

FORVALTNINGSREVISJON

VARSLINGSRUTINER OG KONFLIKTHÅNDTERING



STAVANGER KOMMUNE
JANUAR 2018

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

INNHold	3
SAMMENDRAG	4
RÅDMANNENS KOMMENTAR	11
RAPPORTEN	13
1 Innledning	15
1.1 Formål og problemstillinger	15
1.2 Revisjonskriterier	15
1.3 Metode	16
1.4 Begreper.....	17
2 Fakta og vurderinger.....	22
2.1 Organisering av HMS-arbeidet i Stavanger kommune	22
2.2 Avvik	23
2.3 Varsling av kritikkverdige forhold	28
2.4 Konflikthåndtering	53
2.5 Aktuelle forhold vedr. varsling i Stavanger kommune	61
2.6 Annet som har fremkommet i forvaltningsrevisjonen.....	64
VEDLEGG	66

SAMMENDRAG

HOVEDBUDSKAP

- Stavanger kommune har gjennomgående gode rutinebeskrivelser for varsling og håndtering av avvik, varslingsaker og konflikter. Rutinene kan likevel med fordel oppdateres og gjøres bedre kjent i organisasjonen.
- Stavanger kommune kan i større grad nyttiggjøre seg avviksregistreringer i sitt forbedringsarbeid.
- 28 % av respondentene (579 ansatte) i den gjennomførte spørreundersøkelsen sier at de i forbindelse med arbeidet har observert eller opplevd mobbing, trakassering eller diskriminering. En og samme sak kan selvsagt ha blitt observert av flere. Spørreundersøkelsen har imidlertid en svarprosent på bare 25. Det er derfor ikke gitt at dette bildet er representativt for alle ansatte. Nasjonale undersøkelser viser noe av det samme bildet.
- Ca 20 % av de som har besvart undersøkelsen (399 ansatte) sier at de har varslet om kritikkverdige forhold. De fleste gjør det muntlig til nærmeste leder, men også en del til varslingsekretariatet via varslings- og avvikssystemet Synergi (161 ansatte). Når ansatte melder ifra, vil det nok ofte være uklart om det er et varsel, en avviksmelding eller en bekymringsmelding.
- Mange av sakene som kommer gjennom Synergi handler om konflikter i det psykososiale arbeidsmiljøet.
- En del tillitsvalgte er kritiske til lederes og arbeidsgivers håndtering av enkelte konfliktsituasjoner.
- Bedriftshelsetjenesten ser at det er varierende praksis og ulike kulturer for håndtering av konfliktsaker.
- Lederne gis opplæring og kompetanseutvikling også i håndtering av varslingsaker og konfliktsaker. Men vi ser at personlige egenskaper og lederadferd har avgjørende betydning når vanskelige saker skal takles.
- Rådmannen har oppmerksomhet rettet mot varslingsaker og konflikthåndtering og setter det på dagsorden i ulike sammenhenger.

RAPPORTEN

Kontrollutvalget vedtok den 14.02.17 en forvaltningsrevisjon om varsling og konflikt-håndtering. Formålet med dette prosjektet er å vurdere hvordan Stavanger kommune håndterer varslingsaker og konfliktsaker. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

Varsling

- Er kommunens rutiner og praksis klar i forholdet til forskjellen mellom avvik og varsling?

- Blir varslingssakene håndtert i tråd med kommunens rutine for varsling?
- Hvordan registreres varslingssaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Har ledere på ulike nivå tilstrekkelig kompetanse til å håndtere varslingssaker og til å ivareta ansatte som varsler?

Konflikter

- Hvordan håndteres konflikter?
- Har lederne god nok kompetanse til å håndtere konflikter?
- Er gjeldende rutiner tilstrekkelige til å håndtere konflikter?
- Har ledere på ulike nivå tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de ansatte som er involvert i en konflikt?

Prosjektet er avgrenset til å undersøke varsling fra kommunens egne ansatte og interne konflikter. Prosjektet tar ikke for seg konflikter mellom ansatte og brukere/innbyggere eller varslingssaker fra innbyggere/eksterne.

Denne rapporten baserer seg på

- En gjennomgang av sentrale dokumenter, lover, regler og rutiner.
- Intervjuer med enkelte varslere, alle hovedverneombudene, 12 hovedtillitsvalgte, bedriftshelsetjenesten, ansatte i HR-utvikling og HR-støtte, kommunens ledelse ved rådmannen, direktør helse/velferd og fagsjef skole og fagsjef barnehage.
- En spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunen, hvor 2064 har svart, noe som gir en svarprosent på 25. Dette representerer ca. 19% av de ansatte, fordi ansatte som ikke har egen mail-adresse ikke har fått undersøkelsen tilsendt. Det hadde vært ønskelig med en høyere svarprosent. I denne undersøkelsen kan det også stilles spørsmål ved om de som har svart, er representativ for alle ansatte. Man skal derfor ikke være for bastant i bruken av resultatene fra undersøkelsen.
- Av respondentene er ca. 20 % ledere (421).

Stavanger kommune har flere reglementer og rutiner knyttet til avvik og varsling. Disse er plassert i HMS-håndboken:

7.3.1 Melde avvik

7.3.2 Varsle om kritikkverdige forhold

7.3.3 Rutine for å behandle avvik

7.3.4 Behandle avvik ved innleie

7.3.5 Leders oppfølging av varsel

8.6 Vold og trusler - forebygging, håndtering og oppfølging

8.7 Mobbing og trakassering på arbeidsplassen

4.7.1 Konflikthåndtering - i personalhåndboken

HMS-arbeidet er i Stavanger kommune et linjeansvar, hvor virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten utøver sine tjenester i samsvar med lover og forskrifter, herunder at virksomheten driver et systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid. Den enkelte leder vil i f.eks. varslingsaker og konfliktsaker få støtte fra staben i personal- og organisasjonsenheten (HR) og bedriftshelsetjenesten.

AVVIK

Stavanger kommune har etablerte rutiner for melding og håndtering av avvik, i det vesentlige basert på meldingssystemet «Synergi». Forskjell på avvik og varslingsaker er ikke alltid like klart, og kan nok noen ganger avhenge av den enkeltes tolking og forståelse. Både bruk og oppfølging ser ut til å variere betydelig mellom de ulike virksomhetene i kommunen. Dette ser ut til å avhenge av hvilken kultur den enkelte enhet har på dette området.

- Rutinene som omhandler avvik bør oppdateres slik at de i større grad får frem konkret hva som skal gjøres når avvik behandles og hva som skal gjøres for å søke å forebygge at tilsvarende avvik skjer igjen.
- I dag går avvik til nærmeste leder og virksomhetsleder. Det er ansatte som opplever det vanskelig å melde avvik som omhandler leder, når det samtidig er leder som er mottaker av avviket. Her burde det vært en mulighet for at avvik som omhandler leder kan gå direkte til nivået over.
- Det er ulik praksis i virksomhetene, og vår gjennomgangen viser at ikke alle avvik blir behandlet. Dette er en viktig lederoppgave, og meldte avvik bør være et sentralt moment i Stavanger kommunes forbedringsarbeid.
- I dag er det medarbeidere som ikke benytter PC daglig, noe som gjør det vanskeligere å melde avvik. Det bør tilrettelegges for dette for eksempel ved en mobilapp.
- Stavanger kommune kan med fordel utarbeide en mal for en rutine som sikrer at rutinene har en lik form. Dette vil øke brukervennligheten, og gi en bedre struktur av innholdet.

Vi vil anbefale at:

- Stavanger kommune ajourfører sine avviksrutiner, og at man i dette arbeidet får tydeligere fram hva som skal gjøres når avvik behandles og at det skal vises til hva som kan gjøres for å forhindre lignende forhold senere.
- Når avviket omhandler en leder, bør det vurderes hvordan dette kan meldes til nivået over.
- Stavanger kommune sikrer at alle avviksregistreringer blir lukket, også de registreringene som ikke betraktes som avvik.
- Stavanger kommune tar avviksregistreringene mer aktivt i bruk i sitt forbedringsarbeid.

VARSLINGER

Rutinen for å melde varslingsaker gir en grei beskrivelse av hvordan varsler kan meldes. Flertallet av varslings sakene meldes muntlig til leder, noe som gir den utfordringen at dersom en skal kunne arkivere og rapportere på antall varsler, forutsetter dette at leder når han/hun har fått et muntlig varsel skriver dette ned og arkiverer. Kommunen har i dag ingen full oversikt over antall varslingsaker, og det rapporteres ikke på antall varslingsaker i tråd med rutine 7.3.2.

Ca. 40 prosent av de som hadde varslet (161 medarbeidere), oppga å ha varslet i Synergi/varslingskanalen, men kun 4 prosent (16 medarbeidere) som oppga å ha varslet varslingssekretariatet. Disse tallene skulle i utgangspunktet ha vært sammenfallende, men det er ikke sikkert at ansatte vet at dersom de varsler gjennom Synergi/varslingskanalen så er det varslingssekretariatet som mottar. Dette viser også at skillet mellom avviksmelding og varsling ikke alltid er like klart.

Det er en betydelig gruppe ansatte som oppgir at de har observert eller opplevd kritikkverdige forhold – 32% eller 648 ansatte. De fleste av disse oppgir at det dreier seg om mobbing, trakassering eller diskriminering av ansatte eller destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet (28 % eller 579 ansatte). Nasjonale undersøkelser viser noe av det samme bildet, men det bør være et prioritert område for arbeidsmiljøarbeidet i kommunen.

Det er også en betydelig gruppe ansatte som aktivt har varslet om kritikkverdige forhold – 20% eller 399 ansatte.

Når så pass mange ansatte oppgir at de har observert/opplevd eller varslet kritikkverdige forhold, kan dette tolkes på flere måter, både at kritikkverdige forhold i kommunen har et visst omfang, men også at det er en åpenhet for å kunne si fra.

Det ser ut til å være et rimelig sammenfall mellom den type kritikkverdige forholdene som de ansatte observerer/oplever og de forholdene det blir varslet om. Dette er i seg selv betryggende.

Mange av de kritikkverdige forholdene som observeres og varsles om har med mellommenneskelig, psykososiale og ledelsesmessige forhold å gjøre. Denne beskrivelsen bekreftes også i den aktuelle Fafo-rapporten.

Dette kan forstås som en endring av varslingsbildet, fra det opprinnelige, med saker av samfunnsinteresse til saker nå med mer intern interesse. En slik erkjennelse vil også kunne ha betydning for kommunens håndtering og rutiner for varslingsaker.

Etter vår vurdering kunne rutinene for leders oppfølging av varselet hatt en tydeligere beskrivelse av hvordan undersøkelser skal gjennomføres. Det bør komme tydelig frem når faktaundersøkelser skal gjennomføres og hvordan den skal gjennomføres og når andre undersøkelser skal brukes Dette kan gjøre det enklere både for den som varsler og for leder som skal behandle varselet.

I rutinene er det gjort et klart skille mellom en klage, som angår varsleren selv og et varsel, som angår andre. En av begrunnelsene for dette er at hvis man selv er involvert, vil man være part i saken.

Dette spørsmålet er tatt opp i Trygstad/Ødegård: Varsling i Sandnes kommune – omfang rutiner og håndtering – s18:

«Dette er i samsvar med forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Her framgår det at det det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om, er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt (Trygstad et al. 2014).»

Dette skillet vil også stille spørsmål ved om den som sier fra om kritikkverdige forhold som er begått mot en selv, og altså er klager, vil være beskyttet av Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.

Det som framstår som et viktig moment etter vår gjennomgang er at kommunen må sikre at man i mottak og oppfølging av denne type saker ikke blir så opptatt av benevnelse og formalia at den ansatte oppfatter det som en avvisning.

Det er også viktig at rutinene ajourføres jevnlig, slik at de til en hver tid er oppdatert, både faglig og praktisk.

Ved vår gjennomgang av saker fra varslingssekretariatet bekreftes inntrykket av at varsling ofte dreier seg om interne forhold knyttet til psykososialt arbeidsmiljø, gjerne med ledelsesutøvelse eller lederadferd som et medvirkende moment. Slike saker vil selvsagt kunne ha innvirkning på tjenesteutøvelse og tjenestekvalitet. Men vi mener at det kan være behov for en gjennomgang av kommunens rutiner for varsling og varslingshåndtering for å sikre at disse er utformet på en best mulig måte for å takle varsler om arbeidsmiljø eller personalkonflikter.

Innholdet i varslingssaker må kartlegges, og det finnes ulike måter å håndtere dette på. I noen saker bruker kommunen faktaundersøkelser, som er svært tid- og arbeidskrevende. Disse undersøkelsene, som gjennomføres av HR støtte, settes i verk for å kartlegge hva som har skjedd eller hva som er sant eller usant – for å få fram fakta. Dermed er faktaundersøkelsen i seg selv ikke konfliktløsende, den kan i enkelte tilfeller tvert i mot fungere eskalerende. Når faktaundersøkelsen er gjennomført er det viktig at kommunens videre håndtering eller tilnærming til varslingssaker også fungerer konfliktløsende.

En del varslingssaker er veldig grundig behandlet, og de fleste saker er ulik og må få sitt eget løp. Det kan likevel være verdt å vurdere om behandlingsforløpet bør beskrives nærmere, bl.a. ved å klargjøre når en bør bruke de ulike undersøkelsene og en nærmere beskrivelse av hva som vil skje etter at arbeidsgiver har mottatt et varsel. I gjennomgangen vår ser vi at en del av rutinene kan forenkles og forbedres. Kommunen bør også ha bedre system for oppdatering av rutiner.

Vi vil peke på at tidsaspektet er viktig i varslings- og konfliktsaker. Kommer man raskt inn i saken, er mulighetene for en løsning bedre. Det er derfor av betydning at de tidsfristene som er gitt i rutinene blir overholdt.

Vi vil anbefale:

- At varslingsrutinene gjøres tydeligere med tanke på hvordan sakene skal gripes an og hvilke typer undersøkelser som skal vurderes.
- At kommunen vurderer om skillet mellom klage og varslingsfungerer hensiktsmessig.
- At kommunen vurderer om varslingsrutinene i tilstrekkelig grad er innrettet mot håndtering av konflikter i det psykososiale arbeidsmiljøet.
- At kommunen styrker sitt arbeid for å forhindre mobbing, trakassering og destruktiv ledelse.

VARSLINGSKULTUR

I spørreundersøkelsen vurderer de ansatte varslingskulturen i kommunen til å være «midt på treet» - med en verdi på 3,9.

Det er også en gruppe ansatte som viser til at varslingen fikk negative konsekvenser for dem, selv om den langt største gruppen varslere angir at saken ikke fikk noen konsekvenser for dem.

Når varslingsaker i dag ofte dreier seg om konflikter i det psykososiale arbeidsmiljøet, vil nok de ansattes vurdering av varslingskulturen være preget av hvor man befinner seg i en eventuell konflikt.

Det er vår vurdering at varslingskulturen og negativ respons overfor varslerne vil variere sterkt fra arbeidsplass til arbeidsplass og fra situasjon til situasjon.

Det ser ut til at lederne gjennomgående har innsikt i rutiner og arbeidsmåter, men i denne typen saker er ikke den formelle kompetanse tilstrekkelig, mye avhenger av personlige egenskaper og om lederadferden er hensiktsmessig i den aktuelle situasjonen.

Vi legger merke til at noen av de hovedtillitsvalgte er kritisk til leders og arbeidsgivers håndtering i enkelte situasjoner. Vi har i dette prosjektet ikke kartlagt alle sider i enkeltsaker, og har ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner, men kritiske vurderinger fra hovedtillitsvalgte er i seg selv et grunnlag for kommunen å arbeide videre på.

Vi vil anbefale:

- At rådmannen i sine drøftinger med hovedtillitsvalgte, verneombud og bedriftshelsetjenesten, tar opp de forholdene som framkommer i denne rapporten, for å sikre en lav terskel for å si fra om kritikkverdige forhold i kommunen.
-

KONFLIKTHÅNTERING

Stavanger kommune innførte i 2017 en ny rutine for konflikthåndtering. Rutinen er blitt rimelig kjent i organisasjonen, men det er fortsatt behov for omtale, slik at alle ansatte er kjent med denne.

Omfanget av konflikter i Stavanger kommune kan uttrykkes ved at 20% av respondene i spørreundersøkelsen (422 medarbeidere) angir at det eksisterer konflikter som er ødeleggende for arbeidsmiljøet/tjenesteutøvelsen. Men andel ansatte som oppgir at de faktisk er i konflikt er 4,1 % (84 medarbeidere).

Lederne vurderer sin egen kompetanse til å løse konflikter som rimelig god, mens de tillitsvalgte vurderer denne noe lavere, men likevel god. Også når det gjelder konflikthåndtering vil ikke lederens formelle kompetanse være den eneste målestokken, men også personlige egenskaper og lederadferd. Tillitsvalgte pekte også på at ledernes vilje til å ta på seg belastningen med å gå inn i konfliktsaker kan variere betydelig.

De tillitsvalgte/verneombudene gir lederne en rimelig god tilbakemelding på deres måte å håndtere konfliktsaker. Minst fornøyd er de med ledernes evne til å ivareta de ansatte i konflikten. Dette bildet bekreftes også av de ansatte selv. Lederne peker på at det kan være vanskelig å løse konflikter på en slik måte at alle involverte føler seg godt ivaretatt.

Vi vil anbefale:

- At Stavanger kommune styrker arbeidet med å gjøre rutinen for konflikthåndtering bedre kjent blant de ansatte.
- At kommunen i sine lederutviklingsprogram tar opp spørsmålet om hvordan lederne kan ivareta ansatte i konflikt på en best mulig måte.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar – datert 04.01.2018:

FORVALTNINGSREVISJON - VARSLINGSRUTINER OG KONFLIKTHÅNDTERING. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Stavanger kommune ønsker å være en lærende organisasjon med kultur for åpenhet. Det handler om å forstå og anerkjenne ulike synspunkter, får frem uenighet og fremme læring og utvikling. Det skal være rom for og oppleves trygt å ytre seg om ulike tema og å varsle om kritikkverdig forhold. Det skal stimuleres til å melde avvik for å forebygge og forbedre.

Stavanger kommune har over flere år utarbeidet og forbedret rutiner, systemer og prosedyrer og gjennomført kurs og opplæring for å sikre kompetanse og legge grunnlag for kontinuerlig forbedring. Organisasjonens kultur og arbeidet med holdninger er også viktig, og rådmannen har satt varsling og trakassering, avvik og forbedring på dagsorden gjennom blogger og foredrag på en rekke arenaer både med medarbeidere, vernetjenesten, tillitsvalgte og ledere, noe som også framgår av forvaltningsrapportens hovedbudskap.

Varsling, avvik og konflikter er komplekst og krevende å håndtere. Varslings- og konfliktsaker berører ansatte på ulike måter, og håndtering av slike saker krever også kompetanse og varsomhet, for å sikre en forsvarlig og tillitsskapende behandling. Rådmannen gir betydelig opplæring og kompetanseutvikling i slike saker. Forvaltningsrevisjonens rapport gir nyttige bidrag i det kontinuerlige arbeidet med å forbedre retningslinjer, rutiner og opplæring knyttet til dette området.

I en stor og kompleks organisasjon som Stavanger kommune vil mellommenneskelige samhandlingsutfordringer og konflikter være uunngåelige. Rådmannen har som mål at alle saker, enten dette gjelder avvik, konflikter, klager eller varsling, blir behandlet på en saklig, god og rettvis måte for alle parter. I stor grad lykkes kommunen med dette, noe også rapporten viser. Det er imidlertid naturlig at det er konfliktsakene som får størst oppmerksomhet. Videre er det gjerne også slik at tillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten blir engasjert i tilfeller hvor situasjoner er fastlåst og gjerne har eskalert til konflikter. Tilbakemeldinger som fremkommer i rapporten må naturlig nok vektas deretter

Spørreundersøkelsen som i rapporten har en svarprosent på i realiteten 19 % er også forbundet med betydelig usikkerhet og med det også en usikkerhet om i hvor stor grad

resultatene fra spørreundersøkelsen er representative. Resultatene gir imidlertid indikasjoner på hvilke områder Stavanger kommune må være spesielt oppmerksom på.

Det påpekes i flere Fafo-rapporter (Trygstad et al. 2014, 2016, 2017) at det ikke er like lett å trekke grensen mellom hva som er kritiske ytringer, avvik og hva som er varsling. Stavanger kommune erfarer også dette, og resultatene fra spørreundersøkelsen i rapporten viser det samme. Dette området vil alltid være komplekst og utfordrende å skille mellom. Kommunen vil imidlertid jobbe kontinuerlig med å finne metoder for å tydeliggjøre dette, i tillegg til at det er et oppmerksomhetsområde ved innføring av nytt avviks- og forbedringssystem.

Flere ansatte rapporterer i undersøkelsen at de har observert eller opplevd kritikkverdige forhold som mobbing, trakassering, diskriminering eller destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet i løpet av de tre siste årene. Rapporten viser omtrent samme resultat som nasjonale undersøkelser både generelt og for kommuner og fylkeskommuner spesielt (Trygstad 2016, 2017). Dette understreker betydningen av at arbeidsgiver må ha kontinuerlig oppmerksomhet mot temaet.

Rådmannen vil gå grundig igjennom alle revisjonens anbefalinger med sikte på forbedring innenfor aktuelle områder. Resultater fra kommunens medarbeiderundersøkelse og internkontroll HMS gir i tillegg kommunen tilbakemelding på områder som omhandler varsling og konflikthåndtering og resultatene fra dette vil også bli brukt som grunnlag for kontinuerlig forbedring. Følgende forbedringsområder er imidlertid allerede igangsatt eller identifisert:

- Det er startet en kunnskapsbasert anskaffelse av nytt avviks- og forbedringssystem (som også inneholder varslingsmodul). Stavanger kommune har planlagt en dialogkonferanse med leverandører for å sikre et system tilpasset behovene til organisasjonen, samt ønsket funksjonalitet. Det er forventet at nytt system vil ivareta de anbefalinger som fremkommer av revisjonsrapporten.
- Retningslinjer for håndtering av avvik, varslingssaker og konfliktsaker vil bli gjennomgått og Stavanger kommune vil vurdere hvordan avviksregistreringer bedre kan benyttes i forbedringsarbeidet.
- Ivaretagelse av den ansatte under konflikt blir inkludert som en del av kurs i konflikthåndtering og som en del av lederutviklingsprogram.
- Rutiner for konflikthåndtering skal gjøres bedre kjent i organisasjonen. Det er allerede fastlagt to kurs i konflikthåndtering våren 2018.
- Oppfølging av individuelt sykefravær er av avgjørende betydning, også i forebygging av konflikter. Praksis og rutiner for individuell sykefraværsoppfølging i Stavanger kommune vil bli gjennomgått og vurdert.
- Sammensetningen av varslingssekretariatet vil bli vurdert, herunder regionalt samarbeid

Med hilsen

Per Haarr
Ass. rådmann

Gunn Claire Westad
Direktør Strategi og styring

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok den 14.02.17 en forvaltningsrevisjon om varsling og konflikt-håndtering. Formålet med dette prosjektet er å vurdere hvordan Stavanger kommune håndterer varslingssaker og konfliktsaker. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

Varsling

- Er kommunens rutiner og praksis klar i forholdet til forskjellen mellom avvik og varsling?
- Blir varslingssakene håndtert i tråd med kommunens rutine for varsling?
- Hvordan registreres varslingssaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Har ledere på ulike nivå tilstrekkelig kompetanse til å håndtere varslingssaker og til å ivareta ansatte som varsler?

