



Håndtering av varslingsaker

Forvaltningsrevisjonsrapport
Karmøy kommune

Mars 2017

www.kpmg.no

Forord

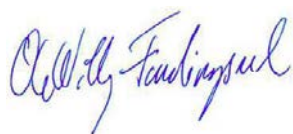
Etter vedtak i kommunestyret i Karmøy kommune 26.10.2016, sak 45/16 har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot håndtering av varslings saker i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner og anbefalinger fremgår av rapportens sammendrag. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 blir revisjonskriterier konkretisert. Fakta og vurderinger følger i kapittel 3. I kapittel 4 følger revisjonens anbefalinger, mens rådmannens uttalelse til rapporten vil bli tatt inn i kapittel 5.

Takk til kommunen for den gode hjelpen vi har fått i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Bergen, 15. mars 2017



Ole Willy Fundingsrud

Direktør

Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å evaluere om Karmøy kommune har rutiner, system og prosedyrer som sikrer et fungerende varslingsinstitutt. For å svare på dette ble det stilt opp tre hovedproblemstillinger i forvaltningsrevisjonen. Under følger våre konklusjoner og anbefalinger.

Hvilke system og rutiner har kommunen for varsling?

Kommunen har utarbeidet retningslinjer for varsling. Kommunen har også et skjema for varsling. I tillegg har Karmøy laget en egen prosedyre som omhandler brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø.

I kommunens retningslinjer for varsling er kanaler for varsling tydeliggjort. Ifølge rutinen skal varsler få tilbakemelding etter en måned på hvor saken står og når den forventes ferdigbehandlet. Rutinen sier ikke noe om hvilken tilbakemelding som skal gis varsler når saken er ferdigbehandlet. Rutinen er lite detaljert hva angår mottak og vurdering av varselet. Rutinen sier heller ikke noe om oppfølging av varsler.

Prosedyre for psykososialt arbeidsmiljø skal benyttes når det er mistanker om, klager eller varsel om brudd på arbeidsmiljøloven. I prosedyren er varslingskanalene klare. Ifølge prosedyren skal varsler få tilbakemelding innen en uke på at varselet er mottatt og antatt saksbehandlingstid, men prosedyren er ikke konkret på hvilken tilbakemelding varsler skal få når saken er ferdigbehandlet. Prosedyren er ikke tydelig på gjøremål ved mottak av varsel, men når det gjelder vurderinger av varsel er prosedyren tydelig på at faktaundersøkelser skal benyttes. Prosedyren omhandler oppfølging av varselet, men kunne vært tydeligere på at det ofte vil være behov for å følge opp de involverte i denne type saker – uavhengig av utfallet av varslingssaken

Faktaundersøkelse er en egen arbeidsmetode som kan benyttes ved påstander om mobbing, trakassering eller utilbørlig opptreden. I Karmøy kommune er det seks ansatte som har gjennomført kursing i metoden.

Kommunen har ikke et system for rapportering av varslingssaker til overordnet nivå.

Er kommunens system og rutiner i tråd med regelverket?

Kommunens system og rutiner er i tråd med regelverket, ved at kommunen har tilrettelagt for varsling. Samtidig er det revisjonens vurdering at system og rutiner kan forbedres.

For et utvalg av varslingssaker – er regelverket og kommunens systemer og rutiner fulgt?

Revisjonen har sett nærmere på et utvalg varslingssaker og mener at regelverket og kommunens system og rutiner er fulgt. Samtidig er det revisjonens vurdering at det er forbedringspunkter ved måten kommunen har håndtert sakene.

Anbefalinger

Våre anbefalinger er redgjort for i kapittel 4. Oppsummert er våre anbefalinger:

- ✓ Tydeliggjøring av varslingsmottakers rolle.
- ✓ Etablering av varslingssekretariat.
- ✓ Sørge for tilstrekkelig kapasitet ved gjennomføring av vurdering og faktaundersøkelser.
- ✓ Bedret informasjon underveis og i etterkant av faktaundersøkelser.
- ✓ Etablering av rutiner for ivaretagelse av personopplysninger.
- ✓ Jevnlig informasjon om varslingsrutiner.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Metode	2
2. Revisjonskriterier	3
2.1 Varsling i arbeidsmiljøloven	3
3. Fakta og vurderinger	5
3.1 Rutiner og system for varsling	5
3.2 Spørreundersøkelse	9
3.3 Gjennomgang av varslingsaker	13
4. Anbefalinger	21
5. Uttalelse fra rådmannen	23
Vedlegg 1 Dokumentliste	24
Vedlegg 2 Retningslinjer og prosedyre	25

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Karmøy kommune har rutiner, system og prosedyrer som sikrer et fungerende varslingsinstitutt. Forvaltningsrevisjonen vil være forbedringsorientert, og har som formål å gi anbefalinger om tiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker avvik eller mulige forbedringsområder.

1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen gir svar på følgende problemstillinger:

1. Hvilke systemer og rutiner har kommunen for varsling?
 - a. Kanaler for varsling
 - b. Mottak av varsling
 - c. Vurdering av varsling
 - d. Tilbakemelding til varsler
 - e. Oppfølging av varsel
 - f. Rapportering av varsler
2. Er kommunens systemer og rutiner i tråd med regelverket?
 - a. Kanaler for varsling
 - b. Mottak av varsling
 - c. Vurdering av varsling
 - d. Tilbakemelding til varsler
 - e. Oppfølging av varsel
 - f. Rapportering av varsler
3. For et utvalg av varslingsaker:
 - a. Er kommunens systemer og rutiner fulgt?
 - b. Er regelverket fulgt?

Kontrollutvalget vedtok i møte 26.10.2016 at de ønsker også undersøkt hvordan temaet «varsling» blir formidlet/gjort kjent til de ansatte, samt at KPMG tar kontakt med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot.

Til problemstillingene er det oppstilt følgende revisjonskriterier:

- ✓ Arbeidsmiljøloven.
- ✓ Veileder fra Kommunenes sentralforbund (KS): *Varsling – hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, 2007.*
- ✓ Veileder fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet: *Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, 2007.*

Revisjonskriteriene er nærmere gjort rede for i kapittel 2.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon¹.

For å svare på problemstillingene er følgende teknikker brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og analyse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Spørreundersøkelse

Til grunn for rapporten ligger en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter opp mot revisjonskriteriene. Liste over mottatt dokumentasjon er tatt inn i vedlegg 1.

KPMG har også gått gjennom et utvalg av varslingssaker, og vurdert hvorvidt disse er håndtert i henhold til lovverk og interne retningslinjer. Her har vi sett på saker som er varslet etter at kommunen fikk nye retningslinjer for varsling, 02.04.2014, og som var lukket ved oppstart av revisjonen. Det var fem saker som passet til disse kriteriene. Revisjonen har gjort en vurdering av saksgangen, og ikke realitetsbehandlet innholdet i sakene.

KPMG har gjennomført til sammen 13 intervjuer. KPMG har intervjuet:

- ✓ Varslere
- ✓ Varslingsmottakere
- ✓ Representanter fra tillitsmannsapparatet
- ✓ Rådmann
- ✓ Personal – og organisasjonssjef
- ✓ Stabsleder personalstab helse- og omsorgsetaten

Intervju har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget av personer er basert på forventet informasjonsverdi, personenes erfaring og formelt ansvar med hensyn til forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger. Formålet med intervjuene har vært å få utfyllende og supplerende informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen. Hovedverneombud hadde ikke mulighet til å stille til intervju.

Varsler, varselmottaker og tillitsmannsapparatet gir ikke nødvendigvis det samme bildet av kommunens håndtering av sakene. I tråd med revisjonsstandarder har vi i etterkant av intervjuer sendt ut intervjureferatet til gjennomlesing, hvor respondentene har fått anledning til å gjøre korreksjoner og verifisere referatet.

Dokumentasjon og intervjuobjekter varierer for de enkelte sakene, og gjennomgangen av den enkelte sak varierer deretter. Det kan merkes at det var et fåtall av varslerne som ønsket å stille til intervju. Dette er bl.a. begrunnet med at sakene har vært en stor belastning, og de har ikke ønsket å gå inn igjen i sakene. Vi var også i kontakt med varslere som var bekymret for om arbeidsgiver ville få kjennskap til at de stilte til intervju.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 10 % av de ansatte i kommunen med mer enn 50 % stilling, det vil si at spørreundersøkelsen gikk ut til 276 personer. Tilsammen 97 respondenter svarte, som gir en svarprosent på 35 %. Ettersom spørreundersøkelsen har gått ut til en mindre andel av de ansatte og svarprosenten er lav, kan ikke svarene generaliseres som helhet for Karmøy kommune. Derimot gir spørreundersøkelsen en konkret tilbakemelding fra de aktuelle respondentene på deres oppfatning av varsling og åpenhet i Karmøy kommune.

Datainnsamlingen ble avsluttet 23.02.2017. Rapporten ble sendt rådmannen til uttalelse den 8.3.2017, med høringsfrist den 15.3.2017.

¹ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

2. Revisjonskriterier

2.1 Varsling i arbeidsmiljøloven

Arbeidstilsynet definerer varsling som "å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen²". Kritikkverdige forhold omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstaker blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller alminnelige oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

Varsling er behandlet i Arbeidsmiljøloven kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Etter arbeidsmiljøloven §2-4 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten:

§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- (3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Et hovedformål med varslingsbestemmelsene er å signalisere at varsling er både lovlig og ønsket³. Dette gjelder også dersom varslingen kan komme i konflikt med arbeidsgivers interesser. Utgangspunktet og hovedregelen er at arbeidstakeren har full ytringsfrihet. Det skal mye til for at ytringsfriheten må vike, samtidig som arbeidstaker må ha saklig begrunnelse for sin kritikk. Arbeidsmiljølovens § 2-5 om forbudet mot gjengjeldelse ved varsling er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren.

Som det fremgår av arbeidsmiljøloven §3-6 skal arbeidsgiver legge forholdene til rette for varsling i virksomheten. Ifølge Arbeidstilsynets veileder *Varsling om kritikkverdige forhold*, innebærer dette at arbeidstakeren skal kunne vite at de kan si ifra om kritikkverdige forhold, og at dette vil bli håndtert og fulgt opp på en hensiktsmessig måte i virksomheten. Rutiner for intern varsling vil være et tiltak for å sikre at det blir varslet om kritikkverdige forhold, og kan gi de ansatte signal om at det er ønskelig at de varsler. Ifølge veileder fra KS bør kommunene utarbeide skriftlige rutiner og prosedyrer for varsling. Rutinene bør gi de ansatte veiledning i hvordan de skal gå frem og trygghet for at de følger rett

² Veileder, [Varsling om kritikkverdige forhold](#), Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet, 2007.

³ Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), [Ot.prp. nr. 84 \(2005-2006\)](#), Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006.

fremgangsmåte. Med bakgrunn i arbeidsmiljøloven og veiledere om varsling fra Arbeidstilsynet og KS har vi satt opp følgende revisjonskriterier for varslingsrutiner i kommunen:

- ✓ Kommunens varslingsrutiner må være forankret i både politisk og administrativ ledelse.
- ✓ Det går tydelig frem av rutinen hvem det kan varsles til og hvordan - kommunens kanaler for varsling.
- ✓ Rutinen må beskrive hvordan kommunen skal motta varslinger.
- ✓ Rutinen må beskrive hvordan kommunen skal vurdere varslinger.
- ✓ Rutinen må beskrive hvordan og når det skal gis tilbakemelding til varsler.
- ✓ Rutinen bør si noe om oppfølging av varsler og relevante aktører.
- ✓ Rutinen bør være gjort kjent for alle ansatte.
- ✓ Karmøy kommunes praksis bør samstemme med interne varslingsrutiner.

