

«Det har jeg lyst til å si, men det kommer jeg ikke til å si»

«I would like to say it, but I'm not going to»

En kvalitativ studie i hvordan et utvalg mellomledere opplever spenninger i forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten

Masteroppgave offentlig ledelse og styring

MPABR4901

Siri Stormoen og Kristine Waters

Mai 2024

Veileder: Hans Christian Høyer

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for organisasjon, ledelse og styring



**Høgskolen  
i Innlandet**

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	3
Abstract.....	5
Forord.....	7
1.0 Formålet med masteren .....	8
1.1 Problemstilling .....	9
1.3 Avgrensninger .....	10
1.4 Oppgavens oppbygning .....	10
2.0 Teoretisk forankring.....	12
2.1 Ytringsfrihet for offentlig medarbeidere .....	13
2.2 Forventninger til embetsmannen .....	14
2.2.1 Strukturell og kulturell kontekst .....	14
2.2.2 Forventninger til embetsmannsrollen .....	15
2.2.3 Lojalitet som en grunnpilar for embetsmannen .....	16
2.3 Spenninger i skjæringspunktet mellom en grunnleggende frihet for, og forventninger til embetsmannen .....	18
2.3.1 Embetsmannen som vokter av demokratiske verdier opp mot byråkratiske verdier .....	19
2.3.2 Embetsmannen som lojal og faglig autonom .....	20
2.3.3 Embetsmannen som medborger .....	22
2.4 Tre teoretisk utledede spenninger.....	23
3.0 Metode.....	25
3.1 Problemstilling .....	25
3.2 Forskningsdesignet .....	26
3.3 Tematisk analyse som framgangsmåte.....	29
3.4 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt .....	32
3.4.1 Ontologisk utgangspunkt .....	32
3.4.2 Epistemologisk utgangspunkt .....	33
3.5 Vår forforståelse og mulige bias .....	33
3.6 Utvalget.....	36
3.7 Forskningsetikk .....	37
3.8 Validitet og reliabilitet: .....	38
4.0 Analyse .....	42
4.1 Analytisk presentasjon.....	42
4.2 Tema: «Embetsmannen, lojal og faglig uavhengig?» .....	42
4.2.1 Vertikal lojalitet og ytringsfrihet .....	43
<b>4.2.2 Horisontal lojalitet og ytringsfrihet.....</b>	<b>46</b>

4.2.3 Strukturelle og kulturelle rammebetingelser og ytringsfrihet .....	47
4.2.4 Ytringskultur i kommunen .....	49
4.3 Oppsummering tema: «Embetsmann, lojal og faglig uavhengig?» .....	51
4.4 Tema 3: «Embetsmannen som vokter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos»» 52	
4.4.1 Økonomi opp mot elevenes rettigheter .....	52
4.5 Oppsummering tema 2 «Embetsmannen som vokter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos» .....	56
4.6 Tema 3: «Embetsmannen i borgerrollen» .....	56
4.6.1 Rektor i borgerrollen .....	57
4.6.2 Fagkompetanse og omdømmetenkning.....	59
4.6.3 «En rektor for alle».....	60
4.6.4 Ansatte som ytrer seg i borgerrollen .....	62
4.7 Oppsummering tema 3: «Embetsmannen i borgerrollen» .....	63
5.0 Drøfting og konklusjoner .....	64
5.1 Misforstått lojalitet og omdømme.....	65
5.2 Strukturell og kulturell kontekst .....	67
5.2.1 Institusjonaliserte normer .....	68
5.2.2 Ytringskultur.....	70
5.2.3 «Det byråkratiske etos» framfor «det demokratiske etos» .....	73
5.3 Konsekvenser for demokratiet .....	74
6.0 Oppsummering og videre forskning .....	78
7.0 Litteraturliste .....	80
8.0 Vedlegg .....	83

## Sammendrag

I 2022 kom Ytringsfrihetskommisjonen med sin rapport (NOU 2022:9), hvor de blant annet har sett på arbeidstakeres ytringsfrihet. Kommisjonen trekker fram ulike begrensninger, legitime og ikke legitime, på arbeidstakeres ytringsfrihet. Til rollen som offentlig mellomleder ligger et sett med forventninger, du skal opptre faglig uavhengig og nøytralt, samtidig som du skal være lojal. Videre skal du vekte både «det byråkratiske etos» og «det demokratiske etos» i rolleutførelsen. På den andre siden har mellomledere også noen grunnleggende friheter, fordi de er borgere i et demokratisk samfunn. I møtet mellom forventninger til rolleutøvelsen og rettigheter de har som borgere, vil det oppstå spenninger. Gjennom vår problemstilling har vi undersøkt hvordan et utvalg mellomledere opplever spenninger mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten. Studien bidrar inn i en fagdebatt knyttet til ulike begrensninger på mellomlederens ytringsfrihet, og konsekvenser det har for den åpne, offentlige samtalen.

Problemstillingen var «hvordan oppleves spenninger i forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?». For å undersøke problemstillingen gjennomførte vi en kvalitativ studie, hvor vi dybdeintervjuet seks rektorer i en mellomstor kommune. Rektorene var strategisk utvalgt, basert på kjennskap til rektorenes institusjonelle kontekst over flere år. I tillegg til å dybdeintervjue rektorene, fikk vi tilgang til grunnlagsdokumenter i den aktuelle kommunen. I utgangspunktet hadde vi tre teoretisk utledede spenninger, to av spenningene knyttet seg til forventninger til utøvelsen av embetsmannsrollen opp mot ytringsfriheten i embetsmannsrollen. Den tredje spenningen handlet om hvordan forventninger til embetsmannsrollen også påvirker embetsmennene i borgerrollen.

Våre funn er at rektorene opplever spenninger i samsvar med de teoretisk utledede spenningene, men at rektorene i stor grad viser vertikal lojalitet. Den vertikale lojaliteten gjør at de i liten grad benytter seg av ytringsfriheten de har, eller vurderer å benytte seg av den. Våre funn tyder på at lojalitet er en sterkt institusjonalisert verdi i den aktuelle kommunen, og at det legger begrensninger på hva rektorene mener de kan ytre seg om. Våre funn er også at rektorene legger en hverdagslig forståelse av begrepene lojalitet og lojalitetsplikt, samt omdømmebevissthet til grunn for sine forpliktelser. Det er i tråd med hva Ytringsfrihetskommisjonen viser til at begrenser arbeidstakeres ytringsfrihet (NOU 2022:9, s.310-315). Rektorene i vår studie uteblir fra den åpne offentlige samtalen, både i rollen som rektor og i borgerrollen. Det kan få konsekvenser for beslutningsgrunnlaget i arbeidet med policyutforming på skolefeltet.

Videre forskning på hva som begrenser arbeidstakeres ytringsfrihet mener vi er relevant, da virksomheter er forpliktet til å arbeide for godt ytringsklima jf. arbeidsmiljøloven. Videre mener vi det er interessant å forske på misforstått lojalitet, som fenomen. Hvilke konsekvenser har det for arbeidstakere, organisasjoner, beslutningstaking mm når hverdagsbetydningen av lojalitet og lojalitetsplikt blir førende.

## Abstract

The Norwegian Commission for Freedom of Expression published its report in 2022 (NOU 2022: 9). In the report they have, among other things, taken a closer look on the status of freedom of expression in working life. When it comes to the freedom of expression in working life, some restraints are legal, but some restraints are not, and are more a consequence of culture of expressions, established norms, and practice. As a public servant you are obligated to fulfil different expectations at the same time. Public servants are expected to be neutral, loyal, and academically independent. Public servants are also expected to fulfil both a «democratic ethos» and a «bureaucratic ethos» at the same time. But public servants are also citizens, and with that comes some fundamental freedoms. In the intersection between expectations on one hand and freedoms on the other, there will be tensions. Throughout exploring our research question, we have taken a closer look at how intermediate managers, in the public sector, experience tensions between the duty of loyalty and the freedom of expressions. Our study contributes to a topic of research in which limitations to the freedom of expression for intermediate managers in the public sector are being explored. Such limitations will also have consequences for the public debate.

Our research question was «how does intermediate managers experience tensions between the duty of loyalty and freedom of expression? ». Our study was qualitative, where we carried out in-depth interviews with six headmasters. The selection of headmasters was strategic, based on our knowledge of their working context over the last couple of years. In addition to the in-depth interviews, we got a hold of some documents in which the ethical obligations for the public servants in the municipality were pointed out. We had one research question, and in addition we theoretically derived three tensions in which we investigated throughout our study. Two tensions were connected to the execution of the expectations in the role as a headmaster and one tension derived from the fact that the headmasters also are citizens, but how the role as a headmaster affect them as citizens as well.

Our findings are that the headmasters experience tensions along the theoretically derived tensions in our study, but the headmasters are to a high degree vertical loyal to their administration. We claim that the feeling of loyalty is an institutionalized value in this municipality. And that the feeling of loyalty puts boundaries on the headmasters feeling of freedom of expressions. The headmasters also show signs of thinking that the duty of loyalty is more comprehensive than it actually is. Our headmasters are not visible in the public debate, not in the role as headmaster nor in the role as a citizen. That is alarming, while politicians may not get a broad understanding of the field of school policy.

Further studies on limitations of public servants' freedom of expressions should be carried out. We would also like to encourage others to study the phenomenon of loyalty, how it's being understood in the context of duty of loyalty, and how it affects public debate when professionals tend to not emerge in it.

## Forord

Høsten 2021 møttes vi på Campus Rena, med mål om å utvikle vår forståelse, kunnskap og evne til kritisk tenking i rollen som ledere. Vi fant tidlig ut at rollen som mellomleder i en kommune, og rollen som mellomleder i staten, bestod av mange av de samme utfordringene. Gjennom årene på studiet har vi diskutert forventninger vi møter i arbeidshverdagen, og hvordan vi iblant kjenner på at det begrenser vår frihet og muligheter som borgere. Gjennom de ulike fagene har vi fått nye perspektiver på hvordan vi kan forstå den institusjonelle konteksten vi arbeider innenfor, vi har fått mulighet til å diskutere fenomen som tillit, NPM, policy-utforming og demokrati. Og gjennom diskusjonene har vi fått en dypere forståelse av vår egen lederrolle, handlingsrom og begrensninger.

Gjennom hele studietiden har vår lojalitet til egne ledere blitt utfordret. Vi har diskutert, i mange runder, hvor grensene for lojalitetsplikten går, og når den går utover de rettighetene vi har som borgere i et samfunn. Det siste året har vi fått fordype oss i akkurat den tematikken.

Arbeidet med oppgaven har vært kjempespennende, det å få lov til å fordype seg i en tematikk som oppleves som aktuell og reell, er et privilegium. Samtidig har det vært krevende. Vi ender vel der vi startet, som krevende arbeidstakere godt plassert midt i et hierarki. Men, med en større faglig tyngde. Med mer forståelse for systemer, og en tanke om at vi kan bidra inn i faglige debatter både i jobbsammenheng, og i privat kontekst.

Vi ønsker å rette en stor takk til:

- Hans Christian Høy, vår veileder og foreleser gjennom studiet. Som foreleser har du vært kunnskapsrik og åpen for diskusjoner og dialog. Du har bidratt med nye perspektiver på gamle problemstillinger. Som veileder har du hjulpet oss med å rydde i tanker og tekst, du har utfordret oss og hatt troen på oss.
- Utvalget som lot seg intervju. Tematikken kan oppleves som utfordrende å stå i, og uttale seg om, allikevel har dere stilt opp. Uten dere hadde ikke vår oppgave vært mulig.
- Maria Duus Grythaugen, som har lest og kommet med verdifulle innspill.
- Familiene våre, som har vært fantastiske støttespillere, som har tilrettelagt for at hverdagen skal gå rundt, og som har heiet på sidelinjen gjennom tre år.



## 1.0 Formålet med masteren

«Skal forvaltningen ligge i hendene på de mange, må de mange ha rett til å delta gjennom å ytre seg fritt. Ytringene kommer forut for det formelle demokratiet» (NOU 2022:9, s. 38).

Ytringsfrihetskommisjonen har i NOU 2022:9 «En åpen og opplyst samtale» gått igjennom ytringsfrihetens betingelser i det norske samfunnet. Kommisjonen legger vekt på at «den offentlige meningsutveksling er et grunnleggende kjennetegn ved et demokrati, alle argumenter må bringes til torgs for at demokratiet skal fungere best mulig (NOU 2022:9, s. 39). Johan P. Olsen viser til at den demokratiske kvaliteten på den offentlige debatten er avhengig av hvilken informasjon som gjøres tilgjengelig for borgerne og hva borgerne eksponeres for, han viser videre til at det vil være avhengig av «hvilke institusjonelle ordninger som sikrer en opplyst offentlighet» (Olsen, 2014, s.132).

Ytringsfrihetskommisjonen har belyst flere sider ved ytringsfrihetens betingelser på ulike samfunnsområder i Norge. Ett av områdene de har plukket ut er ytringsfrihet i arbeidslivet. Kommisjonen har gått igjennom flere studier hvor arbeidstakeres ytringsfrihet er studert. En av studiene som trekkes fram i NOU 2022:9 er Fritt Ords monitorprosjekt om status for ytringsfriheten i Norge 2020-2022, fra et arbeidsgiverperspektiv. I rapporten, ført i pennen av Trygstad og Ødegård, (Trygstad & Ødegård, 2022) vises det til at ansatte i offentlig sektor vurderer sine ytringsbetingelser som dårligere enn ansatte i privat sektor. Rapporten viser at ledere med personalansvar mener at ytringsrommet bør være mindre enn det ansatte mener. I tillegg kommer det fram at ledere med personalansvar i offentlig sektor mener ytringsrommet for ansatte bør være mindre enn det ledere med personalansvar i privat sektor mener (Trygstad og Ødegård, 2022, s. 24-28).

Kommisjonen har videre i sin rapport identifisert seks begrensninger, utenfor gjeldende regelverk, som ser ut til å begrense arbeidstakeres ytringsfrihet. Begrensningene som trekkes frem er ytringskultur, omdømmetenking, kommunikasjonsstrategier og retningslinjer, profesjonalisering av kommunikasjon, misforstått lojalitet samt jobbsikkerhet og arbeidsvilkår (NOU 2022:9, s.309-313).

En av begrensningene på arbeidstakeres ytringsfrihet, fra NOU 2022:9, er misforstått lojalitet.

Ytringsfrihetskommisjonen trekker frem at lojalitetsplikten kan begrense arbeidstakeres ytringsfrihet, men at i hverdagspråket brukes både lojal og lojalitetsplikt i en videre betydning enn hva lovverket krever. «Dermed kan både arbeidsgivere og ansatte oppfatte at lojalitetsplikten går lenger enn den gjør» (NOU 2022:9, s.312). Fritt Ords rapport viser også til studier som tyder på at både arbeidsgivere og arbeidstakere tror lojalitetsplikten begrenser langt flere ytringer enn det den rettslig sett gjør (Trygstad & Ødegård, 2022, s.29).

Henning Jakhelln (2004) påpeker at det er et grunnleggende spenningsforhold mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt da ytringsfriheten gir samfunnsmedlemmer rett til å ytre seg, samtidig skal

arbeidstakere lojalt ivareta, og fremme, arbeidsgivers interesser via den kontraktsfestede lojalitetsplikten (Jakhelln, 2004, s.11). Et spørsmål man kan stille seg er hvilke avgrensninger i ytringsfriheten er legitime å gjøre, for lojalitetsplikten, og her vil både demokratiske verdier og arbeidsgivers perspektiv bli gjeldende.

*«et ledende synspunkt må være at den nærmere avgrensning – så vel av ytringsfriheten som av lojalitetsplikten – må skje ut fra en balansert avveining av så vel hensynet til den demokratiske samfunnsorden som ut fra hensynet til arbeidsgivernes og arbeidstakernes beskyttelsesverdige interesser, og slik at begrensninger i ytringsfriheten ikke må være for vidtgående» (Jakhelln, 2004, s.11).*

## 1.1 Problemstilling

I Ytringsfrihetskommisjonens rapport vektlegges viktigheten av en fri og åpen samtale i offentligheten, det innebærer at fagfolk i arbeid også må delta. Det samme vektlegges i Olsens institusjonelle tilnærming til demokratiet. Samtidig vises det til faktorer som kan begrense ytringsfriheten til arbeidstakere, både rettslige begrensninger, men også begrensninger som knytter seg mer til kontekstuelle rammer, misforstått innhold i begreper og omdømmetenkning. Jakhelln (2004) tydeliggjør at det eksisterer et spenningsforhold mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt for arbeidstakere. Vi er nysgjerrige på dette spenningsforholdet og vår problemstilling er:

*«Hvordan oppleves spenninger mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?»*

Vi har valgt å omtale mellomlederne i sin funksjon som embetsmenn, selv om de i begrepets rette forstand ikke kan defineres som annet enn tjenestemenn. Embetsmenn har et sterkere stillingsvern enn den offentlige tjenestemann, men i vår oppgave vil vi rette søkelyset mot forventninger til rolleutøvelsen. For embetsmenn og tjenestemenn skilles det ikke på forventninger i forholdet mellom politikk og administrasjon, det er forventet at embetsmenn som tjenestemenn skal opptre med lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet til den politiske ledelsen. (NOU 2023:21, s 28).

Vi har tatt utgangspunkt i ytringsfriheten du har som embetsmann og sett den opp imot ulike bindinger embetsmannen må hensynta gjennom arbeidskontrakt og arbeidsforhold. I arbeidsforholdet vil det være en spenning i forholdet mellom å beskytte arbeidstakernes ytringsfrihet opp mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesse (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 9). I møtetpunktet mellom frihet og bindinger har vi identifisert tre ulike spenninger, som hver på sin måte påvirker hvordan forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt oppleves av et utvalg mellomledere.

### 1.3 Avgrensninger

Vi har valgt å avgrense vår studie til å omhandle spenninger i forholdet mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt for mellomledere i offentlig sektor. Våre analytiske perspektiver baserer seg på yringsfrihet som en grunnleggende frihet, men også hvordan yringsfrihetens betingelser reelt sett er for arbeidstakere i Norge i dag. Videre har vi basert oss på modeller og teorier omkring ulike forventninger som er til offentlige embetsmenn. Herunder har vi valgt å se ekstra på de ulike bindingene eller lojalitetene som mellomledere generelt må balansere i sin yrkesutøvelse. Vi har i tillegg sett på spesifikke bindinger mellomlederne i vår studie opplever å stå i, innenfor konteksten av sin sektor. Lojaliteter i embetsmannsrollen springer ut av arbeidskontrakter og de kontekstuelle og strukturelle rammebetingelsene embetsmennene opererer innenfor.

Skillet mellom kritiske ytringer og varsling kan være flytende. Varsling kommer fra det engelske ordet “whistleblowing” og betyr at noen “blåser i fløyta” ved å si ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 15) jf. arbeidsmiljøloven § 2A. Vi har bevisst valgt å ikke gå inn på varslinger, da det ikke nødvendigvis bare er en spenning i forholdet mellom lojalitetsplikt og yringsfrihet, men en lovfestet plikt til å si ifra hvis organisasjonen du er en del av bryter med lovpålagte oppgaver.

Vårt utvalg består av mellomledere på samme organisatoriske nivå, i samme sektor. Utvalget er strategisk valgt basert på inngående kjennskap til den kulturelle og strukturelle konteksten til utvalget, da K er kollega med informantene. Vi har valgt å dybdeintervjue rektorer i en mellomstor kommune i Innlandet, samt innhente noen grunnlagsdokumenter som er aktuelle for å forstå konteksten rektorene arbeider i. Vi gjennomførte en kvalitativ studie med en deduktiv tilnærming, og innsamlingen av data foregikk i perioden november til desember 2023.

### 1.4 Oppgavens oppbygning

I kapittel 1 har vi aktualisert oppgaven med bakgrunn i yringsfrihetens betingelser i Norge i dag. Videre har vi omtalt hvilke avgrensninger vi har gjort både av metodisk art og også med tanke på ulike teoretiske perspektiver. Vi har presentert problemstillingen vår, og hva som danner utgangspunktet for vår problemstilling.

I kapittel 2 presenterer vi hva som ligger i arbeidstakeres yringsfrihet, hvilke legale begrensninger som kan settes på den friheten og noen av begrensningene Yringsfrihetskommissjonen (NOU 2022:9) trekker frem at oppleves å begrense yringsfriheten til arbeidstakere. Deretter har vi tatt utgangspunkt i hvilke forventninger som ligger til offentlig ansatte, og spesielt mellomledere

(rektorer) som er vårt utvalg. Vi har konsentrert oss om forventninger knyttet til ulike lojaliteter eller bindinger som ligger til rektorrollen. Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene, og aktuelle funn fra forskning knyttet til ytringsfrihet for arbeidstakere, har vi skissert hvilke spenninger vi ønsket å undersøke videre gjennom å dybdeintervjue skoleledere i en kommune. For å ramme rektorene inn har vi presentert den institusjonelle konteksten de arbeider innenfor, og klargjort hvilke strukturelle og kulturelle rammer rektorene må forholde seg til.

I kapittel 3 redegjør vi for hvilke metodologiske valg vi har gjort. Vi tar utgangspunkt i vår problemstilling, og diskuterer hvilket forskningsdesign vi valgte med bakgrunn i problemstillingen. Vi beskriver utvalget vårt, og vår for forståelse som vi har bragt med oss inn i studien. Vi diskuterer studiens validitet og reliabilitet, og derigjennom også generaliseringspotensialet til studien. Vi redegjør og diskuterer de forskningsetiske grepene vi har gjort før, underveis og etter datainnsamlingsperioden. Vi redegjør også for hvilket analyseverktøy vi har valgt å bruke i analysen av dybdeintervjuene.

I kapittel 4 presenterer vi våre funn. Det gjør vi gjennom å trekke ut relevante sitater fra dybdeintervjuene, sitater fra grunnlagsdokumenter og sette det i sammenheng med de teoretiske perspektivene som presenteres i kapittel 2.

I kapittel 5 drøfter vi våre funn, og hva som kan komme av våre funn. Vi konkluderer vår studie i kapittel 6, og foreslår mulig videre forskning basert på vår studie.

## 2.0 Teoretisk forankring

Utgangspunktet for vår problemstilling var en observasjon av at mellomledere i offentlige organisasjoner uteble fra den åpne, offentlige samtalen. Vi vet at arbeidstakere er beskyttet av ytringsfriheten, med visse juridiske begrensninger, i arbeidstakerrollen. Samtidig vet vi at arbeidstakere har en lojalitetsplikt til arbeidsgiver via arbeidskontrakter, og at mellomledere må sjonglere ulike lojaliteter i rolleutøvelsen. Grunnleggende demokratiske friheter på en side, og forventninger til rolleutøvelse og plikter på en annen side skaper spenninger. Vi ønsket å se på hvilke spenninger som skapes og hvordan det påvirker opplevelsen av forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt for et utvalg mellomledere.

For å aktualisere problemstillingen har vi sett til Ytringsfrihetskommisjonens rapport (NOU 2022:9), som gjør rede for ytringsfrihetens stilling i Norge. Kommisjonen har blant annet sett på ytringsfriheten for arbeidstakere og hvilke begrensninger som synes å legges på denne friheten. Vi har også sett på Stiftelsen Fritt ords rapport fra 2022, hvor de har sett på ytringsfriheten i arbeidslivet i et arbeidsgiverperspektiv (Trygstad & Ødegård, 2022).

I teorigrunlaget har vi konsentrert oss om forventninger til hvordan embetsmannen skal opptre, som en vektor av demokratiske og økonomiske verdier i samfunnet. Vi har lent oss på Lundquist (1998) og Dahl Jacobsens (1960) teoretiske bidrag om forventninger til embetsmannen.

Embetsmannen opptrer i institusjonelle omgivelser, og skal være lojal, nøytral og faglig autonom. For å belyse de institusjonelle omgivelsene har vi sett på Olsens (2014) institusjonelle tilnærming til demokratiet, og Grimens (2011) forståelse av gode institusjoner. For å belyse forventningene om lojalitet, nøytralitet og faglig autonomi har vi sett på Fletcher (1958) og Arvidson & Axelssons (2021) teoribidrag om lojalitet, lojalitetskonflikter og lojalitetsplikt. I et rettsvitenskapsperspektiv har vi sett til Jakhelln (2004), for å få innsikt i juridiske aspekter ved spenningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt, og hvilke rettslige bindinger som rent faktisk knyttes til begrepene.

Embetsmannen er også medborger, og har de samme demokratiske rettighetene som alle borgere i samfunnet, både for å belyse den institusjonelle konteksten rektorene opererer innenfor og for å tydeliggjøre rektorenes ansvar også som medborgere har vi brukt Olsen (2014) og Christensen et.al. (2021).

Mot slutten av kapittelet har vi skissert hvilke spenninger vi utledet i skjæringspunktet mellom ytringsfriheten på en side og lojalitetsplikten, og andre bindinger, på den andre siden. Spenningene vi skisserer er også spenningene vi undersøkte nærmere gjennom dybdeintervjuene av rektorene.

## 2.1 Ytringsfrihet for offentlig medarbeidere

«Ytringsfrihet er friheten til å motta eller meddele opplysninger, ideer og budskap», den er beskyttet gjennom Grunnloven, internasjonale konvensjoner og alminnelig lovverk (NOU 2022:9, s.35).

Infrastrukturkravet i Grunnloven §100 sjette ledd sier at «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Staten må altså sørge for at borgerne kan ta i bruk sin ytringsfrihet. Den Europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10 (EMK artikkel 10) (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, 1953, art.10) krever at alle inngrep i ytringsfriheten må være foreskrevet ved lov, være nødvendige i demokratiske samfunn og ivareta legitime hensyn.

EMK artikkel 10 er den internasjonale bestemmelsen om ytringsfrihet som har størst innflytelse på norsk rett på ytringsfrihetsområdet (NOU 2022:9, s.53). EMK artikkel 10 sier at enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. (NOU 2022:9, s.53).

Ytringsfriheten beskytter bare retten til å uttale seg på egne vegne, organisasjoner kan vedta retningslinjer for hvem som ytrer seg på vegne av organisasjonen, og det vil da være en legitim begrensning av ytringsfriheten (Trygstad & Ødegård, 2022, s.19). Samtidig er ansatte i sin fulle rett til å kritisere egen arbeidsgiver, så lenge man ikke bryter med lovpålagt taushetsplikt bl.a knyttet opp mot konkurransehemmeligheter eller GDPR-reglement. Når uttalelsene er på vegne av seg selv, gjelder ikke samme begrensning i ytringsfriheten som når ytringen er på vegne av organisasjonen (Trygstad & Ødegård, 2022, s.19).

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker i NOU 2022:9 at ansatte også kan ytre seg om forhold som arbeidsgiver anser som både uheldige og ubehagelige dersom ytringen fremstår som et saklig innlegg i en debatt. Hvis ytringen derimot preges av følelser og syensing, uten at den bidrar til å opplyse debatten vil ytringen kunne anses som illojal (NOU 2022:9, s 307). Arbeidsgivers reaksjoner på ytringer om egen arbeidsplass vil både kunne innskrenke den enkelte ansattes ytringsfrihet mer enn det som legitimt er, men den «kan også ha en alvorlig nedkjølende effekt på andre ansattes vilje til å ytre seg, både på den aktuelle arbeidsplassen, i sektoren og samfunnsdebatten for øvrig» (NOU 2022:9, s.308)

Sivilombudet redegjør for offentlig ansattes ytringsfrihet i sosiale medier (15.11.2023, 2023/2202). Saken gjelder en kommunes håndtering av en ansatt sin ytring i sosiale medier. Sivilombudet vektlegger følgende i sin vurdering, «når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynet bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grunnloven § 100 annet og tredje ledd og EMK artikkel 10 nr. 2. Det må sees hen til at ytringsfriheten

er en grunnlovsfestet rettighet, mens lojalitetsplikten i arbeidsforholdet er ulovfestet». Sivilombudet konkluderer med at offentlig ansatte har et vidt spillerom for å gi uttrykk for sin mening offentlig, men det er også viktig å merke seg at arbeidsgiver står fritt til å uttrykke uenighet eller kommentere innholdet i den ansattes ytringer (2023/2202, s. 6).

Det må hele veien foretas en avvenning av ytringsfrihetens grenser. Hensynet til en åpen og offentlig opplyst samtale skal tale for arbeidstakers rettighet til å uttale seg om faktiske forhold på arbeidsplassen og deltakelse i debatter som påvirker virksomheten, også når disse kan være skadelidende for virksomheten (NOU 2022:9 s. 304).

## 2.2 Forventninger til embetsmannen

Innledningsvis redegjør vi for den strukturelle og kulturelle konteksten som embetsmannen opptre innenfor. Deretter går vi inn i de ulike forventningene som ligger til embetsmannsrollen.