Konflikter

- Hvordan håndteres konflikter?
- Har lederne god nok kompetanse til å håndtere konflikter?
- Er gjeldende rutiner tilstrekkelige til å håndtere konflikter?
- Har ledere på ulike nivå tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de ansatte som er involvert i en konflikt?

Prosjektet er avgrenset til å undersøke varsling fra kommunens egne ansatte og interne konflikter. Prosjektet vil ikke ta for seg konflikter mellom ansatte og brukere/innbyggere eller varslingssaker fra innbyggere/eksterne.

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Arbeidsmiljøloven kapittel 2A¹ og § 1-1, § 4-1 og 4-3.
- Veileder: Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen utgitt av KS.

¹ Kapittel 2A ble tilføyd ved lov 16.06.17 nr. 42. Tidligere var varsling omtalt i § 2-4.

- Etisk standard for ansatte og folkevalgte.
- 7.3.1 i HMS-håndboken: «Melde avvik».
- 7.3.2 i HMS-håndboken: «Varsle om kritikkverdige forhold».
- 7.3.3 i HMS-håndboken: «Rutine for å behandle avvik»
- 7.3.5 i HMS-håndboken: «Leders oppfølging av varsel».
- 8.7 i HMS-håndboken: «Mobbing og trakassering.»
- 4.7.1 i Personalhåndboken: «Rutine for konflikthåndtering».

En nærmere beskrivelse av bakgrunn/utledning til det enkelte revisjonskriterium fremkommer i fakta- og vurderingsdelen.

1.3 METODE

I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet ulike metoder:

- Det er gjennomgått sentrale dokumenter som rutiner, avviksmeldinger, varslingsaker o.l.
- Det gjennomført intervjuer med:
 - alle hovedverneombudene
 - 12 hovedtilltsvalgte².
 - enkelte ansatte og leder i bedriftshelsetjenesten
 - ansatte i HR-utvikling og HR-støtte
 - barnehagesjef
 - skolesjef
 - direktør helse/velferd
 - rådmannen
 - enkelte varslere
- Det ble sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunen. Det ble lagt ut informasjon om undersøkelsen på kommunens intranettside. Undersøkelsen var anonym. De som ikke hadde svart innen en uke, fikk en purre e-post. Undersøkelsen ble sendt ut til 8136 ansatte, og 2064 svarte på undersøkelsen. Dette utgjør en svarprosent på 25. Dette representerer ca. 19% av de ansatte, fordi ansatte uten egen PC ikke har fått tilsendt undersøkelsen. Det hadde vært ønskelig med en høyere svarprosent. I denne undersøkelsen kan det også stilles spørsmål ved om de som har svart, er representativ for alle ansatte. Man kan derfor ikke være for bastant i bruken av resultatene fra undersøkelsen.
Av respondentene er ca. 20 % ledere

I dette prosjektet har vi ikke kartlagt eller vurdert varslingsaker ute i enhetene, hvis disse ikke er blitt registrert i Synergi.

² Kommunen har medlemmer organisert i 29 ulike fagforeninger. Representanter i fra alle fagforeningene fikk tilbud om å delta på intervju. Det var noen få fagforeninger som oppga at de ikke hadde noe å bidra med og som valgte å ikke stille.

Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg.

Dette prosjektet har vært spesielt utfordrende og vi har fått tilbakemeldinger på utkast til rapport fra forskningsleder i Fafo, Sissel Trygstad.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.4 BEGREPER

I denne rapporten bruker vi begrepet ansatte og medarbeider på følgende måte:

Ansatte: Ansatte i Stavanger kommune som enten har lederansvar eller ansatte som ikke har lederansvar.

Medarbeider: Ansatte som ikke har lederansvar.

AVVIK

I Stavanger kommune sin rutine **7.3 Avvik, varsling og ytringer** omtales avvik slik:

«Avvik er brudd på lover, forskrifter eller avtaleverk, brudd på egne internkontroll/HMS-prosedyrer, feil/mangler, personskader, nestenulykker, vold og trusler, utilfredsstillende forhold. Alle ansatte har plikt til å melde fra om avvik til nærmeste leder. Leder har ansvar for å følge opp avviksmeldingen.

Innmelding og systematisk registrering av avvik gjør det mulig å forebygge uønskede hendelser og forbedre arbeidsmiljøet på en systematisk måte. Registrering av avvik skal sikre:

- riktig oppfølging av den skadede, kollegaer og brukere
- den ansattes rettigheter etter folketrygden
- intern oppfølging i Stavanger kommune for å kunne forebygge at personskader, sykdom og uønskede hendelser oppstår i forbindelse med arbeidet.
- at arbeidsgiver overholder registreringsplikten - AML §5-1
- at arbeidsgiver overholder meldeplikten - AML §5-2
- at riktig informasjon blir gitt til eksterne instanser»

VARSLING

I veilederen «**Ytringsfrihet og varsling**» fra **KS** omtales varsling slik:

«Varslingsreglene er hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel 2 A. En varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes. Varslingen kan fremmes muntlig eller skriftlig. Innholdet i en varsling er ikke klart definert i loven og det kan i praksis ofte være uklart om det faktisk dreier seg om en varsling. Varslinger kan grense mot avvik, tips og andre meldinger. Det er innholdet som avgjør om det dreier seg om varsling. Varslingsregle-

ne skal bidra til at kritikkverdige forhold kommer frem i lyset slik at arbeidsgiver kan gjøre noe med det. Se arbeidsmiljøloven § 2A-1 første ledd. Mange ansatte kjenner ikke varslingsreglene. Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avviksrapporing eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslingssituasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike diskusjoner.

Kritikkverdige forhold kan være lovbrudd eller straffbare forhold. Det kan også være brudd på interne regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Hva som er kritikkverdige forhold bør diskuteres på den enkelte arbeidsplass.»

I sin rutine **7.3.2 Varsle om kritikkverdige forhold** omtaler Stavanger kommune varsling slik:

«Varsling er å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Med kritikkverdige forhold menes brudd på lover, interne regler, etisk standard eller allment aksepterte etiske normer. Ved mobbing og trakassering og fare for liv eller helse har du en plikt til å melde fra.

Viktig å varsle

Det er viktig og ønskelig at du som ansatt varsler om kritikkverdige forhold, slik at forholdene kan rettes opp.»

Fafo har i 2017 utgitt rapporten «Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner». Her drøftes bl.a. forskjellen mellom varsling og kritiske ytringer:

«Det er ikke alltid like lett å trekke grensen mellom hva som er kritiske ytringer, og hva som er varsling. Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer Sivilombudsmannen 19.4.2013 (sak 2012/103). Varsling forekommer når noen sier ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistleblowing) (Trygstad et al. 2014, side 22).»

Denne Fafo-rapporten har også en interessant figur som viser forholdet mellom interne og eksterne varslinger, grensedragning mellom ytring, klage og varsling, og også om forskjellen på interne forhold og forhold av allmenn, samfunnsmessig interesse. Denne figuren finnes i rapportens vedleggsdel.

FAKTAUNDERSØKELSE

I Arbeidstilsynet sin brosjyre om faktaundersøkelse står det: *“Dersom arbeidsgiver oppdager eller får melding om at noen opplever seg mobbet eller trakassert vil det normale være å vurdere om dette er en sak som kan løses gjennom samtale eller arbeidsmiljømekling. Dersom man ikke avdekker problemet tidlig er man imidlertid ofte forbi det stadiet hvor dette er mulig. Mobbesaker innebærer ofte at den som føler seg mobbet er nedbrutt, fortoilet, kanskje også sykemeldt. Det å innkalle partene til samtale eller mekling kan bli oppfattet som et nytt overgrep. Der dette er tilfelle må arbeidsgiver vurdere en annen måte å håndtere klagen og mobbesaken på.*

Dersom arbeidsgiver unnlater å handle i denne situasjonen, løses saken ofte med at den som er utsatt for mobbing støtes ut”.

Stavanger kommune benytter i dag i faktaundersøkelse³ som metode for å blant annet undersøke saker som omhandler anklage om trakassering, mobbing, diskriminering. Metoden benyttes for å få frem og dokumentere de faktiske forholdene omkring fremsette påstander. Undersøkelsen, som gjennomføres av HR støtte, baserer seg på kartleggingssamtaler med de involverte og eventuelle vitner og/eller andre som besitter relevant informasjon. Skriftlige eller elektroniske dokumenter i saken brukes også. På grunnlag av tilgjengelige data, vurderes det om sannsynliggjorte handlinger og situasjoner er å anse som brudd på arbeidsmiljøloven. Ifølge Einarsen m. flere er faktaundersøkelsen i utgangspunktet en undersøkelse for hvordan arbeidsgivere kan håndtere påstander om mobbing og trakassering på en slik måte at det er mulig å sette punktum i saken og samtidig ivareta arbeidsmiljølovens bestemmelser og begge parter interesser og rettssikkerhet på en god måte.

KONFLIKTER OG KONFLIKTHÅNTERING

Idebanken (Inkluderende arbeidsliv) omtaler konflikter og konflikthåndtering slik:⁴

«En konflikt kan defineres som et motsetningsforhold der partene er mer eller mindre bevisst på at dersom den enes mål innfris, vil den andres mål oppnåelse være truet eller hindret (Sørensen og Grimsmo, 2001). Det kan være en motsetning mellom to eller flere parter behov, ønsker eller verdier. Eller det kan være en uenighet hvor en eller flere personer blir følelsesmessig involvert.»

«Alle arbeidsplasser har en kultur med normer, regler og verdier. Disse er mer eller mindre usynlige og uformelle. Likevel er de med på å regulere uenighet og konflikter som oppstår. Det handler ofte om hva som er passende å gjøre og hva som er normalt. I noen kulturer sørger slike sosiale regler for at uenighet blir løst på en god måte. Men det motsatte kan også være tilfellet. En kultur kan ha sider ved seg som fremmer konflikter. Mye i kulturen kan påvirkes. Kulturen på arbeidsplassen er derfor et ledelsesspørsmål.»

Rutine 4.7.1 Konflikthåndtering i Stavanger kommunes personalhåndbok angir:

«Målet med rutinen er å

- forebygge, avdekke og stanse konflikter.
- sikre god konflikthåndtering.
- Konflikthåndtering

En konflikt kan defineres som et motsetningsforhold der partene er mer eller mindre bevisst på at dersom den enes mål innfris, vil den andres mål være truet eller hindret (Sørensen og Grimsmo).

³ Ståle Einarsen, Harald Pedersen og Helge Hoel (2016): Faktaundersøkelse – metodikk i vanskelige arbeidsmiljø saker. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.

⁴ Idebanken: Konflikthåndtering på arbeidsplassen (2016)

Konflikter trenger ikke være destruktive. Konflikter kan være en kilde til problemløsning, læring, utvikling og samarbeid. Men vedvarende uløste konflikter tar energi og ressurser og kan bli en belastning for arbeidsmiljøet. Leder bør vurdere nøye hvilke situasjoner man går inn i. I konflikthåndtering er det ikke et mål at alle konflikter skal løses. Enkelte ganger må vi akseptere at man er uenig.

Noen ganger vil en konflikt kunne utvikle seg til mobbing og trakassering.»

«Leder er ansvarlig for håndtering og saksbehandler i konflikter. Det er leders plikt å iverksette de tiltak som er nødvendige for å forebygge og håndtere konflikter. Lenke til flytskjema «saks- gang ved konflikter.»

«Saksgang ved konflikthåndtering

Konflikter bør tas opp på en åpen og ærlig måte med den eller de det gjelder. De som er involvert bør lytte og si sin mening, forklare hvordan de tenker og oppmuntre den eller de andre til å gjøre det samme. Det øker sjansen for at konflikter løses og misforståelser blir oppdaget.

Dersom en konflikt ikke blir løst, har nærmeste leder et ansvar for å håndtere konflikten videre. Som leder skal du undersøke hvem som er direkte part i konflikten. Prøv alltid å løse konflikten på lavest mulig nivå. Unngå raske konklusjoner, og unngå å ta parti for en av partene. Sørg for at partene kommer sammen og snakker med hverandre så tidlig som mulig i konflikten. Partene har et selvstendig ansvar for å delta for å finne løsninger på konflikten. Dette ansvaret må gjøres tydelig for partene. Arbeidsgiver må sørge for at saken er tilfredsstillende belyst før man sammen med partene finner en måte å løse konflikten på.

God saksbehandling skal legges til grunn ved håndtering av konflikter. Det betyr at le-der skal dokumentere saksbehandlingen. I innkalling til samtale skal det være en agenda. Det skal settes opp en skriftlig avtale om hva en er blitt enige om. I avtalen skal det framgå hva som er besluttet, hvem som har ansvar for hva, hvordan brudd på avtalen skal håndteres og når og hvordan avtalen skal evalueres. Når en arbeidstaker, som er part i en konflikt, blir innkalt til samtale med sin leder, kan vedkommende be om å ha med seg en tillitsvalgt eller annen person som vedkom-mende har tillit til. Den ansatte skal informeres om dette i innkallingen. Leder kan be om råd og hjelp til slike samtaler, for eksempel fra sin leder, HR- rådgiver eller BHT.»

I sitt arbeid med konflikter og arbeidsmiljø saker legger Stavanger kommune til grunn Ståle Einarsens anbefalinger i «Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet» og «Faktaundersøkelse. Arbeidsmetodikk i vanskelig arbeidsmiljø saker.»

VIKTIGE BESTEMMELSER I ARBEIDSMILJØLOVEN

§ 4-1. Generelle krav til arbeidsmiljøet

- (1) Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

§ 3-1. Krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

- (1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivare tatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

§ 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

§ 2-3. Arbeidstakers medvirkningsplikt

- (1) Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 ORGANISERING AV HMS–ARBEIDET I STAVANGER KOMMUNE⁵

HMS-arbeidet er et linjeansvar, hvor virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten utøver sine tjenester i samsvar med lover og forskrifter, herunder at virksomheten driver et systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid.

Stavanger kommunes håndbok internkontroll HMS utgjør rammene for Stavanger kommunes overordnede HMS-system. Den enkelte virksomhet skal i tillegg utarbeide ett HMS-system tilpasset virksomheten.

Innenfor tjenesteområdet «Personal og organisasjon» skal «HR-utvikling» bidra til at Stavanger kommune er en handlekraftig organisasjon og en attraktiv arbeidsgiver. Avdelingen legger premissene for HR-arbeidet i Stavanger kommune, gjennom utvikling av strategier og planer innenfor HR-området. «HR- utvikling» har også ansvar for å utvikle og prioritere tiltak som skal gjennomføres innenfor daglig og strategisk personalledelse. «HR-støtte» skal støtte ledere gjennom rådgivning, veiledning og generell bistand innenfor daglig og administrativ personalledelse. «HR-støtte» skal også gi ledere rådgivning i det daglige HMS-arbeidet. «HR-støtte» skal tilrettelegge for og gjennomføre profesjonelle personal- og arbeidsgiverprosesser. Dette inkluderer et ansvar for at lov og internt regelverk følges.

Stavanger kommunes bedriftshelsetjenesten (BHT) har en fri og uavhengig rolle i helse- og arbeidsmiljøspørsmål, og er derfor organisert med rådgivere i en egen enhet. Bedriftshelsetjenesten har en rådgivende rolle overfor arbeidsgiver, arbeidstaker og vernetjenesten. BHT har en særskilt avtale med kommunale foretak og private sykehjem. Bedriftshelsetjenesten er godkjent av Arbeidstilsynet.

Bedriftshelsetjenesten bistår virksomhetene i det helsefremmende og forebyggende helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet innen hovedområdene:

Kartlegging og risikovurdering

- arbeidsmedisin og arbeidshelse
- sykefraværsoppfølging og funksjonsvurderinger
- fysisk arbeidsmiljø, yrkeshygiene og ergonomi
- psykososialt- og organisatorisk arbeidsmiljø
- systematisk HMS-arbeid

Stavanger kommune har et overordnet hovedarbeidsmiljøutvalg og seks arbeidsmiljøutvalg fordelt på tjenesteområdene bymiljø og utbygging, kultur og byutvikling, økonomi og rådmann, oppvekst, levekår og personal og organisasjon⁶. I tillegg har en et

⁵ Kilde: Stavanger kommunes intranettsider

⁶Håndbok internkontroll HMS - Kapittel 6 Organisering

arbeidsutvalg bygg for oppvekst og levekår. Ved den enkelte virksomhet skal det i tillegg være en HMS-gruppe⁷ hvor blant annet leder og verneombud skal delta.

Stavanger kommune opprettet 01.10.08 et varslingssekretariat som består av en representant fra arbeidsgiver, en fra verneombudstjenesten og en ekstern representant. Varslingssekretariatet er opprettet for å motta varsler når varsling gjennom andre kanaler ikke fører fram, eller at arbeidstaker ikke ønsker å varsle gjennom de ordinære varslingskanalene.

2.2 AVVIK

2.2.1 RUTINER OG PRAKSIS VEDRØRENDE AVVIKSMELDINGER

Som en del av virksomhetens HMS-arbeid skal virksomheten, i tråd med arbeidsmiljøloven § 3-1 nr 2 e ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov. Dette innebærer at kommunen må ha en rutine for å håndtere avvik.

Revisjonskriterier

- Stavanger kommune skal ha en implementert rutine for å melde og håndtere avvik.
- Rutinene skal være så tydelig at man så langt som mulig kan vite når noe skal meldes som et avvik og noe skal rapporteres som en varslingsmelding.

RUTINER

Stavanger kommune har flere rutiner knyttet til avvik og varslingsmeldinger. Disse er plassert i HMS-håndboken:

7.3.1 Melde avvik

7.3.2 Varsle om kritikkverdige forhold

7.3.3 Rutine for å behandle avvik

7.3.4 Behandle avvik ved innleie

7.3.5 Leders oppfølging av varsel

MELDE AVVIK

Rutine 7.3.1 «Melde avvik» omhandler hvordan en skal gå frem når avvik skal meldes. Det fremkommer at følgende avvik skal meldes:

- skade
- tilløp til skade
- utilfredsstillende forhold

⁷ Virksomheter med flere enheter hvor enhetene ikke er samlokalisert og det er hensiktsmessig ut fra risikofaktorer i arbeidsmiljøet, skal opprette en HMS-gruppe pr enhet.

- brudd på regler for informasjonssikkerhet

Som hovedregel skal den som oppdager et avvik prøve å løse problemet selv, for deretter å melde fra til leder. Avvik skal meldes elektronisk i Synergi, som er tilgjengelig gjennom kommunens intranett.

I rutinen står det ikke at melding om utilfredsstillende forhold kun skal være relatert til HMS, men når en går inn på det elektroniske skjemaet er det kun mulig å krysse av for forhold som gjelder HMS, med unntak av at det er en rubrikk for å melde inn forbedringsforslag. Innenfor levekår meldes pasientavvik i fagsystemet Cosdoc. Levekår har et egen kvalitetsutvalg som gjennomgår alvorlig pasient/brukeravvik. Utover dette har ikke kommunen noe fast system for å melde kvalitetsavvik.

I samme rutine er det angitt at leder har ansvar for å følge opp avviksmeldingene. Men revisjonen har fått oppgitt at dersom den som melder avvik krysser av for at en hendelse var eller kunne blitt «lite alvorlig», blir avviksmeldinger, som gjelder tilløp til skade, eller utilfredsstillende forhold automatisk lukket, og dermed ikke behandlet. Det står imidlertid ingen ting om dette verken i 7.3.1 i HMS-håndboken: «*Melde avvik*» eller rutine 7.3.3 i HMS-håndboken: «*Rutine for å behandle avvik*». Alle avvik, også de som blir automatisk lukket, blir sendt til avdelingsleder, arbeidsplassens verneombud og til virksomhetsleder dersom virksomhetsleder har tilgang.

Enkelte av våre informanter oppgir at de trodde at avvik som de meldte som alvorlig, gikk videre i organisasjon slik at lederne på høyere nivå ble orientert om avviksmeldingen. Dette er imidlertid ikke tilfellet, da verken fagsjef eller kommunaldirektører får melding om avvik meldt i virksomhetene.

Noen av avvikene som meldes, omhandler leder, og bedriftshelsetjenesten stiller spørsmål ved leders habilitet til å behandle disse avvikene. Flere tillitsvalgte påpeker også at det er vanskelig for ansatte å melde avvik dersom avviket omhandler ledelsen, da avviket går til leder. Både bedriftshelsetjenesten og noen tillitsvalgte uttrykte at dette kan føre til at avvik ikke blir rapportert.

Gjennom intervjuer har vi fått oppgitt at det er ansatte som i sitt daglige arbeid ikke har lett tilgang på PC, og dermed ikke melder avvik. Noen uttrykker at dette kunne vært løst dersom en hadde en app hvor avvik kunne meldes.

Her skal det også nevnes at Stavanger kommune er inne i en prosess hvor man vurderer innføring av et nytt avvikssystem.

BEHANDLING AV AVVIK

Stavanger kommune har en egen rutine for behandling av avvik (7.3.3). Saksbehandlingen av avviket skal skje i Synergi. I rutinen står det at leder snarest skal følge opp

avviksmeldingen, informere den som meldte om avviket og orientere verneombudet. I tillegg skal avviksrapporter legges frem i HMS-gruppen. Når leder har behandlet avviket går det ikke automatisk en kopi til den som meldte avviket.

Rutinen for behandling av avvik fokuserer i stor grad på hva leder skal gjøre dersom det skjer en personskade. Rutinen inneholder lite om hvordan andre avvik konkret skal følges opp/behandles eller hva Stavanger kommune skal gjøre for å hindre at slike avvik skjer igjen og lærer av avviket.