3. Fakta og vurderinger

3.1 Rutiner og system for varsling

3.1.1 Organisering i Karmøy kommune

Karmøy kommune har over 42 000 innbyggere. Det er ansatt over 3200 personer i kommunen. Kommunen er organisert i en tre-nivå modell, med rådmann, etater og enheter. Kommunen har tre etater; helse- og omsorgsetaten, teknisk etat og oppvekst- og kulturetaten. Rådmannen har en stab, hvor personalavdelingen inngår. Personalavdelingen har bl.a. det overordnede ansvaret knyttet til organisasjons- og ledelsesutvikling og helse, miljø og sikkerhet. I tillegg har den enkelte etat en personalstab som håndterer personalforvaltning i enhetene.

3.1.2 Beskrivelse av kommunens rutiner for varsling

Karmøy kommune har utarbeidet og gjort tilgjengelig på intranett retningslinjer for varsling, Skjema for varsling, og prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø. Disse er vedlagt rapporten i sin helhet. Kommunen har også utarbeidet etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i kommunen og egne retningslinjer om seksuelle overgrep.

3.1.2.1 Retningslinjer for varsling

I retningslinjene er det poengtert at Karmøy kommune vektlegger åpenhet, redelighet og ærlighet. Retningslinjene presiserer den alminnelige retten til yringsfrihet, at arbeidstakere i Karmøy kommune har rett til å ytre seg kritisk om kommunens virksomhet og at Karmøy kommune ser positivt på at ansatte varsler om forhold de mener er kritikkverdige.

Retningslinjene beskriver mulige varslingskanaler. Her fremgår det at kritikkverdige forhold tas som hovedregel opp tjenestevei internt i kommunen, dvs. til nærmeste leder. Videre fremgår det alternative varslingskanaler. Retningslinjene beskriver hvilken fremgangsmåte de ansatte kan bruke ved varsling. Her er det også beskrevet at varslingen skal foregå forsvarlig.

Retningslinjene har et kort avsnitt som omtaler behandling av varsel. Her fremgår det at varselmottaker har ansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst, og at vedkommende har ansvar for oppfølging av saken. Det fremgår videre at varslingsmottaker har ansvar for å påse at rettssikkerheten ivaretas, både for varslere og den innvarslede. Varslingsmottaker skal gi tilbakemelding til varslere om hvor saken står og når den forventes ferdigbehandlet innen 1 måned. Retningslinjene omtaler også forbud mot gjengjeldelser. Det foreligger ikke egne retningslinjer for varsling fra varslere som påtar seg oppdrag for kommunen.

3.1.2.2 Skjema for varsling

Karmøy kommune har utarbeidet et skjema for varsling. Dette er utarbeidet med utgangspunkt i veileder fra KS. Skjemaet har to deler. Første delen skal fylles ut av varslere. Her er det listet opp informasjon punktvis, i tråd med retningslinjene beskrevet over. Deretter er det to bokser som varslere skal fylle ut - det kritikkverdige forholdet skal beskrives og varslere kan komme med forslag til hvordan dette bør håndteres. Varslere blir oppfordret til å signere skjemaet.

Side to i skjemaet er for oppfølging. Her skal det fylles ut hvem som har mottatt varselet, hvilke undersøkelser som er gjennomført, konklusjon, hvilke tilbakemelding som er gitt varsler, nødvendig informasjon som er gitt til den eller de som det er varslet om, tiltak som er/skal iverksettes, planlagt videre oppfølging og gjennomført videre oppfølging. Det er en egen kolonne for utfylling av dato. For varslingsmottaker er det ingen veiledning til aktivitetene.

3.1.2.3 Prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø

Kommunen har en egen prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø. Prosedyren omhandler hvordan brudd på arbeidsmiljøet skal håndteres og definerer arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar i forhold til arbeidsmiljøet og mellommenneskelige konflikter. Prosedyren inneholder egne avsnitt om forebygging og avdekking av konflikter og hvilke uformelle kanaler/metoder som kan benyttes før selve prosedyren iverksettes. Videre følger en beskrivelse av den formelle prosedyren. Her er det tydelig beskrevet hva klagen skal inneholde, og at klagen skal rettes til nærmeste leder – eventuelt leders leder. Klager skal få skriftlig tilbakemelding på at klagen er mottatt og antatt saksbehandlingstid etter 1 uke, av den som har mottatt klagen. I henhold til prosedyren kan ikke klagen fremsettes anonymt, den som blir påklaget har rett til å vite hva hun/han er anklaget for og hvem som fremmer anklagene. Arbeidsgiver skal håndtere brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser på en forsvarlig måte og i henhold til metoden «faktaundersøkelse».

Faktaundersøkelse skal benyttes i alle tilfeller hvor det er mistanke om, kommet klage, eller varsel om at det kan forekomme brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser i Karmøy kommune. Formålet med faktaundersøkelsen er å sikre en forsvarlig, rask og rettferdig behandling av saken, og gjøre det mulig å avslutte slike saker. Karmøy kommune skal ha egne ansatte som er kurset i metoden faktaundersøkelse. Faktaundersøkerne skal på bakgrunn av klage og overordnet prosess undersøke forholdene i arbeidsmiljøet. I henhold til prosedyren skal det utarbeides en rapport.

Ifølge rutinen skal det skrives møtereferat fra alle formelle møter. Referatene skal godkjennes av de involverte, helst før møtet avsluttes. Ferdig utarbeidet rapport leveres leder som skal ta stilling til rapporten og eventuelt iverksetter tiltak. Avslutningsvis beskriver prosedyren tiltak og reaksjoner, og rehabilitering og ivaretagelse av arbeidsmiljøet i etterkant av håndtering.

I Karmøy kommune er det på tidspunkt for revisjon seks personer som har gjennomgått kursing i faktaundersøkelse, disse er ansatt ved personalstabene i etatene. En person er sertifisert faktaundersøker.

3.1.2.4 Andre retningslinjer og prosedyrer

De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Karmøy kommune beskriver verdier, prinsipper og retning for etisk praksis. Kommunen har også utarbeidet et prosessverktøy som skal gi ledere og arbeidstakere i kommunen et utgangspunkt for å arbeide med de etiske retningslinjene og for å sette i gang prosesser som kan bevisstgjøre handlinger på alle nivåer i kommunen. Prosessverktøyet tar for seg ulike tema, inklusiv varsling.

Kommunen har utarbeidet retningslinjer om seksuelle overgrep, formålet med disse er å sikre en klar og ryddig håndtering ved tilfeller av seksuelle overgrep og/eller grenseoverskridende seksuell atferd som måtte bli kjent innen organisasjonen overfor brukere. Retningslinjene skal også anvendes i situasjoner hvor det er mistanke eller påstand om at en ansatt har utøvd seksuelt grenseoverskridende handling/atferd mot en kollega.

Kommunen har en introduksjonsplan for nyansatte under utarbeidelse. Denne inneholder strukturerte informasjons- og opplæringstiltak og skal bidra til at den nyansatte blir sett, gis nødvendig opplæring og får bidra i læringsprosessen. Introduksjonsplanen inkluderer at den nyansatte skal informeres om verdigrunnlag, etiske retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i løpet av de første ukene.

3.1.3 Vurdering av kommunens rutiner for varsling

I vår vurdering har vi fokusert på retningslinjer for varsling og prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø, da det er disse som omhandler varsling direkte og det er disse som er benyttet i varslingssakene vi har sett nærmere på.

Revisjonen vurderer at kommunen oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven §3-6, om at arbeidsgiver skal tilrettelegge for varsling. Samtidig ser revisjonen at rutineene kunne vært noe mer eksplisitte.

3.1.3.1 Retningslinjer for varsling

Både kommunens retningslinjer for varsling og skjema for varsling beskriver at Karmøy kommune etterstreber en åpenhetskultur. Kanaler for varsling er tydeliggjort, og det nevnes at det kan varsles både muntlig og skriftlig – gjerne ved hjelp av dedikert skjema. Retningslinjene tydeliggjør at varselmottaker er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig opplyst, at saken blir fulgt opp og at varsler får tilbakemelding om hvor saken står og når den forventes ferdigbehandlet.

Retningslinjene er lite detaljerte hva angår mottak og vurdering av varsel. Skjemaet for varsling gir heller ingen veiledning til hvordan varselmottaker skal håndtere varslingen. Med andre ord, det gis ingen veiledning til hvordan varslingsmottaker skal ta imot varselet, hvem varselmottaker kan søke støtte hos, hvilke vurderinger som bør iverksettes og hvordan disse vurderingene skal gjøres. Videre sier ikke retningslinjene for varsling noe om oppfølging av varsler. Det fremgår ikke av retningslinjene om disse skal brukes ved varsel fremsatt av oppdragstakere for kommunen. Som beskrevet foreligger heller ikke egne retningslinjer for varselhåndtering fremsatt av oppdragstakere for kommunen. Etter vår vurdering er dette en svakhet ved kommunen sine retningslinjer for varsling.

Retningslinjene for varsling oppfyller til dels revisjonskriteriene ved at de er forankret i ledelsen, det går frem hvem det kan varsles til og hvordan og de er gjort kjent for de ansatte på intranettet. Videre vurderer revisjonen at rutinen ikke fullt ut beskriver hvordan varslinger skal mottas, hvordan varslingen skal vurderes og hvordan varsler og andre skal følges opp. Retningslinjene sier heller ikke noe om hvorvidt det skal gis tilbakemelding til varsler og andre involverte når saken er ferdigbehandlet.

3.1.3.2 Prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø

Prosedyren for psykososialt arbeidsmiljø er forankret i politisk og administrativ ledelse, og har hatt fokus de siste årene ved at en har kurset flere ansatte i metoden "faktaundersøkelse". Prosedyren er tydelig når det gjelder varslingskanal, ved at en klage skal rettes til nærmeste leder, eventuelt leders leder. Det er også beskrevet hvordan klagen skal fremsettes, og hva klagen må inneholde.

I henhold til prosedyren skal faktaundersøkelse iverksettes;

"... i alle tilfeller hvor det er mistanke om, kommet klage, eller varsel om at det kan forekomme brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser."

Dersom en tolker prosedyren strengt betyr det at faktaundersøkelse alltid skal iverksettes når en har mistanke om det har kommet klage eller varsel om brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. I prosedyren er det i et tidligere avsnitt beskrevet uformelle kanaler før iverksettelsen av prosedyren. Her er *henvendelse til den personen klagen gjelder, bedriftshelsetjenesten, henvendelse til kollega og henvendelse til verneombud* beskrevet. Her nevnes ikke uformell henvendelse til leder.

Dersom en tolker prosedyren strengt betyr det at en ikke kan kontakte leder for å ta opp problem i arbeidsmiljøet gjennom en uformell henvendelse - dersom en tar opp med leder utfordringer i arbeidsmiljøet settes faktaundersøkelse i gang. Dette er ikke nødvendigvis med på å bygge opp om en åpenhetskultur, og prosedyren bør være åpen for å løse problemer på et lavere og mindre omfattende nivå i samspill med nærmeste leder.

Proseduren for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø oppfyller til dels revisjonskriteriene ved at den er forankret i ledelsen, det går frem hvem det kan varsles til og hvordan og de er gjort kjent for de ansatte på intranettet. Prosedyren sier ikke noe om hva varslingsmottaker skal gjøre når vedkommende mottar et varsel. I prosedyren skal faktaundersøkelse brukes for å vurdere varselet. Revisjonen vurderer det som fornuftig at kommunen har fått et verktøy til å håndtere mistanker, varsel og klager om brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø. Faktaundersøkelsen bidrar til å sikre en forsvarlig behandling av disse sakene. Vi ser samtidig forbedringspotensial når det gjelder gjennomføring av faktaundersøkelsen, jfr. anbefalingen i kapittel 4.

Verken kommunens retningslinjer for varsling eller prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø sier noe om hvordan varslingsmottaker skal oppbevare og lagre informasjon og dokumentasjon i sakene – utover at det skal arkiveres.

3.2 Spørreundersøkelse

Som beskrevet i kapittel 1.4 har spørreundersøkelsen gått ut til 276 av de ansatte i kommunen, 97 svarte på spørreundersøkelsen – som gir en svarprosent på 35 %. Dermed kan *ikke* svarene generaliseres til at det er de ansatte i Karmøy kommune sine meninger. Derimot gir spørreundersøkelsen en konkret og nyttig tilbakemelding fra de aktuelle respondentene på deres oppfatning av varsling og åpenhet i Karmøy kommune.

