.

**Figur 13: Ansvar for offentlig debatt og nøytralitet**



N= 156. Andel som har svart verken eller på ett av spørsmålene er 34 %. Av disse har 5,1 % svart verken enig eller uenig på begge påstandene.

<sup>29</sup> Spørsmål 18: “Som ansatt i departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier” og spørsmål 20: “Det vil svekke legitimiteten til departementet dersom politikere ikke oppfatter ansatte i departementet som nøytrale”.

Av figur 13 ser vi at nøytralitet er en viktig verdi for de som ikke synes det er viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier. Når vi sammenligner dette sektordiagrammet med tilsvarende for lojalitet (figur 11), ser det ut til at nøytralitet er en viktigere forvaltningsverdi enn lojalitet blant de som ikke synes det er viktig at departementsansatte deltar i sosiale medier. Også her er det imidlertid mange som ikke har ønsket å ta stilling til (en av) påstandene.

Svært få av respondentene følger altså oppfordringen i Difis veileder. Kun 1,3 prosent er helt enig (7,1 prosent er litt enig) i at de bruker sosiale medier privat for å bidra med fagkunnskap i den offentlige debatten (spørsmål 28). Som jeg var inne på i metodekapittelet, kan det tenkes at årsaken til at det er få som er enige i påstanden i spørsmål 28<sup>30</sup> skyldes en oppfatning om at man skal være forsiktig med å delta i debatten når man jobber konkret med saken som diskuteres. Det må altså tas forbehold om at flere kanskje ville vært enige i påstanden gitt at siste leddsetning ikke var med. Samtidig kan det indikere at det ikke oppfattes som akseptabelt at departementsansatte bidrar med fagkunnskap i den offentlige debatten. Dette står i motsetning til synet om at ansatte skal kunne ytre seg, også om saksfelt de arbeider med (innenfor taushetspliktens grenser) (Elvestad, 2011, s. 136). Det synes altså som den faglige kompetansen departementene besitter primært skal komme den sittende politiske ledelsen til gode, og ikke bidra til å øke kunnskapsnivået i en pågående offentlig debatt. Dette berører også spørsmålet om hvor grensen går mellom hva som er fag og hva som er politikk. Selv om vi kan tenke oss at nøytrale departementsansatte lettere vil kunne dele faglige synspunkter enn politiske meninger, er det ikke sikkert den ansatte vet hvor grensene går for hva hun kan ytre seg om i sosiale medier.

#### 4.6.1 Hvor går grensene?

Til nå har jeg undersøkt alle delhypotesene med unntak av én. Den siste delhypotesen handler om ytringsfrihetens grenser. I teorikapittelet så vi at det kan settes begrensninger på ytringsfriheten i tilfeller der ytringen skader arbeidsgivers legitime interesser. Jeg gjentar

---

<sup>30</sup> Spørsmål 28: "Jeg bruker sosiale medier privat for å bidra med fagkunnskap i den offentlige debatten, også dersom jeg jobber konkret med den saken som diskuteres."

delhypotesen (H1) fra innledningen: “Ansatte vet ikke hvor grensene går for hva de kan ytre seg om på sosiale medier privat.” Denne hypotesen inneholder kun én variabel og det er derfor stilt som et konkret spørsmål i undersøkelsen: “32. Jeg vet hvor grensene går for hva jeg kan ytre meg om i sosiale medier.” Hele 75,6 prosent sier seg enige (sum av helt enig og enig) i påstanden.

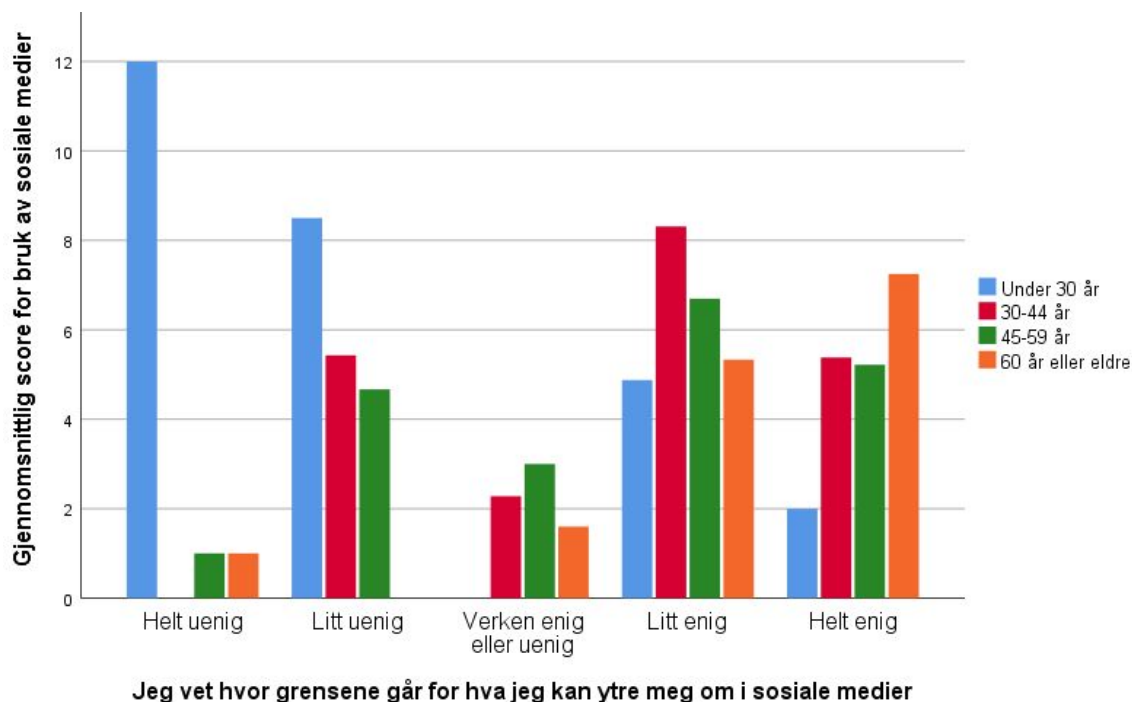
Som vi så i teorikapittelet har Sivilombudsmannen påpekt at det er krevende å gi generelle retningslinjer for hva ansatte kan ytre seg om privat på sosiale medier, fordi dette langt på vei beror på skjønsmessige vurderinger (2014). Vi har også sett at den juridiske grensen går ved ytringer som skader arbeidsgivers legitime interesser. Samtidig kan det være ulike oppfatninger om hvem som er arbeidsgiveren som den ansatte skal vise sin lojalitet til (departement, statsråd, regjering, stat). En skulle dermed tro at det er flere forhold som gjør det vanskelig å vurdere akkurat hvor grensene går for hva som er og ikke er akseptable ytringer. Derfor overrasker det meg at mange er enig i påstand 32 i min undersøkelse. Dette kan være et resultat av at de tenker at som departementsansatt bør man ikke ytre seg, ergo at grensen går ved å la det være.

