

Rapport

FREDRIKSTAD KOMMUNE

26.05.2023

Forvaltningsrevisjon

Varsling og

konflikthåndtering

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	6
3	Fremgangsmåte	7
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	7
3.2	Om revisjonskriterier.....	7
3.3	Revisjonsmetoder	8
3.4	Kort om ytring, varsling og konflikthåndtering	10
3.4.1	Ytring og varsling	10
3.4.2	Konflikthåndtering	12
4	Kommunens varslingsordning og varslingsrutine	13
4.1	Revisjonskriterier	13
4.2	Datagrunnlag	15
4.2.1	Kommunens varslingsordning	15
4.2.2	Implementering av kommunens varslingsordning og varslingsrutine	21
4.3	Vurderinger	41
4.3.1	Vurderinger av kommunens varslingsordning og varslingsrutiner.....	41
4.3.2	Vurderinger av implementeringen av varslingsordningen og varslingsrutinene.....	43
4.4	Konklusjon og anbefalinger	48
5	Konflikthåndtering	50
5.1	Revisjonskriterier	50
5.2	Datagrunnlag	51
5.2.1	Forebygging	52
5.2.2	Søknad.....	60
5.2.3	Klage	61
5.2.4	Respondentenes kommentarer og synspunkter om konflikthåndtering.	66
5.3	Vurderinger	69
5.3.1	Forebygging	69
5.3.2	Søknad.....	71
5.3.3	Klage	71
5.4	Konklusjon og anbefalinger	73
6	Kilder	74
7	Tilsvar til kommunedirektørens uttalelse	76
8	Gjennomføring og metodikk	77
8.1	Trekking av utvalg.....	77
8.2	Representativitet.....	77
8.3	Analyse	78
9	Liste over tabeller og figurer	79
10	Vedlegg: Kommunedirektørens uttalelse	81

1 SAMMENDRAG

Denne rapporten er bestilt av kontrollutvalget i sak 22/38 og besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Har Fredrikstad kommune etablert og implementert en forsvarlig varslingsordning?

Problemstilling 2:

Blir kommunens retningslinjer for konflikthåndtering overholdt?

Kommunens varslingsordning omfatter, i tillegg til de ansatte, politikere og andre som har verv i kommunen, også varslinger og bekymringer fra publikum. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder bare varslingsordningen innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, dvs. for arbeidstakere i kommunen.

I tråd med kontrollutvalgets bestilling har vi ikke gått inn i konkrete saker verken når det gjelder varsling eller konflikthåndtering.

Revisjonens framgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder

- dokumentanalyse
- spørreundersøkelse

Vi har gått gjennom en mengde kommunale dokumenter som er relevante for å belyse problemstillingene. I tillegg har vi gjennomført en anonym, nettbasert spørreundersøkelse blant et tilfeldig og representativt utvalg av fast ansatte i Fredrikstad kommune med en stillingsprosent på over 20. Vi fikk svar fra 924 respondenter. Dette gir en svarprosent på 35. Blant våre 924 respondenter var det 127 ledere med personalansvar og 113 tillitsvalgte/verneombud. Antall respondenter utgjør et stort nok utvalg til at vi kan anta med 99 prosent sikkerhet at resultatene fra våre statistiske analyser reflekterer oppfatningene til alle de 5523 ansatte i kommunen som har en stilling på 20 prosent eller mer. Gjennomføring og metodikk er grundig beskrevet i kapittel 8.

En del av spørsmålene var identiske med spørsmål som har vært brukt i flere tilsvarende spørreundersøkelser i regi av Fafo (Trygstad mfl., 2017). Dette har gjort det mulig å sammenligne svarene i Fredrikstad med kommuner i landet som helhet.

I kapittel 3 gjør vi rede for framgangsmåten i denne forvaltningsrevisjonen. Problemstilling 1 er tema i kapittel 4. Vi undersøker først om kommunens varslingsordning og varslingsrutiner oppfyller krav i lov og forskrift og andre føringer og anbefalinger. Deretter undersøker vi om varslingsordningen og varslingsrutinene er implementert i organisasjonen. Dette har vi gjort ved å undersøke om varslingsordningen og -rutinene er lett tilgjengelige, om de er kjent blant de ansatte, og om de ansatte føler at det er trygt å varsle. Videre belyser vi erfaringene til dem som har varslet, og dem det er varslet om. I tillegg undersøker vi om kommunen har oversikt over innkomne varsler. I kapittel 5 belyser vi problemstilling 2. Vi presenterer de ansattes erfaringer med og oppfatninger om kommunens konflikthåndtering i lys av kommunens retningslinjer for konflikthåndtering.

Revisjonens funn og konklusjoner - varslings

Vi finner at kommunens varslingsordning og varslingsrutine oppfyller arbeidsmiljølovens krav til slike rutiner, men ikke fullt ut følger føringer i lovforarbeidene og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS om hva som bør inngå i varslingsrutinene. Dette gjelder opplysning om i hvilke saker det er plikt til å melde fra/varsle, frister for iverksettelse av tiltak og beskrivelse av hva som skjer ved gjengjeldelse.

Videre finner vi at kommunens varslingsordning og varslingsrutine til en viss grad er implementert i organisasjonen ved at dette er gjort lett tilgjengelig for de ansatte. Om lag to tredjedeler av de ansatte svarer at de har kjennskap til varslingsordningen og varslingsrutinen. Likevel finner vi at 4 av 10 av kommunens ansatte ikke synes det er lett å finne informasjon om hvordan man går fram for å varsle om kritikkverdige forhold, og knapt 3 av 10 svarer at det har god kjennskap til hvordan de skal gå fram, dersom de ønsker å varsle. Bare halvparten vet at det er mulig å varsle anonymt.

Til tross for at kommunens primære og anbefalte kanal for varslings er det eksterne varslingsmottaket, er det bare halvparten av de ansatte som vet at de kan bruke denne varslingskanalen.

De ansattes tillit til at kommunen vil ivareta den som varsler, er lav. Kommunens budskap om at den som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler, har et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige eller kritikkverdige forhold, og at kommunen ønsker at ansatte og andre skal si ifra dersom de blir kjent med kritikkverdige forhold i virksomheten uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse, synes ikke å ha befestet seg blant de ansatte. Dette er et hinder for en gjennomgående implementering av varslingsordningen i hele organisasjonen. Mens 29 prosent av respondentene svarer at de har vært vitne til kritikkverdige forhold, er det bare 4 av 10 av disse som svarer at de har varslet om forholdet. Av dem som har varslet, svarer 30 prosent at de har opplevd negative reaksjoner.

Kommunen har på plass et system for å registrere alle innkomne varsler uavhengig av hvilken kanal det er blitt varslet gjennom. Imidlertid er det et stort sprik mellom antall varsler som resultatene fra vår spørreundersøkelse og kommunens egen medarbeiderundersøkelse i 2022 skulle tilsa, og kommunens egen oversikt over registrerte varsler. Våre data tilsier at kommunens ansatte har en oppfatning om at de har varslet i mye større grad enn det som gjenspeiles i kommunens oversikt over registrerte varsler.

Det er grunn til å tro at det kan herske ulike oppfatninger blant de ansatte om hva som er avvik, kritiske ytringer og varsler. Våre data viser også at det i liten grad foregår diskusjoner om dette rundt om på arbeidsplassene. For å sikre at alle varsler blir fanget opp, er det viktig at de ansatte, i tråd med kommunens anbefaling, varsler gjennom varslingsportalen til det eksterne varslingsmottaket.

Revisjonens funn og konklusjoner - konflikthåndtering

Kommunen synes å ha et relativt åpent og trygt ytringsklima. Ifølge de planer og dokumenter vi har gjennomgått, legger kommunen vekt på å sikre et godt arbeidsmiljø og å forebygge konflikter. Det gjennomføres jevnlig kartlegginger av det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet som etterfølges av tiltaksplaner i alle seksjoner. Likevel er oppfatningen blant de ansatte at kommunen i liten grad jobber aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen.

Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at kommunens egne saksbehandlingsregler i forbindelse med søknader og klager ikke i tilstrekkelig grad følges med tilbakemelding og informasjon til de ansatte dette gjelder. Vi finner også indikasjoner på at innsyn og retten til kontradiksjon ikke fullt ut ivaretas i

forbindelse med klager. Videre finner vi at det er behov for og ønske om mer informasjon og opplæring om konflikthåndtering og om kommunens rutiner for konflikthåndtering.

Disse forholdene bidrar til at vi vurderer at kommunen, til tross for gode intensjoner, ikke synes å følge sine egne retningslinjer for konflikthåndtering i tilstrekkelig grad.

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør

- a) vurdere å gjøre tilføyelser i varslingsordningen og varslingsrutinen i samsvar med føringer i lovforarbeidene og Arbeidstilsynet og KS sine anbefalinger
- b) videreføre og intensivere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak om varsling og framgangsmåter ved varsling
- c) legge til rette for regelmessige diskusjoner på arbeidsstedene i kommunen om grenseoppgangen mellom kritiske ytringer, avviksmeldinger, bekymringsmeldinger og varsling
- d) oppmuntre ansatte til i størst mulig grad å benytte varslingskanalen til kommunens eksterne varslingsmottak når de ønsker å varsle
- e) sette i verk tiltak som kan øke de ansattes tillit til at det er trygt å varsle i Fredrikstad kommune, og at man som varsler blir ivaretatt av kommunen
- f) gjøre en nærmere vurdering av hva som kan ligge til grunn for det store spriket mellom antall varsler ifølge spørreundersøkelsen og kommunens egen registrering
- g) vurdere om det er fare for at varsler ikke blir registrert som varsler slik dagens system for registrering fungerer
- h) ta vare på og videreutvikle det relativt åpne ytringsklimaet i kommunen, og gjøre det enda tryggere for de ansatte å ytre seg kritisk om arbeidsplassrelaterte forhold
- i) intensivere arbeidet mot trakassering og mobbing på arbeidsplassen og øke den konfliktforebyggende innsatsen
- j) gjennomføre regelmessig opplæring av ledere og ansatte om konfliktforebygging, om kommunens rutine for konflikthåndtering og framgangsmåte ved klage om ubehagelige og krenkende hendelser
- k) arbeide for å realisere alle gode intensjoner i kommunens planer og dokumenter om å bygge tillit mellom ledere og ansatte og legge til rette for helsebringende og meningsfulle arbeidssituasjoner
- l) etterleve saksbehandlingsreglene i rutine for konflikthåndtering, herunder
 - o rask og saklig håndtering av søknader med tilbakemelding til dem det gjelder
 - o melding til klager om saksgang og utfall av klagen
 - o oppfylle rett til innsyn og imøtegåelse av påstander for partene
 - o sørge for at retningslinjenes krav om at ledere ikke skal behandle saker de selv er involvert i, følges
 - o sette raskt i verk avbøtende tiltak som kontrolleres og følges opp i ettertid, når klager får medhold
- m) sørge for at det ikke skjer gjengjeldelse mot den som setter fram klage

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 166/21 (09.12.2021)

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 15.06.2022. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen. Oppstartsbrev ble sendt 23.06.2022. Kommunen ba om utsettelse i brev datert 11.08.2022 da det i forbindelse med behandling av politisk sak om *Fredrikstad kommune varslingsordning – årsrapport 2021 og evaluering* ble avdekket behov for en gjennomgang, justering og kvalitetssikring av gjeldende retningslinjer og arbeidsrutiner. Revisjonskriteriene ble sendt kommunen for uttale 17.03.2023. Spørreskjemaet ble gjennomgått med kommunen i møte 23.03.2023.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet februar - mai 2023

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis gjennom intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Dette gjelder naturlig nok ikke de anonyme spørreskjemadataene som står på egne ben.

Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 22.05.2023 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bodhild Laastad. Oppdragsansvarlig revisor er Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 26. mai 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bodhild Laastad (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Denne rapporten er bestilt av kontrollutvalget i sak 22/38 og besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Har Fredrikstad kommune etablert og implementert en forsvarlig varslingsordning?

Problemstilling 2:

Blir kommunens retningslinjer for konflikthåndtering overholdt?

Kommunens varslingsordning omfatter, i tillegg til de ansatte, politikere og andre som har verv i kommunen, og dessuten varslinger og bekymringer fra publikum. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder bare varslingsordningen innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, dvs. for arbeidstakere i kommunen.

Det overordnede forvaltningsansvaret for oppfølging av varsling og konflikthåndtering er lagt til kommunedirektørens stab. Varsler om kritikkverdige forhold skal følges opp i den seksjonen/kommuneområdet som varselet gjelder, og forankres i kommuneledelsen på direktørnivå. Det betyr at alle varsler skal følges opp og behandles i den linja som varselet gjelder.

Varsling og konflikthåndtering angår hele kommuneorganisasjonen. Denne forvaltningsrevisjonen omfatter derfor hele organisasjonen. I den grad vi gjør sammenligninger mellom ulike deler av organisasjonen, skjer dette på seksjonsnivå.

I tråd med kontrollutvalgets bestilling inngår det ikke i denne forvaltningsrevisjonen å undersøke om varslingsrutinene etterleves i praksis i enkeltsaker, og vi har ikke gått inn i konkrete saker verken når det gjelder varsling eller konflikthåndtering.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriteriene skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. I denne forvaltningsrevisjonen er kriteriene i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften, lovforarbeider, veiledere fra Arbeidstilsynet og KS, anerkjent teori på området og fra kommunens egne retningslinjer.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor, sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodenes begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder

- dokumentanalyse
- spørreundersøkelse

I tillegg har vi hentet inn informasjon fra kommunen gjennom e-post.

Vi har valgt ikke å gjennomføre intervjuer. Dokumentanalyse av kommunale dokumenter, data fra spørreundersøkelsen og annen mottatt informasjon har etter vår vurdering gitt oss et tilstrekkelig datagrunnlag til å gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Gjennom spørreundersøkelsen har vi nådd bredt ut i organisasjonen og nådd ulike stillingskategorier. Blant våre 924 respondenter svarte 127 at de var ledere med personalansvar, mens 113 svarte at de var tillitsvalgte/verneombud.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens varslingsordning, varslingsrutine og retningslinjer for konflikthåndtering sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen eller hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. I tillegg har vi hentet inn saksutredninger som er relevante for problemstillingene, og annen relevant informasjon som ligger tilgjengelig på kommunens nettsted. Fullstendig oversikt over dokumentene framgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant et tilfeldig og representativt utvalg av fast ansatte i Fredrikstad kommune med en stillingsprosent på over 20. Gjennomføring og metodikk er grundig beskrevet i kapittel 8.

Spørreskjemaet ble inndelt i to bolker der den ene gjaldt varsling, og den andre konflikthåndtering. Respondentene ble bedt om å gi uttrykk for grad av enighet i ulike påstander om temaene på en skala fra 1 til 5, der 1 stod for helt uenig og 5 for helt enig. Dette er en mye brukt måte å spørre på i spørreundersøkelser der en ønsker å måle respondentenes oppfatninger om noe. Respondentene kunne også benytte seg av åpne kommentarfelt for ytterligere kommentarer og synspunkter.

En del av spørsmålene var identiske med spørsmål som har vært brukt i andre tilsvarende spørreundersøkelser.³ Dette har gjort det mulig å sammenligne svarene i Fredrikstad med kommuner i landet som helhet.

Invitasjon til spørreundersøkelsen ble sendt til 2638 tilfeldig utvalgte ansatte, og vi fikk svar fra 924. Det gir en svarprosent på 35. 924 respondenter utgjør et stort nok utvalg til at vi kan anta at det bare er 1 prosent sannsynlighet for at resultatene ikke reflekterer oppfatningene til alle de 5523 ansatte i kommunen som har en stilling på 20 prosent eller mer.

14 prosent av respondentene opplyste at de var ledere med personalansvar, mens i overkant av 12 prosent opplyste at de var tillitsvalgte eller verneombud.

Blant de innkomne svarene er ansatte i Seksjon for helse og velferd noe underrepresentert, mens ansatte i Seksjon for kultur, miljø og byutvikling og ansatte i kommunedirektørens sentrale staber er noe overrepresentert. Dette er et resultat av variasjoner i svarprosenten mellom seksjonene.

Vi vurderer at vi alt i alt har et tilstrekkelig datagrunnlag til at vi, ut fra statistisk teori, kan trekke slutninger til de nevnte 5523 ansatte på grunnlag av vårt utvalg på 924 respondenter, men med en liten reservasjon om at ansatte i Seksjon for helse og velferd er noe underrepresentert.

Spørreundersøkelsen er anonym. Filen med navn og e-postadresser som ble benyttet til å trekke et representativt og tilfeldig utvalg av ansatte, er behandlet i samsvar med revisjonens personvernerklæring. Etter at spørreundersøkelsen var avsluttet, ble filen med navn og e-postadresser slettet.

Gyldighet og pålitelighet

Som det framgår ovenfor, har vi samlet inn og gjennomgått kommunale dokumenter som gir informasjon om kommunens håndtering av varsling og konflikter. Vi har i tillegg gjennomført en spørreundersøkelse som har gått til et representativt utvalg av fast ansatte med en stilling som overstiger 20 prosent. Spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål og påstander som var egnet til å belyse håndtering av varsling og konflikter i kommunen. Mange av spørsmålene har vært brukt i annen forskning om temaet varsling. Alt i alt mener vi at vi har samlet inn et datamateriale som både er gyldig og pålitelig, og datamaterialet er analysert i samsvar med vanlige og anerkjente statistiske metoder.

³ Se Trygstad m.fl. 2017, <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/ytringsfrihet-og-varsling-i-norske-kommuner-og-fylkeskommuner-3>

3.4 Kort om ytring, varsling og konflikthåndtering

3.4.1 Ytring og varsling

Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for arbeidstaker, arbeidsgiver, pasienter, elever, brukere og samfunnet som helhet. Det kan være avgjørende for ledelsen i en kommune at arbeidstakerne deltar i faglige diskusjoner og melder fra om forhold som bør rettes opp.

Ansattes ytringsfrihet står svært sterkt i dag. Alle har rett til å ytre seg om ulike saker med hjemmel i Grunnloven § 100. Ytringsfriheten har i tillegg folkerettslig beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Konvensjonen er ratifisert av Norge, og den gjelder ved motstrid foran annen lovgivning (Trygstad mfl., 2017).

Arbeidstakere har, i tillegg til den generelle ytringsfriheten, rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen med hjemmel i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 definerer kritikkverdige forhold som forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Som eksempler nevnes

- fare for liv og helse
- fare for klima og miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningsloven

Eksemplene som nevnes direkte i loven, er ikke uttømmende. KS sin veileder om ytringsfrihet og varsling nevner i tillegg følgende eksempler

- underslag/tyveri
- seksuelle overgrep
- brudd på taushetsplikt
- rettighetsbrudd
- maktmisbruk
- mobbing og trakassering
- diskriminering

I kommunens varslingsordning er varsling definert slik:

«Varsling er å ta opp forhold vi mener er kritikkverdige med noen som kan gjøre noe med det.»

Dette er nesten identisk med hvordan varsling defineres i forskningslitteraturen (Near & Miceli, 1985:4, ref. i Trygstad mfl., 2017:24):

«... å melde fra om et ulovlig eller kritikkverdig forhold til noen som har myndighet til å gjøre noe med saken eller forholdet.»

Noen mener imidlertid at denne definisjonen blir for enkel. Det kan noen ganger være vanskelig å trekke grensen mellom hva som er kritiske ytringer, og hva som er varsling. Brown (2013:162) framstiller varslingskomplekset i følgende figur:

	Internt ← → Eksternt				
Privat interesse ↑ ↓ Offetnlig interesse		Ansatte, innleide, styremedlemmer, tidligere ansatte	Kunder, brukere, elever, pasienter med høy avhengighet	Kunder, brukere og borgere med lavere avhengighet	Organisasjoner, journalister, allmennheten
	Kritikkverdige forhold som angår én person	Skadelidende arbeidstaker		Klager	Fagforeninger
	Kritikkverdige forhold som angår en gruppe				
	Kritikkverdige forhold som angår samfunnet	Varsler			«Bellringer»

Figur 1: Illustrasjon av varslingskomplekset langs to dimensjoner privat-offentlig og internt-ekstern (tilpasset etter Brown (2013:162), referert i Trygstad mfl. (2017:24)).

Figuren gjør det mulig å skille mellom varslere og fornærmede arbeidstakere, dem som klager, dem som betrakter, og åpenhetsforkjempere (bellringers) basert på to dimensjoner. Den ene dimensjonen går på om det kritikkverdige forholdet er av privat eller offentlig interesse (venstre akse i figuren). Den andre viser til personens relasjon til den ansvarlige virksomheten som er involvert i det kritikkverdige (høyre akse øverst i figuren). Det kan også være overlappinger mellom rutene.

Dersom et kritikkverdige forhold kun gjelder en enkelt arbeidstaker, som melder fra om at hen opplever å bli trakassert, kan dette klassifiseres som en skadelidende (fornærmet) arbeidstaker (rute 1). Dersom trakasseringen omfatter flere av arbeidstakerens kolleger, kan det imidlertid klassifiseres som varsling (rute 9). I forlengelsen av denne distinksjonen argumenterer Brown (2013, referert i Trygstad mfl. 2017:24) for at

«... en varsler er en som er på innsiden av organisasjonen, og som fremmer sin bekymring om kritikkverdige forhold som påvirker grupper av individer eller offentlige interesser.»

Arbeidsmiljøloven reflekterer langt på vei denne distinksjonen ved å slå fast at ytring om forhold som gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold, ikke regnes som varsling. Et unntak er dersom forholdet faller inn under lovens definisjon av hva som er kritikkverdige forhold, jf. § 2 A-1, tredje ledd.

3.4.2 Konfliktbehandling

Konflikter som ikke er å regne som varsling, må også håndteres i en organisasjon.

På en arbeidsplass møtes enkeltmennesker med sine ulike behov, forventninger, verdier og interesser. Det er derfor ikke gitt at alle går like godt overens på en arbeidsplass. I kommunene står gjerne interesser mot interesser, behov mot behov, meninger mot meninger, noens mål mot andres mål, profesjoner mot profesjoner, avdelinger mot avdelinger og arbeidsgrupper mot arbeidsgrupper. Kommunene som arbeidsplass har derfor en stor innebygget risiko for konflikt. Mellommenneskelige konflikter må anses å være en naturlig del av all samhandling mellom mennesker på en arbeidsplass. Samarbeid og konflikt i arbeidslivet blir på en måte to sider av samme sak. At konflikter håndteres på en god måte, blir derfor avgjørende for å oppnå og bevare et godt arbeidsmiljø (Einarsen og Pedersen, 2021).

Ifølge Einarsen og Pedersen (2021) bør konflikter forstås innenfor organisasjonspsykologiske rammer, men håndteres i henhold til grunnleggende saksbehandlingsregler. Rutiner for konfliktbehandling kan bidra til at konflikter håndteres på en god måte, og sikre at konflikter mellom enkeltpersoner eller grupper håndteres på en god og forutsigbar måte.

For vårt formål kan det være formålstjenlig å si at kommunens rutiner for varsling gjelder i saker som faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Dersom en arbeidstaker på egne vegne melder fra om at hen opplever seg utsatt for kritikkverdige forhold som ikke faller inn under arbeidsmiljølovens begrep om varsling, er det rutiner for konfliktbehandling som skal følges i håndteringen av forholdet.

4 KOMMUNENS VARSLINGSORDNING OG VARSLINGSRUTINE

Problemstilling 1: Har kommunen etablert og implementert en forsvarlig varslingsordning?

4.1 Revisjonskriterier

En forsvarlig varslingsordning innebærer å ha etablert et system som legger til rette for varsling på en måte som oppfyller arbeidsmiljølovens krav, og som er i samsvar med relevante myndigheters anbefalte praksis.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 er alle virksomheter med flere enn fem ansatte pålagt å utarbeide rutiner for varsling.

I § 2 A-6 stiller loven flere krav til varslingsrutinene. For det første skal de utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske HMS-arbeid, og i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, jf. bestemmelsens annet ledd. Videre følger det av bestemmelsen at rutinene ikke skal begrense arbeidstakers rett til å varsle.

Rutinene må være skriftlige og må som et minimum inneholde følgende

- en oppfordring til å varsle,
- angi fremgangsmåte ved varsling
- angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling fra mottak, behandling og oppfølging av varsling

Ifølge lovforarbeidene bør rutinene i tillegg inneholde

- konkrete krav om saksbehandlingsfrister
- frister for iverksettelse av eventuelle tiltak
- tilbakemelding til varsleren

Siden varslingsrutiner skal utarbeides i tilknytning til virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll), omfattes de av internkontrollprinsippet om at virksomhetene skal drive et fortløpende forbedringsarbeid, herunder slik at «avvik» fanges opp og korrigeres. I dette ligger at varslingsrutinene skal være et levende verktøy, der det gjøres nødvendige endringer når det er behov for det, på samme måte som for øvrige internkontrollrutiner (Prop. 74 L (2018-2019)).

Arbeidstilsynet har på sine nettsider lagt ut et digitalt verktøy som hjelper virksomheter med å lage en intern varslingsrutine som oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven og Arbeidstilsynets anbefalinger. Her framgår det at varslingsrutinene, i tillegg til arbeidsmiljølovens krav til slike rutiner, bør opplyse om når det er plikt til å varsle etter arbeidsmiljøloven § 2-3, andre ledd, og dessuten hva som skjer hvis den som varsler blir utsatt for gjengjeldelse, og hva som skjer med den som det blir varslet på.

Forskningen trekker fram at rutinene bør si noe om at varsleren skal være beskyttet mot gjengjeldelse, selv om dette også står klart i lovteksten.

Ifølge KS sin veileder om yringsfrihet og varsling bør det framgå at det også kan varsles anonymt. KS anbefaler også at varslingsrutinen holdes adskilt fra kommunens avvikssystem.

Når det gjelder implementering, er det et krav i arbeidsmiljøloven at varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakerne.

I kommunens rutiner stilles det dessuten et krav om at ledere og ansatte skal være kjent med varslingsrutinene og innholdet i disse.

Videre framgår det i kommunens varslingsordning at kommunen som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler har et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige og kritikkverdige forhold. Det er derfor avgjørende at varslingsordningen skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse av varsler.

Ifølge kommunens varslingsordning skal dessuten kommunedirektøren føre en fullstendig oversikt over alle mottatte varsler og pågående undersøkelser og oppfølgingstiltak, uavhengig av hvilken kanal som er benyttet til varslingen.

Revisjonskriteriene er punktvís oppsummert nedenfor.

Punktvís oppsummering av kriteriene som gjelder varslingsrutiner og deres innhold:

- En forsvarlig varslingsordning innebærer å ha etablert et system som legger til rette for varsling på en måte som oppfyller arbeidsmiljølovens krav, og som er i samsvar med relevante myndigheters anbefalte praksis. Dette innebærer følgende:
 - Kommunen har plikt til å ha skriftlige varslingsrutiner.
 - Rutinene skal utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske HMS-arbeid.
 - Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
 - Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.
 - Rutinene skal oppfordre til å varsle.
 - Rutinene skal beskrive framgangsmåte ved varsling.
 - Rutinene skal beskrive framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling fra mottak, behandling og oppfølging av varsling.
 - Rutinene bør opplyse om at det er mulig å varsle anonymt.
 - Rutinene bør opplyse om når man har plikt til å varsle.
 - Rutinene bør inneholde krav om saksbehandlingsfrister.
 - Rutinene bør inneholde frister for iverksettelse av eventuelle tiltak.
 - Rutinene bør inneholde bestemmelser om tilbakemelding til varsler.
 - Rutinene bør opplyse om forbudet mot gjengjeldelse overfor den som varsler.
 - Rutinene bør opplyse hva som skjer dersom den som varsler blir utsatt for gjengjeldelse.
 - Rutinene bør opplyse om hva som skjer med den som det blir varslet på.

- Rutinene bør holdes adskilt fra kommunens avvikssystem.
- Varslingsrutinene bør være et levende verktøy der det gjøres endringer når det er behov for det.

Punktvis oppsummering av kriteriene som gjelder implementering av kommunens varslingsordning og varslingsrutiner:

- Rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakerne.
- Ledere og ansatte skal være kjent med varslingsrutinene og innholdet i disse.
- Kommunens ansatte bør føle seg trygge på at varsler blir tatt på alvor og håndtert i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og kommunens varslingsordning og varslingsrutiner.
- Kommunedirektøren skal føre en fullstendig oversikt over alle mottatte varsler og pågående undersøkelser og oppfølgingstiltak, uavhengig av hvilken kanal som er blitt benyttet til varslingen.

4.2 Datagrunnlag

Vi går først gjennom kommunens varslingsordning og varslingsrutiner. Deretter undersøker vi om disse er implementert i organisasjonen.

4.2.1 Kommunens varslingsordning

Ny varslingsordning for Fredrikstad kommune ble behandlet i bystyret 06.02.2020 som et resultat av bystyrets behandling av to granskingsrapporter som gjaldt tidligere varsler. Det ble vedtatt at varslingsordningen i sin helhet skulle legges utenfor kommunen, til en ekstern leverandør. Ifølge PS 3/20 i administrasjonsutvalget inngikk kommunen avtale med BDO AS med virkning fra 01.01.2020.

Kommunens varslingsordning er beskrevet i dokumentet «Varslingsordningen for Fredrikstad kommune». Dokumentet ble sist oppdatert 31.10.2022 og er vedtatt i arbeidsmiljøutvalget. Her beskrives hva varslingsordningen er, hva arbeidsmiljøloven definerer som kritikkverdige forhold, hvem som kan varsle og hva det kan varsles om. Dokumentet gjør videre rede for hva som ikke inngår i varslingsordningen, som klager på vedtak og avviksmeldinger.

Ifølge dokumentet gjelder følgende prinsipper for varslingsordningen i kommunen:

- Alle henvendelser skal tas alvorlig.
- Alle henvendelser skal behandles med en gang.
- Anonym varslingsordning vil bli saksbehandlet.
- Anonyme kilder kan være like mye verdt som åpne kilder.
- Behandlingen av varslingsordningssaker er konfidensiell.
- Saksbehandlingen skal vektlegge objektivitet og uavhengighet.
- Alle berørte har rett til kontradiksjon dersom det ikke foreligger særskilte grunner til å fravike dette.
- Varslingsordningen skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse for varsler.

Videre beskrives framgangsmåte ved varsling. Her framgår det at kommunen har inngått avtale med BDO AS som eksternt varslingsorgan. Avtalen omfatter alle funksjoner og oppgaver i forbindelse med mottak, vurdering og forslag til innledende behandling av varsler. BDO har ingen selvstendig myndighet i sakene som kommer inn, men vil gi sine anbefalinger til kommunens videre behandling.

I dokumentet ligger en lenke til elektronisk skjema for varslingsmottak med mulighet for opplasting av ytterligere dokumentasjon. Dette er den primære og anbefalte varslingskanalen, men i tillegg beskrives andre måter å varsle på som

- telefon til eller personlig frammøte i varslingsmottaket
- brev til varslingsmottaket
- intern varsling til nærmeste leder eller nivået over
- varsling til verneombudet
- varsle til tillitsvalgt
- varsle bedriftshelsetjeneste
- varsle eksternt til annen offentlig myndighet
- varsle eksternt til offentligheten eller media

Dokumentet viser til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet som gjelder alle borgere, og som gir ansatte rett til å delta på egne vegne i den alminnelige samfunnsdebatten, herunder å uttale seg kritisk om forhold som berører virksomheten man arbeider i. Det vises videre til arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) som gir arbeidstaker rett til å varsle eksternt, til offentlighet eller media dersom

- arbeidstaker er i aktsom og god tro om innholdet i varselet
- varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse
- arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig

Varslingsordningen omtaler tre sentrale instanser: varslingsmottak, varslingsråd og varslingskoordinator.