For enkelte av spørsmålene presenterer vi også resultatene per etat, for å vise at det er etatsvise forskjeller.

3.2.1 Resultat av spørreundersøkelse

3.2.1.1 Åpenhetskultur

	Svært enig / Enig	Verken enig eller uenig	Svært uenig / Uenig	Vet ikke
Det er en åpenhetskultur i Karmøy kommune hvor nærmeste ledelse går foran og etterspør kritikk og nye ideer.	28 %	34 %	29 %	9 %
Politisk ledelse i Karmøy kommune er opptatt å ha en åpenhetskultur i kommunen.	30 %	42 %	15 %	12 %
Øverste administrative ledelse i Karmøy kommune er opptatt av å ha en åpenhetskultur i kommunen.	19 %	51 %	19 %	12 %
Jeg er trygg på at det kan varsles uten at det gjengjeldes ovenfor dem som frembringer kritikkverdige forhold.	38 %	25 %	26 %	11 %

Tabell 1: Åpenhetskultur.

Som det fremgår av tabellen er det omtrent 30 % som er enig i at nærmeste ledelse og politisk ledelse er opptatt av å ha en åpenhetskultur, mens 19 % er enig i at øverste administrativ ledelse er opptatt av å ha en åpenhetskultur. Det er 26 % av respondentene som svarer at de er uenig/svært uenig i påstanden *Jeg er trygg på at det kan varsles uten at det gjengjeldes ovenfor dem som frembringer kritikkverdige forhold.*

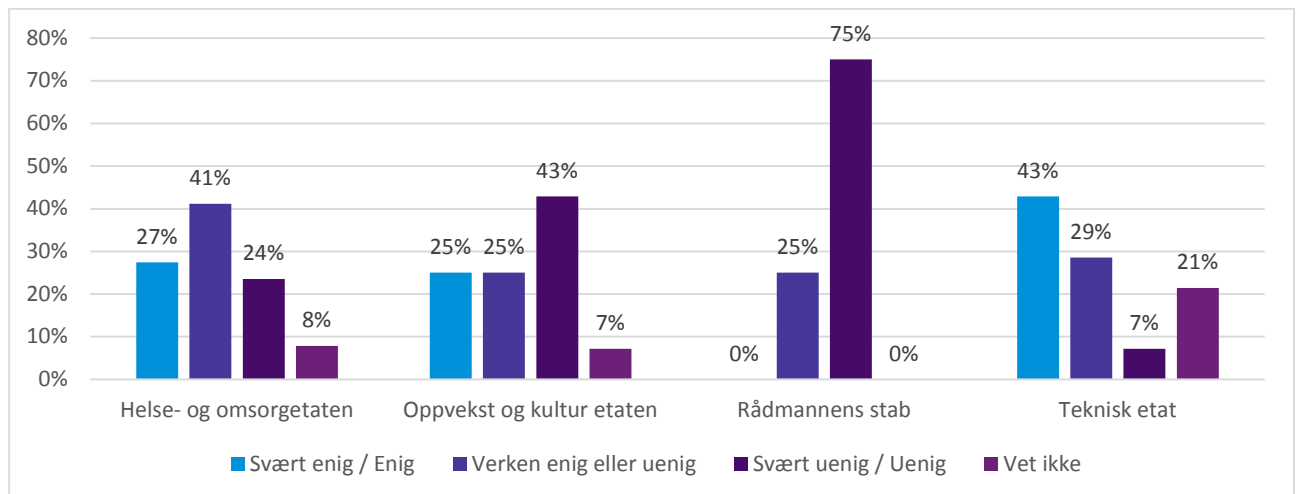


Diagram 1: Det er en åpenhetskultur i Karmøy kommune hvor nærmeste ledelse går foran og etterspør kritikk og nye ideer.

Som det fremgår av diagrammet scorer teknisk etat høyest i forhold til hvor stor andel av respondentene som er svært enig/enig i at det er en åpenhetskultur i kommunen hvor nærmeste ledelse etterspør kritikk og nye ideer. I rådmannens stab er det ingen som er enig i denne påstanden (her må det hensynstas at det er få respondenter). Det er størst andel innenfor rådmannens stab som er uenige/svært uenige i denne påstanden, etterfulgt av oppvekst- og kultur etaten.

3.2.1.2 Kjennskap til rutiner

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Jeg er kjent med Karmøy kommunes retningslinjer for varsling.	42 %	39 %	15 %	3 %
Jeg vet hvor jeg kan finne Karmøy kommunes rutiner for varsling.	46 %	27 %	20 %	7 %
Jeg vet hvordan jeg skal varsle om kritikkverdige forhold i Karmøy kommune.	45 %	34 %	16 %	4 %
I løpet av de siste 12 mnd. har jeg blitt informert om kommunens prosedyre for brudd på bestemmelser for psykososialt arbeidsmiljø.	15 %	13 %	61 %	10 %
I løpet av de siste 12 mnd. har jeg blitt informert om kommunens retningslinjer og rutiner for varsling.	20 %	16 %	53 %	11 %

Tabell 2: Kjennskap til rutiner.

Som det fremgår av de tre øverste spørsmålene er det mindre enn 50 % av respondentene som er kjent med kommunens retningslinjer for varsling, hvor disse finnes og hvordan en skal varsle om kritikkverdige forhold i Karmøy kommune. De siste 12 månedene er det 15 % av respondentene som er blitt informert om kommunens prosedyre for brudd på bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø, mens det er 20 % av respondentene som er blitt informert om retningslinjer og rutiner for varsling.

Når vi ser på avdelingene fremgår det at det er etatsvise forskjeller i kjennskap til rutiner i kommunen.

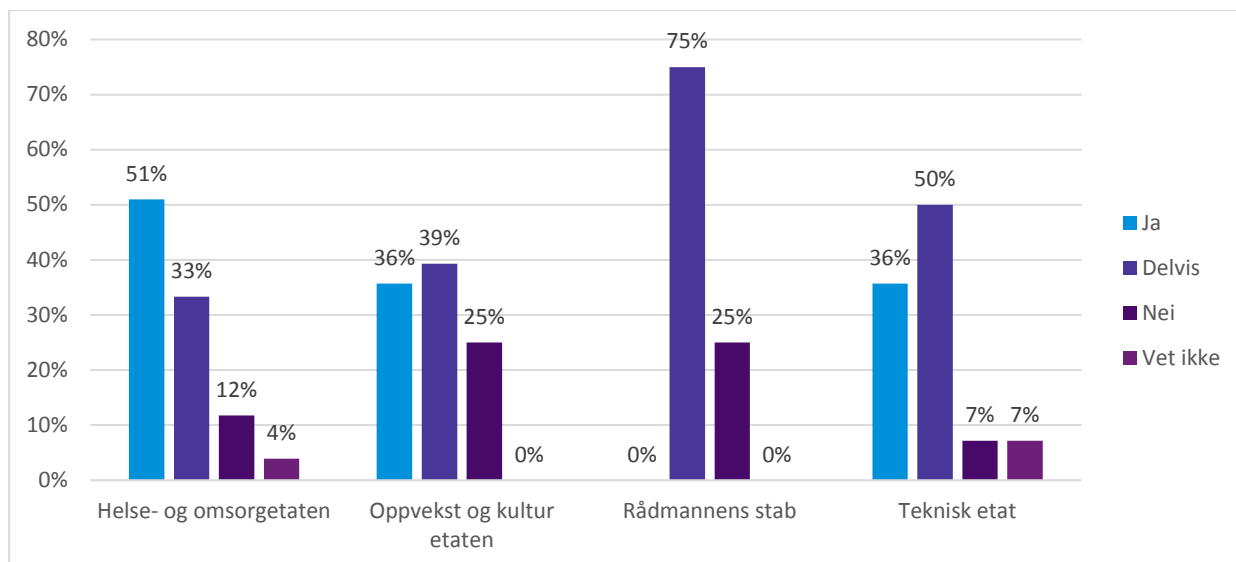


Diagram 2: Jeg er kjent med Karmøy kommunes retningslinjer for varsling.

Det er størst andel innenfor helse- og omsorgsetaten som har kjennskap til rutineene, mens det er størst andel innenfor oppvekst- og kultur etaten og rådmannens stab som ikke er kjent med rutineene. Trenden er den samme avdelingsvis på spørsmålene som omhandler kjennskap til hvordan en skal varsle og hvor en kan finne Karmøy kommunes rutiner for varsling.

Når det gjelder hvorvidt respondentene er blitt informert om kommunens retningslinjer for varsling og prosedyre for brudd på bestemmelser for psykososialt arbeidsmiljø de siste 12 måneder, er tilbakemeldingen jevnt over nei/delvis for de ulike etatene.

3.2.1.3 Ivaretagelse av varsler og innvarslede

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Jeg har tiltro til at Karmøy kommune gjennomfører undersøkelser av varslinger på en god måte.	30 %	35 %	14 %	21 %
Jeg har tiltro til at den som varsler blir godt ivaretatt av Karmøy kommune.	27 %	33 %	15 %	25 %
Jeg har tiltro til at den innvarslede blir godt ivaretatt av Karmøy kommune.	28 %	29 %	8 %	35 %

Tabell 3: Gjennomføring av undersøkelser og ivaretagelse av varsler.

Som det fremgår av tabellen er det omtrent 30 % som mener at kommunen gjennomfører undersøkelser av varslinger på en god måte og at kommunen ivaretar varsler og innvarslede på en god måte.

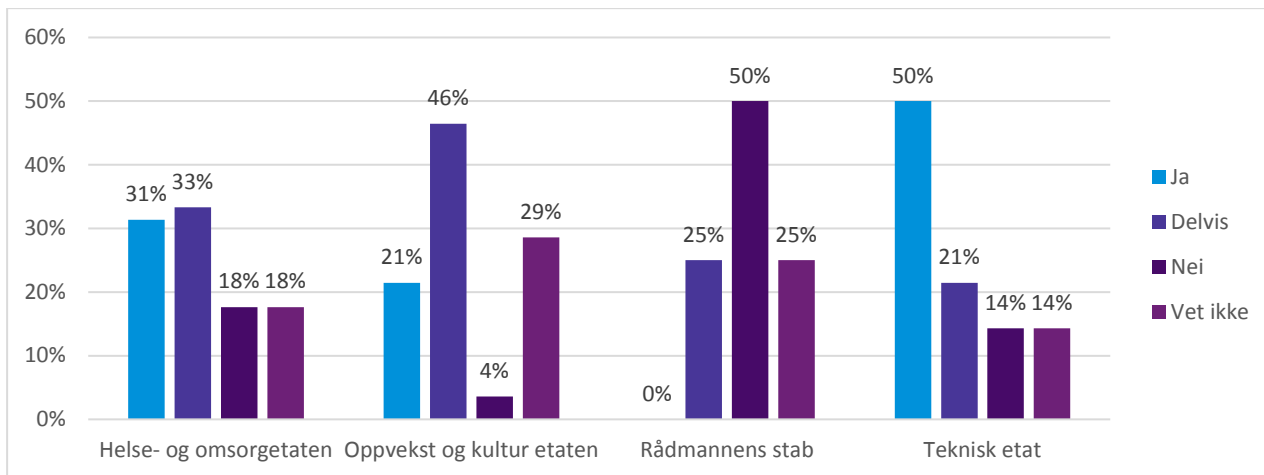


Diagram 3: Jeg har tiltro til at Karmøy kommune gjennomfører undersøkelser av varslinger på en god måte.

Det varierer mellom etatene hvor stor andel av respondentene som har tiltro til at kommunen gjennomfører undersøkelser av varslinger på en god måte. Innenfor teknisk etat har 50 % av respondentene tiltro til at undersøkelsene blir gjennomført på en god måte, tilsvarende 0 % i rådmannens stab.