Embetsmannen skal ivareta det offentlige etos, gjennom å vekte demokratiske og byråkratiske verdier (Lundquist, 1998). Embetsmannen skal videre være faglig autonom, nøytral og lojal (Jacobsen, 1960). Lojalitet i embetsmannsrollen er ikke en endimensjonal størrelse, vi går derfor dypere inn i begrepet lojalitet. Vi vil se på hva lojalitet betyr i mellomlederrollen generelt og for rektorer spesifikt. Når ulike lojaliteter skal ivaretas samtidig, vil det av nødvendighet oppstå lojalitetskonflikter. Samtidig så kreves det en lojalitetsplikt av offentlige ansatte via arbeidskontrakter, og vi presenterer ulike måter å forstå lojalitetsplikten på.

### 2.2.1 Strukturell og kulturell kontekst

Offentlig ansatte opererer i en kontekst som er både strukturell og kulturell, konteksten gir muligheter for handling, men også klare føringer og begrensninger (Christensen et al., 2021, s. 132). Den strukturelle konteksten embetsmennene handler innenfor dreier seg om den parlamentariske styringskjeden, og hvilken rolle institusjonene, og de ansatte, på ulike nivå i den, skal ha i utforming og iverksetting av vedtatt policy (Vabo et.al., 2020, s. 40). Den strukturelle konteksten for rektorene handler om at de er iverksettere av policy på skolefeltet. Policyen er vedtatt både på statlig nivå og i kommunestyret lokalt, og rektorene er en del av kommunens administrasjon. Den strukturelle konteksten er også viktig for å forstå rektorenes oppdrag om å holde budsjett, da rektorene skal iverksette politikk som Lowi karakteriserer som «omfordelingspolitikk» (Vabo et.al., 2020, s 67). I kommuner er det begrenset med ressurser, mer til skole vil gi mindre til andre sektorer.

Easton (1965) i Vabo et.al (Vabo et. al., 2020, s. 26) presenterer en forenklet modell av det politiske systemet. Eastons poeng er at det holder ikke å forstå hva som forklarer politiske beslutninger og

handlinger. For å forstå offentlig politikk må man også forstå hvordan politikkenes utfall blir tatt imot i befolkningen, og hvordan det igjen påvirker det politiske systemet (Vabo, 2020, s.26). I Norge utformes politikk i institusjonelle omgivelser, det vil si at institusjoner som er, omgir og påvirker det politiske systemet er «bærere av identiteter, roller, rutiner, verdier, normer, oppfatninger og ressurser som har blitt dannet og omdannet gjennom langvarig praksis» (Olsen, 2014, s.63). Den kulturelle konteksten for våre rektorer handler om hvilken identitet institusjonene de representerer har, hvilke forventninger som ligger til deres rolle i den aktuelle konteksten, hvilke rutiner, verdier, normer, oppfatninger og ressurser de omgis av og som de skal representere.

Den institusjonelle tilnæringsmåten Olsen (2014) presenterer, og som vi forholder oss til i denne oppgaven, forutsetter at de etablerte institusjonene har en viss autonomi. Styrken til et demokratisk styresett er derfor avhengig av dets institusjonelle fundament, om dette er solid, vakkende eller fraværende (Olsen, 2014, s.43). Hvis fundamentet er solid, vil institusjonene ha større legitimitet og gjennomslagskraft. Vår forståelse av skolen som institusjon, og at den opererer i en institusjonell kontekst er i tråd med organisasjonsteori i et institusjonelt perspektiv (Christensen et.al., 2021). Embetsmannen står ikke fritt, både strukturelle og kulturelle forhold vil påvirke spenningen mellom lojalitet og ytringsfrihet.

### 2.2.2 Forventninger til embetsmannsrollen

Lundquist (1998) gjennomførte empiriske ideanalyser og argumenterer for at det finnes «et offentlig etos», som er relativt likt i liberale demokratier (Lundquist, 1998, s.52-54). I det offentlige etos ligger «de fundamentale forestillingene om hvordan vårt samfunn bør styres. Det omfatter virkelighetsoppfatninger, verdier og ideer om hvordan de ulike verdiene skal kunne tilgodeses» (Lundquist, 1998, s.53) Lundquist viser til at verdi-innholdet i vårt offentlige etos kan deles inn i to hovedkategorier, økonomiske verdier og demokratiske verdier. De økonomiske verdiene er et «byråkratisk etos», det handler om effektivitet, rasjonalitet, ekspertise, lojalitet og ansvar. Det andre er et «demokratisk etos», som knytter seg til demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk (Lundquist, 1998, s. 62-63). Det som er spesifikt for offentlige organisasjoner er at alle verdiene, både knyttet til det «byråkratiske etos» og det «demokratiske etos» må oppfylles selv om det vil være indre motsetninger. I slike institusjonelle omgivelser vil det stilles strenge krav til hvordan ansatte i offentlig sektor, og spesielt embetsmannen, skal opptre. Rektorene skal bl.a. oppfylle «det byråkratiske etos» ved å følge budsjett, og politisk vedtatte mål med resultatkrav. På den andre siden skal de oppfylle det «demokratiske etos» ved bl.a. å ivareta elevenes lovpålagte rettigheter og skolens samfunnsmandat knyttet til å utdanne og danne elever.



Knut Dahl Jacobsen (1960) beskriver hvordan den sosiale rollen embetsmannen har består av de forventninger som rettes til den som innehar en stilling eller status. Forventningene vil til enhver tid bare spesifisere deler av premissene som ligger til grunn for rolleutøvelsen, noen verdier, noen faktiske forhold mens kompleksiteten i de ulike rollene gjør at det ikke kan beskrives fullt ut. Knut Dahl Jacobsen poengterer også at avgjørelser som tas i ulike roller er avhengig av kontekst, hva vi vet om de ulike situasjonene og «våre antakelser om relevante middel mål relasjoner» (Jacobsen, 1960, s.19). Det ligger blant annet en forventning til embetsmannen om å være politisk lojal (Jacobsen, 1960, s. 20). Embetsmenn må balansere mellom lojalitet og faglige normer, de skal både være lojale overfor politisk ledelse og på den andre siden samtidig fatte avgjørelser på et solid faglig grunnlag (Christensen et. al., 2021, s. 73).

I vår kontekst vil forventningene til rektorene, som embetsmenn, innebære at de skal være faglig autonome på samme tid som de skal være politisk nøytrale og lojale til det som besluttes. Rektorene skal oppfylle både det demokratiske etos og det byråkratiske etos på samme tid. Rektorene skal samtidig oppfylle lojalitetsforpliktelser overfor skoleeier, nasjonale lover og styringsdokumenter, samfunnet som helhet, fagmiljø, kollegaer osv. (Lillejord, 2011, s.284).

### 2.2.3 Lojalitet som en grunnpilar for embetsmannen

Lojalitet brukes som begrep i ulike kontekster, i ulike deler av samfunnet og gis ulikt innhold. Det er derfor mange konkurrerende definisjoner av begrepet (Arvidsson & Axelsson, 2021, s.41). Arvidsson og Axelsson argumenterer med at for å romme alle tvetydigheten som ligger i begrepet må en definisjon være minimalistisk. Deres definisjon av lojalitet, som er hva vi vil bruke videre i oppgaven er; «lojalitet er en binding til något specifikt» (Arvidsson & Axelsson, 2021, s.41). Definisjonen legger opp til at lojalitet er noe som har utstrekning i tid, bindingen kan være både frivillig og ufrivillig i tillegg til at den kan være vertikal, både opp og ned, eller horisontal i sin natur (Arvidsson & Axelsson, 2021, s.42). Arvidsson & Axelsson redegjør for at når det kommer til frivillig og ufrivillig lojalitet, så handler det om en opplevelse. Frivillig lojalitet oppstår når arbeidstakeren ønsker å være lojal til spesifikke bindinger, ufrivillig lojalitet blir når arbeidstakeren opplever at de må være lojale til spesifikke bindinger (Arvidsson & Axelsson, 2021, s. 54-55).

Lojalitet er noe avgrenset, hvis du er lojal mot noe så vil det alltid være noe du ikke er lojal mot på samme tid. Det vil til enhver tid være flere lojaliteter å ta hensyn til, noen er forenelige, mens andre lojaliteter vil være i konflikt med hverandre (Arvidsson & Axelsson, 2021, s.46). Lojalitet kan på den ene siden virke samlende, men den vil også kunne fungere som noe som splitter.

Lojalitet er en av hovedfaktorene for å sikre effektivitet i en organisasjon, men lojalitet er ikke bare noe som hører sammen med de rasjonelle tankene, det hører også sammen med følelser (Fletcher, 1958., s.42). Fletcher beskriver i sin artikkel fra 1958 hva som kjennetegner offentlig administrativ lojalitet. Han skriver at «Administrative loyalty expresses the role of the individual in his public sector career» (Fletcher, 1958, s. 38). Det som er verdt å merke seg her er at Fletcher anser lojaliteten som et uttrykk for rollen til den enkelte offentlige tjenestutøver. Videre skriver han at lojaliteten kjennetegnes av at embetsmannen føler lojalitet til de han jobber nærmest med, lojalitet mot organisasjonen, lojalitet mot fagfeller og lojalitet mot og til samfunnet som helhet (Fletcher, 1958, s.38). Til organisasjonen gis lojalitet og som motytelse vil embetsmannen oppnå handlingsrom fri for detaljstyring fra de over i hierarkiet. Fra fagfellene vil motytelsen for lojaliteten ligge i anerkjennelsen som fagperson, status og autoritet. Fra samfunnet som helhet ønsker embetsmannen å bli ansett som en respektert yrkesutøver som bidrar med noe viktig. (Fletcher, 1958, s. 38). Det er altså snakk om både en vertikal lojalitet og horisontal lojalitet, som også beskrives av Arvidson og Axelsson.

Rektorene vil kjenne på både frivillig og ufrivillig lojaliteter i embetsutøvelsen. Forskjellen vil være at rektorene i den frivillige lojaliteten kjenner at det er en binding de vil prioritere, mens i den ufrivillige så er det en binding de må prioritere. De vertikale lojalitetene rektorene må håndtere er både til ledere over i systemet, men også til ansatte og elever på egen arbeidsplass. Den vertikale lojaliteten vil også innbefatte lojalitet til lover, forskrifter og rammeverk. Horisontale lojaliteter for rektorene vil være i fagfellesskapet til andre i samme posisjon, og til samfunnet som helhet i det de jobber for å oppfylle skolens samfunnsmandat.

De ulike lojalitetene som må balanseres i rolleutøvelsen vil også kunne være motstridende. Arvidson & Axelsson (2021) bruker Kurt Lewins definisjon på konflikt fra 1952: «konflikt er en kollisjon mellom ulike kraftfält» (Arvidson & Axelsson, 2021, s.71). Som en videreføring av dette forstår vi derfor lojalitetskonflikt som kollisjoner mellom ulike kraftfelt knyttet til ulike lojaliteter.

Som tidligere beskrevet er rektor ansvarlig for skolens resultater opp mot skoleeier, elever, foreldre og samfunnet ellers. Alle de ulike gruppene kan forvente høyst ulike ting av rektorene, og man kan si at rektorer står i et evig krysspress. Forventningene vil være innbyrdes motstridene, de spesifiserer ikke entydig det verdssystemet det skal handles under (Jacobsen, 1960, s.20). Rektorene skal holde seg innenfor budsjett, styre i henhold til hva politikere prioriterer og rapportere på resultater. Samtidig skal rektorene sørge for at den enkelte elev får en opplæring som er i tråd med rettighetene til den eleven, som også er innenfor verdigrunnlaget beskrevet i lovverket. Lojalitet handler om en spesifikk binding mot noe, som vist her vil rektorene måtte balansere mange ulike spesifikke bindinger på

samme tid. I det to eller flere lojaliteter møtes, og rektorene må gjøre en avveining og prioritere den ene lojaliteten foran en annen lojalitet har vi en lojalitetskonflikt (Arvidson & Axelsson, 2021, s.71-72).

Rektorene er bundet av lojalitetsplikten i utøvelsen av rollen. Lojalitetsplikt kan forstås i juridiske termer da den bygger på ulovfestede regler som er utledet av rettspraksis og juridisk teori (Elvestad 2011, s.131). Men, lojalitetsplikt kan også forstås i utvidet forstand. Arvidson og Axelsson argumenterer for at lojalitetsplikt må forstås både innen kategoriseringene «negativ lojalitet» og «positiv lojalitet». I den «negative lojaliteten» er det å være lojal noe embetsmannen gjør uten å bruke tid på å reflektere over sakene, det er fravær av emosjoner, og det hele går av seg selv. I hverdagen vil lojalitetsplikten hovedsakelig oppfylles uten at embetsmannen tenker nevneverdig over det, og er i kategorien negativ, vertikal lojalitet da embetsmannen inngår i et hierarki (Arvidson & Axelsson, 2021, s. 52). I det embetsmannen begynner å oppfatte det å oppfylle lojalitetsplikten som en plikt, kategoriseres den lojaliteten over i positiv, vertikal og ufrivillig lojalitet (Arvidson & Axelsson, 2021, s. 58).

### 2.3 Spenninger i skjæringspunktet mellom en grunnleggende frihet for, og forventinger til embetsmannen

Arbeidstakere generelt har gjennom arbeidsforholdet en plikt til å være lojal mot arbeidsgiverens interesser, de kan ikke automatisk uttale seg på vegne av arbeidsgiver, de kan ikke blottlegge fortrolige opplysninger, uttale seg om informasjon som er skadelig for organisasjonen og for mange er det en taushetsplikt som hindrer mange former for uttalelser. For ledere må man kunne anta at ytringsfriheten er mer begrenset enn den er for øvrige ansatte, det henger sammen med ledernes tilgang på fortrolig informasjon og rolle i beslutninger (Jakhelln, 2004, s.16). Lojalitetsplikten kan i enkelte tilfeller begrense arbeidstakerens ytringsfrihet, men begrensningene må være forholdsmessige, begrenset til nødvendig og begrunnes i hvert enkelt tilfelle.

Jakhelln (2004) redegjør for at ut ifra demokratiske hensyn så er det viktig at arbeidstakere deltar i debatter. Arbeidstakere sitter inne med relevant kunnskap, som kan opplyse debatten basert på reelle omstendigheter (Jakhelln, 2004, s. 16). Samtidig viser Jakhelln til at arbeidstakeres uttalelser vil kunne være belastende eller skadelige for arbeidsgiver, det vil kunne skape intern uro, og arbeidstakere må vise tilbørlig hensyn til arbeidsgiver også i uttalelser. Hvorvidt en ytring er lojal eller illojal, må baseres på «rimelig avveining av hensynet til å beskytte arbeidstakerens ytringsfrihet mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesse (Elvestad 2011, s.131). I det rettslige perspektivet knyttes lojalitetsplikten til en legitim begrensning i ytringsfriheten. Det er med andre ord en

spenning mellom lojalitetsplikten til arbeidsgiver og yringsfriheten embetsmannen har som arbeidstaker.

I den neste delen av kapittelet vil vi skisserer hvilke spenninger som oppstår i skjæringspunktet mellom yringsfriheten på den ene siden og ulike krav og forventninger til embetsmannsrollen på den andre siden. Spenningene vi skisserer bruker vi for å besvare vår problemstilling, som er: *«Hvordan oppleves spenninger mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?»*

Vi skisserer tre ulike spenninger. To knytter seg til forholdet mellom yringsfrihet og forventninger opp mot utøvelsen av embetsmannsrollen, og en spenning som knytter seg til forholdet mellom yringsfrihet og lojalitet og faglig uavhengighet i borgerrollen.

**2.3.1 Embetsmannen som vokter av demokratiske verdier opp mot byråkratiske verdier**  
Lundquist viser til at embetsmannen har et betydelig ansvar knyttet til sin stilling. Demokratiets verdier må vektes, og alle må oppfylles. Både «det byråkratiske etos» og «det demokratisk etos» må embetsmannen svare for (Lundquist, 1998). Samtidig viser forskning til at det har kommet en forskyvning i vektingen av de ulike verdiene siden 1980-tallet. På 80-tallet var det politisk brytningstid i Norge, og liberale tanker ble førende, også for hvordan offentlig sektor skulle styres. Byråkratiet var lite effektivt, og for å bøte på det, ble det innført ulike styringsdoktriner basert på «Public Choice»- teori (Hood, 1991). De ulike styringsdoktrinene ble samlet kalt New Public Management (NPM), og effektene av innføringen gjorde at embetsmannen begynte å vekte det byråkratiske etos framfor det demokratiske etos.

Rektorene i vår studie inngår i en styringskjede i en kommune organisert på en rasjonell og hierarkisk måte med linje-stab prinsipp. Denne type organisering, hvor alle bare har en sjef direkte over seg, hvor ansvar og myndighet er fordelt tydelig og hierarkisk, og hvor det skilles på de som jobber i linje og de som jobber i stab er i Henri Fayol, den franske bedriftslederens ånd (Irgens, 2016, s. 83-87). Ordre kan bare gis i linje-forhold, og de som jobber i linje er i lederposisjon med rett til å gi ordre til de som er hierarkisk rett under i linje. I aktuell kommune betyr det at den enkelte skoleleder er i linje under grunnskoleleder, som er i linje under kommunalsjef for Opplæring og oppvekst, som igjen er direkte under kommunedirektør. Det er den faktiske styringskjeden, og hvis den skal fungere må den preges av lojalitet til beslutninger som tas direkte over i hierarkiet.

Med innføringen av NPM-doktrinene har skolesektoren, på lik linje med resten av offentlig sektor, de siste 30-40 årene vært preget av målstyring og virksomhetsplanlegging. Det forventes at skolene driftes økonomisk effektivt, og skolelederne har i stadig økende grad blitt holdt ansvarlige for å oppnå resultater innenfor de gitte budsjetttrammene (Irgens, 2016, s. 113). På samme tid er rektorene gitt et stort samfunnsmandat, skolene er vår fremste utdanningsinstitusjon til og i demokrati (Olsen, 2014, s.132). Forvaltningen skal bygge på et sett grunnleggende verdier, disse fire verdiene er demokrati og rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. (St.meld. nr. 19 (2008–2009) s. 29). Det forventes at skolelederne på den ene siden skal følge opp politiske vedtak, samtidig skal de ivareta rettssikkerheten i avgjørelser til de som selv ikke har den samme muligheten til å fremme sine egne interesser. Rektorene skal utøve faglig skjønn i vurderinger og gjennomføringen av sitt embete. I tillegg forventes det at politiske mål skal nås med de ressursene som er politisk bestemt (NOU –2023:21, s.19 og 20).

I vektingen av det byråkratiske etos opp mot det demokratiske etos ligger det en spenning, da rektorene vil måtte prioritere ulike bindinger på ulike tider. Vi antar at den opplevde spenningen påvirker hvordan rektorene opplever forholdet mellom yringsfriheten de har, og lojalitetsplikten de må etterleve.

### 2.3.2 Embetsmannen som lojal og faglig autonom

Vi har tidligere vist til hvilket krysspress i lojaliteter rektorene må balansere. Den vertikale lojaliteten som forventes av rektorene er mangefasettert. Det handler, som tidligere vist, om den kommunale styringskjeden. I den kommunale styringskjeden formidles lokale politiske vedtak, økonomiske rammer, og kontekstuelle rammebetingelser gitt gjennom blant annet kommunens etiske retningslinjer<sup>1</sup> og aktuelle kommunikasjonsstrategier<sup>2</sup>.

Den andre typen hierarkisk lojalitet som forventes av rektorene er knyttet til sentralt gitt lover, forskrifter og rammeverk. Rektorene skal ha en praksis i tråd med vedtatt policy i Stortinget. I de institusjonelle omgivelsene har vi lover og regler som regulerer drift av skolen. Skoleverket har siden 1969 hatt lover som med tiden har utviklet seg, knyttet til grunnskoleopplæringen. I dag kjenner vi denne loven som «Opplæringslova» (Welstad, 2011, s. 132). Welstad viser til Sundes (2008) forskning på hvor mange lover rektorer må forholde seg til i den daglige driften av skolene. Sunde har funnet over 400 lover og forskrifter som sier noe om hva som regulerer driften av skolene (Welstad, 2011, s. 122).

---

<sup>1</sup> Vedlegg 1

<sup>2</sup> Vedlegg 2

Fletcher (1958, s. 38) beskriver i sin artikkel hva som kjennetegner offentlig administrativ lojalitet. Fra fagfellene vil motytelsen for lojaliteten ligge i anerkjennelsen som fagperson, status og autoritet. Fra samfunnet som helhet ønsker embetsmannen å bli ansett som en respektert yrkesutøver som bidrar med noe viktig. (Fletcher, 1958, s. 38). Som fagperson skal rektor ivareta kravene i Opplæringsloven og i det som til enhver tid er rådende læreplan. I tillegg er det forventninger om at rektorer kan «skole», med alt det det innebærer (Møller & Ottesen, 2011)

Harald Grimen (2011) trekker fram fire trekk ved gode institusjoner, og argumenterer for at gode institusjoner har positiv betydning for tilliten i befolkningen. Grimen beskriver at gode institusjoner må være bevisste på hvordan de framstår da det kan påvirke samhandlingsmuligheter med eksterne aktører (Grimen, 2011, s. 91). Skolen som institusjon må hele tiden forholde seg til eksterne aktører, det er samfunnet som helhet, det er hierarkiet og den kommunale organiseringen de inngår i og det er den enkelte familie. Videre påpeker Grimen at gode institusjoner må bekjenne seg til et bestemt sett av verdier (Grimen, 2011, s. 93), verdiene skolen må bekjenne seg til finnes i formålsparagrafen i opplæringsloven og overordnet del av læreplanverket. Påbud, instruksjoner, rammebetingelser mm som kan komme via den hierarkiske styringskjeden kan være i konflikt med hva rektoren anser at er faglig forsvarlig, eller verdier som skolene må etterleve. En rektor som gir uttrykk for et divergerende syn i offentligheten vil kunne få offentlig støtte, men en slik opptreden vil sees på som avvik av de over i hierarkiet og eller kollegaer (Jacobsen, 1960, s.25).

Rektorene skal balansere et krysspess knyttet til konflikter mellom lojalitet og faglig uavhengighet. Knut Dahl Jacobsen beskriver dette som en «konflikt mellom to slags statuser, mellom en status betinget av en plass i det administrative hierarki, hierarkisk status, og en status basert på at en behersker et spesielt kunnskapsfelt, funksjonell status» (Jacobsen, 1960, s. 24). Krysspesset vil være en spenning mellom horisontalplanet og vertikalplanet, og de «kryssende forventningene kommer til uttrykk i flere sammenhenger når det gjelder fagtenestemannens yringsfrihet generelt, og når det gjelder organisasjonsmessig plassering. Plasseringen vil igjen regulere yringsfriheten og adgangen til å delta i den allmenne påvirkningsprosess som finner sted utenfor forvaltningsorganisasjonen, gjennom opinionsdannelse og politiske valg» (Jacobsen, 1960, s.24).

Forventningene til embetsmannen krysses når det gjelder hvilken gjennomslagskraft den faglige autoritet skal ha i forholdet til den hierarkisk betingede myndighet (Jacobsen, 2008, s. 27).

Christensen et. al (2021, s. 62) viser til at Jacobsen ser på denne uklare blandingen mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet som positivt, noe som gir økt kompetanse, fleksibilitet og evne til å håndtere kompleksitet og mange hensyn samtidig. Samtidig vil mangfoldet fortone seg ulikt alt

etter hvor man befinner seg i det offentlige hierarkiet. Hvis man er lavt nede i det offentlige hierarkiet vil ofte mangfoldet være mer begrenset fordi man har et spesialisert arbeidsområde og relativt enklere kulturelle rammer for handling (Christensen et. al., 2021, s. 63).

Rektorene er embetsmenn hvor det forventes både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. I dette perspektivet, hvor rektorene inngår i et styringshierarki, hvor de er i bundet av en arbeidskontrakt som krever lojalitet, men samtidig forventes å være faglig uavhengige, vil det oppstå en spenning som rektorene må forholde seg til. Rektorene har en rett til å uttale seg i en faglig debatt, men de har også en plikt til å framstå som lojale mot arbeidsgiver. Spenningen vil komme til syne når det kommer til muligheten til å uttale seg i en faglig debatt som kan gå på tvers av hva som er bestemt i styringskjeden.

### 2.3.3 Embetsmannen som medborger

Lundquist viser til at offentlige tjenestepersoner ivaretar det offentlige etos ved at de inntar en vekterrolle. Tjenestemenn er også borgere og dette innebærer et ekstra ansvar fordi de både er demokratiets tjenere i embetsmannsrollen og demokratiets herrer i medborgerrollen (Lundquist, 1998, s. 73). Vektingen kan være krevende da ansatte i det offentlige har hatt en mer begrenset innflytelse enn det som har vært akseptert i privat sektor. Argumentet er enkelt sagt at offentlig ansatte ikke kan innrømmes bedriftsdemokrati fordi de (som alle andre) lever i et politisk demokrati og har innflytelse gjennom stemmeretten (Vanebo, 2017, s. 46). Vanebo (2017, s.46) hevder med dette at styringsretten til de politiske myndighetene begrenser da demokratiske rettighetene til offentlig ansatte.

Olsen (2014, s. 17) viser til ulike demokratialarmer, som påpeker at det norske demokratiet er under press, og poengterer viktigheten av at borgere blir sett som folkestyrets grunnenhet. De uformelle normene og verdiene som embetsmenn har i en offentlig organisasjon, må konkurrere med ulike roller og statuser som de har utenfor organisasjonen. Det blir en spenning mellom lojalitet og yringsfrihet om embetsmennene tar utgangspunkt i strukturell og kulturell kontekst eller ikke når de handler (Christensen et. al., 2021, s. 63).

I NOU 2022:9, «En åpen og opplyst samtale» viser yringsfrihetskommisjonen til at forskning, undersøkelser og innspill til kommisjonen viste at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten, og at utviklingen går i feil retning der enda flere arbeidstakere vurderer yringsbetingelsene som dårlig (NOU 2022:9, s. 22). En fellesnevner i undersøkelser er at kritiske yringer oppleves lite velkomne. Ansatte både i privat og offentlig sektor forventes å ytre seg slik at det ikke truer arbeidsgivers omdømme. Framveksten av

kommunikasjonsstrategier og etiske retningslinjer er kanskje ment å bedre forholdene, men kan i mange tilfeller virke begrensende på ytringsviljen. Lojalitetsplikten oppfattes ofte å være mer omfattende enn den egentlig er. Det oppstår en spenning og et forventningspress om at mellomlederen skal oppføre seg i henhold til den strukturelle og kulturelle konteksten. Den strukturelle og kulturelle konteksten vil i stor grad prege spenningen og vektingen mellom borgerrollen og embetsmannsrollen.

Aktuelle grunnlagsdokumenter, som etiske plakater og retningslinjer, vil sammen med aktuell praksis gi rammer for ytringskulturen i kommunen. Vi legger Ytringsfrihetskommisjonens forståelse av ytringskultur til grunn i vår oppgave; «ytringskultur kan forklares som den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi ytrer og hvordan vi gjør det (NOU 2022:9, s.98). I ytringskulturen vil det ligge både dokumenterte og ikke dokumenterte forventninger til hvordan rektorene skal forholde seg til ytringer knyttet til lojalitetskonflikter, og hva som ligger i lojalitetsplikten. Ytringsfrihetskommisjonen viser også i sin rapport hvordan etiske plakater og kommunikasjonsstrategier kan innskrenke det opplevde ytringsrommet til den enkelte arbeidstaker (NOU 2022:9, s.310).

Rektorene i vår studie opererer i en institusjonell kontekst. Samtidig er de demokratiske borgere i den samme institusjonelle konteksten. Spenningen vi har utledet ligger i at rektorene vil preges av den institusjonelle konteksten selv i borgerrollen, og at de dermed vekter lojalitet til arbeidsgiver opp mot ytringsfriheten også i borgerrollen

#### 2.4 Tre teoretisk utledede spenninger

Vi velger her å oppsummere hvilke tre spenninger vi teoretisk har utledet, og som vi undersøkte i vår studie.

- Spenning 1:  
Forventning til at embetsmannen skal vekte «det byråkratiske etos» og «det demokratiske etos» på samme tid opp mot friheten til å ytre seg.

Embetsmenn må vekte «det byråkratiske etos» og «det demokratiske etos» på samme tid. Dette er verdier som innad kan være motstridende, noe som vil kunne føre til at rektorene står i ulike lojalitetskonflikter. Vår antagelse er at hvilke bindinger de opplever at er førende, påvirker hva rektorene opplever at de kan ytre seg om.

- Spenning 2:  
Forventning til at embetsmannen skal være både lojal, nøytral og faglig uavhengig opp mot friheten til å ytre seg



Rektorene er embetsmenn hvor det forventes både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Arbeidskontrakten krever en lojalitet, samtidig som at rektorene skal være faglig uavhengig. Dette er forventninger som kan være vanskelig å oppfylle på samme tid. Vår antagelse er at forståelsen av lojalitet vil påvirke hva rektorene opplever at de kan ytre seg om.

- Spenning 3:

Lojaliteten til arbeidsgiver opp mot friheten til å ytre seg som borger

Rektorene utøver embetsmannsrollen i en institusjonalisert kontekst. Samtidig er de demokratiske borgere i den samme konteksten. Vår antagelse er at rektorene vil oppleve at bindinger til arbeidsgiver også blir førende for dem i borgerrollen. Bindingene til arbeidsgiver vil dermed kunne påvirke hva rektorene opplever at de kan ytre seg om.