Varslingsmottak

BDO er varslingsmottak og har ansvar for å registrere alle innkomne varsler som de mottar. Varslingsmottaket sender en bekreftelse til varsler om at varselet er mottatt, der identitet er kjent. Varslingsmottaket gjør innledende undersøkelser og forbereder saken for varslingsrådet.

Varslingsrådet

BDO utgjør varslingsrådet for Fredrikstad kommune. Varslingsrådet behandler alle varsler de får oversendt fra varslingsmottaket i henhold til fastsatte varslingsrutiner. Varslingsrådet gjør overordnede og innledende vurderinger av varselet og gir kommunen anbefaling om videre behandling. Varslingsrådet skal normalt behandle varsler innen fem virkedager etter mottak.

Varslingskoordinator

Varslingskoordinatoren er BDOs faste kontaktperson i Fredrikstad kommune. Korrespondanse og dialog mellom BDO og Fredrikstad kommune går som hovedregel gjennom varslingskoordinator. Det er virksomhetsleder for styring og eierskap som er varslingskoordinator i Fredrikstad kommune.

Ifølge varslingsordningen skal alle varsler følges opp og behandles i den linja som varselet gjelder.

Dokumentet inneholder lenke til egen rutine «Varsling – Rutine for saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler».

Videre omtaler dokumentet arbeidsgivers aktivitetsplikt, omsorgsplikt og forbud mot gjengjeldelse. Når det varsles om kritikkverdige forhold, skal Fredrikstad kommune som arbeidsgiver sørge for at varselet, på alle sakens stadier, blir behandlet tilstrekkelig og fulgt opp innen rimelig tid. Aktivitetsplikten innebærer å sørge for dokumentasjon og forsvarlig saksbehandling uten unødig opphold. Aktivitetsplikten innebærer også at kommunen, mens saken pågår, må gjennomføre en risikovurdering av arbeidsmiljøet og iverksette aktuelle forebyggende tiltak. Dersom det er nødvendig, skal kommunen sørge for tiltak som forebygger gjengjeldelse.

Det framgår at Fredrikstad kommunes omsorgsplikt som arbeidsgiver gjelder for alle ansatte. Mens varslingsaken utredes, skal kommunen påse at det sikres et forsvarlig arbeidsmiljø for alle parter, herunder varsler og den det eventuelt varsles om. Omsorgsplikten gjelder helt til saken er avsluttet, også i tilfeller der arbeidsforholdet er opphørt.

Det opplyses eksplisitt at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt og skal ikke forekomme. Arbeidsmiljølovens eksempler på gjengjeldelse gjengis i dokumentet

- trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig oppføringen
- advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
- suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff

I tillegg til dokumentet som beskriver selve varslingsordningen, har kommunen utarbeidet et rutinedokument for saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler.

Vi har gått gjennom de to dokumentene og sammenholdt innholdet med revisjonskriteriene. For å gjøre framstillingen mer oversiktlig har vi valgt å presentere dette i en tabell.

Tabell 1 Innholdet i kommunens varslingsordning og varslingsrutine sammenholdt med revisjonskriteriene.

Nr.	Revisjonskriterier	Kommunens varslingsrutiner
1	Kommunen har plikt til å ha skriftlige varslingsrutiner.	Kommunen etablerte ny varslingsordning i 2020 med et eksternt varslingsorgan lagt til BDO AS. Kommunen har to dokumenter som gjelder varsling. Hoveddokumentet <i>Varslingsordningen for Fredrikstad kommune – beskrivelse og rutiner</i> (heretter kalt varslingsordningen). I tillegg har kommunen en mer detaljert rutinebeskrivelse i dokumentet <i>Varsling – Rutine for saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler</i> (heretter kalt varslingsrutinen).
2	Rutinene skal utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske HMS-arbeid.	Varslingsordningen og varslingsrutinen og senere endringer er behandlet i kommunens arbeidsmiljøutvalg. Arbeidsmiljøutvalget har som oppgave å virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.

Nr.	Revisjonskriterier	Kommunens varslingsrutiner
3	Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.	Varslingsordningen og varslingsrutinen ble utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte, hovedverneombud og BDO AS og ble behandlet i drøftingsmøte 17.01.2020, jf. møtereferat, før behandling i arbeidsmiljøutvalget.
4	Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.	Varslingsordningen eller i varslingsrutinene inneholder ikke noe som begrenser arbeidstakernes rett til å varsle.
5	Rutinene skal oppfordre til å varsle.	<p>På s. 4 i varslingsordningen står følgende: «I Fredrikstad kommune ønsker vi at ansatte og andre skal si ifra dersom de blir kjent med kritikkverdige forhold i virksomheten, eller på andre områder som berører kommunen. Trygghet, tillit, åpenhet og et godt ytringsklima skal være gjennomgående prinsipper i hele kommunen.»</p> <p>På s. 5 i varslingsordningen framgår det at ledere har ansvar for å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten, og at alle ledere har ansvar for å oppfordre ansatte til å si ifra om kritikkverdige forhold.</p>
6	Rutinene bør opplyse om når man har plikt til å varsle.	Verken varslingsordningen eller varslingsrutinen opplyser om når arbeidstaker har plikt til å varsle. Men på s. 6 i varslingsordningen opplyses det at verneombudet har varslingsplikt for kritikkverdige arbeidsmiljøforhold som trakassering og diskriminering, skade og sykdom og ved fare for liv og helse.
7	Rutinene skal beskrive framgangsmåte ved varsling.	<p>På s. 5-8 i varslingsordningen er framgangsmåten ved varsling beskrevet. Det opplyses at BDO er varslingsmottak og ansvarlig for mottak og behandling av innkomne varsler. Følgende kanaler for varsling beskrives</p> <ul style="list-style-type: none"> • elektronisk skjema (kommunens primære varslingskanal) • telefon eller personlig oppmøte • brev • varsle internt til nærmeste leder eller neste ledernivå • varsle verneombud • varsle tillitsvalgt • varsle personvernombudet • varsle bedriftshelsetjenesten • varsle eksternt til annen offentlig myndighet • varsle eksternt til offentligheten eller media
8	Rutinene skal opplyse om at det er mulig å varsle anonymt.	På s. 8 i varslingsordningen opplyses det at det er mulig å varsle anonymt eller delvis anonymt.
9	Rutinene skal beskrive framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling fra mottak, behandling og oppfølging av varsling.	<p>I varslingsrutinen s. 2-5 beskrives saksbehandling og saksgang for varsler i Fredrikstad kommune.</p> <p>Saksbehandlingsprosessen i det eksterne varslingsmottaket beskrives slik</p> <ul style="list-style-type: none"> • varsel til BDO • bekreftelse på mottak til varsler der identitet er kjent • mottak og innledende behandling • behandling i varslingsråd

Nr.	Revisjonskriterier	Kommunens varslingsrutiner
		<ul style="list-style-type: none"> • oversendelse til varslingskoordinator i kommunen <p>Saksbehandling internt i kommunen beskrives slik: Kommunen ved varslingskoordinator mottar varslingsrådets notat, med vurderinger og anbefalinger om videre behandling og håndtering. Varslingskoordinator utarbeider et internt notat med sin vurdering. Notatet oversendes til den ansvarlige lederen på direktørnivå i kommunen. Det er denne lederen som skal forestå den videre saksbehandlingen, eventuelt i samarbeid med aktuelle ressurspersoner i kommuneadministrasjonen. Saksbehandlingen hos den ansvarlige lederen omfatter undersøkelser som er nødvendige for å avklare de faktiske forhold det er varslet om, og mulige konsekvenser av disse. Det skal løpende vurderes om det er behov for bistand til å gjennomføre nærmere undersøkelser, herunder et eventuelt behov for ekstern bistand til undersøkelser og/eller juridiske vurderinger. Undersøkelser skal gjennomføres innenfor de rammer som følger av blant annet arbeidsmiljøloven og personvernlovgivingen.</p>
10	Rutinene bør inneholde krav om saksbehandlingsfrister.	<p>På s. 5 i varslingsordningen står det som prinsipp at alle henvendelser skal behandles med én gang. På s. 9 i varslingsordningen og på s. 1 i varslingsrutinen framgår det at varslingsrådet normalt skal behandle varsler innen fem virkedager etter mottak. På s. 3 i varslingsrutinen står det at dersom varselet gjelder fare for liv eller helse, eller andre forhold som krever umiddelbar handling eller tiltak, skal varslingsmottaket, uten opphold, iverksette relevante tiltak og/eller orientere kommunen om saken. Varsler om forhold med akutt risiko for liv og helse må rettes direkte til nød- etatene.</p> <p>På s. 9 i varslingsordningen framgår det at alle varsler skal følges opp og behandles i den linja som varselet gjelder.</p> <p>På s. 10 står det at kommunen som arbeidsgiver skal sørge for at varselet på alle sakens stadier blir behandlet tilstrekkelig og forsvarlig, og fulgt opp innen rimelig tid og uten unødig opphold.</p>
11	Rutinene bør inneholde frister for iverksettelse av eventuelle tiltak.	Ifølge varslingsrutinen s. 5 skal det som en del av saksbehandlingen utarbeides tiltaksplan og framdriftsplan. Ansvarlig leder skal forsøke å løse saken ved å iverksette tiltak som er beskrevet i tiltaksplanen.
12	Rutinene bør inneholde bestemmelser om tilbakemelding til varsler.	Ifølge varslingsrutinen skal den som mottar varselet i BDO, informere varsler om at varselet er mottatt. Det skal etableres en så god dialog med varsler som mulig. Det framgår på s. 7 i rutinen at varsler skal få informasjon om i hvilken grad varselet vil bli fulgt opp. Der ikke særskilte forhold er til hinder for det, skal varsler også få informasjon når saken er ferdig behandlet. Varslere som er part i saken, vil få informasjon om hvordan arbeidsgiver håndterer saken, og om utfallet av behandlingen. Det framgår i rutinene at dersom varsler ikke er fornøyd med utfallet av kommunens behandling av varselet, kan vedkommende ta kontakt

Nr.	Revisjonskriterier	Kommunens varslingsrutiner
		med annen relevant offentlig myndighet og bringe saken inn for denne.
13	Rutinene bør opplyse om forbudet mot gjengjeldelse overfor den som varsler.	Varslingsordningen s. 10 inneholder et avsnitt om forbud mot gjengjeldelse. Her framgår det at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler, er forbudt og skal ikke forekomme. Det opplyses at gjengjeldelse er enhver ugunstig handling, praksis eller unnlatelse som er en følge av, eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet. Det gis også eksempler på ulike former for gjengjeldelse.
14	Rutinene bør opplyse hva som skjer dersom den som varsler blir utsett for gjengjeldelse.	På s. 5 i varslingsordningen står det at den skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse av varsler. På s. 10 i varslingsordningen framgår det at mens saken pågår må kommunen gjennomføre en risikovurdering av arbeidsmiljøet og iverksette aktuelle forebyggende tiltak. Dersom det er nødvendig, skal kommunen sørge for tiltak som forebygger gjengjeldelse. Videre skal kommunen, mens varslingsaken utredes, påse at det sikres et forsvarlig arbeidsmiljø for alle parter. Det framgår videre at varslere kan oppleve sterke reaksjoner (eksempelvis sykdom), også etter at saken er avsluttet. Fredrikstad kommune skal sørge for å kunne gi et tilbud som kan bidra til at de involverte kan fortsette i jobb der de var, eller får tilbud om annen stilling. Arbeidstakere som opplever seg utstøtt fra arbeidslivet, må sikres tilstrekkelig ettervern.
15	Rutinene bør opplyse om hva som skjer med den som det blir varslet på.	På s. 7 i varslingsrutinen framgår det at den som varselet gjelder, skal gjøres kjent med innholdet i de deler av varselet som angår vedkommende, med mindre det finnes vesentlige grunner til at dette ikke er hensiktsmessig. Den som det varsles om, skal gis anledning til å gi et tilsvarende svar til eventuelle påstander eller annen informasjon som er gitt i varselet. På s. 10 i varslingsordningen opplyses det at mens varslingsaken utredes, skal kommunen påse at det sikres et forsvarlig arbeidsmiljø for alle parter, også for den det varsles om. Det framgår videre at den det varsles om, kan oppleve sterke reaksjoner (eksempelvis sykdom) også etter at saken er avsluttet. Fredrikstad kommune skal sørge for å kunne gi et tilbud som kan bidra til at de involverte kan fortsette i jobb der de var, eller får tilbud om annen stilling. Arbeidstakere som opplever seg utstøtt fra arbeidslivet må sikres tilstrekkelig ettervern. På s. 5 i varslingsrutinene framgår det at ansvarlig leder skal vurdere om saken må oversendes til en offentlig kontrollmyndighet eller annen offentlig myndighet, for eksempel politiet, statsforvalteren, arbeidstilsynet mv.
16	Rutinene bør holdes adskilt fra kommunens avvikssystem.	På s. 4 i varslingsordningen framgår det at avvik bør meldes gjennom kommunens avvikssystem. Avvikssystemet og varslingsordningen er to atskilte systemer.
17	Varslingsrutinene skal være et levende verktøy der det gjøres endringer når det er behov for det.	Varslingsdokumentet og varslingsrutinen har vært behandlet i arbeidsmiljøutvalget og endret flere ganger, senest 31.10.2022. Ifølge varslingsrutinen s. 5 skal kommunedirektøren årlig utarbeide en rapport som oppsummerer <ul style="list-style-type: none"> • antall varsler mottatt i perioden

Nr.	Revisjonskriterier	Kommunens varslingsrutiner
		<ul style="list-style-type: none"> • type forhold det er varslet om, uten å beskrive enkeltsaker • avgjørelsesmåtene i sakene • anonymisert informasjon om saker der kommunen eventuelt har besluttet å ikke følge varslingsrådets anbefaling • beskrivelse av tiltak som er iverksatt for å motvirke eller forebygge eventuelle kritikkverdige forhold det er varslet om • status for samtlige pågående varslingsaker <p>Rapporten behandles i arbeidsmiljøutvalget, administrasjonsutvalget, formannskapet og bystyret.</p> <p>Da den nye varslingsordningen ble behandlet i bystyret i 2020, ba bystyret om at kommunedirektøren sørget for en evaluering av ny varslingsordning innen utgangen av 2021. I PS 86/22 opplyser kommunedirektøren til bystyret at kommunens nye varslingsordning er blitt direkte og løpende evaluert siden oppstarten i mars 2020. Evalueringen har bestått av blant annet dialog mellom kommunen og leverandøren BDO AS, erfaringsutveksling i og mellom kommuneledelsen og det interne varslingssekretariatet – både om generelle erfaringer og i forbindelse med enkeltsaker – samt refleksjoner ved utarbeidelsen av årsrapportene for 2020 og 2021. Indirekte har varslingsordningen fortløpende blitt vurdert ved at alle involverte er oppmerksomme på eventuelle avvik, klager eller mangler ved ordningen. Det er så langt ikke fanget opp signaler eller andre momenter fra ansatte, tillitsvalgte eller ledere som tilsier at den gjeldende varslingsordningen ikke fungerer etter sin hensikt. Den løpende evalueringen har medført enkelte justeringer av arbeidsrutiner og roller, og dannet grunnlag for å kunne utarbeide mer konkrete og detaljerte interne rutiner. Videreutviklingen av varslingsordningen har skjedd i dialog med BDO og kommunens arbeidsmiljøutvalg.</p>

4.2.2 Implementering av kommunens varslingsordning og varslingsrutine

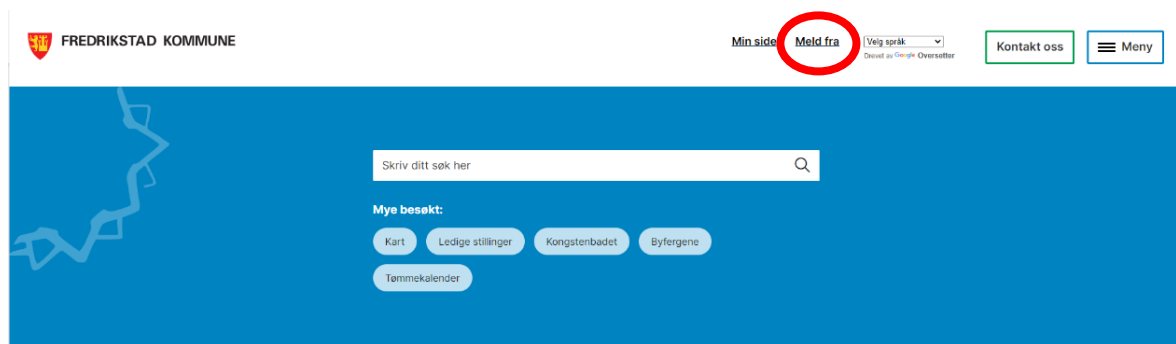
Vi har undersøkt implementeringen av varslingsordningen og varslingsrutinene ved å undersøke om varslingsordningen og -rutinene er lett tilgjengelige, om de er kjent blant de ansatte, og om de ansatte føler at det er trygt å varsle. Videre har vi undersøkt erfaringene til dem som har varslet og dem det er varslet om. I tillegg har vi undersøkt om kommunen har oversikt over innkomne varsler, og vi har gått gjennom kommunedirektørens årlige rapporter om mottatte varsler.

Dataene vi presenterer nedenfor, er hentet fra kommunale dokumenter, informasjon fra kommunen gitt til revisor per e-post, og i tillegg informasjon hentet fra kommunens nettsted. Vi presenterer også de ansattes erfaringer med og oppfatninger om varsling slik dette framkommer i den anonyme spørreundersøkelsen.

4.2.2.1 Tilgjengelighet

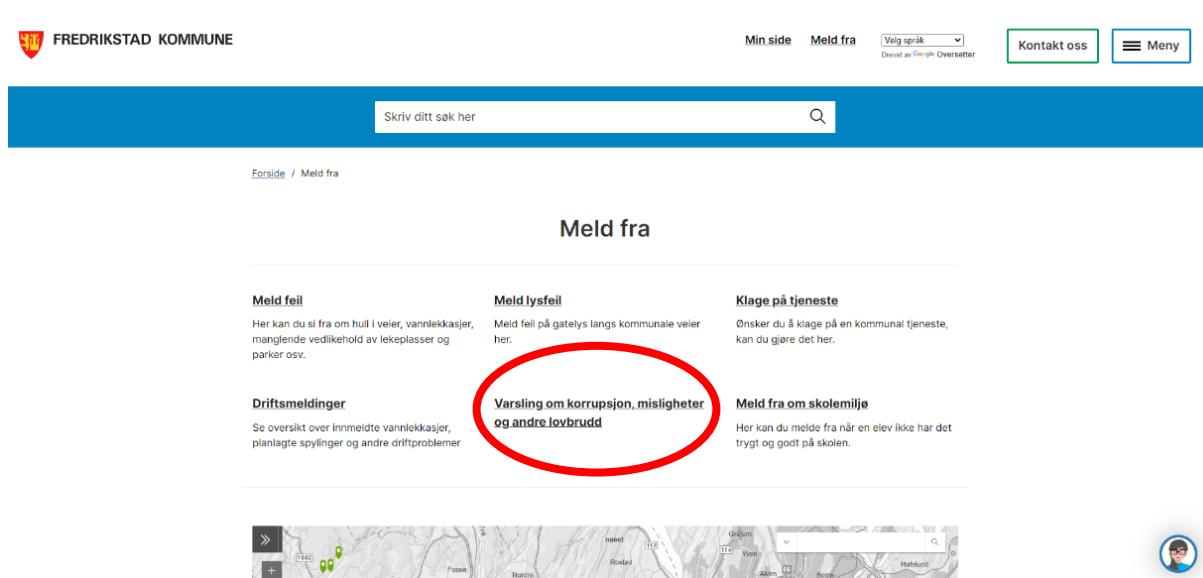
Det er et krav i arbeidsmiljøloven at varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakerne.

På første oppslagside i kommunens dataportal finnes en lenke kalt «Meld fra» øverst til høyre på oppslagsiden.



Figur 2. Skjermdump fra kommunens nettsted. (Fredrikstad.kommune.no). Hentet 10.04.2023.

Ved å klikke på «Meld fra» får man opp følgende side:



Figur 3. Skjermdump fra kommunens nettsted. (Fredrikstad.kommune.no/meld-fra/). Hentet 10.04.2023.

Ved å klikke på «Varsling om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd» får man utfyllende informasjon om følgende tema

- Hva er varsling
- Hva er kritikkverdige forhold
- Hvem kan varsle og hva kan det varsles om
- Slik varsler du
- Andre framgangsmåter som kan benyttes
- Hvem har rett til informasjon og innsyn
- Varsling er positivt
- Aktuelle dokumenter

Under «Slik varsler du» kommer det opp en lenke til elektronisk skjema til varslingsmottaket.

Innhold

- [Hva er varsling?](#)
- [Hva er kritikkverdige forhold?](#)
- [Hvem kan varsle og hva kan det varsles om?](#)
- Slik varsler du**
- [Andre framgangsmåter som kan benyttes](#)
- [Hvem har rett til informasjon og innsyn?](#)
- [Varsling er positivt](#)
- [Aktuelle dokumenter](#)

Slik varsler du

I Fredrikstad kommune har vi satt ut arbeidet med mottak og innledende behandling av varsler til våre leverandør/representanter, BDO AS.

Du kan varsle via et elektronisk skjema for varslingsmottak:

Klikk her: Elektronisk skjema - varslingsmottak

Her kan du velge å være anonym.

Vi anbefaler å benytte denne framgangsmåten. Du får da en melding om at varselet er mottatt. Dersom du som varslers ønsker å gi tilleggsopplysninger kan du fylle ut skjema på nytt, eller kontakte BDO.

Andre framgangsmåter som kan benyttes

Telefon:

- Ring 815 00 350
- Åpningstid for varslingstelefonen er mandag-fredag kl. 09:00-15:30.
- Innringers telefonnummer er ikke synlig for den som svarer.

Personlig oppmøte:

- Du kan også avtale personlig oppmøte hos varslingsmottaket, i BDOs lokaler Munkedamsveien 45 i Oslo.

Brev:

- Send brev til: Fredrikstad kommune v/ BDO AS, Compliance og granskning, PB 1704 Vika, 0121 Oslo

E-post:

- Av hensyn til sikkerhet er det ikke hensiktsmessig å varsle via e-post.

Varsle internt:

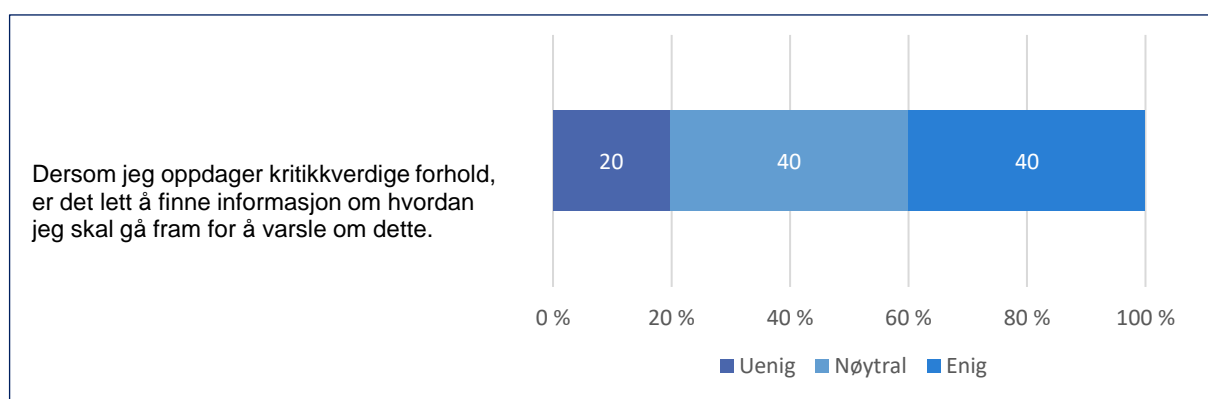
- Varsle nærmeste leder (tjenestevei)

Figur 4. Skjermdump fra kommunens nettsted ([Fredrikstad.kommune.no/meld-fra/varsling-om-korrupsjon-misligheter-og-andre-lovbrudd](https://fredrikstad.kommune.no/meld-fra/varsling-om-korrupsjon-misligheter-og-andre-lovbrudd)). Hentet 10.04.2023.

Under «Aktuelle dokumenter» får man opp lenke til dokumentet «Varslingsordning i Fredrikstad kommune» og «Varslingsplakat».

Det er også mulig for de ansatte å finne informasjon og varsle via Frekit – kommunens intranett.

Spørreundersøkelsen inneholdt én påstand som gjaldt tilgjengelighet.



Figur 5. Vurdering av påstand om tilgjengelighet (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=920.

Figuren viser at 40 prosent av respondentene er enige i påstanden om at det er lett å finne informasjon om hvordan man varsler. 20 prosent er uenig.

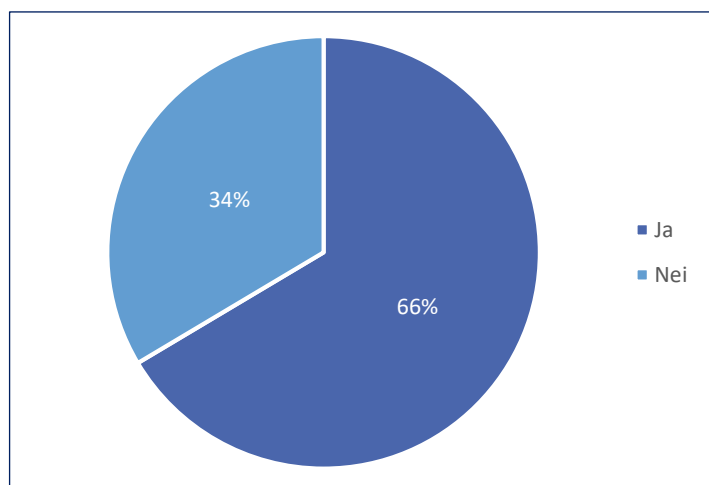
4.2.2.2 Kjennskap til varslingsordningen og varslingsrutinene

Kommunen opplyser at nyansatte får informasjon om varslingsordningen og varslingsrutinene i brosjyren «Velkommen som ny medarbeider i Fredrikstad kommune» som deles ut til alle nyansatte. Informasjon om varslingsordningen og varslingsrutinen inngår også som et fast punkt i kommunens rutine for introduksjon av nye medarbeidere. Det er nærmeste leder som har ansvar for introduksjonen.

Kommunen opplyser videre at det ble gjennomført opplæring om varslingsordningen i ledersamling for et samlet lederkorps i 2022. Her deltok alle kommunens ledere, hovedtillitsvalgte, verneombud samt noen øvrige tillitsvalgte.

På spørsmål om de ansatte har kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine, fordeler svarene seg som vist i figuren under:

Figuren viser at to tredjedeler av de ansatte svarer bekreftende på at de kjenner til kommunens varslingsordning og varslingsrutine, mens en tredjedel svarer nei.



Figur 6. Kjenner du til kommunens varslingsordning og varslingsrutine? Prosent. (N=924)

Krysstabellen nedenfor viser hvordan respondenter i de ulike seksjonene har svart.

Seksjon	n	Kjenner du til kommunens varslingsordning og varslingsrutine?		Total
		Ja	Nei	
Helse og velferd	365	61 %	39 %	100 %
Utdanning og oppvekst	331	67 %	33 %	100 %
Kultur, miljø og byutvikling	58	71 %	29 %	100 %
Teknisk drift	109	71 %	29 %	100 %
Kommunedirektørens sentrale staber	54	89 %	11 %	100 %

Kji-kvadrat-testen: p=le 0,01

Tabell 2. Seksjonenes kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine. Prosent.

Tabellen viser at Helse og velferd har den laveste andelen som svarer at de har kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine med 61 prosent. Størst andel med kjennskap finner vi i kommunedirektørens sentrale staber med 89 prosent.

Forskjellene er statistisk signifikante, det vil si at det er mindre enn 1 prosent sannsynlighet for at forskjellene skyldes tilfeldigheter i datamaterialet. Forskjellene kan derfor antas å reflektere reelle forhold.

Ledere og tillitsvalgte spiller en sentral rolle når det gjelder varsling. Vi har derfor undersøkt om de i større grad svarer at de har kjennskap til varslingsordningen enn de øvrige ansatte. Resultatet framgår i krysstabellen nedenfor.

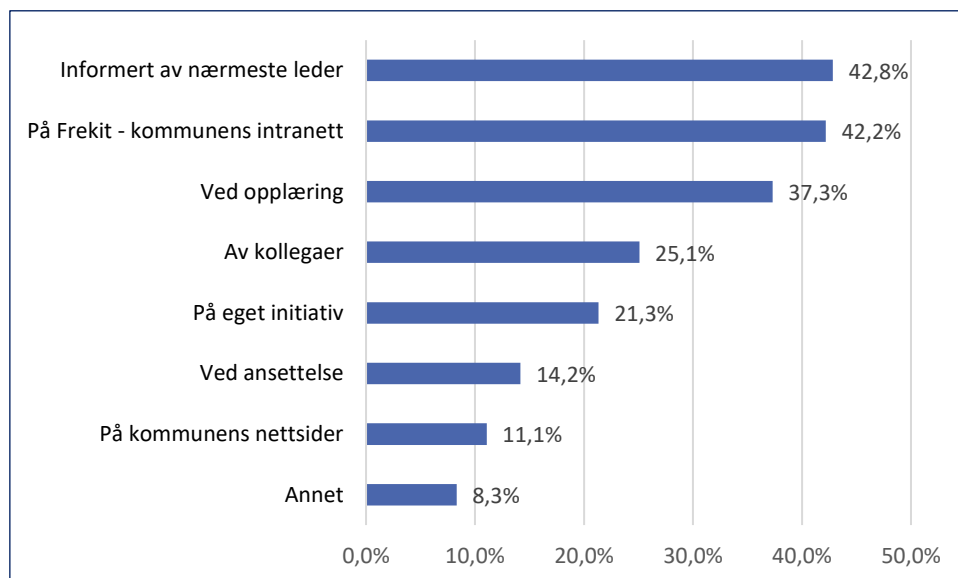
Spørsmål		n	Er du kjent med kommunens varslingsordning og varslingsrutine?		
			Ja	Nei	Total
Er du leder med personalansvar?	Ja	127	91 %	9 %	100 %
	Nei	785	63 %	37 %	100 %
Er du tillitsvalgt eller verneombud?	Ja	113	80 %	20 %	100 %
	Nei	803	65 %	35 %	100 %

Kji-kvadrat-test: p=le 0,01

Tabell 3. Sammenligning av andel med kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte. Prosent.

Tabell 3 viser at kjennskapen er størst blant ledere med personalansvar, men både ledere og tillitsvalgte/verneombud har signifikant større kjennskap enn de øvrige ansatte.