Det er interessant å se svarfordelingen på dette spørsmålet i lys av bakgrunnsvariabelen alder (se figur 14). Vi ser at de yngste respondentene, som vi vet at i gjennomsnitt bruker sosiale medier mest, i størst grad oppgir at de helt uenige i påstanden. Vi kan altså anta at disse er usikre på hvor grensene går, men at dette ikke stopper dem fra å ytre seg.



**Figur 14: Gjennomsnittlig score for bruk av sosiale medier som funksjon av påstand om grenser, gruppert etter alder**

N = 156



#### 4.7 Hva betyr funnene?

Vi har sett at det finnes samvariasjon mellom variablene bruk av sosiale medier og nøytralitet. Jo mer opptatt respondentene er av nøytralitet, dess mindre bruker de sosiale medier. Samtidig vil vurderingen av hva som er sterk og svak korrelasjon uttrykt ved Pearsons  $R$  avhenge av hva slags forventninger vi hadde til korrelasjon på forhånd (Jacobsen, 2018, s. 344). Jeg hadde forventet korrelasjon mellom forvaltningsverdiene og bruk av sosiale medier. Derfor kan det diskuteres om en Pearsons  $R$  på  $-0,306$  mellom bruk av sosiale medier og nøytralitet egentlig er så sterk. Stigningstallet på  $-1,430$  viste at det er nokså liten effekt av nøytralitet på bruk av sosiale medier. Likevel er effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier større enn effekten av henholdsvis lojalitet og faglig uavhengighet. Det har tidligere blitt spekulert i om utviklingen av departementenes oppgaver kan ha ført til at lojalitet har blitt viktigere på bekostning av

nøytralitet og faglig uavhengighet (St.meld. nr. 11 (2000-2001), s. 13). Denne undersøkelsen indikerer at denne endringen neppe har gått på bekostning av nøytraliteten. Nøytralitet synes snarere å være en viktigere forvaltningsverdi enn lojalitet. Samtidig kan det å være nøytral også være en måte å ivareta kravet om lojalitet. I dette perspektivet er resultatene fra undersøkelsen i tråd med mine forventninger.

Selv om undersøkelsen ikke kan slå fast at respondentenes bruk av sosiale medier påvirkes av forvaltningsverdiene (vi kan ikke snakke om kausalitet mellom variablene), ser vi at sosiale medier i liten grad brukes til meningsytring. Dette funnet er i tråd med mine forventninger og betyr at det offentlige ordskiftet går glipp av meningene til en faglig kompetent og samfunnsengasjert del av befolkningen. Blant de som er tilbøyelige til å ytre seg finner vi at det er mange (omlag 86 prosent) som vegrer seg. Slik vegring kan trolig være ubehagelig og vanskelig å håndtere. Over halvparten oppgir at de trolig ville ytret seg oftere dersom de hadde arbeidet et annet sted, og dette kan indikere at mange driver selvsensur. Begrepet vegring har en verdimessig valør og det kan oppfattes som negativt at mange vegrer seg for å delta i den offentlige debatten. Samtidig trenger ikke vegring i seg selv å være negativt, i hvert fall ikke hvis konsekvensen er at den ansatte tenker seg grundig om før hun ytrer seg, men like fullt gjør det. Det kan også ansees som positivt at departementsansatte bruker sosiale medier lite, for å ivareta de weberianske idealene om et upersonlig og saklig byråkrati.