3.2.2 Vurdering av resultater fra spørreundersøkelse

Tilbakemeldingene i 3.2.1.1 synliggjør at en stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen ikke opplever at en har en åpenhetskultur i Karmøy kommune. Dette gjelder både i forhold til nærmeste ledelse, politisk ledelse og øverste administrative ledelse. Kommunen må etterstrebe å få en tydeligere åpenhetskultur i hele linjen. Det at 26 % frykter for gjengjeldelse ved varsling, indikerer også at det ikke er en åpenhetskultur i kommunen.

Det fremgår videre at mindre enn halvparten av respondentene har kjennskap til kommunens varslingsrutiner, hvor en finner disse og hvordan det skal varsles. Tilbakemeldingene fra respondentene indikerer at disse ikke blir gjennomgått jevnlig.

Når det gjelder ivaretagelse av varsler, innvarslede og gjennomføring av undersøkelser, er det rundt 30 % som mener at dette fungerer godt. Det at det ikke er flere som svarer positivt på dette, kan indikere at kommunen har behov for å profesjonalisere håndteringen av varslingssaker, varslere og innvarslede.

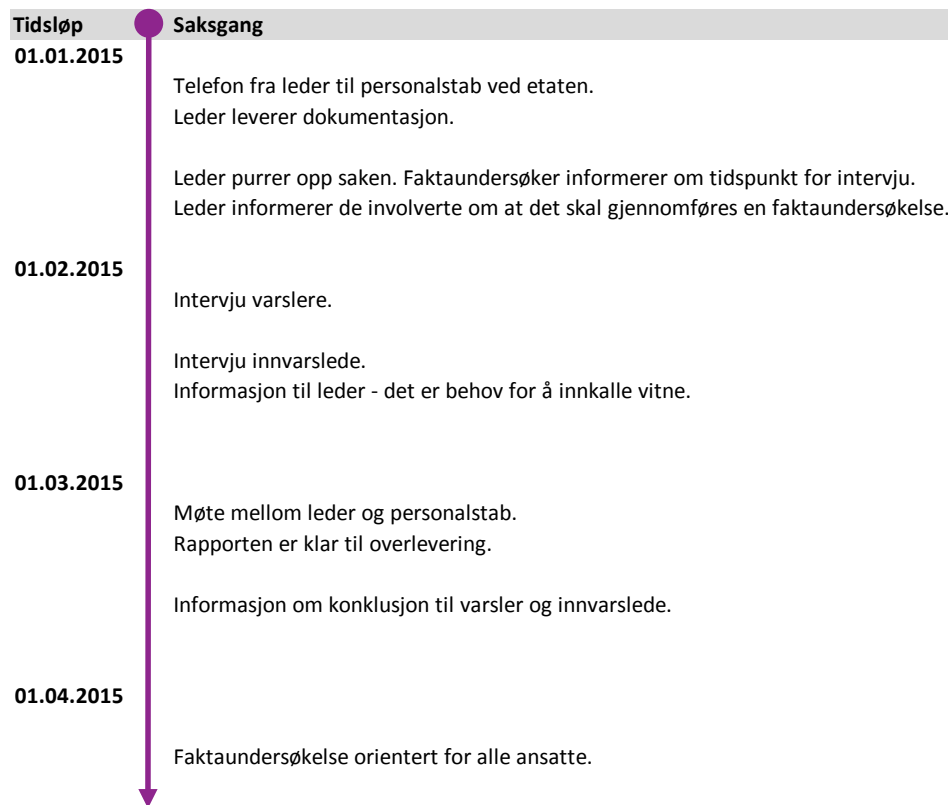
3.3 Gjennomgang av varslingsaker

Karmøy kommunes retningslinjer for varsling ble sist endret 2.4.2014. I vår gjennomgang av varslingsaker har vi vurdert saker som ble varslet etter 2.4.2014 og som er ferdigbehandlet. Vi har fått oversendt dokumentasjon fra fem saker som oppfyller disse kriteriene. Dokumentasjonen vi har fått oversendt består av skriftlige klager, møtereferater, rapport fra faktaundersøkelser og dokumentasjon på prosessen ved faktaundersøkelsene. Vi har gjennomført intervjuer med varselmottakere, varslere og tillitsmannsapparatet i flere av de aktuelle sakene (vi velger å omtale alle sakene som varslingsaker, selv om saker som omhandler psykososialt arbeidsmiljø omtales som klager i kommunens prosedyre).

3.3.1 Beskrivelse av varslingsakene

I beskrivelsen av sakene har vi satt opp en tidslinje som illustrerer hvor lang tid sakene har tatt. Datoene er ikke reelle, men tidsforløpet til den enkelte sak er reelt.

3.3.1.1 Sak 1:



Figur 1: Sak 1, saksgang fra etatens personalstab ble kopleit inn.

Flere ansatte varslet til leder om kritikkverdige forhold i arbeidsmiljøet, knyttet til en medarbeider. Leder prøvde å iverksette tiltak, men arbeidsmiljøet ble ikke bedre. Noen måneder etter leverte de ansatte et skriftlig varsel til leder, etter at leder hadde hatt dialog med varslerne og etatens personalstab. Leder brakte videre varselet til etatens personalstab og faktaundersøkelsen ble iverksatt. Av dokumentasjonen fremgår det ikke hvilke vurderinger som ble gjort før faktaundersøkelse ble iverksatt, og hvorvidt varslerne ble rådført før faktaundersøkelsen ble iverksatt.

Det ble gjennomført en faktaundersøkelse i form av gjennomgang av varsel og intervju av leder, varslere, innvarslede og vitner. Faktaundersøkerne utarbeidet en rapport som ble gjennomgått med varslere og innvarslede hver for seg. På et senere tidspunkt ble faktaundersøkelsen presentert for alle de ansatte. Faktaundersøkelsen konkluderte med at det ikke hadde forekommet brudd på

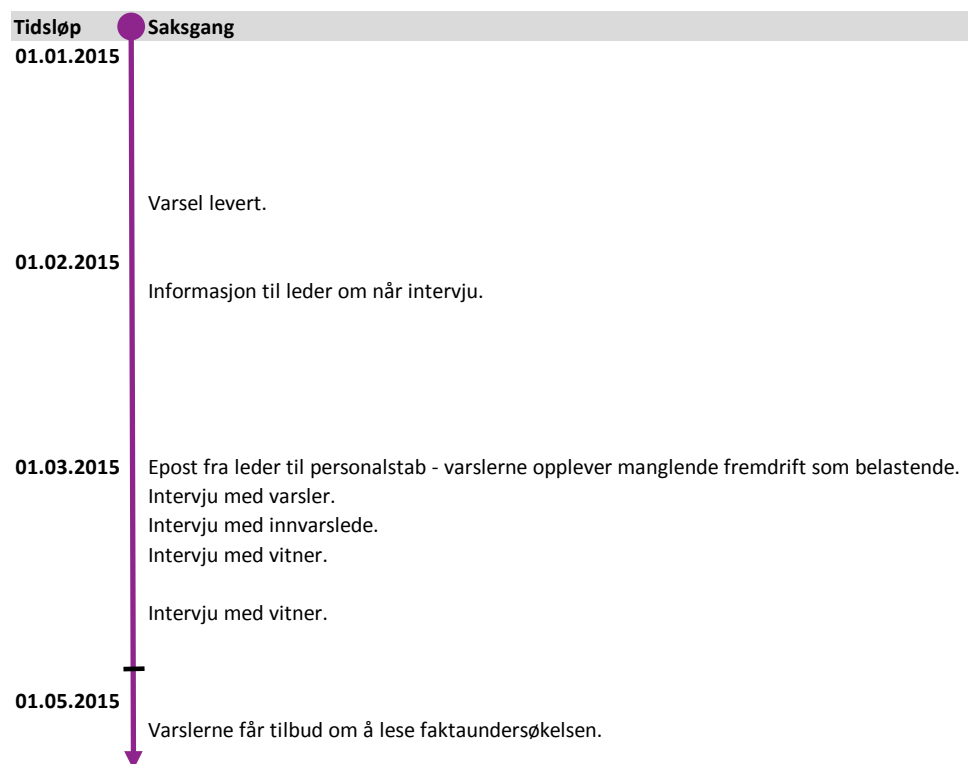
arbeidsmiljølovens bestemmelser om mobbing, trakassering eller utilbørlig opptreden. Det ble vurdert at det heller ikke hadde forelagt brudd på de etiske retningslinjene til kommunen. Det ble også vurdert at det ikke var brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling.

I rapporten ble det anbefalt at de ansatte skulle få tilbud om å komme med innspill til rapporten dersom de var uenige eller ikke kunne akseptere rapportens konklusjon. Dersom det ikke kom tilbakemeldinger skulle arbeidsgiver anse selve saken som avsluttet.

Rapporten konkluderte med at en hadde organisatoriske utfordringer på avdelingen. Det ble anbefalt at leder fulgte dette opp og at de ansatte ble tatt med på råd og deltok i prosessen. Ettersom gjenopprettelse av arbeidsmiljøet angikk avdelingen som helhet, ble det anbefalt at dette måtte være et «felles prosjekt». Det ble anbefalt at en benyttet intern bistand i opprettelse av arbeidsmiljøet fra etatens personalstab og bedriftshelsetjenesten (BHT). Leder fulgte opp foreslåtte tiltak.

Leder opplevde at oppfølgingen fra den lokale personalstaben og bedriftshelsetjenesten i denne prosessen var god. Leder fikk ingen veiledning fra kommunen om hvordan informasjon og dokumenter i saken skulle oppbevares og lagres, men har tatt vare på informasjonen på en måte som leder anser som trygg.

3.3.1.2 Sak 2



Figur 2: Sak 2, saksgang fra etatens personalstab ble koplet inn.

Flere ansatte varslet muntlig til leder om en medarbeider. De ble enige med leder om å levere et skriftlig varsel. Leder kontaktet personalstab ved aktuell etat, det ble besluttet å iverksette en faktaundersøkelse. Innvarslede fikk beskjed om at faktaundersøkelse var iverksatt. Leder hadde muntlig dialog med varslerne underveis i prosessen.

Varslerne opplevde det som problematisk at det tok så lang tid, over en måned, fra varsel ble fremsatt til intervju ble gjennomført. Leder fikk tilbakemelding fra personalstab om at faktaundersøkerne hadde det travelt, og at de måtte ha forståelse for at dette var en ny rutine. Samtidig opplevde varslerne at de fikk lite informasjon om prosessen, de fikk ingen informasjon utover innkalling til intervju.

Det ble gjennomført intervju med varslerer, innvarslede og vitner. Ifølge varsler ble det krevende å huske alt i intervjuene når det var gått så lang tid fra varselet ble levert. Varslerne ble informert om at den innvarslede skulle få lese gjennom det de hadde sagt og skrevet, samtidig fikk ikke varslerne vite hva innvarslede fortalte om varslerne. Varslerne opplevde at de fikk begrenset med informasjon også etter at intervjuene var avsluttet.

Faktaundersøkelsen konkluderte med at det ikke forelå brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om mobbing, trakassering eller utilbørlig opptreden. Det ble heller ikke vurdert at det hadde vært brudd på de etiske retningslinjene. Samtidig ble det konkludert med at det hadde forekommet uønskede hendelser på arbeidsplassen.

Videre fremgår det av faktaundersøkelsen at det kunne være organisatoriske forhold som var med på å øke konfliktnivået på arbeidsplassen. I rapporten er det konkrete anbefalinger til leder for hvordan en burde arbeide med disse utfordringene. Videre er rapporten begrenset når det gjelder anbefalinger knyttet til oppfølging av varslerer og innvarslede.

Over en måned etter at faktaundersøkerne gjennomførte siste intervju, fikk varslerne tilbud om å gjennomgå rapporten sammen med leder. Dette var den eneste oppfølging varsler opplevde å få etter at faktaundersøkelsen var avsluttet.

Ifølge varsleren vi har snakket med opplevde de andre varslerne (som ikke ønsket å stille til intervju) at prosessen med faktaundersøkelse var svært krevende, og har uttalt at de aldri kommer til å bli med i en slik prosess igjen.