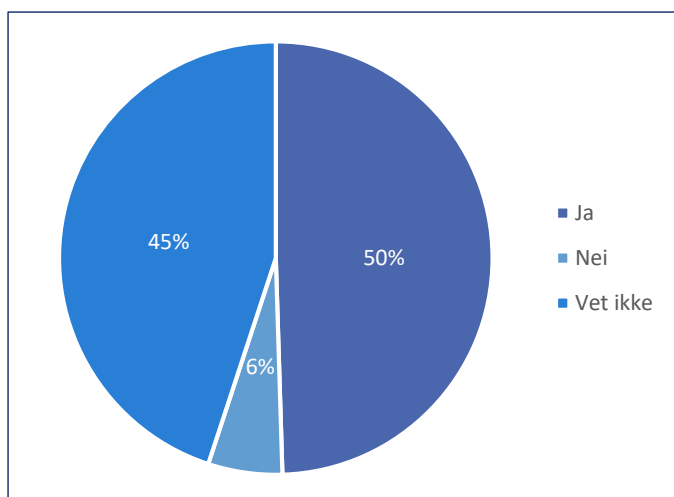
Vi spurte dem som svarte bekræftende på at de hadde kjennskap til rutinene, om hvordan de var blitt kjent med ordningen og rutinene for varsling.



Figur 7. Hvordan ble du kjent med kommunens varslingsordning og varslingsrutine? Du kan merke av for flere alternativer. Prosent. (n=614)

Figuren viser at i overkant av 40 prosent svarer at de er blitt informert av nærmeste leder og på Frekit, som er kommunens intranett. I underkant av 40 prosent svarer at de har fått opplæring om temaet. Vel 14 prosent svarer at de har fått informasjon ved ansettelse, mens om lag 11 prosent svarer kommunens nettsider.

Vi hadde også med et spørsmål om hvorvidt respondentene visste om de kunne varsle anonymt.



Figur 8. Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen? Prosent. N=921.

Halvparten av respondentene visste at det er mulig å varsle anonymt, mens 45 prosent svarte vet ikke. I overkant av 5 prosent svarte nei.

Vi har undersøkt om det er forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte sammenlignet med de øvrige ansatte, i en krysstabell.

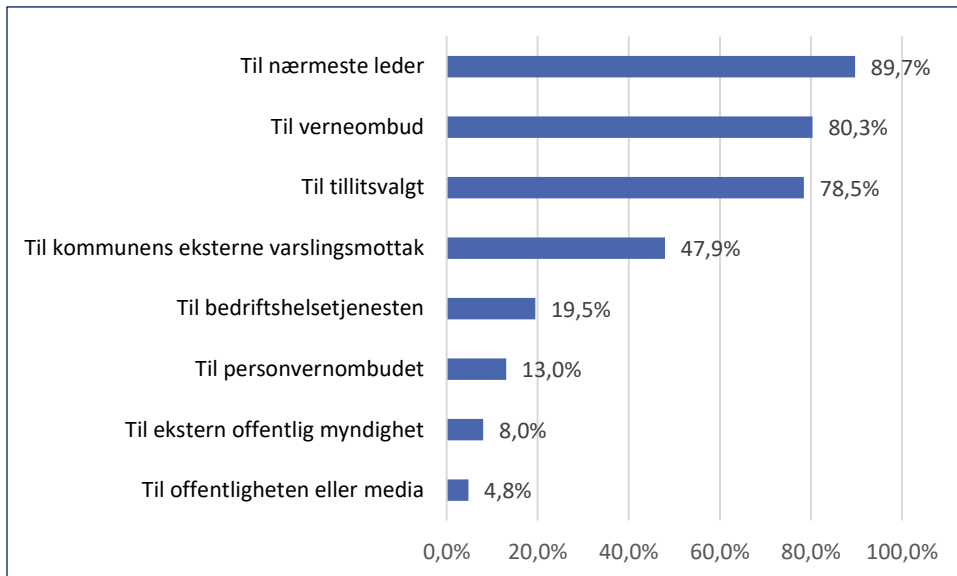
		n	Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen?			Total
			Ja	Nei	Vet ikke	
Er du leder med personalansvar?	Ja	127	75 %	5 %	20 %	100 %
	Nei	785	45 %	6 %	49 %	100 %
Er du tillitsvalgt eller verneombud?	Ja	113	65 %	7 %	28 %	100 %
	Nei	803	47 %	5 %	47 %	100 %

Kji-kvadrat-testen: p=le 0,01

Tabell 4. Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen? Prosent.

Tabellen viser at en større andel av ledere og tillitsvalgte svarer at de kjenner til at det er mulig å varsle anonymt. Forskjellene er statistisk signifikante.

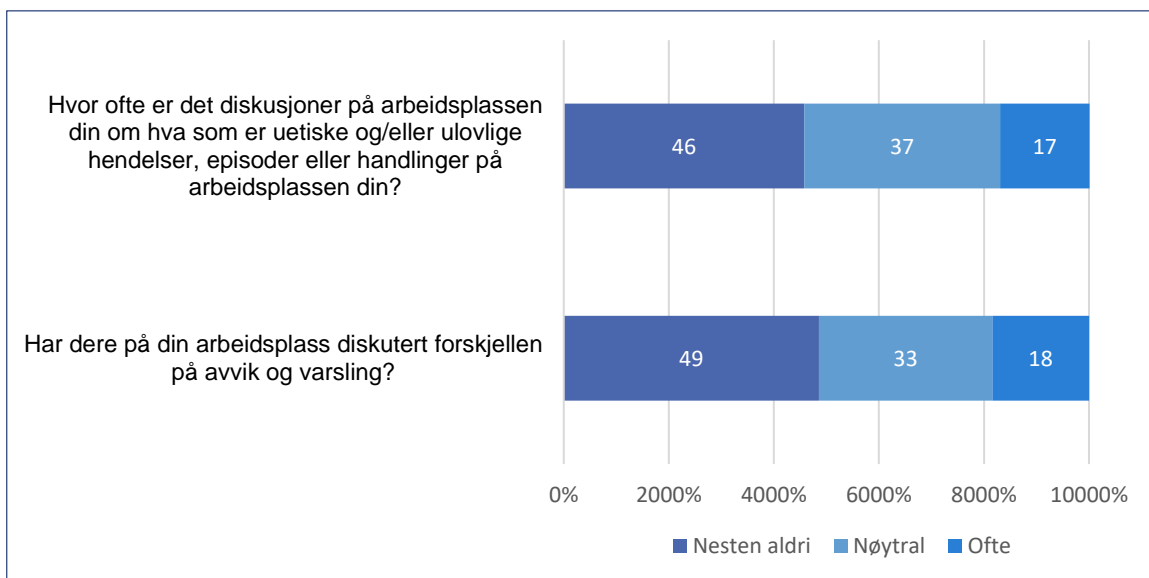
Vi hadde også med et spørsmål om hvilke kanaler for varsling respondentene mente de kunne bruke. Her vil vi opplyse at alle de nevnte alternativene er mulige varslingskanaler.



Figur 9. Gjennom hvilke kanaler kan du varsle om kritikkverdige forhold? Kryss av for de kanalene du vet du kan bruke. Prosent. N=920.

Figuren viser at mellom 80 og 90 prosent av respondentene har krysset av for varsling i linjen til nærmeste leder og til verneombud/tillitsvalgt. I underkant av 50 prosent har krysset av for kommunens eksterne varslingssekretariat. 8 prosent har krysset av for ekstern offentlig myndighet mens 5 prosent har krysset av for offentligheten og media.

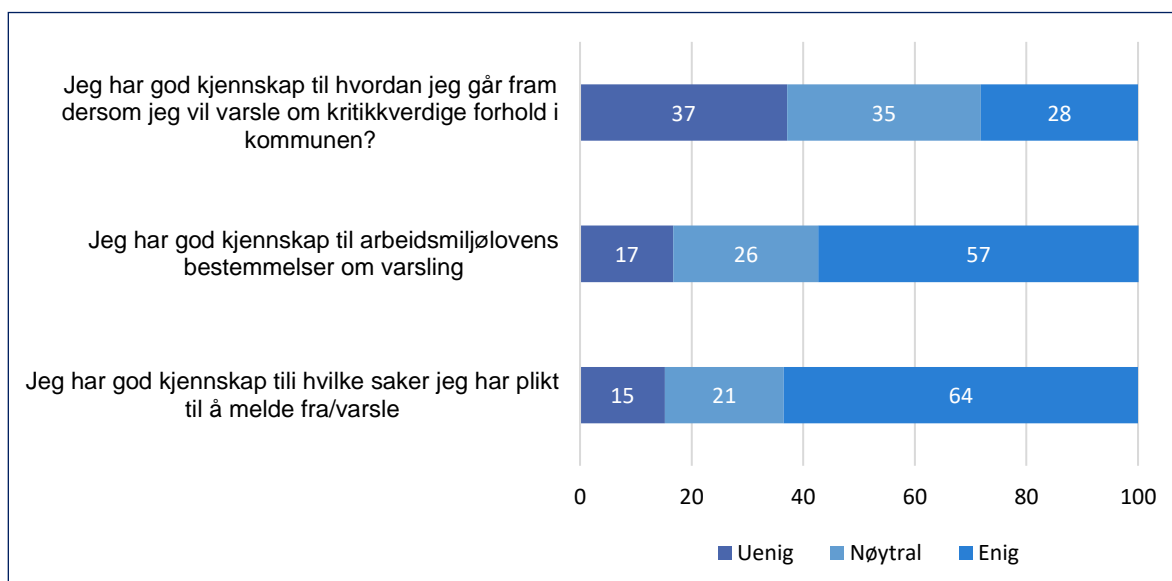
Spørreundersøkelsen inneholdt to påstander som gjaldt hvor ofte det er diskusjoner på arbeidsplassen om hva som er uetiske hendelser, og forskjellen mellom avvik og varsling.



Figur 10. Diskusjoner på arbeidsplassen (1 og 2=nesten aldri, 3=nøytral, 4 og 5=ofte). Prosent. Lavest N=919.

Figuren viser at henholdsvis 46 og 49 prosent av respondentene svarer at diskusjoner omkring uetiske og/eller ulovlige hendelser og forskjellen mellom avvik og varsling skjer nesten aldri, mens 17 og 18 prosent svarer ofte.

Vi ba respondentene ta stilling til ytterligere tre påstander om sin kjennskap til varsling.



Figur 11. Svarfordeling på tre påstander om kjennskap til varsling (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=922.

64 prosent av respondentene er enige i påstanden om at de har god kjennskap til i hvilke saker de har plikt til å varsle. Arbeidsmiljølovens bestemmelser er godt kjent blant 57 prosent. 28 prosent er enige i at de har god kjennskap til hvordan de går fram for å varsle om kritikkverdige forhold.

Vi har sammenlignet gjennomsnittskår på de tre påstandene om kjennskap for henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og de øvrige ansatte.⁴

Spørsmål		n	Påstand		
			Jeg har god kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.	Jeg har god kjennskap til i hvilke saker jeg har plikt til å melde fra/varsle.	Jeg har god kjennskap til hvordan jeg går fram dersom jeg vil varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.
Er du leder med personalansvar?			Gjennomsnittskår	Gjennomsnittskår	Gjennomsnittskår
	Ja	127	4,1**	4,1**	3,6**
	Nei	783	3,5**	3,6**	2,8**
Er du tillitsvalgt eller verneombud?	Ja	112	4,0**	3,9	3,2**
	Nei	801	3,6**	3,7	2,8**

**=Sig. le 0,01

Tabell 5. Sammenligning av gjennomsnittskår på tre påstander om kjennskap til varsling mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte (1=helt uenig, 5=helt enig).

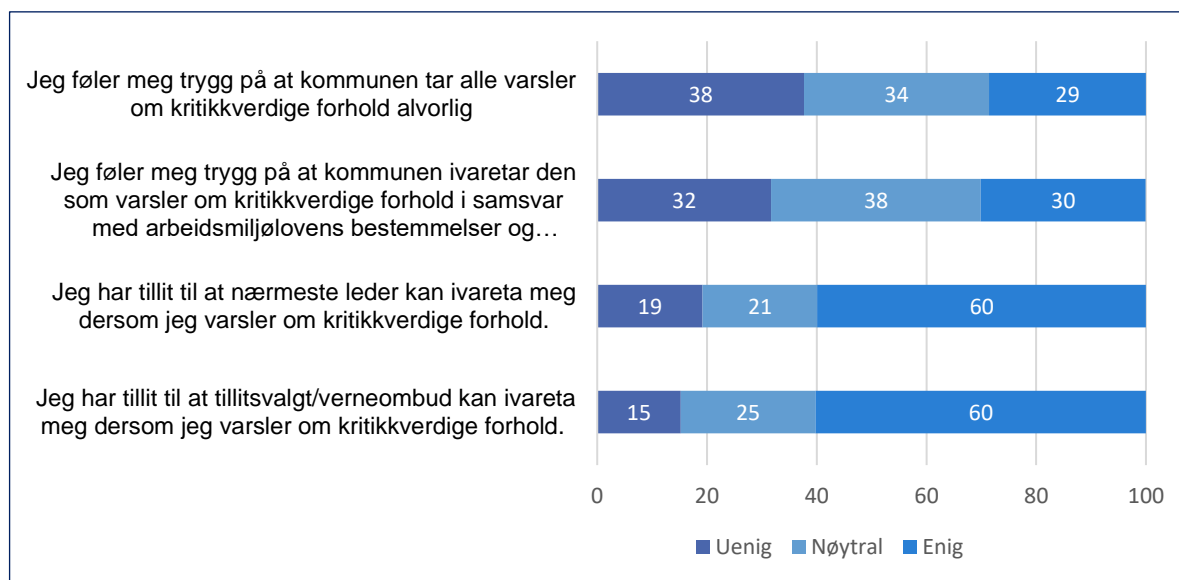
Tabellen viser at ledere og tillitsvalgte i signifikant større grad enn øvrige ansatte svarer at de har kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, og hvordan de skal gå fram ved varsling. Ledere svarer dessuten i signifikant større grad at de har god kjennskap til når de har plikt til å melde fra/varsle, sammenlignet med øvrige ansatte. På denne siste påstanden er det ikke signifikant forskjell mellom tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte.

⁴ T-test

4.2.2.3 Trygghet til å varsle

Det framgår eksplisitt i kommunens varslingsrutiner at kommunen som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler har et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige eller kritikkverdige forhold. Ifølge varslingsordningen skal den kunne brukes uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse av varsler.

Spørreskjemaet inneholdt flere påstander som belyser disse forholdene.



Figur 12. Vurdering av trygghet til å varsle (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=919.

Figuren viser at 60 prosent har tillit til at tillitsvalgt eller nærmeste leder kan ivareta dem dersom de varsler. 30 prosent er trygge på at kommunen ivaretar den som varsler, mens 29 prosent er trygge på at kommunen tar alle varsler på alvor.

Mange av respondentene valgte å gi ytterligere synspunkter og kommentarer i de åpne kommentarfeltene tilknyttet disse påstandene. Dette indikerer at varsling oppfattes som et viktig tema.

Vi har gått gjennom alle kommentarene og kategorisert dem i tre kategorier – negative, positive eller nøytrale. Fordelingen framgår i tabellen nedenfor.

Påstand	Antall kommentarer	Negative	Nøytrale	Positive
«Jeg føler meg trygg på at kommunen ivaretar den som varsler om kritikkverdige forhold i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og kommunens varslingsordning og varslingsrutine».	136	64%	26%	10%
«Jeg har tillit til at nærmeste leder kan ivareta meg dersom jeg varsler om kritikkverdige forhold».	95	37%	23%	34%
«Jeg har tillit til at tillitsvalgt/verneombud kan ivareta meg dersom jeg varsler om kritikkverdige forhold».	60	48%	15%	35%

Tabell 6. Kategorisering av kommentarer og ytringer i kommentarfeltene om varsling. Antall og prosent.

Tabellen viser en overvekt av negative kommentarer, det vil si at man ikke er trygg på å bli ivaretatt, dersom man varsler om kritikkverdige forhold. Det er et vanlig mønster i slike undersøkelser at de som benytter kommentarfeltene, er de som har et negativt syn (Jacobsen, 2022).

Vi gjengir et knippe illustrerende eksempler fra de 136 kommentarene nedenfor.

Mange av respondentene viser i sine kommentarer til at tidligere tilfeller av varsling har blitt dårlig håndtert av kommunen.

«Tidligere saker viser at varsler ikke ivaretas på en god måte.»

«Man hører om andre som har varslet og hvordan de ble ivaretatt. Derfor føler man seg ikke trygg på at kommunen ivaretar varsler. Det hjelper ikke å varsle, for ledere slår ring rundt andre ledere/støtter lederen.»

«Vi har sett hvordan det går med varslere i andre sektorer. Det er ikke lønnsomt å varsle, det har fått negative konsekvenser før, og jeg anser det som sannsynlig at det kan hende på nytt.»

«Mitt inntrykk som ansatt er at det ikke er takhøyde for å varsle om bekymringsverdige forhold i kommunen. Man vet at varslere har fått hard medfart og ikke har blitt ivaretatt tidligere. Når man får beskjed av hovedtillitsvalgte at man gjerne kan varsle, men at man først bør få en gjennomgang av rutiner og hva man eventuelt vil møte når man varsler, så er det ingen som tør å varsle. Av erfaring blir man motarbeidet og står alene når man forsøker å varsle om kritikkverdige forhold.»

Mange kommentarer gir uttrykk for en generell engstelse for å varsle.

«Jeg føler ikke at Fredrikstad kommune er en trygg arbeidsplass til å ivareta noen som eventuelt varsler om kritikkverdige forhold. Jeg har vært bort i episoder hvor man får beskjed om at dette snakker vi ikke om.»

«Om jeg skulle hatt behov for å varsle, tror jeg ikke jeg hadde varslet. Min egen nærmeste leder og virksomhetsleder er jeg trygg på, men jeg føler meg ikke trygg på at kommunen ellers ville håndtert det på en måte som var i tråd med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.»

«Det er ikke samsvar mellom kommunedirektørens budskap om trygge forhold for å varsle eller melde avvik, og hva som er situasjonen lengre ned i lederlinjen hos enkelte avdelinger/virksomheter. Det er altfor mange saker også i nyere tid, der ansatte har opplevd å bli utsatt for muntlige sanksjoner fra de nærmeste ledertrinn. For ansatte "på gulvet" vil det dessverre ofte være smart å ikke ta opp forhold dersom man merker at nærmeste leder(e) ikke tar en dialog, når man har noe som kan oppfattes som kritikk hos leder.»

Blant kommentarene som vi har kategorisert som positive, kommer følgende oppfatning fram.

«På bakgrunn av tidligere saker, kan det nok være noen som tenker seg om før de varsler. Men jeg opplever at kommunen har lært, tatt erfaring og endret praksis til det bedre.»

Når det gjelder graden av tillit til nærmeste leder, fordeler ytringene seg mer jevnt på kategoriene positive og negative. Vi gir noen illustrerende eksempler nedenfor.

«Blir møtt med krass holdning, overseelse og en negativ holdning.»

«Opplever leder som konfliktsky, og opplever at kritikkverdige forhold kan bli dekket over.»

«Nærmeste leder er en god og ivaretagende leder, men føler meg ikke trygg på at hen kan beskytte meg mot reaksjoner fra ledere på høyere nivå.»

«Føler meg helt trygg på min leder og at hun håndterer varsler på en trygg måte.»

«Jeg vet at min nærmeste leder tar tak i det jeg varsler om og holder meg oppgradert [sic] og gir meg støtte underveis.»

Når det gjelder tilliten til de tillitsvalgte, er om lag halvparten av ytringene negative mens en tredjedel er positive. Nedenfor følger noen illustrerende eksempler.

«Frykter at tillitsvalgte/verneombud kan være redd for egen posisjon og anerkjennelse og står for nær ledelsen.»

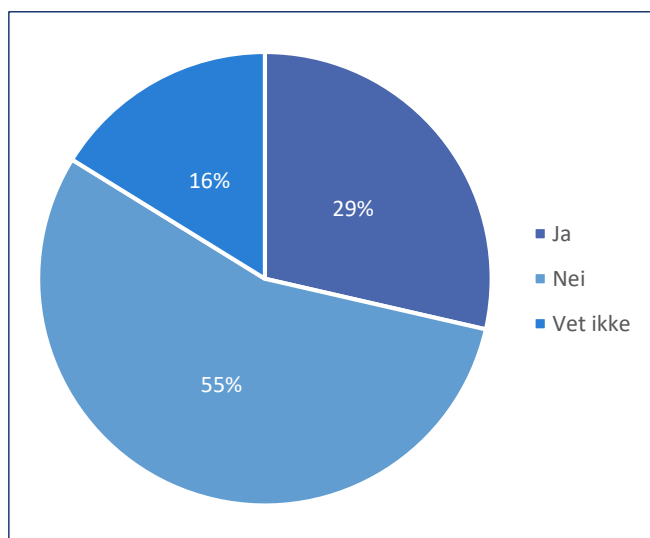
«Til en viss grad ja, men igjen, tidligere varslingsaker har vist at også forbundene skygger banen når kommunetopper svinger rundt med sine advokater og henger ut personer i media.»

«Jeg har stor tillit til min tillitsvalgte og min fagforening.»

4.2.2.4 Erfaringer med å varsle

Spørreundersøkelsen inneholdt flere spørsmål og påstander om de ansattes erfaring med varsling. Svarene kan belyse hvordan varslingsordningen og varslingsrutinene virker i praksis.

Vi spurte først om respondentene hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen de tre siste årene.

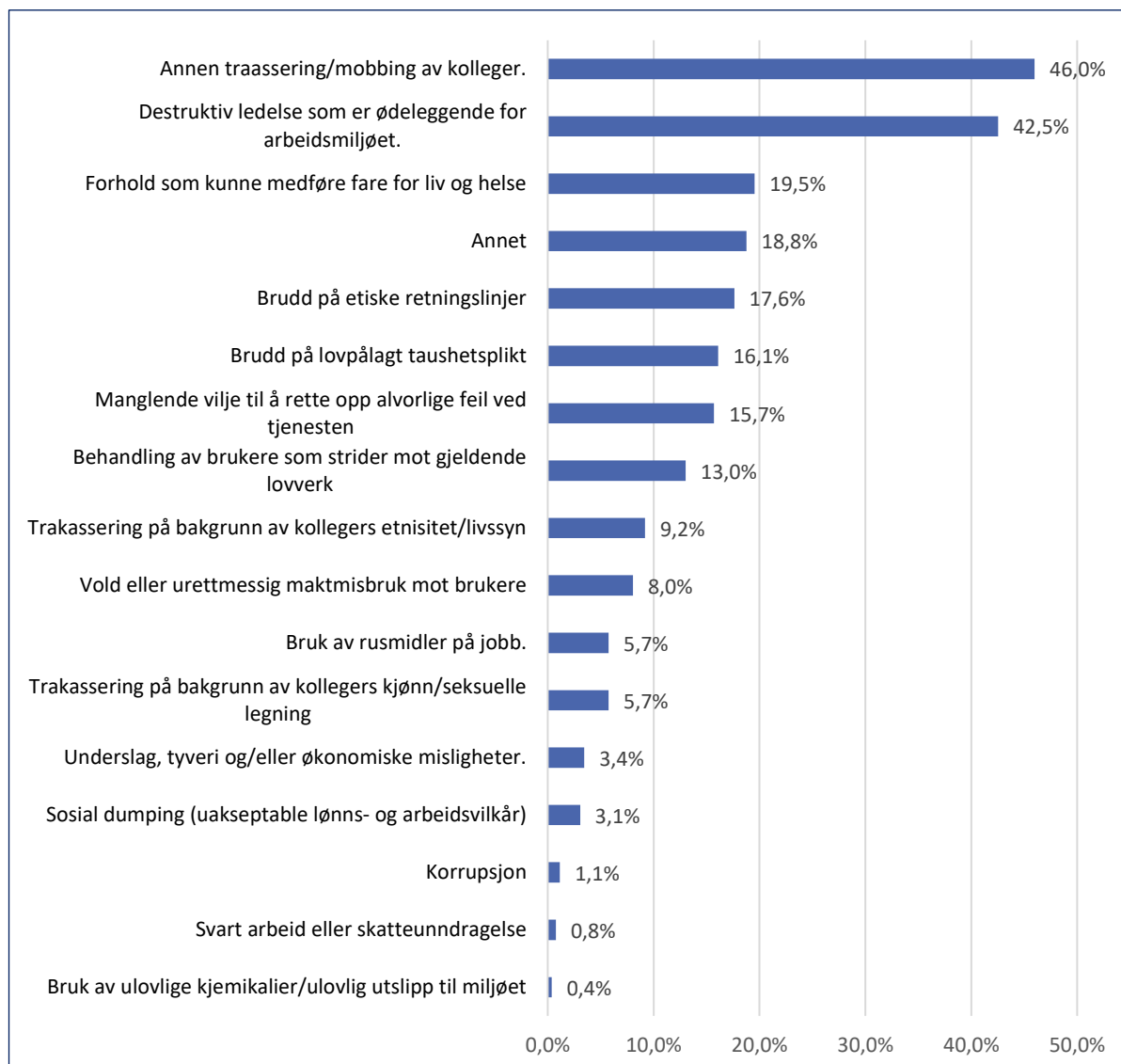


Figur 13. Har du i løpet av de tre siste årene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet? Prosent. N=920.

Figuren viser at i overkant av halvparten ikke hadde vært vitne til eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen de tre siste årene. 29 prosent svarte ja mens 16 prosent svarte vet ikke. En krysstabellanalyse viser ingen signifikante forskjeller mellom seksjonene.

Dersom vi ser på ledere isolert, finner vi at prosentandelen som svarte ja, er 26. Tilsvarende for tillitsvalgte er 31 prosent.

De som hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, ble bedt om å angi hva sakene gjaldt. Fordelingen framgår i figuren nedenfor.

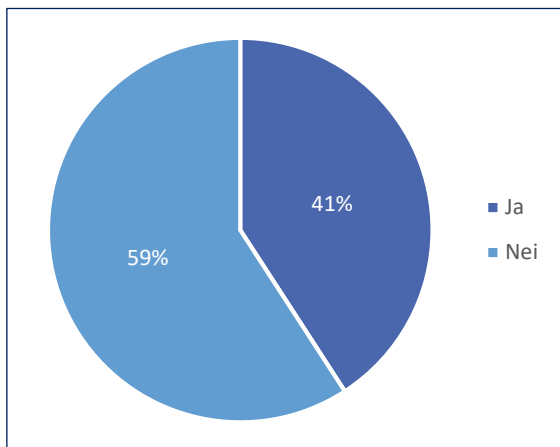


Figur 14. Hva gjaldt sakene (flere kryss mulig)? Prosent. n=261.

Svaralternativene i figur 14 er identiske med dem som ble brukt av Fafo, og som har vært brukt i flere undersøkelser om varsling de siste årene (Trygstad mfl., 2017).

46 prosent av dem som hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, krysset av for «annen trakassering/mobbing av kolleger» eller «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet». De øvrige alternativene ble valgt av mellom 0,4 og 20 prosent.

Vi spurte dem som hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, om de hadde varslet om forholdet. Spørsmålet presiserte ikke nærmere hva som lå i ordet «varsle», og heller ikke form på varselet, for eksempel om det var skriftlig eller muntlig, åpent eller anonymt.

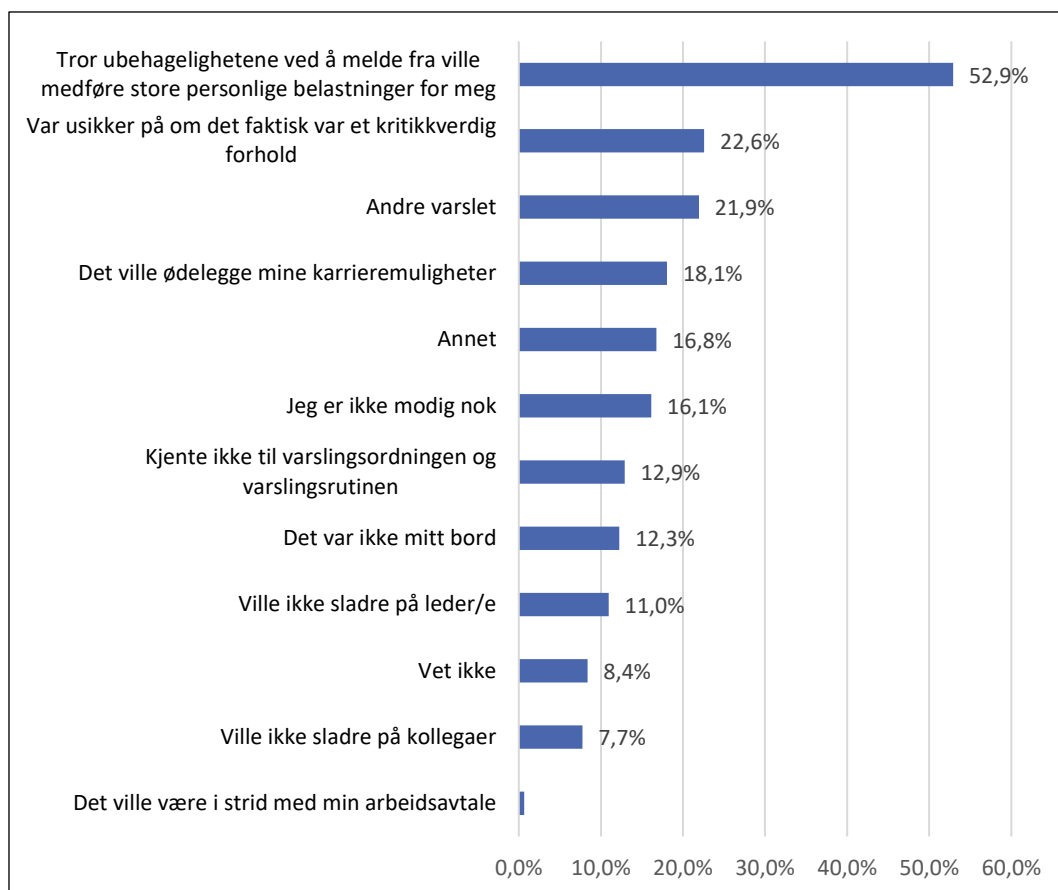


Figur 15. Varslet du om det/de kritikkverdige forholdet/ene? Prosent. n=262.

41 prosent av dem som svarte at de hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, svarte ja. I vårt utvalg på 924 personer utgjør dette 107 personer. 59 prosent svarte nei på dette spørsmålet.

Dersom vi ser på ledere isolert, blir prosentandelen som svarte ja, 66. Dette utgjør 21 personer i vårt utvalg på 924 personer. Tilsvarende prosentandel for tillitsvalgte er 49, noe som utgjør 17 personer i vårt utvalg.

De som svarte at de ikke hadde varslet, ble bedt om å krysse av for begrunnelser for dette valget.