## 3.0 Metode

I det følgende kapittelet vil vi starte med å presentere problemstillingen vår, da den dannet utgangspunkt for forskningsdesignet. Videre presenterer vi forskningsdesignet, og begrunner valg av metode for datainnsamling, før vi presenterer framgangsmåten vi brukte for å analysere intervjuene. Vi vil kort gjøre rede for vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt før vi redegjør for vår forforståelse og hvordan den preger vår bias. Vi vil videre gi innsikt i hvilket utvalg som var i vår studie, før vi beskriver informantene som deltok og mulige bias hos informantene.

Vi vil redegjøre for forskningsetiske hensyn vi tok underveis i vårt prosjekt. Mot slutten av kapittelet vil vi diskutere undersøkelsens validitet og reliabilitet og hvilket generaliseringspotensial som mulig ligger i studiens funn. Noen av de forskningsetiske hensynene vi tok kommer også til uttrykk underveis i teksten.

### 3.1 Problemstilling

Utgangspunktet for vår studie var et ønske om å forstå hvordan mellomledere opplever spenninger mellom egen ytringsfrihet og lojalitetsplikten. For å forstå hvordan et utvalg mellomledere opplever dette ble det essensielt for oss å få tak i hvordan mellomledere konstruerer mening i en gitt kontekst. Problemstillingen er deskriptiv (Clark et al., 2016, s.75), utledet tidligere i oppgaven, og er som følger:

*«Hvordan oppleves spenninger mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?»*

Vi utviklet en intervjuguide basert på teoretisk utledete spenninger. Av de tre spenningene vi ønsket å utforske nærmere var to knyttet til forventninger til hvordan embetsmannen skal opptre på den ene siden, og ytringsfriheten embetsmannen har på den andre siden. Den siste spenningen handlet om hvordan embetsmannsrollen også påvirker forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for embetsmenn i borgerrollen. Viktige stikkord for oss i utviklingen av intervjuguiden var lojalitet, faglig uavhengighet og juridiske rammer knyttet til ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Vi valgte en deduktiv framgangsmåte hvor vi hadde identifisert tre ulike spenninger gjennom teorier og forskning på området, empirien ble brukt for å bekrefte eller avkrefte våre teorier (Clark et al., 2016, s.18).

### 3.2 Forskningsdesignet

Vi kom relativt tidlig i arbeidet frem til hva som var vårt interessefelt, nemlig spenninger mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten, og vi valgte en kvalitativ tilnærming for å undersøke problemstillingen vår. Vi fant ut at vi ønsket å dybdeintervjue utvalgte mellomledere, rektorer, i en kommune. Vi ble tidlig enige om at vi ønsket å gjennomføre intervjuer, fordi vi ønsket å gå i dybden på rektorenes opplevelse knyttet til spenninger mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten. Rektorene var strategisk utvalgt med utgangspunkt i kjennskap til at rektorene har stått i ulike aktuelle spenninger over tid.

Vi valgte dermed dybdeintervju som datainnsamlingsmetode, i tillegg til å gå til anskaffelse av noen aktuelle styringsdokumenter som informantene må forholde seg til. Datagrunnlaget vårt består derfor både av primærkilder, altså intervju av informanter, og sekundærkilder. Sekundærkildene er de utvalgte styringsdokumentene fra den aktuelle kommunen. Sekundærkildene har vi benyttet som grunnlagsdokumenter og som en støtte i vår analyse (Bratberg, 2021, s. 193).

Våre informanter er ressurssterke, i form av kunnskap, kompetanse og nettverk. For å beholde kontroll og oversikt i situasjonen, måtte vi derfor innta en aktiv forskerrolle i intervjusituasjonen (Andersen, 2021, s.120). Vår rolle som intervjuer måtte preges av at vi var aktive og lyttende, at vi beholdt initiativet og samtidig ventet ut svarene fra informantene. I tillegg måtte vi beholde den planlagte strukturen (Clark et al., 2021, s. 432).

I og med at intervjuet i stor grad blir en samtale, må også vi som forskere være klar over at den informasjon som blir skapt og data som konstrueres er en del av den sosiale prosessen som intervjusituasjonen er (Andersen, 2021, s.121). Vi valgte dybdeintervju framfor survey fordi det gir tilgang til observasjoner, innsikter, og vurderinger som ikke fanges opp i surveyer (Andersen, 2021, s. 124). Samtidig er vi klare over at det vil være vanskelig å kontrollere for skjevheter og tilfeldigheter i materialet vårt (Andersen, 2021, s.124).

I første fase i studien innhentet vi dokumentasjon på hva som forventes av skolelederne med tanke på lojalitetsplikten, i den aktuelle kommunen var det nedfelt i kommunens etiske retningslinjer. Deretter innhentet vi andre relevante dokumenter, som kunne være viktige for å forstå referanserammene til skolelederne. Da fant vi kommunens kommunikasjonsstrategi i forbindelse med en politisk sak om skolestruktur. Vi gjorde i tillegg søk i lokale medier, for å se om det var noen aktuelle saker hvor yringsfrihet og lojalitetsplikt hadde blitt aktualisert. Av forskningsetiske hensyn overfor informantene kan vi ikke gå mer detaljert inn i funnene, annet enn å si at det har vært flere tilfeller dokumentert gjennom media, hvor yringsfriheten til kommunalt ansatte har blitt satt under press blant annet ved å snakke om lojalitet.

Før vi utarbeidet intervjuguiden gjorde vi litteratursøk på tidligere forskning på tematikken. Søkene gjorde vi i perioden august 2023-oktober 2023, vi søkte blant annet på «ytringsfrihet mellomleder», «lojalitet», «lojalitetsplikt», «embetsmannsrollen», «*ytringsfrihet arbeidstaker*», Intervjuguiden var ferdig og godkjent av SIKT<sup>3</sup> i oktober 2023. Senere i studien søkte vi på «misforstått lojalitet», og «begrensninger på ytringsfriheten».

Vi valgte semistrukturerte intervjuer, noe som egner seg når vi hadde et relativt klart fokus for studien (Clark et.al., 2021, s.428). Vi ønsket å etterstrebe en fleksibel og dynamisk dialog med rektorene med muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål (Clark et al., 2021, s. 428). Vi ønsket ikke å bruke fokusgrupper, da vi ønsker å unngå gruppeeffekter i datainnsamlingen (Clark et al., 2021, s. 473).

Vi lagde et utkast til intervjuguide. Innledningsvis i intervjuguiden ønsket vi å definere begreper som ytringsfrihet, lojalitet og lojalitetsplikt, det gjorde vi for å klargjøre hva vi legger i vår problemstilling, og for å forsøke å etablere en felles referanseramme med intervjuobjektene (Andersen, 2021, s. 129). I utkastet jobbet vi samtidig med hva mulige svar kunne være, dette for å også sørge for at spørsmålene var forståelige. Å sørge for at spørsmålene er forståelige er avgjørende for kvaliteten på funnene, og vi gjennomførte et prøveintervju med en skoleleder som ikke var en del av utvalget (Clark et al., 2021, s. 433).

Under prøveintervjuet, fikk vi testet om spørsmålene lot seg besvare, hvordan flyten mellom oss som stilte spørsmål var og hvilke mulige retninger intervjuet kunne ta. Vi anerkjenner at måten vi stiller spørsmål på, hvem som stiller spørsmålet og hvor lang tid vi gir intervjuobjektet til å svare, vil kunne påvirke svarene vi får (Clark et al., 2021, s.429-431). I utformingen av intervjuguiden, og i refleksjonen i etterkant av prøveintervjuet, jobbet vi mye med å ikke stille ledende spørsmål. Etter hvert intervju gjorde vi også en selvevaluering, for å snakke om hvordan vi som forskere ev. påvirket informantenes svar. Vi, som forskere, må være bevisste på å begrense maktbruken i form av ledende spørsmål, eller ved å lede intervjuet i helt bestemte retninger (Clark et. al., 2021, s.432).

I og med at K er en del av samme skoleledergruppe som informantene er det å begrense maktbruken ekstra viktig å være bevisst på (Clark et al., 2021, s.127). Med bakgrunn i egen forforståelse, egen kunnskap og kjennskap til situasjonen i kommunen ville det vært lett å lede intervjuene i en bestemt retning. Det var noe av det vi snakket mest om i forkant av intervjuene, og som vi etter hvert intervju diskuterte i hvilken grad vi lyktes med. I tillegg til å være bevisst på hvordan vi formulerte spørsmålene jobbet vi også med distanseringsteknikker slik at kjennskapen til

---

<sup>3</sup> Vedlegg 3

informantene ikke fikk prege intervjusituasjonen. Helt konkret betød det at hvis svarene til informantene ikke ble detaljerte nok, fordi de henviste til en felles referanseramme, så fikk de oppfølgingsspørsmål om de kunne utdype hva som skjedde i den aktuelle situasjonen. I det vi ber informantene utdype svarene, så var vi, som forskere, ekstra vare på situasjonen. På grunn av en allerede etablert relasjon mellom en av forskerne og informantene, stod vi i fare for å gå over noen etiske grenser ved å be informantene utlevere mer enn det de egentlig ønsker. Samtidig må vi være bevisste på at informantene kan ønske å svare på bestemte måter nettopp på grunn av den allerede etablerte relasjonen (Andersen, 2021, s. 131). I så måte var det en styrke at vi var to som intervjuet, noe som betydde at i det svarene ble for interne kunne forskeren uten en allerede etablert relasjon be om utdyping.

I oppstarten av hvert intervju presenterte vi oss og bakgrunnen for prosjektet. Det var informasjon vi tidligere hadde gitt via elektronisk post. Vi ga i tillegg beskjed om at informantene til enhver tid kunne trekke seg fra prosjektet, vi informerte om hvor lenge vi ville beholde lydinnspillingen og hva som ville skje i det prosjektet var ferdig. I og med at vi visste at skolelederne over tid hadde stått i situasjoner hvor de kunne ha kjent på spenningen mellom egen ytringsfrihet og lojalitetsplikten, var vi også svært oppmerksomme på at informantene kunne ønske å framstille saksforhold på en bestemt måte, noe som kunne føre til svarbias (Clark et al., 2021, s.206). For eksempel kunne tidligere erfaringer med reaksjoner føre til at informantene nå ville holde tilbake informasjon, eller tanker omkring tematikken. Informantene var i tillegg kjent med at vi hadde bedt både Grunnskoleleder og Kommunalsjef om tillatelse til å gjennomføre intervjuene. Dette kan også ha preget svarene til informantene, og skapt skjevheter i datamaterialet. Vi som forskere må derfor være oppmerksomme på at svar kan avvike fra forventede svar for å kunne beholde en viss analytisk kontroll i situasjonen (Andersen, 2021, s. 132).

Vi valgte innledningsvis under de semistrukturerte intervjuene å definere kort de teoretiske begrepene ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Ved gjennomgang av transkriberingen av intervjuene ser vi at definisjonene innledningsvis var så godt som identisk på alle intervjuene. Definisjonene er tatt ut fra de transkriberte intervjuene.

Vi definerte ytringsfrihet, lojalitet og lojalitetsplikt som:

*Ytringsfriheten er den friheten alle mennesker har til å gi uttrykk for det de mener og ønsker å si noe om. Arbeidstakere er beskyttet av den samme ytringsfriheten i arbeidslivet.*

*Rollen som arbeidstaker medfører samtidig noen begrensinger i ytringsfriheten, ytringsfriheten kan for eksempel være begrenset av taushetsplikt eller av konkurransehensyn*

*I arbeidsforholdet er det et generelt krav om lojalitet. Lojalitet defineres som en binding mot noe spesifikt*

*Den generelle lojalitetsplikten i arbeidsforhold, kan utgjøre et særlig grunnlag som berettiger begrensninger i ytringsfriheten. Lojalitetsplikten innebærer at arbeidstaker må ivareta arbeidsgivers interesser og avstå fra handlinger som direkte skader disse interessene.*

Etter at intervjuene var gjennomført ble de transkribert fortløpende, og de transkriberte intervjuene ble sendt tilbake til informantene slik at de kunne lese igjennom og ev. komme med kommentarer. Det å la informantene lese og ta del i det som ble skriftlig produsert var en måte å sikre undersøkelsens reliabilitet på, fordi det ga oss muligheten til å få bekreftet at det som ble sagt i intervjusituasjonen ble riktig forstått og dokumentert (Andersen, 2021, s. 132). Underveis i intervjuene tok vi også feltnotater, som ble skrevet ut etter gjennomføringen. Bakgrunnen for feltnotatene var for å sikre oss at informasjon ikke skulle gå tapt hvis det digitale sviktet (Andersen, 2021, s.124). For å jobbe videre med intervjuene fulgte vi Braun & Clarkes «fremgangsmåte» knyttet til tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006).

### 3.3 Tematisk analyse som framgangsmåte

Vi ønsket å utforske hvordan utvalgte mellomledere opplevde spenninger mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikten. Spenningene vi undersøkte knyttet seg til to ulike forventinger til utøvelsen av embetsmannsrollen opp imot ytringsfriheten embetsmannen også har, samt en spenning knyttet til hvordan embetsmannsrollen påvirker embetsmannen i borgerrollen. De to forventningene til utøvelsen av embetsmannsrollen gikk inn på embetsmannen som faglig uavhengig, men også lojal, og embetsmannen som vokter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos». For å gå inn i primærkildene våre, intervjuene, valgte vi å gjøre en «tematisk analyse» i tråd med Braun & Clarke (2006). Braun & Clarke argumenterer for at en tematisk analyse er noe alle, selv de uten mye forskererfaring, vil kunne mestre. Nettopp derfor er det viktig å gjøre den tematiske analysen etter noen grunnprinsipper for å sikre forskningskvaliteten (Braun & Clarke, 2006, s. 7).

Braun & Clarke argumenterer for at tematisk analyse kan være en «contextualised method» som anerkjenner hvordan individer skaper mening, og hvordan den sosialt konstruerte virkeligheten som omgir individene påvirker hvordan individene skaper mening (Braun & Clarke, 2006, s. 9) Videre skisserer Braun & Clarke de seks fasene for en tematisk analyse. Fase 1 handler om å bli kjent med datasettet, fase 2 handler om å kode datasettet, i fase 3 leter man etter mulige temaer, i fase 4 evalueres temaene for å se om de gir mening, i fase 5 defineres temaene og i fase 6 skrives

rapporten (Braun & Clarke, 2006). De tre teoretisk utledede spenningene hadde vi med inn i analyseprosessen. Samtidig forsøkte vi å fri oss fra vårt teoretiske utgangspunkt, for å se om det dukket opp noen nye perspektiver i vårt datamateriale. Vi fikk derfor en analyse som både var teoridrevet og datadrevet.

Vi, som forskere, klarer ikke å være fullstendig fri fra egne referanserammer, uansett hvor mye vi forsøker. Referanserammen, bestående av teoretiske forventninger og perspektiver, yrkesbakgrunn og forventninger til funn vil prege hvordan vi tolker svarene, hvordan vi i ettertid leser de transkriberte intervjuene og hvordan vi koder dataene (Braun & Clarke, 2006, s. 12). Vi måtte også avgjøre hvilket nivå vi la temaene våre på, om vi ønsket å se på semantiske temaer som bestemte ord og begreper, eller latente. Vi ønsket å forsøke å forstå de underliggende temaene, og derfor ble våre overordnede temaer på et latent nivå (Braun & Clarke, 2006, s. 13). Vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt er at kunnskap konstrueres i samhandling med omgivelsene, altså innenfor konstruktivismen, og det blir også avgjørende for hva vi mener dataene kan fortelle oss. En tematisk analyse med et konstruktivistisk utgangspunkt «seeks to theorise the socio-cultural contexts, and structural conditions, that enable the individual accounts that are provided» (Braun & Clarke, 2006, s.14).

I fase 1 er det avgjørende at forskerne jobber for å bli godt kjent med datamaterialet (Braun & Clarke, 2006, s. 16). Rett etter at vi gjennomførte intervjuene ble intervjuene transkribert via «dikter»-funksjonen i Word. Det innebar også at lyttingen til intervjuene ble gjort med overvåket mtp. om dikteringsfunksjonen fungerte. De transkriberte intervjuene ble lest, flere ganger, før vi startet kodingen. Vi trengte et overblikk over innholdet i intervjuene. Underveis i gjennomlesingsprosessen var det noen temaer vi umiddelbart syntes skilte seg ut, knyttet til forventninger i utøvelsen av embetsmannsrollen.

I prosessen med transkriberingen fikk vi i tillegg gått igjennom enkelte svar i datamaterialet, og klarlagt meningsinnhold. Det gjaldt f.eks. utsagn som framstår som interne hvor det ble referert til personer i sentrale posisjoner i kommunen. Vi fikk derfor snakket oss gjennom betydning av uttalelser allerede i første gjennomlesning. Under andre gjennomlesning begynte vi og fargekode enkelte uttalelser, vi noterte stikkord i margin, og vi så likheter i mening på tvers av intervjuene. De umiddelbare stikkordene vi noterte var «tillit», «i linja», «lojal», «flere lojaliteter», «tro mot lovverk», «trygghet», «strategisk spill», «økonomi», «ytringsrom», «ytringskultur», «embetsmannsrollen», «handlingsrom», «støy i organisasjonen», «ledelse», «nøytralitet», «organisasjonskultur» og «faglig uavhengighet».

I fase 2, genererte vi de første kodene våre. Kodene vi brukte i første runde var basert på stikkordene vi noterte under gjennomlesingene. Noen av kodene var nøyaktig de samme som de umiddelbare stikkordene, andre stikkord hørte inn under litt mer overordnede koder. Våre koder ble: «tillit», «hierarki», «lojalitet», «embetsmannsrollen», «lovverk», «økonomiske begrensninger» og «borgerrollen». Vi samlet deretter de kodede delene i bolker, og så at flere av utdragene våre kunne plassere seg innenfor flere koder. Da var vi over i fase 3, hvor vi lette etter overordnede tema. Vi begynte å sortere kodingen vår inn på overordnede temaer. I et forsøk på å frigjøre oss fra våre utledede temaer, og for å se på datamaterialet med friske øyne, forsøkte vi å samle utdragene inn under: «Det opplevde ytringsrommet og ytringskulturen», «opplevelsen av det juridiske forholdet mellom egen ytringsfrihet og lojalitetsplikt» og «offentlig debatt». Her lagde vi tankekart, for å se på hvordan temaene hang sammen og hva som falt inn under hvert hovedtema. Under de ulike overordnede temaene våre samlet vi undertemaer, som organisasjonskultur, ytringskultur, ledelse, rolleforståelse, hierarkisk oppbygging, institusjonelt lederskap, tillit, kompetanse og personlighet. Vi forsøkte både å sortere hver for oss, og vi gjorde det i fellesskap.

Da vi forsøkte å skrive ut analysen basert på de tre nevnte overordnede temaene, så vi at datamaterialet vårt tegnet et større bilde enn hva vi klarte å formidle via de tre temaene. Vi omstrukturerte, og landet analysen i tråd med våre teoretisk utledede temaer: «Embetsmann, lojal og faglig uavhengig?», «Embetsmannen, vekter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos»» og «Embetsmannen i borgerrollen». De tre overordnede temaene fortalte sammen, og hver for seg, om ulike forhold ved spenninger mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten som rektorene opplevde. For hvert tema er det avgjørende at vi ser på hvordan det enkelte tema forholder seg til helheten i datamaterialet, hvilken historie som fortelles gjennom temaet og sett i lys av forskningsspørsmålet (Braun & Clarke, 2006). Da var vi over i fase 4, og senere også fase 5.

«Embetsmannen, lojal og faglig uavhengig?» tok opp i seg alle vurderingene og tolkningene rektorene gjorde knyttet til stillingen sin. Gjennom intervjuene belyste de hvordan de tolket rollen sin, hvilken del av hierarkiet de representerer og hvilke forventninger de opplevde at lå til rollen, både i den kommunale styringskjeden, men også fra lovverk og samfunn som helhet. Under dette temaet kom det også fram hvordan rektorene tolker ytringsfrihet og lojalitetsplikt knyttet til rollen, og hvilke forventninger de opplever at ligger til lojalitetsplikten mot arbeidsgiver. Dette temaet handlet om rolleforståelse, ulike lojaliteter, kulturelle og strukturelle rammebetingelser herunder også ytringskultur, og hvordan det preger opplevelsen av spenningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt.



I dette temaet holdt vi spenninger knyttet til økonomisk ansvarlig drift opp mot elevenes rettigheter utenfor. I vårt datamateriale utkrystalliserte den spenningen seg som en egen spenning, en spenning knyttet opp mot det å balansere «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos» i embetsmannsrollen.

I «Embetsmannen som vekter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos» kom det tydelig fram at rektorene opplever å stå i spenninger i det de må vise vertikal lojalitet til hierarkiet gjennom å styre etter budsjett, opp mot å oppfylle elevens rettigheter i lovverket. Det skaper en spenning i forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt fordi rektorene opplever at de får budsjetttrammer som gjør det vanskelig å oppfylle elevenes rettigheter, uten at de nødvendigvis kan gjøre noe med det.

Under «Embetsmannen i borgerrollen» belyste rektorene hvordan de opplever å være i rollen «rektor» døgnet rundt, og at de kun i helt private settinger ga uttrykk for hva de mente uten å klargjøre hvilken rolle de representerte i det øyeblikket. I det temaet fikk vi også innsyn i hvordan lojalitetstankegangen preger rektorene, selv i borgerrollen, og dermed fikk vi innsyn i hvordan de opplever spenningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt i borgerrollen. Vi så også hvordan rektorene så på ansattes muligheter til å ytre seg i borgerrollen. Noen av våre funn knytter seg til omdømmetenkning hos rektorene, også i borgerrollen. Det var funn som kom fra empirien, og som vi ikke hadde innledningsvis i våre antakelser.

Den siste fasen i Braun & Clarkes tematiske analyse er å skrive forskningsrapporten.

### 3.4 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

#### 3.4.1 Ontologisk utgangspunkt

Kvalitative forskere kjennetegnes gjerne av å være konstruktivistisk og tolkningsorientert (Clark et.

Al., 2016, s. 350). Denne beskrivelsen kjenner vi oss igjen i. Tradisjonelt sett har vitenskapelige resultater blitt sett på som objektive og uavhengige av sosiale prosesser, dette knyttes gjerne til positivismen, naturvitenskapene og kvantitative forskere (Clark et al., 316, s.142). Forskning på sosiale fenomen har ofte vært preget av en annen tilnærming, en tilnærming hvor forholdet mellom teori og empiri er induktivt, hvor tolkning av sosiale fenomen er grunnlaget for å forstå det som omgir oss, og hvor det ontologiske utgangspunktet er konstruktivistisk (Clark et al., 2016, s. 350).

Ontologi handler om hva som er sann viten. Vi har i vår forskning hatt som utgangspunkt at våre funn er avhengige av den sosiale interaksjonen (Clark et. al. 2016, s. 350). Den kunnskapen vi får gjennom undersøkelser, vil også være påvirket av relasjonen mellom den som undersøker og de som

undersøkes. Denne oppfatningen av virkeligheten og kunnskap omtales som sosial konstruktivisme (Oppen et. al., 2021, s. 28).

At den sosiale interaksjonen påvirker hva vi sitter igjen med av funn, har vi vært spesielt oppmerksomme på. Bakgrunnen for det er at K er en del av utvalget som undersøkes. Vi har i forskningen hele veien tiden tenkt på hvordan resultatene påvirkes av relasjonen mellom de som undersøker og de som undersøkes. Vårt ontologiske utgangspunkt er som tidligere påpekt at det ikke finnes en objektiv sannhet om virkeligheten som eksisterer utenfor våre informanter. Virkeligheten og kunnskap konstrueres i et samspill mellom informantene og konteksten de opererer innenfor (Clark et. al., 2021, s. 350).

### 3.4.2 Epistemologisk utgangspunkt

Epistemologien stiller spørsmål om hvordan vi tilegner oss kunnskap og hvordan den sosiale verden skal studeres (Clark et. al., 2021, s. 7). Vi har som utgangspunkt at den kunnskapen og innsikten vi kommer fram til, kjennetegnes av fortolkning og subjektive vurderinger og at det sentrale fokuset blir å forstå og formidle synet til de som studeres (Clark et. al. 2021, s. 354). Våre informanter har presentert seg selv gjennom sine erfaringer (Clark et.al., 2021, s 25). Dermed får vi også en dobbel hermeneutisk sirkel, da vi som forskere har tolket informantenes tolkning og oppfattelse av hva som ble undersøkt (Creswell & Poth, 2018, s. 82). I tillegg har vi måtte tatt spesielt hensyn til at menneskers atferd kan være avhengig av våre forutsigelser (Gilje & Grimen, 1993, s. 126). Dette ser vi videre på i vår forforståelse til forskningen.

### 3.5 Vår forforståelse og mulige bias

Vi er begge offentlige mellomledere. K jobber som rektor, har vært rektor i 1,5 år og før det vært assisterende rektor i seks år i samme kommune. Har i tillegg arbeidet som lærer i til sammen 9 år før jobben som assisterende rektor. Av utdanning har K en master i samfunnsdidaktikk, med matematikk som tilleggsfag, har videre første året på siviløkonomistudiet fra NHH og kunnskapsledelse som fag. S arbeider som seksjonssjef i staten og har vært dette de siste 9 årene. Før dette har S arbeidet 12 år i førstelinjetjenesten i en kommune. S har utdanning som yrkesbefal og barnevernspedagog med videreutdanning på masternivå i forhold til utsatte barn og unge og deres familier.

Med bakgrunn i egen forforståelse og rolle har vi begge en interesse for forholdet mellom lojalitetsplikt og ytringsfrihet. Begge har i inneværende roller, og tidligere roller, opplevd at egen ytringsfrihet innskrenkes gjennom både kommunikasjonsstrategier, og erfaringer med tilbakemeldinger på ytringer som ledere i linja har reagert på. Vår forforståelse er derfor at forholdet

mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt er vanskelig å sette grensene for, et vanskelig kart å tegne over terrenget. Vår forforståelse kan prege måten vi stiller spørsmål på, for eksempel ved at spørsmålene blir ledende. Den kan i tillegg prege hva vi leser ut av svarene til informantene.

K er rektorkollega med informantene i studien, en insider (Clark et al., 2021, s. 131). Det byr på noen etiske utfordringer og i tillegg byr det på noen utfordringer i selve intervjusituasjonen. Forskerens posisjon som en insider har vært mye diskutert og det stilles spørsmål rundt forskerens objektivitet og det å velge side under for eksempel en intervjusituasjon (Clark et al., 2021, s. 131). Andersen (2021, s. 127) peker på viktigheten av varsomhet når forkunnskapen for studien også er egne erfaringer. Personvern hensyn ble viktig for å ivareta informantene, da de i en nærhet til den ene forskeren kan ha en større tillit til å dele for eksempel fortrolige utsagn videre (Andersen, 2021, s. 129). S er ikke kollega, har ikke den samme innsideinformasjon, og har dermed avstand til både informanter og kontekst.

Som kollega har K en innsikt i kommunen som helhet, samarbeidet mellom skoler og den enkelte skole. Ks posisjon i kollegiet kan være av betydning for hvordan informantene ønsker å framstå i intervjusituasjonen. Det er godt mulig at rektorene svarer på en måte, fordi de tenker det er «riktig» å svare, både for å formidle lojalitet til kommunen som helhet og horisontal faglojalitet mot K som rektor. En annen mulighet er at informantene ønsker å komme med uttalelser de vet kan utfordre K, da Ks interesse for tematikken er kjent innad i kommunen og i rektorkollegiet. I tillegg kan det være slik at K ikke klarer å tolke informantenes uttalelser på en nøytral og objektiv måte, det kan prege kategoriseringen av informantenes uttalelser og også tolkingen av det som sies.

Det vil også være noen mulige fordeler ved å intervju kollegaer, for det første er det enklere for K å forstå kontekst, og også hvilke spørsmål eller hvilken vei informantene ønsker seg med sine svar, fordi K kjenner informantene. Det byr igjen på noen etiske problemstillinger da K kan utnytte sin posisjon innenfor systemet til å konfrontere informantene med situasjoner eller spørsmål som har preget Ks forforståelse av tematikken. K har innsideinformasjon om dilemmaer, utfordringer, saker og problemstillinger som har vært og er innenfor tematikken i oppgaven. Av forskningsetiske hensyn til den enkelte informant har det derfor vært ekstra viktig å være påpasselig og var, både på situasjon og stemning i intervjusituasjonen. Det er viktig at informantene ikke sitter igjen med en følelse av å ha blitt lurt til å si mer enn det de ønsker.