Leder var fornøyd med støtten som ble gitt fra etatens personalstab i denne saken, men trekker fram at det var uheldig at skissert tidsforløp ikke ble holdt fra personalstabens side. Leder fikk ikke veiledning i hvordan prosessen skulle dokumenteres, men har dokumentert informasjonen på det vedkommende anser som en hensiktsmessig måte.

3.3.1.3 Sak 3



Figur 3: Sak 3, saksgang fra etatens personalstab ble koplet inn.

En ansatt varslet om utfordringer i arbeidsmiljøet til leder, knyttet til en medarbeider. Den ansatte varslet til leder ved flere anledninger, både muntlig og via e-post. Ifølge varsler ble varselet ikke tatt tak i fra leder før varsler ble sykemeldt på grunn av forholdene ved arbeidsplassen. Ifølge varsler gikk det åtte måneder fra det ble varslet til leder første gang, til varselet ble tatt tak i.

Leder tok kontakt med personalstaben ved aktuell etat. Personalstaben foreslo at det ble gjennomført en faktaundersøkelse. Leder informerte innvarslede om saken og videre prosess. Arbeidsmiljøet ble mer konfliktfylt etter dette.

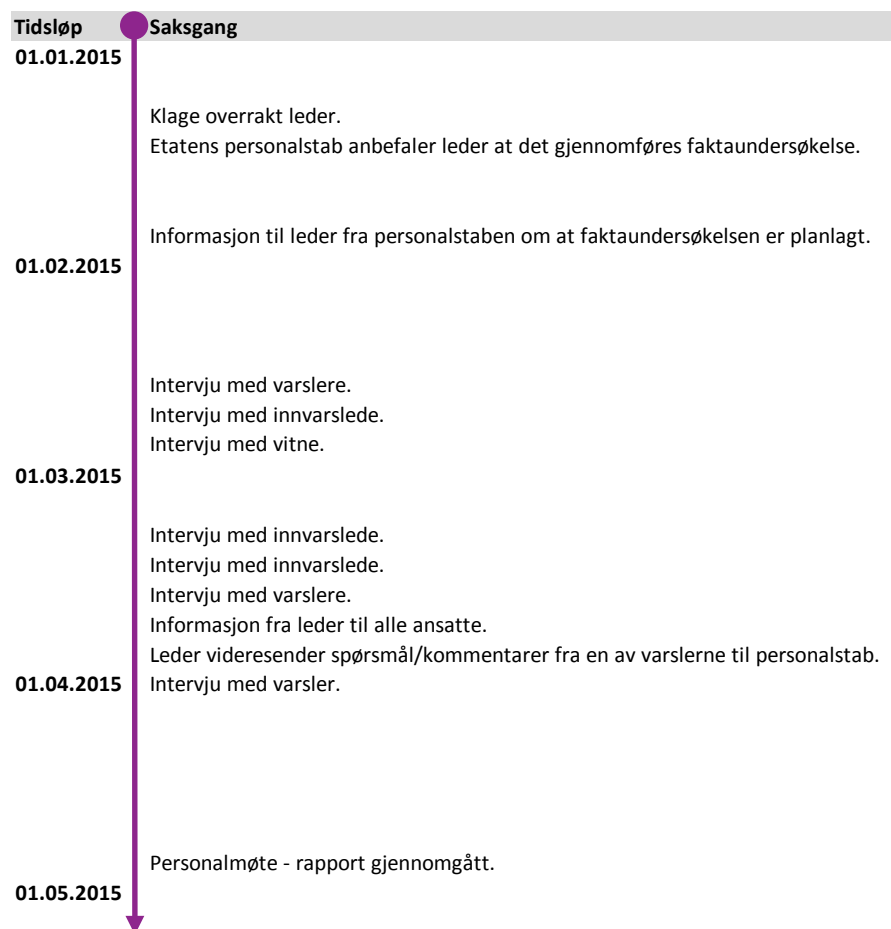
Intervju ble gjennomført med varsler, innvarslede, vitne og leder. Varsler opplevde intervjuet som krevende, og følte i ettertid at varsler ikke fikk frem de viktigste problemstillingene i intervjuet. Det ble skrevet referat fra intervjuet. Referatet ble skrevet ut i møtet og varsler ble bedt om å lese gjennom og godkjenne referatet. Varsler opplyser at dersom varsler hadde fått referatet med hjem for gjennomlesing og korleksjon, ville vedkommende ha endret på en del av det som stod i referatet. Referatet ble også presentert for innvarslet. Varsler opplevde det som krevende å gå på jobb etter at innvarslede hadde fått lese gjennom det som ble sagt i intervjuet. Varsler navnga to vitner til faktaundersøkerne som ikke ble kontaktet.

Faktaundersøkelsen konkluderer med at det ikke har funnet sted brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om mobbing, trakassering eller utilbørlig opptreden ovenfor varsler. Det ble heller ikke funnet grunnlag for å konkludere med at det hadde vært brudd på kommunens etiske retningslinjer. I rapporten anbefales det at partene i saken kommer sammen for å finne løsning på utfordringene de har. I rapporten fremkommer det også at leder kan søke støtte fra personalstab eller bedriftshelsetjenesten. Det ble gjennomført møter med varsler, innvarslede og bedriftshelsetjenesten i etterkant.

Varsel var i ettertid ikke fornøyd med prosessen, og følte at metoden gjorde at varsler ikke fikk gitt et riktig bilde på problemstillingen. Både når det gjaldt måten intervjuet ble gjennomført på, men også at vitner som varsler foreslo ikke ble kalt inn til intervju. I ettertid har varsler angret på at det ble gitt beskjed om situasjonen. Dette skyldes at prosessen var svært krevende for varsler, og at det å varsle ikke førte til endringer i arbeidsmiljøet.

Leder opplevde støtten fra etatens personalstab som god, vedkommende fikk veiledning i forhold til egen rolle underveis i varslingssaken. Leder skrev notater for prosessen underveis. Dette er levert til personalstaben. Leder har ikke fått veiledning i hvordan informasjonen skal håndteres.

3.3.1.4 Sak 4



Figur 4: Sak 4, saksgang fra etatens personalstab ble koplet inn.

Flere varslere tok opp forhold i arbeidsmiljøet med leder. Varslerne fikk beskjed om at det var meldt videre som en bekymring til personalstaben ved aktuell etat og at faktaundersøkelse ville bli iverksatt. Varslerne ble overrasket, da de hadde ønsket å ta opp utfordringene på et lavere nivå i første omgang.

Varslere, innvarslede og vitner ble intervjuet. Varslerne ble kalt inn til intervju en og en, selv om de ønsket å fremstå som en gruppe. Ifølge varslere vi har snakket med ble fokuset mer på person enn sak ved denne metodikken, og varslere mener faktaundersøkelse ikke var riktig metodikk for aktuell sak. Det ble skrevet referat fra intervjuene, som måtte leses gjennom og godkjennes i intervjuet. De innvarslede fikk lese referatene i ettertid. Det tok en måned fra første til siste intervju ble gjennomført.

Revisjonen har også vært i kontakt med tillitsmannsapparatet som støttet de innvarslede i saken. Ifølge dem ble ikke prosessen med faktaundersøkelse tydeliggjort for de innvarslede. De tillitsvalgte kom sent inn i saken fordi de innvarslede ikke hadde hatt forståelse for omfanget av faktaundersøkelsen. Administrasjonen opplyser at det ble avholdt et møte med de innvarslede etter intervjuene, hvor hensikten var å gå gjennom den videre prosessen.

Revisjonen har fått tilgang på en del dokumentasjon i saken, bl.a. sendte en av varslerne e-post til sin leder 2,5 måned etter at saken startet med bl.a. følgende spørsmål/kommentarer:

- Når skal rapporten foreligge?
- Varslerne bør få innkalling til møte i forbindelse med ferdigstilling av rapporten så snart som mulig.
- Hvem vil få innsyn i rapporten?
- Kan det være en ide å koble på bedriftshelsetjenesten for å hjelpe ift. arbeidsmiljø?
- Hvilken oppfølging får innvarslede og leder?
- Prosessen bør evalueres i etterkant.

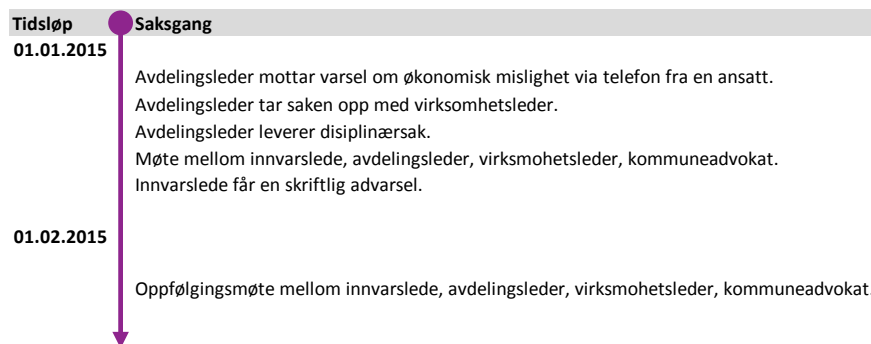
Denne e-posten ble videresendt fra leder til personalstaben. Fra dokumentasjon fremgår det at leder fikk tilbakemelding på omtrent når rapporten skulle foreligge, men ingen endelig dato for gjennomgang. Leder skulle selv ta stilling til hvordan rapporten skulle følges opp. Hvilken dialog det har vært videre med leder og varsler i etterkant av denne e-posten fremgår ikke av dokumentasjonen.

Faktaundersøkelsen konkluderte med at det ikke forelå brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om mobbing, trakassering eller utilbørlig opptreden. Det ble heller ikke funnet grunnlag for at det forelå brudd på kommunens etiske retningslinjer. Det ble vurdert som sannsynlig at det var organisatoriske forhold som økte konfliktnivået i avdelingen.

Rapporten anbefalte at virksomhetsleder gjorde det tydelig for de involverte at det ble forventet at de la forholdet bak seg og aksepterte konklusjon i saken. Det ble også anbefalt at leder tydeliggjorde for de involverte at det var en klar forventning om at de skulle delta aktivt i gjenoppretting av arbeidsmiljøet. Utover dette er det ingen anbefaling om hvordan den enkelte varsler og innvarsler burde følges opp i etterkant av saken.

Varsler opplevde oppfølgingen som mangelfull, ifølge tillitsmannsapparatet opplevde de innvarslede det samme. I ettertid ble det arbeidet mye med arbeidsmiljøet generelt, men en fikk ikke gjort seg ferdig med selve saken. Det var ikke fokus på å samle varsler og innvarslede, og de har måtte ta ansvar for dialogen selv. I tillegg ble det sagt at varslerne skulle få ekstern hjelp i etterkant, men dette er ikke kommet i gang på revisjonstidspunktet. Representant fra tillitsmannsapparatet som bistod de innvarslede er også tydelig på at de innvarslede ikke ble godt nok i varetatt. Varsler mener at bruken av faktaundersøkelse ikke ble tilpasset den enkelte sak og at prosessen ikke ble gjennomført på en god måte. Det problematiseres at prosessen manglet tydelige tidsrammer. Flere av varslerne har uttalt at de ikke ville varslet igjen, hvis de hadde kjent konsekvensene av å varsle.

3.3.1.5 Sak 5



Figur 5: Sak 5, saksgang fra varsel oppstår.

Avdelingsleder mottok et varsel om mistanke om økonomisk uredelighet. Leder begynte å fylle ut skjema for varsling, men tok heller saken opp i samtale med sin leder (virksomhetsleder). Sammen ble de enige om å kople på personalstaben i aktuell etat og kommuneadvokaten. Avdelingsleder ga varsler muntlig tilbakemelding på at saken var tatt videre med virksomhetsleder.

Avdelingsleder, virksomhetsleder og kommuneadvokaten hadde to samtaler med innvarslede. Saken resulterte i en skriftlig advarsel til innvarslede. Det tok under en måned fra saken oppstod til skriftlig advarsel ble gitt. Avdelingsleder var noe usikker på egen rolle i denne prosessen, og opplevde ikke at det var tydelig hvilken rolle avdelingsleder skulle ha. Innvarslede fikk tilbud om støtte fra tillitsvalgt og verneombud, men avslo dette.