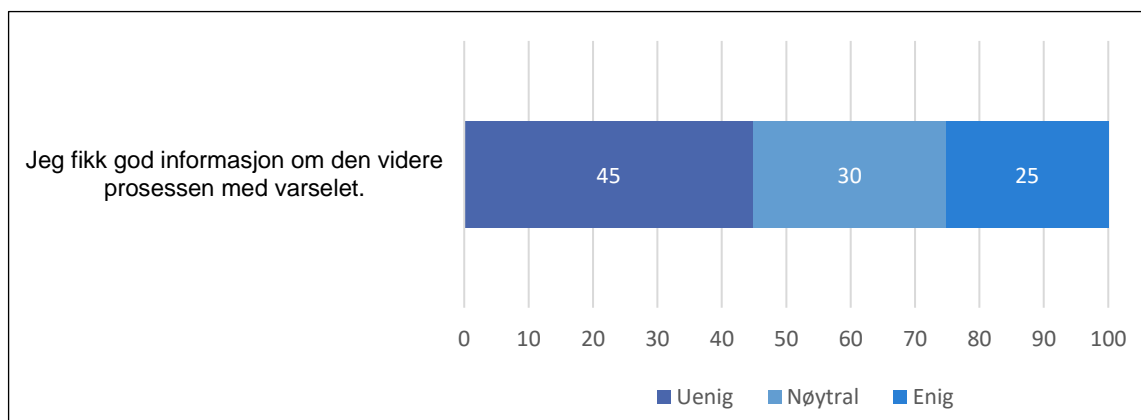


Figur 16. Hvorfor valgte du ikke å varsle (flere kryss mulig)? Prosent. n=155.

Figuren viser at den hyppigste begrunnelsen var at de trodde at ubehagelighetene ved å melde fra ville medføre store personlige belastninger. Det gjaldt over halvparten av de 155 respondentene i vårt utvalg som svarte at de hadde valgt ikke å varsle.

De neste spørsmålene gjaldt den videre håndteringen av varselet i kommunen.

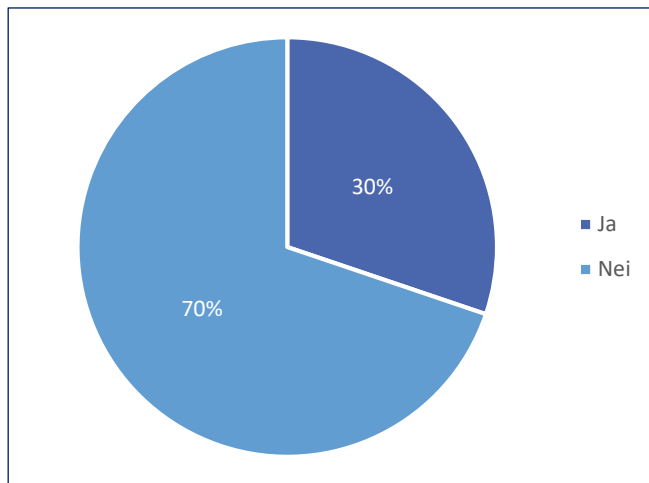
I overkant av 70 prosent av dem som svarte at de hadde varslet, svarte at de hadde fått tilbakemelding på varselet. Når det gjaldt informasjon om den videre prosessen, fikk vi følgende svarfordeling.



Figur 17. Informasjon om prosessen videre med varselet (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. n=107.

Figuren viser at 25 prosent av dem som svarte at de hadde varslet, var enige i at de hadde fått god informasjon om den videre prosessen med varselet, mens 45 prosent var uenige.

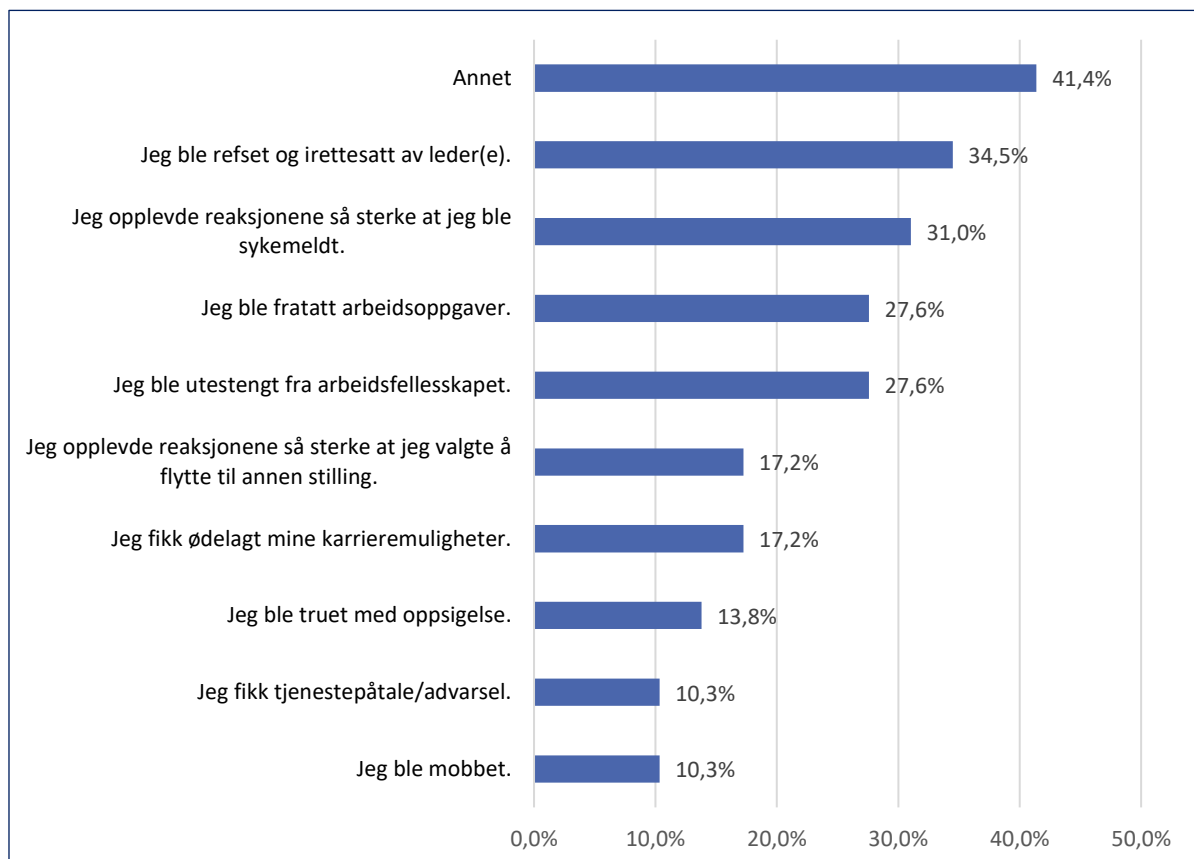
Vi spurte deretter om de hadde opplevd negative reaksjoner som følge av varselet.



Figur 18. Opplevde du noen negative reaksjoner som følge av at du varslet? Prosent. n=106.

Figuren viser at 70 prosent av dem som svarte at de hadde varslet, ikke hadde opplevd negative reaksjoner.

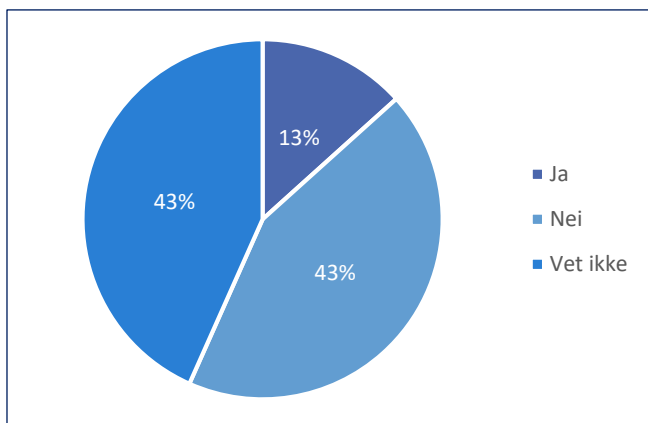
Vi ba de resterende 30 prosentene som hadde opplevd negative reaksjoner, krysse av for hvilke typer reaksjoner dette var. Dette gjaldt 29 personer i vårt utvalg.



Figur 19. Hvilke negative reaksjoner opplevde du som følge av at du varslet (flere kryss mulig)? Prosent. n=29.

Av de 29 respondentene hadde 12 krysset av for «annet». Deretter følger «refset og irettesatt av leder» med 10 respondenter. 8 respondenter hadde krysset av for henholdsvis «utestengelse fra arbeidsfellesskapet» og «fratakelse av arbeidsoppgaver». Antall respondenter som hadde krysset av for at de hadde blitt sykemeldt på grunn av sterke reaksjoner, utgjorde 9 i vårt utvalg.

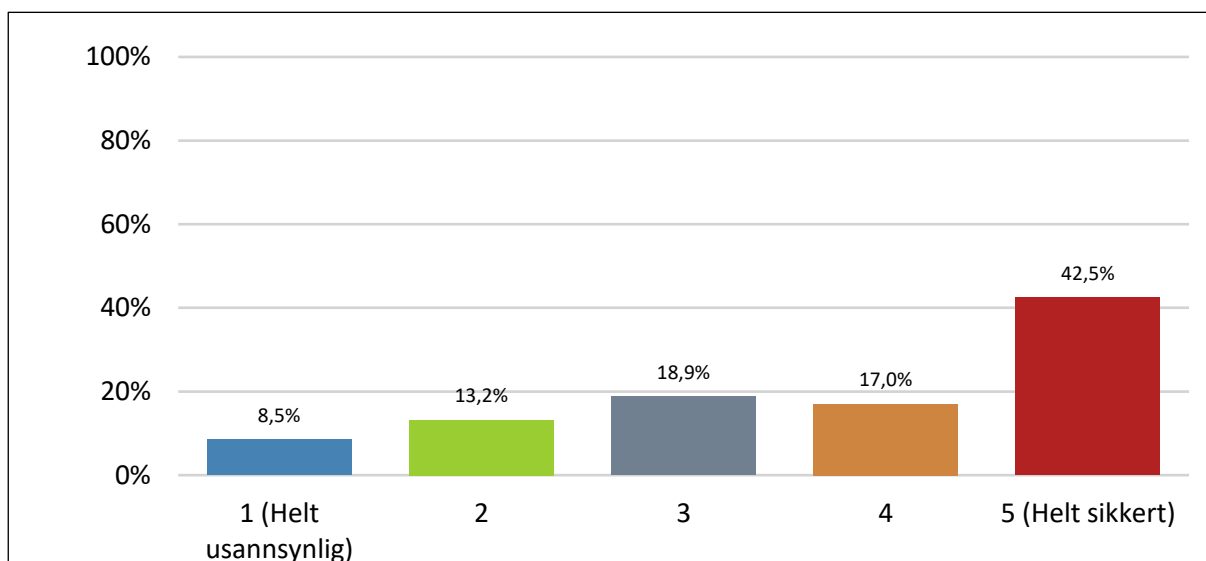
Vi spurte om de mente at sanksjonene var så negative at de ga grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse.



Figur 20. Var reaksjonene/sanksjonene så negative at du mener det ga deg grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse? Prosent. n=30.

Figuren viser at 13 prosent mente at det var grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse. Dette utgjorde 4 respondenter i vårt utvalg. 43 prosent svarte nei, og like mange svarte vet ikke.

Vi spurte deretter dem som hadde varslet, om de på bakgrunn av sine erfaringer ville ha varslet igjen.

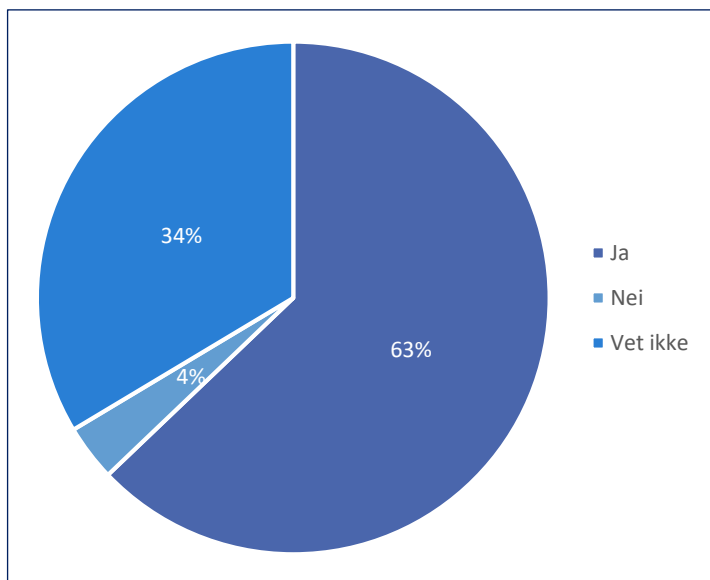


Figur 21. På bakgrunn av dine erfaringer som varsler ville du ha varslet igjen (1=helt usannsynlig, 5=helt sikkert)? Prosent. n=106.

Figuren viser at i overkant av 42 prosent svarer at de helt sikkert ville ha varslet igjen. Til sammen har om lag 60 prosent valgt svaralternativ 4 og 5.

Dersom vi skiller mellom dem som har opplevd negative reaksjoner, og dem som ikke har det, så finner vi at det er signifikant mer sannsynlig at de som ikke har opplevd negative reaksjoner, svarer at de ville ha varslet igjen.

Vi spurte dem som ikke hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, om de ville komme til å varsle dersom de en gang skulle bli vitne til dette.



Figur 22. Dersom du oppdager eller er vitne til kritikkverdige forhold i kommunen, kommer du til å varsle om dette? Prosent. n=649.

Figuren viser at 63 prosent svarte at de ville ha varslet.

De som svarte nei eller vet ikke, ble spurt om hvorfor de ikke ville varsle.



Figur 23. Hvorfor kommer du ikke til å varsle (flere kryss mulig)? Prosent. n=232.

Figuren viser at blant de hyppigste begrunnelsene er redsel for sanksjoner fra overordnede, redsel for at varslingen skal bli avvist, og redsel for negative sanksjoner fra kolleger, i tillegg til uspesifisert annet.

15 respondenter valgte å benytte kommentarfeltet til spørsmålet. 7 respondenter viste til tidligere negative erfaringer eller negative medieoppslag knyttet til tidligere varslersaker. En uttrykte bekymring for vern av den det eventuelt varsles om.

Nedenfor gjengir vi noen illustrerende eksempler.

«Forrige varslingssak på Teknisk drift varte i årevis – har ikke lyst eller vil komme i samme situasjon som arbeidskollegaene som varslet tidligere.»

«Som verneombud så er det min rolle å oppfordre andre til å varsle, men ut ifra erfaringer gjennom et langt arbeidsliv så er det stor avstand mellom hva som er retningslinjer, og hvordan det blir reagert innad både i statlige og kommunale foretak. Følelsen av [at] man blir en belastning i stedet for en ressurs til forbedring for kommunen ligger i bakhodet.»

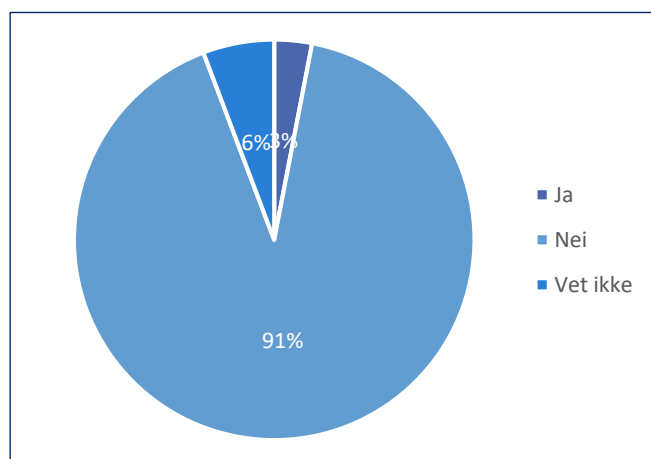
En kommenterte at det ikke var kultur for varsling.

«Det er ikke kultur for varsling, det vil være en stor avveining før jeg eventuelt ville gjort dette. Mediesakene ift varsling har nok påvirket dette.»

4.2.2.5 Erfaringene til dem som har opplevd varsler mot seg

Kommunens varslingsordning og varslingsrutiner omhandler også den det blir varslet om. Vi hadde derfor med noen spørsmål til dem som hadde opplevd dette.

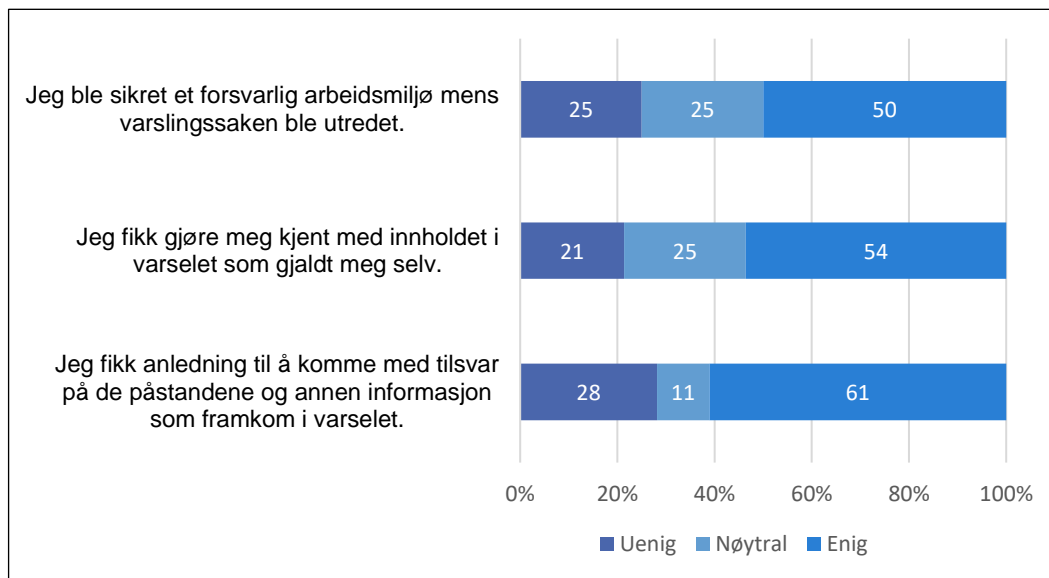
Vi spurte først om respondentene hadde opplevd at det hadde blitt varslet mot dem om kritikkverdige forhold.



Figur 24. Har du opplevd at det har vært varslet mot deg selv om kritikkverdige forhold? Prosent. N=921.

Figuren viser at 3 prosent av respondentene svarte bekreftende på dette, noe som utgjør 28 personer i vårt utvalg. 91 prosent svarte nei.

Vi ba dem som hadde opplevd varsler mot seg, ta stilling til noen relaterte påstander.



Figur 25. Erfaringer til dem som har opplevd å få varsler mot seg (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest n=24.

Figuren viser at 61 prosent var enige i at de hadde fått anledning til å komme med tilsva-r på påstandene i varselet, mens 28 prosent var uenige. 54 prosent var enige i at de hadde fått gjøre seg kjent med innholdet i varselet som gjaldt dem selv, mens 21 prosent var uenige i dette. 50 prosent var enige i at de ble sikret et forsvarlig arbeidsmiljø mens varslings-saken ble utredet. Her var 25 prosent uenige.

4.2.2.6 Kommunedirektørens oversikt over alle mottatte varsler

Ifølge varslingsordningen skal kommunedirektøren føre en fullstendig oversikt over alle mottatte varsler og pågående undersøkelser og oppfølgingstiltak, uavhengig av hvilken kanal som har blitt benyttet til varslingen.

Det framgår i kommunens varslingsrutine at ledere som mottar varsler i linjen, skal konsultere varslings-koordinator før varselet behandles. Det opplyses at dette er for å sikre en enhetlig behandling. Vars-lingskoordinator orienterer kommunedirektør om varselet. Etter nærmere avklaring kan varslingskoordi-nator oversende varselet til BDOs varslingsmottak for klargjøring og oversendelse til varslingsrådet.

Kommunens varslingskoordinator opplyser at det føres oversikt over samtlige mottatte varsler i Fredrik-stad-kompasset som er et digitalt verktøy i kommunens virksomhetsstyring og internkontrollarbeid. Da-taene som legges inn i Kompasset, hentes direkte fra kommunens saks- og arkivsystem. Varslingsko-ordinator opplyser at han kun har mottatt ett varsel fra linjen i 2022. Dette ble lagt inn i varslingsportalen og oversendt kommunens eksterne varslingsmottak for videre behandling, og inngår i antallet varsler for 2022.

Videre opplyser varslingskoordinator at avklaringer i forbindelse med varsler i linjen dokumenteres som et notat eller som merknad til journalposten i saks- og arkivsystemet i saken.

Det er lagt fram to årsrapporter om varslingsordningen for bystyret for henholdsvis 2020 og 2021. Års-rapportene inneholder en oversikt over mottatte varsler i perioden.

I årsrapport for 2020 omtales 15 innmeldte saker. 8 gjelder interne saker mens 7 er varsler og bekymringsmeldinger fra innbyggere eller andre eksterne aktører.

I årsrapport for 2021 meldes det om en positiv utvikling der varslingsordningen i større grad benyttes både av interne varslere og eksterne aktører. I årsrapporten omtales 13 saker som gjelder kommunen internt, hvorav 8 saker gjelder ulike sider ved arbeidsmiljøet. Antall varsler fra eksterne utgjorde 24 saker i 2021. Tallene viser at det i 2021 kom nesten dobbelt så mange varsler fra eksterne som fra ansatte i kommunen.

Vi har fått oversendt årsrapport for 2022 som ennå ikke er behandlet i kommunens politiske organer. Her framgår det at det i 2022 kom inn til sammen 26 varsler. 11 av dem ble vurdert å være kritikkverdige forhold i henhold til arbeidsmiljøloven. 15 varsler kom fra eksterne og gjaldt forhold som faller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Årsrapporten for 2021 inneholder også en evaluering av ordningen. Det opplyses i saken at varslingsordningen har blitt direkte og løpende evaluert siden oppstarten i mars 2020. Dette har skjedd gjennom dialog mellom kommunen og det eksterne varslingsmottaket, erfaringsutveksling i og mellom kommuneledelsen og det interne varslingssekretariatet, både om generelle erfaringer og i forbindelse med enkeltsaker samt refleksjoner ved utarbeidelsen av årsrapportene. Kommunedirektøren konkluderer med at varslingsordningen virker etter sin intensjon, og at datamaterialet viser at ordningen har tillit, både internt og blant innbyggerne.

Kommuneledelsen framholder overfor revisjonen at de opplever at varslingsordningen har tillit i kommuneorganisasjonen. De påpeker at de ikke har registrert kritikk mot ordningen eller avviksmeldinger på manglende håndtering og oppfølging av varsler. Dette ser de som en god indikator på at varslingsordningen har tillit blant kommunens ansatte.

Noen generelle kommentarer fra respondentene om varslingsordningen

I kommentarfeltene kom det også fram mer generelle synspunkter på kommunens varslingsordning. Vi gjengir noen eksempler nedenfor.

«Varsling på overordnet nivå er godt ivaretatt gjennom rutiner og varslingsordning til et eksternt organ. Ved varsling på lavere nivå til leder, tillitsapparatet e.l. er det ikke gode nok rutiner for å håndtere.»

«Jeg tror man ikke kommer i nærheten av å varsle. "Veien" dit gjennom nærmeste ledere er for lang/vanskelig.»

«Jeg har en helt enestående leder som det er lett å ha tiltro til. Lederen har også vært veldig åpen og klar på at vi må si ifra. Det er blitt grundig informasjon om hvordan og hva som bør gjøres. Dette er blitt tatt opp i flere avdelingsmøter. I tidligere avdeling før omorganisering ble varsling en uskrevet regel om å ikke gjøre. Varslingen måtte også gå via nærmeste leder for godkjenning. Dette gjorde det svært vanskelig å sende varsel da det var nærmeste leder som var problemet. Det endte med at vi ikke sendte noen varsler i frykt for represalier.»

4.3 Vurderinger

I dette kapittelet vurderer vi de innsamlede dataene opp mot revisjonskriteriene. I en slik vurdering inngår elementer av analyse og refleksjon over det som datamaterialet viser.

Revisjonens vurderinger bygger på det innsamlede datamaterialet som er beskrevet foran, det vil si kommunale dokumenter, annen informasjon fra kommunen og data som er hentet inn gjennom den anonyme spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt erfaringer og oppfatninger om varsling blant et representativt utvalg av kommunens ansatte. På den måten gir spørreskjemadataene et inntrykk av implementeringen av varslingsordningen og varslingsrutinen i kommunen, sett fra de ansattes ståsted.

I våre vurderinger vil vi på noen områder vise til og sammenligne med funn i Fafo sin landsomfattende undersøkelse om ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner fra 2017 og 2022.⁵ I vår undersøkelse har vi brukt noen av de samme spørsmålene, men det er likevel en viktig forskjell å være klar over. I kartleggingen av omfanget av kritikkverdige forhold begrenset Fafo spørsmålet til å gjelde de siste 12 månedene mens vi spurte om de tre siste årene. Til grunn for valget vårt lå en vurdering av at en avgrensning til de siste 12 månedene ville gi et for begrenset datamateriale i vår undersøkelse som bare gjaldt Fredrikstad kommune.

Det kan selvsagt være utfordringer knyttet til det å huske over en periode på tre år. På den andre siden kan det å varsle både være en alvorlig og belastende handling som krever grundig overveielse og refleksjon hos den som varsler eller vurderer å varsle. Dette tilsier at en slik handling er noe man ikke så lett glemmer.

Det at vi viser til og sammenligner med funn i undersøkelsene som Fafo har gjennomført, betyr ikke at vi anser deres funn som noen fasit eller norm. Men vi mener at det kan være interessant og nyttig å se våre funn i Fredrikstad opp mot lignende funn i et tverrsnitt av andre norske kommuner.

4.3.1 Vurderinger av kommunens varslingsordning og varslingsrutiner

Vår gjennomgang i tabell 1 viser at kommunens varslingsordning og varslingsrutiner oppfylder kravene i arbeidsmiljøloven.

I tillegg til kravene som følger av arbeidsmiljøloven, har Arbeidstilsynet og KS gitt ytterligere anbefalinger om hva som bør inngå i en varslingsrutine. Det ligger også noen føringer i lovforarbeidene. Vi finner at tre forhold ikke er med i kommunens varslingsordning og varslingsrutine.

Plikt til å melde fra/varsle

Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutinen opplyser om når arbeidstaker har plikt til å melde fra/varsle.

Det framgår i varslingsordningen at verneombudet i visse tilfeller har varslingsplikt, men det opplyses ikke at alle arbeidstakere har plikt til å melde fra/varsle i visse tilfeller etter arbeidsmiljøloven § 2-3, andre ledd. Dette gjelder dersom arbeidstakere blir

⁵ Sissel Trygstad, Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes og Elin Svarstad (2017). Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. Fafo-rapport 2017:04.

Sissel Trygstad og Anne Mette Ødegård (2022). Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv. Forskningsstiftelsen Fafo og Stiftelsen Fritt Ord.

- oppmerksomme på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og som ansatte ikke selv kan rette opp
- kjent med at det skjer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen
- skadet eller syke av arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen

Vi vurderer at kommunens varslingsordning og varslingsrutine ikke oppfyller Arbeidstilsynets anbefaling på dette punktet.

Frister for tiltak

I lovforarbeidene anbefales det at varslingsrutinen bør inneholde frister for iverksettelse av eventuelle tiltak.

Ifølge kommunens rutine skal det som ledd saksbehandlingen utarbeides tiltaksplan og framdriftsplan, og ansvarlig leder skal forsøke å løse saken ved å iverksette tiltak som er beskrevet i tiltaksplanen.

Selv om en framdriftsplan må antas å inneholde frister for iverksettelse av tiltak, mener revisjonen at varslingsrutinen med fordel kunne ha en angitt en mer konkret tidshorisont i varslingssaker. Tidshorisonten vil selvsagt kunne variere alt etter sakstype og den konkrete saken. For den som vurderer å varsle, er det viktig å ha en forståelse av hvor lang tid det vil kunne ta å løse en varslingssak, det vil si hvor lenge man må regne med «å stå i det». Samtidig kan det tenkes at en slik tidsangivelse også vil kunne virke avskrekkende på noen, og stoppe dem i å varsle.

Vi vurderer at anbefalingen i lovforarbeidene er delvis oppfylt.

Hva skjer ved gjengjeldelse

Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutinen opplyser hva som skjer dersom varslere blir utsatt for gjengjeldelse.

Revisjonen vurderer det som positivt at det sies klart i kommunens rutiner at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt, og ikke skal forekomme.

Hva som skjer dersom varsleren likevel blir utsatt for gjengjeldelse, går ikke klart fram utover at kommunen skal gjøre en risikovurdering av arbeidsmiljøet, og forebygge gjengjeldelse dersom dette anses å være nødvendig. Det framgår i rutinene at kommunen skal påse at alle parter er sikret et forsvarlig arbeidsmiljø mens saken utredes.

Det opplyses i varslingsrutinen at kommunen skal sørge for å kunne gi et tilbud som kan bidra til at de involverte kan fortsette i jobb der de er, eller at de får tilbud om annen stilling. Denne opplysningen kan forstås som en lovnad om at den som varsler er sikret videre arbeid i kommunen. Formuleringen om at arbeidstakere som opplever seg utstøtt fra arbeidslivet, sikres tilstrekkelig ettervern, åpner derimot for at arbeidsforholdet kan ta slutt. Hva som ligger i «tilstrekkelig ettervern» er heller ikke spesifisert.

Det opplyses ikke at arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøloven § 2 A-5 kan ha krav på oppreisning ved eventuell gjengjeldelse.

Høyprofilerte saker i media har skapt et bilde av at det å varsle kan være en stor påkjenning for den som varsler, og at man kan risikere å sette sin framtid i arbeidslivet på spill (Monsen, 2008, Fange,

2016, Breirem, 2019). Etter vår vurdering er det derfor viktig at kommunen tydeliggjør hvilke konkrete tiltak den vil sette i verk dersom varsleren blir utsatt for gjengjeldelse. På den måten vil den som vurderer å varsle, kunne føle seg bedre ivaretatt og oppleve det som mindre risikofylt å varsle.

Vi vurderer at Arbeidstilsynets anbefaling er delvis oppfylt.

4.3.2 Vurderinger av implementeringen av varslingsordningen og varslingsrutinene

I vår forståelse av implementering ligger det at rutinene skal være lett tilgjengelige, og rutinene og arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling skal være godt kjent blant ledere og ansatte. Dessuten er det viktig at ansatte føler at det er trygt å varsle, og at alle parter i en varslings sak kan føle seg godt ivaretatt i prosessen. Videre skal kommunedirektøren føre en fullstendig oversikt over alle mottatte varsler uavhengig av hvilken kanal som har blitt benyttet til varslingen.

Tilgjengelighet

Det er revisjonens vurdering at varslingsordningen og varslingsrutinen og informasjon om framgangsmåten for å varsle er lett tilgjengelige for kommunens ledere og ansatte. De kan søkes opp på kommunes nettsted og også på kommunens intranett.

Likevel viser spørreundersøkelsen at det bare er 40 prosent av de ansatte i vårt utvalg som er enige i påstanden om at det er lett å finne informasjon om hvordan man går fram for å varsle.

Siden vårt utvalg er representativt, kan vi anta at hele 40 prosent av kommunens ansatte i stillinger over 20 prosent ikke synes det er lett å finne informasjon om hvordan man går fram for å varsle. Dette utgjør et stort antall arbeidstakere i kommunen, kanskje i en størrelsesorden på mer enn 2000 ansatte. Dette understreker behovet for å gjøre denne informasjonen enda lettere tilgjengelig. Svarene gir sterk indikasjon på at de ansatte har behov for mer informasjon og opplæring om framgangsmåten ved varsling.