Selv om departementsansatte i liten grad bruker sosiale medier til å ytre seg om politikk og samfunn, gir ikke denne undersøkelsen grunnlag til å sammenligne med øvrig befolkning. Vi har sett at SSB og Ipsos ikke skiller på hvordan sosiale medier brukes i sin statistikk, men en annen undersøkelse finner at kun 7 prosent av befolkningen i løpet av de siste 12 måneder har ytret seg på sosiale medier for å påvirke en sak (InFuture, 2018, s. 17). Tallet kan indikere at bruken av sosiale medier til meningsytring om politikk og samfunn generelt er lav i befolkningen. Dette støttes også av Medietilsynets nylige undersøkelse som viser at bare tre av ti har deltatt i offentlig debatt om viktige samfunnsspørsmål i (sosiale) media (2019).

I tråd med tidligere forskning finner også jeg at forvaltningsverdiene står sterkt blant de departementsansatte. Undersøkelsen gir ikke belegg for å si noe om årsaken til dette, men i

teorikapittelet viste jeg til at sosialisering, disiplinering og kontroll kan være viktig for departementsansattes forpliktelse til forvaltningsverdiene. Dette er en form for institusjonell sosialisering som sikrer et robust styresett. Det gjør at politikerne både i posisjon og opposisjon, kan ha stor tillit til at embetsverket etterstreber å være nøytralt, gi faglige råd og lojalt følge vedtak og beslutninger med en god balanse. Det er et interessant funn at det synes som om forvaltningsverdiene trumfer Difis veileder og oppfordring om å bruke sosiale medier til å bidra i den offentlige debatten og at Difis veileder ikke følges opp av arbeidsgiverne. Vi har sett at 90 prosent oppgir at arbeidsgiver ikke har oppmuntret de ansatte til å delta i den offentlige debatten i privat bruk av sosiale medier.

At de yngre bruker sosiale medier (med lett engasjement i bruken) i noe større grad enn de eldre, kan komme av at de i mindre grad er sosialisert inn i gjeldende normer, kanskje fordi de har jobbet der kortere og dermed er mer usikre på organisasjonskulturen. Jeg har ikke inkludert lengde på arbeidsforholdet som bakgrunnsvariabel i undersøkelsen, men antakelsen kan støttes av at de yngste i størst grad er usikre på hvor grensene går. Det kan også tenkes at de unge i større grad har tatt oppfordringen til Difi på alvor, eller rett og slett at de er mer vant med sosiale medier som plattform. Funnene tilsier like fullt at også de unge er forsiktige med å ytre seg.

Selv om funnene indikerer noen tendenser er det viktig å påpeke at utvalgsstørrelsen er relativt liten (N=156). Korrelasjonen mellom bruk av sosiale medier og nøytralitetsvariabelen er statistisk signifikant på 5-prosentsnivået. Likevel er det problematisk å generalisere dette til å gjelde for populasjonen på 456 ansatte. Det er mulig å argumentere for at utvalget *kan* være representativt ettersom departementsansatte er en nokså homogen demografisk gruppe.<sup>31</sup> Men selv om respondentene trolig ligner andre departementsansatte i populasjonen på bakgrunnsvariablene, og sosialisering preger de ansattes holdnings- og adferdsmønster, har jeg ikke grunnlag for å si at de vil gjøre de samme vurderingene av de uavhengige variablene. Svarprosenten i undersøkelsen var bare 34 prosent (av de 456 som fikk tilbud om å besvare undersøkelsen), og når vi vet at utvalget ikke er trukket med enkel tilfeldig trekning, kan vi ikke

---

<sup>31</sup> Det har imidlertid vært en demografisk utvikling i personalsammensetningen i departementene de senere årene. Profesjonssammensetningen har blitt mer heterogen, og kjønnsfordelingen har blitt likere (Christensen et al. 2014, s. 101).

si at funnene gjelder for populasjonen. Likevel gir undersøkelsen noen indikasjoner, og leder fram til noe som det kan være spennende å forske videre på.

#### 4.7.1 Videre forskning

Det kan diskuteres i hvilken grad sosiale medier i dag er et godt medium for offentlig debatt, men resultatene fra denne undersøkelsen taler for at det bør forskes mer på offentlig ansattes deltakelse i det offentlige ordskiftet. En mulig inngang kunne være å inkludere andre offentlige ansatte (for eksempel på kommunalt og fylkeskommunalt nivå) i utvalget, og eventuelt se dette i lys av en kontrollgruppe for eksempel i privat sektor. I delkapittelet *Formål med undersøkelsen* berørte jeg at lav deltakelse kan være et demokratisk problem. Selv om jeg også har argumentert for at departementsansatte bør være forsiktige med å ytre seg i offentligheten av hensyn til forvaltningssystemets legitimitet, kan det være problematisk dersom en større andel av befolkningen (offentlig ansatte) ikke ønsker å ytre sine meninger om politiske og samfunnsmessige spørsmål av hensyn til nøytralitet overfor arbeidsgiver og politisk ledelse. Det står også i et paradoksalt forhold til infrastrukturkravet i Grunnloven § 100. Denne undersøkelsen viser at ivaretagelse av nøytraliteten oppleves viktig og at de ansatte har svært begrenset deltakelse i det offentlige ordskiftet. Kan det være at de trekker grensene for hva som er greit og ugreit å ytre for servilt? Hvordan kan vi være helt sikre på at forholdet mellom nøytralitet og ytring står i den “riktige” balansen? Undersøkelsen viser også at de ansatte hevder de vet hvor grensene går. Dette kunne det vært interessant å utforske videre, for hvor går egentlig grensen? Går den ved å la være å delta? Dette er spørsmål det kan være fruktbart å undersøke ved bruk av en kvalitativ tilnærming, og som jeg håper andre vil se nærmere på.