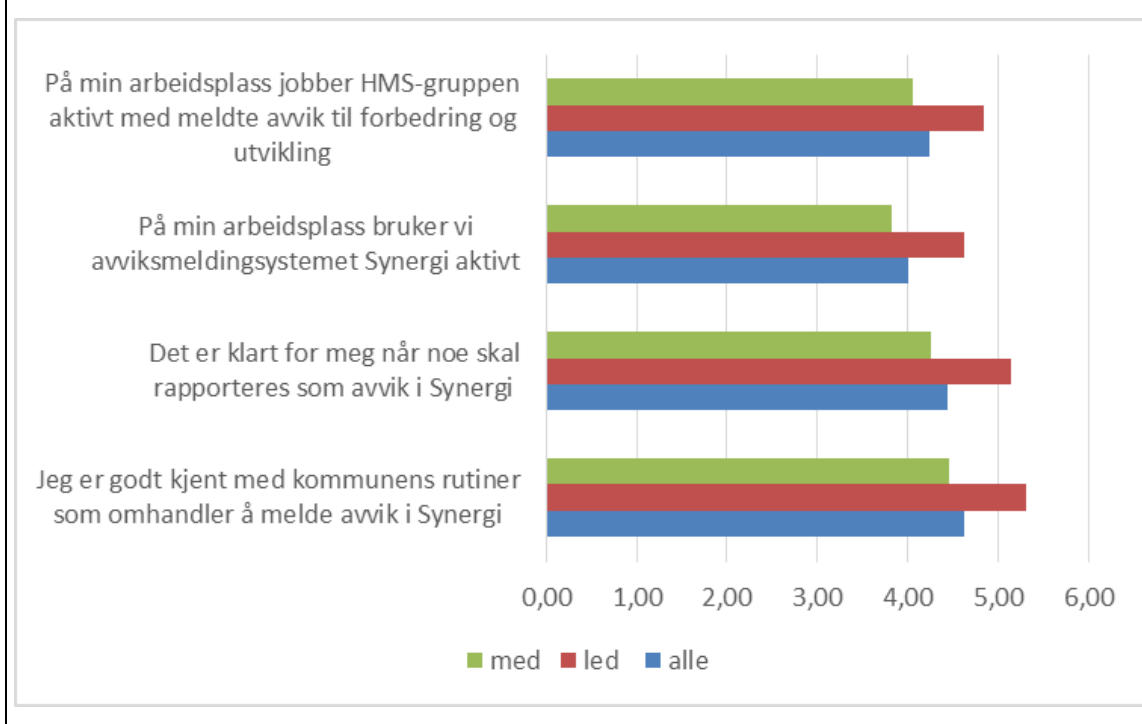
Rådmannen uttrykker at avviksrutinene fungerer i varierende grad. Han oppgir at det er kulturforskjeller i kommunen med tanke på avviksrapportering, der levekår er det tjenesteområdet hvor avviksmeldinger i størst grad blir brukt. Rådmannen oppgir at for noen er nok brukerterskelen høy, men at dette også kan ha sammenheng med hvor ofte en bruker systemet.

Rådmannen uttrykker at ledere skal ta imot avvik, få de registrert hvis de ikke er meldt og vurdere og behandle avvikene.

Bedriftshelsetjenesten opplyser at flere ansatte har fortalt at de har meldt avvik i Synergi uten at avviket har blitt behandlet eller forholdet har blitt bedre. Bedriftshelsetjenesten oppgir at håndteringen av avvik kunne vært bedre, og de ser at enkelte meldte avvik til slutt ender som varslingsaker. Bedriftshelsetjenesten oppgir at det er viktig at ansatte som melder fra om saker blir hørt. Bedriftshelsetjenesten sitter med et inntrykk av at det er varierende kultur for forbedringsarbeid. Noen jobber godt, mens det andre steder er rom for forbedring. Avvik bør inngå som en av HMS-indikatorene på lik linje med sykefraværstatistikk.

I spørreundersøkelsen måtte ansatte ta stilling til noen påstander knyttet til avvik:

Figur 1 – Påstander knyttet til avvik. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N= 2057
Skala: Helt enig = 6, helt uenig = 1.



Figuren viser at en stor del av kommunens ansatte er godt kjent med kommunens rutiner som omhandler å melde avvik i Synergi, og påstanden har en gjennomsnittlig skår på 4,6. Resultatene er noe forskjellig ut fra tjenesteområdet, og det er på levekår flest ansatte er kjent med rutinen. Levekår har et resultat på 4,8, mens på teknisk er snittet på 4,0.

Det som får lavest skår totalt sett, med snitt på 4, er påstanden om at en på arbeidsplassen bruker avviksmeldingsystemet Synergi aktivt. Sentraladministrasjonen har, på dette spørsmålet, den laveste skåren med et snitt på 3,4. To hovedtillitsvalgte uttrykte at avviksmeldingsystemet ikke er så kjent blant ansatte som jobber i sentraladministrasjonen og at det er lite fokus på det. Dette kan henge sammen med at flertallet jobber på en kontorarbeidsplass, og at det vanligvis er færre HMS-avvik å melde.

Her er noen utsagn i fra enkelte hovedtillitsvalgte og hovedverneombud:

«Det er ulik kultur i tjenesteområdene om avvik meldes.»

«Det må være en tillit til leder og en åpenhet på arbeidsplassen dersom meldekulturen skal økes.»

«Avvik har en tendens til å bli bagatellisert og normalisert, men ledelsen må se at dette er for å bli bedre. Isteden går en ned i «skyttergravene».»

«Jeg har litt mer tro på verden nå, og jeg oppfatter at rådmannen sier at vi skal være en lærende organisasjon. Stavanger kommune har tidligere vært en straffende organisasjon.»

«Vi har hørt om tilfeller der den som har meldt avvik har blitt kalt inn på kontoret til leder og fått beskjed om at avviket er feil.»

«Leder går i forsvar hvis det blir kritikk.»

En av fagsjefene uttrykker:

«Poenget er ikke å melde og lukke avvik, poenget er å lære av de slik at vi kan forbedre oss.»

For å undersøke hvordan avviksmeldinger som gjaldt ansatte⁸ blir behandlet, valgte vi ut 26 virksomheter. Vi så på avvik fra perioden 01.01.13 – 31.07.17. Utplukket ble gjort med utgangspunkt i virksomheter hvor det hadde vært varslingsaker, men også enkelte virksomheter hvor det ikke hadde vært varslingsaker ble gjennomgått.

Virksomhetene her vises som eksempler, og er ikke uten videre representativ for situasjonen i andre virksomheter.

Virksomhet A

Ved denne virksomheten er det i denne tidsperioden meldt 358 avvik som gjelder trusler/utagering mot personalet og/eller mot andre beboere. Det beskrives mange krevende situasjoner for personalet. Avvikene er gjennomgått av leder og flertallet av avvikene lukket. Men det er også avvik som er lukket uten tiltak. Flere av situasjonene oppstår gjentatte ganger, men det kan ha sin naturlighet i brukergruppens karakteristikk. Det er også åtte avvik som gjelder konflikt/dårlig psykososialt miljø/høyt arbeidspress.

Virksomhet B

Ved denne virksomheten er det meldt 11 avvik, og fleste avvikene gjelder vold/trusler fra beboere. Avvikene i 2017 er ikke lukket.

Virksomhet C

I denne virksomheten ble det i perioden 2013-2016 meldt en rekke avvik om at det til tider var for lav bemanning. Avvikene ble behandlet og tiltakene var enten at en skulle unngå minimumsbemanning og søke forbedringer eller at det stod at det skulle jobbes kontinuerlig for å unngå minimumsbemanning. Tiltakene hadde ikke effekt, og avvikene fortsatte. I april 2016 ble det varslet om forholdet.

Virksomheter - skoler

Ved åtte skoler finner vi at de fleste avvikene gjaldt skade på elev og eller vold/utagering mot personalet. Ved en del av skolene er avvikene behandlet og lukket, mens det ved noen skoler er enkelte avvik som ikke er behandlet/lukket.

⁸ Vi gjennomgikk ikke avvik som gjaldt pasienter/elever/barn/brukere o.l.

VURDERING

Stavanger kommune har etablerte rutiner for melding og håndtering av avvik, i det vesentlige basert på meldingssystemet «Synergi». Både bruk og oppfølging ser ut til å variere betydelig mellom de ulike virksomhetene i kommunen.

- Rutinene som omhandler avvik bør oppdateres slik at de i større grad får frem konkret hva som skal gjøres når avvik behandles og hva som skal gjøres for å søke å forebygge at tilsvarende avvik skjer igjen.
- I dag går avvik til nærmeste leder og virksomhetsleder. Det er ansatte som opplever det vanskelig å melde avvik som omhandler leder, når det samtidig er leder som er mottaker av avviket. Her burde det vært en mulighet til at avvik som omhandler leder kan gå direkte til nivået over.
- Det er ulik praksis i virksomhetene, og vår gjennomgangen viser at ikke alle avvik blir behandlet. Dette er en viktig lederoppgave, og meldte avvik bør være et sentralt moment i Stavanger kommunes forbedringsarbeid.
- I dag er det medarbeidere som ikke benytter PC daglig, noe som gjør det vanskeligere å melde avvik. Det bør tilrettelegges for dette for eksempel ved en mobilapp.
- Stavanger kommune kan med fordel utarbeide en mal for en rutine som sikrer at rutinene har en lik form. Dette vil øke brukervennligheten, og gi en bedre struktur av innholdet.

Vi vil anbefale at:

- Stavanger kommune ajourfører sine avviksrutiner, og at man i dette arbeidet får tydeligere fram hva som skal gjøres når avvik behandles og at det skal vises til hva som kan gjøres for å forhindre lignende forhold senere.
- Når avviket omhandler en leder bør det vurderes hvordan dette kan meldes til nivået over.
- Stavanger kommune sikrer at alle avviksregistreringer blir lukket, også de registreringene som ikke betraktes som avvik.
- Stavanger kommune tar avviksregistreringene mer aktivt i bruk i sitt forbedringsarbeid.

2.3 VARSLING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD

2.3.1 REGELVERK, KOMMUNENS RUTINER OG REVISJONSKRITERIER

I rutine 7.3.2 står det: «*Varsling er å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Med kritikkverdige forhold menes brudd på lover, interne regler, etisk standard eller allment aksepterte etiske normer. Ved mobbing og trakassering og fare for liv eller helse har du en plikt til å melde fra.*»

Ifølge Arbeidsmiljøloven § 2A-1 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Virksomheter skal ha rutiner for intern varsling som minst skal inneholde oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling og fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling (§2A-3). Fremgangsmåten ved varslingen skal være forsvarlig, men arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner. Arbeidsgiver kan også varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlig myndigheter. I arbeidsmiljøloven § 2A-2 står det at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2A-1 er forbudt.

Ifølge rutine 7.3.2 «Varsle om kritikkverdige forhold» skal ansatte varsle ved å si fra til nærmeste leder. Dersom den ansatte ikke tror at dette er tilstrekkelig, eller ikke ønsker dette av andre grunner, kan den ansatte varsle til overordnet leder, verneombud, tillitsvalgt eller HR-støtte. Den ansatte kan også varsle til varslingssekretariatet dersom varsling gjennom andre kanaler ikke fører fram, eller at arbeidstaker ikke ønsker å varsle gjennom de ordinære varslingskanalene. Varslingssekretariatet håndterer web-varslingskanalen, Synergi.

Stavanger kommune har ikke noe krav til at varsling skal skje skriftlig, men ifølge rutine 7.3.2 «Varsle om kritikkverdige forhold» oppfordres den ansatte til å ta det kritikkverdige forholdet opp med nærmeste leder. Rutinen beskriver flere fremgangsmåter for hvordan varsling kan skje:

- Muntlig
- Skriftlig - ved å levere inn varslingskjemaet eller gjennom brev eller e-post
- At leder fyller ut varslingskjemaet etter at ansatt har varslet og ber varsler undertegne
- Skriftlig gjennom Synergi varslingskanal

Varsling kan også skje anonymt, og det står i overnevnte rutine at den som varsler uansett har krav på fortrolig behandling.

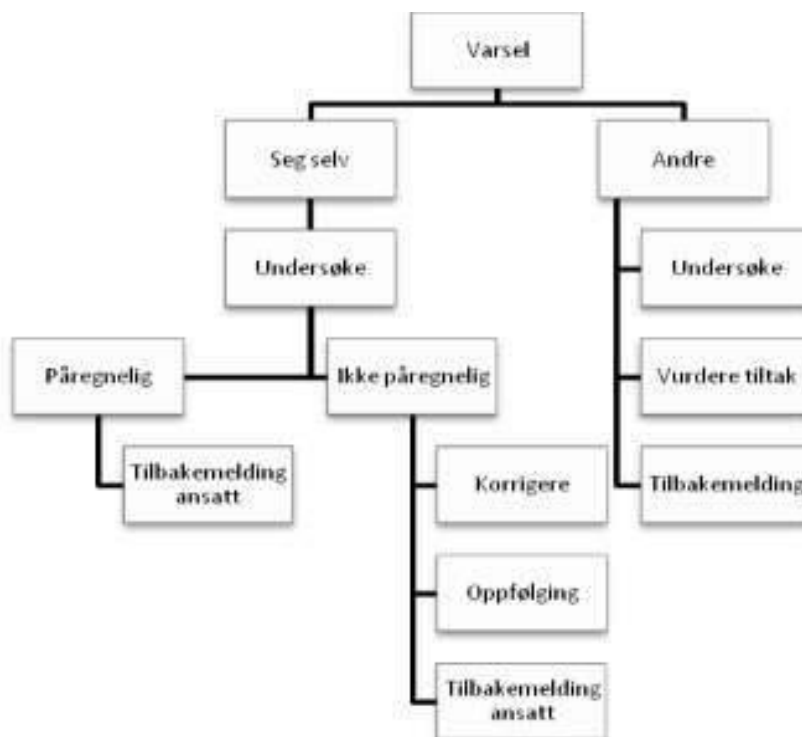
Rutine 7.3.5 «Leders oppfølging av varsel» har leder ansvar for å undersøke varselet, enten gjennom samtaler, gjennomgang av dokumentasjon eller undersøkelser. Videre står det i rutinen:

«Dersom det foreligger kritikkverdige forhold, må forholdet opphøre og eventuelle tiltak iverksettes. Dette kan være oppfølging av arbeidsplassen, rutineendringer eller personaloppfølging. Effekten av tiltakene må kontrolleres, for å sikre varig forbedring.»

I noen tilfeller kan det også være aktuelt at saken legges til observasjon, eks. ved manglende dokumentasjon, når lignende varsel er undersøkt tidligere eller det er behov for å avvente andre prosesser.

Saker som gjelder mobbing, trakassering og diskriminering følges opp i henhold til HMS-håndboken pkt. 6.8⁹.

Figuren viser hvordan varsel skal følges opp:»



«Tilbakemelding til varsler og eventuelt den det varsles om

Varsler skal ha tilbakemelding om at varselet er mottatt, senest innen 14 dager. Så langt det er mulig eller forsvarlig skal det samtidig også gis beskjed om videre oppfølging av saken.

Når saken er avsluttet, skal varsler og eventuelt den det varsles om få skriftlig tilbakemelding.»

I rutine 7.3.5 «Leders oppfølging av varsel» står det: «Som en del av rådmannens oppfølging av internkontroll skal antall varsler rapporteres i HMS-rapport pr. tertial».

I denne rutine 8.7.1 fremgår det at nærmeste leder sammen med virksomhetsleder, fagsjef eller direktør skal behandle varselet eller klagen, mens det i rutine 8.7.2 fremkommer at leder skal behandle saken, men at saker hvor det er behov for bistand skal meldes til fagsjef/direktør.

I rutine 8.7.1 «Klage eller varsle om mobbing og trakassering på arbeidsplassen» står det: «Noen saker er sammensatte og komplekse. Det kan derfor bli vurdert som nødvendig å benytte

⁹ Punkt 6.8 inneholder ingen ting om dette, og revisjonen legger til grunn at en her mener 8.7.1 «Klage eller varsle om mobbing og trakassering på arbeidsplassen» og 8.7.2 «Saksbehandling ved klage/varsle om mobbing og trakassering».

en faktaundersøkelse for å avklare om det har foregått mobbing og trakassering.» I rutine 8.7.2 «Saksbehandling ved klage/varsel om mobbing og trakassering» står det at faktaundersøkelse er særlig nødvendig når påstand står mot påstand. Det er HR-støtte som skal gjennomføre denne.

Ifølge Arbeidstilsynet¹⁰ er det for å ta i bruk en faktaundersøkelse en forutsetning at virksomheten har vedtatt rutiner mot mobbing og trakassering og ha rutiner for hvordan dette skal håndteres. I rutinene må elementene i en faktaundersøkelse beskrives.

Revisjonskriterier

- Stavanger kommune skal en implementert rutine for å melde fra om varslingsaker.
- Kommunen har rutine for hvordan undersøkelser skal gjennomføres.
- Ledere som mottar et varsel skal undersøke saken¹¹.
- Ansatte som varsler har krav på fortrolig behandling.
- Varslingsaker blir arkivert.
- Ansatte som har varslet skal få skriftlig tilbakemelding når saken er avsluttet.
- Ledere har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere varslingsaker og til å ivareta ansatte som varsler.
- Stavanger kommune registrerer alle varslingsaker og rapporterer antall saker i HMS-rapport kvartalsvis.

2.3.2 HVEM KAN DET VARSLES TIL OG HVORDAN

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte som oppga å ha varslet hvem de hadde varslet til. Dette var et flervalgsspørsmål fordi noen varslet til flere samtidig:

- 72 prosent (288 ansatte) av de som hadde varslet oppga at de varslet til nærmeste leder.
- 40 prosent (163) oppga å ha varslet til overordnet leder.
- 4 prosent (16) av de som varslet oppga å ha varslet til varslingssekreteriatet.
- 1 prosent (5) oppga å ha varslet til tilsynsmyndighet.

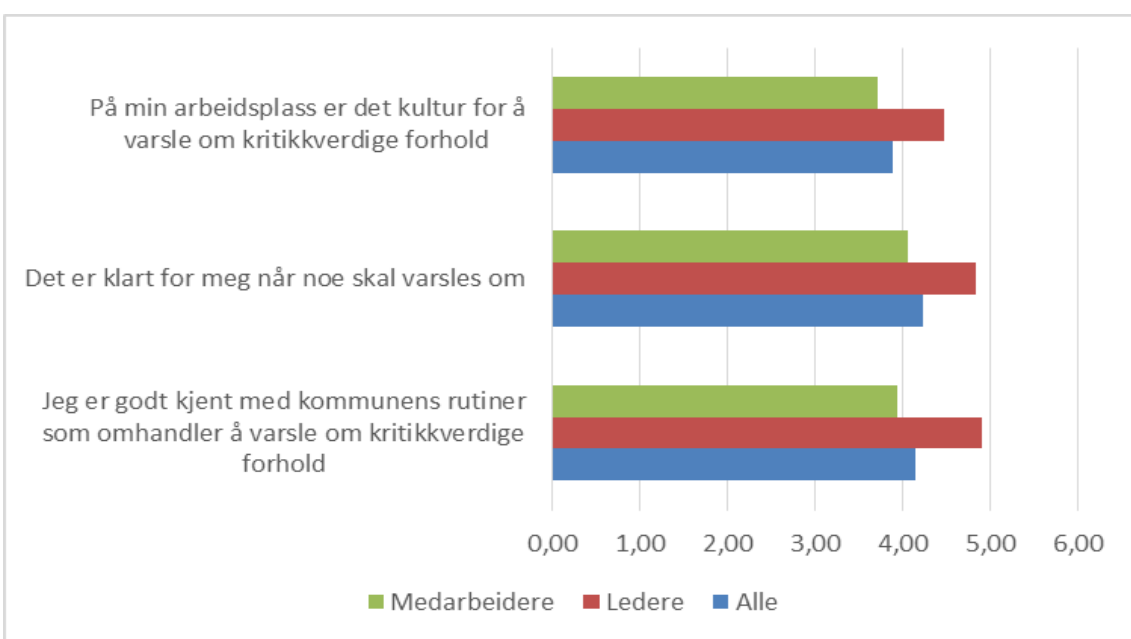
Vi spurte også hvordan de hadde varslet. Dette var et flervalgsspørsmål og her var fordelingen:

- 71 prosent (279) oppga å ha varslet muntlig.
- 27 prosent (106) oppga å ha levert varslingskjema, sendt e-post eller brev.
- 41 prosent (161) oppga å ha varslet i Synergi/varslingskanalen.

¹⁰ Arbeidstilsynets brosjyre om faktaundersøkelse.

¹¹ Eventuelt med bistand fra overordnet eller HR.

Figur 2 – Påstander knyttet til varsling. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N Totalt = 2064 – N Leder = 421 – N Medarbeider = 1643 Skala: Helt enig = 6 – Helt uenig = 1.



I spørreundersøkelse til alle ansatte og ledere i Stavanger kommune ble de bedt om å ta stilling til noen påstander knyttet til varsling. Figuren viser at lederne i større grad enn medarbeiderne er kjent med rutinene for varsling og i større grad har klart for seg hvilke forhold de skal varsle om.