Avdelingsleder er ikke kjent med aktuelle rutiner for håndtering av informasjon/dokumentasjon.

Avdelingsleder opplevde å få god støtte fra nærmeste leder, personalstaben og kommuneadvokaten. Det gikk kort tid fra saken ble gjort kjent til utført handling. Ifølge avdelingsleder har ikke varsling vært tema i kommunen utover enkeltsakene som oppstår, men det er kultur for å varsle og håndtere disse sakene.

3.3.2 Vurdering – håndtering av varslings sakene

Revisjonen vurderer at det ikke har funnet sted brudd på arbeidsmiljøloven §2-3, §2-4 og §3-6 i håndteringen av varslings sakene. Arbeidstakerne har kommet til med varslinger, det er tilrettelagt for varsling i kommunen og det har ikke vært rapportert om gjengjeldelse i etterkant av varslingene.

Revisjonen vurderer videre at sakene er håndtert i henhold til kommunens rutiner, og de er i stor grad behandlet etter den samme systematikken. Alle varslingsmottakerne vi har vært i kontakt med er fornøyd med støtten de fikk fra etatenes personalstab i disse sakene. Samtidig er det etter vår vurdering forbedringspunkter ved måten kommunen har håndtert sakene.

3.3.2.1 Psykososialt arbeidsmiljø

Sak 1-4 omhandler psykososialt arbeidsmiljø, her har prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø blitt benyttet. Dette er en omfattende prosedyre, som krever full åpenhet fra varslers side. Basert på sakene vi har gått gjennom vurderer vi at informasjonen som varslere har fått fra varsel til iverksetting av faktaundersøkelsen er mangelfull. Dialogen om hvorvidt en faktaundersøkelse skal iverksettes har i hovedsak vært mellom varslingsmottaker (leder) og personalstaben, det fremgår i liten grad at varslerne er blitt rådført før prosessen er blitt iverksatt. I sak 4 er varslere vi har vært i kontakt med tydelig på at varslerne ikke ønsket å iverksette en faktaundersøkelse, men ville løse konflikten på et lavere nivå.

Fra tillitsmannsapparatet oppfattes informasjonen til innvarslede som mangelfull. I tillegg har prosessene dratt ut i tid, uten at varslerne har fått oppdatering underveis. Dette blir tydelig illustrert i spørsmålene og kommentarene som en av varslerne sendte til leder i sak 4, 2,5 måneder etter at saken hadde oppstått.

Ifølge Arbeidstilsynet⁴ må en faktaundersøkelse oppfattes som uavhengig og rettferdig. I flere av sakene vi har vurdert blir ikke faktaundersøkerne sett på som uavhengige av varslere og tillitsmannsapparatet. Selv om en faktaundersøker er uavhengig på papiret, er faktaundersøkerne i utgangspunktet ansatt ved personalstaben i etaten varslere arbeider i. Det betyr at det gjerne er den samme personen som gjennomfører intervju, behandler saken og er ansvarlig for tiltak. Dette oppleves i flere tilfeller som en rollekonflikt, og at en møter samme person i ulike situasjoner, med ulike "hatter".

Revisjonen vurderer at lederne i stor grad har ivaretatt anonymitet til varslerne. Samtidig er det ofte små miljø ved avdelingene, og det kan fort spre seg blant kollegaene at det er en sak som pågår.

Når det gjelder selve rapporten konkluderes det i alle de fire sakene at det ikke har vært brudd på arbeidsmiljøloven eller de etiske retningslinjene i kommunen. I disse sakene blir det gitt anbefalinger om organisatorisk gjenoppretting, og i liten grad anbefaling om konkret oppfølging av varslere og innvarslede. Det kan være hensiktsmessig med mer konkret oppfølging, for eksempel fortalte varslingsmottaker i sak 1 at arbeidet med det psykososiale arbeidsmiljøet i etterkant "skar seg", og at de ansatte opplevde at ting ble for generalisert.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling sier ikke noe konkret om tilbakemelding og oppfølging av varslere. Likevel bør kommunen vurdere å tydeliggjøre sine retningslinjer på dette da tilbakemeldingen underveis og oppfølgingen i etterkant av sakene oppleves av varslerne som mangelfull.

⁴ Faktaundersøkelse. [Når påstand står mot påstand – hvordan komme videre](#), Veileder Arbeidstilsynet, 2007.

I alle sakene vi har gått gjennom, opplyser varslerne at de angrer på at de varslet. I varslingssaker finnes det ingen vinnere, og varslernes opplevelse av sakene og utfall er subjektiv. Samtidig er det flere av varslerne som hadde en dårlig opplevelse av kommunens gjennomføring av faktaundersøkelsen. For eksempel forteller gruppen som varslet i sak 4 at de opplevde faktaundersøkelsen som rigid, og at det ikke ble gjort tilpasninger til den konkrete saken, og det er flere som fremhever spesielt dette med tidsbruk og informasjon i prosessen.

3.3.2.2 Andre varslingssaker

I vårt utvalg av varslingssaker var det en sak som ikke omhandlet psykososialt arbeidsmiljø. Basert på intervju med varslingsmottaker og dokumentasjon ble denne saken håndtert ryddig og effektivt, i tråd med rutiner og regelverk. Det tok under en måned fra saken oppstod til skriftlig advarsel ble gitt. Saksgangen er dokumentert bl.a. gjennom referat. Kommuneadvokaten var koplet på saken gjennom hele prosessen. Avdelingsleder opplevde å få god støtte fra personalstab, kommuneadvokaten og enhetsleder, samtidig påpeker vedkommende at rollen som varslingsmottaker/avdelingsleder kunne vært tydeliggjort.

3.3.2.3 Informasjonssikkerhet

Ingen av varselmottakerne fått veiledning fra kommunen i hvordan informasjon og dokumentasjon i sakene skal ivaretas på en trygg måte. Varselmottakerne ble usikre da vi etterspurte ivaretagelse av informasjon og dokumentasjon, og de har lagret og dokumentert informasjonen på ulike måter. Varselmottakerne har heller ikke fått veiledning i hva som skal lagres på de ansattes personalmapper. Etter vår vurdering er dette en svakhet ved rutinen.

4. Anbefalinger

I Karmøy kommune har det utarbeidet varslingsrutiner som blir fulgt. Samtidig er det etter vår vurdering noen forbedringspunkter som kan bedre eksisterende rutiner ytterligere.

Varslingsrutinene, inklusiv prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser, bør tydeliggjøre varslingsmottakers rolle ytterligere. Det kan være et alternativ å ha egne retningslinjer og rutiner for varslingsmottaker. Disse kan bl.a. si noe om hvilke vurderinger varselmottaker bør gjøre i forhold til hvilket nivå saken bør behandles på, hvem varslingsmottaker kan kontakte for støtte og hvordan informasjon i saken skal ivaretas. Ulike aktører bør involveres i arbeidet med utvikling av rutinene, og sikre at ulike perspektiver og erfaringer blir ivaretatt. Det bør også tydeliggjøres om retningslinjene skal brukes ved varsel fremsatt av oppdragstakere for kommunen.

Kommunen bør vurdere om de skal etablere et eget varslingssekretariat. Kommunen har i sine rutiner lagt opp til at varslinger i utgangspunktet skal gå til nærmeste leder, noe som er hensiktsmessig. Samtidig har kommunen rundt 150 ledere med personalansvar. Disse besitter svært ulik kompetanse og erfaring. Det er en betydelig risiko for at disse lederne håndterer eventuelle varslingssaker ulikt. Dersom kommunen etablerer et sentralt varslingssekretariat, som varslingsmottaker kan henvende seg til, kan det bidra til at den enkelte sak i større grad blir behandlet og vurdert likt. Det kan bidra til å sikre ytterligere kompetanse om varsling. Kommunen har allerede startet å bygge opp kompetanse gjennom faktaundersøkerne, og et slikt varslingssekretariat kan bygge videre på denne kompetansen. Et slikt varslingssekretariat bør i tillegg ha kompetanse innenfor HR, økonomi og jus.

Varslingssekretariatet kan være en støtte for leder i forhold til å vurdere innholdet i et varsel og "rett" behandlingsnivå. Videre kan det iverksette og gjennomføre undersøkelser, gjøre vurderinger i sakene og bistå leder med oppfølging og utforming av tiltak. Et varslingssekretariat kan også redusere problematikken med uavhengighet, ved at en kan velge personer fra sekretariatet som er uavhengige til å gjennomføre undersøkelsene. Dersom kommunen finner det hensiktsmessig kan en i varslingsrutinene legge opp til at et slikt sekretariat også kan fungere som et varslingsmottak, dersom varslar ikke finner det hensiktsmessig å varsle i linjen.

Kommunen bør vurdere å hente inn ytterligere kapasitet til å gjennomføre vurderinger og faktaundersøkelse dersom det på tidspunktet er manglende kapasitet i organisasjonen. Dette bør også vurderes dersom en har saker hvor det kan være krevende å sikre uavhengige undersøker. Kommunen bør også være tydelig på hvordan en ønsker at de interne faktaundersøkerne disponerer sin tid.

Ved gjennomføring av faktaundersøkelser vil revisjonen anbefale at de involverte informeres bedre i forkant av faktaundersøkelsen, og sikrer at de har en forståelse for hvilken prosess som er iverksatt. Det bør lages en gjennomføringsplan for den enkelt undersøkelse, som gjøres kjent for de involverte. Dersom det blir endringer i gjennomføringsplanen, bør en informere de involverte om dette. Ved gjennomføring av intervju bør kommunen vurdere om de skal legge inn noe tid for de involverte til å verifisere referatene fra samtale – i stedet for at referatene må godkjennes i intervjusituasjonen.

Når det gjelder oppfølging av varslene i etterkant bør en i større grad vurdere tiltak for de involverte i sakene, uavhengig av sakens utfall. En varslingssak og faktaundersøkelse oppleves ofte som svært krevende for de involverte. Det kan også være hensiktsmessig for kommunen å evaluere varslingssaker når de avsluttes, for å kontinuerlig arbeide for å forbedre prosessen.

Revisjonen ser det som bekymringsfullt at varslingsmottaker ikke har fått noen retningslinjer på hvordan informasjon og dokumentasjon i disse sakene skal ivaretas. Kommunen må utarbeide retningslinjer til oppbevaring og lagring av informasjon og dokumentasjon i varslingssakene som svarer til gjeldende regelverk, jamfør lov og forskrift om personopplysninger.

Kommunen bør informere de ansatte jevnlig om varslingsrutiner i enhet- og avdelingsmøter. Dette vil kunne bidra til en forståelse om at det er greit å varsle og på sikt bidra til å styrke kommunens åpenhetskultur. Som det fremgår fra spørreundersøkelsen er rutiner ikke tilstrekkelig kjent i organisasjonen og respondentene oppfatter ikke at det er en åpenhetskultur i kommunen. Det å være en åpen organisasjon, hvor det oppleves som trygt å komme med kritikk og nye ideer, kan bidra til at problemer ikke får eskalere til å bli vanskelige varslingssaker. I tillegg kan det å opprette et sentralt varslingssekretariat bidra til å øke tilliten til kommunens håndtering av varslingssaker.

Oppsummert er våre anbefalinger:

- ✓ Tydeliggjøring av varslingsmottakers rolle.
- ✓ Etablering av varslingssekretariat.
- ✓ Sørge for tilstrekkelig kapasitet ved gjennomføring av vurdering og faktaundersøkelser.
- ✓ Bedret informasjon underveis og i etterkant av faktaundersøkelser.
- ✓ Etablering av rutiner for ivaretagelse av personopplysninger.
- ✓ Jevnlig informasjon om varslingsrutiner.

5. Uttalelse fra rådmannen

Rådmannen har ikke kommentarer til rapporten.