## 5. Konklusjoner

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvordan departementsansattes private bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsmessige spørsmål påvirkes av forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Populasjonen for undersøkelsen var i utgangspunktet alle departementsansatte (4500 personer), men kun tre departementer sa ja til at de ansatte kunne delta. Den nye populasjonen bestod dermed av 456 mulige respondenter. Av disse tok 156 ansatte seg tid til å besvare en web-basert spørreundersøkelse. Utvalget blir å regne som ikke-sannsynlighetsutvalg, da det har kommet til ved selvutvelgelse. Følgelig kan undersøkelsens resultater ikke generaliseres til populasjonen (Jacobsen, 2018, s. 308). Jeg har svært få statistisk signifikante funn, og dette kan forklares med at det er lav N. I det videre vil jeg kort gjøre rede for undersøkelsens funn, strukturert ved å besvare hovedproblemstilling og forskningsspørsmålene som skissert i innledningen.

### 5.1 Svar på problemstilling og forskningsspørsmål

Hovedproblemstillingen lød: *Hvordan påvirkes ansatte i departementene sin private bruk av sosiale medier av forvaltningsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet?*

Undersøkelsen viser at forvaltningsverdiene står svært sterkt blant respondentene i undersøkelsen. Det er størst grad av enighet om at faglig uavhengighet er viktig, men de ansatte scorer også høyt på nøytralitets- og lojalitetsvariablene. Jeg finner liten grad av korrelasjon mellom svarfordelingen på hver av forvaltningsvariablene. Det er heller ikke korrelasjon mellom bruk av sosiale medier og lojalitet, eller bruk av sosiale medier og faglig uavhengighet. Det finnes moderat statistisk samvariasjon mellom bruk av sosiale medier og nøytralitet (Pearsons  $R$  er  $-0,306$ ), men effekten av nøytralitet på bruk av sosiale medier er lav (stigningstallet er  $-1,430$ ). I det videre presenteres korte svar på forskningsspørsmålene:

*1. I hvilken grad bruker departementsansatte sosiale medier privat til å ytre meningene sine?*

Respondentene bruker i svært liten grad sosiale medier privat til ytringer om politiske og samfunnsmessige forhold. Gjennomsnittsbruken ligger mellom *aldri* og *sjelden*. Bruken påvirkes

ikke av kjønn, men alder og stillingsforhold har noe betydning. De yngste bruker sosiale medier mest, og jo høyere i hierarkiet byråkraten er ansatt, dess mindre brukes sosiale medier.

*2. I hvilken grad vegrer departementsansatte seg for å ytre meningene sine i privat bruk av sosiale medier?*

Blant de som er tilbøyelige til å ytre seg på sosiale medier er det rundt 70 prosent som oppgir at de av og til eller oftere vegrer seg, og som er enige i at ansatte bør være lojale eller nøytrale. Undersøkelsen viser imidlertid ingen korrelasjon mellom bruk av sosiale medier og vegring.

*3. I hvilken grad er departementsansatte trygge på hvor grensene går for hva de kan ytre seg om privat i sosiale medier?*

Hele 75,6 prosent av respondentene oppgir at de vet hvor grensene går for hva de kan ytre seg om. De yngste er mest usikre på hvor grensene går, selv om disse i gjennomsnitt bruker sosiale medier mest.

## 5.2 Oppsummering testing av hypoteser

Hovedhypotesen (H1) lød: “Det er sammenheng mellom departementsansattes private bruk av sosiale medier til ytringer om politikk og samfunnsforhold og de ansattes score på variablene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler.” Vi har sett at det kun er korrelasjon mellom forvaltningsverdien nøytralitet og bruk av sosiale medier, kontrollert for bakgrunnsvariabler, og at de andre to forvaltningsverdiene ikke har effekt på den avhengige variabelen. Dette funnet gir ikke god nok støtte til alle faktorer i H1, samtidig kan heller ikke H0 støttes, ettersom det er funnet sammenheng mellom to av variablene. Ut fra hovedhypotesen utledet jeg underhypoteser. En oppsummering av testing av underhypotesene følger i tabell 12:

**Tabell 12: Oppsummering testing av hypoteser**

Hypotesenavn	Hypotese	Støttes / verken eller / forkastes
H0-lojalitet	Ansatte som scorer høyt på lojalitet, ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på lojalitet.	Verken eller
H1-lojalitet	Ansatte som scorer høyt på lojalitet, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på lojalitet.	Verken eller
H0-nøytralitet	Ansatte som scorer høyt på nøytralitet, ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på nøytralitet.	Forkastes
H1-nøytralitet	Ansatte som scorer høyt på nøytralitet, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på nøytralitet.	Støttes
H0-faglig uavhengighet	Ansatte som scorer høyt på faglig uavhengighet, ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på faglig uavhengighet.	Verken eller
H1-faglig uavhengighet	Ansatte som scorer høyt på faglig uavhengighet, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på faglig uavhengighet.	Verken eller
H0-vegring	Ansatte som scorer høyt på vegring, ytrer seg på samme måte i sosiale medier som ansatte med lavere score på vegring.	Verken eller
H1-vegring	Ansatte som scorer høyt på vegring, ytrer seg i mindre grad om politiske og samfunnsmessige forhold på sosiale medier enn de som scorer lavt på vegring.	Verken eller
H0-grenser	Ansatte vet hvor grensene går for hva de kan ytre seg om på sosiale medier privat.	Støttes
H1-grenser	Ansatte vet ikke hvor grensene går for hva de kan ytre seg om på sosiale medier privat.	Forkastes