Utfordringen ved at K er kollega med informantene drøftet K og S i flere runder før intervjuene. Vi jobbet med hvordan spørsmålene i intervjuguiden kunne forstås, og vi forsøkte å lage spørsmål som var så åpne at informantene selv kunne velge hvilken retning de ønsket å ta svarene i. S har under hele intervjusituasjonen vært var på fagspråk, eller noe som kunne oppfattes som intern

informasjon. I det S har opplevd at informantene har tatt det for gitt at vi som intervjuere forstår hva de mener, ved å bruke faguttrykk eller referere til bestemte personer i bestemte posisjoner, har S bedt om utfyllende informasjon slik at S også har hatt mulighet for å forstå kontekst og mening.

På tross av de forskningsetiske utfordringene ved at K er rektorkollega med informantene, valgte vi allikevel å ta kontakt med det utvalget. Vi er to forskere, derfor mener vi at vi klarte å skape nødvendig avstand til informantene. S kunne vurdere både spørsmål, og lese de transkriberte intervjuene med nødvendig avstand for å sikre at vi ikke utnyttet informantene. Samtidig opplevde vi det som en styrke at K er kollega med informantene, for det gjorde at vi hadde kjennskap til kontekst. Kjennskapen til konteksten anså vi som verdifullt inn i denne studien, konteksten var noe av det som traff vårt interessefelt, og det gjorde det enklere å forstå meningsinnholdet i de gjennomførte intervjuene.

### 3.6 Utvalget

Vi inviterte 11 rektorer til å delta i vår studie. Utvalget var strategisk og basert på at vi visste kommunen rektorene arbeider i har vært igjennom, og fortsatt står i en debatt knyttet til skolestruktur. Utvalget er strategisk da de er valgt ut på grunn av deres erfaring og den informasjonen de kan gi oss i denne sammenhengen (Clark et. al., s. 378). I den pågående debatten omkring skolestruktur foreslås det å legge ned flere skoler, og at andre skal slås sammen. En slik debatt kan føre til at rektorene kjenner på en eller flere spenninger i forholdet mellom egen ytringsfrihet og lojalitetsplikten. I den aktuelle kommunen så er det 12 rektorer i grunnskolen, i kommunen er det ni barneskoler og tre ungdomsskoler. Utvalget er 11, da K er den 12 rektoren i kommunen. Vi fikk tillatelse av kommunalsjefen for Opplæring og oppvekst og grunnskoleleder til å sende invitasjon til alle de aktuelle rektorene. Vi sendte invitasjon via elektronisk post, hvor vi spurte om de kunne tenke seg å delta i studien. I den elektroniske posten redegjorde vi for problemstillingen vår, og bakgrunnen for at vi ønsket å forske på opplevelsen av spenninger mellom lojalitetsplikt og ytringsfrihet i mellomlederrollen. Av de 11 som fikk invitasjonen til å delta, takket seks stykker ja. Vi valgte å gjennomføre dybdeintervjuer med de seks som stilte seg villig til å delta. Vi har reflektert over om de som valgte å delta i studien gjorde det på grunn av relasjonen til K, eller på tross av relasjonen til K. Den refleksjonen hadde vi med oss inn i analysefasen. Vi avventet å sende en ny forespørsel til samme utvalg, til vi så hva som kom ut av de seks intervjuene. Intervjuene ble gjennomført i perioden 8.11.2023-20.11.2023. Vi vil senere i oppgaven gå inn på generaliseringspotensialet i vår studie, der vil vi diskutere antall informanter opp mot generaliseringspotensial.

Rektorene er nøkkelinformanter, de er eksperter innen sitt felt, de er ressurssterke og vi må forstå dem med utgangspunkt i deres referanserammer (Andersen, 2021, s.121). Rektorene er valgt via strategisk utvelgelse, som tidligere begrunnet (Clark et al., 2021, s.378).

Rektorene vi har intervjuet er i alderen 47-65 år, og ansienniteten som rektor spenner seg fra 2,5 år til 24 år. For å ivareta informantenes rett til anonymitet vil vi gi rektorene fiktive navn, vi vil punktvis oppsummere utdannelsen til rektorene, vi vil ikke angi om de er rektorer på barneskole eller ungdomsskole. Vi angir ikke alder eller ansiennitet til den enkelte. Aldersmessig er utvalget representativt da varians i alder i hele skoleledergruppa strekker seg fra 41-65. Vi har intervjuet fire kvinnelige rektorer og to mannlige.

Tabell 1: Oversikt over informantene

Fiktivt navn	Utdannelse
Lars	Allmennlærer, videreutdanning innen ledelse og økonomi, rektorskolen og IKT-utdanning
Edith	Lærerutdannet, ett år med jus første avdeling, Master i offentlig administrasjon
Petra	Lærerutdannet Master i offentlig administrasjon
Ragnar	Elektriker, lærerutdannet innen realfag, videreutdanning i IT, veiledning 1 og veiledning 2
Sandra	Spesialpedagog, allmennlærer. Driver med en master i utdanningsledelse
Berit	Lektorutdannet med hovedfag i norsk og psykologi. Master i offentlig administrasjon

Etter å ha gjennomført intervjuene, og kategorisert svarene i flere runder anså vi det ikke som strengt nødvendig å gå flere runder for å få flere til å stille som informanter. Vi vil i analysen vise at de seks informantene svarer forbausende likt, ingen divergerende syn som kom til uttrykk. Vi hadde nok vurdert dette annerledes om informantenes svar spriket i ulike retninger.

Det kunne ha vært interessant å lete etter divergerende syn, og dermed gått mer aktivt inn for å få flere informanter fra utvalget. Men, fordi vi har innsikt i at problemstillingen har vært svært relevant for enkelte rektorer, og fordi vi har manglende mulighet til å garantere full anonymitet, valgte vi å respektere rektorenes umiddelbare avgjørelse om å ikke delta i studien.

### 3.7 Forskningsetikk

Vi har gjort ulike tiltak for å ivareta forskningsetikken i studien. Utgangspunktet vårt er at våre informanter må beskyttes (Clark et al., 2021, s. 113). Intervjuguiden og studien er godkjent av SIKT. I invitasjonen til å delta i studien redegjorde vi for bakgrunnen for hvorfor vi ønsket å forske på spenningen mellom egen yringsfrihet og lojalitetsplikt som mellomleder. Vi redegjorde for hvilke saker som hadde preget vår forforståelse, vi valgte å være transparente med utvalget vårt (Clark et al., 2021, s.125). På den måten kunne utvalget ta et bevisst valg på om de ønsket å delta i studien eller ikke. Dette er spesielt viktig da tema for studien er av en sensitiv karakter, og vi er kjent med at det har vært hendelser i kommunen som har preget hvordan spenningen mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten oppleves (Clark et.al., 2021, s.113-117).

I innledningen av intervjuet redegjorde vi for at vi tok lydopptak, informantene skrev under på samtykkeskjema, og vi ga beskjed om at lydopptakene tas vare på til masteroppgaven er levert og godkjent. Deretter vil de slettes. Vi sa at samtykke kunne trekkes tilbake helt inn til levering. (Clark et al., 2021, s.117-120) Vi brukte innledningen i intervjuet på å si at vi ønsker å anonymisere så langt det lar seg gjøre, men at på grunn av Ks rolle i rektorkollegiet og at det kunne være naturlig å komme inn på enkelte saker og episoder som beskriver hvordan rektorene oppfatter spenningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt, så er det vanskelig å garantere full anonymisering. Det er viktig å gjøre rede for premissene for intervjuet i starten av intervjuet, på den måten kan også informantene få mulighet til å velge hvilke temaer, hendelser og kontekster de ønsker å bruke for å utfylle svarene sine (Clark et al., 2021, s.124). Selv om informantene har svart på spørsmål under den forutsetning at de vet at full anonymitet er umulig å garantere, og at de vet at både grunnskoleleder og kommunalsjef vet om at studien gjennomføres, så har vi i tillegg tatt ut noen sitater og noen resonnementer som kunne vært av betydning for oppgaven. Av forskningsetiske hensyn og hensyn til informantene ville de utsagnene være for avslørende mtp ekte identitet.

### 3.8 Validitet og reliabilitet:

Validitet er et viktig kvalitetskrav i samfunnsforskningen, og handler om troverdigheten til forskningen. Indre validitet har fokus på kvalitet og troverdighet, og ytre validitet hvor representative funnene er for en større populasjon (Andersen, 2013, s. 149). Felles for en kvalitativ undersøkelse er at verbale spørsmål om hva, hvordan og hvorfor vektlegges i større grad fremfor de kvantitative undersøkelsene med spørsmål som hvor ofte og hvor mange. Vi har i vår kvalitative studie vært opptatt av dybden fremfor bredden, dette er et typisk kjennetegn for en kvalitativ studie (Oppen et. al, 2021, s. 14). På bakgrunn av få informanter og en studie som går i dybden i stedet for i bredden har det vært diskutert hvor relevant begrepet validitet er for en kvalitativ studie. Clark et.al. (2021, s. 363) presenterer Lincoln og Cuba sine alternative kriterier i kvalitative studier. I disse kriteriene vektlegges blant annet troverdigheten til forskningen. Det kan trekkes en parallell mellom troverdighet og indre validitet. Indre validitet dreier seg om i hvor stor grad dataene gir en detaljert innsikt om de enkelte informantene (Andersen, 2013, s. 14).

Vi har i vår forskning vært opptatt av den indre validiteten. For å sikre indre validitet har vi blant annet gitt våre informanter mulighet til å respondere på forskningen. Ved å få bekreftelse fra våre informanter at det vi har sett og hørt stemmer, er informantene med på å validere forskningen, og øke troverdigheten til funnene (Clark et. al., 2021, s. 364). Valideringen av informantene vurderer vi som spesielt relevant i denne forskningen da en av forskerne er en del av gruppen som undersøkes.

Ekstern validitet handler om i hvilken grad resultatene av studien kan generaliseres på tvers av kontekster (Clark et al., 2021, s.363). Med tanke på den eksterne validiteten møter kvalitative forskere på utfordringer, som sammenlignbart kvantitative forskere ikke vil ha (Clark et al., 2021, s.363). Vi har en kvalitativ studie med seks informanter. Vi er bevisste på at informantene våre arbeider i en bestemt kontekst, og at funnene våre ikke umiddelbart lar seg generalisere eller overføre. I Lincoln & Guba alternative kvalitetskriterier knyttet til kvalitative studier, trekkes det paralleller mellom ekstern validitet og overførbarhet. I den videre diskusjonen vil vi diskutere hvilke variabler som kan påvirke generaliseringspotensialet innad i utvalget og overførbarheten til andre kontekster (Clark et al., 2021, s.364).

Våre seks informanter er en del av et utvalg på elleve stykker. Det første spørsmålet vi må stille oss er om våre funn er generaliserbare i hele utvalget. Våre informanter svarte overraskende likt under intervjuet. Det var ingen av de seks som hadde avvikende meninger, eller eksempler de brukte for å vise til hendelser knyttet opp mot våre spørsmål. Informantene våre var fire damer og to menn, og i hele utvalget er det tre menn og åtte damer. Informantene er dermed representative for hele utvalget med tanke på kjønn. Når det er sagt så vi heller ingen klare skiller mellom hvordan kvinner og menn uttalte seg. Våre informanter var i alderen 47-65 år, aldersspredningen i hele utvalget er 41-65 år. Sånn sett var de vi intervjuet også aldersmessige representative for hele utvalget. Det kan argumenteres for at seks informanter er for få til å generalisere, samtidig svarte våre seks informanter så konsekvent likt at det peker på ganske sterkt generaliseringspotensiale i vårt utvalg. Alle våre seks informanter identifiserte samme type spenninger. For informantene dreide det seg om forventninger til lojalitet i embetsmannsrollen opp mot yringsfriheten, og hvordan forventninger til utøvelsen av embetsmannsrollen også påvirker dem i borgerrollen. Når samtlige informanter peker på de samme spenningene er det grunn til å tro at funnene er generaliserbare i hvert fall til hele utvalget.

De seks informantene våre er rektorer i grunnskolen i en mellomstor kommune i Innlandet fylke. Det som er spesifikt i konteksten de opererer innenfor er at alle har vært rektorer gjennom en prosess knyttet til skolestruktur. Kommunen har en hierarkisk oppbygging, og et sterkt skoleledernetverk med faste månedlige møter hvor skoleledelsen på hver skole møtes for å diskutere skolesaker knyttet til drift og utvikling. I det forrige møtet også kommunalsjef jevnlig, og det driftes av grunnskoleleder og skolefaglig rådgiver i kommunen. Det betyr at rektorene er en del av et fellesskap. Det vil være naturlig å tenke at funnene i vår studie lar seg overføre til andre mellomstore kommuner, hvor skolestruktur har vært og er diskutert, og hvor skolelederne inngår i et nettverk. Det har med den sterke identiteten alle rektorene gir uttrykk for som del av den aktuelle skolekommunen. Samtidig er vi også kjent med at det har vært episoder i kommunen knyttet til



reaksjoner når ansatte har ytret seg utenfor hierarkiet, det kan også påvirke svarene til rektorene og dermed også hvor overførbare funnene er utenfor den spesifikke konteksten. Rektorene kan være redde for represalier hvis de gir uttrykk for bestemte meninger i intervjusituasjonen, det kan føre til svarbias i vår studie noe som igjen kan redusere generaliserbarheten.

Den mulige overførbarheten til lignende kontekster, kan også diskuteres da K er en del av rektorkollegiet. Kollegialiteten mellom rektorene i kommunen, kan være av betydning for våre funn. Har de andre rektorene underkommunisert, fordi K er en kollega, eller har de svart som de tror K ønsker fordi de uttrykker lojalitet med K. Hvis en eller begge av de utfordringene ved at K er en kollega har slått inn, vil det ha betydning for i hvilken grad våre funn kan overføres. Slike mulige svarbias må vi ta høyde for i analysen og konklusjonene våre.

Våre funn dreier seg i stor grad om det å være en del av et hierarki, og hvor det er strukturer og systemer som opprettholder effektiviteten i hierarkiet. Sånn sett tror vi at våre funn både kan overføres til andre kommuner med lignende strukturer og andre sektorer i lignende strukturer. Kanskje spesielt funnene knyttet til spenninger i lojalitet og yringsfriheten i embetsmannsrollen. Funn knyttet til lojalitet og yringsfrihet knyttet til borgerrollen vil nok muligens la seg overføre til andre rektorer i andre kommuner, uavhengig av hvordan kommunen er organisert og også hvordan samarbeidet mellom skolene er, da funnene der i stor grad handlet om at rektorene var i rollen døgnet rundt, og hele tiden var bevisst på hvordan samfunnet rundt dem oppfattet dem.

Vi tror ikke nødvendigvis at våre funn lar seg overføre slik at det også vil gjelde i fylkeskommunal kontekst, hvor videregående skoler opererer. Det handler både om at det vil være større avstand mellom skoler i samme del av hierarkiet, at jo lenger opp i skolealder ungdommer kommer jo mindre innvirkning har foreldrene på skolehverdagen, og at som rektor vil du i større grad være rektor for ungdom utenfor et lokalsamfunn da det er fritt skolevalg innad i et fylke. Vi har sett at funn, spesielt knyttet til borgerrollen, handler om at rektorene i vår studie anså at omdømmet i lokalsamfunnet var av stor betydning, fordi elevene og familiene bor i lokalsamfunnet. Det samme vil ikke nødvendigvis gjelde for ungdom på videregående.

Reliabilitet er et annet viktig kvalitetskrav i samfunnsforskningen. Reliabilitet handler om påliteligheten til undersøkelsen. Det er i litteraturen en lang debatt om hvor hensiktsmessig det er å snakke om reliabilitet i kvalitativ forskning. Debatten omhandler hvor sannsynlig det vil være for andre å gjøre samme studie og få de samme resultatene (Oppen et. al., 2021, s. 390). Vi har i forskningen benyttet åpne spørsmål, som til en viss grad kan sikre konsistens. I tillegg har vi transkribert intervjuene for å sikre at viktig informasjon ikke går tapt (Oppen et.al. 2021, s. 391). Vi kan allikevel ikke garantere at vår forforståelse ikke har preget våre tolkninger av datamaterialet, at

lukkede spørsmål eller misforståelser kan ha oppstått. Vi har valgt en kvalitativ studie og ikke hatt som mål å gjøre statistiske generaliseringer, vi har i større grad hatt fokus på analytisk generalisering eller overførbarhet (Oppen et al. 2021, s. 391).

## 4.0 Analyse

I dette kapittelet vil vi presentere våre analytiske funn fra dybdeintervjuene, og utdrag fra sentrale styringsdokumenter. Vi har i metodekapittelet redegjort for hvilken analysestrategi vi valgte å bruke på intervjuene. Det er viktig å påpeke at «våre funn» er vår tolkning av hva informantene sa i intervjuene. Informantene har hatt anledning til å lese igjennom de transkriberte intervjuene, og kommentere de, men tolkningen av hva som ble sagt og hvilken kontekst uttalelsene settes inn i er basert på vår teoretiske forforståelse og valg vi har gjort. Problemstillingen var, som tidligere nevnt:

«Hvordan oppleves spenninger mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?»

I tillegg hadde vi identifisert tre ulike spenninger som opplevelsene kunne knyttes til. To av spenningene var knyttet til forventninger til utøvelsen av embetsmannsrollen opp mot ytringsfriheten til embetsmannen, og en spenning var knyttet til at embetsmannen lar seg påvirke av den institusjonelle konteksten også i borgerrollen.

### 4.1 Analytisk presentasjon

Gjennom analysen av intervjuene stod vi igjen med tre overordnede temaer, i tråd med de tidligere utledete spenningene. Temaene var «Embetsmannen, lojal og faglig uavhengig?», «Embetsmannen som vokter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos» og «Embetsmannen i borgerrollen». I den neste delen av kapittelet vil vi gi en analytisk presentasjon av våre funn knyttet til de tre overordnede temaene. Utgangspunktet vårt er at temaene, hver for seg, representerer en spenning i forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten for studiens mellomledere. Vår framstilling vil bestå av sentrale sitater hentet fra intervjuene og sentrale dokumenter, og hvordan vi tolker de sitatene i lys av teoretisk utgangspunkt. Vi presenterer ett og ett tema, og oppsummerer kort hvert tema etter presentasjonen.

### 4.2 Tema: «Embetsmannen, lojal og faglig uavhengig?»

Vi hadde en forventning om at spenninger i forholdet mellom lojalitet og faglig uavhengighet i embetsmannsrollen, i stor grad ville påvirke hvordan rektorene opplever forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidstakerrollen. Våre funn peker ikke entydig i den retning. Vi vil her se på rektorenes opplevelse av den vertikale og horisontale lojaliteten, både frivillig og ufrivillig. Vi kommer også inn på krysspress og lojalitetskonflikter, hvilke strukturelle og kulturelle rammebetingelser rektorene arbeider inn under og dermed også hvordan rektorene omtaler ytringskulturen i kommunen.

#### 4.2.1 Vertikal lojalitet og ytringsfrihet

Rektorene i vår studie gir et uttrykk for en sterk vertikal lojalitet som både er frivillig og ufrivillig, de fleste knytter den opp mot rollen som rektor.

Lars uttaler seg om vertikal lojalitet ovenfra og ned, vi tolker Lars sitt utsagn som en frivillig lojalitet til sin arbeidsgiver:

*«Det prøver man jo å balansere så godt man kan, men. Og det spørs litt hvem man ser seg som da. Hvem er jeg her for? Og det er helt klart, at man er her som kommunens representant. Hmmm altså man er. Det er ikke tvil om det at man skal utøve det man det det til syvende sist politikerne har bestemt da eller eller. Administrasjonen da? Hmmm og det må jo være lojal mot samtidig, så. Og det handler om å å prøve å. Så da blir vel lojalitet med den andre veien er jo å prøve å gjøre det best ut av det for de som er her da».*

Reidar sier følgende om sin vertikale lojalitet:

*«Lojalitet ja det er jo littegrann det å forholde seg til som jeg sa i stad da. Det å være. Du kan løfte egne meninger inntil noe er bestemt over hodet på deg og da sånn er det og sånn blir det. Sånn at man kan prøve å påvirke inntil noen av bestemt, og så må vi forholde oss til det da. Ja, det er sånn jeg tenker da, men at jeg hele tiden prøver å komme med mine innspill i forkant, og så får en se hva som dukker opp».*

Edith viser i større grad til kompleksiteten i opplevde vertikale lojaliteter, ved både å henvise til kommunens styringsdokumenter, økonomiske budsjettammer og et større samfunnsmandat:

*«Lojalitet for meg er å. Forvalte en arbeidsoppgave eller en rolle som du er satt til å gjøre[...]Vi driver og forvalter et oppdrag. Jeg har fått et mandat som rektor, og så tenker jeg at da må jeg være. Altså jeg må bare lojal til de overordnede styringsdokumentet og kvalitetssystemer, som X kommunene har for å følge opp den jobben jeg gjør. Jeg må, og det går på økonomi. Det går på personalhåndtering, det går på, så det er masse styringsdokumenter, som vi forholder oss til. Det må jeg være lojale til og ikke drive bare med sånn cowboy greier her, da forvalter jeg ikke det mandatet. Verken økonomisk eller personalhåndtering av dette, så jeg må forholde meg til det. Jeg må forvalte. Det oppdraget som jeg er gitt overfor skulle jeg si Norge da».*

I ytringene under ser vi hvordan informantene selv kobler lojalitet sammen med selvpålagte begrensninger på egen ytringsfrihet i rollen, eller hvordan de kun ytrer seg til de direkte over i styringskjeden:

*Sandra: «Jeg er veldig bevisst på at jeg er kommunedirektørens forlengede arm ute i min hverdag. Og at det gjør at jeg kanskje ikke kan ta å være personlig da i mine ytringer. Jeg må være, jeg ytrer meg i forhold til en rolle jeg har som jeg har, som som jeg har i mitt yrke da».*

Reidar: «Ja nei, jeg har jo tatt det opp med min sjef da, når vi har samtaler. Rett og slett, direkte i det møte. Liksom her er en mulighet men er det mulighet for å få midler til det. Sånn foreløpig er det ikke det da. Og det er sånne ting at du må ta det direkte med trinnet eller nivået over».

Edith viser gjennom følgende ytring at hun er lojal i styringsskjeden og at hun er svært oppmerksom på den hvis hun skulle komme til å ytre seg utenfor sin linje i hierarkiet:

«Også er det selvfølgelig et men fordi jeg har alltid med meg, og da kommer vi jo inn på problemstillingen, for det er en del med den lojalitetsplikten ligger jo der, så jeg tenker jo at jeg. Det detter inn noe men i den ytringsfriheten når jeg skal prate utenfor. Min linje av hierarkiet jeg er en del av da. Det vil jeg si. Jeg har ikke opplevd personlig. At jeg har vært stoppet. Eller har følt at jeg ikke kan ytre meg og ha veldig behov for å ytre meg for noe. Men det går på noe som kanskje tenker der lojaliteten for meg betyr da at det her, fordi at jeg vet at jeg har en taushetsplikt. Jeg har en etisk plikt å ivareta i form av hva jeg ytrer meg utenfor».

Berit om sin ytringsfrihet i rollen:

«Det er jo så klart, akkurat i arbeidet det er jo viktig at jeg får si mine meninger både internt og eksternt sånn sett også. Dere snakket om det lojalitets for jeg opplever meg nok meg selv som veldig lojal da men bruke på en måte det jeg kan. Jeg føler at jeg får ytret meg allikevel, for jeg bruker kanskje mer de de de jeg har rundt meg eller de jeg har over meg eller til å kunne ytre meg. Men jeg føler sånn internt på skolen her, så er jeg ganske fri, og de tror de føler at jeg viser hva jeg mener og står for og sånn».

Lars har en litt annen vinkling på ytringsfriheten i rollen som rektor:

«Han (ytringsfriheten) betyr egentlig ikke så veldig mye. Jeg prøver heller å tenke på hva som er fornuftig å mene og hevde å si noe om høyt? Det det er mye mer styrende for meg. Tror jeg ja. Og vil jo hvor man kan. Til hvem og hvor man kan si det man mener da. Det er jeg bevisst på. Jeg tenker ikke så mye på hva jeg egentlig har lov til å ikke lov til. Slik jeg kjenner ytringsfriheten, kan jeg. Jo på en måte. Se. Det er ganske romslig da så jeg kan jo si jeg kan nok si mye mer enn det jeg Egentlig gjør ja.»

Flere av rektorene nevner at deres ytringsfrihet er mer begrenset enn de ansattes. Reidar om andre ansattes muligheter til å uttale seg:

«Jo, den tror jeg er egentlig høyere enn min. Ja, det tror jeg. Ja fordi jeg tenker at det er en mer friere rolle enn min er. De står ansvarlig for klasserommet, jeg står ansvarlig for det som kommer ut etter 7 år. Jeg står også ansvarlig for helt andre, for rammer og økonomi. Det gjør ikke de. Nei, så de har en del friere rolle til å komme å utrykke seg og i forhold til det da. Og det gjør de jo, til meg da».