Tabell 1 viser hvordan de enkelte funksjonene har svart på de overnevnte påstandene:

Tabell 1 – Påstander knyttet til varsling og forskjell i svar basert på funksjonskategori. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. Skala: Helt enig = 6 – Helt uenig = 1.				
Påstander	Rådmann, direktør, fagsjef N = 30	Virksomhetsleder N = 134	Annen leder med personalansvar N = 257	Medarbeider N = 1643
Jeg er godt kjent med kommunens rutine som omhandler å varsle om kritikkverdige forhold.	5,40	5,04	4,77	3,90
Det er klart for meg når noe skal varsles om.	5,33	5,02	4,66	4,10
På min arbeidsplass er det kultur for å varsle om kritikkverdige forhold.	5,03	4,60	4,34	3,70

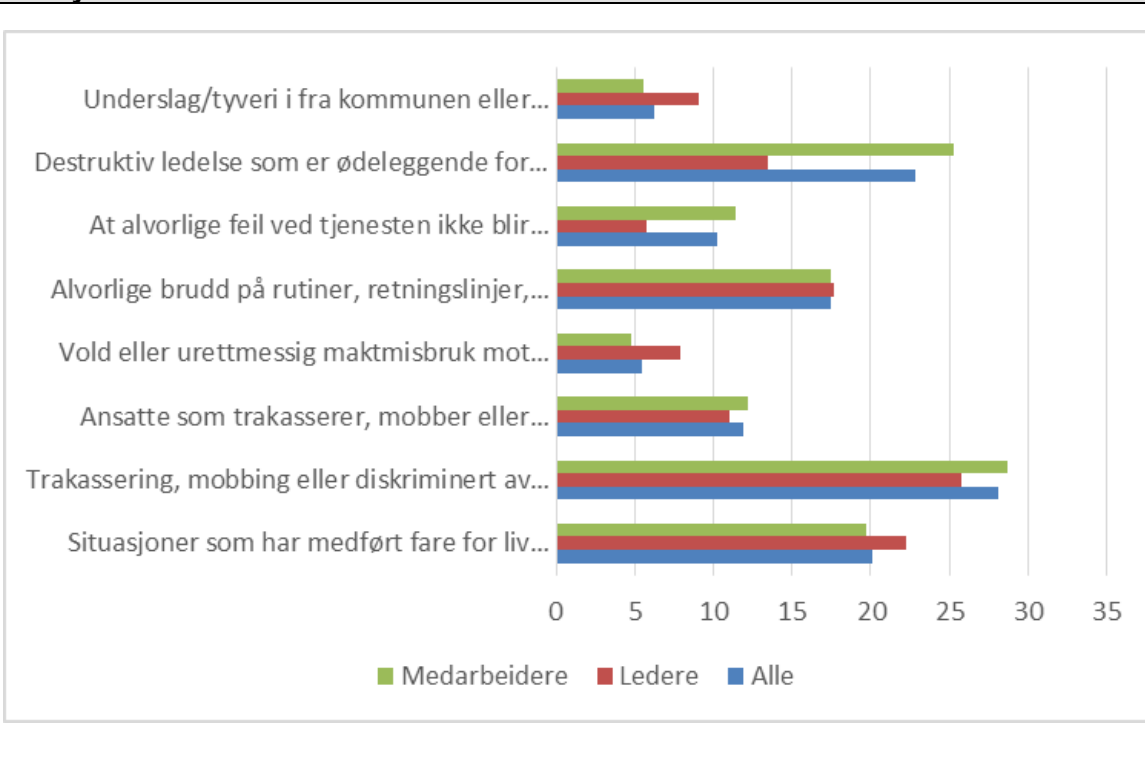
Tabellen viser at dess høyere lederstilling en har, dess bedre kjent er de med kommunens rutiner for å varsle og dess klarere er det når noe skal varsles om. Lederne mener i større grad enn medarbeiderne at det er kultur for å varsle om kritikkverdige forhold.

2.3.3 HVILKE SAKER VARSLES DET OM?

I spørreundersøkelsen ble ansatte i Stavanger kommune bedt om å ta stilling til om de hadde observert/opplevd utvalgte kritikkverdige forholdene de tre siste årene. Svarene fremkommer i figur 3. Her skal det bemerkes at ett og samme forhold selvsagt kan observeres eller oppleves av flere.

Blant 2064 respondenter var det 1380 som oppga at det ikke hadde vært noe å melde fra om.

Figur 3 – Figuren viser i prosent hvor mange som har svart at de har observert eller opplevd følgende kritikkverdige forhold de tre siste årene. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. Leder N = 421 – Medarbeidere N = 1643



De fire forholdene som flest totalt sett har observert eller opplevd er:

- Mobbing, trakassering eller diskriminering av ansatte - 28 prosent (totalt 579 ansatte).¹² I spørreundersøkelsen har vi ikke skilt mellom om det er ansatte/ledere eller brukere/pasienter, elever o.l. som mobber, trakasserer eller diskriminerer. Det betyr at det spesielt innenfor noen virksomheter kan være brukerne som står for den uønskede adferden som er observert.
- Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet - 22 prosent (466).
- Situasjoner som har medført fare for liv eller helse - 20 prosent (414).
- Alvorlige brudd på rutiner, retningslinjer, lover o.l. - 17 (358)

Det er ikke store sprik mellom svarene lederne og medarbeiderne oppgir, med unntak av at betydelig flere medarbeidere oppgir å ha opplevd/observert destruktiv ledelse¹³ og at alvorlige feil ikke blir fulgt opp.

¹²

¹³ 25,9 prosent av medarbeiderne oppgir å ha observert eller opplevd destruktiv ledelse, mot 13,5 prosent av lederne.

Her er en oversikt over prosentandelen for det enkelte tjenesteområdet:

Tabell 2 – Oversikt over hvor mange som har observert eller opplevd følgende forhold de tre siste årene fordelt på tjenste og de tre kategoriene med høyest svarprosent. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon.				
Oppsummert de som har svart ja	Oppvekst (barn og unge) N = 782	Levekår (helse, sosial, pleie og omsorg) N = 917	Øk., PO, IT, Komm., osv. (sentraladm.) N = 192	KBU, BMU (tekniske tjenester) N = 154
Situasjoner som har medført fare for liv eller helse	17,9	28,9	6,3	6,5
Trakassering, mobbing eller diskriminert av ansatte	25,4	35,9	18,8	17,6
Ansatte som trakasserer, mobber eller diskriminerer brukere, pasienter, elever, barn o.l.	9,4	16,8	7,9	5,8
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot pasienter, elever o.l.	4,4	8,2	1,6	2
Alvorlige brudd på rutiner, retningslinjer, lover o.l.	13,6	23,5	15,8	12,5
At alvorlige feil ved tjenesten ikke blir rettet opp	8,4	13,5	8,4	5,3
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	18,9	27,2	28	17,1
Underslag/tyveri i fra kommunen eller brukere, og eller økonomiske misligheter	3,6	9,2	7,4	3,9

Trakassering, mobbing eller diskriminering av ansatte er høyest på alle tjenesteområdene, med unntak av sentraladministrasjonen hvor destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet får høyest skår. På levekår oppgir 28 prosent at de har observert eller opplevd situasjoner som har medført fare for liv eller helse.

Innenfor levekår er det 16,8 prosent av ansatte som oppgir at de har observert eller opplevd ansatte som trakasserer, mobber eller diskriminerer brukere, pasienter, barn o.l., og 8 prosent som har observert vold eller urettmessig maktmisbruk mot brukere, pasienter, barn o.l. Tallene innenfor oppvekst er noe lavere med 9 prosent som har observert eller opplevd ansatte som trakasserer, mobber eller diskriminerer elever, barn o.l., og 4 prosent som har observert vold eller urettmessig maktmisbruk mot elever, barn o.l.

Det er foretatt nasjonale undersøkelser blant ansatte i kommuner/fylkeskommuner omkring varsling av kritikkverdige forhold.¹⁴ I denne Fafo-rapporten oppgir 21 % av ansatte de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde vært stoppet. Figur 5 viser hva slags kritikkverdige forhold det her er snakk om.

¹⁴ Fafo – Trygstad/Ødegård/Skivenes/Svarstad: Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner.

Figur 4 – Type erfarte krtikkverdige forhold og hva det sist ble varslet om de siste tolv månedne. Prosent. Kilde: Fafo-rapport 2017:04

	Kritikkverdige forhold (N = 231)	Varslet om sist (N = 133)
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	44	16
Annen trakassering/mobbing av kolleger*	35	16
Brudd på etiske retningslinjer	25	10
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten	20	11
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	17	12
Behandling av brukere som strider mot gjeldende lovverk	16	7
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	12	2
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot bruker	8	3
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	6	3
Uakseptable lønns- og arbeidsvilkår (sosial dumping)	5	3
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5	2
Bruk av rusmidler på jobb	5	2
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	2	1
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	2	1
Korrupsjon	1	
Andre forhold	6	6
Vet ikke		5
Sum		100

* «Annen» trakassering/mobbing brukes her fordi vi har konkrete svaralternativer om trakassering på bakgrunn av etnisitet og livssyn, samt på grunn av kjønn / seksuell legning.

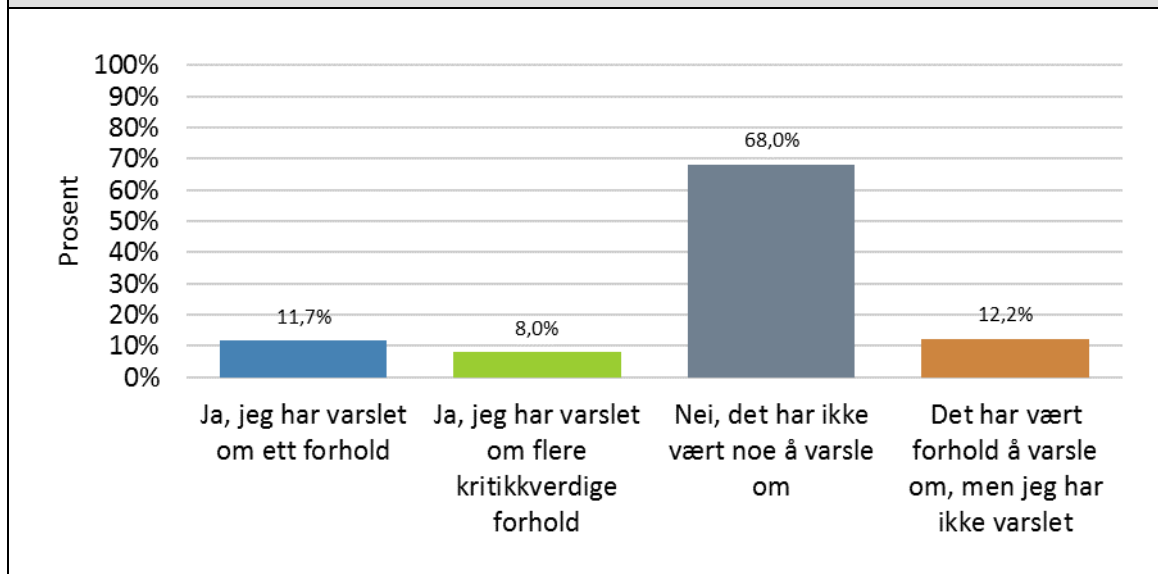
Det er vanskelig å foreta en direkte sammenligning mellom de to undersøkelsene, Men vi ser at den nasjonale kartlegginger i kommuner og fylkeskommuner gir mye av det sammen bildet som i Stavanger kommune. Det gjelder både omfang og type kritikkverdige forhold.

2.3.4 BLIR DET VARSLET?

På spørsmål om ansatte har varslet om kritikkverdige forhold, sier ca. 20 prosent av de som svarte på undersøkelsen at de har varslet om ett eller flere kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i løpet av de siste tre årene. Dette utgjør 399 ansatte, og 40 prosent av disse har varslet om flere kritikkverdige forhold. 12,2 prosent oppga at det har vært forhold å varsle om, men at de ikke har varslet¹⁵.

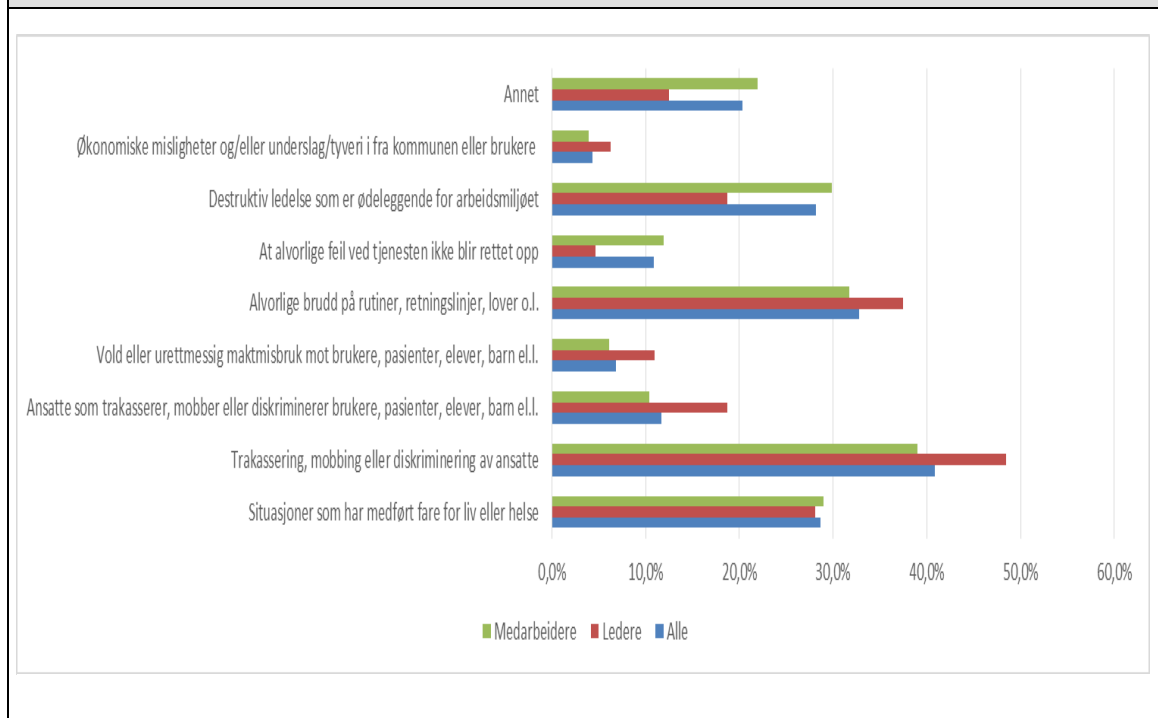
¹⁵ Dette blir nærmere omtalt senere i rapporten.

Figur 5 – Svar på spørsmålet «Har du i løpet av de siste tre årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?» Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 2028



Figur 6 viser en oversikt over hvilke kritikkverdige forhold ansatte har varslet om.

Figur 6 – Svar på spørsmålet «Hva har du varslet om?» Oppgitt i prosent. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 394



På dette spørsmålet var det mulighet til å sette flere kryss. Denne muligheten ga vi fordi det i ett varsel kan varsles om flere saker, og at en og samme person kan ha varslet flere ganger.

40 prosent av de som har varslet, oppgir at de har varslet om trakassering, mobbing eller diskriminering av ansatte. Dette gjelder for alle tjenesteområder, med unntak av le-

vekår hvor flest¹⁶ oppgir å ha varslet om alvorlige brudd på rutiner, retningslinjer, lover o.l., men med trakassering, mobbing eller diskriminering som nummer to.

Det er 421 ledere som har besvart undersøkelsen. Av disse er det 64 ledere som har varslet om kritikkverdige forhold. Av disse igjen er det 31 ledere som oppgir å ha varslet om trakassering, mobbing eller diskriminering av ansatte. Ser vi på hva medarbeiderne kontra lederne har svart, er det særlig to påstander hvor disse medarbeiderne har en annen oppfatning: «destruktiv ledelse som er ødeleggende på arbeidsmiljøet» og «at alvorlige hendelser ikke blir fulgt opp». Men vi må ta høyde for at det er betydelig færre ledere som har varslet enn medarbeider.

I sentraladministrasjonen oppgir 45 prosent av de som varslet at de har varslet om destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet. Dette tallet kan se høyt ut, men utgjør i realiteten 11 ansatte.

RUTINER FOR OPPFØLGING AV VARSLINGSSAKER

Noen hovedtillitsvalgte uttrykker at de har opplevd at medarbeidere som har varslet har fått beskjed om at det ikke er en varslings sak, men en klage. Dette har flere ansatte reagert negativt på, og i noen tilfeller er det blitt opplevd som en avvisning.

Direktør helse/velferd og rådmannen uttrykker at skillet mellom et varsel og en klage må tydeliggjøres.

I rutine 7.3.5 står det at det skal rapporteres om antall varsler i kvartalsvis HMS-rapport. Revisjonen har fått opplyst av HR-rådgiver at HMS-rapport kun legges frem en gang årlig, og at de vil endre dette i rutinen 7.3.5.

Alle varslings saker i Synergi går til varslingssekretariatet.

HÅNDTERING AV VARSLINGSSAKER – VARSLERS OG LEDERS VURDERING

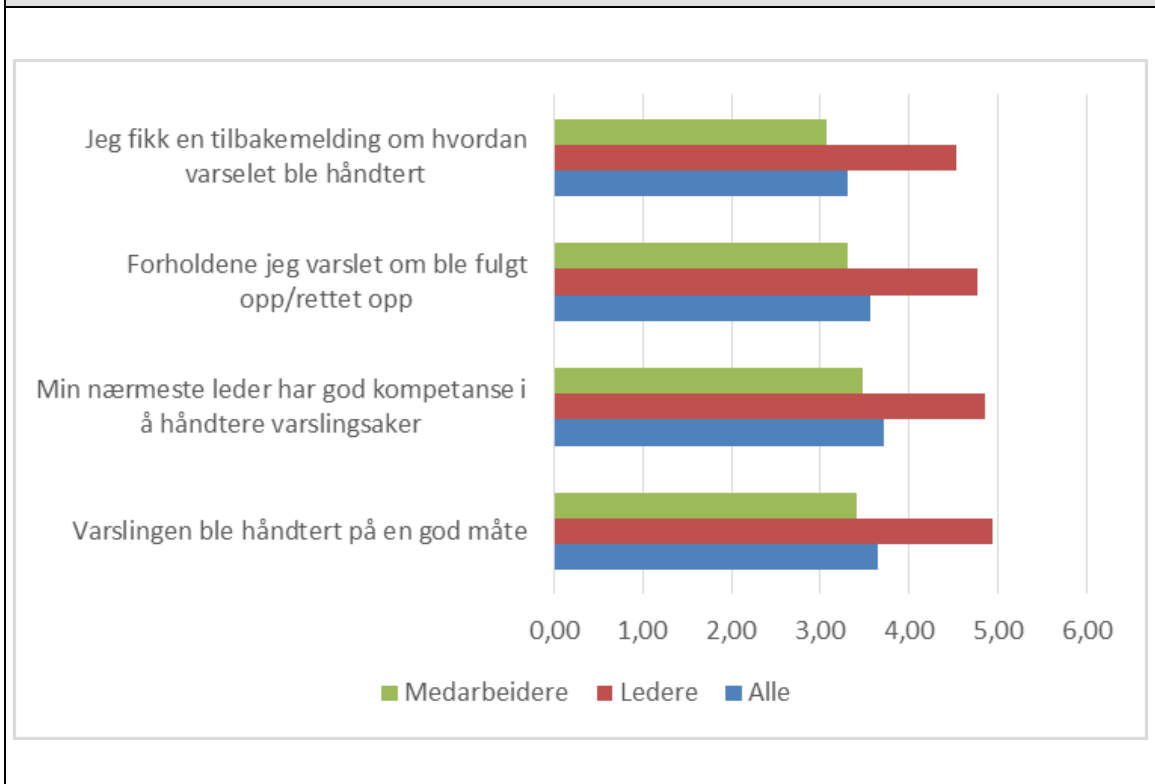
Det er 36 prosent av lederne som oppgir at medarbeidere i løpet av de tre siste årene har varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Lederne ble spurt hva de gjorde med saken som medarbeidere sist varslet om, og flertallet oppga at de undersøkte saken og iverksatte tiltak for at det ikke skulle skje igjen. Men en god del oppga at de sendte saken videre til sin overordnede.

I spørreundersøkelsen ble ansatte som hadde varslet en eller flere ganger de tre siste årene, bedt om å svare på noen påstander knyttet til håndtering av varslings saken/e:

¹⁶ 40,5 prosent

Figur 7 Håndtering av varslingssaker. Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 385. Skala: Helt enig = 6 – Helt uenig = 1.



Av figuren ser vi at medarbeiderne og lederne har ulike opplevelser av hvordan varsler blir håndtert. Lederne opplevde i større grad at varslingen ble håndtert på en god måte og at varselet ble fulgt opp enn medarbeiderne. Medarbeidernes opplevelse av håndtering av varsel er betydelig dårligere enn ledernes. Dette gjelder samtlige påstander.

Her er noen utsagn fra noen av de hovedtillitsvalgte vedrørende varslingssaker:

«Det er avhengig av ledernivå. Jeg tror at de nok kan en del, men trenger enda mer. De må læres opp til å ha en konstruktiv holdning til det å motta varslinger. Det må også være et støtteapparat som støtter lederen. De har vilje, men ikke evne enda.»

«Jeg har aldri opplevd at ting ikke blir tatt tak i. Det er ubehagelig å varsle, men det skal være rom for det og vi skal ikke «koste ting under teppet»,

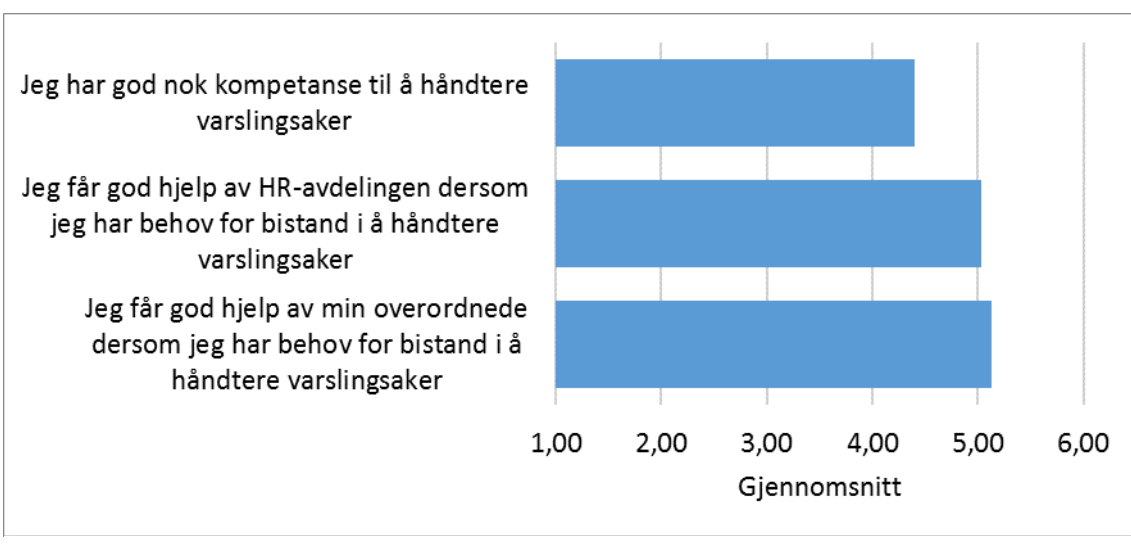
«Det er gode varslingsrutiner, men tror det er for lite fokus på at de finnes og at ikke alle ansatte er kjent med rutinene.»