### 5.3 Avsluttende betraktninger

Bare 14,1 prosent av respondentene er enige i at departementsansatte har et ansvar for å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktive på sosiale medier. Flertallet mener det er viktigere å være lojal og eller nøytral i forholdet til politisk ledelse enn det er å delta i debatten. Dette står i kontrast til Difis veileder om bruk av sosiale medier i forvaltningen og selve begrunnelsen for ytringsfriheten uttrykt gjennom Grunnloven § 100 om en åpen og opplyst samtale.

Ytringsfriheten legger deltaker- og samtaledemokratiske hensyn til grunn. Lav oppslutning i det offentlige ordskiftet kan på sikt også tenkes å påvirke valgdeltakelsen som er det viktigste hensynet i konkurransedemokratimodellen. Selv om det kan argumenteres for at

departementsansattes forsiktighet i bruk av sosiale medier bidrar til forvaltningssystemets legitimitet, kan det diskuteres om den rådende kulturen er for servil. Om flere bidrar til et godt debattklima på sosiale medier, kan vi begrense skadene av unyansert polarisering, og trolig få belyst saker fra flere perspektiver. Kanskje kan dette bidra til mer demokrati.



# Referanser

- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8loven>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2000-2001). *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. (St. meld. nr. 11 (2000-2001)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f24ac324b10c45c7a8d79b35703e42c2/no/pdfa/stm200020010011000dddpdfa.pdf>
- Bing, J. (2008). *Ansvar for ytringer på nett*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Brandtzæg, P. B., Lüders, M. (2008). *eBorger 2.0. Den alminnelige borger som leverandør av offentlig informasjon*. SINTEF-rapport på oppdrag for Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/e\\_borger\\_20.pdf?id=2126516](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/e_borger_20.pdf?id=2126516)
- Christensen T., Egeberg, M., Læg Reid P., Aars J. (2014). *Forvaltning og politikk*. (4. utg.) Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen T., Egeberg, M., Læg Reid P., Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dahl Jacobsen, K. (2008). *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. I *Pacem* 11:2, s. 19-34. Først publisert i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, hefte 4, 1960. Hentet fra: <http://pacem.no/2008/lojalitet-noytralitet-og-faglig-uavhengighet-i-sentraladministrasjonen/>
- Datatilsynet. (2018, 13. juni). Hva er en personopplysning? Hentet fra: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/>
- Den europeiske menneskerettskonvensjonen. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) (LOV-1999-05-21-30) Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_emkn-1#KAPITTEL\\_emkn-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emkn-1#KAPITTEL_emkn-1) og [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_6#KAPITTEL\\_6](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6)
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2012). *Sosiale medier i forvaltningen*. DIFI-rapport 2012: 2. Hentet fra: [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-2-sosiale-medier-i-forvaltningen\\_3\\_1.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-2-sosiale-medier-i-forvaltningen_3_1.pdf)
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2018). *Privat bruk av sosiale medier*. Hentet fra: [https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/sosiale-medier/veiledning-i-sosiale-medier/tema-privat-bruk#some\\_priv\\_erfaringer](https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/sosiale-medier/veiledning-i-sosiale-medier/tema-privat-bruk#some_priv_erfaringer)
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2018). *Statistikk om ansatte i staten*. Hentet fra: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/ansatte-i-staten#12293>
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2019). *Veiledning i sosiale medier for offentlig forvaltning*. Hentet fra: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/sosiale-medier/veiledning-i-sosiale-medier>
- Elvestad, M. (2011). Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold. *Arbeidsrett*. Vol. 8 nr. 3-4, 2011 (130-142).
- Enjolras, B., Rasmussen, T., Steen-Johnsen, K. (red.) (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge - Fritt Ords*