Sandra om en mer begrenset ytringsfrihet i rollen som rektor:

*«Fordi jeg tenker jo at vi har jo ytringsfrihet inntil en viss grad. Og at det må, det skal veldig, jeg tenker at vi som ledere da kanskje har mer begrenset ytringsfrihet på sak enn. Vanlig ansatt hvis jeg skal bruke det ordet i hermetegn».*

Noen rektorer viser også til uenighet rundt beslutninger, men viser allikevel en sterk vertikal lojalitet oppover i hierarkiet. Her vil lojaliteten være til dels ufrivillig. Edith sier følgende om hvordan hun håndterer uenighet rundt beslutninger:

*«Vi vet det, og det prøver vi å formidle oppover. Vi er ikke enig i det de gjør, men vi må forholde oss til det er en pengesekk».*

Lars sier følgende om det samme tema:

*«Da, og det er vårt oppdrag og. Det det synes jeg er spennende. En men selvfølgelig utfordrende vanskelig, det er det jo, men det er jo litt. Ja det vi er satt til å løse. Man kan ikke jobbe i offentlig sektor, eller. Eller noen slags sektor og tro at. At man får det man vil. Ha hele tiden, og det man mener at man trenger. Da må. Man finne seg noe annet å gjøre».*

Petra gir uttrykk for sin vertikale lojalitet, samtidig som hun uttrykker at man faglig kan være uenig, eller enig i skolestrukturdebatten med følgende utsagn:

*«(...)Det er jo litt med den rollen, altså som du sier det er helt frivillig å ha den rollen og kan man ikke stå for det kan man velge noe annet. Ja, det kan man faktisk rett og slett ja. Men jeg har ikke sagt noe om det i noen fora liksom. Om jeg er for eller imot eller. Men det jeg har sagt, jeg har sagt at man kan mene hva man vil. Om legge ned en skole og dele den i 2. Og og ja, men hvis det er bestemt så forholder vi oss til det vedtaket. Det har jeg sagt ja. Det har jeg betalt som .... Sier. Det har vi betalt for».*

Flere nevner et krysspress i rollen som mellomleder. Lars beskriver krysspress i rollen som rektor og lojalitet ovenfra og nedenfra. Lars kobler også faglig uavhengighet inn i lojalitetsutledningen, da han snakker om kvaliteten på egen arbeidsplass og mulige kryssende lojaliteter i den spenningen:

*«Altså. Det føler jeg litt. I den jobben her at man er på en måte har en lojalitet i 2 ender kan du si da. Du har en lojalitet overfor. Å si det sånn kommunen. Og det styringssystemet som. Er der, og så har du en lojalitet overfor. For de ansatte, og liksom det du tenker, er kvaliteten på egen arbeidsplass da. Så det det? Det kan som regel så er jo det det samme. Men av og til. Så er det. Er det jo? Krefter som drar i hver sin retning her».*

Sandra beskriver krysspresset mellom lojalitet og faglig uavhengighet helt i tråd med litteratur på området:

*«Alle ønsker i utgangspunktet tenker jeg, i hvertfall for min egen del å være lojal. Man vil jo det, fordi da fungerer verden best. Men samtidig på bekostning av hva? Og da er det man kommer i en sånn skvis da som skoleleder at det skal man være lojal på bekostning av elevene og lovverket og hva de har krav på i forhold til opplæringsloven. Eller skal man være lojal mot organisasjonen og hierarkiet?»*

#### 4.2.2 Horisontal lojalitet og yringsfrihet

Informantene beskriver i størst grad den vertikale lojaliteten, noen nevner også den horisontale, men da gjerne i forbindelse med etablerte fora. Reidar beskriver sin horisontale lojalitet og en trygghet i skoleledergruppa i forhold til skolestrukturdebatt:

*«Jeg har blitt spurt av FAU hva jeg tenker og da har jeg bare svart at de tankene skal du få når alt er bestemt. Ja, for dem får ikke mine tanker om det? Nei, jeg synes ikke det er riktig, nei. De har spurt ja, men jeg gir ikke noe uttrykk for det. Jeg kan nok gjøre det i rektorkollegiet for eksempel, sånn sett hvis noen spør om det. Ikke noe farlig det. Men til foreldrene gjør jeg ikke det».*

Edith beskriver hvordan hun og kollegaer benyttet den horisontale lojaliteten til å ta opp ting de var misfornøyde med:

*«Jeg kan starte. Med kan jo kalle det liksom i linja vi har. Hvis jeg går liksom i linja. Vi har for noen år siden. Et et lederskifte på kommuners sjefsnivå. Og så var det i den prosessen som var eskalerte noe misnøye fra skoleledergruppe. At du føler at fra å ha ja, det er noe med å venne seg til et lederskifte hvilket fokus kommer nå og litt sånn spenningen rundt det og sånn så så blir det mye misnøye og vi si at vi sa vi kan ikke sitte i fossen lenger. Nå må vi bare formulere altså så jeg var med og formulerte et dokument(...). Det på alvor, liksom, da opplever jo at. Ok, dette er en ytring som er. Ganske krass egentlig. Og jeg opplevde at det ble tatt alvor da. Og at de faktisk begynt å ikke ta tak i tingene med utgangspunkt i det dokumentet, så det kan være et eksempel i linja da».*

Petra sin beskrivelse av samme tema:

*«(..)Jeg har liksom hatt muligheten til å bli hørt underveis. Det synes jeg har hatt fine ledere. Det var den ene perioden hvor det fløt littegrann. Hvor vi ikke var fornøyd, og vi sa fra om det og jeg føler og at vi har vært et ganske sammensveiset team i ledergruppen, og hvis vi har vært uenige, så har ikke det vært noe farlig å snakke om. Så jeg føler at jeg har vært heldig da med det».*

#### 4.2.3 Strukturelle og kulturelle rammebetingelser og ytringsfrihet

Flere av informantene viser til klare normer og verdier, de gir ikke inntrykk av å ha stor grad av autonomi, men at det er etablert en tjenestevei som er akseptert og som står sterk. Flere nevner også at de må kjenne kulturen, at dette er et spill og at de må vite hvilke knapper de skal trykke på. Som politiske aktører viser våre funn at det er et begrenset handlingsrom for rektorene. Sandra ytrer følgende om den kulturelle konteksten og faglig uavhengighet:

*«Jeg, det står vel ingen steder at vi ikke har lov til å snakke med politikere, men jeg har en dårlig erfaring fra en annen kommune jeg jobbet i som skoleleder. Hvorpå det var et kommunalt utvalg som ønsket å snakke med meg som skoleleder, og det ble møte og det var igjen skolegrenser og skolestruktur skulle jeg si. Hvor jeg ble kalt inn på teppet rett og slett hos da rådmann at sånn gikk det ikke ann å oppføre seg som leder. Fordi jeg skulle ikke snakke med politikere, og den kjenner jeg at den sitter litt og, og det er jo jeg er veldig ryddig på at jeg tar ikke personlig kontakt med noen politikere for å mene noe. Det gjør jeg ikke. Men hvis politikerne har lyst til å snakke med meg, så snakker jeg med dem. Men da må det komme som et initiativ fra dem. Det er viktig for meg. Og det er ryddig at de vet at det er avklart med kommunedirektør for eksempel».*

Berit om muligheten til å være politisk aktør i rollen som rektor:

*«Jeg opplever jo, hvis man tenker internt når man jobber i X kommune i de foraene vi er, vi er jo i rektor møter, vi er her, eller i andre type fora internt i kommunen, så føler jeg vel litt, så føler jeg vel at det er mulig å si veldig det man mener. At det er rom for det. Så er det litt sånn den veien til politikerne noen ganger som kanskje er litt sånn, vet de egentlig hvordan vi har det, eller de som da egentlig bestemmer eller styrer med hva det skal prioriteres, hva som skal prioriteres sånn, det noen ganger jeg bare hjelper ikke hva vi gjør hvis de ikke vet.»*

Lars og Petra forteller om hvordan de benytter seg av den etablerte tjenestevei, for å fremme synspunkter basert på faglig uenighet:

*Lars: «Nei altså hvis. Hvis det er noe som? Som jeg på en måte er uenig i at Vi som skole skal gjøre for det Politikere har bestemt det. Eller så må jeg gå min Min vei da. Eller så gå den heter det styringsvei nei hva heter det tjenestevei(K)? Så er jo. Det er jo et. Det er jo på en måte et. Spill da»*

*Petra: «Jeg har jo foreløpig og inntil nå da ikke hatt behov for ytre meg i noen annen forstand enn i linja på en måte. Og i de foraene som har vært egnet da».*



Berit utdyper hvordan hun opererer innenfor de institusjonelle rammene, fordi hun kjenner de kulturelle og strukturelle rammene. Berit gir ikke uttrykk for at hun kjenner på en spenning mellom det å være lojal og det å være faglig uavhengig, hun aksepterer at den er der og «spiller» seg rundt den uten å utfordre lojalitetsplikten:

*«Så det er noe med å få, ja, trykke på de riktige knappene så man får de pengene man trenger eller ser at nå hadde vi møte rundt en elev som nå må vi ha noe mer ressurser rundt den eleven og da vet jeg kanskje hvem jeg skal snakke med da for å få noe til å skje. Så, ja bruke den fordi man forstår at det må skje noe. Og også, det møte må du være med på kan noen si for da vet de kanskje i kraft av rollen da hvis jeg er med så gir jeg meg ikke før det skjer noe da, liksom».*

Berit gir uttrykk for at hun opplever en spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet når det kom politikere på besøk til skolen. Den spenningen påvirket hvordan hun opplevde forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten:

*«Æææ. Jeg har jo tenkt på det at det hadde vært eller folk skulle bare visst. Vi hadde jo en gjennomgang her, fra avisa fra skolekjøkkenet her. Og da tenkte jeg, nå skal jeg bare si når politikerne er her nå og avisa var med og nå skal jeg bare si akkurat åssen det er. For nå er det her vi er og da kan jeg gjøre det. Da er det ikke sånn at vi blir før ... , for det er det ikke vi som bestemmer. Men, har kjent på det sånn sett. Og også, jeg har tenkt på det hvis jeg hadde vært politiker eller vært aktiv politiker da, hvordan skulle jeg, det hadde ikke gått på en måte. Og det er jo litt synd, for skoleledere må jo også få være aktive i politikken. Og hadde også, var på kafe .. forrige lørdag. Da kommer en av politikerne i byen bort til meg, og ja, nå skal jeg stemme for F skole neste torsdag, F skole først bare så du vet det. Enda, jeg har ikke sagt noe, men sa å så fint tusen takk. Men så blir det litt, tenkte etterpå, det var veldig rart, som privatperson kjempe glad, men jeg vil jo ikke fronte noe sånt på en måte. Ja. Men veldig bra at, så ja».*

Samtidig gir Berit uttrykk for at hun kan delta i debatten, når hun kan framstå som en representant for skoleledere og hvor debatten er innenfor et avgrenset mandat.

*“Også er jeg i [...]forbundet(...). Der har jeg fått vært med, blant annet i en gruppe med ungdomsskolerektorer i hele landet som har sett på også intervjuet elever her, sett på hvordan vi ønsker at kommende ungdomsskolen kanskje kan være. Hvis det skal skje endringer mer praktisk rettet for eksempel, eller? Da føler jeg virkelig at jeg har fått lov til å, bort fra den skolen her, men tenke litt sammen med andre i samme, men om jeg skulle gått ut og deltatt? Da deltar jeg jo, men sånn når man. Ja for da, de ville ha inn for nå var det spørsmål jeg var representant for vold og trusler i ... for dem, og da er jeg der bare som en skoleleder».*

#### 4.2.4 Ytringskultur i kommunen

Ytringskultur defineres som «den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi ytrer, og hvordan vi gjør det» (NOU 2022:9, s. 98). Når det gjelder ytringskulturen for rektorene i vår studie kommer den til syne i hva som ytres av hvem, på hvilke måter, og hvilke reaksjoner som kommer i etterkant av ytringene. Gjennom å se på ytringskulturen, får vi også innsyn i hvor faglig uavhengig rektorene mener de kan være i uttalelser. Her vil vi også presentere data fra våre sekundærkilder.

NOU 2022:9 sier at noe av det som kan sette begrensninger på ytringsfriheten er etiske retningslinjer og kommunikasjonsstrategier (NOU 2022:9, s. 98). I våre funn finner vi tydelige funn på at ytringskulturen begrenser tilgangen til ytringsrommet for skolelederne. Våre funn tyder på at ytringskulturen preges av den vertikale lojaliteten rektorene kjenner på i den hierarkiske tilknytningen. Jeg ytrer meg i linja, fram til noe er bestemt er gjennomgangstema. Den samme lojaliteten viser seg i at mange av rektorene har uttalelser knyttet til at hvis ansatte ønsker å ytre seg f.eks. via leserbrev, så ber de ansatte dem om å lese igjennom, og at de sender det oppover i systemet. Underforstått må leserbrev og ytringer godkjennes i linja.

I de etiske retningslinjene står det blant annet under overskriften «omdømme og troverdighet» at: «Medarbeidere skal være seg bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen». Under overskriften «4. Ytringsfrihet og varsling» står det at «Ansatte har som alle andre en grunnleggende rett til å delta i den offentlige debatt, også om X kommunes virksomhet». Under overskriften «6. Lojalitet» står følgende: «Det hører med til lojalitetsplikten at den ansatte legget er forsvarlig faglig skjønn til grunn i sitt arbeid. Under overskriften «Ledelse og ansvar» fremheves det at ledere har et særlig ansvar som kulturbærere og rollemodeller. Og under overskriften «Media» står det at «X kommune skal tilrettelegge for at innbyggerne får mest mulig utfyllende informasjon om kommunens virksomhet. I saker av prinsipiell og helhetlig karakter, skal vurderinger og kommentarer på vegne av X kommune gis av ordfører, kommunaldirektør eller kommunalsjef. I andre saker kan ansatte som kjenner saken og har ansvar for det aktuelle fagområdet uttale seg på vegne av kommunen».

I kommunikasjonsstrategien får rektorene og etter hvert det kommunale FAU innsyn i hva som kan være passende svar på spørsmål angående skolestruktur, og hvorfor organisasjonen må gjøre de endringene som nå kommer. I kommunikasjonsstrategien er det en side hvor overskriften er: «Hvem sier hva?». Der får man innsyn i hva kommunedirektør og kommunalsjef kan si, hva skoleledelsen ved den enkelte skole kan si, hva lærere og øvrige ansatte kan si. For lærere og øvrige ansatte står det blant annet: «(Kan uttale seg om forventninger, men ikke uttrykke meninger om retningsvalg)». Skoleledelse kan si: «Vi ser frem til å høre hva utvalgets arbeid ender opp i, og håper det bidrar til

det beste for både elever og ansatte. Og selv om vi selvsagt er spesielt glade i de skolene vi jobber i nå, er vi innstilte på å stå sammen for å finne de beste løsningene for alle elevene i X også i fremtiden». Og nederst på siden står det «Det er kun kommunedirektøren som uttaler seg til pressen i saken. Alternativt den han delegerer det til.»

Vi er ikke kjente med at kommunen har opplæring i hva lojalitetsplikten juridisk sett innrammer for ansatte i kommunen. Det er derfor en antagelse vi gjør at de fleste ansatte har et forhold til lojalitetsplikten, som beskrives i NOU 2022:9, at er utvidet ut over de rettslige rammene.

Under følger en del sitater som viser hvordan rektorene forholder seg til ytringsrommet og ytringskulturen i kommunen, og også implisitt hva de legger i lojalitet opp mot det å ytre seg.

Berit sa f.eks.:

*«Men det at det blir slått opp i aviser det det gikk veldig utover en en berørt, en elev her. Og da turte lærerne, og jeg sa at det var greit. Og jeg viste det også til de over meg igjen, så det var greit at det ble sendt inn».*

Under spørsmålet om de kunne ytret seg uten å løfte det opp i linja, tror ikke rektorene det. Petra sa følgende på spørsmål om leserinnlegg kunne vært sendt inn til avisa uten at det var godkjent i linja:

*«Det vet jeg ikke. Nei. Det vet jeg faktisk ikke. Det tror jeg at jeg ville ha sjekket.»*

Det beskriver en ytringskultur som viser at mellomlederne er usikre på hva som faktisk lojalitetsplikten innebærer, og kan tyde på at arbeidsgiver ikke legger til rette for gode ytringsbetingelser jf. arbeidsmiljøloven § 1-c.

Sandra beskriver en hendelse, som også kan beskrive hvordan ytringskulturen i kommunen er. Samtidig også hvordan ytringsrommet er en subjektiv størrelse. Sandra fikk spørsmål om hun kunne ha uttalt seg om en pågående skoledebatt, og sier selv:

*«Da må jeg bli bedt om det i kraft av den rollen jeg har. Da kunne jeg gjort det. Vi har hatt debatter på min skole i denne saken med politikere og foreldre og fagpersoner hvor jeg er bare vært observatør og kall det sannhetsvitne hvis det var et fakta som ikke var riktig og som jeg kunne korrigere eventuelt det som ble sagt, altså at ikke debatten gikk feil vei. Men jeg kunne ikke være aktiv deltagende i debatten nei, Det er ingen som har sagt, at jeg ikke kunne være det, men jeg kjente på at jeg ikke burde være det».*

Det er altså ingen som har sagt at Sandra ikke kunne delta, men det opplevde ytringsrommet og ytringskulturen muliggjorde ikke en deltakelse i debatten.

Gjennom årene med skolestrukturdebatt har flere ansatte i skolene forsøkt å delta, blant annet gjennom leserinnlegg. I etterkant av et leserinnlegg kom det ganske sterke reaksjoner både fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, Petra setter ord på hva det hadde å si for ytringsrommet i kommunen:

*«Jeg ble litt skremt av den leserinnlegg-saken, og det tror jeg folk ble. Ja, jeg tror det var ganske at det var ganske. Det tror jeg. Da tror jeg folk tenkte at handlingsrommet har krympa».*

Sandra viser til samme hendelse:

*«Nei, det har jo vært debattert i kommunen en stund. Vi har jo som kommune gjort noen erfaringer på det hvor det har vært litt uheldig. Men jeg håper jo og tror at man i flere ledd har lært noe av det som har blitt gjort da. Fordi jeg tenker jo at vi har jo ytringsfrihet inntil en viss grad».*

#### 4.3 Oppsummering tema: «Embetsmann, lojal og faglig uavhengig?»

Rektorene i vår studie uttrykker en sterk vertikal lojalitet. Lojaliteten vil i de fleste tilfeller være negativ, vertikal, da de er lojale uten å tenke mer over det. I noen av tilfellene som vi kommer inn på her, som ytringer i skolestrukturdebatt, ytringer knyttet til besøk av politikere eller til økonomi så er lojaliteten de uttrykker positiv, vertikal og slik vi tolker noen av utsagnene ufrivillig. Den er positiv, fordi de ikke nødvendigvis er enige, allikevel er de lojale mot forventninger til rektorrollen og til hierarkiet.

Rektorene gir ikke uttrykk for at de opplever en særlig spenning knyttet til forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt i embetsmannsrollen. Der vi tolker at rektorene opplever en spenning i forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten i skjæringspunktet mellom faglig uavhengighet og lojalitet, så snakker heller rektorene om at dette er et spill som må forstås. I stedetfor å ytre uenighet, enten innad i organisasjonen eller utenfor hierarkiet, så kobler de heller på ansatte gjennom fagforeninger, i det som Lars omtaler som «spillet». Man må velge sine kamper og gå tjenestevei, det er tydelig at disse normene er institusjonalisert.

Flere nevner at ytringsfriheten er ganske stor, men at de selv velger å begrense denne i forhold til rollen som rektor. Den vertikale lojaliteten står sterkt, og dette er i stor grad frivillig hos rektorene. Den vertikale lojaliteten påvirker rektorenes mulighet til faglig uavhengighet og deltakelse blant annet som politiske aktører.

Vi ser ikke i våre funn at rektorene opplever en stor spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet, den vertikale lojaliteten står så sterkt at dette for flere ikke oppleves som en spenning eller konflikt i hverdagen. Der rektorene opplever at det er en spenning knyttet ikke den til tilgang på ytringsrom, eller muligheten til å bruke sin ytringsfrihet, den kobles til et spill og hvordan de kan utnytte de

kontekstuelle rammene på andre måter. Allikevel var dette et tema som utkrystalliserte seg i intervjuene våre, det handler om at for rektorene så går den vertikale lojaliteten foran nesten alt, i hvert fall behovet for å ytre seg utenfor linja.

Samtidig ser vi at kommunen via blant annet etiske retningslinjer og kommunikasjonsstrategi har definert et ytringsrom med relativt trange rammer, og når lojalitetsplikt tolkes inn i den institusjonelle konteksten vil også rektorene anse lojalitetsplikten som mer omfattende enn den rettslig sett er. Rektorene forholder seg ikke til den rettslige betydningen av lojalitetsplikt, men mer, hverdagsbetydningen av begrepet. Det preger også hvor fritt rektorene ønsker at egne ansatte skal ytre seg, noe som er i tråd med Stiftelsen Fritt Ords rapport (Trygstad & Ødegård, 2021, s.24-25) hvor offentlige ledere med personalansvar ønsker at ytringsrommet for egne ansatte skal være mindre enn det det egentlig er.

#### 4.4 Tema 3: «Embetsmannen som vekter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos»»

Rektorene i vårt utvalg balanserer daglig over 400 lover som påvirker daglig drift av skole, i tillegg jobber de innenfor økonomiske rammer og i en lokal kontekst. I denne delen av kapittelet vil vi se på hvordan forventninger til at rektorene skal oppfylle budsjettet, altså deler av «det byråkratiske etos», påvirker mulighetene for utøvelsen av «det demokratiske etos». Denne spenningen kommer også til uttrykk ved at rektorene gir tydelig uttrykk for at dette kan de ikke alltid stå inne for, uten at det kommer til uttrykk andre steder enn på egen arbeidsplass og i linja.

##### 4.4.1 Økonomi opp mot elevenes rettigheter

I en ideell verden vil alle rektorene bruke penger basert på hva de selv anser som nødvendig. Det lar seg ikke gjøre, og rektorene er ansvarlige for å drifte skolene økonomisk forsvarlig (Lillejord, 2011, s. 284). Rektorer må balansere både administrativ drift og pedagogisk drift, alt som blir gjort på en skole skal i bunn og grunn fremme elevenes læring. I møtetpunktet mellom administrativ ledelse og pedagogisk ledelse, eller hva Lundquist beskriver som «byråkratisk etos» opp mot det «demokratiske etos», beskriver flere av informantene våre en lojalitetskonflikt som vanskelig lar seg løse. De beskriver hvordan de økonomiske rammene påvirker muligheten til å gjøre vurderinger og iverksette tiltak basert på å fremme elevenes læring.

Reidar om administrativ ledelse opp mot pedagogisk ledelse:

*«Ytringsfriheten har jeg helt til noe annet er bestemt. Rett og slett, at du at du har jo absolutt muligheten til å si fra hva du mener. Og noen ganger så går den jo også på kan gå på tvers av realitet. Det kommer litt ann på hva det er. Rett og slett noen ganger så må man bare gjøre ting man egentlig ikke burde i forhold til hva vi jobber med da. Så det er mennesker. Så det hender seg man må gjøre ting som, der og da som man egentlig burde spurt om i forkant. I forhold til utvidelse av stillinger, sette inn folk på noen elever som trenger der og da. Som*

*man ikke har midler for men man må bare gjøre det. Fordi at man må ta hensyn til forholdet til eleven. Og det har jeg gjort».*

Sandra utdyper om de positive, vertikale lojalitetskonfliktene hun kjenner på:

*«Den er veldig, veldig relevant akkurat de siste ukene i forhold til at det er budsjettjusteringer innad i kommunen. Og vi har fått beskjed om at vi ikke skal ansette noen og vi skal ikke bruke mer penger. Det er innkjøpsstopp og ansettelsesstopp og i det hele tatt. Og vi har ansatte som går ut i svangerskapspermisjoner, og vi har elever som trenger oppfølging. Men jeg får ikke lov til å ansette noen, og da kjenner jeg på en veldig lojalitetskonflikt i forhold til elevene og hva de har rett på og hva foreldrene har rett på via sine barn da».*

*«Jeg bruker jeg tar opp ting snakker, jeg prater med. Jeg tenker at man kommer lengst med å prate sammen. Og hvis jeg er uenig i noe, så må jeg spørre, er dette gjennomtenkt? Er dette noe jeg skal bør jeg jobbe videre med? Det er det det er der kommer igjen lojaliteten for ofte er dette i saker som angår de ansatte eller elevene. Og jeg kjenner at jeg syns ikke at det er greit, jeg er ikke enig i den beslutningen som tas, det må kunne gå ann å gå en runde til. Da tar jeg det opp? Ja, det gjør jeg jeg er ingen nikkedukke, nei».*

Petra sier følgende om samme tema:

*«Og jeg har også lyst til å si til kommunedirektøren i X kommune at hvis vi skal fortsette å spare sånn som du har lagt en plan for nå, så kommer dette her til å tyte ut. Det kommer til å straffe seg. Det har jeg lyst til å si, men jeg kommer ikke til å gjøre det».*

*S: «Det er jo spennende ja når du sier at jeg kommer ikke til å gjøre».*

*Petra: «Nei, jeg tror nok at jeg er litt for forsiktig. Litt for ordentlig til å gjøre det. Så hvis jeg skulle gjøre det, så måtte jeg ha lagt veldig mye arbeid i det da. Sånn at det at det. Ikke skulle utfordre den lojalitetsplikten fordi jeg skjønner jo at det ikke er mer penger i kommunen at det blir ikke mer penger. Så det å kaste om seg med protester, det skaffer ikke det blir ikke mer penger av det. Nei, så derfor så synes jeg det er derfor jeg synes dette er jo et felt fylt av dilemmaer. Virkelig».*

Berit om handlingsrommet som mellomleder:

*«Ja noen ganger kanskje, men jeg opplever i mange sammenhenger at vi har et handlingsrom. Har kjent på i det siste, så har det jo vært litt rundt det med økonomi at det skal kuttes, og det skal vi skal ikke ha muligheter eller ressurser rundt oss som vi vet trengs for at skolen skal bli bra da. Hvis det kuttes så kjenner man jo veldig på, men jeg syns jo sånn internt at vi har lov til å jobbe litt med det vi vil utvikle oss eller gjøre større grep ved å snakke med andre, vi er ikke detaljstyrt på alt. Det er bra, samtidig som noen ganger kunne man kanskje tenke at det var bra om det hadde vært enda mere eller noe som var litt mer likt da. Men det er jo da, sånn vil det alltid være».*

Samtidig gir Berit uttrykk for at hun kan diskutere økonomi med ledere oppover i linja

*«Ja, hvis det er noe jeg er uenig i da eller i ja, for eksempel nå var jeg på et møte kjenner at jeg syns det er vanskelig å ha oversikt over økonomien, hvordan vi hvorfor vi får de pengene vi får og hvordan sånn og sånn. Så bruker jeg jo de foraene der jeg kan få sagt det internt i kommunen da både ja sammen, når vi er sammen med rektorene på eller når vi har møte*

*med de som er over oss igjen. Med [grunnskoleleder] og [kommunalsjef] og de? Eller ja. Eller ja, det er økonomi, men det kan være andre ting og at man prøver å ytre seg sånn. Så er det også mange fora at jeg ikke er så opptatt av det. Det er hvertfall, hvis jeg er engasjert så gjør jeg nok det. Jeg er nok ikke den som ytrer meg mest sånn sett heller da».*

Edith beskriver også handlingsrommet opp mot økonomien:

*«Når vi har fått et pålegg om økonomiske innskjerpinger i kommunen. Vi har fått 3 punkter å forholde oss. Det er all ansettelsesstopp innkjøpsstopp og måtehold for vikarbruk da det er liksom litt sånn vide rammer. Når jeg skal formidle det til mine ansatte, så sier jeg jo det. At dette er Føringsen vi har fått jeg må være liksom lojal i forhold til det, også må jeg forvalte det på egen arbeidsplass. Det må jeg på en måte si, men jeg vet ikke om dette er godt eksempel da, men men det forhindrer meg ikke til å si til mine ansatte at de må også vite at vi som får den beskjeden som skoleledere vi er opptatt av å kommunisere hva dere tenker nå, for jeg vet hva dere tenker for dere tenker at det kommer til å slite på oss. Det blir mindre voksne altså sånn at vi vet hva konsekvensene er og. Og jeg føler. At jeg har full ytringsfrihet til jeg. Føler meg ikke Illojal».*

Edith om når det kommer pålegg som åpenbart får konsekvenser for ansatte, som viser hvordan den vertikale lojaliteten nedover også påvirker:

*«At jeg har full ytringsfrihet til jeg. Føler meg ikke Illojal, og jeg sier det til mine ansatte at Vi vet det, og det prøver vi å formidle oppover. Vi er ikke enig i det de gjør, men vi må forholde oss til det er en pengesekk, så jeg må liksom gjøre. Jeg føler at i den ytringsfriheten så jeg føler jeg har da det kan hende at min leder har følt at jeg har vært illojal når jeg sier det, men jeg tenker det er en sånn det det må. Jeg få lov. Å si tenker jeg de kan ta meg for det, men det står jeg for».*

*«[...] Det er min jobb å forvalte dette innenfor disse rammene. Det er det jeg er satt til. Og det jeg har betalt for. Men jeg har lov å ytre hva jeg mener om det tenker jeg det. Det føler jeg i hvert fall og».*

Reidar om når han ønsker å sette inn tiltak basert på pedagogiske vurdering:

*«Sånn som du må melde inn, eller når det skjer noen ting med elever som gjør at du må sette inn tiltak. Men det er jo sånn at vi kan si ifra i forkant be om møter om ting, og det er jo ikke det at det er sånn at jeg bare gjør det også ferdig med det vi har jo lov å diskutere ting. Det er jo. Vi har jo heldigvis en ledelse som er imøtekommende med å se våre behov som vi har lov til å løfte behovene våre».*

Lars beskriver en situasjon hvor skolen plutselig skulle være mottaksskole for flyktninger, uten at de var involvert i prosessen eller rigget for å skape en god situasjon for flyktningbarna. De ansatte på skolen lurte på prosess og konsekvenser:

*«Men du har et litt sånn en liten problematisk ting med det når du er forsiktig med å si hvor du hva du mener høyt da det er jo at. Det kan jo skje ting i kommunen som folk her har forventning om at om at man skal mene noe sterkt om. Ikke sant, at, men du må jo si noe da, du som ser oss her. Du må jo, nå må du skrike litt høyt. Hva gjør dere egentlig? Sier dere ifra? det hører vi jo. Hva sier dere egentlig? Eksempelvis var det jo nå med vi skulle få masse elever fra mottak. Og og så stilles spørsmål om hvorfor skal de komme hit? Vi har jo ikke kompetanse, vi vi har en annen kompetanse. Vi har noen naboskoler som er mottaksskoler*

*som har kompetansen og. Så prøver han å forklare da på begrunnelsene som ligger som vi har fått med litt sånn og så, men så. Men men hva har du sier dere deres mening? Skinner jo litt gjennom at vi og syns jo at det her var litt rar beslutning ikke for at vi ikke vil ha de barna, men det handler om kompetanse og, og hva vi er rigget for da. Og da da, da kommer jo sånne spørsmål som, sier dere, hva sier dere liksom når dere er i møte med med grunnskoleleder og. Ja så så du får jo det den den den. Men det er en sånn sak der jeg må være lojal mot. Vi må få til dette her for. Det er vi blitt bedt om å gjøre, samtidig så har du de kreftene imot da som lurer litt på hva vi egentlig mener, og om vi sier det vi mener noe sted».*

Sandra om de ulike lojalitetene, og spenningene mellom det byråkratiske etos og det demokratiske etos:

*«Vanligvis så håndterer jeg det ved å kanskje ikke være lojal i alle retninger, for det er ikke mulig. Og da er det enkelteleven og elevene som jeg er mest lojal mot. Og så får jeg ta det som kommer i etterkant. Ja, for det er kjempeviktig for meg. Sprekk i budsjettet eller noen barn ikke har det bra, så så setter jeg min stilling til rådighet sånn sett. For å sørge for at de på skolen har det bra. Også ansatte egentlig hvis det, hvis det angår de ansatte og er sjekket ut og innenfor, og ja så har de min lojalitet. Før kanskje oppover i systemet».*

*K: «Er det rom for å ytre det, opplever du det?»*

*Sandra: «Ja til grunnskoleleder opplever jeg at det er mulig. Vet ikke om det blir like godt, jeg har ikke vært så tydelig på det overfor kommunalsjef for det har jeg ikke vært i posisjon til. Men jeg tror egentlig at hvis jeg hadde bragt det på banen, så hadde jeg blitt lyttet til. Men jeg, det er ikke sikkert jeg hadde fått noen forståelse det det valget jeg da hadde tatt. Så da måtte jeg ha tatt konsekvensen av det hvis det handler om, ja negativ bunnlinje eller ja, i forhold til budsjettene da for å ivareta elevens rettigheter egentlig».*

I forholdet mellom økonomi og elevenes rettigheter er rektorene tydeligst på at det er en spenning som er vanskelig å håndtere. Rektorene ytrer at de forsøker å bruke linja til å ytre seg om tingenes tilstand, og her opplever vi også at rektorene er tydeligst på at dette er en konflikt som setter ytringsfriheten og lojalitetsplikten opp mot hverandre. Rektorene sier hva de står for til personalet, og opplever fortsatt at de er lojale fordi de følger påbudene i praksis. Men, flere gir uttrykk for at her er de villige til å bryte lojalitetsplikten ved å følge egne vurderinger. Verdier viser seg gjerne som institusjonelle trekk ved institusjonene og representerer gjerne føringer på hva som er passende tenkning og handling (Christensen et.al., 2021, s. 109). Her oppgir med andre ord rektorene å stå i en lojalitetskonflikt knyttet til ulike verdier, som viser seg i institusjonelle trekk ved organisasjonen og i rektorenes oppfattelse av sitt mandat. Allikevel oppgir ingen av rektorene at de tenker å bruke ytringsfriheten sin til å opplyse andre utenfor organisasjonen om at nå er det en skvis, pga. økonomiske rammer gitt i budsjettet av politikere og administrasjonen i kommunen, og at den potensielt går utover elevenes rettigheter jf. opplæringslova. Sett opp imot loverket og lojalitetsplikt er det anledning til å snakke om budsjett, gitt at man er tydelig på hvilken rolle man er



i, og at målet ikke er å skade egen arbeidsgiver. Det er en potensiell fagdebatt i konflikten som går på organisering av spesialundervisning, organisering av særskilt norskopplæring, gruppestørrelse mm, hvor rektorene kan bidra med faglige argumenter, men hvor de velger å ikke gjøre det utover at de ytrer seg i linja.

