

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I GRIMSTAD KOMMUNE

VARSLINGS- OG YTRINGSKLIMA BLANT ANSATTE OG LEDERE I GRIMSTAD KOMMUNE

AUST-AGDER REVISJON IKS, AUGUST 2017

INNHOOLD

1. SAMMENDRAG	3
2. INNLEDNING	10
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING	12
3.1. FORMÅL	12
3.2. PROBLEMSTILLINGER	12
3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING	13
4. PROBLEMSTILLINGER	17
4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING	17
4.1.1. REVISJONSKRITERIER	17
4.1.2. FAKTA	20
4.1.3. REVISORS VURDERINGER	25
4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING	27
4.2.1. REVISJONSKRITERIER	27
4.2.2. FAKTA	28
4.2.3. REVISORS VURDERINGER	35
4.3. TREDJE PROBLEMSTILLING	39
4.3.1. REVISJONSKRITERIER	39
4.3.2. FAKTA	40
4.3.3. REVISORS VURDERINGER	44
4.4. FJERDE PROBLEMSTILLING	46
4.4.1. REVISJONSKRITERIER	46
4.4.2. FAKTA	47
4.4.3. REVISORS VURDERINGER	53

5.	REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	56
5.1	KONKLUSJON.....	56
5.2	ANBEFALINGER.....	57
5.3	RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	57
6.	LITTERATUR.....	60
7.	VEDLEGG.....	61
	VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE ARBEIDSGIVERREPRESENTANTER.....	61
	VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE ARBEIDSTAKERREPRESENTANTER.....	62
	VEDLEGG 3 – SPØRREUNDERSØKELSE BLANT ANSATTE OG LEDERE I GRIMSTAD KOMMUNE – VARSLINGS- OG YTRINGSKLIMA.....	63

1. SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Varslings- og ytringsklima blant ledere og ansatte i Grimstad kommune» har hatt til hensikt å belyse hvilket varslings- og ytringsklima som eksisterer blant ledere og ansatte i Grimstad kommune, og om dette er i tråd med de formelle krav og forventninger som legges til grunn gjennom revisjonens kriterier.

Prosjektet ble gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS i perioden mai – august 2017 etter bestilling fra kontrollutvalget i Grimstad.

Revisjonen har etter bestilling fra kontrollutvalget i Grimstad lagt til grunn fire overordnede problemstillinger:

- 1) *Opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at arbeidsgiver aktivt bidrar til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid?*
- 2) *Har Grimstad kommune i tilstrekkelig grad rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold og har ansatte og ledere i Grimstad kommune kjennskap til disse?*
- 3) *Har ansatte og ledere tillit til at Grimstad kommune kan ivareta varslere i tråd med de kravene som fremgår av arbeidsmiljøloven?*
- 4) *I hvilken grad opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at det er rom for å ytre seg om forhold på arbeidsplassen som kan oppfattes å være kritikkverdige?*

Revisjonen har i sitt arbeid med rapporten lagt til grunn et sett med kriterier for å kunne besvare problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsprosjekter skal revideres og vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Eksempler på dette er lover, forskrifter, politiske vedtak, mål og føringer samt anerkjent teori. Sentrale kriterier i dette prosjektet har vært Norges grunnlov, arbeidsmiljøloven, kommuneloven, menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og kommunens egne rutiner og retningslinjer.

Faktagrunnlaget er de resultater som følger av revisjonens datainnhenting basert på ulike metodiske tilnærminger. Sentralt for dette prosjektet har vært en omfattende spørreundersøkelse som ble sendt ut til et stort utvalg bestående av ledere og ansatte i Grimstad kommune. Videre er det gjennomgått ulik dokumentasjon utarbeidet av kommunen hvor etiske retningslinjer, HMS-håndbok og kommunens reviderte varslingsrutiner har stått sentralt. Det er også gjennomført flere intervjuer som har hatt til hensikt å supplere og nyansere de resultater som har fremkommet fra spørreundersøkelsen.