Ledere har svart på påstander knyttet til hvordan de som ledere håndterer varslingssaker, og hvilken hjelp de får, og resultatene er i figur 8.

Figur 8 – Lederes vurdering av håndtering av varslingsaker.

Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 410

Skala: Helt enig = 6 – Helt uenig = 1



Vi ser at figur 8 at leder synes at de får god hjelp av HR-avdelingen og overordnet i varslingsaker hvor begge skårer rett over fem. Mens skåren for om lederne mener de har god nok kompetanse til å håndtere varslingsaker er noe lavere med 4,4.

Det er i gjeldende rutine for behandling av varslingssaker ikke spesifisert når ulike undersøkelser skal gjennomføres eller hvordan undersøkelsene skal gjennomføres.

2.3.5 VARSLING VIA SYNERGI ELLER VARSLINGSSEKRETARIATET

Det er utarbeidet egne retningslinjer for behandling av saker i varslingssekretariatet. Disse er ikke tilgjengelig i verken HMS-håndboken eller personalhåndboken. I retningslinjer står det:

Tabell 3 – Retningslinje for varslingssekretariatet. Kilde: Stavanger kommune.**Behandling av saker**

Varslingssekretariatet skal behandle saken så snart som mulig. Varsler skal ha tilbakemelding om at varselet er mottatt senest innen 14 dager. Så langt det er mulig eller forsvarlig skal det samtidig også gis beskjed om videre oppfølging av saken.

Varslingssekretariatet skal

- Be om skriftlig redegjørelse dersom dette ikke foreligger
- Avklare om det er nødvendig å innhente flere opplysninger i saken, herunder vurdere behov for
 - Møte med varsler for å belyse saken ytterligere
 - Møte med den det varles om og/eller andre personer
 - Nærmere undersøkelse eller innhenting av flere fakta
 - Innhenting av kompetanse fra andre

Når saken er tilstrekkelig undersøkt til å klargjøre videre prosess, sendes saken videre til varslers leder, overordnet leder, HR-støtte eller andre som har ansvar for å vurdere oppfølging og eventuelle tiltak, jf. leders oppfølging av varsel.

Dersom det er mistanke om straffbare forhold, skal politianmeldelse vurderes. I slike tilfeller må det vurderes hvorvidt den det varsles om skal gjøres kjent med varselet før en eventuell anmeldelse.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall varslingssaker som ble meldt til varslingssekretariatet, gjennom Synergi varslingsskanal, i perioden 01.01.13 – 31.08.17¹⁷.

Tabell 4 – Oversikt over antall varslingssaker meldt til varslingssekretariatet. Kilde: Stavanger kommune, utskrift fra Synergi varslingsskanal.

Saker meldt til varslingssekretariatet	Saker har vurdert som varsling/klage og behandlet/videresendt	Saker vurdert som avvik
119	23 herav 8 definert som varsling	96

Når varslingssaker kommer inn, tar varslingssekretariatet ved rådgiver HR-utvikling og sentralt hovedverneombud en vurdering om saken er et avvik eller et reelt varsel. Tabellen viser at av 119 meldte saker ble 23 saker enten vurdert som varsel og behandlet av varslingssekretariatet, eller sendt videre til ledelsen ved den enkelte virksomhet eller avdelingen. Den eksterne representanten i varslingssekretariatet blir først og fremst brukt ved meldinger om straffbare forhold, som korrupsjon, underslag eller økonomiske misligheter.

De andre sakene som ble vurdert til å være avvik var for eksempel saker knyttet til manglende bemanning, trusler, vedlikeholdssaker, skader og andre HMS forhold. Når saken ikke blir vurdert til å være et reelt varsel, får innsenderen vanligvis følgende tilbakemelding: «Saken kommer ikke inn under varslingssekretariatets mandat, som gjelder kritikkverdige forhold. Med kritikkverdige forhold i denne sammenheng menes brudd på lover, interne regler, etisk standard eller allment aksepterte etiske normer.» Det er ikke mulig for varslingssekretariatet å videresende avviket til avviksmeldingssystemet, slik at vars-

¹⁷ Det er fratrukket 11 saker som var tester av systemet.

lingssekretariatet oppgir varslingssekretariatet at varsler må melde saken i Synergi avvikssystem. Dette kan føre til at avvik ikke blir registrert.

Det er kun to av sakene som ikke ble meldt anonymt.

Eksempler på saker meldt til varslingssekretariatet

(Vi tar her ikke stilling til om dette er varslingsaker, klager eller avvik, men bruker noen eksempler for å vise hva slags forhold det kan være snakk om.)

Sak 1

En ansatt meldte med om et forhold som gjaldt behandling av en bruker, brudd på interne regler og at en ansatte ikke fulgte reglene knyttet til brukerens behov. I tillegg ble det tatt opp enkelte arbeidsmiljøproblemer.

Varslingssekretariatet oppga at siden saken gjaldt den ansatte selv ville den bli behandlet som en klage, og at de oppfattet det som en blanding av faglig uenighet og arbeidsmiljøproblemer. Varslingssekretariatet sendte saken videre til virksomhetsleder.

Sak 2

En annen ansatt meldte anonymt om at hun følte seg beskyldt for forhold som den ansatte mente ikke stemte og at den ansatte var kalt inn til et møte om dette. I tillegg mente den ansatte at leder var ute etter å «ta» han/henne. I følge den ansatte var dette en helsebelastning.

Varselet ble behandlet raskt. I tilbakemelding til varsleren skriver varsling sekretariatet: *«I retningslinjene for varsling av kritikkverdige forhold står det: «Kritikkverdige forhold som gjelder deg selv vil bli behandlet som klage.» Det betyr at du må sende varsel/klage til din nærmeste leder, eventuelt overordnet leder. Dette er rapportert inn som en anonym varsel som ikke gir varslingssekretariatet anledning til å følge opp med orientering om videre saksgang.»*

2.3.6 VARSLINGSAKER SOM ER MELDT HVOR HR-STØTTE HAR VÆRT MED Å BEHANDLET SAKENE

Fagsjef skole, fagsjef barnehage og fagsjef levekår mottar noen av varslingssakene. Det er da fagsjefen som må avgjøre hvordan varselet skal behandles, og dette gjøres ofte i samarbeid med HR-støtte og eventuelt HR-utvikling sin representant i varslingssekretariatet.

Fagsjef barnehage oppgir:

De varslingene jeg har fått har vært på ledelse og arbeidsmiljø. De har jeg fått direkte via varsler selv, styrer eller HR avdelingen. Basert på de varslings sakene vi har hatt, så må vi ha et annet system for å fange opp og systematisere de blikkene vi i administrasjonen får av barnehagene. Slik at vi kan vite hvordan det er ute, og prioritere innsatsen bedre i forhold til behovene. Vi har endret vår praksis slik at vi skal følge bedre med. Vi har opprettet et enkelt system der vi kan

legge inn informasjon om den enkelte barnehage. Det kan gå for eksempel på dispensasjoner, varslingsaker, klager/bekymringsmeldinger, økonomi, høyt sykefravær, resultater fra medarbeiderundersøkelsen, o.l. Oversikten vil kunne hjelpe oss å se hvor det er utfordringer, slik at vi kan komme inn på et tidligere tidspunkt. Når jeg mottar en varslings sak så har jeg ansvar som arbeidsgiver både for den det varsles om og de som varsler, og jeg har ansvar for å saksbehandle varslings saken. Når vi har hatt en fakturaundersøkelse så blir det skrevet en rapport. Praksis er at rapporten er unntatt offentligheten, og heller ikke deles med varslere eller de som er påklaget. Ved omfattende rapporter opplever jeg det som krevende at den som er påklaget ikke får større innblikk i den skriftlige rapporten og konklusjonen.»

Direktør helse og velferd (tidligere fagsjef levekår) oppgir: Når vi mottar varslings saker, så kaller vi ofte inn til et strategi møte for å avklare hvordan vi skal håndtere saken. Det varierer hvem som er med fra oss, f.eks. jeg, HR partner og aktuelle ledere. Dersom varselet gjelder en virksomhetsleder så gjennomfører vi ofte en faktaundersøkelse for å undersøke påstandene som kommer. Vi pleier å informere ut i arbeidsmiljøet om at det er kommet varsel for eksempel på et personalmøte. En må kunne sannsynliggjøre at de påståtte forholdene har skjedd men det må ikke nødvendigvis ha vært vitner til det. Vi har gode rutiner, jeg mener det er godt beskrevet hva en skal gjøre. Men vi har litt å gå på når det gjelder å vurdere hvilke type-undersøkelser vi skal ha. Vi har også et forbedringspotensial når det gjelder å informere om varslings ut i arbeidsmiljøet og hva en kan forvente av oppfølging hvis en varsler. Det kan være en tøff beskjed for en varsler å få dersom vi finner at varslingsen er grunnløs. Det er viktig at lederne er gode på å håndtere det dersom folk ikke får medhold i et varsel slik at de ikke mister ansikt. Det må vi jobbe litt med. Terminologien «død og maktesløs» kan virke litt fremmedgjørende. Dersom jeg ikke har funnet påstanden bevist så innebærer det at påstanden ikke kan gjentas senere.»

Rogaland Revisjon har fått en oversikt over alle saker som HR-støtte¹⁸ har gjennomført undersøkelser i. Dette er saker som enten er meldt skriftlig eller meldt muntlig til overordnet og som overordnet har vurdert er saker som skal undersøkes nærmere. I perioden 01.01.13 – 31.08.17 gjelder dette 35 saker¹⁹. Omtrent en tredjedel av sakene inneholder påstander om mobbing og trakassering eller utilbørlig adferd fra leder, mens andre saker omhandler påstander om kritikkverdig adferd, dårlig behandling av sykemeldte, dårlig arbeidsmiljø m.m. Flertallet av sakene gjelder leder. Noen av sakene er komplekse og omhandler flere påstander.

De 35 sakene er fordelt på følgende tjenesteområder:

¹⁸ Eller personal og organisasjon før omorganiseringen.

¹⁹ I tillegg kommer en sak som gjelder et kommunalt foretak, men foretakene inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell 5 – Oversikt over antall undersøkelser eller faktaundersøkelser eller fordelt på tjenesteområde. Kilde: Stavanger kommune, informasjon oppgitt av HR.	
Enhet	Antall undersøkelser, inkludert faktaundersøkelser
Barnehager	4
Bofellesskap	4
Dagsenter og avlasning	4
Hjemmetjenester	5
Skole	4
Sykehjem	4
Økonomi	1
Andre enheter/staber innen oppvekst og levekår	8

I 15 av sakene har Stavanger kommune gjennom undersøkelser avdekket brudd på arbeidsmiljøloven.

Bedriftshelsetjenesten uttrykker at de undrer seg over at noen saker har kommet så langt uten at nivået over har grepet fatt i saken. I noen saker kan de se at virksomheten eller avdelingen over tid har hatt dårlige resultater i medarbeiderundersøkelsen, uten at det kan se ut som dette har blitt tatt godt nok tak i.

Det ser ut som det kun gjennomføres faktaundersøkelser dersom varslingen/påstanden er rettet mot leder.

Saker hvor det er gjennomført faktaundersøkelse

Ansatte i HR-støtte engasjeres til foreta ulike undersøkelser i konflikter og varslingsaker. Noen av dem er også sertifisert til å foreta faktaundersøkelser.

Revisjonen har gjennomgått noen av sakene der det er gjennomført faktaundersøkelser. Disse sakene er anonymisert.

Sak 1

I en sak meldte verneombud og tillitsvalgt om bekymringer knyttet til lederadferd. HR-støtte vurderte at da dette ikke var et varsel som var knyttet til mobbing eller trakassering, andre brudd på lover eller etiske retningslinjer, ble dette betraktet som en klage. HR-støtte gjennomførte en omfattende faktaundersøkelse, og hovedproblemstillingen var å finne ut om ansatte hadde vært opplevd for kritikkverdige forhold som for eksempel mobbing eller trakassering. Tre ansatte oppga å ha opplevd hendelser som de vurderte å være mobbing eller trakassering fra virksomhetsleder.

Det ble konkludert med at det ikke var bevist eller sannsynliggjort at virksomhetsleder hadde utsatt ansatte for uheldig psykisk belastning eller at det er hadde forekommet trakassering eller utilbørlig opptreden.

Sak 2

I denne saken meldte verneombud om bekymring for arbeidsmiljøet. Bekymringen var både knyttet til splittet personale, en kultur hvor folk snakker negativt om hverandre og kritikkverdig sykefraværsoppfølging. Fagsjef og HR-støtte vurderte å gjennomføre en faktaundersøkelse, men en bestemte at en heller skulle ha en kvalitativ undersøkelse av arbeidsmiljøet. I intervjuene med ansatte kom det blant annet frem av flere ansatte opplevde seg dårlig behandlet av leder i forbindelse med sykefravær, og. I denne undersøkelsen ble ikke virksomhetsleder eller assisterende virksomhetsleder intervjuet, og de fikk heller ikke uttale seg om påstandene. Virksomhetsleder reagerer på hvorfor ikke ledelsen fikk komme med sin versjon.

Fra saken ble meldt, tok det over syv måneder før en gikk inn i en diskusjon om hvordan man skulle bedre arbeidsmiljøet.

Revisjonens kommentar: Her aktualiseres diskusjonen om tidsaspektet viktig i slike saker. Til vanlig vil man argumentere for at man raskt foretar kartlegginger og kan komme over i tiltaksfasen, for dermed «å ta ondet ved roten». I andre situasjoner kan det imidlertid argumenteres for at det er gunstig å bruk noe tid og at dette kan virke konfliktdempende i seg selv.

HR-støtte sin rolle

Ansatte i HR-støtte foretar undersøkelser i ulike saker, men gir også lederstøtte til ledere, og her kan det ligge en potensiell motsetning.

En av de som gjennomfører faktaundersøkelser i HR støtte uttrykker:

«Jeg kan ikke ha vært tungt inne med lederstøtte i den virksomheten jeg skal inn i. Så noen av de sakene jeg har fått er fordi jeg ikke har fulgt opp eller drevet med lederstøtte mot de lederne tidligere.»

2.3.7 ARKIVERING OG RAPPORTERING AV VARSLINGSAKER

I rutinen «*Leders oppfølging av varsel*», fremkommer det at varsel om alvorlige kritikkverdige forhold skal arkiveres. Vi går ut fra at dette skal arkiveres i Public 360.

I rutine 7.3.5 står det at det skal rapporteres om antall varsler i kvartalsvis HMS-rapport, men revisjonen har fått opplyst av HR-rådgiver at HMS-rapport kun legges frem en gang årlig, og at de vil endre rutinen 7.3.5.

I den årlige HMS-rapporteringen fremkommer det en rapport fra varslingssekretariatet som viser antall varsler som sekretariatet har mottatt. De øvrige varslingsene som Stavanger kommune har blir ikke rapportert.

2.3.8 VURDERING

Rutinen for å melde varslingsaker gir en grei beskrivelse av hvordan varsler kan meldes. Flertallet av varslingssakene meldes muntlig til leder, noe som gir den utfordringen at dersom en skal kunne arkivere og rapportere på antall varsler, forutsetter dette at leder når han/hun har fått et muntlig varsel skriver dette ned og arkiverer. Kommunen har i dag ingen full oversikt over antall varslingsaker, og det rapporteres ikke på antall varslingsaker i tråd med rutine 7.3.2.

Det var ca. 40 prosent (161 medarbeidere) som oppga å ha varslet i Synergi/varslingskanalen, men kun 4 prosent (16 medarbeidere) som oppga å ha varslet varslingssekretariatet. Disse tallene skulle i utgangspunktet ha vært sammenfallende, men det er ikke sikkert at ansatte vet at dersom de varsler gjennom Synergi/varslingskanalen så er det varslingssekretariatet som mottar. Dette viser også at skillet mellom varsling og avviksmelding ikke alltid er like klart.

Det er en betydelig gruppe ansatte som oppgir at de har observert eller opplevd kritikkverdige forhold – 32 % eller 648 ansatte. De fleste av disse oppgir at det dreier seg om mobbing, trakassering eller diskriminering av ansatte eller destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet (28 % eller 579 ansatte. Nasjonale undersøkelser viser noe av det samme bildet, men det bør være et prioritert område for arbeidsmiljøarbeidet i kommunen.

Det er også en betydelig gruppe ansatte som aktivt har varslet om kritikkverdige forhold – 20 % eller 399 ansatte.

Når så pass mange ansatte oppgir at de har observert/opplevd eller varslet kritikkverdige forhold, kan dette tolkes på flere måter, både at kritikkverdige forhold i kommunen har et visst omfang, men også at det er en åpenhet for å kunne si fra. Vi kommer tilbake til dette momentet lenger ut i rapporten.

Det ser ut til å være et rimelig sammenfall mellom den type kritikkverdige forholdene som de ansatte observerer/oplever og de forholdene det blir varslet om. Dette er i seg selv betryggende.

Mange av de kritikkverdige forholdene som observeres og varsles om har med mellommenneskelig, psykososiale og ledelsesmessige forhold å gjøre. Denne beskrivelsen bekreftes også i den aktuelle Fafo-rapporten. Dette kan forstås som en endring av varslingsbildet, fra det opprinnelige, med saker av samfunnsinteresse til saker nå med mer intern interesse. En slik erkjennelse vil også kunne ha betydning for kommunens håndtering og rutiner for varslingsaker.

Etter vår vurdering kunne rutinene for leders oppfølging av varselet hatt en tydeligere beskrivelse av hvordan undersøkelser skal gjennomføres. Det bør komme tydelig frem når faktaundersøkelser skal gjennomføres og hvordan den skal gjennomføres og når andre undersøkelser skal brukes Dette kan gjøre det enklere både for den som varsler og for leder som skal behandle varselet.

I rutinene er det gjort et klart skille mellom en klage, som angår varsleren selv og et varsel, som angår andre. En av begrunnelsene for dette er at hvis man selv er involvert, vil man være part i saken.

Dette spørsmålet er tatt opp i Trygstad/Ødegård: Varsling i Sandnes kommune – omfang rutiner og håndtering – s18:

«Dette er i samsvar med forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Her framgår det at det det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om, er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt (Trygstad et al. 2014).»

Dette skillet vil også stille spørsmål ved om den som sier fra om kritikkverdige forhold som er begått mot en selv, og altså er klager, vil være beskyttet av Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.

Det som framstår som et viktig moment etter vår gjennomgang er at kommunen må sikre at man i mottak og oppfølging av denne type saker ikke blir så opptatt av benevnelse og formalia at den ansatte oppfatter det som en avvisning.

Det er også viktig at rutinene ajourføres jevnlig, slik at de til en hver tid er oppdatert, både faglig og praktisk.

Ved vår gjennomgang av saker fra varslingssekretariatet bekreftes inntrykket av at varsling ofte dreier seg om interne forhold knyttet til psykososialt arbeidsmiljø, gjerne med ledelsesutøvelse eller lederadferd som et medvirkende moment. Slike saker vil selvsagt kunne ha innvirkning på tjenesteutøvelse og tjenestekvalitet. Men vi mener at det kan være behov for en gjennomgang av kommunens rutiner for varsling og varslingshåndtering for å sikre at disse er utformet på en best mulig måte for å takle varsler om arbeidsmiljø eller personalkonflikter.

Innholdet i varslings saker må kartlegges, og det finnes ulike måter å håndtere dette på. I noen saker bruker kommunen faktaundersøkelser, som er svært tid- og arbeidskrevende. Disse undersøkelsene settes i verk for å kartlegge hva som har skjedd eller hva som er sant eller usant – for å få fram fakta. Undersøkelsene gjennomføres av HR støtte. Dermed er faktaundersøkelsen i seg selv ikke konfliktløsende, den kan i enkelte tilfeller tvert i mot fungere eskalerende. Når faktaundersøkelsen er gjennomført er det viktig at kommunens videre håndtering eller tilnærming til varslings saker også fungerer konfliktløsende.

En del varslings saker er veldig grundig behandlet, og de fleste saker er ulik og må få sitt eget løp. Det kan likevel være verdt å vurdere om behandlingsforløpet bør beskrives nærmere, bl.a. ved å klargjøre når en bør bruke de ulike undersøkelsene og en nærmere beskrivelse av hva som vil skje etter at arbeidsgiver har mottatt et varsel. I

gjennomgangen vår ser vi at en del av rutinene kan forenkles og forbedres. Kommunen bør også ha bedre system for oppdatering av rutiner.

Vi vil peke på at tidsaspektet er viktig i varslings- og konfliktsaker. Kommer man raskt inn i saken, er mulighetene for en løsning bedre. Det er derfor av betydning at de tidsfristene som er gitt i rutinene blir overholdt.

Vi vil anbefale:

- At varslingsrutinene gjøres tydeligere med tanke på hvordan sakene skal gripes an og hvilke typer undersøkelser som skal vurderes.
- At kommunen vurderer om skillet mellom klage og varsling fungerer hensiktsmessig.
- At kommunen vurderer om varslingsrutinene i tilstrekkelig grad er innrettet mot håndtering av konflikter i det psykososiale arbeidsmiljøet.
- At kommunen styrker sitt arbeid for å forhindre mobbing, trakassering og destruktiv ledelse.

2.3.9 VARSLERNES ERFARINGER – YTRINGSKLIMA?

I rutine 7.3.2 «Varsle om kritikkverdige forhold» står det: «Stavanger kommune skal være en åpen og romslig organisasjon, med god intern kommunikasjon og lav terskel for å si fra om kritikkverdige forhold²⁰.» Det fremkommer også at kritikk og uenighet skal håndteres på en saklig og ryddig måte, og at åpenhet på arbeidsplassen viser en sunn bedriftskultur.

Varsling er også omtalt i Stavanger kommunes etiske retningslinjer og det står: «Kritikkverdige forhold skal avdekkes og følges opp. Ansatte har rett og plikt til å bidra til å forebygge og varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.»

Ytringsklima omtales slik i Trygstad/Ødegård: «Varsling i Sandnes kommune – Omfang rutiner og håndtering» (side 28):

«Ytringsklima er å betrakte som en vesentlig bestanddel i en virksomhets organisasjonskultur (Skivenes & Trygstad 2006; Ethics Resource Center 2005). Svært kort definert er et godt ytringsklima å forstå som at man kan si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Mer punktvís kan det operasjonaliseres som (Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad 2010:80):

- «Arbeidstakeres muligheter til å diskutere arbeidsrelevante problemstillinger vedrørende:
 - o Tjenestetilbudet/produksjon/produktet
 - o Arbeidssituasjon – organisering og utvikling på arbeidsplassen
 - o Ledelse og arbeidsmiljø
- Mulighet til å fremme innsigelser og kritiske synspunkter
- Muligheten til å være samfunnsengasjert også på eget arbeidsfelt»

²⁰ Dette er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer.