#### 4.5 Oppsummering tema 2 «Embetsmannen som vekter av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos»

Våre funn er at rektorene opplever ulike vertikale lojaliteter både til hierarkiet og til sentralt gitte lover og regler, og lojalitetskonflikter mellom de ulike kraftfeltene (Arvidson & Axelsson, 2021, s. 71). Lojalitetskonfliktene preges av å være positive, da temaet økonomiske innsparinger opp mot elevenes rettigheter utløste emosjoner hos alle informantene. Her ser vi en tydelig spenning knyttet til utførelsen av det «byråkratiske etos» opp mot utførelsen av det «demokratiske etos» i rollen som embetsmann, men spenningen oppleves ikke å være mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten, eller å påvirke forholdet mellom dem. Lojalitetsplikten trumfer ytringsfriheten i så måte at de ikke uttaler seg til andre utenfor egen organisasjon når det kommer til mindre gode økonomiske betingelser. Men, her vil rektorene i større grad, enn i de andre identifiserte spenningene, gjøre det synlig overfor egne ansatte hva de selv mener om situasjonen. Rektorene opptrer som virksomhetsledere i en NPM tankegang hvor budsjettstyring, «det byråkratiske etos», til dels trumfer pedagogiske tanker om god skoledrift, «det demokratiske etos». Egne faglige vurderinger prioriteres etter at økonomiske hensyn er tatt, den vertikale lojaliteten er ufrivillig og positiv.

Hvis de økonomiske rammene går på bekostning av elevenes rettigheter eller annet lovverk, eller at ytringskulturen i kommunen preges av urimelige innskrenkninger av arbeidstakeres ytringsfrihet nærmer vi oss at mellomlederne plikter å si ifra, dvs. at de plikter å varsle.

#### 4.6 Tema 3: «Embetsmannen i borgerrollen»

Styringssettet i Norge er basert på et indirekte, representativt demokratisyn (Rose, 2014, s. 45). Den demokratiske styringskjeden fungerer hvis folket får tilgang til nok informasjon slik at de kan danne seg egne meninger, og gå til valg basert på tilgjengelig informasjon og meninger de selv har. I så henseende er den offentlige samtalen en viktig betingelse for det demokratiske styringssettet, og i deliberativ demokratiteori, som er blant flere demokratitradisjoner vi ser er gjeldende i Norge, så legges det vekt på at alle relevante argumenter skal komme frem i «frie viljes- og meningsdannelsesprosesser» (Olsen, 2014, s.131). Staten Norge skal legge forholdene til rette for sannhetssøking gjennom fri og opplyst samtale (grunnloven §100), (arbeidsmiljøloven §1-c). Blant

faktorene som påvirker den offentlige debattens demokratiske kvaliteter finner vi hvilke institusjonelle ordninger som sikrer en opplyst offentlighet, om det er en god debattradisjon, om det er en aktiv offentlig sfære, og borgerens deltakelse i politikk og samfunnsliv (Olsen, 2014, s.132). I dette perspektivet er det også viktig å få med at det som kan true den demokratiske kvaliteten på den offentlige samtalen er blant annet politisk korrekthet (Olsen, 2014, s.132). I denne delen av kapittelet skal vi se på om og hvorfor, eventuelt hvorfor ikke rektorene deltar i den åpne, offentlige samtalen i borgerrollen. Vi kommer inn på en internalisering og institusjonalisering av embetsmannsrollen, og gjennom det at de tar hensyn til forventninger til dem i embetsmannsrollen også når de opptrer i borgerrollen. Vi ser på selvpålagte og eksterne forventninger knyttet til fagkompetanse og omdømmetenkning, at de ønsker å framstå som «en rektor for alle», og vi kommer inn på hvilke forventninger de har til ytringer fra egne ansatte. Igjen er det spenninger knyttet til forventninger til utøvelsen av rollen opp mot friheten til å ytre seg i rollen som blir gjeldende, selv om det nå er snakk om i borgerrollen.

#### 4.6.1 Rektor i borgerrollen

Rektorene i vår studie gir alle uttrykk for at de er i embetsmannsrollen også på fritiden. Lars ga uttrykk for at:

*«Altså du kan ikke skru av. Rektor bryterne du blir sett på som det uansett da»,*

og Sandra gir uttrykk for at hun er rektor «tjuefiresju». I forbindelse med et spørsmål knyttet til det å delta som privatperson i en offentlig debatt sier Petra:

*«Det er sikkert mulig men jeg har ikke prøvd nei. Det er sikkert mulig. Men jeg tror kanskje jeg synes det ville være vanskelig. Jeg tror det. Fordi alle vil jo vite at jeg er rektor her. På [...] skole og vært i massevis av år. Så derfor, så tror jeg at jeg ville vaktet meg litt for å gjøre det. Jeg tror det. Så det. Så jeg kjenner jo det at jeg føler ikke at det handlingsrommet er veldig stort da. Nei, og det er kanskje fordi at jeg tenker at det har blitt en rolle.»*

Reidar sier følgende på samme spørsmål:

*«Det tror jeg ikke du klarer hvis du skal uttrykke deg om skole. Fordi den rollen du har. Det vil bli koblet opp mot den jobben du har. Uansett tenker jeg. I forhold til det hvis jeg uttaler meg om skole. Så vil ikke det kunne gå, nei det tror jeg ikke. Nei, jeg har ikke noe tru på det.»*

Berit gir også uttrykk for det samme:

*«[...] så ville jeg være litt forsiktig med å ytre meg om det, selv om jeg er privatperson fordi mange forbinder meg med å være rektor.»*

Reidar gir også uttrykk for at rollen som rektor begrenser han, uansett når han er ute på noe i lokalsamfunnet:

*«Men det som kanskje er en begrensning i den rollen jeg har, det er egentlig når du er ute på noe. I det offentlige rom. Fordi du treffer alltid på foreldre. Vet ikke om det har noe med oppgaven å gjøre men. Så det er alltid en liten begrensning hmm. Jeg er alltid litt forsiktig med hva du inntar i det offentlige rom i hvert fall jeg da.»*

Rektorene gir altså uttrykk for at det å innta borgerrollen er problematisk, fordi i samfunnet ses de på som innehavere av rollen «rektor». Dermed vil en naturlig antagelse være at rolleforventningene som ligger til rektorrollen, også vil prege hvordan rektorene opptrer i borgerrollen. Det gir rektorene uttrykk for, Edith sier blant annet:

*«[...] som gjelder altså jeg kan prate om X kommune i pluss og minus det. Jeg føler ikke at jeg må begrense meg, men har nok tenkt meg godt om i forhold til min rolle hvis jeg skulle ha skrevet leserinnlegg om noe som angår kommunen. det tenker jeg jo, så jeg føler at jeg har at jeg er på en måte innrammet i den rollen jeg har da på et.»*

Når Petra blir spurt om handlingsrommet for å skrive leserinnlegg i borgerrollen svarer hun:

*«Ikke så veldig stort. Nei, nei, ikke så veldig stort. Det måtte være noe som jeg da var brennende engasjert ja, ja virkelig. Kjente litt på det da jeg leste at politiet måtte dere droppe en sånn ute patrulje her. Ikke hadde ressurser til det. Da kjente jeg at det kriblet litt altså. Men da kunne jeg også skrevet under som rektor følte jeg. Så det er kanskje når det faller litt sammen at det går ann, vet ikke jeg.»*

Utgangspunktet for den videre analysen er altså at rektorene anser at de er i rektorrollen, selv når de er i borgerrollen og blir utfordret på om de kunne deltatt i den åpne, offentlige samtalen både om skolefaglige tema og andre tema.

Rektorene er videre opptatt av omdømme, både til alle skolene i kommunen, egen skole, og på egne vegne. Omdømme er også en av begrensningene på ytringsfriheten som trekkes fram av Ytringsfrihetskommissjonen. Videre i presentasjonen av analysen vil vi vise hvordan omdømmetenkningen påvirker hva rektorene mener de kan si i den offentlige debatten, den åpne samtalen, og hvilket ytringsrom de mener egne ansatte har i borgerrollen.

I det vi spør om de kunne tenke seg å delta i fagdebatter omkring skole, men uten at det må handle om den lokale konteksten, så svarer fortsatt rektorene at de ikke er spesielt interesserte i det. Begrunnelsene for hvorfor de ikke ønsker å delta, kan overordnet knyttes til at det handler om omdømme, og til en viss grad at de ikke ønsker å delta. I funnene våre ser vi at omdømme igjen handler om både hvordan de selv framstår som fagfolk med en viss kompetanse, og et behov for å framstå som «en rektor for alle».

#### 4.6.2 Fagkompetanse og omdømmetenkning

I intervjuene gir flere av rektorene uttrykk for at de ikke har nok kompetanse til å uttale seg i den åpne, offentlige samtalen omkring skole:

*Sandra: «Jeg har ikke vært deltatt i noen offentlige debatt nei. Det har jeg ikke. hvorfor ikke? Jeg har ikke hatt noe behov for det. Jeg tror det. Jeg vet ikke om mitt engasjement er stort nok på enkelt områder i skole faglig sammenheng. Hvor jeg kan mene det ene eller andre. Fordi at jeg jeg liker å få innspill, og jeg tenker at det er ikke en sannhet. Så så hvis jeg skulle gå ut bastant som skoleleder, og fronte noe veldig da så måtte det være noe som eventuelt gikk på læringsmiljøet som er så selvfølgelig at alle skal ha det bra eller noe sånn. Men men i forhold til hva som er en riktig leseopplæring eller riktig metodikk, alltså, aldri det kunne jeg ikke, fordi jeg mener at, ja det kan jeg ikke. Så derfor har jeg ikke deltatt sånn sett».*

Flere av rektorene gir uttrykk for at de enten ikke har behov for å delta i den åpne samtalen, eller at det er andre faktorer som spiller inn på hvorfor de ev. velger å ikke delta. I forbindelse med at Petra ble spurt om hvorfor hun valgte å ikke skrive leserinnlegg når hun «kjente det kriblet», så svarer

Petra:

*«Hadde ikke tid. Hadde ikke plass i hodet til å sette meg ned å skrive et saklig innlegg, måtte jo ha satt meg litt inn i bakgrunnen og alt sånn hadde ikke tid til det rett og slett. Jeg får lyst noen gang til å gjøre det. Og så tenker jeg, for det første er det det med tiden og ressursene da. Selvfølgelig overskuddet til å gjøre det. Men så er også litt sånn kanskje er jeg litt redd for at folk skal være veldig uenig med meg og synes at dette er bare helt håpløst. Jeg er jo helt sikker på at jeg aldri i mitt liv skulle bli politiker, men jeg tror det handler litt om det debattnivået og det at folk blir så sinte og så lite saklige. Og litt sånn så jeg er kanskje litt feig. Det kan godt hende det. At jeg er det, jeg vet ikke sikkert.»*

For rektorene er det viktig å framstå som fagfolk, selv når de er i borgerrollen. Flere av rektorene gir uttrykk for at de er redde for å ikke ha nok kompetanse til å opprettholde troverdigheten som rektor. Dette kan framstå paradoksalt mtp. informantenes utdanningsnivå og relevant erfaring på området. Schumpeter var ikke spesielt begeistret for et bredt folkelig engasjement, da menigmann ikke var særlig opplyst eller samfunnsbevisst (Rose, 2014, s.28). Men selv i et konkurransedemokratisk perspektiv, som Schumpeter forfekter, så vil det at mellomlederne i vår studie deltar i den offentlige samtalen være et gode, da de ikke er den vanlige menigmann. Mellomlederne er nøkkelvitner, de er fagfolk, de er eksperter på sitt felt, noe som igjen preger deres forståelse av verden som komplisert og sammensatt, hvor en virkelighet konstrueres av flere faktorer og at det svært sjelden finnes en løsning på utfordringer, som Lars sa: «Det er ikke noe fasitsvar eller.». Det kan altså virke som at mellomlederne våre har oppnådd hva Sokrates kaller den «eneste sanne visdom», nemlig at de vet at de ikke vet alt.

*Lars: «Altså, jeg vil i hvert fall ikke stått og synset. [...] Lagt fram noe som på en måte ikke er belegg for å si».*

Og dermed utaler de seg om svært lite, som igjen kan bli en utfordring for den åpne og opplyste samtalen.

#### 4.6.3 «En rektor for alle»

Flere av rektorene gir uttrykk for at grunnen til at de ikke ønsker å delta i den offentlige debatten handler om at de vil være «en rektor for alle», og at de er avhengige av tillit både i samfunnet, blant ansatte og fra de over i hierarkiet.

*Berit: «Fordi i kraft eller siden jeg er rektor på en av skolene, så må jeg være litt forsiktig med hva jeg sier. Ja, selv om jeg er det hvis jeg på Facebook for eksempel deler et innlegg om noe men da skal jeg, jeg tenker nok litt ja fordi jeg representerer eller er på en måte. Ja alle elevene som går her, er jo mine elever».*

*Edith: «Fordi at da jeg har rolle som rektor, noen av mine vil se at jeg har delt det på Facebook. Og tenke at er du opptatt av det nå? Skjønner? Sånn at da tenker jeg at det gjør ikke, fordi jeg vil ikke at de skal oppleve at jeg. Altså jeg mener det er riktig at vi må passe på det. Men i det offentlige rom, liksom, så tenker jeg at det der. Har jo ikke lyst til å, jeg har lyst til å fremstå som nøytral person da ikke bare fordi. Ja, jeg skjønner jeg hører når jeg prater at er det sånn at jeg egentlig ikke kan ytre meg. Men, men det er der, jeg føler, respekt litt da for rollen jeg har. Jeg skal ikke ta parti på et vis da. Og da jeg tenker jeg veldig på elevgruppen da, altså når det begynner å bli noe sånne, greier jeg. Jeg må være nøytral».*

*Lars: «For meg, så handler det ikke, altså jeg vet jo at jeg kan si mer, men det handler noe om at du skal ha tillit i mange retninger da du skal, og det er jo. Veldig viktig i. I jobben vår, tror jeg».*

*Lars: «Jeg må mene noe der det er. Ja det det binder en jo litt, ikke bare i jobb, men også i fritid på en måte må man skjønne at hvis man har sterke meninger ytrer seg. Så er det, og vi er avhengig av tillit. Det er det er det viktigste nesten vi har i jobben vår».*

I et historisk perspektiv kan det virke som at skolen kan ha både ivaretatt og utviklet tillit i samfunnet (Kristiansen, 2012, s. 212). Og noe av grunnen til det er ifølge Kristiansen at ««forventningskartene» mellom skole og hjem er rimelig koordinerte» (Kristiansen, 2012, s.212). Flere av rektorene ønsker ikke å framstå som at de mener noe som kan «trække på» enkelte elever eller særlig sårbare elevgrupper, de ønsker å opprettholde tilliten til hele systemet ved å framstå som at de er rektorer for alle, også når de innehar borgerrollen. Rektorene viser klare trekk på å være institusjonaliserte i rollen.

Rektorene i vår studie uttrykker svært bestemt at formålsparagrafen er førende for deres arbeid:

*Petra: «Og så tenker jeg at jeg er opptatt av den rollen vi faktisk har da. For, jeg synes, at når vi har sagt ja til å være lærere eller ledere i skolen. Så har vi sagt ja til formålsparagrafen. Og da og da hvis man har den litt framme i pannen, så vil den også regulere ytringene dine. På en måte. Hvis du har et verdigrunnlag som er som er basert på det verdigrunnlaget som du har sagt ja til når du jobber i skolen. Så syns jeg ja det ville hvert fall regulert meg da».*

Det kan virke som at det sterke fokuset på verdibasert ledelse og formålsparagrafen som framhever at «skolen skal åpne dører mot verda» (opplæringsloven, 2023, §1-1) blir en føring som gjør at rektorene ikke uttaler seg hvis noen av familiene eller elevene kan føle seg støtt av uttalelsene.

Ved at institusjonene framstår som pålitelige kan folk som er avhengige av dem danne seg stabile og rasjonelle forventninger til hvordan institusjonene skal oppføre seg under spesielle omstendigheter (Grimen, 2011, s. 85). Dette er en forventning til institusjonene som rektorene har tatt med seg inn i livet utenfor jobb. Rektorene kjenner på at samfunnet identifiserer de med rollen, og at rollen er avhengig av tillit i befolkningen for å få gjort jobben sin. Det betyr igjen, som Lars påpeker, at:

*«man har jo lyst til å ha en jobb som man. kan drive noe framover, ikke bare å slåss, og da trenger man tillit».*

Ved å ha tillit ute i samfunnet frigjøres det tid til at rektorene kan drive med det de anser som kjernevirksomheten til skolen, når de er i embetsmannsrollen.

Omdømmetenkningen som preger rektorene i borgerrollen, kan knyttes til lojalitetsbegrepet. Det handler om positive vertikale og horisontale lojaliteter som gjør at selv om de er i borgerrollen, så ønsker de å framstå med ett sett verdier som er i overensstemmelse med det kommunale hierarkiet, som er i tråd med rådende verdsett i den institusjonelle konteksten og som oppfyller lojalitetsforventninger i samfunnet for øvrig. Omdømmetenkningen kan sees å gå på bekostning av ytringsfriheten, da omdømme blir rettesnoren rektoren, som borger, styrer etter.

Omdømmetenkningen og tilliten er nok også med på å prege hvordan offentlige ledere forholder seg til ansattes ytringsfrihet. Dette må ses i sammenheng med Stiftelsen Fritt Ords rapport som viser at offentlige ledere skulle ønske ytringsrommet var mindre for ansatte enn det det er i dag (Trygstad & Ødegård, 2022, s.24-25).

#### 4.6.4 Ansatte som ytrer seg i borgerrollen

Rektorene i vår undersøkelse er tydelige på at de er i embetsmannsrollen døgnet rundt, vi var derfor nysgjerrige på om de hadde andre standarder for uttalelser for sine ansatte. Lars fortalte om en episode hvor en ansatt hadde ytret seg på sin private facebook-konto, og hvor de i etterkant av hendelsen hadde snakket om hva som hadde skjedd.

*Lars: «Men men jeg tok det litt sånn at de foreldrene som er imot det du sier da. Hva tenker de om deg? Du skal jobbe med dem som foreldre i mange år framover. Skal ha dems tillit? Dem skal jo det. Det er jo relasjonsbygging da. Du skal jo ha gode relasjoner til dem. Selv om man vil det eller ikke, så svekkes jo det av kan jo det svekkes av. Meningen man har. Så det er jo den bevisstheten på om. Det er lurt eller ikke da Og den læreren tenkte, ja, det var jo kanskje lurt å tenke sånn det».*

*Lars: «Sånn er det for en lærer å, hvis en lærer uttaler seg masse på Facebook, så er jo det lov men man, halvparten av foreldrene kan være enige. Halvparten av foreldre kan ikke være enige å miste tillit, så kan man stille seg spørsmålet, er det lurt for Meg som lærer. [...]»*

Lars viser også hvordan det at ansatte på den enkelte skole kan påvirke omdømmet for hele organisasjonen i negativ retning:

*«Det er jo lærere som ytrer seg veldig i X-kommune, som sikkert kan være som sikkert er kjempedyktige lærere, men man får, men man får jo noen spørsmål, stilt mot seg. Hva er dette for noe egentlig? Av kollegaer, så er det en ting det får nå bare være men av, av de foreldrene og som da og smitter opp elever, ikke sant? Så er det. Jo, selv om det er fullt lovlig å si det man sier. Også er det det eneste det kan. Jo være, at det kan være på en måte, være med å kanskje tilsynelatende gjør hele, hele alle hele organisasjonen vår tilsynelatende mindre profesjonell da».*

Noen sier de støtter ansatte i det å ytre seg via bl.a leserinnlegg Berit viser f.eks. til en episode hvor et lærerkollegium skrev et leserinnlegg i lokalavisa:

*«Det er sånne, jeg syns jo lærerne her var så tøffe, det var vi hadde [...] som ble slått opp i alle aviser som egentlig ikke var noe det bunnet i rykter. Men det at det blir slått opp i aviser det det gikk veldig utover en en berørt, en elev her. Og da turte lærerne, og jeg sa at det var greit. Og jeg viste det også til de over meg igjen, så det var greit at det ble sendt inn. Med med at foresatte så, at det var ok godkjente det, og så ble det faktisk trykket. Det ble har blitt litt rundt etterpå det der med at at man slår opp sånne saker om skolen uten at det, jeg hadde aldri turt å skrive det tror jeg, eller jeg hadde ikke gjort det. På vegne av en elev, så selv om foresatte sa det var greit altså. Jeg synes det var veldig fint at lærerne gjorde det for hadde det kommet fra meg så hadde det blitt litt mer sånn rektor ja, sånn. Men det er jo feigt, kan være og så så burde sikkert ha ytret seg mer.»*

Innholdet i det offentlige etos knytter seg til statens rolle og avveininger mellom individ og fellesskap. Normen i liberale demokratier er at de ulike offentlige institusjonene er demokratiske, og med det som utgangspunkt er det viktig at innbyggere utdannes og dannes inn i en demokratisk samfunnsorden. I bl.a Norge er skolene de offentlige institusjonene som gis størst ansvar i

demokratiopplæring. Elever skal ifølge både formålsparagrafen og som beskrevet i Overordnet del, gis muligheten til å være medborgere. De skal få en opplæring i demokratiske verdier, men skal også få øve på å bruke sine demokratiske rettigheter, blant annet gjennom å ytre seg i den åpne, offentlige samtalen

#### 4.7 Oppsummering tema 3: «Embetsmannen i borgerrollen»

Rektorene opplever noen spenninger knyttet til forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitet i borgerrollen. Den største identifiserte spenningen er at rektorene svært sjelden opplever at de er i borgerrollen. For rektorene betyr det at hvis de skal uttale seg i borgerrollen, må de kunne stå for det også i rektorrollen. De lojalitetene som preger dem i embetsmannsrollen, preger dem også i privatlivet. Rektorene gir uttrykk for at selv i borgerrollen opplever de lojaliteter til verdisett og samfunnet ellers. De ønsker å framstå som faglige autoriteter, og derfor uttaler de seg ikke da de vet at saksområde de er eksperter på sjelden har fasitsvar. De ønsker heller ikke bidra med enkelte perspektiver inn i debatter, da de er redde for hvordan det påvirker den generelle tilliten de opplever å være avhengig av at samfunnet har til dem i rolleutøvelsen.



## 5.0 Drøfting og konklusjoner

I vår oppgave har vi undersøkt hvordan mellomledere opplever spenninger mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten. Spenningsene oppstår i møtet mellom forventninger til utøvelsen av embetsmannsrollen, både selvpålagte og eksterne, og friheten embetsmennene har til å ytre seg både i rollen, og som borgere. Vi har identifisert spesielt to spenninger som går direkte inn i det som beskrives som forventninger til embetsmannen som offentlig ansatt, nemlig at embetsmannen skal være faglig uavhengig og samtidig lojal til organisasjonen og at embetsmannen skal balansere «det demokratiske etos» opp mot det «byråkratiske etos» og være en vektor av verdier som er nødvendig for samfunnet som helhet. De forventningene gjør at rektorene ikke opplever reell yringsfrihet innenfor det regelverket som eksisterer. I tillegg har vi sett at enkelte verdier og normer på arbeidsplassen er institusjonalisert, og internalisert hos den enkelte rektor, noe som gjør at rektorene sjelden eller aldri opplever at de er fri fra rollen og dermed i en situasjon hvor de kan bidra med sin faglighet inn i den åpne og offentlige samtalen. I dette kapittelet vil vi drøfte funnene våre i lys av teorier presentert innledningsvis.

Vi har delt kapittelet inn i tre deler. I den første delen vil vi vise hvordan misforstått lojalitet, og omdømmetenkning viser seg i hvilke valg og beslutninger rektorene tar. Vi drøfter hvordan rektorene opplever hva som ligger i lojalitet og lojalitetsplikt, og at den forståelsen av lojalitet til hierarkiet er institusjonalisert. Vi vil argumentere for at lojalitet er en institusjonalisert verdi, at det påvirker yringskulturen i organisasjonen og at det begrenser rektorenes opplevelse av yringsfriheten.

I del to av kapittelet vil vi se nærmere på kulturelle og strukturelle rammefaktorer i kommunen, herunder institusjonaliseringen av verdier og normer og yringskultur. Her vil vi drøfte hva det vil si at den vertikale lojaliteten, som rektorene gir uttrykk for, påvirker rektorenes mulighet til å opptre faglig autonomt, og hva det vil si for muligheten til å være med å påvirke policy-utformingen når den enkeltes faglighet ikke blir uttrykt. Her vil vi også drøfte hvilke implikasjoner det kan ha at «det byråkratiske etos» prioriteres i leveranselinja framfor «det demokratiske etos».

I del tre av kapittelet vil vi forsøke å løfte diskusjonen. Her vil vi se på hvilken betydning det kan ha for demokratiet at fagfolk, som rektorene våre representerer, velger å utebli fra den åpne, offentlige samtalen når det å få faglige argumenter inn i den samtalen er en av grunnforutsetningene for et velfungerende demokrati.

## 5.1 Misforstått lojalitet og omdømme

*«Lojalitet ja det er jo littegrann det å forholde seg til som jeg sa i stad da. Det å være. Du kan løfte egne meninger inntil noe er bestemt over hodet på deg og da sånn er det og sånn blir det».*

Ytringsfrihetskommisjonen viser til Historieprofessor Ingar Kaldals argumentasjon for at lojalitet i arbeidslivet har fått ny mening. Kaldal beskriver at «i dag forstås lojalitet nesten synonymt med lydighet der den ene parten har makt mens den andre adlyder» (NOU 2022:9, s.312). Vi mener å finne, som i sitatet over, at rektorene i vår studie innimellom setter likhetstegn mellom lojalitet og lydighet. Lojalitet for rektorene blir å ytre seg fram til noe er besluttet, så er saken over, da forholder de seg lydige til det som er besluttet. Vi har ved flere anledninger vist at rektorene har mange ulike lojaliteter de skal oppfylle i sitt mandat. Det å utelukkende forholde seg til lojaliteten i hierarkiet mener vi blir en misforståelse knyttet til hva som ligger i lojalitetsplikten til arbeidsgiver.

Arbeidsgiver beskriver i dette tilfellet lojalitetsplikt som både det å «legge et forsvarlig faglig skjønn til grunn» og «utføre arbeidsoppgaver i tråd med politiske beslutninger og andre beslutninger» (Vedlegg 1). Vi mener å ha vist gjennom oppgaven at det å både være faglig uavhengig og oppfylle arbeidsgivers forpliktelser er en spenning i forventningene til utøvelsen av embetsmannsrollen, det er ikke alltid lett å oppfylle på samme tid. Rektorene gir uttrykk for at faglige vurderinger må vike for beslutninger tatt i linja, og dermed gir rektorene samtidig uttrykk for at ordlyden i de etiske retningslinjene er åpen for tolkning. Blant annet uttaler en rektor: *«Vi vet det, og det prøver vi å formidle oppover. Vi er ikke enig i det de gjør, men vi må forholde oss til det er en pengesekk».* Ved at rektorene ikke gir uttrykk for faglig uenighet, eller kommer med faglige innspill i den åpne, offentlige samtalen, gir rektorene implisitt uttrykk for at de er lydige til arbeidsgiver.