- monitorprosjekt. Hovedrapport fra prosjektet.* Institutt for samfunnsforskning. 2. opplag. Hentet fra: <http://ytringsfrihet.no/publikasjon/rappport-status-for-ytringsfriheten-i-norge-hovedrapport-fra-prosjektet-2014>
- Ennova A/S og HR-Norge. (2017). *Global employee and leadership index. Norge 2017 - 18. Årgang.* Hentet fra: <http://ipaper.ipapercms.dk/Ennova/gelx-2017-no/#/>
- Figenschou, T. U., Thorbjørnsrud, K., Kolltveit, K., Karlsen, K., Schillemans, T., Stoltenberg, C. H., Salomonsen, H. H., Hustedt, T., Storsul, T. (2018). *Media Impact in the Public Service Sector.* Sluttrapport. Institutt for samfunnsforskning og OsloMet – storbyuniversitetet. Hentet fra: [https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/media-impact-in-the-public-service-sector/publikasjoner/sluttrapport\\_mips.pdf](https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/media-impact-in-the-public-service-sector/publikasjoner/sluttrapport_mips.pdf)
- Fivelsdal, E., Sterri, A. B. (2018) Byråkrati. I *Store norske leksikon*. Hentet 15.05.2019 fra: <https://snl.no/byr%C3%A5krati>
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. (LOV-2017-06-16-63). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Glomsrud, H. R. (2017). *Byråkraten mellom barken og veden -om kryssende forventninger til fylkesmannens tilråding i kommunereformen.* Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57630/Hans-Rasmus-Glomsrud---Masteroppgave---Institutt-for-statsvitenskap--v17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Grimen, H. (2007). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter.* (3. utg.) Oslo. Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Noregs grunnlov. (LOV-1814-05-17) Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven#KAPITTEL_5)
- Gundersen, D. (2018). Lojal. I *Store norske leksikon*. Hentet 15.05.2019 fra: <https://snl.no/lojal>
- Gundersen, D. (2018). Deliberasjon. I *Store norske leksikon*. Hentet 15.05.2019 fra: <https://snl.no/deliberasjon>
- Habermas, J. (1962). *Borgerlig offentlighet.* Oversatt av Schwabe-Hansen, Høibraaten og Øien. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag. 3. Utg. 2002.
- Hellevik, O. (2016). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo. Universitetsforlaget. 7. Utg., 6. Opplag 2016.
- inFuture. (2018). Fremtidens kultur i et brukerperspektiv. *Rapport utarbeidet på oppdrag for Kulturdepartementet.* Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/8fa17aa605964297959ce0ddbee82512/infuture\\_fremtidens-kultur-i-et-brukerperspektiv\\_.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8fa17aa605964297959ce0ddbee82512/infuture_fremtidens-kultur-i-et-brukerperspektiv_.pdf)
- Ipsos. (2019). *Hat og trusler mot folkevalgte.* FOU-rapport på oppdrag for KS. Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/87402cb121fa4cf08a6bb0b466c03c43/FoU-hets-og-trusler.pdf>
- Ipsos. (2019). *SoMe-tracker Q1'19.* Hentet fra [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/ipsos\\_some\\_1\\_kvartal\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/ipsos_some_1_kvartal_2019.pdf)
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* (3. utg.) Oslo. Cappelen Damm Akademisk.
- Justis- og politidepartementet. (2003-2004). *Om endring av Grunnloven § 100* (St. meld. 26 (2003-2004)) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3cd5dabf192545c89857adfc32fe2f58/no/pdfs/stm200320040026000ddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013-2014). *Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for*

2013. (Meld. St. nr. 23 (2013-2014)). Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/57505e61331f4a31913364d2a949683f/no/pdfs/stm201320140023000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Hentet fra:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/6febade6f60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etiske\\_retningslinjer\\_rev\\_2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6febade6f60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etiske_retningslinjer_rev_2017.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om\\_forholdet\\_mellom\\_politisk\\_ledelse\\_og\\_embetsverk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf)
- Kulturdepartementet. (2018-2019). *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. (St. meld. nr. 8 (2018-2019)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9778c28ab1014b789bbb3de0e25e0d85/n-no/pdfs/stm201820190008000dddpdfs.pdf>
- Lorentzen, P. W. (2014, 26. april) Vårt hårsåre samfunn. *Bergens tidende*. Hentet fra:  
<https://www.bt.no/btmeninger/kronikk/i/M6MIE/Vart-harsare-samfunn> .
- Martinussen, W. (2003). *Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 59.  
<https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport59/index-SAMMENDR.html>
- Medietilsynet. (2019). *Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen. Delrapport om debatt deltakelse i media*. Hentet fra: [https://medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/2019/190808-delrapport-3-kritisk-medieforstaelse\\_debatt\\_deltakelse-i-media.pdf](https://medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/2019/190808-delrapport-3-kritisk-medieforstaelse_debatt_deltakelse-i-media.pdf)
- Offentleglova. (2006). Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. LOV-2018-06-15-38. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentligloven>
- Olsen, A. (2014). Ansattes yringsfrihet og sosiale medier. *Arbeidsrett. Vol. 11 nr. 2, 2014 (250-265)*.
- Omdal, S. E. (2011, 11. november). Anonym og ekstrem. *Aftenposten*. Hentet fra:  
<https://www.aftenposten.no/meninger/i/GqpB/Anonym-og-ekstrem>
- Ringdal, K. (2016). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (3. utg.) Bergen. Fagbokforlaget.
- Sejersted, F. (2012). *Forholdet mellom politikere og embetsverk – embetsverkets rolle*. Hentet fra:  
<https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/aktualitet/2012/sejersted.pdf>
- Sejersted, F. (2014). Spenningene mellom politikk og embetsverk. *Stat og styring 1/2014*.
- Sejersted, F. (2019). Norsk historie etter 1990. I *Store norske leksikon*. Hentet 26.07.2019 fra:  
[https://snl.no/Norsk\\_historie\\_etter\\_1990](https://snl.no/Norsk_historie_etter_1990)
- Sivilombudsmannen. (2014). *Regulering av ansattes yringsfrihet*. Hentet fra:  
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/regulering-av-ansattes-ytringsfrihet/>
- Språkrådet. (2018, 21. september). *Varsling og scenenekt*. Hentet 16.07.2019 fra:  
<https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/hva-skjer/Aktuelt-ord/varsling-og-scenenekt/>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2017). *Over 200 000 midlertidig ansatte*. Hentet fra:  
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/over-200-000-midlertidig-ansatte>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2019). *Bruk av IKT i husholdningene*. Statistikkbanken 2011-2018.. Hentet fra:

- <https://www.ssb.no/statbank/table/11437/>
- Statsansatteloven. (2017). Lov om statens ansatte mv. (LOV-2018-06-22-45)  
Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>
- Statskonsult. (2007). *Javel, statsråd. Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse.*  
Hentet fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/2007-27.pdf>
- Staude, C., Marthinsen, S. T. (2013). *Sosial kommunikasjon. Personlig - samtale - verdi.* Oslo. Kommuneforlaget.
- Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Wollebæk, D. (2013). *Sosiale medier, samfunnspolitisk deltagelse og kontroll.*  
I Internasjonal Politikk. Årgang 71, nr. 2, 2013. Hentet fra:  
[https://www.idunn.no/file/pdf/60693188/sosiale\\_medier\\_samfunnspolitisk\\_deltagelse\\_og\\_kontroll.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/60693188/sosiale_medier_samfunnspolitisk_deltagelse_og_kontroll.pdf)
- Stoltenberg, J. (2011, 25. juli). *Tale til "rosetoget"*. Hentet 22. juli 2019 fra: [https://www.nrk.no/video/PS\\*42897](https://www.nrk.no/video/PS*42897)
- Stoltenberg, J., sitert i Svarstad, J. (2011, 27. oktober). Har vi fått "mer åpenhet og mer demokrati"? *Aftenposten.*  
Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/rA9MK/Har-vi-fatt-mer-apenhet-og-mer-demokrati>
- Svartdal, F. (2018). Bekreftelsestendens. I *Store norske leksikon.* Hentet 12.08.2018 fra:  
<https://snl.no/bekreftelsestendens>.
- Søgaard, F. (2008). Forord til artikkel av Knut Dahl Jacobsen. *Pacem nr. 1/2008.* Hentet fra:  
<http://pacem.no/2008/forord-til-artikkel-av-knut-dahl-jacobsen/>
- Thorsen, D. E., Svensson, P., Hovde, K. (2019). Demokrati. I *Store norske leksikon.* Hentet 15.05.2019 fra:  
<https://snl.no/demokrati>
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift Nr. 1-2, 2015 (29-59).*
- Ulserød, T. (2018). Hvem skal forvaltningen tjene? *Stat og styring 2/2018.* Hentet fra:  
[https://www.idunn.no/file/pdf/67066652/hvem\\_skal\\_forvaltningen\\_tjene.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67066652/hvem_skal_forvaltningen_tjene.pdf)
- Vegvesenet. (2013). *Strekningmåling redder liv.* Hentet fra: <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/strekningm%C3%A5ling-redder-liv>
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati.* Oversatt av Østerberg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 3. Utg. 2000, 9. Opplag 2019.
- Winter, S. C. og Vibeke L. N. (2008). *Implementering af politik.* Århus: Academica
- Østerud, Ø. (2003). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse.* Oslo: Universitetsforlaget. 3. Utg., 2. Opplag 2003.

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Spørreskjema

1. Kjønn
  - Mann
  - Kvinne
2. Hva er din alder?
  - Under 30 år
  - 30-44 år
  - 45-59 år
  - 60 år og eldre
3. Hva er din høyeste oppnådde utdanning?
  - Ingen utdanning utover grunnskole
  - Ettårig høyere utdanning
  - Bachelorgrad eller tilsvarende
  - Mastergrad eller tilsvarende
  - Doktorgrad eller tilsvarende
  - Vet ikke/ikke relevant
4. Hva er ditt nåværende stillingsforhold
  - Midlertidig ansatt
  - Fast ansatt statsansatt
  - Embetsmann utnevnt av Kongen i statsråd

Hvor ofte bruker du sosiale medier under fullt navn til å:

6. Dele, like eller favorittmarkere andres ytringer om politikk og samfunn
7. Publisere, dele lenker til nyheter/fagartikler om politikk og samfunn
8. Kommentere andres ytringer om politikk og samfunn
9. Publisere egne innlegg/meninger om politikk og samfunn
10. Delta i diskusjoner om politikk og samfunn

Svaralternativer: *Daglig, ukentlig, sjeldnere, aldri, vet ikke /ikke relevant*

11. Når du ytrer deg privat på sosiale medier om politiske eller samfunnsmessige forhold, hvor ofte vurderer du om dette kan ha betydning for din rolle som ansatt i et departement?
12. Når du ytrer deg privat på sosiale medier, vegrer du deg for å ytre deg om politiske eller samfunnsmessige temaer?

Svaralternativer: *Hver gang, ofte, av og til, Så og si aldri, Aldri, jeg ytrer meg aldri om politiske eller samfunnsmessige temaer i sosiale medier.*

13. Opplever du, eller har du opplevd at din arbeidsgiver har oppmuntret deg til å bruke yringsfriheten og delta i den offentlige debatten i privat bruk av sosiale medier?

Svaralternativer: *Ja, nei, vet ikke / ikke relevant*

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander:

15. En som er ansatt i et departement bør være lojal overfor politisk ledelse.

16. En som er ansatt i et departement bør være opptatt av å fremstå som helt nøytral overfor politisk ledelse.

17. Faglig uavhengige råd er en svært viktig verdi for alle som er ansatt i et departement.

18. Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier.

19. Lojalitetsplikten er viktigere å håndtere for en som er ansatt i et departement, enn en som er ansatt i andre arbeidsforhold.