Vedlegg 1 Dokumentliste

Dokumenttype	Dokumentnavn eller beskrivelse
Retningslinjer	Retningslinjer for varsling
Skjema	Skjema for varsling
Brosjyre	Brosjyre som presenterer kommunens retningslinjer for varsling
Retningslinjer	Prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø
Retningslinjer	Retningslinjer seksuelle overgrep
Retningslinjer	Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Karmøy kommune
Prosessverktøy	Prosessverktøy for etiske retningslinjer
Saker	Oversikt over varslingssaker fra 2012 frem til i dag
Plan	Introduksjonsplan nyansatte Karmøy kommune
Undersøkelse	Medarbeiderundersøkelsen 2013
Undersøking	Medarbeiderundersøkelsen 2015
Presentasjon	Rettigheter og plikter

Vedlegg 2 Retningslinjer og prosedyre

RETNINGSLINJER
FOR
VARSLING

KARMØY KOMMUNE

Endret i hovedutvalg 02.04.14

1. Innledning

Karmøy kommune legger stor vekt på åpenhet, redelighet og ærlighet. Dette er et prinsipp alle ansatte har ansvar for å etterleve, jmf. for øvrig kommunens etiske retningslinjer.

Ansatte skal være bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning i kommunen. De skal derfor aktiv ta avstand fra og bekjempe kritikkverdige forhold.

Disse retningslinjene innledes med en presisering av den alminnelige retten til ytringsfrihet. Retningslinjene omfatter videre spesielt retten, eventuelt plikten, til å si fra/melde om kritikkverdige forhold.

Karmøy kommune ser positivt på at ansatte varsler om forhold de mener er kritikkverdige.

2. Ytringsfrihet

Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfrihet som er nedfelt i Grunnlovens §100. Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet. Arbeidstakere i Karmøy kommune har som alle andre, en grunnleggende rett til å ytre seg også kritisk om kommunens virksomhet og alle andre forhold. Ingen kan ved instruks pålegges taushetsplikt om opplysninger der allmennheten har krav på innsyn.

Når det gjelder ytringer som arbeidstaker fremmer på egne vegne, må det gå klart frem at det dreier seg om personlige ytringer og ikke ytringer eller uttalelser på vegne av kommunen.

Kommunal stillingstittel, brev, faks eller e-post skal derfor ikke nyttes.

3. Varsling

Varsling er å si fra/melde om kritikkverdige forhold.

Nye lovbestemmelser om varsling trådte i kraft 1.januar 2007. Bestemmelsene lovfester retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og gir arbeidstakerne vern mot gjengjeldelse.

Lovbestemmelsene er regulert i i følgende bestemmelser i arbeidsmiljøloven;

§ 2-4 varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- (3) Arbeidsgiveren har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

- 1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter §2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan

kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 3-6 Plikt til å legge til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse- miljø og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

4. Varsling av kritikkverdige forhold

Ansatte i Karmøy kommune oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.

Med kritikkverdige forhold menes kriminelle forhold (dvs straffesanksjonerte) forhold, mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd på interne rutiner og etiske retningslinjer, samt alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Eksempler på kritikkverdige forhold kan være:

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Trakassering/mobbing
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering

5. Varslingskanaler

Kritikkverdige forhold tas som hovedregel opp tjenestevei internt i kommunen dvs til nærmeste leder.

I de tilfeller der dette ikke er hensiktsmessig kan den ansatte ta kontakt med ledes leder.

En ansatt kan også melde fra til tillitsvalgt/hovedtillitsvalgt, eller verneombud/hovedverneombud.

I de tilfeller der arbeidstaker vurderer det som nødvendig i forhold til varselets innhold kan det varsles direkte til rådmannen.

I de tilfeller hvor varlingen også omfatter rådmannens tjenesteforhold kan det varsles til kommunens politiske ledelse.

En ansatt kan alltid varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter

Hvis intern varsling ikke er hensiktsmessig, eller den ansatte ikke når frem via de interne kanalene, har en ansatt lovfestet rett til å varsle offentlige tilsynsmyndigheter, andre offentlige myndigheter, eventuelt media.

6. Fremgangsmåte ved varsling

Det kan varsles på følgende måter:

- Ta kontakt, muntlig eller skriftlig, med den det skal varsles til, jfr.pkt 5
- Benytt skjema for varsling av kritikkverdige forhold (varsler bestemmer mottaker)

Varsling skal skje på en forsvarlig måte:

- Varsling må skje i henhold til gjeldende regler om taushetsplikt
- Varsling i samsvar med Karmøy kommunes rutiner for varsling vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte
- Varsling til verneombud eller tillitsvalgte vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte
- Varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte

I kravet til forsvarlighet ligger det at det skal foretas en avveining mellom hensynet til arbeidstakers yttringsfrihet og arbeidsgivers interesser, herunder arbeidsgivers krav på en viss lojalitet fra arbeidstakers side. Hensynet til yttringsfrihet skal veie tyngst.

Vurderingstema er hvorvidt arbeidstaker har saklig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens legitime interesser med hensyn til måten det varsles på.

Arbeidstaker skal være i aktsom god tro om det faktisk foreligger kritikkverdige forhold – dette innebærer at en arbeidstaker ikke skal gå ut med grunnløse eller svakt funderte påstander.

7. Behandling

Mottaker av varselet har ansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst, og vedkommende har ansvar for oppfølging av saken. Vedkommende har ansvar for å påse at rettssikkerheten til den som varsler og den det eventuelt blir varslet om blir ivaretatt. Det skal så langt mulig bevares taushet om varslers identitet. Dersom man ikke kan beskytte varslers identitet, skal varsler gjøres kjent med dette.

Det skal gis tilbakemelding til varsler om hvor saken står og når den forventes ferdigbehandlet. Slik tilbakemelding skal gis innen 1 måned.

8. Forbud mot gjengjeldelser

En ansatt som varsler om kritikkverdig forhold skal ikke utsettes for gjengjeldelser. Enhver ugunstig behandling som en reaksjon på ytringen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet mot gjengjeldelse vil først og fremst gjelde formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed, samt advarsler. Forbudet omfatter i tillegg mer uformelle sanksjoner som for eksempel endring i arbeidsoppgaver eller interne overføringer/forflytning.

Forbudet utelukker ikke at arbeidsgiver kan komme med motytringer, men arbeidsgivers reaksjoner må ikke ha karakter av trakassering.

Det vises for øvrig til Aml.§ 2-5.



KARMØY KOMMUNE

RUTINE FOR INTERN VARSLING OG OPPFØLGING

INTERN VARSLING

1. Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.
2. Varlingen skal være forsvarlig, og det skal ikke gjengjeldes som følge av varlingen.
3. Varling via dette skjema er forsvarlig.
4. Varling i samsvar med varslingsplikt, eller varling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet er også alltid forsvarlig.
5. Dette varselet bør leveres nærmeste overordnet leder. I de tilfeller der dette ikke er hensiktsmessig kan en ta kontakt med leders leder. En kan også melde fra til hoved-/tillitsvalgt eller hoved-/verneombud.
6. Dersom arbeidstaker vurderer det som nødvendig i forhold til varselets innhold, kan det varsles direkte til rådmann.
7. Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente opplysninger fra varsler og gi tilbakemelding til varsleren om hva som blir gjort med forholdet.
8. Du vil få tilbakemelding innen 1 måned om hva som skjer med saken du har varslet om.

Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold:

Jeg mener følgende bør gjøres (dersom varsler ønsker å komme med forslag):

Varslet av: _____ Dato: _____



KARMØY KOMMUNE

Intern oppfølging

INTERN OPPFØLGING

Trinn		Dato
1.	Varsel mottatt av	
2.	Undersøkelser gjennomført - - -	
3.	Konklusjon	
4.	Tilbakemelding gitt til varsler	
5.	Nødvendig informasjon gitt til den eller de som det er varslet	
6.	Tiltak	
7.	Videre oppfølging planlagt	
8.	Videre oppfølging gjennomført	

Underskrift: _____ Dato: _____

Vedtatt: AMU 16/9-15 (15/2207)

Revidert:

Prosedyre for håndtering av brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø

HENSIKT

Hensikten med prosedyren er å rettlede leder og arbeidstaker i å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og beskytte arbeidstakeren i henhold til arbeidsmiljøloven.

OMFANG OG GYLDIGHETSOMRÅDE

Omfang

Prosedyren gjelder for alle ansatte i Karmøy kommune.

Omfatter

Prosedyren omfatter alle ansatte i Karmøy kommune som mener de har grunn til å tro at et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i Karmøy kommune er truet. Prosedyren gjelder ikke for interessekonflikter mellom partene i arbeidslivet.

DEFINISJONER OG FORKORTELSER

Aml:	Arbeidsmiljøloven
BHT	Bedriftshelsetjenesten
Klage	Med klage menes påstand om brudd på arbeidsmiljøloven.
Konflikt	Når en eller flere personer er frustrerte, irriterte eller føler seg blokkert av en annen person, uavhengig av om denne personen er klar over det eller ikke.

Kritikkverdige forhold Med kritikkverdige forhold menes opplysninger om forhold og mislighold av lovbestemte påbud eller forbud. Det samme gjelder brudd på skriftlige etiske retningslinjer og alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig utelukkende ut fra eget politisk eller etisk overbevisning, er ikke kritikkverdige forhold.

Mellommenneskelige konflikt Uoverensstemmelse mellom enkeltpersoner eller grupper på en arbeidsplass, som blir til et problematisk følelsesmessig motsetningsforhold og som medfører at kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for den enkelte er truet.

Mobbing Det er mobbing når en person gjentatte ganger og over tid utsettes for negative handlinger. Dette kan dreie seg om trakassering, plaging, utfrysing, sårende erting, usynliggjøring, fratakelse av arbeidsoppgaver, eller ubegrunnet omplassering. Det er typisk for situasjonen at den som er mobbet ikke er i stand til å forsvare seg.

Resultatet av en interessekonflikt mellom partene i arbeidslivet anses ikke som mobbing.

Varsling

Å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

ANDRE RELEVANTE RUTINER/PROSEDYRER

I Karmøy kommune har vi følgende prosedyrer for å håndtere brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det er viktig at forhold løses i henhold til riktig prosedyre.

- Ved rusproblematikk, se Karmøy kommunes AKAN-system
- Prosedyre for håndtering av trusler og lignende forhold
- Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold jfr aml. §2-4.

ANSVAR OG MYNDIGHETSFORHOLD

Arbeidsgiver har ansvar for aktivt å kartlegge arbeidsmiljøet, søke å avdekke mellommenneskelige konflikter og håndtere disse på best mulig måte.

Arbeidstaker har ansvar for å *varsle (gi beskjed til)* arbeidsgiver om mellommenneskelige konflikter som kan medføre en fare for liv eller helse.

Den enkelte leder er ansvarlig for at prosedyren blir gjort kjent for sine ansatte.

FOREBYGGING OG AVDEKKING AV KONFLIKTER; MOBBING; TRAKASSERING OG UTILBØRLIG OPPTREDEN

Det er et viktig lederansvar å sikre et godt arbeidsmiljø. Alle ledere med personalansvar skal bidra til å forebygge mobbing, trakassering og utilbørlig opptreden. Dette innebærer at leder har ansvar for at saker av denne karakter, som blir avdekket, blir behandlet så raskt som mulig og i henhold til denne prosedyren.

Forebygging av mobbing, trakassering og utilbørlig opptreden ivaretas i tillegg gjennom kommunens systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS), samt gjennom kurs for ledere og ansatte. (Som en del av dette arbeidet skal arbeidsgiver ha regelmessig arbeidsmiljøkartlegging. Dette gjelder også det psykososiale arbeidsmiljøet. Utviklingssamtalen/medarbeidersamtalen kan også være et virkemiddel for å avdekke konflikter på arbeidsplassen.

Den enkelte arbeidstaker har ansvar for å melde fra til nærmeste leder eller verneombud så tidlig som mulig om brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Alle brudd skal meldes i henhold til denne prosedyren.