Lederes og ansattes kjennskap til varslingsordningen og varslingsrutinene

Det er positivt at kommunen informerer alle nyansatte om varslingsordningen og varslingsrutinene, og at det har vært gjennomført opplæring av ledere og tillitsvalgte.

Spørreundersøkelsen viser at om lag to tredjedeler av de ansatte gir uttrykk for at de har kjennskap til varslingsordningen og varslingsrutinen. Blant ledere svarer ni av ti at de har denne kjennskapen.

Nesten halvparten svarer at de hadde fått informasjon fra sin nærmeste leder, på kommunens intranett eller ved opplæring. Bare rundt 14 prosent svarer at de fikk informasjon ved ansettelse. Dette kan synes noe overraskende siden slik informasjon inngår i opplæringsprogrammet til alle nyansatte. En mulig forklaring kan være at dette temaet framstår som mindre sentralt når man starter i ny jobb, og at det lett kan drukne i annen informasjon om kommunen og den nye stillingen man skal tre inn i. Dette tilsier at temaet gis regelmessig og systematisk oppmerksomhet i hele organisasjonen.

Bare halvparten av respondentene vet at det er mulig å varsle anonymt.

Om lag 6 av 10 blant respondentene svarer at de har god kjennskap til i hvilke saker de har plikt til å varsle, og til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Tilsvarende funn i Fafo sin landsdekkende undersøkelse fra 2017 viser at rundt 7 av 10 svarte at de hadde god eller delvis kjennskap til lovbestemmelsene (Trygstad mfl., 2017).

Det er positivt at så mye som to tredjedeler av de ansatte kjenner til varslingsrutinene, men revisjonen vurderer at andelen burde ha vært enda høyere siden kommunen så tydelig gir uttrykk for at varsling både er ønskelig og nødvendig. Vi vurderer også at det bør være i kommunens interesse at enda flere av kommunens ansatte opparbeider seg god kjennskap til lovbestemmelsene om varsling. Svarene viser at ledere, intranettet og egne opplærings tiltak er viktige formidlingskanaler.

Vår undersøkelse viser at i underkant av 3 av 10 svarer at de har god kjennskap til hvordan de skal gå fram dersom de vil varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, mens i underkant av 4 av 10 svarer at de ikke har slik kjennskap.

Mellom 80 og 90 prosent av respondentene har krysset av for at de kan varsle til nærmeste leder, til verneombud eller tillitsvalgt. Knappt halvparten har krysset av for at de kan varsle til kommunens eksterne varslingsmottak. 8 prosent har krysset av for varsling til ekstern myndighet. Under 5 prosent har krysset av for offentligheten eller media. Også i Fafo-undersøkelsen fant man at det hovedsakelig ble varslet til nærmeste leder, tillitsvalgt/verneombud eller annen leder (Trygstad mfl., 2017).

På bakgrunn av disse funnene sett opp mot kommunens uttalte ønske om at ansatte skal si fra dersom de blir kjent med kritikkverdige forhold i virksomheten, er det revisjonens vurdering at de ansattes kjennskap til hvordan de går fram for å varsle, ikke er tilfredsstillende. Vi mener også at de ansattes kjennskap til kommunens eksterne varslingsmottak er for dårlig, særlig sett på bakgrunn av at dette er kommunens primære og anbefalte framgangsmåte ved varsling. Vi vurderer også at de ansatte har for dårlig kjennskap til at de kan varsle til ekstern offentlig myndighet, og at de under visse forutsetninger også kan varsle til offentligheten eller media.

Trygghet i å varsle

Det framgår eksplisitt i kommunens varslingsordning at den skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse av varsler.

Vår spørreundersøkelse viser at 60 prosent av respondentene gir uttrykk for at de har tillit til at de vil bli ivare tatt av tillitsvalgt eller nærmeste leder dersom de varsler. Men bare rundt 30 prosent av respondentene gir uttrykk for at de føler seg trygge på at kommunen tar alle varsler alvorlig, og at kommunen ivaretar den som varsler. Dette gjenspeiles i stor grad i kommentarfeltene.

Vår vurdering er at svarene indikerer at kommunen har utfordringer knyttet til tillitsforholdet mellom kommunen og de ansatte når det gjelder håndtering av både varsler og varslere. Kommunens tydelige budskap om at varsling er ønskelig og trygt, synes ikke å ha «gått hjem» blant ledere og ansatte.

Erfaringer med å varsle

Vår spørreundersøkelse viser at om lag 3 av 10 svarer at de har vært vitne til kritikkverdige forhold de siste tre årene. Blant lederne var prosentandelen 26, altså nesten like høy som blant øvrige ansatte. I Fafo-undersøkelsen var tilsvarende tall for de siste 12 månedene 2 av 10 (Trygstad mfl., 2017, Trygstad og Ødegård, 2022).

Det kan selvsagt diskuteres hva respondentene legger i begrepet kritikkverdige forhold, både i vår og Fafo sine undersøkelser. Men det at svarene i så stor grad synes å harmonere, tilsier at det er de samme forholdene som er kartlagt i begge undersøkelsene. I tillegg vil vi peke på det faktum at definisjonen på

kritikkverdige forhold er ganske vid og uspesifikk i kommunens varslingsordning. De kritikkverdige forholdene som er nevnt i arbeidsmiljøloven § 2 A-1, er dessuten ikke er uttømmende. Slik vi ser det, tilsier dette at det ikke bør settes opp for snevre rammer rundt hva som skal forstås som varsling.

I vår undersøkelse svarte 4 av 10 blant dem som hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, at de hadde varslet. I Fafo-undersøkelsene var det 55-60 prosent som svarte at de hadde varslet (Trygstad mfl., 2017, Trygstad og Ødegård, 2022).

Tilsvarende andel blant ledere i vår undersøkelse var 66 prosent mens blant tillitsvalgte var andelen 49 prosent. Tilbøyeligheten til å varsle når man har vært vitne til noe kritikkverdig, er altså høyere både blant ledere og tillitsvalgte enn blant de øvrige ansatte i kommunen. Vi har ikke data som kan forklare denne forskjellen, men en mulig forklaring kan være at ledere føler på et større ansvar for å stoppe eventuelle kritikkverdige forhold, og kanskje føler de seg i en tryggere posisjon i en situasjon der det kan være aktuelt å varsle.

I overkant av 40 prosent av forholdene i vår undersøkelse gjaldt destruktiv ledelse som var ødeleggende for arbeidsmiljøet. Dette samsvarer med funn i Fafo-undersøkelsen der tilsvarende andel var 44 prosent (Trygstad mfl., 2017). Videre utgjorde 46 prosent av sakene annen trakassering/mobbing av kolleger i vår undersøkelse. Tilsvarende tall i Fafo-undersøkelsen utgjorde 35 prosent (Trygstad mfl., 2017).

Av dem som hadde varslet, svarte i overkant av 7 av 10 at de var enige i at de hadde fått tilbakemelding på varselet, men bare 1 av 4 ga uttrykk for at de hadde fått god informasjon om den videre prosessen. Vi vurderer at god informasjon til den som varsler, vil virke motiverende og gi signal om at varsler blir tatt på alvor, og at det nytter å varsle. Etter vår vurdering indikerer dataene at den som varsler ikke alltid får tilbakemelding selv om dette står i kommunens varslingsrutine.

Litt over halvparten av de 59 prosentene i vår undersøkelse som ikke hadde varslet, begrunnet dette med at de trodde at ubehagelighetene ved å varsle ville medføre store personlige belastninger. Dette indikerer at de ansatte ikke i tilstrekkelig grad føler at det er trygt å varsle. Dette kommer også tydelig fram i kommentarene der mange viser til kommunens håndtering av tidligere varslingssaker. Vi tolker dette som at det for mange ansatte hersker en generell utrygghet i det å varsle. Gamle varslingssaker synes å ha gitt langvarige konsekvenser i organisasjonen.

I overkant av 20 prosent ga uttrykk for at de var usikre på om det faktisk var et kritikkverdig forhold. Dette setter vi i sammenheng med at 50 prosent av respondentene i vår spørreundersøkelse svarer at de nesten aldri diskuterer hva som er uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller handlinger, og hva som er forskjellen på avvik og varsling på arbeidsplassen sin. Mindre enn 20 prosent svarer at de ofte eller nokså ofte diskuterer dette. Fafo sin undersøkelse viser at 38 prosent av respondentene svarte at de hadde diskutert forskjellen mellom et avvik og kritikkverdige forhold som det skal varsles om (Trygstad mfl., 2017).

Mange opplever at det er glidende overganger mellom hva som er avvik, bekymringsmelding eller varsling. Det skorter trolig både på kunnskap og bevissthet om dette temaet ute på de enkelte tjenestestedene, noe som må ses i sammenheng med at kommuner er store organisasjoner der tidspresset kan være stort (Trygstad m.fl. 2017). Dette tilsier at det er viktig at det skapes rom og muligheter for diskusjoner rundt dette på arbeidsplassene. Slike diskusjoner vil kunne gjøre det enklere for de ansatte å vurdere om det er saklig grunn til å varsle eller ikke.

I vår undersøkelse hadde 30 prosent av dem som svarte at de hadde varslet, opplevd negative reaksjoner som følge av at de hadde varslet. Dette til tross for at det ifølge arbeidsmiljøloven er forbudt. I Fafo-

undersøkelsen var det 19 prosent som hadde mottatt overveiende negative reaksjoner, mens 28 prosent hadde mottatt både positive og negative reaksjoner (Trygstad mfl., 2017). Sett på bakgrunn av kommunens eksplisitte ønske om at ansatte skal si fra om kritikkverdige forhold, finner vi det urovekkende at tallet for negative reaksjoner mot den som varsler, er så høyt i vår undersøkelse. Negative reaksjoner må antas å redusere sannsynligheten for at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold.

Rundt en tredjedel av dem som hadde opplevd negative reaksjoner i vår undersøkelse, svarte at de hadde opplevd så sterke reaksjoner at de hadde blitt sykemeldt. Mellom 28 og 35 prosent hadde opplevd irettesettelse og refs fra leder, utestengelse fra arbeidsfellesskapet og tap av arbeidsoppgaver. Dette er også de hyppigst nevnte negative reaksjonene i Fafo-undersøkelsen (Trygstad mfl., 2017).

Av dem som svarte at de hadde varslet i vår undersøkelse, sa 60 prosent at de ganske eller helt sikkert ville ha varslet igjen. De som ikke har opplevd negative reaksjoner, svarer i signifikant større grad at de ville ha varslet igjen. I Fafo-undersøkelsene (2016, 2022) fant man at 70-80 prosent svarte at de overveiende eller mest sannsynlig ville varsle igjen.

Det at så mange av respondentene svarte at de hadde vært vitne til kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de tre siste årene, viser etter vår vurdering at varsling kan spille en betydelig rolle i kommunens forbedringsarbeid. Når bare 4 av 10 svarte at de hadde varslet om det kritikkverdige forholdet, og 30 prosent av dem som hadde varslet, hadde opplevd negative reaksjoner som følge av varslingen, mener vi at dette indikerer at mange av de ansatte ikke føler at det er trygt for dem å varsle. Dette kommer også tydelig fram i kommentarfeltene. Vår vurdering er at kommunen da går glipp av en viktig kilde til forbedringsarbeid i kommunen.

Erfaringene til dem det var varslet på

3 prosent av respondentene hadde opplevd at de hadde blitt varslet på dem. Mellom 50 og 60 prosent av dem ga uttrykk for at de hadde fått gjort seg kjent med innholdet i varselet, at de hadde fått komme med tilsvarende på påstandene som var framsatt mot dem, og at de var blitt sikret et forsvarlig arbeidsmiljø mens varslingsprosessen ble utredet.

På bakgrunn av hvor mye som kan stå på spill for de involverte i en slik varslingsprosess, er det vår vurdering at alle som det er blitt varslet på, bør få oppfylt sin rett til innsyn, til å komme med tilsvarende og vært sikret et forsvarlig arbeidsmiljø i varslingsprosessen.

Oversikt over alle mottatte varsler

Som det framgår i avsnitt 4.2.2.6 fører kommunen oversikt over alle mottatte varsler i henhold til arbeidsmiljøloven. I vår spørreundersøkelse svarte 3 av 10 at de hadde vært vitne til kritikkverdige forhold, og av disse svarte 4 av 10 at de hadde varslet om forholdet. Likevel rapporterer kommunedirektøren om få innmeldte saker i sine årlige rapporter om varslingsordningen. For 2020 ble det rapportert om 8 innmeldte saker fra ansatte og 7 fra eksterne. For 2021 ble det rapportert om 13 varsler som gjaldt kommunens interne forhold, og 24 saker som ble meldt fra eksterne. I 2022 ble det meldt inn 26 varsler totalt, hvorav 15 kom fra eksterne. Umiddelbart finner vi det noe underlig at en så stor andel av varslene kommer fra eksterne. I 2021 ble det meldt nesten dobbelt så mange saker fra eksterne aktører som fra interne arbeidstakere. Tallene indikerer at kommunens eksterne varslingsmottak i stor grad fungerer som et mottak for eksterne varslere.

Data fra vår spørreundersøkelse om omfanget av varsler i Fredrikstad kommune og Fafo sine funn om omfanget av varsler i norske kommuner harmonerer overhodet ikke med tallene i kommunens årlige rapportering om varslingsordningen.

Vår spørreundersøkelse viser et mye høyere antall varsler enn det som er registrert i kommunen. Vi mener våre tall understøttes av svarene fra ledere og tillitsvalgte i vår undersøkelse. De har i om lag like høy grad vært vitne til kritikkverdige forhold som de øvrige ansatte, og i høyere grad svart at de har varslet. Vi legger da til grunn at ledere og tillitsvalgte må antas å ha svært god kjennskap til varslingsbestemmelsene og kommunens varslingsordning og varslingsrutine, og at de er i stand til å vurdere når et kritikkverdig forhold bør varsles.

Her mener vi det kan være interessant å trekke inn noen resultater fra kommunens egen medarbeiderundersøkelse i 2022 om likestilling og inkludering som gikk på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap. Vi går nærmere inn på denne medarbeiderundersøkelsen i problemstilling 2. Her fant man at 10,6 prosent hadde opplevd trakassering, mens 3 prosent hadde opplevd seksuell trakassering. Dette tilsvarer 520 personer. Begge disse formene for trakassering utløser plikt til å melde fra/varsle i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-3, og halvparten av dem som hadde opplevd ulike hendelser, hadde meldt fra ifølge kommunens egen spørreundersøkelse.

Dersom vi legger sammen tallene for de ulike formene for trakassering (etnisitet/livssyn, kjønn/seksuell legning og annen trakassering/mobbing av kolleger) i vår spørreundersøkelse som vist i figur 14, kan vi beregne at 17 prosent av respondentene i vår undersøkelse hadde vært vitne til ulike former for trakassering, et tall som ligger nær opp til resultatet i kommunens egen kartlegging. En vesentlig forskjell er at kommunen kartla egenopplevd trakassering de siste 12 månedene, mens vår spørreundersøkelse kartla det å ha vært vitne til trakassering de siste tre årene. Det er rimelig å forvente en høyere andel i vår undersøkelse.

Den store forskjellen i tallene for varsler, antar vi også kan ha sammenheng med at det eksisterer ulike oppfatninger i organisasjonen om hva kritikkverdige forhold og varsling er. I Fafo-undersøkelsen fant man at det kunne herske usikkerhet rundt forskjellen på kritisk ytring og et varsel (Trygstad mfl., 2017). Våre data viser også at det i liten grad foregår diskusjoner om dette rundt om på arbeidsplassene, og at dette fører til usikkerhet blant de ansatte rundt forskjellen på hva som er avvik, kritiske ytringer og varsler. Vi vurderer at det i større grad bør legges til rette for og oppmuntres til diskusjoner om hva som er avvik og hva som er kritikkverdige forhold i henhold til arbeidsmiljøloven.

Denne usikkerheten kan for eksempel medføre at en arbeidstaker melder fra/varsler til sin nærmeste leder, enten skriftlig eller muntlig, om noe arbeidstakeren oppfatter som kritikkverdig, uten at lederen nødvendigvis oppfatter det som et formelt varsel som skal tas videre i systemet. Lederen kan oppfatte det hele som en kritisk ytring som ikke krever videre handling. Her vil vi understreke at våre data ikke kan si noe om dette. Vi mener det er grunn for kommunen til å undersøke den store forskjellen nærmere.

Våre data indikerer at kommunens arbeidstakere foretrekker å varsle internt til nærmeste leder, og lar være å bruke kommunens varslingsportal til det eksterne varslingsmottaket. Slik vi vurderer det, kan dette innebære en risiko for at varsler i linjen til nærmeste leder ikke blir oppfattet som et varsel, og derfor ikke blir lagt inn i portalen og registrert som et varsel.

Våre data viser tydelig at kommunens ansatte har en oppfatning om at de har varslet, men at dette ikke gjenspeiles i kommunens oversikt over registrerte varsler. For å sikre at alle varsler blir fanget opp, er det viktig at de ansatte, i tråd med kommunens anbefaling, varsler gjennom varslingsportalen til det eksterne varslingsmottaket.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

På bakgrunn av det vi har anført i våre vurderinger, finner vi at kommunens varslingsordning og varslingsrutine oppfyller arbeidsmiljølovens krav til slike rutiner, men ikke fullt ut følger føringer i lovforarbeidene og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS om hva som bør inngå i varslingsrutinene. Dette gjelder opplysning om i hvilke saker det er plikt til å melde fra/varsle, frister for iverksettelse av tiltak og beskrivelse av hva som skjer ved gjengjeldelse.

Videre finner vi at kommunens varslingsordning og varslingsrutine til en viss grad er implementert i organisasjonen ved at dette er gjort lett tilgjengelig for de ansatte, og om lag to tredjedeler av de ansatte svarer at de har kjennskap til varslingsordningen og varslingsrutinen. Rundt 6 av 10 sier at de har god kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Likevel finner vi at en stor andel av kommunens ansatte ikke synes det er lett å finne informasjon om hvordan man går fram for å varsle. Bare halvparten vet at det er mulig å varsle anonymt.

Til tross for at kommunens primære og anbefalte kanal for varsling er det eksterne varslingsmottaket, er det bare halvparten av de ansatte som vet at de kan bruke denne varslingskanalen.

De ansattes tillit til at kommunen vil ivareta den som varsler, er lav. Kommunens budskap om at den som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler, har et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige eller kritikkverdige forhold, og at kommunen ønsker at ansatte og andre skal si ifra dersom de blir kjent med kritikkverdige forhold i virksomheten uten frykt for konsekvenser, represalier eller gjengjeldelse, synes ikke å ha befestet seg blant de ansatte. Dette er et hinder for en gjennomgående implementering av varslingsordningen i hele organisasjonen. Dette viser seg ved at av de 29 prosentene som svarer at de har vært vitne til kritikkverdige forhold, svarer bare 4 av 10 at de har varslet om forholdet. Dette tilsvarer 107 personer i vårt utvalg. Av disse har 30 prosent – 29 personer – opplevd negative reaksjoner.

Kommunen har på plass et system for å registrere alle innkomne varsler uavhengig av hvilken kanal det er blitt varslet gjennom. Imidlertid er det et stort sprik mellom antall varsler som vår spørreundersøkelse og kommunens egen medarbeiderundersøkelse i 2022 skulle tilsa, og kommunens egen oversikt over registrerte varsler. Våre data tilsier at kommunens ansatte har en oppfatning om at de har varslet, men dette gjenspeiles ikke i kommunens oversikt over registrerte varsler.

Det er grunn til å tro at det kan herske ulike oppfatninger blant de ansatte om hva som er avvik, kritiske ytringer og varsler. Våre data viser også at det i liten grad foregår diskusjoner om dette rundt om på arbeidsplassene. For å sikre at alle varsler blir fanget opp, er det viktig at de ansatte, i tråd med kommunens anbefaling, varsler gjennom varslingsportalen til det eksterne varslingsmottaket.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- vurdere å gjøre tilføyelser i varslingsordningen og varslingsrutinen i samsvar med føringer i lovforarbeidene og Arbeidstilsynet og KS sine anbefalinger
- videreføre og intensivere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak om varsling og framgangsmåter ved varsling
- legge til rette for regelmessige diskusjoner på arbeidsstedene i kommunen om grenseoppgangen mellom kritiske ytringer, avviksmeldinger, bekymringsmeldinger og varsling
- oppmuntre ansatte til i størst mulig grad å benytte varslingskanalen til kommunens eksterne varslingsmottak når de ønsker å varsle

- sette i verk tiltak som kan øke de ansattes tillit til at det er trygt å varsle i Fredrikstad kommune, og at man som varsler blir ivaretatt av kommunen
- gjøre en nærmere vurdering av hva som kan ligge til grunn for det store spriket mellom antall varsler ifølge spørreundersøkelsen og kommunens egen registrering
- vurdere om det er fare for at varsler ikke blir registrert som varsler slik dagens system for registrering fungerer

5 KONFLIKTHÅNDTERING

Problemstilling 2: Blir kommunens retningslinjer for konflikthåndtering overholdt?

5.1 Revisjonskriterier

Kommunen har utarbeidet retningslinjer for konflikthåndtering som skal gi ledere, ansatte og deres representanter på alle nivåer en handlingsorientert struktur for å identifisere, forebygge og håndtere utfordringer knyttet til ulike konfliktsituasjoner.

Ifølge retningslinjene skal alle ansatte kjenne til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering. Det framgår at et godt arbeidsmiljø krever at ledere og ansatte har fokus på det forebyggende arbeidet.

Retningslinjenes tilnærming til konflikthåndtering bygger på en modell utarbeidet av organisasjonspsykolog Ståle Einarson og jurist Harald Pedersen (2021). Modellen beskriver tre ulike tilfeller

- søknad
- klage
- varsel i linjen

Varsel var tema i problemstilling 1, så vi går ikke videre inn på dette temaet i problemstilling 2.

Søknad brukes når en medarbeider fremmer ønske/forslag om endring for egen del. En søknad er en forespørsel om tiltak i situasjoner der det enten ikke finnes klart definert motpart, eller der man vurderer at problemet er ens egne opplevelser eller reaksjoner, mer enn en motparts atferd. Eventuell begrunnelse for søknad må ikke involvere påstander om tredjepart.

Blir det framsatt påstander om tredjepart, skal søknaden behandles som en klage. Klage er en melding om uheldige forhold fra den som opplever seg berørt, og som involverer en motpart som er påstått skyldig i disse forholdene.

Retningslinjene beskriver også rutine for gjennomføring av faktaundersøkelse. Faktaundersøkelse er en metode som kommunen kan velge å ta i bruk når konkrete saker om mobbing og trakassering foreligger, og andre konfliktløsningsmetoder ikke har fungert eller ikke anses som egnet. Kommunen opplyser at det bare har vært gjennomført to faktaundersøkelser etter at retningslinjene for konflikthåndtering ble vedtatt i 2019. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette temaet i denne forvaltningsrevisjonen.

På bakgrunn av dokumentet Retningslinjer for konflikthåndtering, sist godkjent 12.10.2020, har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2.

Punktvis oppsummering av kriteriene – forebygging

- Virksomhetene skal ha en god ytringskultur med rom for faglig diskusjon og ulike syn.
- Mobbing, trakassering og gjengjeldelse skal ikke forekomme.
- Retningslinjer for konflikthåndtering bør være kjent blant kommunens ansatte.
- Ledere og ansatte skal vektlegge det forebyggende arbeidet.
- Virksomheten skal jevnlig kartlegge det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet.

- Med bakgrunn i kartleggingen skal virksomheten utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.
- En leder skal gi støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt dersom arbeidstaker har utfordringer med å takle sin arbeidssituasjon/arbeidsmiljø.

Punktvis oppsummering av kriteriene – søknad

- Søknader fra en medarbeider som har et ønske/forslag om endring for egen del, der det ikke finnes klart definert motpart, må vurderes av leder på en saklig måte med snarlig tilbakemelding til den ansatte om resultatet av søknadsbehandlingen.

Punktvis oppsummering av kriteriene – klage

- Klage fra en arbeidstaker som opplever seg berørt av uheldige forhold som involverer en motpart som er påstått skyldig i disse forholdene, må behandles av leder i samsvar med de beskrevne retningslinjene for saksgang ved klage.
- Ledere skal ikke håndtere saker de selv er part i.
- Leder som mottar klagen, skal så snart som råd melde tilbake til den som klager om videre saksgang og gi foreløpig svar innen 14 dager.
- Den som behandler klagen, plikter å informere klager om klagens utfall.
- Når klagen er behandlet, og det konkluderes med at hendelsen ikke kan anses å være påregnelig, skal avbøtende tiltak iverksettes så snart som mulig. Tiltakene skal følges opp og kontrolleres i ettertid.
- Det skal ikke skje gjengjeldelse i saker som gjelder klage.
- Den personen klagen omhandler, har rett til å få innsyn i den delen av klagen som omhandler vedkommende.
- Partene har rett til å imøtegå eller komme med sitt syn på påstander som motparter eller andre har kommet med i saken (kontradiksjon).

5.2 Datagrunnlag

Dataene vi presenterer nedenfor, er hentet fra kommunale dokumenter og informasjon fra kommunen gitt per e-post. De ansattes erfaringer med og oppfatninger om kommunens konflikthåndtering er kartlagt gjennom en spørreundersøkelse.

Vi presenterer det innsamlede datamaterialet i tre bolker i henhold til inndelingen som er brukt i retningslinjer for konflikthåndtering og revisjonskriteriene. Disse bolkene er

- forebygging
- søknad
- klage

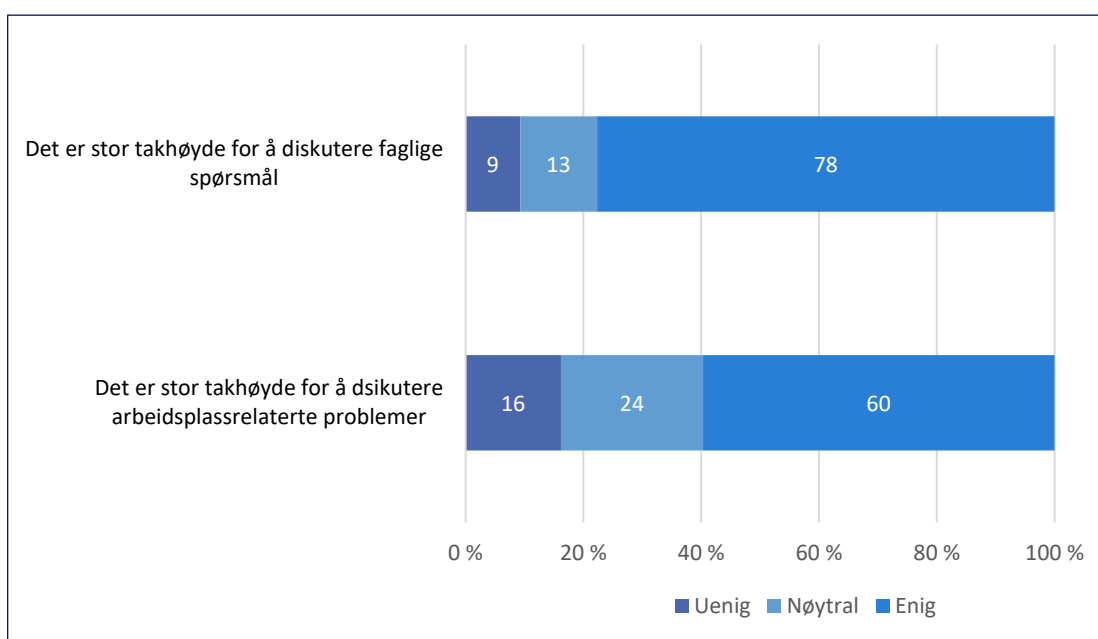
5.2.1 Forebygging

5.2.1.1 Ytringskultur

Det framgår i kommunens retningslinjer for konflikthåndtering at en kultur preget av åpenhet og medvirkning vil legge grunnlag for å forebygge negative konflikter.

I økonomiplanen for kommunedirektørens sentrale staber vises det til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering, og det framholdes at målsettingene med retningslinjene er at Fredrikstad kommune ønsker at trygghet, tillit, åpenhet og et godt ytringsklima skal være gjennomgående prinsipper i alle virksomheter. Det betyr at alle ansatte skal være trygge på at de kan ta opp kritikkverdige forhold i full åpenhet på egen arbeidsplass.

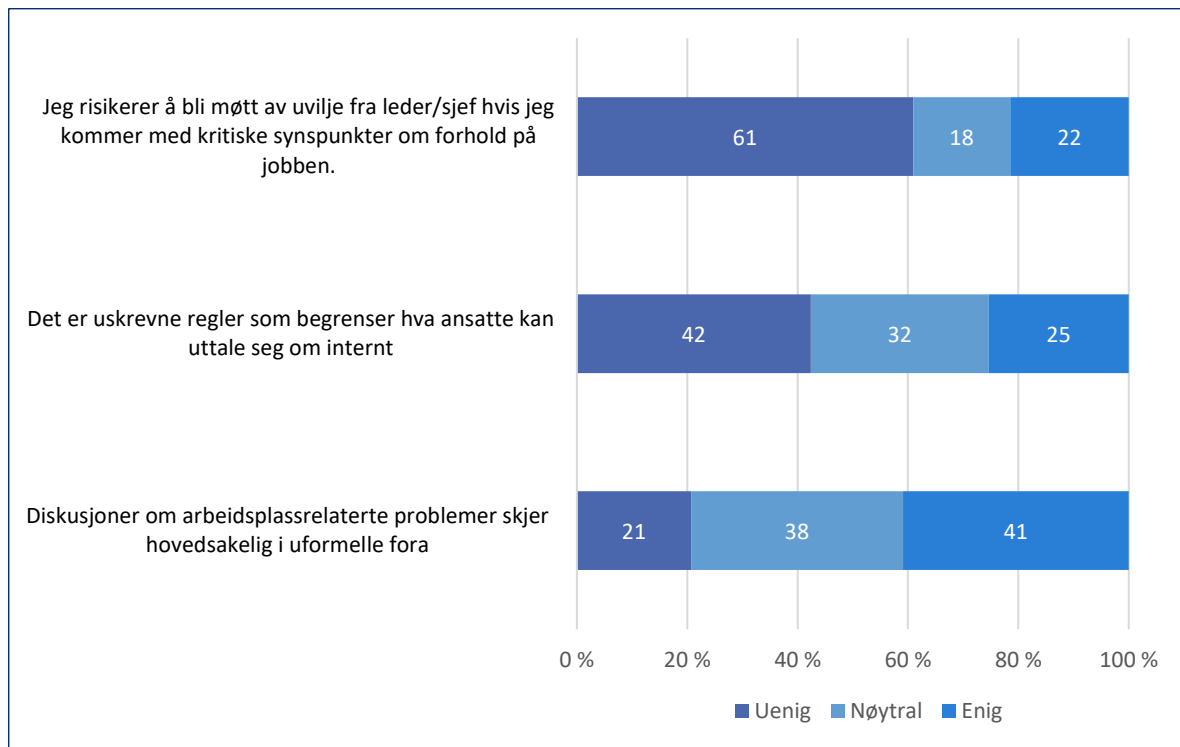
Spørreundersøkelsen inneholdt flere påstander som gjaldt ytringskultur og ytringsklima i kommunen.



Figur 26. Svarfordeling på to påstander om ytringsklima (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=921.

Figuren viser at 78 prosent var enige i påstanden om at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål. 60 prosent var enige i påstanden om at det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer.