20. Det vil svekke legitimiteten til departementet dersom politikere ikke oppfatter ansatte i departementet som nøytrale.

21. Råd og anbefalinger fra departementsansatte til politisk ledelse bør utelukkende være faglig baserte.

22. Ansatte i departement er for lite aktive med å bidra til en bedre samfunnsdebatt på sosiale medier.

Svaralternativer: *Helt enig, litt enig, Verken enig eller uenig, litt uenig, helt uenig*

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander:

24. Før jeg ytrer meg i sosiale medier som privatperson tenker jeg på mulige konsekvenser av ytringen for arbeidsgiver.

25. Det viktigste for meg er lojaliteten til sittende politiske ledelse, ikke hva jeg kan ytre i sosiale medier som privatperson.

26. Jeg arbeider for å nå departementets uttalte mål, selv når jeg er uenig i Regjeringens politikk.

27. Jeg lar være å ytre meningene mine om politikk og samfunn i privat bruk av sosiale medier, fordi det er viktig at jeg som departementsansatt er nøytral.

28. Jeg bruker sosiale medier privat for å bidra med fagkunnskap i den offentlige debatten, også dersom jeg jobber konkret med den saken som diskuteres.

29. Jeg kan ytre meg om hva jeg vil uten frykt for personalmessige eller sosiale konsekvenser på arbeidsplassen.

30. Hvis jeg hadde arbeidet et annet sted ville jeg oftere ytret meningene mine om politikk og samfunn som privatperson i sosiale medier.

30. Hvis jeg hadde arbeidet et annet sted ville jeg oftere ytret meningene mine om politikk og samfunn som privatperson i sosiale medier.

32. Jeg vet hvor grensene går for hva jeg kan ytre meg om i sosiale medier.

Svaralternativer: *Helt enig, litt enig, Verken enig eller uenig, litt uenig, helt uenig*

## Vedlegg 2: Krysstabeller

Krysstabell som underlag for figur 10: Ansvar for offentlig debatt

Ansvar for offentlig debatt	18. Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier					
22. Ansatte i departement er for lite aktive med å bidra til en bedre samfunnsdebatt på sosiale medier	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Total
Helt uenig	27 17,3 %	7 4,5 %	1 0,6 %	0 0,0 %	1 0,6 %	36 23,1 %
Litt uenig	5 3,2 %	7 4,5 %	3 1,9 %	0 0,0 %	0 0,0 %	15 9,6 %
Verken enig eller uenig	16 10,3 %	14 9,0 %	27 17,3 %	5 3,2 %	0 0,0 %	62 39,7 %
Litt enig	3 1,9 %	7 4,5 %	14 9,0 %	9 5,8 %	2 1,3 %	8 5,1 %
Helt enig	0 0,0 %	2 1,3 %	1 0,6 %	3 1,9 %	2 1,3 %	8 5,1 %
Total	51 32,7 %	37 23,7 %	46 29,5 %	17 10,9 %	5 3,2 %	156 100 %

Krysstabell som underlag for figur 11: Ansvar for offentlig debatt og lojalitet

Ansvar for offentlig debatt og lojalitet	18. Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier					
19. Lojalitetsplikten er viktigere å håndtere for en som er ansatt i et departement, enn en som er ansatt i andre arbeidsforhold	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Total
Helt uenig	4 2,6 %	2 1,3 %	5 3,2 %	4 2,6 %	0 0,0 %	15 9,6 %
Litt uenig	5 3,2 %	1 0,6 %	1 0,6 %	2 1,3 %	1 0,6 %	10 6,4 %
Verken enig eller uenig	6 3,8 %	3 1,9 %	14 9,0 %	4 2,6 %	0 0,0 %	27 17,3 %
Litt enig	16 10,3 %	18 11,5 %	18 11,5 %	3 1,9 %	1 0,6 %	56 25,9 %
Helt enig	20 12,8 %	13 8,3 %	8 5,1 %	4 2,6 %	3 1,9 %	48 30,8 %
Total	51 32,7 %	37 23,7 %	46 29,5 %	17 10,9 %	5 3,2 %	156 100 %

Krysstabell som underlag for figur 13: Ansvar for offentlig debatt og nøytralitet

Ansvar for offentlig debatt og nøytralitet	18. Som ansatt i et departement er det viktig å bidra i samfunnsdebatten ved å være aktiv i sosiale medier					
	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Total
20. Det vil svekke legitimiteten til departementet dersom politikere ikke oppfatter ansatte i departementet som nøytrale						
Helt uenig	2 1,3 %	1 0,6 %	1 0,6 %	0 0,0 %	0 0,0 %	4 2,6 %
Litt uenig	0 0,0 %	2 1,3 %	4 2,6 %	2 1,3 %	0 0,0 %	8 5,1 %
Verken enig eller uenig	5 3,2 %	2 1,3 %	8 5,1 %	0 0,0 %	0 0,0 %	15 9,6 %
Litt enig	12 7,7 %	18 11,5 %	17 10,9 %	9 5,8 %	2 1,3 %	58 37,2 %
Helt enig	32 20,5 %	14 9,0 %	16 10,3 %	6 3,8 %	3 1,9 %	71 45,5 %
Total	51 32,7 %	37 23,7 %	46 29,5 %	17 10,9 %	5 3,2 %	156 100 %