Revisjonskriterier

- Stavanger kommune skal ha en kultur der det er lav terskel for å si fra om kritikkverdige forhold.
- Stavanger kommune skal ha en kultur der ansatte opplever at det er akseptabelt å si fra om kritikkverdige forhold.
- Ansatte skal ikke oppleve gjengjeldelse ved varsling.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til utsagnet:
«På min arbeidsplass er det kultur for å varsle om kritikkverdige forhold.»
Skåren ser slik ut: (1 er helt uenig – 6 er helt enig):

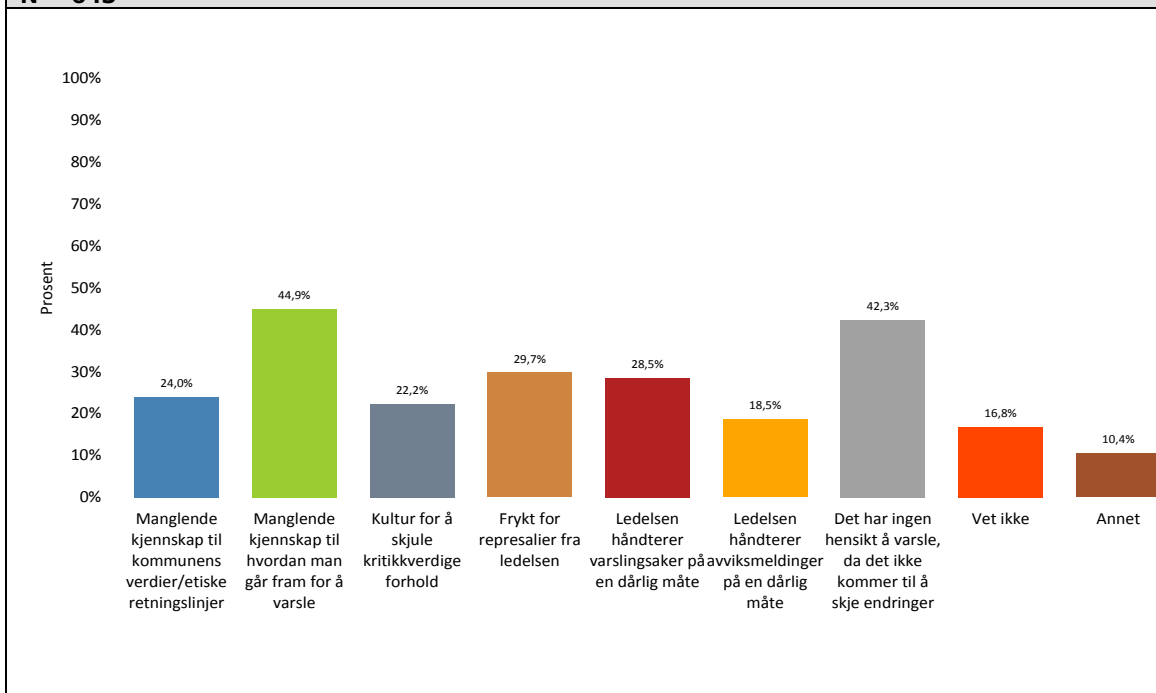
Totalt: 3,88

Medarbeidere: 3,71

Ledere: 4,48

De som på dette spørsmålet svarte under middels (1, 2 eller 3) fikk i tillegg spørsmålet om hva de trodde var hovedårsaken til at de opplever at det på sin avdeling ikke er kultur for å varsle.

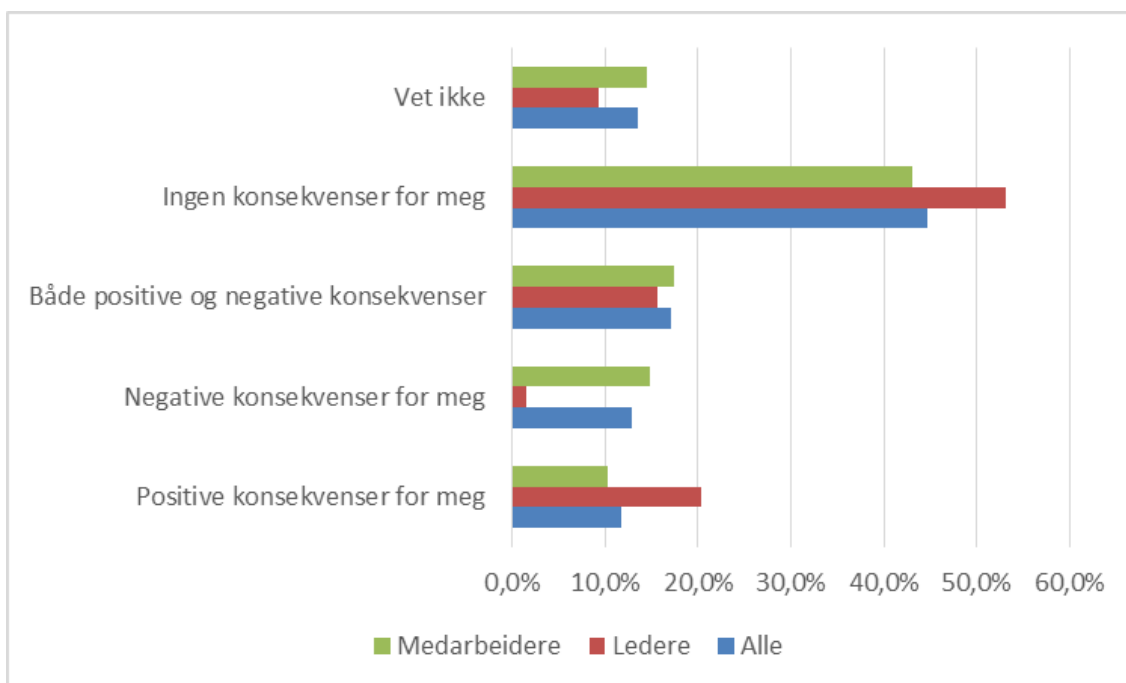
Figur 9 – Svar på spørsmålet: «Hva tror du er hovedårsaken til at du opplever at det på din avdeling ikke er kultur for å varsle.» Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 643



For kommunen totalt sett var det 37 % (272 ansatte) som oppga at det hadde ingen hensikt å varsle, da det ikke kommer til å skje endringer. For barn og unge og levekår var det flest, ca. 46 prosent (257 ansatte på de to sektorene til sammen), som oppga at de har manglende kjennskap til hvordan man går fram for å varsle.

Ansatte og ledere som oppgir å ha varslet, ble stilt spørsmålet «Fikk varslingen(e) noen personlige konsekvenser for deg», og figur 9 viser resultatet:

Figur 10 – Svar på spørsmålet: «Fikk varslingen(e) noen personlige konsekvenser for deg?».
Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon.
Leder N = 64 – Medarbeider N = 332

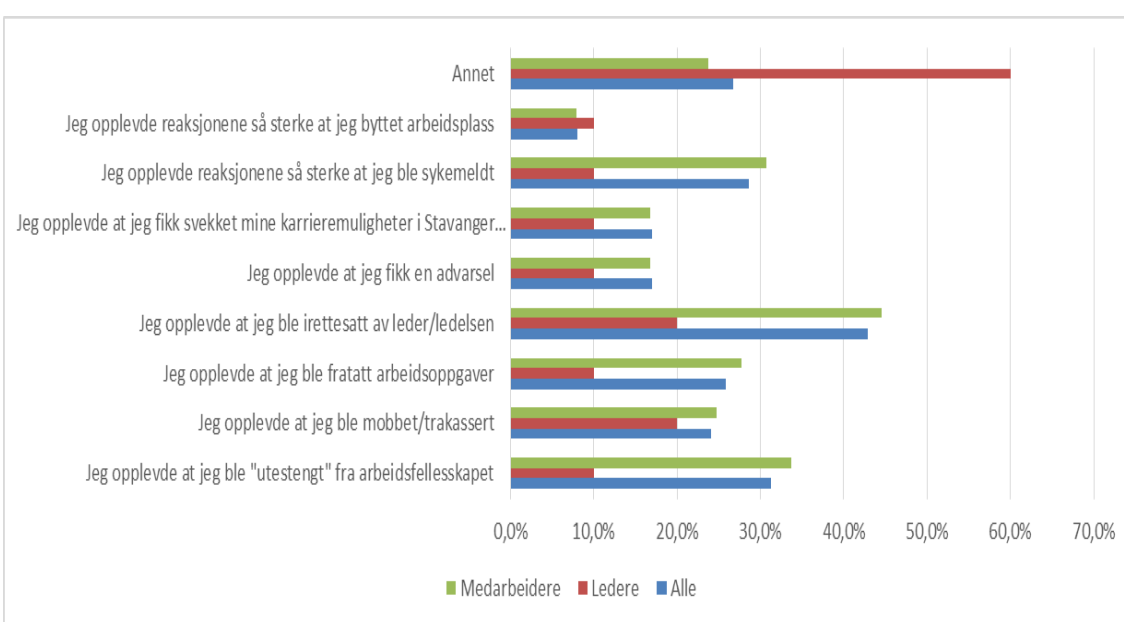


Blant medarbeiderne er det klart flere som opplevde at varslingen fikk negative konsekvenser, enn blant lederne. Motsatt er det klart flere ledere som opplevde at varslingen fikk positive konsekvenser.

Det var 12 prosent (51 ansatte) som oppga at de opplevde negative konsekvenser etter varslingen, og 17 prosent som opplevde både negative og positive konsekvenser. På tekniske tjenester er det færrest som oppga å ha opplevd negative konsekvenser.

De som ga uttrykk for at de hadde fått enten negative reaksjoner eller både positive og negative reaksjoner, ble i tillegg stilt spørsmålet om hvilke negative reaksjoner de fikk som konsekvens av varslingen. Resultatene fremkommer av figur 11.

Figur 11 – Svar på spørsmålet: «Hvilke negative reaksjoner fikk du som konsekvens av varslingen(e)». Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. Medarbeider N = 102 – Leder N = 10



Generelt sett ser vi at medarbeiderne opplevde klart flere negative hendelser av varslingen enn lederne. Lederne på sin side oppgir andre konsekvenser av varslingen enn de som er listet opp her.

Figuren viser at den reaksjonen som flest oppga å ha fått, 42 prosent (48 ansatte), er en irettesettelse av leder. Innen levekår var det 51 prosent (30 ansatte) som opplevde å bli irettesatt.

For kommunen totalt sett 31 prosent (35 ansatte) opplevde å bli «utestengt» fra arbeidsfellesskapet, og 28 prosent (32 ansatte) oppga at de ble sykemeldte.

I den omtalte Fafo undersøkelsen oppga 29 prosent at de ble refset og irettesatt av leder, mens 23 prosent med fratatt arbeidsoppgaver.

TILBAKEMELDING FRA INTERVJUER:

Hovedverneombud

Tidligere hovedverneombud for Stavanger kommune oppgir at hans erfaring er at kommunen er veldig hårsår. Hovedverneombudet oppgir at arbeidsgiver i mange tilfeller går i forsvar, og angriper dem som har varslet.

«Det er en utfordring at lederne ikke alltid skiller mellom person og sak. Men det fungerer bedre noen steder, hvor ledelsen gjør jobben sin.»

«Arbeidstaker møter i de fleste tilfeller uprofesjonalitet, og arbeidsgiver klarer ikke ta det som en sak. Dette vet arbeidstaker og derfor er det mange som tenker at jeg får holde kjeft for ellers blir det kroken på døren for meg.»

Hovedtillitsvalgte:

To hovedtillitsvalgte uttrykker at saker innenfor levekår ofte går på for lav bemanning. «Vi har jo en plikt til å si ifra så det bør være godtatt. Ledelsen forstår men det skjer ikke noe. Lederne har nok noe kompetanse i å håndtere varslings saker, men de trenger enda mer og de må læres opp til å ha en konstruktiv holdning til varslings sakene. Men det er blitt mer åpenhet rundt varslinger hos oss. Tidligere snakket vi ikke om varslings saker.»

Her kan det bemerkes at man til vanlig vil betrakte en melding om for lav bemanning som en avviksmelding, mens melding om uforsvarlig bemanning vil være et varsel. Så kan man selvsagt diskutere hvordan grensene skal trekkes.

En hovedtillitsvalgt uttrykker at det er nettopp kommet inn et varsel i en virksomhet som omhandler flere ulike forhold. Forholdene er ikke så dramatiske, men varsleren skrev: «Jeg valgte å være anonym fordi jeg er redd for represalier».

En hovedtillitsvalgt uttrykker at resultatene fra medarbeiderundersøkelsen på avdeling X ikke følges opp. «Dette er fordi det er lederne selv som er problemet, og dermed så stopper det. Lederne er konfliktsky. Den samme hovedtillitsvalgte uttrykker at dersom det er lederen som er problemet så er det vanskelig å varsle. Da holder de ansatte heller kjeft. Det bygger seg opp og det er en stor ulempe. De ansatte er redd for represalier.»

Uttalelse fra fagsjefer:

«Vi har ingenting å vinne på å gå i forsvar når det kommer varsler. En skal vurdere hvor alvorlig varslingen er. Det er nok litt en konsensus kultur her men vi må være flinkere til å gi hverandre tilbakemeldinger som ikke nødvendigvis er ros også. Vi skal være så ydmyke at vi kan gjøre feil uansett hvilken jobb vi er i. Det å motta en reell varslings sak må vi kunne håndtere, vi skal ha en kultur for det. Vi må tåle at det er uenigheter og tåle at det blir pekt på når noe er feil. Men vi skal ikke akseptere at alt er upåregnelig.»

«Jeg blir ikke alltid informert om varslings saker ute i enhetene i levekår. Jeg blir informert når de eskalerer inn til oss. Jeg kan jo heller ikke ha beskjed om alt. Jeg vet ikke hvordan varslings sakene blir registrert, men de skal jo arkiveres og jeg håper de blir registrert i Public. «

«Jeg håper jeg blir informert om varslings saker ute i virksomhetene. Men det har ikke vært noen varslings saker mens jeg har vært her som har gått til meg.»

Bedriftshelsetjenesten:

Bedriftshelsetjenesten møter noen ansatte og ledere som har opplevd at det psykososiale arbeidsmiljøet ikke er i samsvar med § 4-3 i arbeidsmiljøloven. Noen oppgir at de har opplevd mobbing, trakassering eller utilbørlig ledelse. Bedriftshelsetjenestens rolle er da å veilede og trygge ansatte og ledere som er i vanskelige situasjoner, i tråd med arbeidsmiljøloven og kommunes rutiner. Noen av de som bedriftshelsetjenesten møter velger å ikke gå videre med saken, på grunn av de psykiske belastningene som saken medfører.

Av de lederne som besvarte undersøkelsen, var det 36 % eller 143 ledere som oppga at de i løpet av de siste tre årene var blitt varslet av medarbeider om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Av disse var det 124 lederne som oppga at de undersøkte saken og iverksatte tiltak for at det ikke skulle skje igjen.

VURDERINGER

I spørreundersøkelsen vurderer de ansatte varslingskulturen i kommunen til å være «midt på treet» - med en verdi på 3,9.

Det er også en viss gruppe som viser til at varslingen fikk negative konsekvenser for dem, selv om den langt største gruppen varslere angir at saken ikke fikk noen konsekvenser for dem.

Vi skal minne om et par viktige momenter her:

- Vi har tidligere vist til den lave svarprosenten i undersøkelsen, det er bare 1 av 4 ansatte som har svart, og svarene er ikke nødvendigvis fullt ut representativ for alle ansatte. Vi skal derfor ikke trekke for bastante konklusjoner på dette grunnlaget.
- Vi har også pekt på at varslingssaker i dag i stor grad dreier seg om konflikter i det psykososiale arbeidsmiljøet. Hvis varsleren er en del av denne konflikten, gjerne også med sin nærmeste leder som en del av konflikten, så vil vedkommendes sin vurdering av varslingskulturen sannsynligvis være preget av hans/hennes opplevelse av hele konfliktforløpet.

Ut fra vår gjennomgang er det vår vurdering at varslingskulturen og negativ respons overfor varslerne vil variere sterkt fra arbeidsplass til arbeidsplass og fra situasjon til situasjon.

Vår gjennomgang indikerer også at lederne gjennomgående har innsikt i rutiner og arbeidsmåter, men i denne typen saker er ikke den formelle kompetanse tilstrekkelig, mye avhenger av personlige egenskaper og om lederadferden er hensiktsmessig i den aktuelle situasjonen. Dette bekreftes også av bedriftshelsetjenesten.

Vi legger merke til at noen av de hovedtillitsvalgte er kritisk til leders og arbeidsgivers håndtering i ulike situasjoner. Vi har i dette prosjektet ikke kartlagt alle sider i enkeltsaker, og har ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner, men de hovedtillitsvalgtes kritiske vurderinger er i seg selv et grunnlag for kommunen å arbeide videre på.

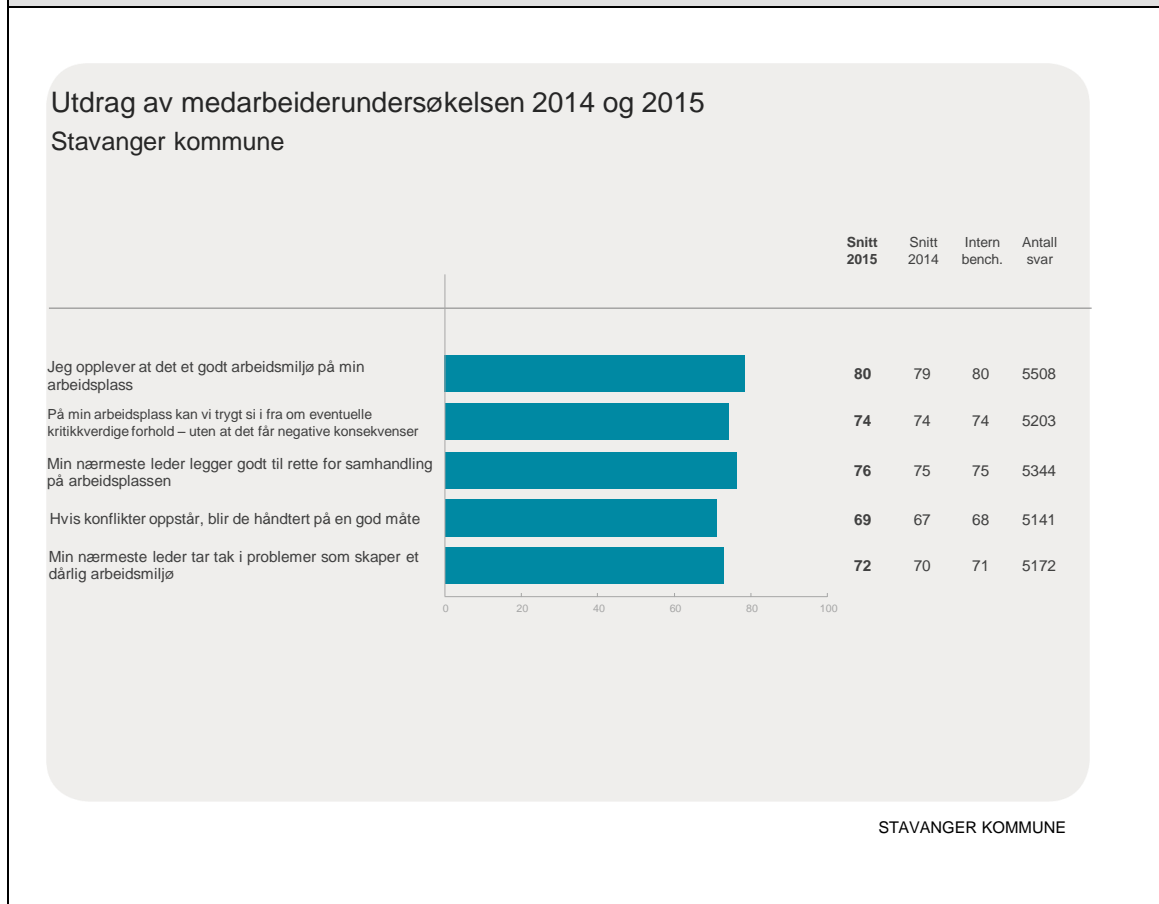
Vi vil anbefale:

- At rådmannen i sine drøftinger med hovedtillitsvalgte, verneombud og bedriftshelsetjenesten tar opp de momentene som framkommer i denne rapporten, for å sikre en lav terskel for å si fra om kritikkverdige forhold i kommunen.

2.4 KONFLIKTHÅNDTERING

RUTINER FOR KONFLIKTHÅNDTERING

Figur 12– Resultater fra medarbeiderundersøkelse i Stavanger kommune i 2014 og 2015



Figur 12 viser at det gjennom medarbeiderundersøkelser i Stavanger kommune framkommer at de ansatte jevnt over er godt fornøyd med arbeidsmiljøet på arbeidsplassen sin. Dette er et viktig moment ved vurdering av varslingsaker varslingshåndtering.

Vi ser midlertid at konflikthåndtering scorer noe lavere. I 2015 og i 2016 gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn ved et bofellesskap, og Stavanger kommune fikk pålegg om å iverksette en rutine for håndtering av konflikter som kan føre til uheldig helsebelastning. Denne ble utarbeidet i 2016, og lagt inn i HMS-systemet 14.12.16. Parallelt ble det utarbeidet en rutine for «Det gode arbeidsmiljø».

..