Lojalitet til beslutninger er en forutsetning for effektivitet i styringsskjeden (Jakobsen, 1960), og er en grunnleggende forventning til utøvelsen av embetsmannsrollen. Mye av det rektorene gir uttrykk for i tilknytning til deres forståelse av lojalitet og lojalitetsplikt omhandler både en frivillig vertikal lojalitet, og en ufrivillig vertikal lojalitet (Arvidson & Axelsson, 2021). Samlet sett framstår rektorene som lojale til beslutninger tatt i hierarkiet. Noe av det vi fant interessant kommer til uttrykk i følgende sitat: *«Men det har jeg sagt, jeg har sagt at man kan mene hva man vil. Om å legge ned en skole og dele den i 2. Og og og ja, men hvis det er bestemt så forholder vi oss til vedtaket. Det har jeg sagt ja. (...) Det har vi betalt for».* Rektoren gir uttrykk for at man kan mene mye, lojaliteten kan tolkes som både å være frivillig og ufrivillig avhengig av hvordan sitatet tolkes. Men, rektoren gir ikke uttrykk for hva rektoren egentlig mener. Samme meningsinnhold finner vi i flere av rektorenes utsagn. En rektor sier til og med: *«Det må jeg bli bedt om i kraft av den rollen jeg har. Da kunne jeg ha gjort det. Vi har hatt debatter på min skole i denne saken, med politikere og foreldre og*

*fagpersoner hvor jeg er bare vært observatør og kall det sannhetsvitne hvis det var et fakta som ikke var riktig som jeg kunne korrigert eventuelt det som ble sagt, altså at ikke debatten gikk feil vei. Men jeg kunne ikke være aktiv deltagende i debatten nei.»* Her mener vi å finne at rektorenes faglige mening, ikke kommer fram, men at de mener de kan ha dem. Vi finner ikke funn som viser at ytringskulturen i kommunen er slik at de faglige meningene legges frem og diskuteres i åpne fora.

Rektorene har etiske retningslinjer i kommunen, hvor lojalitetsplikt og omdømme nevnes spesifikt. Det å være offentlig uenig i avgjørelser som fattes, kan bety negativt omdømme både personlig for den enkelte rektor, og for organisasjonen (NOU 2022:9, s.310). Den ene rektoren sier *«Jeg er veldig bevisst på at jeg er kommunedirektørens forlengede arm ute i min hverdag. Og at det gjør at jeg kanskje ikke kan ta å være personlig da i mine ytringer. Jeg må være, jeg ytrer meg i forhold til en rolle jeg har som jeg har, som jeg har i mitt yrke da»*. Mange av begrensningene rektorene gir seg selv når det kommer til ytringsfrihet handler om rolleforståelsen de har, og hvilke forventninger som ligger til det å være rektor. Rektorene er bevisste på at de skal være rektorer for alle, og dermed blir omdømmetenkningen viktig både i rektorrollen og i borgerrollen. Samtlige rektorer begrunnet begrensninger i sin ytringsfrihet opp mot lojaliteten i sin rolle som rektor *«Jeg ytrer meg i forhold til en rolle jeg har som jeg har, som jeg har i mitt yrke da»*. En annen rektor sa *«Jeg har ikke opplevd personlig. At jeg har vært stoppet. Eller har følt at jeg ikke kan ytre meg og ha veldig behov for å ytre meg om noe»*. Rektorene viser her både til en lojalitet de opplever i rollen, men også at de ikke har utfordret denne lojaliteten og sett eventuelt hvor grensen går i forhold til ytringsfriheten. Vi ser i våre funn at rektorene i stor grad ikke opplever en spenning mellom lojalitet og ytringsfrihet, da de ikke opplever en konflikt i dette forholdet, selv ikke når de var faglig uenige.

Som redegjort for tidligere i oppgaven er lojalitetsplikten ulovfestet, men en del av kontrakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Sivilombudet mottar jevnlig saker som omhandler den offentlige ansattes ytringsfrihet og Sivilombudet påpeker at det er uheldig hvis ansatte vegrer seg for å benytte seg av ytringsfriheten på grunn av usikkerhet (Sivilombudet 22.12.2015 sak 2015/940). I forhold til hva som kan oppfattes som illojalt har Justisdepartementet i St.meld. nr. 26 (2003-2004) presisert at det som skader eller kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte kan anses som illojalt. Ansatte i norske kommuner får ikke uttale seg i saker som gjelder kommunen viser Arne Jensens undersøkelse fra Norsk redaktørforening. I rapporten "Tause tjenere" beskriver Jensen kommunalt ansatte som ikke tør å uttale seg av frykt for represalier. Jensen hevder dette er et problem for det norske samfunn og det er stor fare for at den offentlige debatten innsnevres. Jensen hevder i sine funn at fagfolk ikke tør å eksponere verken indre uenighet eller avvikende standpunkter til det som er kommunens syn. Ytringskommisjonen påpeker at dette kan være «et tap både for den

offentlige debatten og samfunnets informasjonstilgang (NOU 2022:9, s. 304). Våre funn viser at denne oppfatningen samsvarer med informantenes oppfatning av lojalitet. De viser lite til at de faktisk har en rett til å ytre seg i saker, men er opptatt av den vertikale lojaliteten og særlig det å være lojal til det som er besluttet. Rektorene viser også til tidligere reaksjoner mot kollegaer når de har ytret seg. Vi mener å se at de erfaringene bidrar til at rektorene er usikre på hva som faktisk ligger i lojalitetsplikten til arbeidsgiver, og i forlengelsen av det hvilket ytringsrom de har. Som en rektor uttalte: «Det har jeg lyst til å si, men det kommer jeg ikke til å si».

Rektorene gir ikke uttrykk for at de ønsker å delta i fagdebatten omkring skolestruktur, eller andre aktuelle saker. Rektorene uttrykker ikke frustrasjon, ønske om slike fora eller at de savner muligheten til å delta. De forholder seg til det som er bestemt. Vi tolker våre funn dit hen at rektorene reelt sett ikke opplever en spenning knyttet til muligheten for å ytre seg om faglig uenighet til beslutninger, fordi de er lojale til styringskjeden. Rektorene gir uttrykk for at lojaliteten vertikalt er sterk, den er frivillig og ofte ubevisst. Vi har ikke funn på at rektorene vurderer hvilke konsekvenser lojaliteten de oppfyller får sett f.eks. opp mot ytringsfriheten de også har som arbeidstakere. Vi har gjennom oppgaven vist at rektorene svarer relativt likt når det kommer til lojalitetsvurderinger. Det kan bety at institusjonaliseringsgraden av skolekommunens verdier, deriblant lojalitet, er en tett institusjonalisert orden. Det er typiske måter å handle på, og måter man forholder seg til omverdenen på, som alle rektorene handler i samsvar med (Olsen, 2014, s.64). Den sterke institusjonaliserte ordenen vil påvirke spenningen mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten. Vi ser at institusjonaliseringen verdiene påvirker ytringskulturen i kommunen, i så måte at det ikke oppleves som en spenning i forholdet mellom lojalitetsplikt og ytringsfrihet.

## 5.2 Strukturell og kulturell kontekst

Vi så at rektorene, uavhengig av ansiennitet i rollen og i kommunen hadde samme holdninger til lojalitetsbegrepet, viktigheten av omdømme, og at de alle var i rollen døgnet rundt. Så lenge organisasjonen oppfattes som en naturlig, nedarvet og legitim orden, så vil det også være vanskelig å endre (Olsen, 2014, s. 64).

Rektorene er ledere i en kontekst, både den strukturelle og kulturelle konteksten gir mulighet for handling, men også klare føringer og begrensinger (Christensen et.al., 2021, s. 132). Siden rektorene i vår studie ikke tilsynelatende er påvirket av ansiennitet i uttalelsene, så er et mulig funn at organisasjonen er en naturlig, nedarvet orden som rektorene blir sosialisert inn i med en gang de inntreer i rollen.

### 5.2.1 Institusjonaliserte normer

I vårt utvalg har rektorene variert fartstid i kommunen, og vi ser allikevel en sosialisering av normene i våre funn. En rektor uttaler i forhold til dette «*Så det er noe med å få, ja, trykke på de riktige knappene så man får de pengene man trenger (...) og da vet jeg kanskje hvem jeg skal snakke med da for å få noe til å skje*. Kulturen i kommunen setter da rammer for rektoren og det oppstår et forventningspress om at rektoren skal oppføre seg i henhold til den rådende kulturen (Vanebo, 2017, s. 138). Våre funn viser både en frivillig og ufrivillige vertikal lojalitet til de formelle rammene. En rektor sier «*Hva skal jeg si da? Altså du du kan si og mene hva du vil om det, men du må følge de rammene som er allikevel og det må du jo. Det må du jo egentlig da*». Flere informanter beskriver det å forholde seg til linja og tjenestevei som godt sosialiserte normer blant rektorene. En rektor sier følgende om dette «*jeg har foreløpig og inntil nå da ikke hatt behov for å ytre meg i noen annen forstand enn i linja på en måte. Og i de foraene som har vært egnet da*». Informantene er opptatt av å ytre seg i egnede fora og i linjen, og vi mener da å se at dette er en del av ytringskulturen i kommunen.

Fritt ord og Fafo (Trygstad & Ødegård, 2022, s.10) viser til at det kan være arbeidsgivers ønske å begrense ytringer av hensyn til effektivitet, omdømme og eller for å minimere usikkert og uforutsigbarhet, men det er ikke gitt at arbeidsgivers interesser er legitime. Vi er kjent med at rektorene i vårt utvalg har fått utdelt en kommunikasjonsstrategi i forbindelse med at kommunen har en pågående skolestruktur sak. I strategien er det føringer på at kun kommunedirektøren eller alternativt den han delegerer til, kan uttale seg til pressen i saken. Rigide strukturelle rammer vil kunne påvirke handlingsrommet til den ansatte og den enkeltes mulighet til å delta i den offentlige debatten (Karp, 2019, s. 76). I samme kommune åpner de etiske retningslinjene opp for at ansatte har en grunnleggende rett til å delta i den offentlige debatten, også om kommunens virksomhet. Selznick i Christensen et.al. (2021, s. 56) trekker et skille mellom de formelle normene og uformelle normene i en organisasjon. De formelle normene er i kommunens tilfelle retningslinjer og strategier vi har beskrevet. I tillegg viser Selznick til at organisasjoner utvikler uformelle normer. De uformelle normene er kulturbetinget, de «sitter i veggen» og må læres, internaliseres og sosialiseres over tid av de ansatte (Christensen et.al, 2021, s. 57). Vi ser at selv om de etiske retningslinjene åpner for deltakelse i den offentlige debatten, så vil vi påstå at de rådende uformelle normene stiller forventninger til rektorene om at de uteblir fra den offentlige debatten. Det kan også henge sammen med at de etiske retningslinjene ikke innad viser en bestemt retning, når både omdømmetenkning trekkes frem som en viktig verdi og det samtidig legges vekt på at ansatte kan delta i den offentlige debatt, samt at rektorene har erfaringer med hva som har skjedd når ansatte har ytret seg. Gjennom

offentlig debatt kan det være tilfeller hvor den enkelte ansatte også utsetter kommunens omdømme for et press.

En rektor viser i følgende sitat til at hun deltar i en fagforening og nevner dette i forhold til å delta i den offentlige debatten: *“Også er jeg i [...]forbundet(...). Der har jeg fått vært med, blant annet i en gruppe med ungdomsskolerektorer i hele landet som har sett på også intervjuet elever her, sett på hvordan vi ønsker at kommende ungdomsskolen kanskje kan være. Hvis det skal skje endringer mer praktisk rettet for eksempel, eller? Da føler jeg virkelig at jeg har fått lov til å, bort fra den skolen her, men tenke litt sammen med andre i samme, men om jeg skulle gått ut og deltatt?”* Berit stiller selv spørsmål ved om deltakelse i fagforeningen handler om å delta i den offentlige debatten. Berit får her bidratt med sin faglige kompetanse inn i omstilling og endringsarbeid, men er mer usikker når det gjelder å delta i den offentlige debatten. Amelie og Dahle (2016, s. 98) viser til at takhøyden for ytringsfriheten er mer begrenset i kommunene enn i andre deler av offentlig sektor. De stiller spørsmål ved om den lave takhøyden har smittet over på skolene. Det å bli frosset ut og anklages for illojalitet er et stempel som er vanskelig å bli kvitt, og en rekke historier fra skoleverket som har nådd offentligheten gjennom pressen kan ha stor betydning for våre informanternes deltakelse i den offentlige debatten (Amelie og Dahle, 2016, s. 99).

Institusjonene, som rektorene representerer, kan kategoriseres som «levende institusjoner», hvor det finnes tre typer strukturer: en adferdsstruktur, en meningsstruktur og en ressursstruktur, March & Olsen (1989) i Olsen (2014, s.48). I institusjonen er det skrevne og uskrevne regler, rutiner og arbeidsmåter som definerer hvordan de ulike rollene skal utføres. På bakgrunn av hva rektorene sier, og hva som står bl.a i kommunens kommunikasjonsstrategi i saken om skolestruktur, virker det til å være tydelige forventninger knyttet til at rektorene ikke skal ytre seg utenfor linja. Et funn i vår undersøkelse er at rektorene uttaler seg om et spill og en etablert tjenestevei, dette tolker vi som en etablert kulturell kontekst i denne kommunen. De kontekstuelle rammebetingelser, som blant annet kan innbefatte kommunikasjonsstrategier, kan påvirke spenningen mellom lojalitet og faglig uavhengighet. En av rektorene beskriver hans rammebetingelser som et spill *«Nei altså hvis. Hvis det er noe som? Som jeg på en måte er uenig i at Vi som skole skal gjøre for det Politikere har bestemt det. Eller så må jeg gå min Min vei da. Eller så gå den styringsvei nei hva heter det tjenestevei (....)? Så er jo. Det er jo et. Det er jo på en måte et. Spill da»*. I tillegg til tjenestevei og hierarki beskriver Karp (2019, s. 76) at lederen må ha evne til å se muligheter og kunne ta beslutninger, og kunne håndtere intern politikk, maktkamper og spillet som foregår. Rektorene i vårt utvalg benytter både tjenestevei som en formell rammebetingelse, og spillet som en uformell norm.

Olsen (2014, s. 43) peker på at styrken i et demokratisk styresett er avhengig av det institusjonelle fundamentet, om dette er solid, vaklende eller fraværende. Ifølge Olsen (2014, s.43) kan institusjoner skape politisk handlingsrom, men også representere hindringer i spenningen mellom tillit og kontroll. Rektorene viser en sterk lojalitet til arbeidsgiver og arbeidsplassen, dette kan både være funn på et solid fundament, men på den andre siden vise et vaklende fundament gitt hindringene i handlingsrommet. Tranøy et.al. (2016, s. 19) trekker et skille mellom tykk og tynn institusjonalisme. Den tynne varianten tar utgangspunkt i at enkelt individer vil forsøke å maksimere egen nytte, den tykke varianten tar utgangspunkt i at sosialiserte handlingsnormer hjelper oss å ta passende valg i en kompleks virkelighet. Et mulig funn er da at rektorene i vår gruppe har en tykk variant av institusjonalisme, der de med formelle og uformelle normer velger passende strategier i sin hverdag.

Rektorene balanserer måten de opplever spenningen i forholdet mellom faglig uavhengighet og lojalitet ved å bruke «et spill», som sikrer at de ytrer seg. Ytringene blir formidlet innad i organisasjonen, men uten at rektorene står som offisiell avsender. Offisielt er dermed rektorene fortsatt lojale til beslutningene, noe vi mener understøtter at lojaliteten er institusjonalisert.

### 5.2.2 Ytringskultur

Rektorene i vårt utvalg viser både til formelle og uformelle normer som påvirker deres lojalitet i forhold til den faglige uavhengigheten. Tillit til organisasjonen er viktig og da særlig tillit til skolen og om beslutninger er rettferdige og fornuftige. En legitim institusjon bidrar til å utvikle og vedlikeholde et fellesskap bygd på autoritet, og sjansene for innbyrdes strid mellom grupper og individer reduseres (Olsen, 2019, s. 45). I institusjoner forekommer meningsstrukturer i form av etisk-moralske koder og situasjonsoppfatninger som rettferdiggjør den gjeldende adferdsstrukturen March & Olsen (1989) i Olsen (2014, s.48).

I den aktuelle kommunen er det blant annet etiske regler, som rettferdiggjør hvorfor det er som det er med forventninger til rollen. Institusjonens grad av autonomi vil være påvirket av forholdet mellom tillit og kontroll i styringen. Graden av forholdsregler i styringen sier noe om graden av tillit. Dersom det unnlates å ta forholdsregler i en situasjon preget av usikkerhet vil dette si mye om tilliten i handlingsdimensjonen (Tranøy et.al, 2016, s. 14). Kommunen har via kommunikasjonsstrategien vist at de tar forholdsregler, sånn sett kan det tolkes som at kommunen ikke har tillit til at rektorene kommer til å ytre seg i tråd med kommunens standpunkt. Ytringskommisjonen rapport (NOU 2022:9, s.311-312) hevder at retningslinjer kan være begrensende, det kan bli vanskeligere å få kontakt med de som faktisk kan saken og utvelgelse av informasjon kan basere seg på hva som er mest hensiktsmessig å gi ut. En viktig demokratisk verdi er prosesser som bidrar til en opplyst opinion, slik

at folket får den informasjonen de trenger for å treffe fornuftige valg på egenhånd (Olsen, 2019, s. 54).

I kommunen er det også en ressursstruktur som sikrer ressurser, og som gjør det mulig å handle som det forventes og det sanksjoneres når noen ikke handler i tråd med adferdsstrukturen. Slike institusjoner gir påbud og veiledning om forventet oppførsel og de gir begrunnelser for beslutninger som oppleves som legitime i en institusjonell kontekst (Olsen, 2014, s.48). For våre rektorer vil reaksjoner på tidligere offentlige ytringer kunne oppleves som påbud om forventet oppførsel. Alt i alt opererer rektorene innenfor en sterkt institusjonalisert kontekst, og det preger handlingsrommet og ytringsrommet til rektorene.

Begrensninger i ytringsfrihet til rektorene kan bidra til en mindre opplyst offentlig debatt og være en direkte trussel for demokratiet. Jakhelln (2004, s.16) hevder at ansatte som er nært knyttet til ledelsen må anta at ytringsfriheten er mer begrenset enn den er for de øvrige ansatte. Vi får funn på at dette gjelder rektorene i vårt utvalg, de kan i kraft av sin stilling sitte på mer fortrolig informasjon enn de øvrige ansatte og opplever med dette en større begrensning i ytringsfrihet. En rektor uttaler dette i forhold til ansattes ytringsfrihet opp mot egen opplevd ytringsfrihet «(..) *Jeg står også ansvarlig for helt andre, for andre rammer og økonomi. Det gjør ikke de. Nei, så de har en del friere rolle til å komme å utrykke seg og i forhold til det da. Og det gjør de jo, til meg da*». Rektoren beskriver en friere rolle for de ansatte. Allikevel har vi flere eksempler på at ansatte sender ytringer oppover i linja, via nærmeste leder, før de ytrer seg i offentligheten. Vi har ikke klart å finne at det er en skriftliggjort rutine, men det virker til å være en del av de uformelle normene i organisasjonen. Og for oss framstår dette også som et funn knyttet til institusjonalisert lojalitet. Forsker Anine Kierulf (Amelie og Dahle, 2016, s. 213) viser til at samfunnsborgere har et ansvar og dette er særlig viktig hvis du er en fagperson. “Det er et stort tap for samfunnet vårt ikke å få høre hva som er galt med skolen din, sykehuset ditt og så videre sier Kierulf”

Våre funn tyder på at den opplevde ytringskulturen i kommunen gir tilgang på et snevrere ytringsrom enn hva juridisk sett burde være, og det kan få relativt store konsekvenser.

Policyutforming på et policy-område er avhengig av en opplyst og åpen fagdebatt (Vabo et.al., 2020, s.114-116). Rektorene i vår studie gir ikke uttrykk for at de er i direkte kontakt med politikere. En rektor sier bl.a. at hvis politikerne skal få hennes mening, så må de be om dem. Og nå er det ingen fora hvor politikere møter fagpersonene i skolefeltet. Politikerne er dermed avhengige av at hva som formidles i linja fra rektorene, formidles fritt og uten sensur.



Til nå har vi diskutert den vertikale lojalitetens betydning for rektorenes mulighet til å ytre seg. Men, rektorene inngår i et skoleledernetverk hvor også horisontal lojalitet er av betydning. Store beslutninger og endringer kan ha betydning for skoleledergruppas horisontale lojalitet. Vårt utvalg står ovenfor en stor endring i forbindelse med kommunens skolestruktursak. Den horisontale lojaliteten kan vise seg å være både frivillig og ufrivillig. Den horisontale ufrivillige lojaliteten handler først og fremst om følelsen av gruppepress fra jevnbyrdige. Den horisontale frivillige lojaliteten kjennetegnes av uproblematiske forpliktelser (Arvidson & Axelsson, 2021, s. 59).

Flere av våre informanter viser til en sterk horisontal lojalitet i rektorkollegiet, en av rektorene sier følgende «*Jeg føler at jeg får ytret meg allikevel, for jeg bruker kanskje mer de de jeg har rundt meg eller de jeg har over meg eller til å kunne ytre meg*». Slik vi tolker denne rektoren kan en være tryggere på faglig uavhengighet i rektorkollegiet, i dette kollegiet kan man ytre seg. Gruppen viser også til at de sammen har benyttet sin horisontale lojalitet til å si ifra når de opplevde forhold som ikke var bra. En av rektorene sier følgende «*Det var den ene perioden det fløt lite grann. Hvor vi ikke var fornøyd, og vi sa fra om det og jeg føler og at vi har vært et ganske sammensveiset team i ledergruppen, og hvis vi har vært uenige, så har ikke det vært noe farlig å snakke om.*» En annen rektor beskriver den samme situasjonen og viser til at rektorene i fellesskap utarbeidet et skriv «*Nå må vi bare formulere altså så jeg var med og formulerte et dokument (..) Ok, dette er en ytring som er ganske krass egentlig. Og jeg opplevde at det tatt på alvor da. Og at de faktisk begynte å ta tak i tingene med utgangspunkt i dokumentet*». Gruppen viser her at de sammen kan benytte sin lojalitet til å si ifra om egen situasjon i egen organisasjon.

I skolestrukturdebatten har vi ikke funn på at rektorene i fellesskap har mobilisert eller vist horisontal lojalitet til hverandre i situasjonen. Når rektorene går sammen og formulerer en skriftlig klage til sin ledelse, betyr dette at de bryter en lojalitet og viser lojalitet i en annen binding (Arvidson og Axelsson, 2021, s. 63). I dette tilfellet sto den horisontale lojaliteten sterkere enn den vertikale. I skolestrukturdebatten tolker vi at den vertikale lojaliteten trumfer den horisontale, en rektor sier følgende: «*Jeg har blitt spurt av FAU hva de tenker og da har jeg bare svart at de tankene skal du få når alt er bestemt. Ja, for dem får ikke mine tanker om det? Nei, jeg synes ikke det er riktig, nei. De har spurt ja, men jeg gir ikke noe uttrykk for det. Jeg kan nok gjøre det i rektorkollegiet for eksempel, sånn sett hvis noen spør om det. Ikke noe farlig det. Men til foreldrene gjør jeg ikke det*». Utsagnet her kan tyde på at ingen i rektorkollegiet har spurt denne rektoren om hva han mener i debatten. Rektoren viser allikevel en trygghet i den horisontale lojaliteten til å dele sine meninger hvis noen spør.

Det har, ut ifra vår kunnskap og forståelse, ikke vært lagt opp til en faglig diskusjon i skoleledergruppa hvor skolestruktur er diskutert. Det betyr at ev. faglig uenighet ikke har kommet til overflaten, og dermed er heller ikke den horisontale lojaliteten satt under press i den saken. Rektorene kan være faglig uenige, uten at det kommer til syne, og kan tyde på en ytringskultur som ikke legger til rette for en åpen og fri fagsamtale.

### 5.2.3 «Det byråkratiske etos» framfor «det demokratiske etos»

Rektorer står i et evig krysspress, som mellomledere gjør i alle sektorer. Vi har tidligere vist til at rektorene har en misforstått lojalitetsforståelse, i sitatet under kommer både den forståelsen og opplevelsen av krysspresset i rollen til uttrykk. *“Alle ønsker i utgangspunktet tenker jeg, i hvertfall for min egen del å være lojal. Man vil jo det, fordi da fungerer verden best. Men samtidig på bekostning av hva? Og da er det man kommer i en sånn skvis da som skoleleder at det skal man være lojal på bekostning av elevene og lovverket og hva de har krav på i forhold til opplæringsloven. Eller skal man være lojal mot organisasjonen og hierarkiet”*. Rektorene skal som offentlig ansatte oppfylle alle verdier i det offentlig etos, både de byråkratiske og de demokratiske (Lundquist, 1998, s.64).

Offentlig sektor har vært preget av en reformbølge innført på 80 tallet under merkelappen New Public Management, reformen nedtoner forskjellen mellom offentlig og privat sektor og har fokus på målstyring (Christensen et.al., 2021, s. 15). Reformbølgen utfordrer Jacobsen sitt tradisjonelle syn på en uklar blanding mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Motsetningen er logikken i New Public Management der det kreves klar prioritering og ofte med økonomiske hensyn (Christensen et al. 2021, s. 62). Prioritering med økonomiske hensyn er klare funn i vår undersøkelse, en rektor sier følgende *“Ja nei, jeg har tatt det opp med min sjef da, når vi har samtaler. Rett og slett, direkte i møte. Liksom her er en mulighet men er det mulighet for å få midler til det. Sånn foreløpig er det ikke det da”*. I våre funn kan vi se en tendens til at de byråkratiske verdiene står sterkere enn de demokratiske. Samtidig er forventning til vekting av de byråkratiske verdiene på bekostning av de demokratiske verdiene i rektorrollen, det rektorene selv gir mest uttrykk for at de opplever som vanskelig. Her opplever rektorene en reell spenning i tråd med våre teoretiske antakelser. For rektorene oppstår det en lojalitetskonflikt i bindingen mellom to lojaliteter, i dette tilfellet eleven og organisasjonen. Forholdet kan defineres som en lojalitetskonflikt da rektoren både har binding til eleven for eksempel i form av lovverk og opp mot ledelsen i form av å være politisk lojale (Arvidson & Axelsson, 2021, s. 90). Samtidig viser ikke våre funn at rektorene benytter seg av ytringsfriheten i rollen, for å løfte problemstillingene slik at politikere og samfunnet

som helhet får tak i dem. Rektorene må balansere mellom det å være politiske lojale til ledelse og på den andre siden fatte avgjørelser på et solid faglig grunnlag (Christensen et.al., 2021, s. 73). Rektoren beskriver her en lojalitetskonflikt mellom elevene på den ene siden og organisasjonen og hierarkiet på den andre siden. Rektorer må i krysspreset avveie ulike lojaliteter opp mot hverandre.

Jacobsen (1960, s.20) beskriver at det kan oppleves rollekonflikter og kryssende forventninger i forholdet mellom faglig uavhengighet og lojalitet i embetsmannen sin rolle. Den offentlige tjenestemann skal være politisk lojal og på den andre siden representere sitt fag og fritt legge frem sine synspunkter. En av våre informanter beskriver denne balansen i rollen *“Det prøver man jo å balansere så godt man kan, men. Og det spørs litt hvem man ser seg som da. Hvem er jeg er for? Og det er helt klart, at man er her som kommunens representant”*. Rollekonflikter oppstår gjerne i mellomleder rollen, der rektoren kan møte krav både fra høyere sjefer og fra ansatte (Arvidsson & Axelsson, 2021, s. 83). Kompleksiteten er stor for ledere i offentlige organisasjoner, deres roller er komplekse og de hensyn som skal ta er mangfoldige (Christensen et.al, 2021, s. 62). Presset på rektorene til faglig uavhengighet i sin rolle vil derfor være stort og mangfoldig.

Lundquist (1998, s. 72) viser til at embetsmannen får en mye bredere demokratisk rolle, ikke bare når det gjelder å implementere politikernes beslutninger, men også i forholdet mellom det offentlige og medlemmene i samfunnet. Vi ser i våre funn en sterk vertikal lojalitet og er bekymret for at en misforstått lojalitet kan være en fare for at ansatte i skolen vegrer seg for å delta i den offentlige debatten. Dette er særlig bekymringsfullt når skolen har et eget ansvar for å gjøre elevene rustet til å bruke ytringsfriheten. Etter vår mening ville rektorenes offentlige etos bli styrket ved at de deltok i den offentlige debatten. Ytringskommisjonen (NOU:9, 2022, s. 25) peker på skolen som en nøkkel for å gjøre folk rustet til å bruke ytringsfriheten og kommer med anbefalinger rettet mot skoleverket for å sikre at alle gjøres i stand til å bruke sin ytringsfrihet.

### 5.3 Konsekvenser for demokratiet

Vi har tidligere påpekt at lojaliteten i embetsmannsrollen er institusjonalisert, rektorene anser ikke at det er spenninger mellom lojalitetsplikten og ytringsfriheten i embetsmannsrollen fordi de er lojale. Her kan vi også se tegn til at rektorrollen også er institusjonalisert, i hvert fall internalisert hos den enkelte rektor. Det betyr at i offentligheten, som borger, opptrer de også som rektorer. Det er kun helt i private settinger de gir uttrykk for egne meninger.