Spørreskjemaet inneholdt ytterligere tre påstander som gjaldt ytringskulturen.



Figur 27. Svarfordeling på tre påstander om ytringskultur (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=921.

Figuren viser at 41 prosent er enig i at diskusjoner om arbeidsplassrelaterte problemer hovedsakelig skjer i uformelle fora, mens 21 prosent er uenig. 25 prosent er enig i at det er uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt, mens 42 prosent er uenig. 22 prosent er enig i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, mens 61 prosent er uenig i dette.

Vi har beregnet og sammenlignet gjennomsnittskåren på de ulike påstandene om ytringsklima og ytringskultur mellom dem som er ledere, og dem som ikke er det.

Spørsmål/påstand	Gjennomsnittskår		Sig. ⁶
	Ja	Nei	
Er du leder med personalansvar?	Ja	Nei	Sig. ⁶
	n=127	n=784	
Det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer.	4,1	3,6	**
Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål.	4,3	4,1	*
Diskusjoner om arbeidsplassrelaterte problemer foregår i hovedsak i uformelle fora.	2,7	3,4	**
Det er uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt.	2,1	2,8	**
Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben.	2,0	2,4	**

** = Sig. le 0,01 * = Sig le 0,05

Tabell 7. Sammenligning av gjennomsnittskår på fem påstander om ytringsklima og ytringskultur mellom ledere med personalansvar og øvrige ansatte.

⁶ T-test

Sammenligningen i tabell 14 viser at det er signifikante forskjeller mellom ledernes svar og svarene til de øvrige ansatte. Gjennomsnittskårene viser at lederne gjennomgående har en mer positiv oppfatning om ytringsklimaet.

5.2.1.2 Mobbing, trakassering og gjengjeldelse skal ikke forekomme

Ifølge kommunens arbeidsreglement er det nulltoleranse for mobbing, trakassering og gjengjeldelse.

Kommunen har, kanskje som den eneste kommunen i landet⁷, tre ganger gjennomført en medarbeiderundersøkelse som går på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap (2019, 2020 og 2022).

Administrasjonsutvalget behandlet i PS 5/23 resultatene fra denne medarbeiderundersøkelsen fra 2022.

Det opplyses i saken til administrasjonsutvalget at det kom inn svar fra 3888 personer, som tilsvarer en svarprosent på 58. Resultatene viste at 10 prosent (388 personer) hadde opplevd å bli forskjellsbehandlet det siste året, mens 10,6 prosent (411 personer) hadde opplevd trakassering. Den vanligste formen for trakassering var verbal trakassering (79 prosent). Den største andelen (85 prosent) svarte at de hadde opplevd trakassering fra ledere/kolleger i egen enhet.

Videre framgår det i saken at 3 prosent (109 personer) hadde opplevd å bli seksuelt trakassert. Dette er en liten økning fra forrige medarbeiderundersøkelse i 2020. Seksuell trakassering rammer flest kvinner og skjer hyppigere med kvinner under 30 år. De fleste av de 109 respondentene som oppga at de hadde opplevd slik trakassering, opplyste at det dreide seg om verbal seksuell trakassering. En høy andel av denne typen trakassering kommer fra eksterne aktører, som brukere, kunder, pasienter, pårørende, eksterne samarbeidspartnere mfl. Men likevel oppga i overkant av 40 personer at de hadde opplevd seksuell trakassering fra leder/kolleger i egen enhet.

Det opplyses videre i saken at halvparten av dem som hadde opplevd ulike hendelser, hadde meldt fra. De fleste av dem som ikke hadde meldt fra, begrunnet dette med at de ikke orket belastningen ved en slik sak, at de var redde for at det ville bli dårlig mottatt av kolleger/ledelse dersom de sa ifra, at de ikke ønsket oppmerksomhet rundt saken, eller at saken ikke var så alvorlig at de ønsket å ta det videre. Det ble dessuten meldt om usikkerhet rundt hvordan man skulle gå fram for å melde fra, og hvilke rutiner som fantes.

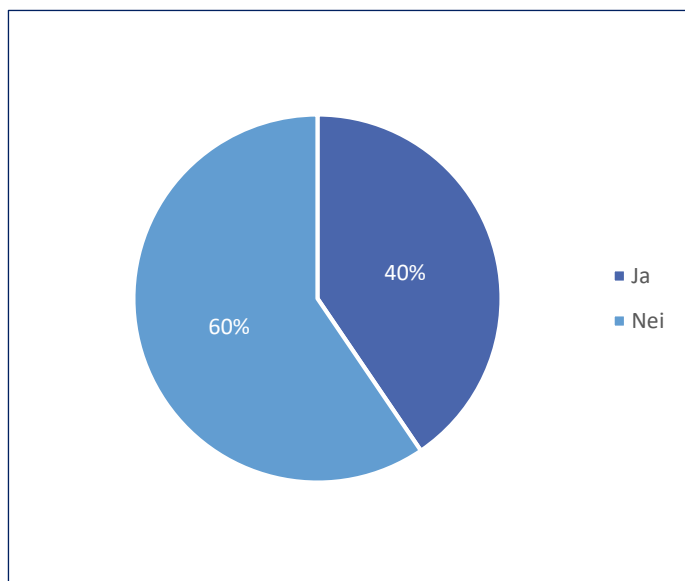
Revisjonens spørreundersøkelse inneholdt ingen spesifikke påstander om opplevd trakassering og mobbing, men tre av eksemplene på kritikkverdige forhold som det kunne krysses av for, jf. figur 14, gjaldt ulike former for trakassering. I vår undersøkelse hadde 17 prosent vært vitne til ulike former for trakassering.

I kommentarfeltet om konflikthåndtering ble mobbing av nye ansatte nevnt som en ukultur på arbeidsplassen. En annen hevdet at mobberne blir beskyttet, fordi ingen våger å ta tak i dem.

5.2.1.3 Kjennskap til retningslinjer for konflikthåndtering

Det framgår i retningslinjene at alle ansatte skal kjenne til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering. Vi spurte derfor om respondentene om dette.

⁷ Politisk sak 05/23 i administrasjonsutvalget



Figur 28. Kjenner du til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering? Prosent (N=921)

Figuren viser at 60 prosent av respondentene svarte at de ikke kjente til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering.

I det åpne kommentarfeltet kom det fram oppfatninger om at retningslinjene for konflikthåndtering var for dårlig forankret, og at det ikke hadde satt seg en solid og ensartet «håndteringskultur» i organisasjonen. Mange av respondentene etterlyste mer informasjon og opplæring i retningslinjene og konflikthåndtering generelt.

Vi har undersøkt om det er forskjeller mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte på den ene siden og øvrige ansatte på den andre, når det gjelder kjennskap til retningslinjene.

		n	Kjenner du til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering?		Total
			Ja	Nei	
Er du leder med personalansvar?	Ja	127	79 % **	21 % **	100%
	Nei	785	34 % **	66 % **	100%
Er du tillitsvalgt eller verneombud?	Ja	113	56 % **	43 % **	99%
	Nei	803	38 % **	62 % **	100%

**= sig. le 0,01

Tabell 8. Kjennskap til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering, brutt ned på henholdsvis ledere med personalansvar og tillitsvalgte eller verneombud og øvrige ansatte. Prosent.

Tabellen viser at blant ledere med personalansvar kjenner 79 prosent til retningslinjene, mot 34 prosent blant de øvrige ansatte. Tilsvarende tall for tillitsvalgte er 56 prosent, mot 38 prosent blant de øvrige ansatte. Forskjellene er statistisk signifikante.⁸

⁸ Kji-kvadrat-testen

5.2.1.4 Vektlegging av det forebyggende arbeidet

Ifølge retningslinjene for konflikthåndtering skal ledere og ansatte ha fokus på det forebyggende arbeidet. Det forebyggende nivå omfatter kartlegging og risikovurderinger, prosedyrer, opplæring, organisasjonskultur, arbeidsmiljøtiltak og tilrettelegginger.

Vi har gått gjennom de tilsendte planene for HR-området. Vi finner at alle planene nevner viktigheten av et godt arbeidsmiljø.

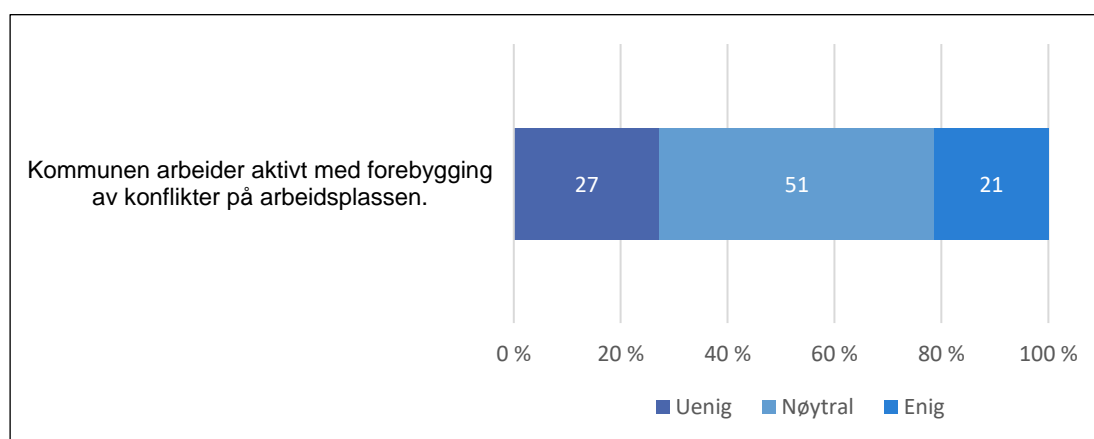
Ifølge de sentrale stabenes økonomiplan 2022-2025 og årsbudsjett 2022 har kommunen etablert et nytt ledelsesprogram som skal tilby lederopplæring og lederutvikling til hele kommunens lederkorps. Det framgår at programmet skal sørge for at lederne har en solid plattform for ledelse, får en god forståelse for lederrollen og lederoppdraget, og opplever trygghet og mestring i lederhverdagen. Videre skal både ledere, ansatte og politikere jobbe med de etiske prinsippene slik at disse blir en del av kommunens verdigrunnlag. Det framgår at stabene vil jobbe for å legge til rette for helsefremmende og meningsfulle arbeidssituasjoner for medarbeiderne.

Ifølge HRs virksomhetsplan vil man bygge tillit mellom ledere og ansatte og fokusere på menneskene i organisasjonen, slik at Fredrikstad kommune vil bli en attraktiv arbeidsplass. HR vil gjennom systematisk HMS-arbeid jobbe for helsefremmende arbeidsplasser.

Team arbeidsmiljø og arbeidsrett i HR opplyser i Plan 2021 at teamet har ansvar for mangfold, likestilling og arbeidet mot diskriminering, overordnet ansvar for HMS-systemet og helsefremmende og forebyggende arbeidsmiljø. I kjerneoppgavene inngår råd, støtte og veiledning til kommunens ledere. Det framgår at teamet yter prosessbistand for forebyggende og helsefremmende arbeidsmiljø.

Kommunen opplyser at HR i 2021 og 2022 gjennomførte en rekke workshops og foredrag med ledere og ledergrupper der temaet var forebygging av konflikter i arbeidsmiljøet under tittelen «Fra informasjon til konklusjon». Samlingene/foredragene ble gjennomført etter bestilling til HR, eller ble initiert av HR i avdelinger og virksomheter der man hadde sett at det var spesifikke behov.

Spørreundersøkelsen inneholdt en påstand som gjaldt forebygging av konflikter på arbeidsplassen.



Figur 29. Svarfordeling på påstand om forebygging av konflikter på arbeidsplassen (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=921.

Figuren viser at 21 prosent av respondentene er enige i påstanden om at kommunen arbeider aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen, mens 27 prosent er uenige. 51 prosent svarer nøytralt.

I kommentarfeltet påpeker flere respondenter at det er viktig med forebygging. En mente at konfliktforebygging burde inngå i risikokartlegging ved organisasjonsendringer, omstillinger og lederskifter.

Vi har beregnet gjennomsnittskår og sammenlignet henholdsvis ledere og tillitsvalgte med de øvrige ansatte når det gjelder oppfatninger om det forebyggende arbeidet.

		n	Kommunen arbeider aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen	Sig.
			Gjennomsnittskår	
Er du leder?	Ja	126	3,3	**
	Nei	783	2,9	**
Er du tillitsvalgt/verneombud?	Ja	113	3,0	
	Nei	800	2,9	

**= sig. le 0,01

Tabell 9. Sammenligning av gjennomsnittskår på påstand om aktiv forebygging av konflikter mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte (1=helt uenig, 5=helt enig).

Tabellen viser at ledere har en signifikant mer fordelaktig oppfatning om det forebyggende arbeidet enn de øvrige ansatte.⁹ Tillitsvalgte/verneombud svarer så å si likt med de øvrige ansatte.

5.2.1.5 Jevnlig kartlegging av det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet

Det framgår i retningslinjene for konflikthåndtering at virksomheten jevnlig skal kartlegge det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet.

Kommunens årsrapporter opplyser at kommunen i en årrekke har utført medarbeiderundersøkelser. I perioden 2011-2015 benyttet kommunen medarbeiderundersøkelsen OLI (Operativ Ledelse Indeks). Her målte man medarbeidertilfredshet, hjelp og støtte, læring og utvikling og avklarte forventninger. Det framgår i årsrapportene at svarprosenten gjennomgående var høy, og resultatene viste at medarbeidertilfredsheten holdt seg på et stabilt og høyt nivå.

I 2016 ble OLI-undersøkelsen erstattet av medarbeiderundersøkelsen 10-FAKTOR. 10-FAKTOR er utviklet i et samarbeid mellom KS og Kommuneforlaget (KF) og er en kort og konkret undersøkelse som vektlegger mestring, motivasjon og bruk av kompetanse. De ti faktorene som inngår i undersøkelsen, har vist seg å være avgjørende for å oppnå gode resultater, og de kan påvirkes gjennom målrettet utviklingsarbeid. 10-FAKTOR er gjennomført i 2016, 2017, 2019 og 2021. Det planlegges ny gjennomføring av 10-FAKTOR i løpet av 2023.

I 10-FAKTOR-undersøkelsen svarer medarbeidere og ledere ved å ta stilling til i alt 36 påstander, dvs. tre til fem påstander for hver av de ti faktorene. De ti faktorene som kartlegges er

- indre motivasjon
- mestringstro
- autonomi
- bruk av kompetanse
- mestringsorientert ledelse
- rolleklarhet

⁹ T-test

- relevant kompetanseutvikling
- fleksibilitetsvilje
- mestringsklima
- prososial motivasjon

I avsnitt 5.2.1.2 framgår det at kommunen tre ganger har gjennomført medarbeiderundersøkelse som går på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap (2019, 2020 og 2022). Vi omtalte resultatene fra undersøkelsen i 2022 i det samme avsnittet.

Det framgår i PS 5/23 i administrasjonsutvalget og kommunens årsrapport for 2021 at kommunen vil alternere slik at de annethvert år sender ut 10-FAKTOR-undersøkelsen, og annethvert år sender ut spørreundersøkelsen som går på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap som omtalt ovenfor.

Ifølge kommunedirektørens årsrapporter er det gjennomgående høy deltagelse og gode resultater på 10-FAKTOR-undersøkelsen. Kommunen skårer høyere enn landssnittet for mestringstro, mestringsorientert ledelse, rolleklarhet, fleksibilitetsvilje, mestringsklima og prososial motivasjon. Faktorene indre motivasjon, bruk av kompetanse og relevant kompetanseutvikling gikk imidlertid noe ned i 2021 sammenlignet med 2019. Relevant kompetanseutvikling skårer også i underkant av landsgjennomsnittet.

Det fysiske arbeidsmiljøet ivaretas gjennom systematisk arbeid med HMS i kommunens arbeidsmiljøutvalg, i seksjonenes arbeidsmiljøutvalg og virksomhetenes HMS-grupper. Seksjonenes arbeidsmiljøutvalg (SAMU) følger opp deres arbeid. Ifølge årsrapportene blir alle alvorlige HMS-avvik behandlet i seksjonenes arbeidsmiljøutvalg.

Ifølge bedriftshelsetjenestens plan 2021, bidrar de med kartlegginger og risikovurderinger, informasjon og opplæring til ansatte. Bedriftshelsetjenesten bistår i utarbeidelsen av retningslinjer og dokumentasjon innen yrkeshygiene, herunder kjemikaliehåndtering, stoffkartotek, arbeidsinstrukser og bruk av verneutstyr. Videre opplyses det at det gjennomføres kartlegging og risikovurdering av fysiske, kjemiske og biologiske forhold, vibrasjon, støy, støv og stråling. Tjenesten bistår også med ergonomiske risikovurderinger, arbeidsplassvurderinger og vernerunder.

5.2.1.6 Tiltak og planer for å redusere risikoforholdene

Det framgår i retningslinjene for konflikthåndtering at virksomheten, med bakgrunn i kartleggingen av det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet, skal utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

I etterkant av medarbeiderundersøkelsen som gikk på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap som ble gjennomført høsten 2022, fikk administrasjonsutvalget i PS 05/23 presentert en oppfølgingsplan med tidsangivelse for gjennomføring.

Tiltaksplanen inneholder tre grupper tiltak – informasjonstiltak, opplæringstiltak og kulturbyggende tiltak – som skal gjennomføres i løpet av våren 2023. Målsettingen er å øke kunnskapsnivået, åpenheten og bevisstheten om det som var tema for undersøkelsen.

I saksutredningen i PS 05/23 framgår det at alle ledere, AMU og kommunens hovedtillitsvalgte og hovedverneombud har fått presentert kommunens resultater. Det forventes at virksomhetsledere gjennomgår resultater fra undersøkelsen med sine medarbeidere, og jobber med relevante tiltak i egen enhet. I

tiltakene inngår m.a. samtaleverktøy med dilemmatruening for å skape større bevissthet og refleksjon rundt hovedområdene.

Videre står det at det planlegges tiltak knyttet til kommunikasjon av kommunens retningslinjer og framgangsmåte for å sikre at medarbeidere, dersom de opplever uønskede hendelser, vet hvordan de skal gå fram, og at de føler trygghet i at saker tas på alvor.

I saksutredningen omtales også at kommunen satser på å styrke opplæring av både ledere, HMS-grupper og medarbeidere, ved å videreutvikle lederkursene og ledersamlingene som allerede avholdes, og ved å utvikle nye e-læringskurs på området. Likestilling og forebygging av diskriminering er også en naturlig del av det HMS-gruppene bør ha oppmerksomhet på. HMS-gruppenes involvering i arbeidet bør derfor styrkes.

I etterkant av 10-FAKTOR-undersøkelsen skal alle virksomheter i seksjonene gjennomføre prosesser og jobbe med oppfølging av egne resultater fra undersøkelsen.

Det framgår i PS 2/22 i administrasjonsutvalget at den virkelige verdien av undersøkelsen kommer i oppfølgingsfasen. Som støtte i oppfølgingsarbeidet tilbyr kommunen oppdaterte maler, e-læring, samt lederopplæring i regi av KS Konsulent. Oppfølging skal skje gjennom involverende prosesser hvor ledere og medarbeidere sammen skaper en felles forståelse av resultatene, og setter konkrete mål og tiltak for hvordan de ti faktorene skal utvikles i arbeidsmiljøet.

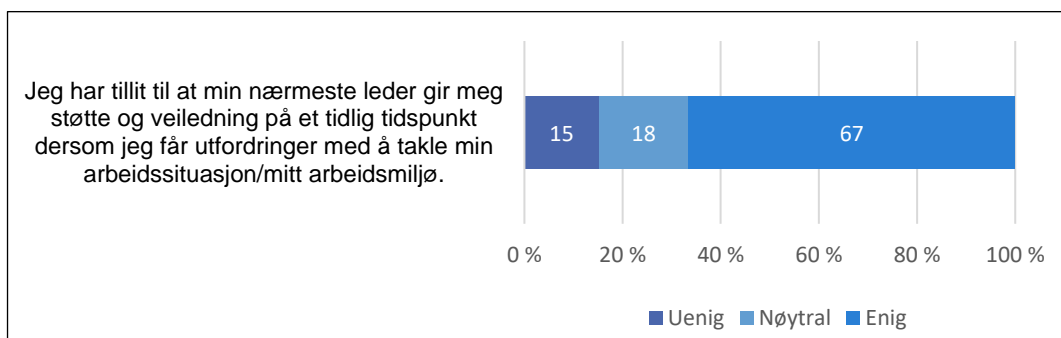
Det framgår videre i PS 2/22 at HMS-gruppene i de ulike virksomhetene er en viktig aktør for å skape nødvendig eierskap til tiltakene som utarbeides, slik at disse settes ut i praksis. Det er viktig å jobbe kontinuerlig med de ti faktorene i arbeidshverdagen.

Ifølge årsrapport 2021 melder kommunedirektøren om at resultater og tiltak ut fra medarbeiderundersøkelsen følges opp i de ulike personalgruppene. Kommunedirektøren opplyser at virksomhetsmøter og HMS-gruppene er viktige fora i oppfølgingsarbeidet.

5.2.1.7 Støtte fra leder

Ifølge kommunens retningslinjer for konflikthåndtering er det viktig at en leder ser sine ansatte, og gir støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt dersom arbeidstaker har utfordringer med å takle sin arbeidssituasjon/arbeidsmiljø.

I vår spørreundersøkelse ba vi respondentene ta stilling til en påstand om støtte fra nærmeste leder.



Figur 30. Svarfordeling på påstand om støtte fra nærmeste leder (1 og=uenig, 3=nøytral, 4 og=enig). Prosent. N=920.

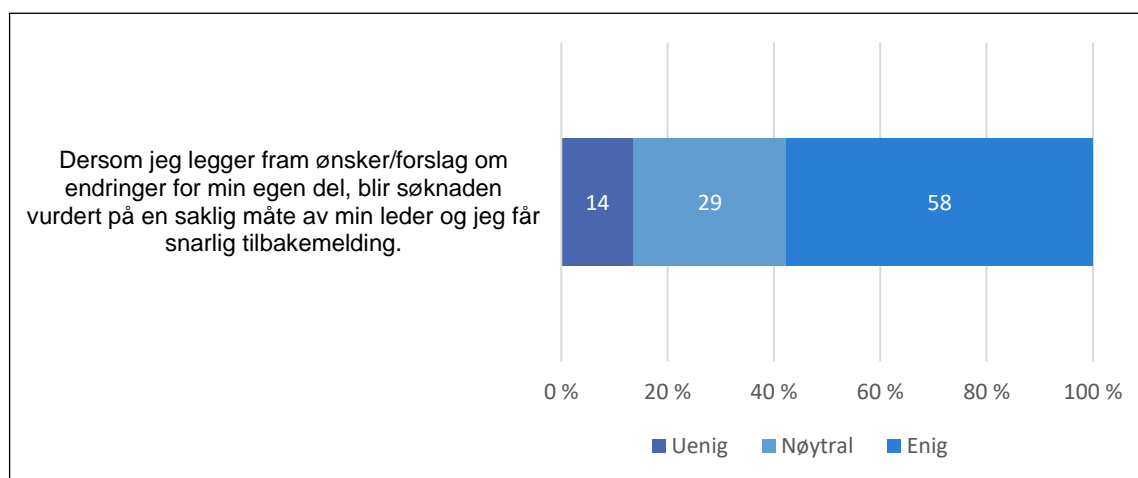
Figuren viser at 67 prosent av respondentene uttrykker enighet i påstanden om at de har tillit til at de får støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt fra nærmeste leder.

5.2.2 Søknad

Ifølge retningslinjer for konflikthåndtering er en søknad en forespørsel om tiltak i situasjoner der det enten ikke finnes en klart definert motpart, eller der man vurderer at problemet er ens egne opplevelser eller reaksjoner mer enn en motparts atferd.

Slik søknad skal ifølge retningslinjene gå til nærmeste leder som må vurdere søknaden på en saklig måte, og snarest gi tilbakemelding til den ansatte om resultatet av søknadsbehandlingen.

Vi ba respondentene ta stilling til en påstand som gjaldt behandlingen av søknad.



Figur 31. Svarfordeling på påstand om behandling av søknad (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=920.

Figuren viser at 58 prosent er enig i påstanden om at søknader blir vurdert på en saklig måte av leder, og at det blir gitt snarlig tilbakemelding. 14 prosent er uenig.

Også her har vi beregnet gjennomsnittsskår og undersøkt om det er forskjeller mellom ledere og de øvrige ansatte.

	Gjennomsnittsskår		Sig.
	Ja	Nei	
Er du leder med personalansvar?			
Påstand	n=127	n=781	
Dersom jeg legger fram ønsker/forslag om endringer for min egen del, blir søknaden vurdert på en saklig måte av min leder og jeg får snarlig tilbakemelding.	4,0	3,6	**

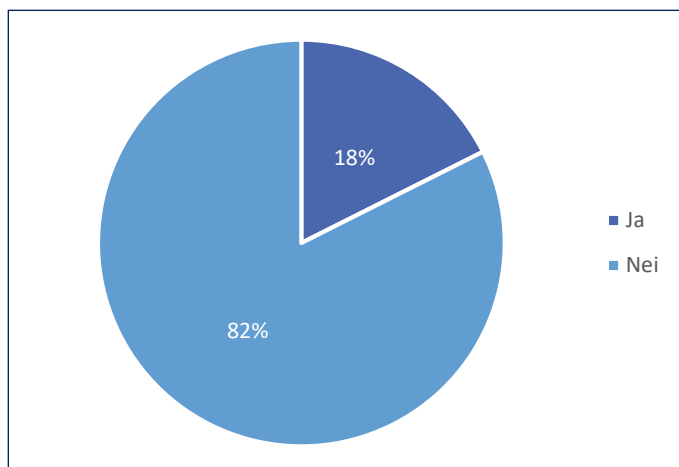
**= Sig le 0,01

Tabell 10. Sammenlikning av gjennomsnittsskår for ledere og øvrige ansatte på påstand om håndtering av søknader (1=helt uenig, 5=helt enig).

Tabellen viser at det er forskjeller mellom lederes og de øvrige ansattes oppfatninger om påstanden om håndtering av søknader. Ledere uttrykker signifikant større enighet i påstanden om saklig vurdering av søknaden og snarlig tilbakemelding.¹⁰

5.2.3 Klage

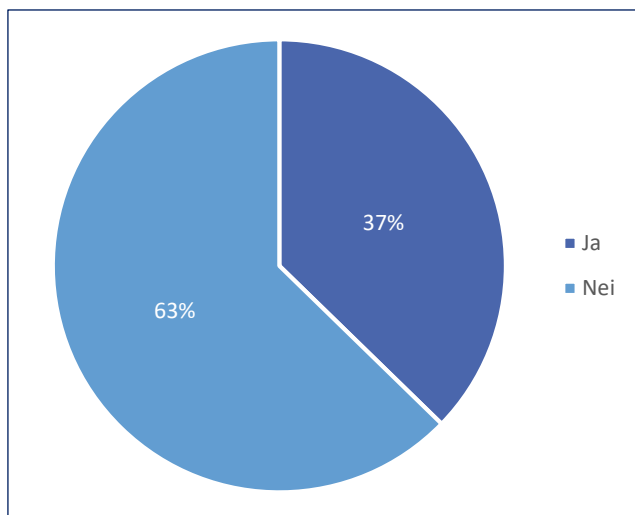
Ifølge retningslinjer for konflikthåndtering er klage en melding om uheldige forhold fra den som opplever seg berørt, og som involverer en motpart som er påstått skyldig i disse forholdene. Vi spurte respondentene om de personlig hadde vært berørt av uheldige forhold, som involverte en motpart.



Figur 32. Har du vært personlig berørt av uheldige forhold som involverte en motpart som du mener var skyldig i disse forholdene? Prosent. (N=921)

Diagrammet viser at 18 prosent av respondentene hadde opplevd dette.

De som svarte bekreftende, ble spurt om de hadde valgt å sette fram klage om det uheldige forholdet.



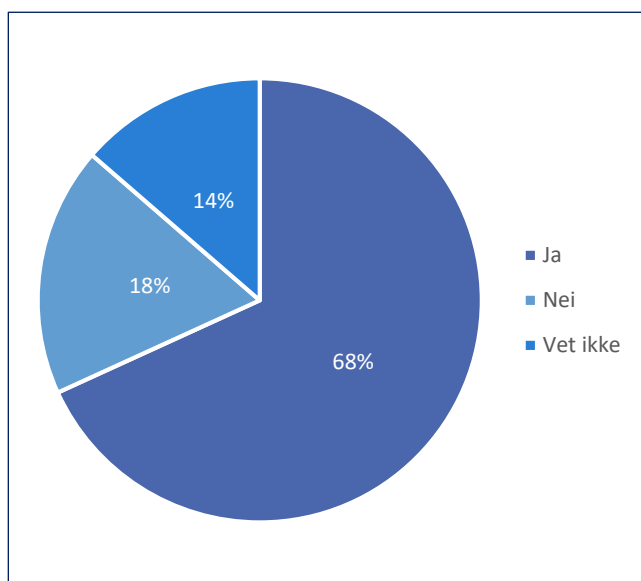
Figur 33. Valgte du å sette fram klage om det uheldige forholdet? Prosent (n=161)

Figuren viser at 37 prosent hadde valgt å sette fram klage om forholdet. Dette utgjør 59 personer i vårt utvalg.

¹⁰ T-test

Vi spurte dem som hadde satt fram klage, om klagen gjaldt nærmeste leder. Her svarte 37 prosent, det vil si 22 av 59 personer, bekreftende på at klagen gjaldt nærmeste leder.

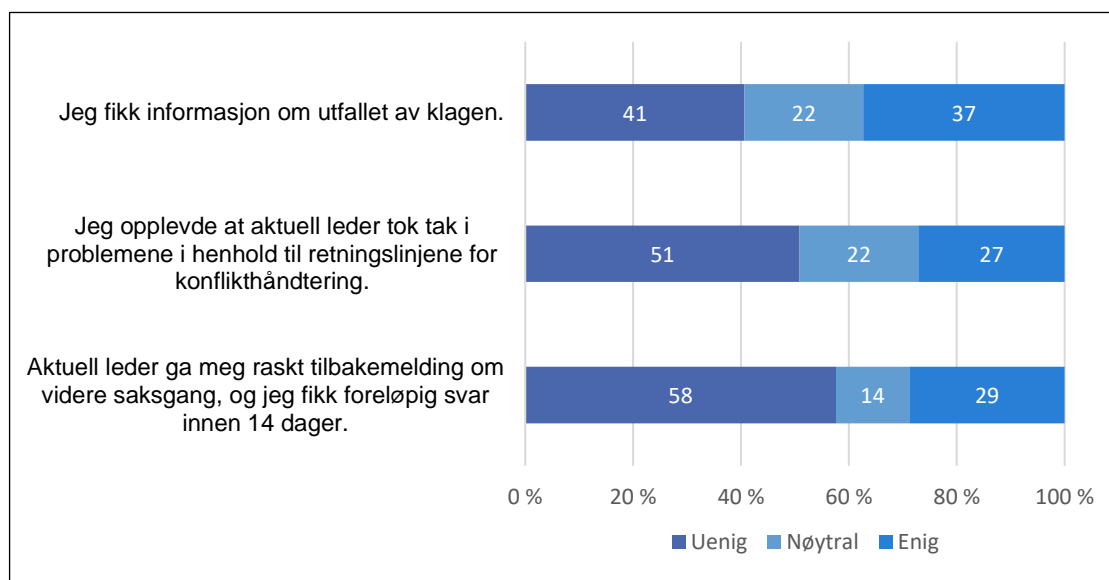
Vi spurte da om klagen ble behandlet av leder på nivået over.