Rutine 4.7.1 Konflikthåndtering i personall håndboken angir:

«Målet med rutinen er å

- forebygge, avdekke og stanse konflikter.
- sikre god konflikthåndtering.
- Konflikthåndtering

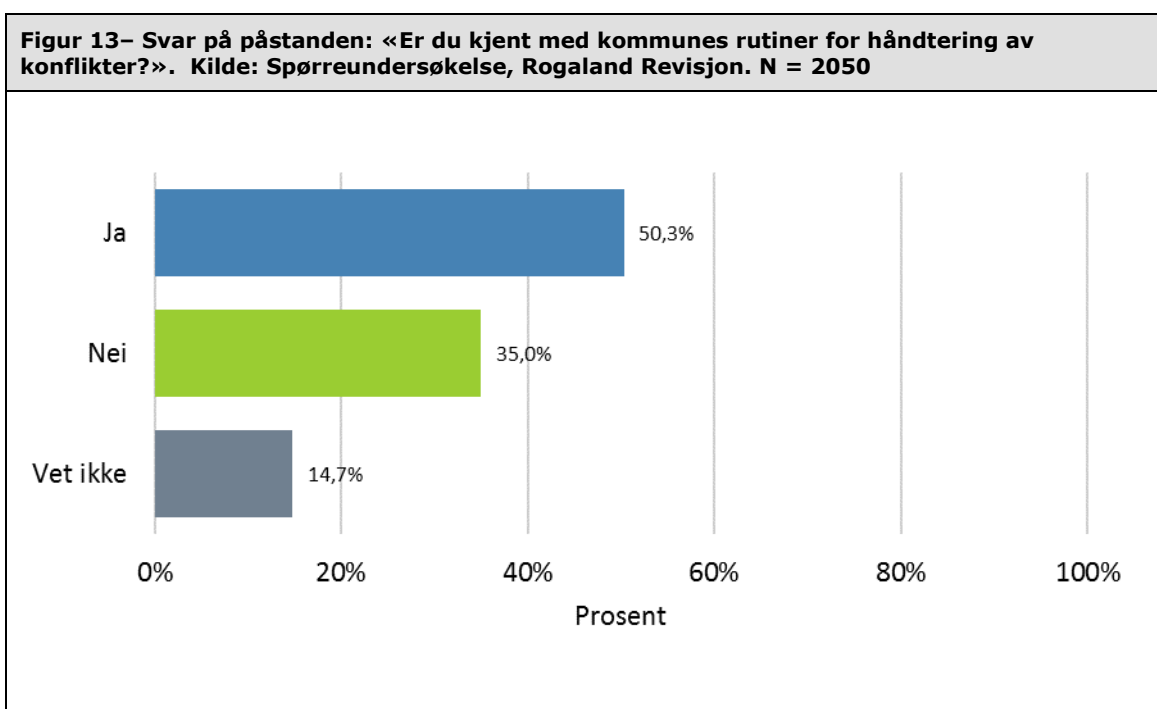
«Leder er ansvarlig for håndtering og saksbehandler i konflikter. Det er leders plikt å iverksette de tiltak som er nødvendige for å forebygge og håndtere konflikter. Lenke til flytskjema «saksgang ved konflikter.»

Rutinebeskrivelsen er i sin helhet gjengitt i rapportens teorikapittel.

Revisjonskriterier

- Stavanger kommune skal ha en implementert rutine for å håndtere konflikter.

I spørreundersøkelsen fikk ansatte spørsmål om de er kjent med kommunens rutiner for å håndtere konflikter:



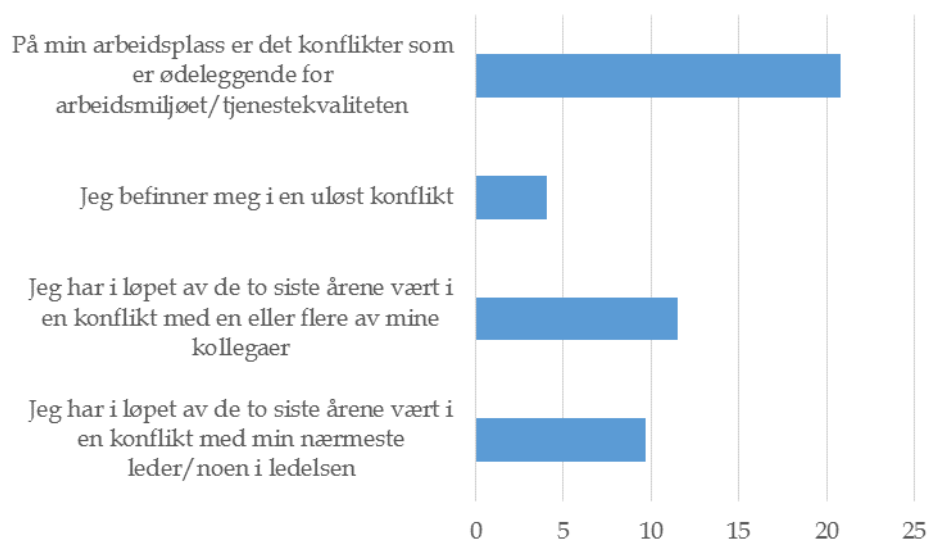
Ca. halvparten av alle ansatte i undersøkelsen oppga at det hadde kjennskap til kommunens rutiner for håndtering av konflikter. Av lederne er det ca. 75 prosent som svarer ja.

Lederne fikk spørsmål om gjeldende rutine for konflikthåndtering er god nok til å håndtere konfliktsaker. Deres samlede vurdering er 4,8 på en skala fra 1 til 6.

OMFANGET AV KONFLIKTER

I spørreundersøkelsen ble det kartlagt omfanget av konflikter.

Figur 14 – Svar på spørsmål vedrørende omfang av konflikter de to siste årene. Andel som har svart ja. Svar oppgitt i prosent ». N = 2029.
Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon.



Totalt sett var det 9 prosent (199 medarbeidere) som oppga å ha vært i en konflikt med sin nærmeste leder/noen i ledelsen de to siste årene, og 11 prosent (235 medarbeidere) som oppga at de hadde vært i en konflikt med en eller flere av sine kollegaer. 4 prosent (84 medarbeidere) oppga at de befant seg i en uløst konflikt.

Det er 20 prosent (422 medarbeidere) som angir at det er konflikter som er ødeleggende for arbeidsmiljøet/tjenestetilbudet. Det er innenfor levekår at det er flest svarer ja (26 prosent).

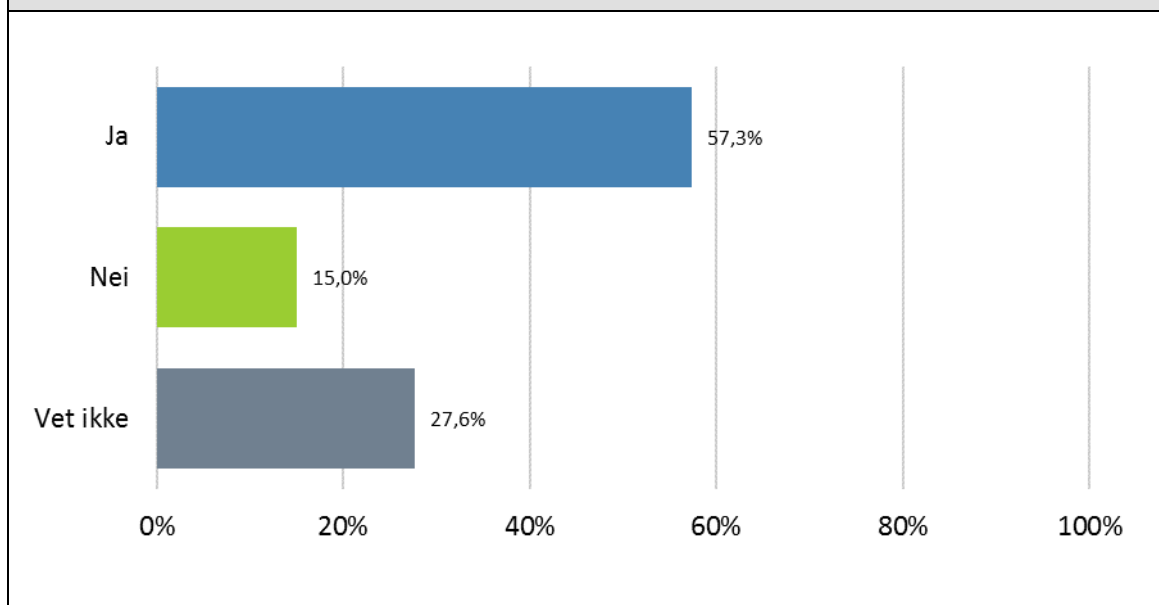
HÅNDBTERING AV KONFLIKTER

Rutine 4.7.1 konflikthåndtering i personalhåndboken beskriver saksgang ved konflikter. Leder er ansvarlig for håndtering og saksbehandler i konflikten. Fremgangsmåten er beskrevet i et flytdiagram, vedlegg 2.

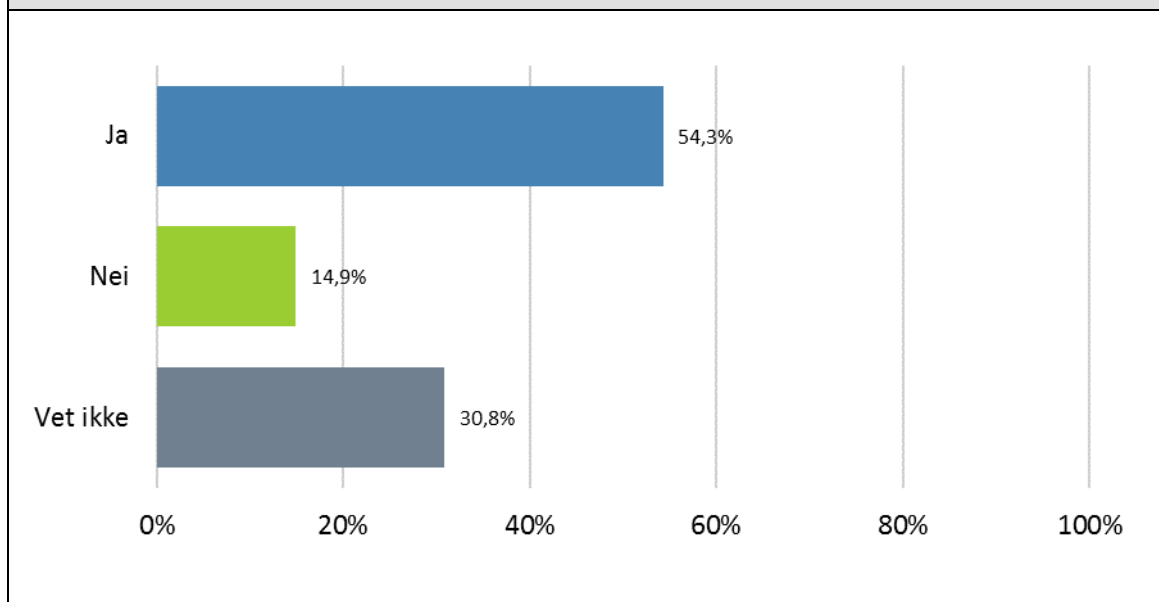
Revisjonskriterier

- Leder følger opp konflikten.

57 prosent oppga at lederen tar tak i konflikter på arbeidsplassen. Her er det en relativ stor gruppe, 27 prosent, som svarte vet ikke. Mens 15 % svarer nei på dette spørsmålet. – se figur 15.

Figur 15 – Svar på spørsmål: «Min leder tar tak i konflikter.» Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 2029

Totalt sett var det 54 prosent oppga at leder bidrar med å løse konflikter på en god måte. De ansatte skulle i tillegg ta stiling svare på noen påstander:

Figur 16 – Svar på spørsmål: «Min leder bidrar med å løse konflikter på en god måte.» Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N = 2036

KOMPETANSE I KONFLIKTHÅNTERING

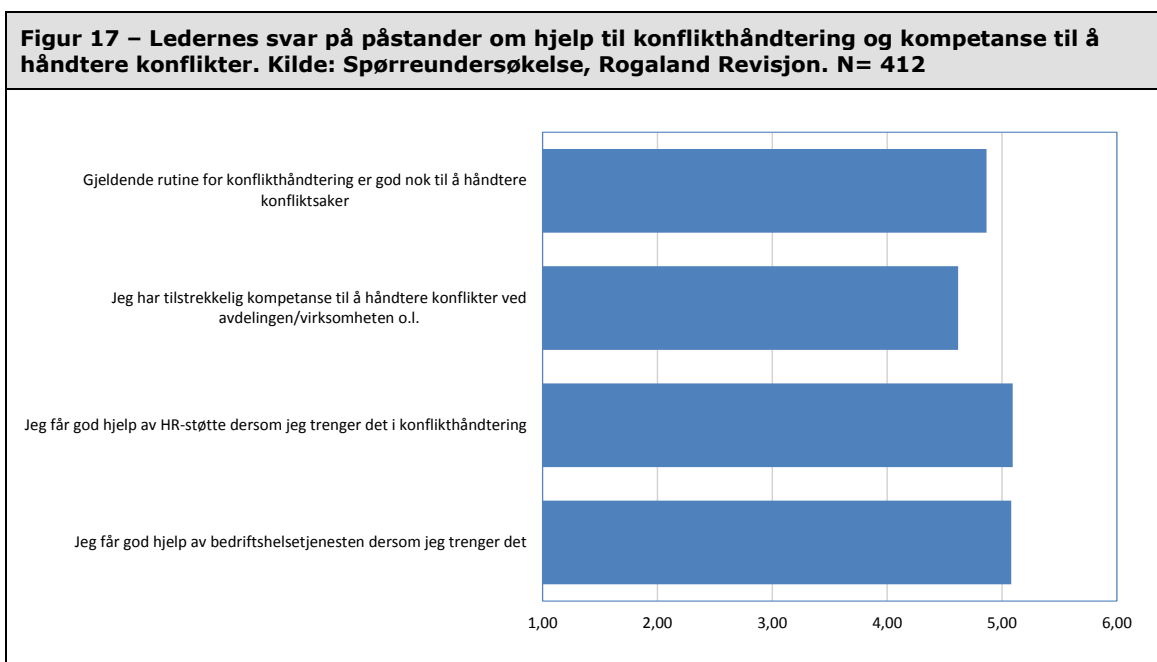
I sak 29/16 til hovedarbeidsmiljøutvalget²¹ fremkommer det at arbeidsgiver har engasjert en professor i arbeids- og organisasjonspsykologi for å bidra med opplæring og seminar knyttet til iverksetting av rutinen for konflikthåndtering og det gode arbeidsmiljø. Opplæring skal gis til rådgivere i HR-området, ledere, verneombud og tillitsvalgte.

I løpet av våren 2017 gjennomførte Stavanger kommune opplæring av ledere, tillitsvalgte og verneombud innen konflikthåndtering.

Revisjonskriterier

- Ledere skal ha opplæring i å håndtere konflikter.
- Ledere skal kunne ivareta ansatte som er involvert i en konflikt.

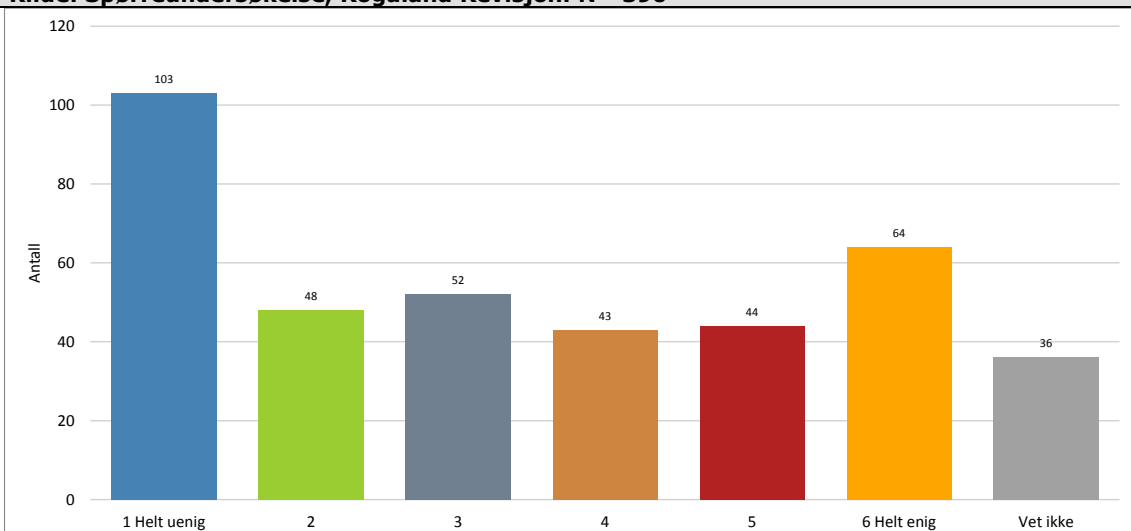
Figur 17 viser ledernes vurdering av rutinen, sin egen kompetanse og hjelp og støtte slik:



Medarbeidere som har svart at de er eller har vært i konflikt, ble spurt om hvordan de opplevde å ha blitt ivaretatt av sin leder. Svarfordelingen framgår av figur 18, med en gjennomsnittskår på 2,6.

²¹ 06.12.06

Figur 18– Medarbeidere som er eller har vært i konflikt svar på påstanden: Min leder ivaretok meg på en god måte i forbindelse med konflikten.»
Kilde: Spørreundersøkelse, Rogaland Revisjon. N= 390



VURDERINGER FRA HR-ANSATTE:

Konfliktsaker skal løses i den enkelte virksomhet. Det er ikke uvanlig at saker som inneholder konflikt fører til sykefravær. HR overtar ikke en konflikt, men kan være med å bistå leder i prosessen for eksempel ved å komme med råd.

Enkelte konflikter går også over i varslingsaker.

HR kjører kurser i konflikthåndtering. Det er viktig å gjøre lederne gode i dette, for mange ledere kan være redde for å gripe fatt i konflikter.

HR-ansatte uttrykker at konflikthåndteringsrutinen er god.

VURDERINGER FRA FAGSJEFER:

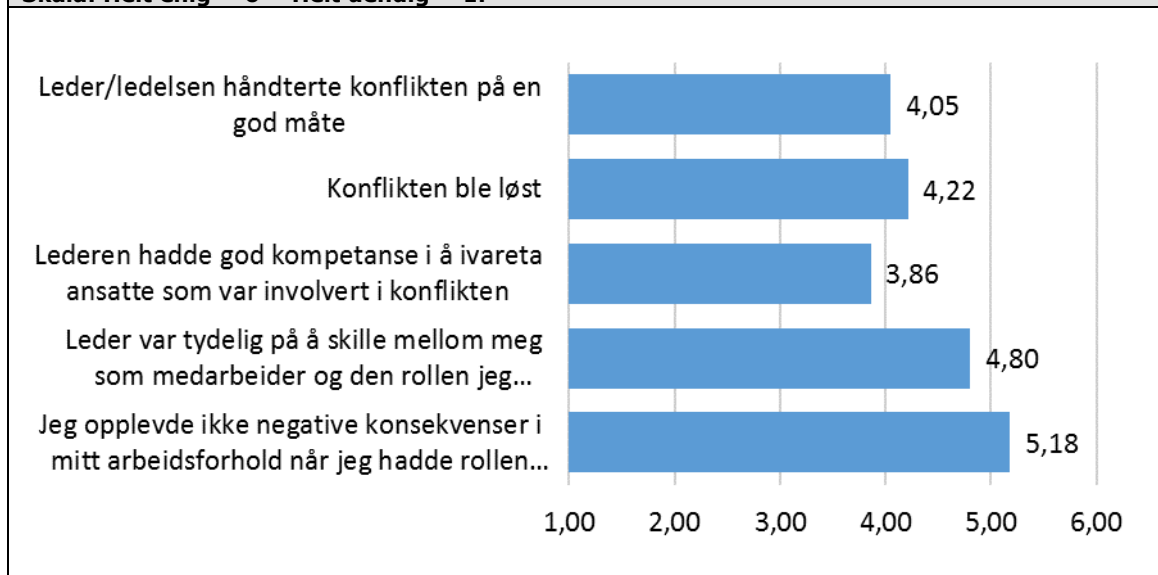
Det er vanlig at fagsjef blir informert dersom det er konflikter som gjelder ledelse. Da bistår fagsjefen i oppfølgingen.

Det kan være vanskelig å håndtere konflikter på en måte som partene oppfatter som god og der alle blir fornøyde. Men ting kan ikke feies under teppe.

VURDERING FRA TILLITSVALGTE/VERNEOMBUD

109 verneombud eller tillitsvalgte oppgir å ha bistått ansatte eller medlemmene i fagforeningsorganisasjonen i konfliktsaker. De som hadde bistått svarte følgende på påstander vedrørende den siste saken hvor de bistod ansatt/medlem:

Figur 19 – Svar fra tillitsvalgte /verneombud om deres erfaringer med ledernes konflikthåndtering. Kilde: Spørreundersøkelse ved Rogaland Revisjon. N = 109. Skala: Helt enig = 6 - Helt uendig = 1.



Svarene her viser at ansattes representanter generelt sett er rimelig godt fornøyd med ledernes konflikthåndtering. I intervjuene framfører imidlertid noen av de hovedtillitsvalgte kritiske merknader til taklingen av noen enkeltsaker.

Hovedverneombudene uttrykker at det er viktig at ledere har kompetanse i konflikthåndtering slik at de kan gå inn i vanskelige saker. Det har vært kurs i konflikthåndtering, og det har vært oppe på møter. Noen hovedverneombud uttrykker at de har en følelse av at ledere kan være noe konfliktsky og ikke ønsker å ta den belastningen som det er å gå inn i en konfliktsak. Det er ekstra viktig med god kompetanse.

En hovedtillitsvalgt gir uttrykk for at han i en konfliktsak opplevde rådgiver fra HR som veldig ryddig og løsningsorientert.

VURDERINGER

Stavanger kommune innførte i 2017 en ny rutine for konflikthåndtering. Rutinen er blitt rimelig kjent i organisasjonen, men det er fortsatt behov for å omtale, slik at alle ansatte er kjent med denne.

Omfanget av konflikter i Stavanger kommune kan uttrykkes ved at 20% av respondene i spørreundersøkelsen (422 medarbeidere) angir at det eksisterer konflikter som er ødeleggende for arbeidsmiljøet/tjenesteutøvelsen. Men andel ansatte som oppgir at de faktisk er i konflikt er 4,1 % (84 medarbeidere).

Lederne vurderer sin egen kompetanse til å løse konflikter som rimelig god, mens de tillitsvalgte vurderer denne noe lavere, men likevel god. Også når det gjelder konflikthåndtering vil ikke lederens formelle kompetanse være den eneste målestokken, men

også personlige egenskaper og lederadferd. Tillitsvalgte pekte også på at lederne vilje til å ta på seg belastningen med å gå inn i konfliktsaker kan variere betydelig.

De tillitsvalgte/verneombudene gir lederne en rimelig god tilbakemelding på deres måte å håndtere konfliktsaker. Minst fornøyd er de med lederne evne til å ivareta de ansatte i konflikten. Dette bildet bekreftes også av de ansatte selv. Lederne peker på at det kan være vanskelig å løse konflikter på en slik måte at alle involverte føler seg godt ivaretatt.