Tillitsvalgtapparatet i kommunen er viktige samarbeidspartnere for arbeidsgiver i arbeidet med å forebygge mobbing, trakassering og utilbørlig opptreden.

BRUK AV UFORMELLE KANALER/METODER FØR IVERKSETTELSE AV DENNE PROSEDYREN

Henvendelse til den personen klagen gjelder

I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å si fra om at vedkommendes atferd oppleves som uheldig eller som mobbing. Alle ansatte har et ansvar for å være tydelig i forhold til egne grenser for legitim atferd. Ansatte bør derfor i størst mulig grad si fra når situasjonen oppleves som uheldig, for å unngå at forholdet fortsetter og/eller utvikler seg til mobbing.

Bedriftshelsetjenesten

BHT har taushetsplikt, er nøytral og kan være en rådgiver i for eksempel mobbesaker.

Henvendelse til kollega

Noen velger å oppsøke en kollega de har tillitt til i vanskelige situasjoner der de har behov for støtte og/eller veiledning. Støtte og/eller gode råd vil i noen tilfeller kunne bidra til å løse eller takle en vanskelig situasjon. Hvis noen henvender seg til en kollega og anklager en annen ansatt for mobbing eller trakassering, bør vedkommende kollega henvise til oppfordre klageren til å benytte klageprosedyren.

Arbeidsmiljøloven § 2-3 (2)d om arbeidsgivers medvirkningsplikt innebærer at arbeidstaker skal sørge for at arbeidsgiver eller verneombud blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen. Dette gjelder også ved mobbing. Hvis man anklager en ansatt for mobbing eller annet brudd på arbeidsmiljøloven, skal kollegaer således gå videre med saken ved å varsle arbeidsgiver eller verneombud. Det er bare på denne måten arbeidsgiver vil ha mulighet til å håndtere saken.

Henvendelse til verneombud

Hvis man først og fremst ønsker støtte eller rådgivning kan man henvende seg til verneombudet i avdelingen eller hovedverneombudet.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 6-2 har verneombudet en lovpålagt varslingsplikt ved forhold som kan medføre helsefare, herunder mobbe- og trakasseringssaker. Dette innebærer at verneombudet ikke kan ivareta anonymitet i disse sakene. I henhold til § 6-2 (1 og 3) skal verneombudet bringe saken videre til **leder**.

Etter å ha varslet arbeidsgiver skal verneombudet overlate den konkrete håndtering av saken til arbeidsgiver og deretter påse at det innrapporterte forhold følges opp. Om saken ikke blir håndtert etter rimelig tid, kan verneombudet ta saken opp på nytt eller ta saken opp i AMU.

FORMELL KLAGEPROSEDYRE

En klage om brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser, konflikter, mobbing og trakassering, eller utilbørlig opptreden, kan formidles både skriftlig og muntlig. I klagen må det fremkomme tydelig hvem som klager, hvem som anklages, hendelsesforløp, tid og sted for de aktuelle hendelsene, samt navn på eventuelle vitner. Klagen skal rettes til **leder**. Dersom klagen er rettet mot leder, skal den rettes til leders overordnede.

Den som har fremsatt klagen, skal innen 1 uke motta skriftlig tilbakemelding fra den som har mottatt klagen. I tilbakemeldingen skal det fremgå at klagen er mottatt samt antatt saksbehandlingstid.

Arbeidsgiver skal opptre aktivt og håndtere brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser på en forsvarlig måte. Med forsvarlig menes her i henhold til metoden «Faktaundersøkelse». Karmøy kommune skal til en hver tid ha egne ansatte som er kurset i metoden.

Arbeidsgiver har ikke mulighet til å håndtere en sak dersom det ikke oppgis hvem som er involvert. Enhver som ønsker å iverksette formelle tiltak i en sak må derfor oppgi sin anonymitet og navngi den eller de som anklages slik at arbeidsgiver får gjort noe med problemet. Den som anklages har rett til å vite hva han/hun er anklaget for, og hvem som har fremmet anklagene.

HVA ER METODEN «FAKTAUNDERSØKELSE»

Faktaundersøkelse er en arbeidsmetode som virksomheter er anbefalt å ta i bruk når påstander om mobbing, trakassering og utilbørlig opptreden foreligger

Metoden gir et grunnlag for videre arbeid og er særlig viktig og nødvendig når påstand står mot påstand. Faktaundersøkelse sikrer en forsvarlig, rask og rettferdig behandling av saken og gjør det mulig å avslutte slike saker. Metoden inngår i en helhetlig tilnærming til forebygging og håndtering av mobbing i den enkelte virksomhet, og er i tråd med arbeidsmiljøloven og sentrale juridiske saksbehandlingsregler.

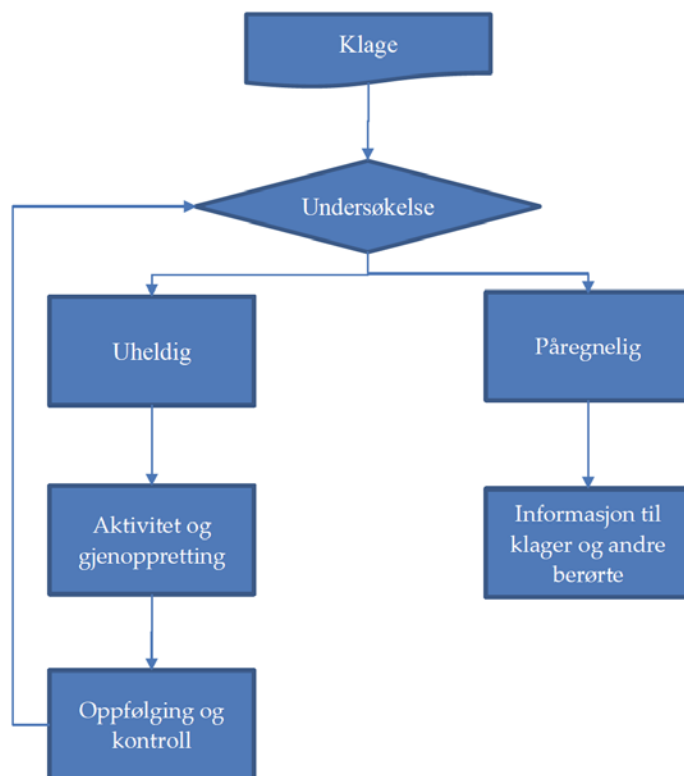
Når skal Faktaundersøkelse iverksettes?

Metoden skal benyttes i alle tilfeller hvor det er mistanke om, kommet klage, eller varsel om at det kan forekomme brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Varsel om brudd skal forekomme i en skriftlig klage. Om klager selv ikke er i stand til å formulere denne skriftlig kan vedkommende bes om bistand fra verneombud eller tillitsvalgt til å utforme klagen.

Klagen skal rettes til leder, eventuelt til leders overordnede, jmfør avsnittet «Formell klageprosedyre». Leder vil iverksette de nødvendige tiltak.

Saksgang ved faktaundersøkelser

Det må foreligge klage for at det er grunnlag for faktaundersøkelse. Når klage foreligger vil følgende saksgang bli iverksatt:



På bakgrunn av klage og overordnet prosess vil faktaundersøkelse undersøke de faktiske forhold og utarbeide rapport. Rapportens rolle og mål er:

- Dokumentere faktaundersøkelsesprosessen og gjennomgå fakta (bevis) og konklusjoner.
- Kortfattet redgjøre for klagen og vitneutsagn.
- Presentere viktige utgangspunkt (AML, interne styringsdokumenter osv.).
- Presentere og gjennomgå fakta.
- Ta stilling til klagen basert på sannsynlighetsprinsippet.
- Mulige forslag til organisasjonsmessige etterspill.

Rapporten skal bygge på noen «juridiske» saksbehandlingsprinsipper som:

- Saksgang.
- Dokumentasjon
- Kontradiksjon (ha mulighet for å imøtegå beskyldninger eller påstander).
- Opplysninger behandles med konfidensialitet og ikke anonymitet.

Avlevering av rapport og iverksettelse av tiltak

Ferdig utarbeidet rapport med konklusjon leveres leder som tar stilling til rapporten og eventuelt iverksetter tiltak.

Dokumentasjon og arkivering

Alle saker, som formelt anses som en spesifikk klage og håndteres i henhold til denne prosedyre som en faktaundersøkelse, skal arkiveres.

Møtereferat skal skrives fra alle formelle møter og bør begrenses til hvilke problemstillinger som ble diskutert og eventuelle konklusjoner. Referatene skal godkjennes av de involverte og leder/arbeidsgiver, helst før møtet avsluttes. Uenighet om konklusjonene skal komme fram i referatene. Eventuelle opplysninger innhentet fra andre enn de involverte partene oppsummeres og inngår som dokumentasjon i saken. Alle referater og dokumenter skal behandles fortrolig og lagres på egen sak. (Det skal opprettes kryssreferanse til personalmappe.)

Tiltak og reaksjoner

Tiltak og reaksjoner vurderes i hver enkelt sak, ut fra undersøkelsen av saken, dens alvorlighetsgrad og konklusjoner. Personaladministrative reaksjoner vurderes og eventuelle reaksjoner iverksettes.

Reaksjonen kan eksempelvis være advarsel, ordenstraff, forflytninger, endringer i arbeidsområder, oppsigelse eller avskjed. Forvaltningslovens regler skal følges og personal/administrativ støtte må involveres.

Ved forflytning bør det primært være den som har mobbet eller trakassert som må forflyttes. Dette gjelder også ledere. Det kan være tilfeller der den som har blitt utsatt for mobbing, vil få det best med mulighet for å starte på arbeidsplass. Dette må i så fall oppleves som et tilbud og ikke som en straff. Det kan også vurderes om arbeidsgiver kan gi tilbud om kompetanseheving, bedre tilrettelegging av arbeid, eller endrede arbeidsoppgaver.

Rehabilitering og ivaretagelse i etterkant av håndtering

Ansatte som har vært utsatte for utilbørlig opptreden, mobbing eller trakassering, vil kunne ha behov for oppreising og oppfølging. Karmøy kommune vil i alle tilfeller der det er konkluderes med mobbing har funnet sted, garantere den utsatte en gjenoppretting av en forsvarlig arbeidssituasjon. Det kan også være nødvendig med rehabilitering og etterbehandling både av den som har blitt utsatt for mobbing, og den eller de som har utført mobbingen, etter at saken formelt sett er avsluttet.

Oppfølging og rehabilitering av den som har utført mobbingen vil særlig være aktuelt i de tilfeller der mobbingen ikke har vært ment som mobbing. Det kan være svært belastende å vite at ens atferd blir oppfattet som mobbing av andre.

Det vil i de fleste tilfeller også være aktuelt å samarbeide med bedriftshelsetjenesten og tillitsvalgte som har vært involvert i prosessen.

Hvis det er konkludert med at det objektivt sett ikke har fremkommet utilbørlig opptreden, mobbing eller trakassering, kan det likevel ha foregått uønskede handlinger. Det kan også være andre forhold i virksomheten som har skapt den ansattes opplevelse av mobbing/trakassering. I så tilfelle må behovet for å iverksette nødvendige tiltak for å forhindre gjentakelse og/eller eskalering vurderes nøye.

ORGANISASJONEN

Når man gjennomfører en faktaundersøkelse, vil man ofte se at dette innebærer to sakslop - en personalsak og en arbeidsmiljøsak. Det er viktig å påse at taushetsplikten knyttet til personalsaken blir ivaretatt når det arbeides med arbeidsmiljøsaken.

Det bør alltid vurderes om det er forhold i organisasjonen som er medvirkende årsaker til utilbørlig opptreden, mobbing og/eller trakassering. Tiltak som iverksettes, som ikke direkte rettes mot konfliktpartene, men som angår avdelingen eller organisasjonen, bør ikke behandles før personalsaken er avsluttet. Slike tiltak skal aldri begrunnes i den konkrete saken, men i det generelle arbeidsmiljøet.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Björg Rabbe Sandven

Senior Associate

T +47 99 39 65 83

E bjorg.sandven@kpmg.no

kpmg.no

© 2017 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.