Både Grunnloven §100 og EMK art. 10 gir de ansatte et vern for ytringer som har et politisk innhold. Ansattes manglende deltakelse i den offentlige debatt kan handle om usikkerhet som Sivilombudet viser til, på den andre siden kan det handle om en misforstått lojalitet. Ytringskommisjonen viser til en misforstått lojalitet der flertallet tror lojalitetsplikten strekker seg mye lenger enn den faktisk gjør. Mange oppgir hensynet til lojalitet som en viktig årsak til at de ikke ytrer seg om politiske eller samfunnsmessige forhold. Den misforståtte lojaliteten kan både handle om arbeidstakere som på eget initiativ begrenser sin deltakelse i den offentlige debatten, men også at arbeidsgivere signaliserer et krav om taushet som det ikke er hjemmel for i lov (NOU 2022:9, s. 312-313). Det er viktig for demokratiet at arbeidsgivere ikke begrenser arbeidstakernes ytringsfrihet lenger enn nødvendig, slik at man ikke begrenser muligheten for en opplyst debatt (Jakhelln, 2004, s.12).

Jakhelln (2004, s. 13) påpeker viktigheten av at arbeidstakere har adgang til å uttale seg om forhold som har sammenheng med deres arbeidsforhold. Dette da arbeidstakere kan sitte inne med en betydelig innsikt som er viktig for å belyse forholdet i debatten. En rektor uttaler at de ikke har opplevd å bli stoppet, men flere gir uttrykk for at de ikke har hatt et behov for å ytre seg. Når våre informanter velger eller ikke velger å benytte seg av ytringsfriheten vil dette handle både om den enkeltes frihet og rett til ytre seg, men også samfunnets rett til å motta informasjon og kunnskap (NOU 2022:9, s. 304). Våre funn viser at den vertikale lojaliteten og forpliktelsen i rollen står sterkt hos våre informanter, også i borgerrollen.

Ytringskommisjonens rapport viser til at rundt ti prosent av befolkningen deltar jevnlig i offentligheten med ytringer om politikk eller samfunnsliv (NOU 2022:9, s. 14). Vi vet at vårt utvalg er et godt utdannet utvalg og at de mest sannsynlig i mange debatter kunne opplyst den offentlige debatten. Vårt utvalg skiller seg ikke ut sammenlignet med resten av befolkningen når det gjelder deltakelse i den offentlige debatt som offentlig ansatt. Flere svarer, som befolkningen, at de rett og slett ikke ønsker å delta (NOU 2022:9, s.14). En rektor i vårt utvalg viser også til dette synspunktet: *«Eller har følt at jeg ikke kan ytre meg og ha veldig behov for å ytre meg om noe»*. På den ene siden mener vi her å se at våre informanter begrenser sin egen ytringsfrihet opp mot sin rolle som rektor, men vi ser ikke i våre funn at de pålegges denne tausheten av arbeidsgiver. På den andre siden kan historier i pressen og andre ansattes erfaringer med å uttale seg offentlig heve terskelen for å delta i den offentlige debatten.

Ytringskommisjonen (NOU 2022:9, s.96) viser til at vegringen for å delta i en offentlig debatt blant annet kan handle om medias fremstilling i disse sakene. Det er gjerne negative erfaringer som blir presentert i media når ansatte deltar i den offentlige debatt. Disse sakene kan omhandle alvorlige

hatefulle ytringer, trusler og ulike former for sjikane. Ønske om å ikke delta i den offentlige debatt som offentlig ansatt kan handle om en vegring med tanke på å gjøre seg selv sårbar, men også som vises til i St. meld nr. 26 (2003 – 2004, s.10) av frykt for represalier fra arbeidsgiver. Departementet er opptatt av å styrke den ansattes ytringsfrihet og ser verdien av større deltakelse i den offentlige debatt. I stortingsmeldingen peker departementet på utfordringen i hvor stor grad og hvor langt det er mulig å gjøre en avklaring av begrepet illojalitet for å fjerne usikkerheten. Departementet vil i større grad styrke rettssikkerheten slik at ansatte bruker retten til å varsle allmennheten om sterkt kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Demokratiet er i en deliberativ demokratitradisjon avhengig av at borgere får tilgang til alle relevante argumenter (Olsen, 2014, s.131), slik at man kan danne seg velbegrunnede standpunkt som man igjen kan handle på bakgrunn av. Rektorene våre i borgerrollen har mye å bidra med for å belyse skolefaglige diskusjoner. Ved at de nesten helt avstår fra å delta i debatten, uansett grunn til at de avstår, betyr at den offentlige samtalen blir fattigere. Olsen viser til at «institusjoner og aktører har konkurrert om å fortolke og gi den politiske styringen et normativt, kunnskapsmessig og organisatorisk grunnlag» (Olsen, 2014, s.132). En ting er at rektorene ikke uttaler seg i embetsmannsrollen ut av lojalitet til hierarkiet. Men, når de i tillegg uteblir fra fagdebattene i borgerrollen, så blir det kun den administrative ledelsen i kommunen som kan formidle perspektiver på hvordan skolen best skal styres overfor politikere. (Rønning & Lesjø, 2016, s.226). Politikere er også avhengig av en fri og åpen offentlig samtale, for å ha best mulig kunnskapsgrunnlag før vedtak besluttes.

Vi har her vist til at det kan være en utfordring for demokratiet at fagfolk avstår fra den offentlige samtalen. Samtidig kan det at rektorene forholder seg lojalt til hierarkiet, at de ikke uttrykker faglig uenighet, føre til at den generelle tilliten i samfunnet til skolen som institusjon opprettholdes. Rektorene gjør ingenting bevisst, verken i embetsmannsrollen eller borgerrollen, som gjør at enkelte grupper i samfunnet mister tillit til dem. De er en rektor for alle. Et institusjonelt syn på tillit viser til at «gode institusjoner kan ha positive virkninger for samhandlingen mellom personer over et bredt spektrum av ulike samhandlingsinstitusjoner» (Grimen, 2011, s. 84). Gode institusjoner gjør at folk ikke må ta alle mulige slags forholdsregler, og det er noen ting som gjør at institusjoner anses som pålitelige blant annet verdier og hegning om eget rykte (Grimen, 2011, s. 85).

Rektorene er bevisste på hvordan de framstår, og at de selv i borgerrollen representerer skolen. En god institusjon er bevisst på hvordan den framstår, fordi det kan legge føringer på samhandlingsmulighetene til institusjonen (Grimen, 2011, s. 91). I det perspektivet blir det rasjonelt for rektorene å avstå fra å delta i debattene. Siden det kan påvirke hvilke samhandlingsmuligheter

de har i jobben sin. Grimen (2011) viser også at påliteligheten i institusjonene krever bestemte typer «innovervendt selvjustis» (Grimen, 2011, s. 94). En god institusjon «må gjøre det rasjonelt for dem som befolker den å forfølge dens målsetninger, heller enn sine egne interesser». Det handler om å få et sett av verdier til å ha forrang over andre verdier og aktørenes egeninteresse og få aktørene til å handle i institusjonenes interesse, også når det strider mot aktørenes egeninteresser (Grimen, 2011, s. 94-95). Det at rektorene anser at de er rektorer døgnet rundt, kan altså være et uttrykk for at skolene i den aktuelle kommunen er en god institusjon i en institusjonell kontekst. Rektorene handler i institusjonens interesse, selv når de er i borgerrollen.

Gode institusjoner fungerer slik at de rammer inn samfunnsaktiviteter uten at borgerne trenger å bekymre seg for dem (Grimen, 2011, s.101). Folks tillit til myndigheter og de offentlige institusjonene brukes ofte som en indikasjon på hvor godt et demokrati fungerer (DFØ, 2021). Sosial tillit, som er den type tillit beskrevet over, er viktig blant annet fordi folk som stoler på andre deltar mer i politikken og samfunnet ellers. Så selv om rektorene uteblir fra den offentlige samtalen selv i borgerrollen, så kan det være et uttrykk for at de er en del av en god institusjon, som igjen gjør at den sosiale tilliten til institusjonene og mellom folk blir bedre. Og hvis tilliten mellom folk er god, så deltar folk mer i samfunnet. På den måten kan det som er en fare for demokratiet, også være en opprettholdende faktor for den generelle tilliten i samfunnet og i forlengelsen av det også være en opprettholdende faktor på det relativt godt fungerende demokrati som er i Norge.

## 6.0 Oppsummering og videre forskning

Vår problemstilling var:

*«Hvordan oppleves spenninger mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten for et utvalg mellomledere?»*

Mellomlederne vi hadde i vårt utvalg er rektorer i en mellomstor kommune i Innlandet. Vi gjennomførte semistrukturerte dybdeintervjuer, samtidig som vi innhentet styringsdokumenter fra den aktuelle kommunen. Vårt utgangspunkt var tre teoretisk utledede spenninger, som vi antok at påvirket hvordan informantene opplevde forholdet mellom yringsfriheten og lojalitetsplikten. Våre funn er at rektorene opplever spenninger i samsvar med de teoretisk utledede spenningene, men at rektorene i stor grad viser vertikal lojalitet. Den vertikale lojaliteten gjør at de i liten grad benytter seg av yringsfriheten de har, eller vurderer å benytte seg av den. Våre funn tyder på at det handler om en sterkt institusjonalisert lojalitet i kommunen.

I balanseringen av «det byråkratiske etos» opp mot «det demokratiske etos» opplever rektorene tydelige lojalitetskonflikter i embetsmannsrollen. Den økonomiske situasjonen legger press på hvordan skolene må prioritere ressursene. Her opplever rektorene en spenning mellom lojalitetsplikten og yringsfriheten, uten at de ytrer seg utenfor linja. I skjæringspunktet mellom forventningene til lojalitet og faglig uavhengighet, opplever rektorene spenninger. Forståelsen av lojalitetsbegrepet og omdømmetanking i rollen, gjør allikevel at rektorene ikke ytrer seg. De uttrykker heller ikke ønsker om å delta i den åpne, offentlige samtalen.

Den tredje spenningen vi har sett på, er i skjæringspunktet mellom embetsmannsrollen og borgerrollen. Forventningene som ligger til embetsmannsrollen, påvirker også hvem de velger å være i borgerrollen. Vi ser at rektorene har en institusjonalisert lojalitet til egen organisasjon, og det påvirker deres forståelse av lojalitetsplikten. Rektorene forholder seg til en hverdagslig forståelse av lojalitetsplikt. Det at rektorene forholder seg til en hverdagslig forståelse begrenser i stor grad hvilke ytringer de anser som mulige å komme med, både i embetsmannsrollen og i borgerrollen. Vi mener også å se hvordan yringskulturen preger rektorenes forståelse av lojalitetsplikten, og dermed også implisitt preger hvilken yringsfrihet de har som arbeidstakere.

Konsekvensene av at lojalitet er institusjonalisert er, slik vi ser det, mange. Det fører til at rektorene velger å ikke uttale seg, velger å ikke si meninger som kan gå på tvers av hva som er bestemt i styringskjeden uansett hvilken setting de er i. De opplever ikke spenninger knyttet til forventninger til skolelederrollen opp mot friheten de har som arbeidstakere, eller som borgere, som sterk, fordi lojaliteten de kjenner til hierarkiet styrer handlingene. I borgerrollen styres rektorene i stor grad av

forventningene til dem i embetsmannsrollen. Det betyr at de, som eksperter på sitt felt, velger å utebli fra den åpne, offentlige samtalen, fordi de blant annet ønsker å bevare tilliten til seg som rektor. I spenningen mellom vektingen av «det demokratiske etos» opp mot «det byråkratiske etos» opplevde vi størst engasjement fra rektorene. Det er når budsjett skal balanseres opp mot elevenes rettigheter. Her får rektorene et behov for å si ifra, de tar i bruk hva de selv kaller «spillet» og den faglige autonomien skinner igjennom. Her ser vi en kollisjon i ulike vertikale lojaliteter, som påvirker rektorenes opplevelse av spenningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikten.

Vi har tidligere i vår studie diskutert overførbarheten og generaliseringspotensialet. I dette ligger også mulige nye studier på temaet. Det vil f.eks. være interessant å se på om lojalitet er institusjonalisert i andre kommuner, om størrelsen på kommunene har noe å si, om det sterke fagfellesskapet mellom skolelederne har noe å si for dette og om det kan oppleves sånn på tvers av de offentlige sektorene. Det ville også vært interessant å se om vi hadde funnet samme institusjonalisering av lojalitet i kommuner som ikke er preget av skolestrukturdebatt, eller i andre offentlige sektorer. Videre forskning på hva som begrenser arbeidstakeres ytringsfrihet mener vi er relevant, da virksomheter er forpliktet til å arbeide for godt ytringsklima jf. arbeidsmiljøloven. Videre mener vi det er interessant å forske på misforstått lojalitet, som fenomen. Hvilke konsekvenser har det for arbeidstakere, organisasjoner, beslutningstaking mm når hverdagsbetydningen av lojalitet og lojalitetsplikt blir førende.

Vi har pekt på at det er en demokratisk utfordring, når fagfolk uteblir fra faglige debatter. I et demokratisk perspektiv ville det vært interessant om vi fant samme funn i andre sektorer, er det slik at fagfolk i offentlig sektor unngår å delta i offentlige debatter, eller er det kun slik i vår studie? Hvis det er slik på tvers av sektorer, så vil vi argumentere for at det er en demokratisk utfordring. Hvis det kun viser seg å være i skolesektoren, så er det en utfordring når det kommer til utformingen av policy på skolefeltet.

Samtidig har vi sett på hva tillit har å si for utøvelsen av rollen, og vi vet at tillit til institusjoner fører til generalisert tillit i befolkningen. Noe som igjen er en grunnforutsetning for et velfungerende demokrati. Så, på den ene siden vil våre funn kunne peke på en utfordring for demokratiet, at rektorene uteblir fra samtalen, på den andre siden vil det kunne være en opprettholdende faktor for tillit til institusjoner, som igjen er en grunnstein i vårt demokrati.



## 7.0 Litteraturliste

Amelie, M. & Dahle, D.Y. (2016). *Moderne munnkurv. Ansatte ytringsfrihet i dagens Norge*. Gyldendal Norsk forlag.

Andersen, S.S. (2013). *Casestudier, forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2.utg). Fagbokforlaget.

Arvidson, M. & Axelsson, J. (2021). *Lojalitetskonflikter*. Studentlitteratur AB.

Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3.utg). Cappelen Damm Akademisk.

Braun, V. & Clarke, V. 2006. «Using thematic analyses in pshycology. *Qualitative research in psychology*, 3 (2). s.77-101.

Clark T., Foster L., Sloan L. & Bryman A. (2021). *Bryman's Social Research Methods*. (6th. Edition). Oxford University Press

Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. (4 utg.) Sage Publications, Inc

Elvestad, M. (2012). *Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold*. 21.03.2012 s.130-142

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3088-2011-03-04-03>

Fletcher, T. W. (1958). *The nature of administrative loyalty*. *Public Administration Review*, 18(1), s. 37-42.

Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget

Grimen, H. (2011). *Gode institusjoners betydning for tillit*. I Skirbekk og Grimen: *Tillit i Norge*. Res Publica

Hood, C. (1991) *A public management for all seasons?* *Public Administration* 69. Denne artikkelen er kun tilgjengelig pa campus. Søkes opp i databasen Wiley som du finner her: <https://www.inn.no/bibliotek/soeke-og-vurdere/databaser>.

Høyer, H. C., Kasa, S. og Tranøy, B. S. (red) (2016): *Tillit, Styling, Kontroll*. Universitetsforlaget. Kap. 1 og 3

Irgens, E. J. (2016). *Skolen, Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Fagbokforlaget.

Jacobsen K.D. (1960) *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Finnes på: [http://pacem.no/wp-content/uploads/2008/10/PACEM-2-2008-4-Jacobsen Lojalitet n%C3%B8ytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.pdf](http://pacem.no/wp-content/uploads/2008/10/PACEM-2-2008-4-Jacobsen%20Lojalitet%20n%C3%B8ytralitet%20og%20faglig%20uavhengighet%20i%20sentraladministrasjonen.pdf)

Jakhelln, H. (2004) *Ytringsfrihet i arbeidsforhold*. TemaNord 2004:509- Ytringsfrihet og konstitusjonelt vern. Nordisk Ministerråd. s. 47-128. Utskrift fra Lovdata - 24.10.2023.

Karp, T. (2019). *God nok ledelse: Hva ledere gjør i praksis* (1. utg.). Cappelen Damm akademisk.

Kristiansen, A. (2011). Skolens rolle i utviklingen av tillit. I Skirbekk og Grimen: *Tillit i Norge*. Res Publica.

Lillejord, S. (2011). «Kunsten å være rektor». I Møller, J og Ottesen, E. *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget.

Lundquist, L. (1998) *Demokratins Vaktare: ambetsmannen och vart offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur. Kapittel 2.

Møller, J. (2011). Rektorers profesjonsforståelse – faglig autonomi og administrativ underordning. I Møller, J og Ottesen, E. *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget.

Møller, J og Ottesen, E. (2011) *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget.

Olsen, J. P. (2014): *Folkestyrets varige spenninger*. Universitetsforlaget.

Oppen, M., Mørk, B.E og Haus, E. (2021): *Kvantitative og kvalitative metoder i merkantile fag: en introduksjon*. Cappelen Damm akademisk.

Rose, L. (2014) *Demokratiteori- forventninger og virkelighet*. I Baldersheim, H & Rose, L. (red). (2014): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3.utg.) Fagbokforlaget.

Rønning, R. og Lesjø, J. H. (2016). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats og kommunalkunnskap*. (4.utg). Fagbokforlaget.

Trygstad, S. C. og Ødegård, A. M. (11.august 2022). *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv*. (Fritt ords monitorprosjekt om status for ytringsfriheten i Norge 2020-2022). Stiftelsen Fritt Ord og Forskningsstiftelsen Fafo.

<https://frittord.no/attachments/8b87756df58d08f3e356332bbfbd0cf755ed7b3a/209-20220901134854550051.pdf>

Vabo, S. I., Klausen, J. E. Og Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.

Vanebo, J. O. (2017). *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige: Veikart til ledelseslisens*. Universitetsforlaget.

Welstad, T. (2011). *Skoleledere som rettsanvendere*. I Møller, J og Ottesen, E. *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget.

### Stortingsmeldinger og NOU

- NOU 2022:9 (2022). *En åpen og opplyst samtale- Ytringsfrihetskommisjonens utredning.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>
- NOU 2023:21 (2023). Embetsordningen - i takt med tiden [NOU 2023: 21 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>
- St.meld. Nr. 26 (2003-2004) *Om endring av grunnloven §100* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-26-2003-2004-/id197978/>

### Lovdata:

- Menneskerettsloven (1999) *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30) Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/emkn/a10>
- Arbeidsmiljøloven (2006) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Opplæringslova (1998) *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=Oppl%C3%A6ringsloven>

### Nettsider:

- <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit> (06.04.24)

## 8.0 Vedlegg

Dokument «Etiske retningslinjer for [REDACTED]

### Etiske retningslinjer for [REDACTED]

Dokumentadministrator: [REDACTED]

Gyldig fra: 13.05.2022

Revisjon: [REDACTED]

Godkjent av: [REDACTED]

Revisjonsfrist: 12.05.2025

ID: [REDACTED]

#### ▼ Etiske retningslinjer for [REDACTED]

##### ▼ 1. Retningslinjenes anvendelsesområde

[REDACTED] kommunes etiske retningslinjer gjelder for alle ansatte i kommunen, for alle som opptrer på vegne av kommunen, og for kommunale forvaltningsorganer.

Kommunale foretak og virksomheter som er organisert som egne juridiske enheter, slik som for eksempel aksjeselskap og særlovselskap, er ikke omfattet av retningslinjene.

For folkevalgte gjelder egne etiske retningslinjer, jf. "Politisk organisering 2019-2023", vedtatt av kommunestyret [REDACTED]

##### ▼ 2. Omdømme og troverdighet

[REDACTED] kommunes verdier er åpen, modig, pålitelig og helhetlig.

Kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.

Medarbeidere skal være seg bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. Alle ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre på en etisk forsvarlig måte slik at det bidrar positivt til [REDACTED] kommunes omdømme og troverdighet.

Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen.

##### ▼ 3. Åpenhet

Alle har et felles ansvar for å skape et godt arbeidsmiljø, og utvikle en kultur preget av åpenhet og integritet. Et arbeidsmiljø preget av åpenhet er en viktig forutsetning for god etisk atferd.

Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med [REDACTED] kommunes virksomhet. Ansatte skal gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere.

##### ▼ 4. Ytringsfrihet og varsling

Ansatte har som alle andre en grunnleggende rett til å delta i den offentlige debatt, også om [REDACTED] kommunes virksomhet.

Ansatte har rett til å si fra om kritikkverdige forhold uten at dette får negative konsekvenser. Arbeidsgiver plikter å legge forholdene til rette for varsling, og [REDACTED] kommunes intranett har informasjon om varsling, om kommunens varslingsrutiner, samt informasjon om overfor hvilken instans varselet skal fremsettes.

Den enkelte har ansvar for at ytringer ikke kommer i konflikt med lojalitets- og taushetsplikten.

Varslingsrutiner [REDACTED] kommune

##### ▼ 5. Taushetsplikt

Alle ansatte i [REDACTED] kommune er i henhold til forvaltningsloven pålagt taushetsplikt. Taushetsplikt kan for enkelte ansatte også følge av særlovgivning.

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen må respekteres og ikke brukes til personlig vinning. Opplysninger som nevnt kan heller ikke utnyttes i egen virksomhet eller i

tjeneste eller arbeid for andre.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

## ✓ 6. Lojalitet

Ansatte plikter å sette seg inn i og følge gjeldende rettsregler og etiske retningslinjer.

Det hører med til lojalitetsplikten at den ansatte legger et forsvarlig faglig skjønn til grunn i sitt arbeid. Ansatte har et ansvar for å gjøre seg kjent med politiske beslutninger og andre beslutninger og føringer innen sitt fagområde, og skal utføre sine arbeidsoppgaver i tråd med disse.

Plikt til å følge pålegg, beslutninger og føringer omfatter ikke plikt til å gjøre noe ulovlig eller uetisk. Ansatte har også rett til å si fra om kritikkverdige forhold uten at dette får negative konsekvenser, jf. punkt 4.

## ✓ 7. Habilitet

Ansatte skal opptre på en slik måte at det ikke kan sås tvil om deres upartiskhet. Til offentlig ansatte stilles det strenge krav til habilitet og objektivitet. Det er den oppfatning publikum vil ha av situasjonen som er avgjørende.

Ansatte skal ikke sette seg selv i en situasjon som er egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger. Ansatte må ikke ta del i behandling eller avgjørelse av noen spørsmål eller saker hvor en selv eller nærstående har personlige eller økonomiske særinteresser. Det samme gjelder hvor det foreligger forhold som kan svekke tilliten til den ansattes upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6.

## ✓ 8. Ledelse og ansvar

Det er den enkeltes ansvar å etterleve de etiske grunnreglene. Ledere har et særlig ansvar som kulturbærere og rollemodeller. Ledere har også ansvar for at den enkelte medarbeider har kjennskap til de etiske retningslinjene, og til å reagere ved brudd på disse.

## ✓ 9. Gaver

Ansatte i [redacted] kommune skal ikke ta i mot gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser og fordeler som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke, handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, slik som reklamemateriell, blomster og lignende. Hvorvidt en gave er av ubetydelig verdi, skal vurderes ut fra en beløpsgrense på 500,- kr.

Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

Reise- og oppholdsutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilt vedtak.

Ved tilbud om gaver og lignende som har et omfang som går ut over kommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes. Ved tilbud om deltakelse i sosiale sammenhenger/selskapelighet, vil det være naturlig å orientere nærmeste leder dersom man velger å delta.

## ✓ 10. Innkjøp og anskaffelser

[redacted] kommune skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og sikre en høy forretningsetisk standard i sin saksbehandling i alle faser i anskaffelsesprosessen.

Leverandører skal behandles likt, og gis like muligheter til å oppnå en leveranse. Det skal ikke stilles tekniske, merkantile eller juridiske krav for å hindre konkurranse eller for å favorisere en eller flere leverandører. Utenlandske leverandører skal behandles likt med norske.

Saksbehandlingen skal dokumenteres og være sporbar og etterprøvbar.

Ansatte i [redacted] kommune er utelukket fra å delta i konkurranse om leveranse til egen resultatenhet i kommunen. Det er heller ikke anledning til å benytte rabatter knyttet til kommunale innkjøpsavtaler

privat.

### ✓ 11. Ekstraverv og bierverv

Ansatte i [redacted] kommune kan ikke inneha ekstraverv og bierverv, styreverv eller annet lønnet oppdrag som er uforenlige med arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tillitten til forvaltningen.

Det må være åpenhet om ansattes ekstraverv, bierverv og lignende som kan ha betydning for utføring av vedkommendes arbeid.

### ✓ 12. Media

[redacted] kommune skal tilrettelegge for at innbyggerne får mest mulig utfyllende informasjon om kommunens virksomhet.

I saker av prinsipiell og helhetlig karakter, skal vurderinger og kommentarer på vegne av [redacted] kommune gis av ordfører, kommunaldirektør eller kommunalsjef.

I andre saker kan ansatte som kjenner saken og har ansvar for det aktuelle fagområdet uttale seg på vegne av kommunen.

Ansatte skal opptre forsvarlig og fornuftig i forhold til media, og reglene om taushetsplikt setter grenser for hva slags informasjon som kan gis. Rene faktaopplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt kan i alle tilfelle gjøres kjent.

### ✓ 13. Bruk av kommunens utstyr

Ansatte i [redacted] kommune skal opptre forsvarlig og fornuftig i forhold til bruken av kommunens utstyr. Ansatte skal være meget tilbakeholdne med bruk av kommunens utstyr til virksomhet som ikke har direkte tilknytning til faglig virksomhet og administrasjon. For øvrig vises det til [redacted] kommunes reglement for databrukeravtale og datavett regler.

#### Relaterte dokumenter:

 Databrukeravtale

 Datavett regler

## Kommunikasjonsstrategi



### Hvem sier hva?

**Kommunedirektør og kommunalsjef:**

Vi har hatt et godt samarbeid med utvalget, og har etter beste evne bidratt med kunnskapsgrunnlag, analysearbeid og høringsrunder for å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag for politikerne.

**Skoleledelse (inkl rektor, adm ansatte):**

Vi ser frem til å høre hva utvalgets arbeid ender opp i, og håper det bidrar til det beste for både elever og ansatte. Og selv om vi selvsagt er spesielt glade i de skolene vi jobber i nå, er vi innstilt på stå sammen for å finne de beste løsningene for alle elevene i [redacted] også i fremtiden.

**Lærere og øvrige ansatte:**

(Kan uttale seg om forventninger, men ikke uttrykke meninger om retningsvalg) Det er skoleledelsen som uttaler seg i denne saken. Vi følger spent med, og skal fortsette å gjøre gode jobber uansett hvilke endringer vi eventuelt ender opp i. Det viktigste er at alle elever i [redacted] får like gode tilbud.

**Generelt i fasen før kommunestyret har gjort vedtak:**

Det er kun kommunedirektøren som uttaler seg til pressen i saken. Alternativt den han delegerer det til.



[Meldeskjema](#) / [Master i offentlig administrasjon- \(MAMPA\) "Hvordan oppfattes forhold...](#) / Vurdering

## Vurdering av behandling av personopplysninger

<b>Referansenummer</b> 480393	<b>Vurderingstype</b> Standard	<b>Dato</b> 20.10.2023
----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------

**Tittel**

Master i offentlig administrasjon- (MAMPA) "Hvordan oppfattes forholdet mellom egen yringsfrihet og lojalitetsplikt hos et utvalg mellomledere"

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

**Prosjektansvarlig**

Hans Christian Høyer

**Student**

Siri Stormoen

**Prosjektperiode**

25.09.2023 - 30.06.2024

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2024.

[Meldeskjema](#)

**Kommentar**

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

**KOMMENTAR TIL INFORMASJONSSKRIV**

Informasjonsskrivet ditt mangler et punkt som loven krever er med. Du må derfor legge til følgende i informasjonsskrivet før du gir dette til forskningsdeltakerne dine. Du trenger ikke å laste opp den oppdaterte versjonen i meldeskjemaet:

- Kontaktopplysninger til personvernombudet ved din institusjon

**FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER**

Vi har vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene, men husk at det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvilke databehandlere du kan bruke og hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.).

Lokal lagring på privat PC eller mobiltelefon i tjenester som OneDrive, Dropbox, iCloud, Google Drive etc. anbefales generelt ikke.

Behandling av personopplysninger på private enheter må skje i samsvar med behandlingsansvarlig institusjon sine retningslinjer/lagring guider.

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

**MELD VESENTLIGE ENDRINGER**

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: [sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema](https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema)



22.10.2023, 09:09

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!