Vi vil anbefale:

- At Stavanger kommune styrker arbeidet med å gjøre rutinen for konflikthåndtering bedre kjent blant de ansatte.
- At kommunen i sine lederutviklingsprogram tar opp spørsmålet om hvordan lederne kan ivareta ansatte i konflikt på en best mulig måte.

2.5 AKTUELLE FORHOLD VEDR. VARSLING I STAVANGER KOMMUNE

ARBEIDSMILJØFORHOLD I ET BOFELLESSKAP

Rådmannen i Stavanger kommune tok initiativ til å få gjennomført en faktaundersøkelse om arbeidsmiljøforhold i et av kommunens bofellesskap. Undersøkelsen er gjennomført av KPMG, og rapporten datert 11.12.2017. Rapporten kommer med følgende vurderinger og anbefalinger:

Vurderinger

I det følgende oppsummeres svar på de spørsmålene som vi mener kan utledes av mandatet. Nærmere begrunnelse for våre vurderinger som leder frem til svarene, foreligger i rapportens kapittel 4.

✓ *Har kommunen oppfylt kravene til fullt forsvarlig arbeidsmiljø og et systematisk HMS-arbeid, jfr. AML §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-3?*

Vår konklusjon er at arbeidsmiljø og sikkerhet var bragt opp på et forsvarlig nivå våren/sommeren 2016 etter at det var gjennomført mange tiltak etter varslingen. Det ble arbeidet systematisk med ytterligere forbedringer etter dialog med Arbeidstilsynet som gradvis lukket alle pålegg.

✓ *Har kommunen håndtert varslingssaken forsvarlig og i henhold til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og gjeldene rutiner, jfr. AML §§ 2 A-1, 2 A-3 og gjeldende varslingsrutiner?*

Vår vurdering er at håndteringen av varselet er forsvarlig fra kommunens side. Faktaundersøkelse var et rimelig tiltak i anledning varselet og i tråd med Arbeidstilsynets generelle anbefaling om håndtering av varslingssaker.

✓ *Har varslerne oppfylt kravene om at varsling skal være forsvarlig, jfr. AML § 2 A-1?*

Det er vår vurdering at de ni varslerne oppfylte kravet til forsvarlig varsling etter AML § 2 A-1 ved varslingen av 24. november 2014. Vi vurderer også at varselet til Arbeidstilsynet våren 2015 og uttalelsene i Stavanger Aftenblad i mai 2017 ikke er i strid med kravet til forsvarlig varslingsopptreden.

✓ *Har sykefraværsoppfølgingen av de to mest sentrale varslerne vært kritikkverdig?*

Vår vurdering er at kommunens sykefraværsoppfølging av de to mest sentrale varslerne ikke har vært kritikkverdig.

✓ *Har varslere blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse, jfr. AML §§ 2 A-2 og 2 A-1?*

Vår vurdering og konklusjon er at det ikke dreier seg om ulovlig gjengjeldelse som følge av varsling.

✓ *Har håndteringen av konfliktforholdene vært kritikkverdige?*

Vår konklusjon er at kommunens håndtering av konfliktforholdene overfor de to mest sentrale varslerne ikke har vært kritikkverdig.

Generelle anbefalinger for håndtering av varslingssaker

Som nevnt ovenfor er vår vurdering at varselet ble håndtert forsvarlig av kommunen. Vi har imidlertid noen anbefalinger som kan ytterligere forbedre håndteringen av varslingssaker ytterligere.

✓ *Ved mottak av muntlige varsler er det viktig å sikre en tilstrekkelig god forståelse av hvilke påstander som fremsettes. Det kan gjøres ved at referatet fra samtalen fremlegges den eller de som varsler for gjennomlesing og godkjenning.*

✓ *I kommunens faktaundersøkelsen av 2014/2015 ble ikke alle varslerne intervjuet. Kommunen begrunnet dette med at de brukte en metodikk som gikk ut på å ikke intervju flere enn strengt nødvendig. Dette er fornuftig i mer typiske varslingssaker. Her var det ni varslere. Det hadde vært en mulighet å spørre dem om hvem som burde intervjues.*

✓ *Det har vært påstått at kommunens faktaundersøkelsen av 2014/2015 burde vært gjennomført av eksterne. Den ble gjennomført av kommunens HR-avdeling. Virksomhetsleder var eksempelvis ikke involvert i undersøkelsen, noe som har vært påstått. Av og til kan de konkrete forholdene tilsi at*

undersøkelsen bør gjennomføres av eksterne. Dette kan bero på hva slags kritikkverdige forhold det er aktuelt å undersøke. Her gjaldt undersøkelsen arbeidsmiljø, sikkerhet og konfliktforhold på arbeidsplassen. Dette ligger i utgangspunktet innenfor hva en stor kommune som Stavanger burde kunne håndtere med egne ressurser.

✓ *Vi mener kommunikasjonen med de ansatte etter kommunens faktaundersøkelse av 2014/2015 kunne vært lagt opp bedre og mer pedagogisk. Personalmøtet 30. januar 2015 omhandlet både at varslerne fikk delvis medhold og plan for videre arbeid for å bedre sikkerhet og arbeidsmiljø. Videre ble det stilt krav til ansattes bidrag for å bedre forholdene, jfr. medvirkningsplikten i AML § 2-3. Budskapet ble noe komplisert og fikk ikke tydelig nok fram at varslerne fikk medhold i en del av sine påstander. Det er lite sannsynlig at bedre og mer pedagogisk kommunikasjon ville ha løst de underliggende konfliktforhold. Men vi ser muligheter for læring og forbedring på dette punktet.*

Vi mener likevel at disse forhold ikke har vesentlig betydning for vår generelle vurdering om at varsellet ble håndtert forsvarlig.»

REGIONALT VARSLINGSSEKRETARIAT

Rådmannen orienterer slik om sitt initiativ til en utredning om et regionalt varslingssekretariat:

«Generelt er det få varslings saker i kommunene. Erfaring viser at enkelte av varslings sakene har fått stor oppmerksomhet i media med kritikk mot arbeidsgivers håndtering eller at varslerne opplever at det å varsle har fått store konsekvenser. Det har vært stilt spørsmål både ved kommunens upartiskhet i oppfølging av varslingsene og kommunens behandling av ansatte som varsler.

På dette grunnlag inviterte rådmannen i Stavanger kommune i brev av 09.06.2017 alle kommunene i Rogaland samt fylkeskommunen til å delta i utredning av mulige modeller for en uavhengig varslingsordning eller varslingssekretariat. 15 kommuner ga tilbakemelding, 13 var positive til at dette ble utredet. Etter felles møte 05.10.17 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede temaet nærmere.

Følgende modeller er de mest aktuelle:

- *Samarbeid med aktuell(e) kommune(r) fra sak til sak*
- *Felles varslingsmottak*
- *Felles varslingssekretariat*

Det tas sikte på at utredningen kan sendes aktuelle kommuner i januar 2018. For de kommunene som er interessert i videre samarbeid basert på en av modellene, må det inngås samarbeidsavtale som klargjør betingelser nærmere.»

RÅDMANNENS MØTESTEDER OG KOMMUNIKASJON

Rådmannen peker på at han på sine møtesteder og i sin kommunikasjon ofte tar opp temaer knyttet til varsling, konflikthåndtering, samarbeidsforhold og også de ansattes medvirkningsplikt. Dette gjelder bl.a.:

- *Samarbeidsmøte med hovedtillitsvalgte, månedlig*
- *Dialogmøte med tillitsvalgte, månedlig*
- *HAMU (Hovedarbeidsmiljøutvalget), månedlig*

- Lederforum - med alle virksomhetsledere, fagsjefer og direktører
- Besøk i den enkelte virksomhet
- Blogg
- Deltakelse på vernetjenestens samlinger
- Spesielt invitert til fagforeningenes egne møter
- Kontaktmøter med virksomhetsledere i ulike fagområder

2.6 ANNET SOM HAR FREMKOMMET I FORVALTNINGSREVISJONEN

OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

I denne forvaltningsrevisjonen er det flere informanter som har kommet inn på hvordan kommunen følger opp sykemeldte. Flere hovedtillitsvalgte oppgir at det er en del sykefraværsaker som ender opp i konfliktsaker og personalsaker. Bedriftshelsetjenesten er av samme oppfatning og uttrykker: «*Det er en del dårlig sykefraværsoppfølging, og noen sykefraværssaker som utvikler seg til personalsaker. Dersom en har ledere som ikke fungerer, så er sykefraværsoppfølging og personaloppfølging av ansatte et sårbart punkt.*»

Bedriftshelsetjenesten påpeker sin funksjon som rådgiver for leder tidlig i et sykefravær, for å bistå til å ivareta arbeidshelse og IA-perspektivet.

Noen tillitsvalgte uttrykker:

«Kommunen har en del utfordringer knyttet til oppfølging av ansatte som er sykemeldte. Det er sykefraværssaker som utvikler seg til personalsaker ved langtidssykemeldinger. Det skaper praktiske problemer for virksomheten. Kommunen har gode rutiner, men det er mangelfull oppfølging av de sykemeldte, og det blir ikke alltid utarbeidet oppfølgingsplaner. Dersom det blir en stor belastning for den daglige driften, så opplever den sykemeldte at man blir mistrodd, en får ikke oppfølging som sikter mot å komme tilbake i jobb, men gjøres til et problem for bedriften. Men kommunen har jo et ansvar som IA-bedrift og en har jo rutiner. Noen virksomhetsledere kommer veldig fort til at de ikke kan tilrettelegge mer, og da har det skjedd mye på veien hvor tillitsforholdet og relasjonen har blitt ødelagt. Sjansen for å lykkes videre er liten. Men vi ser virksomheter som lykkes med ledere som tar oppfølgingsarbeidet med sykefraværet på alvor. Vi har god erfaring i å ha med Bedriftshelsetjenesten. Vi har opplevd at det er ansatte som støtes ut – selv om de har mange år igjen av arbeidslivet. Dette er jo ikke etter IA-avtalens intensjoner.»

I Stavanger kommunes “forebyggings og tilretteleggingspolicy” står det: *Dersom det er dokumentert at en ansatt ikke har helse til å være i eget arbeid lenger har kommunen et lovhjemlet ansvar for å søke å finne annet passende arbeid i kommunen. Dette kravet er forsterket ved at Stavanger kommune har inngått IA-avtale. Leder må da sammen med arbeidstaker og eventuelt en representant fra personal og organisasjon ²²vurdere om utprøving eller omplassering til annet arbeid eller arbeidssted i kommunen er hensiktsmessig.»*

Vurdering:

Med tanke på både å forebygge og håndtere varslingsaker og konfliktsaker sitter vi igjen med et inntrykk av at et godt sykefraværarbeid vil være av stor betydning. Vi vil anbefale at Stavanger kommune vurderer hvordan man kan styrke dette arbeidet for å redusere konfliktnivået i organisasjonen.

²² Riktig betegnelse er nå HR-støtte.

PERSONLIGHETSTESTER

Vi er gjennom dette arbeidet blitt gjort oppmerksom på at Stavanger kommune i enkelte konfliktsaker gjennomfører personlighetstester for ansatte. Vi stiller spørsmål ved om dette er et hensiktsmessig tiltak for å løse konflikter eller om det ikke er andre typer tiltak som kan føre fram til bedre resultater.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av **oppdragsleder YYY**.

Muntlige kilder:

Anne Grethe Næss – fungerende fagleder HR-utvikling
Dagny Krogedal Høie – leder bedriftshelsetjenesten
Elise Kristine A Bird – hovedverneombud verneområde økonomi og rådmann
Jostein Vik – tidligere hovedverneombud
Kari Bang Jacobsen – hovedverneombud verneområdet personal og organisasjon
Kirsten Harestad – hovedtillitsvalgt sykepleierforbundet
Kristin Hole – rådgiver bedriftshelsetjenesten
Lise Størke – hovedverneombud
Rubia Malik – lege bedriftshelsetjenesten
Sigrid Elin Utne – spesialrådgiver bedriftshelsetjenesten
Susanne Borre – hovedtillitsvalgt sykepleierforbundet
Svein Egil Klungtveit – hovedverneombud bymiljø og utbygging
Tor Helge Skorge – hovedverneombud verneområdet kultur og byutvikling
Sissel Røystrand – HR-utvikling
Tom Forsmark – fungerende fagleder HR-støtte
Monica Buvig Stenseth – barnehagesjef
Elin Ingemundsen – Personal og organisasjon, HR-støtte
Elise Kristine Bird – hovedverneombud økonomi og rådmann
Torill Enoksen – hovedtillitsvalgt
Anne Kristin Maudal – hovedtillitsvalgt FO
Peter Christensen – hovedtillitsvalgt legeföreningen
Kirsten Harstad – hovedtillitsvalgt Sykepleierforbundet
Susanne Bore – hovedtillitsvalgt Sykepleierforbundet
Elin Aase – hovedtillitsvalgt Musikernes fellesorganisasjon
Axel Hermanns – hovedtillitsvalgt Arkitektenes fagforbund
Alice Margrethe Nilsen – hovedtillitsvalgt Skolenes Landsforbund
Hilde Kleppa – hovedtillitsvalgt Fagforbundet
Monica Wold – hovedtillitsvalgt Fagforbundet
Randi Teigen – hovedtillitsvalgt Fagforbundet
Karen Hirth Thorsen – personal og organisasjon: HR-utvikling
Eli Karin Fosse – direktør helse og velferd/ fagsjef levekår
Jørn Pedersen – fagsjef skole
Liv F. Jacobsen – seniorrådgiver HR-støtte

Per Øyvind Steen – Rådgiver HR-støtte
Tor Helge Skorge – hovedverneombud kultur og byutvikling
Per Kristian Vareide - rådmann
Enkelte varslere/ansatte som opplevd konflikt o.l
Enkelte ansatte som det har blitt varslet om

Skriftlige kilder:

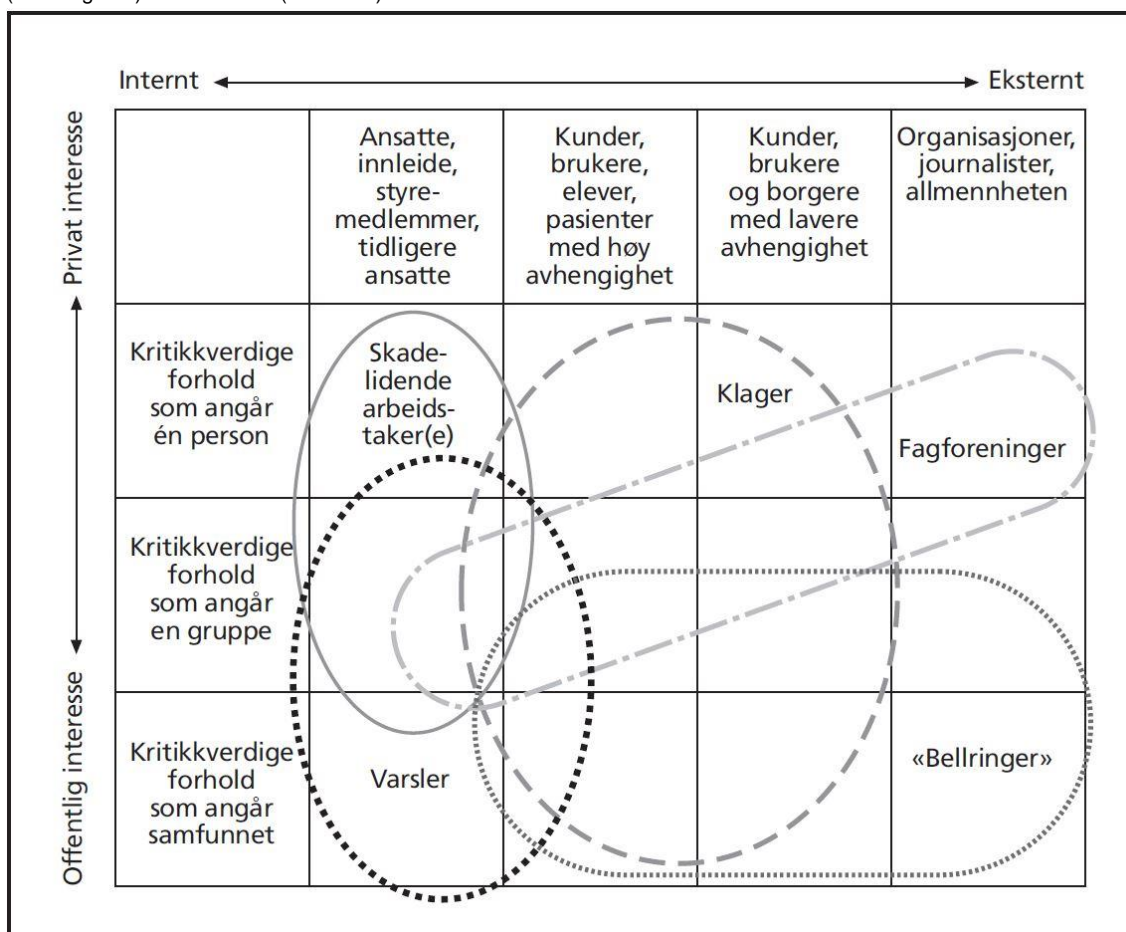
Spørreundersøkelse sendt til alle ansatte
Evalueringsrapport – Prøveprosjekt innføring i Synergi og varslingssystemer i syv virksomheter
Forebyggings- og tilretteleggingspolicy sykefravær
Rutine 4.7.1 Konflikthåndtering (personalhåndbok)
Rutine 7.3.1 Melde avvik
Rutine 7.3.2 Varsling
Rutine 7.3.5 Leders oppfølging av varsel
Rutine 8.7.1 Klage eller varsel om mobbing og trakassering på arbeidsplassen
Rutine 8.7.2 Saksbehandling ved klage – varsel om mobbing og trakassering
Rutine 8.7 Mobbing og trakassering
Rutine HMS-grupper AMU
Varslings skjema
Årsrapport internkontroll HMS 2015
Årsrapport internkontroll HMS 2016
Rapport FAFO 2017:14: Trygstad/Ødegård/Skivenes/Svarstad: Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner
Matthiesen-et-al-FALK-2008-RAPPORT-27-8-2008 Whistleblowing i Norge

Litteratur:

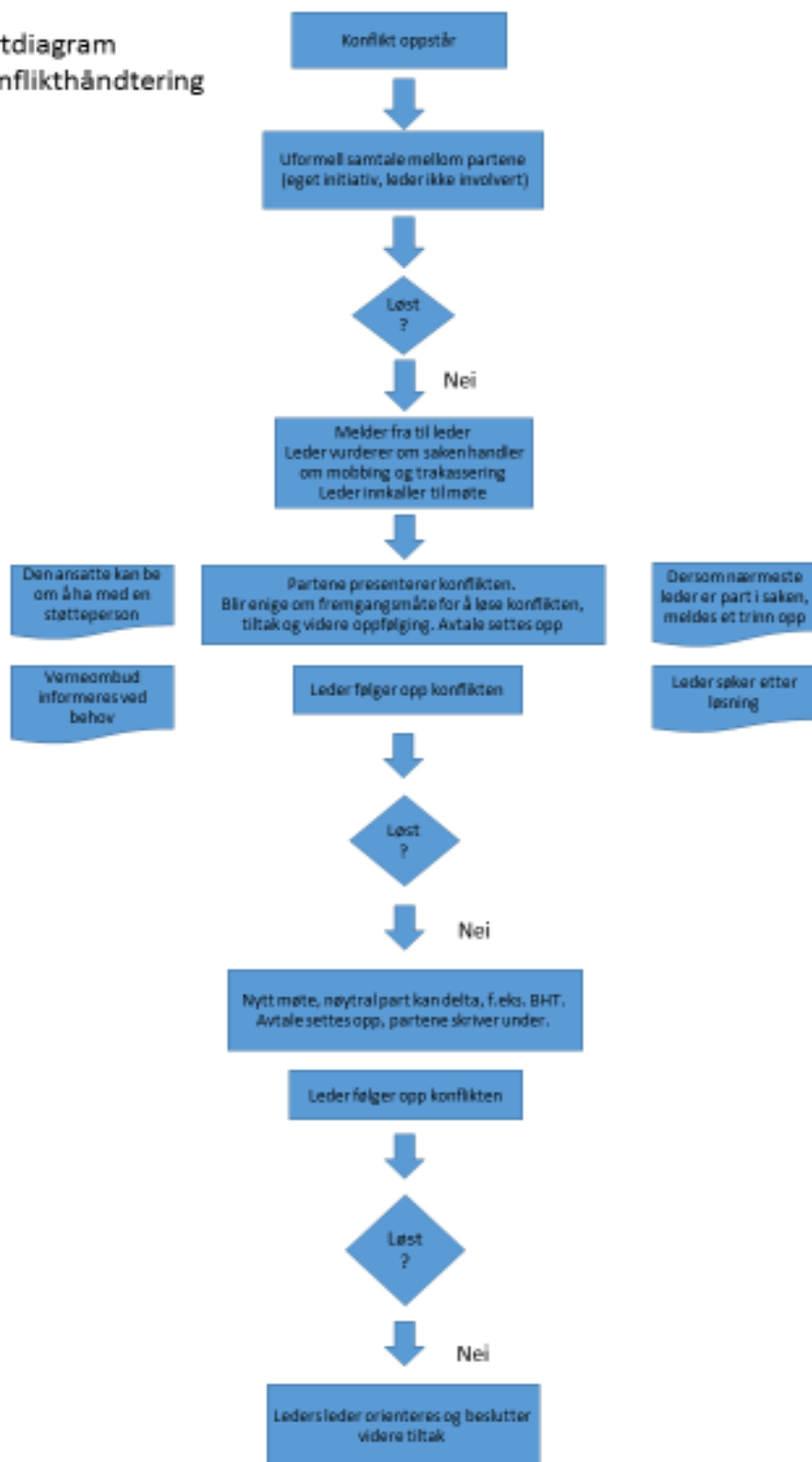
Ståle Einarsen: Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet (Stavanger kommune baserer sine konflikthåndteringsrutiner på Einarsens anbefalinger)
Ståle Einarsen: Faktaundersøkelse. Arbeidsmetodikk i vanskelig arbeidsmiljø saker.
Fafø - Trygstad/Ødegård: Varsling i Sandnes kommune - Omfang, rutiner og håndtering

Vedlegg 2: Fafo-rapport

Figur 1.2 Skiller mellom fornærmet arbeidstaker, varsler, klager og meldinger fra såkalte åpenhetsforkjempere («bellringer»). Kilde: Brown (2013:162).



Flytdiagram
Konflikthåndtering





Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no