Problemstilling 1 – Ytringsfrihet og varsling, en naturlig del av arbeidsmiljøarbeidet i Grimstad

Den enkeltes ytringsfrihet står sterkt i Norge og er grunnlovsfestet med enkelte begrensninger. I saker som omhandler arbeidsgivers syn er det normalt etablerte rammer for hvordan slike uttalelser skal gis gjennom skriftlige rutiner og/eller prosedyrer. Ytringsklima er nært koblet til begrepet «*arbeidsmiljø*». I Arbeidsmiljøloven trekkes det frem viktigheten av at arbeidstakere involveres til medvirkning ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø. Videre fremgår det av varslingsveileder utgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten, hvor arbeidsgiver aktivt skal bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid.

Den øverste administrative ledelse i Grimstad kommune har tydelig signalisert at det skal være lov å ytre seg uten begrensninger. Dette danner grunnlag for en forventning om at det utvikles en kultur som preges av åpenhet omkring det å kunne uttale seg fritt uten frykt for negative konsekvenser, samt stimulere til at ansatte og ledere sier ifra om forhold de oppfatter som kritikkverdige. Resultater fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til ansatte og ledere i Grimstad kommune viser at det er i overkant 6 av 10 ansatte som i en eller annen grad sier seg enige i at arbeidsgiver aktivt arbeider for at ytringsfriheten blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Når det kom til påstanden om arbeidsgiver arbeider aktivt for at varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på arbeidsplassen, er det litt over halvparten som i en eller annen grad er enige i en slik påstand.

I de intervjuer som ble gjennomført, viste arbeidsgiverrepresentanter god forståelse for hva som ligger i et godt klima for ytringer og varsling og hvilket ansvar som hviler på administrasjon med hensyn til at ledere i kommunen bør gå foran som gode forbilder i arbeidet med disse temaene. Arbeidstakerrepresentantene som ble intervjuet mente alle at toppledelsen i Grimstad kommune stimulerer til åpenhet, men at det er enkelte ytre faktorer som har vist seg å gi en negativ påvirkning på denne åpenheten. Det blir pekt på at forhold som diskuteres i det offentlige og som i utgangspunktet dreier seg om sak, har en tendens til å bli en diskusjon om person. Når det kommer til oppfatninger blant de som er intervjuet knyttet til klima for varsling, opplever de fleste at det er rom for å si ifra om forhold som kan anses å være kritikkverdige. En av respondentene mente imidlertid at Grimstad kommune ikke har noe godt varslingsklima og utdypet dette med at det i manglende grad eksisterer rutiner, kompetanse og kultur knyttet til varsling.

Grimstad kommune har utarbeidet et sett med verdier; *åpenhet, redelighet, respekt og mot*. Revisjonen stilte i sin spørreundersøkelse spørsmål om ansatte og ledere opplever å ha åpne diskusjoner om temaer som omhandler disse verdiene. Det var noe over halvparten av de som besvarte spørreundersøkelsen som i en eller annen grad var enige i dette. En forutsetning for å lykkes med en implementering av disse verdiene, som antas å ville bidra positivt til et godt varslings- og ytringsklima, er forståelsen blant ledere for hvor viktig det er at verdiene blir en naturlig del av åpne diskusjoner, ansettelsesprosesser og medarbeidersamtaler. I intervju med kvalitetssjef i Grimstad kommune ble revisjonen gjort oppmerksom på at det pågår et lederutviklingsprogram i Grimstad kommune hvor blant annet forhold omkring kultur, etikk og verdier danner grunnlag for en av ledersamlingene. For kommunens øverste administrative ledelse må dette sies å være en utmerket arena for å påvirke sine ledere innen de aktuelle temaene varsling og ytring.