Figur 34. Ble klagen som gjaldt din leder, behandlet av leder på nivået over? Prosent. (n=22)

68 prosent, det vil si 15 personer i vårt utvalg, svarte ja mens 18 prosent, det vil si 4 personer, svarte nei. De resterende 14 prosenten svarte vet ikke.

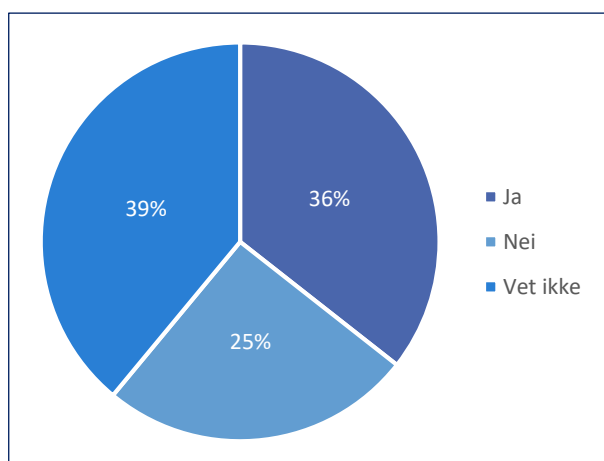
Spørreundersøkelsen inneholdt flere påstander om behandlingen av klagen.



Figur 35. Svarfordeling på tre påstander om behandling av klage (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. n=59.

Figuren viser at 29 prosent var enige i påstanden om at leder ga rask tilbakemelding om videre saksgang og ga foreløpig svar innen 14 dager, mens 58 prosent var uenige i dette. 27 prosent var enige i påstanden om at leder tok tak i problemene i henhold til retningslinjene for konflikthåndtering, mens 51 prosent var uenige i dette. 37 prosent var enige i at de hadde fått informasjon om utfallet av klagen, mens 41 prosent var uenige i dette.

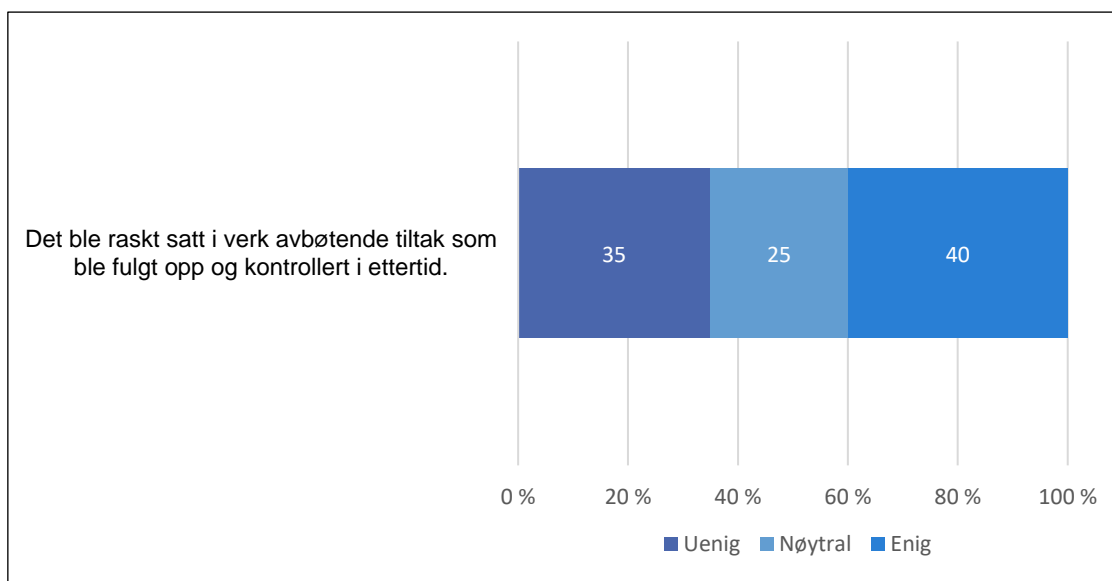
Vi spurte deretter de 59 om de hadde fått medhold i klagen.



Figur 36. Fikk du medhold i klagen? Prosent. (n=59)

Figuren viser at 36 prosent, det vil si 21 personer, fikk medhold i klagen, mens 25 prosent – 15 personer – svarte at de ikke fikk medhold. De resterende 23 personene, som utgjør 39 prosent, svarte at de ikke visste om de hadde fått medhold eller ikke.

Vi ba dem som hadde fått medhold om å ta stilling til en påstand om iverksetting av avbøtende tiltak.



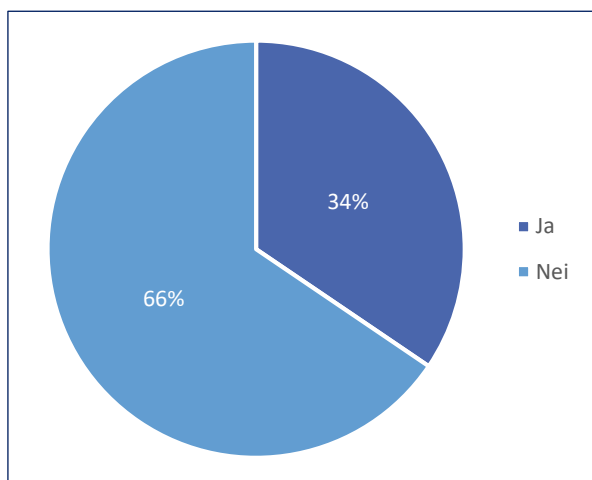
Figur 37. Svarfordeling på påstand om iverksetting av avbøtende tiltak (1 og=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. n=20.

Figuren viser at 40 prosent, som utgjorde 8 personer i vårt utvalg, var enige i påstanden om at det raskt ble satt i verk avbøtende tiltak som ble fulgt opp og kontrollert i ettertid. 35 prosent – 7 personer – var uenige i påstanden.

5.2.3.1 Gjengjeldelse

Ifølge retningslinjer for konflikthåndtering gjelder forbudet mot gjengjeldelse også ved klage.

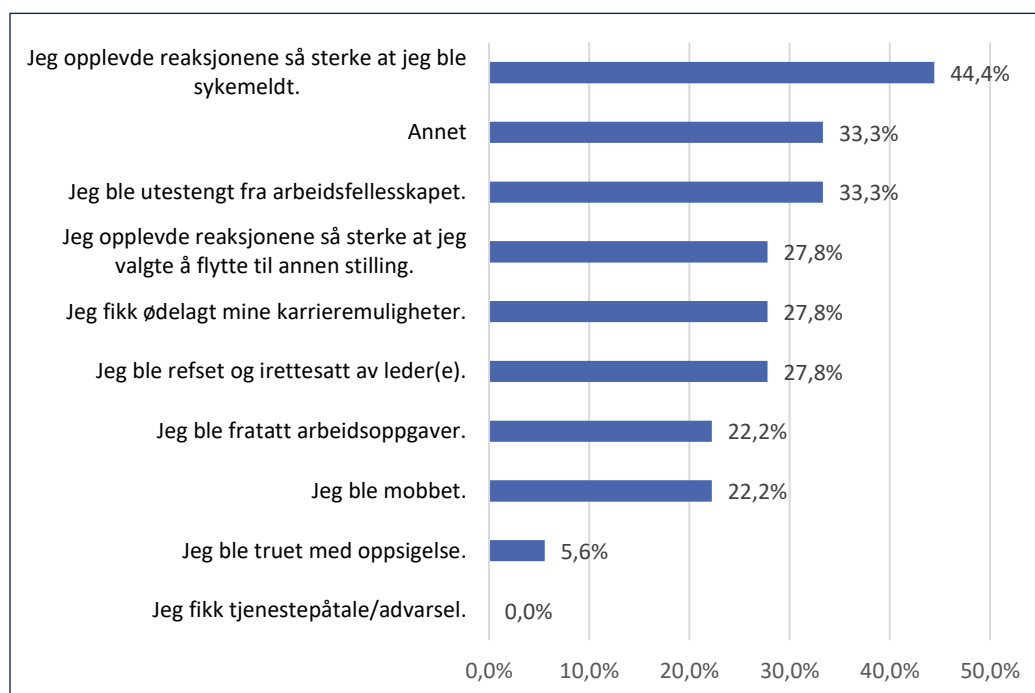
Vi spurte dem som svarte at de hadde satt fram klage, om de hadde opplevd noen form for gjengjeldelse som følge av at de klaget.



Figur 38. Opplevde du noen form for gjengjeldelse etter klagen? Prosent. n=58

Om lag en tredjedel, det vil si 20 personer i vårt utvalg, svarte at de hadde opplevd gjengjeldelser.

Disse respondentene ble så spurt om hvilke former for negative reaksjoner de hadde opplevd.



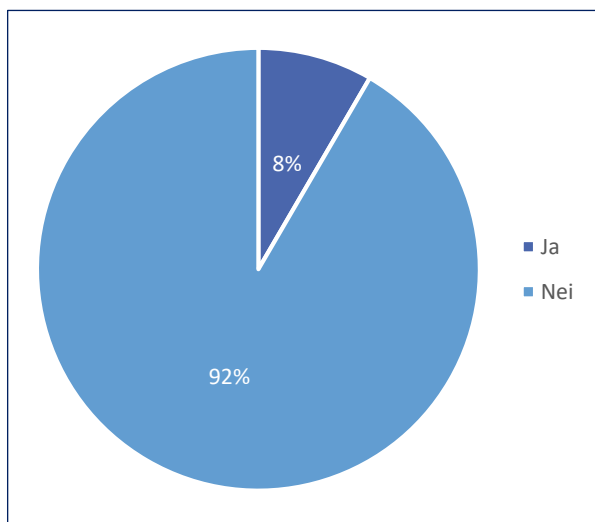
Figur 39. Hvilke negative reaksjoner opplevde du som følge av at du klaget? Du kan sette flere kryss. Prosent. (n=18)

Av 18 personer som hadde opplevd gjengjeldelse i vårt utvalg, hadde 8 krysset av for at de hadde opplevd så sterke reaksjoner at de hadde blitt sykmeldt. 5-6 personer hadde krysset av for henholdsvis utestengelse fra arbeidsfellesskapet, refs og irettesettelse av leder, ødelagte karrieremuligheter, mobbing og fratakelse av arbeidsoppgaver. Like mange hadde krysset av for at de valgte å flytte til annen stilling.

5.2.3.2 Den som det blir klaget på

Ifølge retningslinjer for konflikthåndtering har leder omsorgsplikt for alle berørte parter. Spørreskjemaet inneholdt derfor også noen spørsmål og påstander til dem som svarte at de hadde opplevd å få en klage rettet mot seg.

Vi undersøkte først hvor mange som hadde opplevd at det hadde blitt satt fram klage mot dem.



Figur 40. Har du opplevd at det har blitt satt fram klage på deg? Prosent. N=917.

8 prosent hadde opplevd at det var satt fram klage mot dem.

Vi undersøkte deretter om det var forskjeller mellom ledere og de øvrige ansatte.

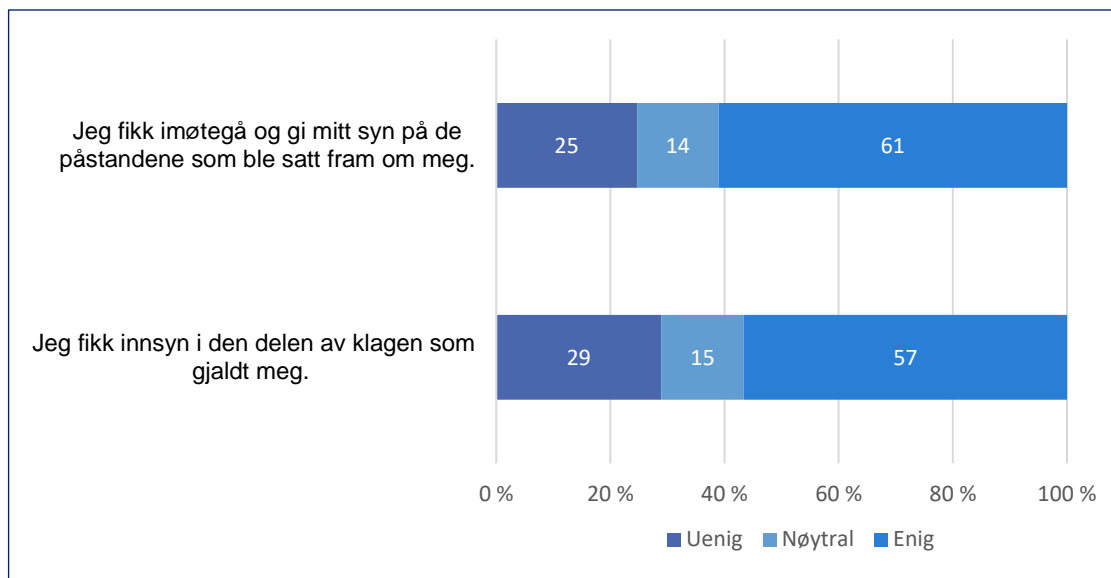
	n		Har du opplevd at det har blitt satt fram klage på deg?		Sig.
			Ja	Nei	
Er du leder med personalansvar?	127	Ja	16,5%	83,5%	**
	778	Nei	7,1%	92%	**

Kji-kvadrat-testen **=sig. le 0,01

Tabell 11. Sammenligning av andel ledere og øvrige ansatte som opplever klage på seg. Prosent.

Tabellen viser at ledere opplever signifikant oftere at det blir satt fram klager mot dem enn de øvrige ansatte.

Undersøkelsen inneholdt to påstander om erfaringene til dem som hadde opplevd at det hadde blitt satt fram klager mot dem.



Figur 41. Svarfordeling på to påstander om saksbehandling i forbindelse med klage (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest n=76.

Figuren viser at 57 prosent var enige i påstanden om at de fikk innsyn i den delen av klagen som gjaldt dem selv, mens 29 prosent var uenige i dette. 61 prosent var enige i påstanden om at de fikk imøtegå og gi sitt syn på påstandene som var satt fram om dem. 25 prosent var uenige i dette.

5.2.4 Respondentenes kommentarer og synspunkter om konflikthåndtering.

80 respondenter hadde valgt å benytte det åpne kommentarfeltet knyttet til konflikthåndtering. Vi har gått gjennom kommentarene og kategorisert dem som negative, positive, nøytrale og ønske om mer informasjon og opplæring.

Type kommentarer	Antall	Andel
Negative	48	60%
Nøytrale	4	5%
Positive	12	15%
Ønske om mer informasjon og opplæring	16	20%

Tabell 12. Kategorier av kommentarer i kommentarfeltet om konflikthåndtering. Antall og prosent.

Vi finner at 60 prosent av kommentarene er negative, mens 15 prosent er positive. 20 prosent gjelder ønske om mer informasjon og opplæring om rutine for konflikthåndtering.

Noen kommentarer gikk på selve rutinen for konflikthåndtering.

«Kommunens konflikthåndtering er i utgangspunktet god - retningslinjene er på plass. Det er dog opp til den enkelte leder hvor raskt problemer løftes opp i systemet. Min daværende nærmeste leder var - i mine øyne - for forsiktig og, i mangel på et bedre ord, veik. Dermed tok det tid før faktainnhenting og tiltak var på plass. Dette gikk utover både brukerne og meg mens saken pågikk.»

«Jeg tror kommunens konflikthåndtering er for mye basert på den enkelte leder sin (ledere på alle nivåer) personlige forgodtbefinnende i situasjonen. Prosedyrene er for dårlig forankret - det har ikke satt seg en solid og ensartet "håndteringskultur" i organisasjonen.»

«Rutiner på konflikthåndtering bør forbedres betraktelig.»

«Det er ikke lett for en vanlig ansatt å melde fra (det er få som er kjent med hvordan man kan melde ting i fra). Det gjør at det meldes inn færre konflikter enn det som burde. Det bør opplyses bedre ut i virksomhetene om hvordan man går frem og hva som skjer, det skjer ikke per i dag. Så er det oppfølgingen; kommunene har retningslinjer for konflikthåndtering, men den er "usynlig", og de som melder fra om noe får sjelden tilbakemelding fra ledelsene om videre håndtering. Dette kan bli bedre.»

«Man er helt avhengig av gode rutiner og at arbeidstakerne kjenner til systemet på strukturelt nivå, men man er samtidig helt prisgitt det individuelle. Man må arbeide med å internalisere disse rutinene på et etisk plan med et jevnlig fokus på hver avdeling. Det hjelper ikke hva man setter som de store linjene hvis ikke hver og en tar de små skrittene i samme retning.»

Mange kommentarer gikk på at konflikter ikke ble håndtert.

«Konflikthåndteringen er for dårlig. Blir feid under teppe, eller lagt lokk på.»

«Berøringangst.»

«Gir inntrykk av feighet og tilfeldighet.»

«Er for mange konfliktskye, redd for å miste fordeler/bli upopulære personer med personalansvar.»

«De fleste avdelingsledere er konfliktskye.»

«Konsensus kommer foran alt, og det er bedre å legge lokk på forhold som ikke er forsvarlig psykososialt.»

«Opplever tillitt og trygghet til nærmeste leder, men ikke leder av virksomheten. Opplever at flere forhold som har vært meldt internt på arbeidsplassen ikke blir tatt alvorlig av virksomhetsleder eller at det iverksettes tiltak.»

«Ledere er dårlige til [å] håndtere konflikter. Enten legger de konflikten på den som sier ifra, eller gjør konflikten større. Ledere klarer ikke å se sine ansatte og å lede.»

Noen ga uttrykk for at de hadde positive erfaringer med kommunens konflikthåndtering.

«En kollega og jeg har vært utsatt for trakassering på jobb, og vår nærmeste leder og kommunen har fulgt oss opp og vært helt fantastiske med oss.»

«Fornøyd med håndteringen. Jeg følte meg ivaretatt av ledelsen. Plasstillitsvalg og hovedverneombud var også involvert. Jeg valgte arbeidsplassbytte en stund. Er tilbake på samme arbeidsplass. Dette gjelder ikke nåværende leder.»

Noen påpekte behovet for å forebygge konflikter.

«Tror de fleste ledere/tillitsvalgte/verneombud og ansatte er blitt mer bevisst på forebygging av konflikter, og å ta fatt i dem tidligere enn før. Kunne vært flinkere til å bruke temaet inn i risiko-kartlegging av organisasjonsendringer, omstillinger og lederskifter.»

«Burde vært mer skolering på området for ledere, samt obligatorisk opplæring. Tror på forebygging før ting skjer. Dette får vi til ved økt kunnskap på alle nivåer på hva som skal til for å få til et godt arbeidsmiljø.»

Mange påpekte behov for mer informasjon, opplæring og tid.

«Ønsker mer informasjon om emnet.»

«Den burde oftere vært tema på arbeidsplassene.»

«Etter denne undersøkelsen har jeg blitt oppmerksom på at jeg vet svært lite om varsling og konflikthåndtering i kommunen. Vet ikke om det er min jobb å innhente informasjon og sette meg mer inn i det, men føler også dette er svært vanskelig i en allerede presset arbeidshverdag. Burde det vært lettere tilgjengelig informasjon/kurs om dette?»

«Ledere må få tid til å jobbe med konflikthåndtering. Ledere bruker mye tid på administrative oppgaver som kunne vært håndtert av støttepersonell. Men dette er lite prioritert pga økonomi.»

5.3 Vurderinger

Vurderingene er delt inn de samme tre bolkene som revisjonskriteriene: forebygging, søknad og klage.

Revisjonens vurderinger bygger på det innsamlede datamaterialet som er beskrevet foran. Datamaterialet består av kommunale dokumenter, annen informasjon fra kommunen og data som er hentet inn gjennom spørreskjema til et representativt utvalg av kommunalt ansatte. I den anonyme spørreundersøkelsen har vi kartlagt de ansattes erfaringer og oppfatninger om kommunens konflikthåndtering.

5.3.1 Forebygging

Ytringsklima og ytringskultur

Det framgår i kommunens retningslinjer for konflikthåndtering at kommunen ønsker at trygghet, tillit, åpenhet og et godt ytringsklima skal være gjennomgående prinsipper i alle virksomheter. Dette betyr at alle ansatte skal være trygge på at de kan ta opp kritikkverdige forhold i full åpenhet på egen arbeidsplass.

Vår spørreundersøkelse viser at 8 av 10 respondenter er enige i at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål, mens 6 av 10 er enige i at det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer. Vi finner at 25 prosent av våre respondenter er enige i at det finnes uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt. Dette er så å si identisk med tilsvarende funn i Fafo-undersøkelsen (Trygstad mfl., 2017).

I vår undersøkelse er 2 av 10 enige i at de risikerer å bli møtt av uvilje fra leder hvis de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. I Fafo-undersøkelsen var denne andelen 27 prosent (Trygstad mfl., 2017).

På denne bakgrunnen vurderer vi at ytringskulturen og ytringsklimaet i Fredrikstad kommune er ganske lik den i resten av kommune-Norge. Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål, men noe lavere takhøyde for å ta opp arbeidsplassrelaterte problemer. Svarene indikerer at lederne i Fredrikstad har litt høyere toleransegrense for kritiske synspunkter fra arbeidstakerne sammenlignet med andre kommuner.

Alt i alt indikerer våre data at kommunen har et relativt åpent og tolerant ytringsklima og ytringskultur.

Mobbing og trakassering

I retningslinjene for konflikthåndtering vises det til kommunens arbeidsreglement der det framgår at det er nulltoleranse for mobbing, trakassering og gjengjeldelse.

Vi vurderer det som svært positivt at kommunen, kanskje som den eneste kommunen i landet, tre ganger har gjennomført en medarbeiderundersøkelse som går på krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap. Kommunens kartlegging viser at om lag 1 av 10 blant kommunens ansatte har opplevd trakassering, mens 3 prosent hadde opplevd seksuell trakassering. Det meste av trakasseringen er verbal, og den kommer fra ledere og kolleger i egen enhet. Seksuell trakassering rammer flest kvinner.

Ifølge forskning på området opplever til enhver tid rundt 15 prosent seg som er utsatt for systematisk trakassering i jobbsammenheng (workplace bullying) (Birkeland og Einarsen, 2018).

I vår undersøkelse fant vi at om lag 17 prosent av respondentene hadde vært vitne til ulike former for trakassering.

Etter vår vurdering viser vårt datamateriale at forekomsten av trakassering og mobbing i Fredrikstad kommune ligger på omtrent samme nivå som andre undersøkelser om dette viser. Vår vurdering er at kommunen likevel ikke kan anses å ha oppnådd sin visjon om nulltoleranse for mobbing og trakassering.

Kjennskap til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering

Kommunen krever at alle ansatte skal kjenne til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering. Vår spørreundersøkelse viser at 4 av 10 blant de ansatte svarte at de kjenner til retningslinjene. I de åpne kommentarfeltene var det mange som etterlyste mer informasjon og opplæring i retningslinjene og konflikthåndtering generelt.

Revisjonen vurderer at andelen ansatte som har kjennskap til retningslinjene ikke er tilfredsstillende. Det er et udekket behov blant de ansatte for informasjon og opplæring på dette området.

Vektlegging av det forebyggende arbeidet

Ifølge retningslinjene for konflikthåndtering skal ledere og ansatte ha fokus på det forebyggende arbeidet.

Vår gjennomgang viser at kommunen i sine planer legger vekt på et godt arbeidsmiljø, der det skal legges til rette for helsefremmende og meningsfulle arbeidssituasjoner for medarbeiderne. Kommunen har etablert et nytt program for lederopplæring og lederutvikling for å skape god forståelse for lederrollen og legge grunnlag for trygghet og mestring i lederhverdagen. Både ledere, ansatte og politikere skal arbeide med kommunens etiske prinsipper.

I vår spørreundersøkelse inngikk en påstand om at kommunen arbeider aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen. Bare 2 av 10 blant de ansatte svarte at de var enige i påstanden. Halvparten valgte den nøytrale midtkategorien 3.

På denne bakgrunnen er det vår vurdering at kommunen har formulert mange gode intensjoner i sine planer, men at data fra spørreundersøkelsen indikerer at de ansatte i liten grad erfarer at kommunen i praksis arbeider aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen.

Kartlegging av psykososialt og fysisk arbeidsmiljø

Det framgår i retningslinjene for konflikthåndtering at virksomheten jevnlig skal kartlegge det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet.

Kommunen alternerer mellom gjennomføring medarbeiderundersøkelse om likestilling og inkludering og 10-FAKTOR-undersøkelsen annethvert år.

Det fysiske arbeidsmiljøet ivaretas gjennom systematisk arbeid med HMS i kommunens arbeidsmiljøutvalg, i seksjonenes arbeidsmiljøutvalg og virksomhetenes HMS-grupper. Ifølge årsrapportene blir alle alvorlige HMS-avvik behandlet i seksjonenes arbeidsmiljøutvalg.

Vi vurderer at kravet om kartlegging av psykososialt og fysisk arbeidsmiljø er oppfylt.

Planer og tiltak for å redusere risikoforholdene

Det framgår i kommunens retningslinjer for konflikthåndtering at virksomheten med bakgrunn i kartleggingen av det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet skal utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

I etterkant av medarbeiderundersøkelsen om likestilling og inkludering som ble gjennomført høsten 2022, er det utarbeidet en oppfølgingsplan med tidsangivelse for gjennomføring.

Tiltaksplanen inneholder tre grupper tiltak – informasjonstiltak, opplæringstiltak og kulturbyggende tiltak – som skal gjennomføres i løpet av våren 2023.

Vi vurderer det som svært positivt at alle hele organisasjonen arbeider aktivt med planer og tiltak i etterkant av medarbeiderundersøkelsene, og at det er utarbeidet samtaleverktøy med dilemmatrening for å skape større bevissthet og refleksjon.

Det er også svært positivt at det settes i verk informasjons- og opplæringstiltak om kommunens retningslinjer og framgangsmåte ved varsling/klage for å sikre at medarbeidere, dersom de opplever uønskede hendelser, vet hvordan de skal gå fram, og at de føler trygghet i at saker tas på alvor. Våre data viser at dette er det et stort behov for.

Støtte fra leder

Ifølge kommunens retningslinjer for konflikthåndtering er det viktig at en leder ser sine ansatte, og gir støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt dersom arbeidstaker har utfordringer med å takle sin arbeids-situasjon/arbeidsmiljø.

I vår spørreundersøkelse svarte 67 prosent at de var enige i påstanden om at nærmeste leder gir støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt til ansatte som får utfordringer. Bare 15 prosent var uenige. I de åpne kommentarfeltene ble det også i nokså stor grad gitt uttrykk for generell tillit til nærmeste leder.

Vi vurderer at dette resultatet indikerer at lederne i kommunen i ganske stor grad ser sine ansatte og gir støtte og veiledning.

5.3.2 Søknad

Ifølge retningslinjene for konflikthåndtering er en søknad en forespørsel om tiltak i situasjoner der det enten ikke finnes klart definert motpart, eller der man vurderer at problemet er ens egne opplevelser eller reaksjoner mer enn en motparts atferd.

Slik søknad skal ifølge retningslinjene gå til nærmeste leder som må vurdere søknaden på en saklig måte og snarest gi tilbakemelding til den ansatte om resultatet av søknadsbehandlingen. Om lag 6 av 10 i vår undersøkelse sa seg enige i en påstand om dette. Bare 14 prosent var uenige.

Rask og saklig behandling og tilbakemelding på søknader er viktig for de ansattes tillit til sin arbeidsgiver. Vi vurderer vi at andelen som var enige i påstanden burde ha vært høyere.

5.3.3 Klage

Ifølge retningslinjene for konflikthåndtering er klage en melding om uheldige forhold fra den som opplever seg berørt, og som involverer en motpart som er påstått skyldig i disse forholdene. Retningslinjer for

konflikthåndtering inneholder detaljert informasjon om hvordan klager skal behandles. Ifølge retningslinjene gjelder forbudet mot gjengjeldelse også ved klage.

Våre data viser at nesten 4 av 10 av dem som svarte at de hadde satt fram klage, opplyste at klagen gjaldt nærmeste leder. Etter retningslinjene skal da klagen behandles av leder på nivået over. Dette skjedde i nesten 7 av 10 tilfeller der det var satt fram klage på leder. Vi vurderer at denne andelen burde ha vært høyere. Det er svært viktig for tilliten til kommunens konflikthåndtering at ledere ikke behandler klager som gjelder dem selv.

Våre data viser overraskende at bare 3 av 10 var enige i at aktuell leder ga raskt tilbakemelding om videre saksgang i klagebehandlingen, og at de fikk foreløpig svar innen 14 dager. Bare 27 prosent var enige i at den aktuelle lederen tok tak i problemene i henhold til retningslinjene for konflikthåndtering, og bare 37 prosent var enige i påstanden om at de hadde fått informasjon om utfallet av klagen.

Disse resultatene indikerer at saksbehandlingsreglene for klager i rutiner for konflikthåndtering ikke fullt ut følges slik de skal. Det at kommunens egne saksbehandlingsregler i så liten grad tilsynelatende følges, gir grunn til å stille spørsmål om ledere i tilstrekkelig grad tar tak i konflikter som resulterer i klager. En slik oppfatning kommer også til uttrykk i kommentarfeltene i spørreundersøkelsen. Men det å håndtere konflikter er en viktig del av oppgaven å være leder (Einarsen og Pedersen, 2021).

Også i forskningen finne man at det kan synes som om lederne kanskje til en viss grad viker unna eller utsetter det å gå inn i og ta tak i konflikter på arbeidsplassen (Einarsen og Pedersen, 2021). En kartlegging viser at et flertall av ledere føler at de ikke klarer å fange opp og ta tak i konflikter på en god måte (Haukedal, 2002, sitert i Einarsen og Pedersen, 2021). Ledere føler gjerne at de mangler formell kunnskap om konflikter og konflikthåndtering, og at man baserer seg mye på egne erfaringer, og kun i noen grad på de mer formelle systemene som virksomhetene har utarbeidet (Thrane, 2020, sitert i Einarsen og Pedersen, 2021).

Disse funnene tilsier at lederopplæring om konflikthåndtering er sentralt for god konflikthåndtering i kommunen. Det er positivt at kommunen har gjennomført opplæringstiltak på området de siste årene, men våre funn tyder på at kommunen ennå ikke er kommet i mål med dette. Også de ansatte i vår undersøkelse etterlyser informasjon og opplæring i konflikthåndtering.

4 av 10 som svarte at de hadde fått medhold i klagen, var enige i påstanden om at kommunen raskt satte i verk avbøtende tiltak. 35 prosent var uenige i påstanden. Vår vurdering er at svarene indikerer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller kravet i sine egne retningslinjer på dette punktet.

34 prosent av dem som hadde satt fram klage, svarte at de hadde opplevd gjengjeldelse. Dette utgjør 18 personer i vårt utvalg. De meldte om utestengelse fra arbeidsfellesskapet, at de ble refset og irettesatt av leder, at de fikk ødelagt sine karrieremuligheter, at de fikk så sterke reaksjoner at de valgte å flytte til en annen stilling, at de ble mobbet, og at de ble fratatt arbeidsoppgaver. Dette er alle alvorlige former for gjengjeldelse. Svarene indikerer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller sitt eget krav om at gjengjeldelse ikke skal skje i forbindelse med klager.

Efaringene til dem som det blir satt fram klage på.

Ifølge retningslinjene for konflikthåndtering har leder omsorgsplikt for alle berørte parter.

8 prosent av respondentene svarte at de hadde opplevd at det ble satt fram klage på dem. Om lag 6 av 10 personer som hadde fått klage mot seg, var enige i at de fikk imøtegå og gi sitt syn på påstandene som var satt fram om dem, og fått innsyn i den delen av klagen som gjaldt dem selv.

Det er en grunnleggende rett å få innsyn i saker som gjelder en selv og få anledning til å gi sitt syn på saken. Vi vurderer derfor at andelen respondenter som er enige i de to påstandene om disse rettighetene, ikke er tilfredsstillende.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

På denne bakgrunnen er det vår konklusjon at kommunen synes å ha et relativt åpent og trygt ytringsklima, og arbeider godt med forebygging ifølge de kommunale dokumentene vi har gått gjennom. Likevel opplever de ansatte i nokså liten grad at kommunen jobber aktivt med forebygging av konflikter på arbeidsplassen.

Videre indikerer svarene i spørreundersøkelsen at kommunens egne saksbehandlingsregler i forbindelse med søknader og klager ikke i tilstrekkelig grad følges med tilbakemelding og informasjon til de ansatte dette gjelder. Vi finner også indikasjoner på at innsyn og retten til kontradiksjon ikke i tilstrekkelig grad ivaretas i forbindelse med klager. Videre finner vi at det er behov for mer informasjon og opplæring.

Vi konkluderer derfor med at kommunen, til tross for de beste intensjoner, ikke synes å følge sine egne retningslinjer for konflikthåndtering fullt ut.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- ta vare på og videreutvikle det relativt åpne ytringsklimaet i kommunen, og gjøre det enda tryggere for de ansatte å ytre seg kritisk om arbeidsplassrelaterte forhold
- intensivere arbeidet mot trakassering og mobbing på arbeidsplassen og øke den konfliktforebyggende innsatsen
- gjennomføre regelmessig opplæring av ledere og ansatte om konfliktforebygging, om kommunens rutiner for konflikthåndtering og framgangsmåte ved klage om ubehagelige og krenkende hendelser
- arbeide for å realisere alle gode intensjoner i kommunens planer og dokumenter om å bygge tillit mellom ledere og ansatte og legge til rette for helsebringende og meningsfulle arbeidssituasjoner
- etterleve saksbehandlingsreglene i rutiner for konflikthåndtering, herunder
 - rask og saklig håndtering av søknader med tilbakemelding til dem det gjelder
 - melding til klager om saksgang og utfall av klagen
 - oppfylle rett til innsyn og imøtegåelse av påstander for partene
 - sørge for at retningslinjenes krav om at ledere ikke skal behandle saker de selv er involvert i, følges
 - sette raskt i verk avbøtende tiltak som kontrolleres og følges opp i ettertid, når klager får medhold
- sørge for at det ikke skjer gjengjeldelse mot den som setter fram klage

6 KILDER

Litteratur

- Breirem, K. (2019). *På BA-HR bakke – en varslers historie*. SolumBokvennen AS
- Einarsen, S. V. og H. Pedersen (2021). *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal.
- Fange, P. Ø. (2016). Ærlighetens pris, *nrk.no*. Tilgjengelig på: <https://www.nrk.no/osloogviken/xl/aerlighetens-pris-1.13252337> (Hentet: 22. mai 2023).
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Monsen, P. Y. (2008). *Muldvarp i Siemens – en dokumentar*. Spartacus.
- Nielsen, M. B. og S. V. Einarsen (2018). What we know, what we do not know, and what we should and could have known about workplace bullying: An Overview of the literature and agenda for future research. *Aggression and Violent Behavior*, Volume (42), 2018, Pages 71-83. Available from doi.org/10.1016/j.avb.2018.06.007. [Accessed 25.04.2023].
- Trygstad, S. C., A. M. Ødegård, M. Skivenes og E. Svarstad (2017) 2017-04 *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Fafo-rapport 2017: 04.
- Trygstad, S. C. og A. M. Ødegård (2022) *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv*. Fafo og Stiftelsen Fritt Ord.

Dokumenter fra Fredrikstad kommune

- Varslingsordningen for Fredrikstad kommune
- Varsling – Rutine for saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslere
- Retningslinjer for konflikthåndtering
- PS 95/21 til bystyret «Varslingsordning – årsrapport 2020»
- PS 86/22 til bystyret «Fredrikstad kommunes varslingsordning – årsrapport 2021 og evaluering»
- Årsrapport varslingsordningen 2022 (saksnr.: 2023/1860)
- Rutine for saksbehandling i personalsaker som kan få arbeidsrettslige følger.
- Presentasjonen «Fra informasjon til konklusjon. Leders saksbehandling og dokumentasjon.»
- Årsrapport 2021
- Økonomiplan 2022-2025 og årsbudsjett 2022 Kommunedirektørens sentrale staber: Virksomhetsstyring og økonomi og Innovasjon og utvikling:
- Virksomhetsplan 2020 for HR-avdelingen
- Plan 2021 Bedriftshelsetjenesten (BHT)
- Plan 2021 Team kollektiv rett, økonomi og analyse
- Plan 2021 Team kompetanseutvikling og rekruttering
- Plan 2021 Team lønn og arbeidstid
- Plan 2021 Team arbeidsmiljø og arbeidsrett
- Plan 2021 Team heltidskultur og tjenestedesign
- PS 2/22 i administrasjonsutvalget Likestilling og inkludering
- PS 5/23 i administrasjonsutvalget Medarbeiderundersøkelsene 10-FAKTOR 2021

Lover

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. LOV-2005-06-17-62, kapittel 2 A. Varsling og forskrifter

Forskrifter

- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) FOR.1996-12-06-1127

Retningslinjer

- Prop. 74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Statlige dokumenter

- NOU 2018:6 – Varsling – verdier og vern
- Arbeids- og sosialdepartementet – Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling. Tiltak for å styrke varslervernet. (20. juni 2016)

Veiledere

- KS Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017 – under endring)
- Arbeidstilsynets anbefaling og verktøy <https://www.arbeidstilsynet.no/varslingsrutinen/>

7 TILSVAR TIL KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Denne rapporten har vært på høring hos kommunedirektøren i Fredrikstad kommune. Kommunedirektøren har gitt sin uttalelse til revisjonsrapporten i brev datert 26.05.2023. Uttalelsen er lagt som vedlegg til rapporten.

Revisjonen ser av uttalelsen at kommunedirektøren slutter seg til revisjonens anbefalinger og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.

Vedrørende kommentarene på side 2 i uttalelsen, første og andre avsnitt under overskrift «3. Datagrunnlag, metode og funn i revisjonsrapporten» ønsker revisjonen å fremheve følgende:

Det ble etter gjennomføring av spørreundersøkelsen og gjennomgang av omfattende dokumentasjon knyttet til varsling og konflikthåndtering, gjort en vurdering knyttet til nødvendigheten av å gjennomføre intervjuer som et supplement til øvrige kontrollhandlinger. Revisjonen konkluderte på dette tidspunktet med at dataene som forelå på bakgrunn av allerede gjennomførte handlinger, var tilstrekkelige for å gi svar på revisjonskriteriene og problemstillingene som lå til grunn, samt peke på en rekke forbedringsområder. Dette er en faglig avveining revisjonen mener seg berettiget til å kunne gjøre underveis i revisjonsprosessen, til tross for at det er skissert i prosjektplanen at vi opprinnelig hadde tenkt å benytte intervjuer.

Revisjonen vil aldri kategorisk kunne utelukke at bruk av flere metoder eller andre typer av metode for eksempel kan føre til at vi avdekker andre typer forhold eller styrker allerede avdekkede forhold, men vi anser det som lite sannsynlig at bruk av intervjuer i denne sammenhengen i vesentlig grad hadde avdekket andre forhold enn de vi allerede har blitt kjent med underveis. Vi mener også at det på bakgrunn av tematikken i denne forvaltningsrevisjonen var riktig å prioritere spørreundersøkelsen for å få et bredt tilfang av ansattes opplevelser knyttet til ordninger som skal kunne brukes av alle kommunens ansatte. Som nevnt tidligere i rapporten har også et utvalg av ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud deltatt i undersøkelsen sammen med andre ansatte.

8 GJENNOMFØRING OG METODIKK

8.1 Trekking av utvalg

Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en utvalgsundersøkelse.

Vi mottok en kryptert og passordbeskyttet liste med e-postadresser til alle ansatte. Listen inneholdt 10824 oppføringer. 2369 oppføringer var duplikater eller triplikater, og 747 stod oppført uten e-postadresser i det hele tatt, så vi fjernet først disse. Deretter fjernet vi oppføringer som gjaldt folkevalgte, sommerkvikarere, folk som var i permisjon, pensjonister og andre personer som var oppført med «ingen ytelse». Deretter så vi bort fra personer som var oppført med mindre enn 20 prosent stilling. Dette omfattet blant annet personer som var oppført med rammeavtale som stillingstype og 0 prosent stilling. Da stod vi tilbake med 5523 personer som utgjør populasjonen i vår undersøkelse.

Vi beregnet deretter hvor stort utvalget måtte være for å kunne generalisere fra utvalget til alle de 5523 personene (populasjonen) som vi har beskrevet ovenfor. Vi valgte et sikkerhetsnivå på 99 prosent med en feilmargin på 5 prosent. Det ga oss en utvalgsstørrelse på 595 respondenter. Erfaring tilsier at elektroniske spørreundersøkelser ofte får en svarprosent mellom 20 og 30. For å sikre oss et stort nok utvalg trakk vi ut et tilfeldig utvalg på 2638 personer og sendte spørreundersøkelsen til disse.

Spørreskjemaet bestod av både spørsmål og påstander som gjaldt kommunens håndtering av varsling og konflikthåndtering. En del av spørsmålene var identiske med spørsmål som har vært brukt i andre tilsvarende spørreundersøkelser.¹¹ Dette har gjort det mulig å sammenligne svarene i Fredrikstad med landet som helhet. Respondentene ga uttrykk for grad av enighet i de ulike påstandene på en skala fra 1 til 5, der 1=helt uenig og 5=helt enig.

Invitasjon til spørreundersøkelsen ble sendt ut om morgenen 27.03.23. Svarfristen ble satt til 31.03.23 på grunn av påsken. Det kom inn 924 svar innen fristen. Svarprosenten ble 35 prosent. Dette betyr at vi har svar fra et tilfeldig utvalg respondenter som klart overstiger den beregnede utvalgsstørrelsen på 595 personer.

Spørreundersøkelsen er anonym. Filen med navn og e-postadresser som ble benyttet til å trekke et representativt og tilfeldig utvalg av ansatte, er behandlet i samsvar med revisjonens personvernerklæring. Etter at spørreundersøkelsen var avsluttet, ble filen med navn og e-postadresser slettet.

8.2 Representativitet

Vi har kontrollert for mulige skjevheter i utvalget ved å beregne prosentvis fordeling av årsverk i de ulike seksjonene ned utgangspunkt i opplysninger gitt i årsrapporten for 2021. Vi har så holdt denne fordelingen opp mot fordelingen blant mottakerne av spørreundersøkelsen. Deretter har vi undersøkt hvordan de 924 respondentene fordeler seg seksjonsvis. Dette er framstilt i tabellen på neste side.

¹¹ Se Trygstad m.fl. 2017, <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/ytringsfrihet-og-varsling-i-norske-kommuner-og-fylkeskommuner-3>

Seksjon	Fordeling årsverk per seksjon 2021 ¹²	Prosentvis fordeling årsverk per seksjon	Utsendte invitasjoner per seksjon	Prosentvis fordeling per seksjon	Fordeling antall svar per seksjon	Prosentvis fordeling per seksjon
Helse og velferd	2217	45,1	1226	46	365	39,5
Utdanning og oppvekst	1770	36,0	935	35	331	35,8
Kultur, miljø og byutvikling	195	4,0	112	4	58	6,3
Teknisk drift	532	10,8	257	10	109	11,8
Kommunedirektørens sentrale staber	207	4,2	108	4	54	5,8
Ikke angitt	0	0,0	0	0	7	0,8
Sum årsverk	4921	100	2638	100	924	100

Tabell 13. Prosentvis fordeling av årsverk per seksjon i kommunen, i utsendte invitasjoner og i innkomne svar.

Tabell 1 viser at det var samsvar mellom fordelingen av årsverk mellom seksjonene i kommunen totalt og fordelingen i de utsendte invitasjonene til å delta i spørreundersøkelsen. Når det gjelder fordelingen blant innkomne svar, viser tabellen at ansatte i seksjon Helse og velferd er noe underrepresentert. Ansatte i seksjonen utgjør 45,1 prosent av det totale antall ansatte i kommunen mens de utgjør 39,5 prosent av respondentene. På den andre siden er ansatte i seksjon Kultur, miljø og byutvikling og ansatte i kommunedirektørens Sentrale staber noe overrepresentert. Dette er et resultat av variasjoner i svarprosenten mellom seksjonene.

Vi legger til grunn at disse forskjellene ikke har noen avgjørende innvirkning på resultatene.

Over halvparten av respondentene har vært ansatt i mer enn 10 år. 11 prosent har vært ansatt i mindre enn to år. 85 prosent av respondentene oppgir at de har en stilling på mer enn 80 prosent. 4,6 prosent oppgir at de arbeider i 20-50 prosent stilling.

8.3 Analyse

Vi har undersøkt frekvenser, gjort analyser ved hjelp av krysstabeller og beregnet og sammenlignet gjennomsnittskår. I krysstabellene har vi undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom seksjonene og mellom de som er ledere/tillitsvalgte og de øvrige ved hjelp av kji-kvadrattesten. Denne testen undersøker sannsynligheten for at forskjellene i prosentfordelingen i de ulike rutene i en tabell skyldes tilfeldigheter. Forskjellene i gjennomsnittskår er analysert ved hjelp av t-testen som undersøker sannsynligheten for at forskjellene i gjennomsnittskår kan skyldes tilfeldigheter.

For å få enda bedre oversikt over datamaterialet har vi i tillegg gjennomført frekvensanalyser der vi har kodet om til en alternativ svarskala. Vi definerte svaralternativene 1 og 2 som uenig, 3 som nøytral midtposisjon og 4 og 5 som enig. Dette har gitt oss nyttig tilleggsinformasjon om datamaterialet.

¹² Ifølge årsrapport 2021

9 LISTE OVER TABELLER OG FIGURER

Tabell 1 Innholdet i kommunens varslingsordning og varslingsrutine sammenholdt med revisjonskriteriene.	17
Tabell 2. Seksjonenes kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine. Prosent.	24
Tabell 3. Sammenligning av andel med kjennskap til kommunens varslingsordning og varslingsrutine mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte. Prosent.	25
Tabell 4. Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen? Prosent.	26
Tabell 5. Sammenligning av gjennomsnittskår på tre påstander om kjennskap til varsling mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte (1=helt uenig, 5=helt enig). ...	28
Tabell 6. Kategorisering av kommentarer og ytringer i kommentarfeltene om varsling. Antall og prosent.	29
Tabell 7. Sammenligning av gjennomsnittskår på fem påstander om ytringsklima og ytringskultur mellom ledere med personalansvar og øvrige ansatte.	53
Tabell 8. Kjennskap til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering, brutt ned på henholdsvis ledere med personalansvar og tillitsvalgte eller verneombud og øvrige ansatte. Prosent.	55
Tabell 9. Sammenligning av gjennomsnittskår på påstand om aktiv forebygging av konflikter mellom henholdsvis ledere og tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte (1=helt uenig, 5=helt enig). ...	57
Tabell 10. Sammenlikning av gjennomsnittskår for ledere og øvrige ansatte på påstand om håndtering av søknader (1=helt uenig, 5=helt enig).	60
Tabell 11. Sammenligning av andel ledere og øvrige ansatte som opplever klage på seg. Prosent. ..	65
Tabell 12. Kategorier av kommentarer i kommentarfeltet om konflikthåndtering. Antall og prosent.	66
Tabell 13. Prosentvis fordeling av årsverk per seksjon i kommunen, i utsendte invitasjoner og i innkomne svar.	78
Figur 1: Illustrasjon av varslerkomplekset langs to dimensjoner privat-offentlig og internt-ekstern.	11
Figur 2. Skjermdump fra kommunens nettsted. (Fredrikstad.kommune.no). Hentet 10.04.2023.	22
Figur 3. Skjermdump fra kommunens nettsted. (Fredrikstad.kommune.no/meld-fra/). Hentet 10.04.2023.	22
Figur 4. Skjermdump fra kommunens nettsted (Fredrikstad.kommune.no/meld-fra/varslings-om-korrupsjon-misligheter-og-andre-lovbrudd). Hentet 10.04.2023.	23
Figur 5. Vurdering av påstand om tilgjengelighet (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=920.	23
Figur 6. Kjenner du til kommunens varslingsordning og varslingsrutine? Prosent. (N=924)	24
Figur 7. Hvordan ble du kjent med kommunens varslingsordning og varslingsrutine? Du kan merke av for flere alternativer. Prosent. (n=614)	25
Figur 8. Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen? Prosent. N=921.	26
Figur 9. Gjennom hvilke kanaler kan du varsle om kritikkverdige forhold? Kryss av for de kanalene du vet du kan bruke. Prosent. N=920.	27
Figur 10. Diskusjoner på arbeidsplassen (1 og 2=nesten aldri, 3=nøytral, 4 og 5=ofte). Prosent.	27
Figur 11. Svarfordeling på tre påstander om kjennskap til varsling (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=922.	28
Figur 12. Vurdering av trygghet til å varsle (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=919.	29
Figur 13. Har du i løpet av de tre siste årene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet? Prosent. N=920.	31
Figur 14. Hva gjaldt sakene (flere kryss mulig)? Prosent. n=261.	32

Figur 15. Varslet du om det/de kritikkverdige forholdet/-ene? Prosent. n=262.....	33
Figur 16. Hvorfor valgte du ikke å varsle (flere kryss mulig)? Prosent. n=155.....	34
Figur 17. Informasjon om prosessen videre med varselet (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig).....	34
Figur 18. Opplevde du noen negative reaksjoner som følge av at du varslet? Prosent. n=106.	35
Figur 19. Hvilke negative reaksjoner opplevde du som følge av at du varslet (flere kryss mulig)?	35
Figur 20. Var reaksjonene/sanksjonene så negative at du mener det ga deg grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse? Prosent. n=30.	36
Figur 21. På bakgrunn av dine erfaringer som varsler ville du har varslet igjen (1=helt usannsynlig, 5=helt sikkert)? Prosent. n=106.....	36
Figur 22. Dersom du oppdager eller er vitne til kritikkverdige forhold i kommunen, kommer du til å varsle om dette? Prosent. n=649.	37
Figur 23. Hvorfor kommer du ikke til å varsle (flere kryss mulig)? Prosent. n=232.	37
Figur 24. Har du opplevd at det har vært varslet mot deg selv om kritikkverdige forhold? Prosent. N=921.	38
Figur 25. Erfaringer til dem som har opplevd å få varsler mot seg (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest n=24.	39
Figur 26. Svarfordeling på to påstander om ytringsklima (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=921.....	52
Figur 27. Svarfordeling på tre påstander om ytringskultur (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest N=921.	53
Figur 28. Kjenner du til kommunens retningslinjer for konflikthåndtering? Prosent (N=921)	55
Figur 29. Svarfordeling på påstand om forebygging av konflikter på arbeidsplassen (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=921.	56
Figur 30. Svarfordeling på påstand om støtte fra nærmeste leder (1 og=uenig, 3=nøytral, 4 og=enig). Prosent. N=920.....	59
Figur 31. Svarfordeling på påstand om behandling av søknad (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. N=920.	60
Figur 32. Har du vært personlig berørt av uheldige forhold som involverte en motpart som du mener var skyldig i disse forholdene? Prosent. (N=921)	61
Figur 33. Valgte du å sette fram klage om det uheldige forholdet? Prosent (n=161)	61
Figur 34. Ble klagen som gjaldt din leder, behandlet av leder på nivået over? Prosent. (n=22).....	62
Figur 35. Svarfordeling på tre påstander om behandling av klage (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. n=59.....	62
Figur 36. Fikk du medhold i klagen? Prosent. (n=59)	63
Figur 37. Svarfordeling på påstand om iverksetting av avbøtende tiltak (1 og=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. n=20.	63
Figur 38. Opplevde du noen form for gjengjeldelse etter klagen? Prosent. n=58.....	64
Figur 39. Hvilke negative reaksjoner opplevde du som følge av at du klaget? Du kan sette flere kryss. Prosent. (n=18)	64
Figur 40. Har du opplevd at det har blitt satt fram klage på deg? Prosent. N=917.	65
Figur 41. Svarfordeling på to påstander om saksbehandling i forbindelse med klage (1 og 2=uenig, 3=nøytral, 4 og 5=enig). Prosent. Lavest n=76.	66



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Casper Støten
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2022/9666-16-134772/2023-PALKLA	210	26.05.2023

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjon "Varsling og konflikthåndtering"

Vi viser til høringsutkastet til ovennevnte forvaltningsrevisjonsrapport.

1. Innledning og sammendrag

Det er viktig og nyttig at det nå er gjennomført en forvaltningsrevisjon om varsling og konflikthåndtering.

Kommunedirektøren vil takke alle medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og ledere som har besvart revisjonens spørreundersøkelse, og gjennom dette har bidratt til å gi oss en omfattende, innholdsrik og nyansert plattform for videre utviklings- og forbedringsarbeid.

Kommunedirektøren ser at en rekke medarbeidere gir tilbakemelding om at de fortsatt ikke legger til grunn at det er trygt å varsle, til tross for at kommunen har etablert et omfattende varslingssystem, med et sterkt innslag av ekstern bistand. Det framgår også at flere som har sett eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde ha vært stoppet, har valgt å ikke si ifra eller varsle om dette. Dette kan vi ikke slå oss til ro med. Kommunedirektøren har derfor allerede startet forberedelser av ytterligere tiltak for opplæring om varsling og konflikthåndtering, og for kompetansebygging i organisasjonen.

Revisjonen mener at kommunen synes å ha et relativt åpent og trygt yringsklima. Dette vurderes å være et godt utgangspunkt for videre arbeid med forebygging av konflikter på arbeidsplassen.

Kommunedirektøren stiller seg bak anbefalingene i rapporten. Det vil bli lagt opp til en grundig gjennomgang av rapporten i arbeidsmiljøutvalget, som grunnlag for en vurdering av hvordan anbefalingene best kan følges opp i organisasjonen, og hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres.

2. Om varslingsordningen

Kommunens nye varslingsordning, med eksternt varslingsmottak og varslingsråd, ble vedtatt av arbeidsmiljøutvalget den 11. februar 2020 – etter forutgående grundig politisk behandling – og har blitt direkte og løpende evaluert siden oppstarten.

Evalueringen har bestått av blant annet dialog mellom kommunen og ekstern leverandør, BDO AS, erfaringsutveksling i og mellom kommuneledelsen og det interne varslingssekretariatet – både om generelle erfaringer og i forbindelse med enkeltsaker – behandlinger i arbeidsmiljøutvalget, samt refleksjoner ved utarbeidelse av årsrapportene.

Indirekte har varslingsordningen fortløpende blitt vurdert, ved at alle involverte er oppmerksomme på eventuelle avvik, klager eller mangler ved ordningen. Det er så langt ikke fanget opp signaler eller andre momenter fra ansatte, tillitsvalgte eller ledere, som tilsier at den gjeldende varslingsordningen ikke fungerer etter hensikten.

Varslingsordningen ble evaluert i 2022. Fra evalueringen, behandlet av bystyret den 16. juni 2022, framgår det:

«Både mengde og variasjon av innmeldte saker tyder på at varslingsordningen benyttes, både av medarbeidere og innbyggere. Det har vært en betydelig økning i antall innmeldte saker. I 2021 ble det innmeldt nesten dobbelt så mange interne varsler sammenlignet med 2020. Eksterne meldinger økte med 257 prosent. Kommunedirektøren mener at denne økningen kan skyldes at det nå er større kjennskap til varslingsordningen hos medarbeidere og i den øvrige befolkningen. I tillegg viser økningen at medarbeidere og innbyggere har tillit til varslingsystemet, som er helt avgjørende for at ordningen skal være formålstjenlig.»

Varslingsordningen blir løpende evaluert, og rutinene oppdatert ved behov, senest i oktober 2022. Da ble det gjennomført en større endring, hvor hoveddokumentet ble splittet i to; ett prinsippdokument og en saksbehandlingsrutine, for å gjøre dokumentene mer brukervennlige, oversiktlige og forståelige. Endringene ble vedtatt av kommunens arbeidsmiljøutvalg den 31. oktober 2022.

Varslingsordningen rapporteres årlig, til både arbeidsmiljøutvalget og bystyret, på følgende områder:

- Antall varsler mottatt i perioden
- Type forhold det er varslet om, uten å beskrive enkeltsaker
- Avgjørelsesmåtene i sakene
- Anonymisert informasjon om saker der kommunen eventuelt har besluttet å ikke følge varslingsrådets anbefaling
- Beskrivelse av tiltak som er iverksatt for å motvirke eller forebygge eventuelle kritikkverdige forhold det er varslet om
- Status for samtlige pågående varslingssaker (*nytt punkt, under innføring*)

3. Datagrunnlag, metode og funn i revisjonsrapporten

Datagrunnlaget for revisjonen består denne gangen kun av dokumentanalyse og spørreundersøkelse, uten supplerende intervjuer. Dette innebærer at datagrunnlaget for rapporten kan sies å være noe begrenset, og et annet enn det som framgår av prosjektplanen, hvor også intervjuer er oppgitt som datagrunnlag.

Etter kommunedirektørens vurdering, ville revisjonen fått et enda bredere, bedre og mer nyansert grunnlag for rapporten dersom eksempelvis BDO, hovedverneombud, hovedtillitsvalgte, varslingskoordinator, kommuneledelsen og andre nøkkelpersoner på området hadde fått bidra med konkrete erfaringer, refleksjon og informasjon om varslingsordningen. Konklusjonene i rapporten må forstås i lys av dette.

Det bemerkes også at spørreundersøkelsen i forbindelse med denne rapporten spurte medarbeiderne om forhold så langt tilbake i tid som tre år, mens Fafo, ved bruk av tilsvarende spørsmål, har spurt om erfaringer fra en periode på kun 12 måneder.

Selv om funnene og validiteten innenfor datagrunnlaget ikke betviles, får det begrensede datagrunnlaget betydning for rekkevidden av konklusjonene på kommunenivå.

Funnene i rapporten viser at 29 prosent av 920 medarbeidere har svart ja på at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde vært stoppet. Dette er forhold som det er mulighet til, men ikke plikt til, å varsle om. Samtidig viser kommunens egne data fra varslingsordningen at det er varslet formelt, via varslingsordningen, i færre saker enn spørreundersøkelsen kan tyde på. Vi deler revisjonens vurdering av at det er grunn til å tro at det kan herske ulike oppfatninger blant våre ansatte om hva som er avvik, kritiske ytringer og varsler, og at det er behov for mer refleksjon og opplæring omkring dette.

Det framheves i denne sammenheng at verken hovedverneombud, hovedtillitsvalgte i AMU eller den administrative ledelsen i kommunen er kjent med at det skal være varslings saker, eller kritikkverdige forhold som burde vært varslet om, men som ikke er innrapportert og håndtert innenfor varslingsordningen. Dette ble senest tatt opp med arbeidsmiljøutvalget i møte 8. mai 2023.

Fredrikstad kommune har en av landets grundigste og mest omfattende systemer for å håndtere varslings saker, med eksternt varslingsmottak og varslingsråd, detaljerte rutinebeskrivelser, løpende politisk rapportering, og meget høy bevissthet i flere ledd om viktigheten av å legge til rette for varsling, og å behandle varslings saker korrekt, raskt og i tråd med regelverket.

Kommuneledelsen har også de siste årene prioritert å løse eldre varslings saker, og å være raskt ute og jobbe resultatorientert med nye saker, nettopp for å opprette tillit til varslingsordningen. Til tross for dette svarer 34 prosent av 649 medarbeidere at de ikke ville varslet dersom de oppdaget, eller var vitne til, et kritikkverdig forhold.

Det er, i lys av dette, tankevekkende at verken arbeidsmiljøutvalget, hovedverneombudet, hovedtillitsvalgte, eller sentrale ledere oppgir at de har blitt kontaktet vedrørende kritikkverdige forhold som det skulle ha vært varslet om, eller om varslings saker som ikke er registrert eller fulgt opp. Vi deler derfor kommunerevisjonens vurdering av at det er behov for å gjøre en nærmere vurdering av dette.

Det er betryggende å se at kommunens varslingsordning og varslingsrutine vurderes å oppfylle arbeidsmiljølovens krav.

Kommunen har arbeidet en stund med å utrede hvordan retningslinjene for konflikthåndtering kan forenkles og konkretiseres, slik at de blir enklere å benytte i det løpende arbeidet på hver enkelt arbeidsplass. Revisjonens anbefalinger understøtter viktigheten av dette.

4. Slutt kommentar og oppfølging

Varslingsinstituttet, og at våre medarbeidere opplever trygghet ved varsling, er sentralt for arbeidsmiljøet, kommunens omdømme og kommunens legitimitet som myndighet.

Kommunen har i en årrekke arbeidet systematisk med å utvikle rutiner, systemer/struktur og opplæring, for å gi alle ledere og medarbeidere kompetanse og trygghet rundt varsling. Likevel ser vi at en for stor andel medarbeidere svarer at de ikke er trygge nok på ordningen. Dette er noe vi tar på største alvor. Vi er i så måte takknemlige for de konkrete anbefalinger

som gis for å øke kompetanse og tydelighet, og derigjennom tillit til varslingsordningen og kommunens arbeid med forebygging og håndtering av konflikter.

Kommunedirektøren stiller seg bak anbefalingene i rapporten. Alle ledere og medarbeidere med ansvar for varslingsordningen og retningslinjene for konflikthåndtering, herunder arbeidsmiljøutvalget, vil nå sette seg grundig inn i forvaltningsrevisjonsrapporten, dens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger, som grunnlag for en vurdering av hvordan samtlige anbefalinger best kan følges opp i organisasjonen, og hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres. Dette vil også danne grunnlag for videre forvaltning og forbedringsarbeid på området.

Vi må framover arbeide med å sikre bedre kompetanse og skape trygghet for ordningen. Her vil vi blant annet kunne benytte allerede etablerte fora, som HMS-grupper, ledermøter mv., for opplæring og refleksjon. Det vil også kunne være relevant å koble dette til arbeidet med innføring av tillitsreform.

Kommunedirektøren vil legge fram forslag til oppdatering av dokumentet for varslingsordningen for arbeidsmiljøutvalget i løpet av høsten 2023, i tråd med anbefalingene.

Det vil også gjøres en totalgjennomgang og oppdatering av kommunens konflikthåndteringsrutine, hvor hovedgrepet blir å endre rutinen i mer operativ retning, slik at den blir et bedre verktøy for å håndtere organisasjonens daglige utfordringer. Dette i tråd med arbeid som allerede er påbegynt.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Nina Tangnæs Grønvold
kommunedirektør

Pål Henning Klavenes
virksomhetsleder