Problemstilling 2 – Grimstad kommunes rutiner for varsling, og ansatte og lederes kjennskap til disse

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, jfr. aml. § 2-4, første ledd. Med kritikkverdige forhold er det en allmenn oppfatning om at dette omhandler brudd på lover, brudd på etiske retningslinjer eller det man kan si er brudd på alminnelige antatte etiske standarder i samfunnet for øvrig.¹ Av arbeidsmiljøloven § 3-6, første ledd, fremgår det at arbeidsgiver har en plikt til å; «... *utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten ...*»

Revisjonen la ved gjennomgang av Grimstad kommunes varslingsrutiner til grunn en sjekkliste som anbefaler hva varslingsrutiner bør inneholde. Dette er samme sjekklisten som FAFO har nyttet i sin forskning ved gjennomgang av varslingsrutiner hos utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Parallelt med revisjonens undersøkelse ble det gjennomført et revideringsarbeid i Grimstad kommune knyttet til kommunens varslingsrutiner. Revisjonen har på bakgrunn av sjekklisten også gjennomgått disse etter at disse ble godkjent av Grimstad kommunestyre 19.06.2017.

Grimstad kommune sine varslingsrutiner er implementert i kommunens HMS-håndbok og fremstår som omfattende og informative. Det er utover varslingsrutiner i HMS-håndbok implementert deler av disse i de etiske retningslinjer gjennom en varslingsplakat. Grimstad kommune har tydelige beskrivelser av ansvar og myndighet med hensyn til hvem som skal sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Av varslingsrutinene og de etiske retningslinjer opplever revisjonen at det går klart frem det

¹ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), s. 50

ansvar som hviler på ledere i Grimstad kommune for at ansatte skal være gjort kjent med varslingsrutiner og etiske retningslinjer.

Ved sammenstilling av revisjonens kriterier og Grimstad kommune sine varslingsrutiner ble det avdekket noen få svakheter ved varslingsrutinene. Disse svakhetene har etter revisjonens vurdering blitt utbedret gjennom arbeidet med de reviderte varslingsrutinene. Det gjenstår imidlertid noe arbeid med å systematisere det samlede materialet, ved at tidligere rutiner knyttet til varsling fremdeles er å finne i HMS-håndbok samtidig som det er opprettet ny henvisning på ansattportal som leder inn mot nye varslingsrutiner.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte og ledere i Grimstad kommune har noe mer kjennskap til kommunens etiske retningslinjer enn arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til varsling. Revisjonen registrerer at det er mange respondenter som har valgt å svare «*vet ikke*» til de tre påstandene som knytter seg til tilgang, forståelse og nytte av de etiske retningslinjer. En rimelig antagelse er at mange ansatte ikke har hatt behov for disse i hverdagen, men det er tross alt et lederansvar at medarbeidere skal være kjent med hvor varslingsrutiner forefinnes, innholdet og forståelsen av nytten i disse.

Revisjonen er gjort kjent med at rutiner for varsling ble etablert og tilgjengeliggjort i 2009, og revisjonen opplever det i denne sammenheng vanskelig å trekke klare konklusjoner ut fra de spørsmål som er stilt i sammenheng med kjennskap og tilgang. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved at det bare er 6 av 10 ansatte som opplever at deres leder legger til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold. I det videre arbeidet med å sikre at alle ansatte blir gjort kjent med reviderte varslingsrutiner, anser revisjonen det som positivt at Grimstad kommune ser nærmere på nye rutiner knyttet til «onboarding» og elektroniske løsninger knyttet til nytt ERP-system.

Problemstilling 3 – Ansatte og lederes tillit til at Grimstad kommune kan ivareta varslere i tråd med Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har bestemmelser omkring vern og ivaretagelse av varsler. Det er beskrevet et klart forbud mot at varsler skal utsettes for gjengjeldelse i form av negative konsekvenser. I veileder om varsling fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet står det omtalt at arbeidsgiver ikke kan besvare varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenstlig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon. Både varslingsrutiner i kommunens HMS-håndbok og reviderte varslingsrutiner gir gode beskrivelser av disse forholdene og hvilket ansvar arbeidsgiver har knyttet til ivaretagelse av varsler for å opprettholde tilliten til varslingsinstituttet. Revisjonen anser

denne implementeringen som tilfredsstillende, men vel så viktig var det å undersøke de ansattes forståelse og oppfatning omkring dette.

Varsling som begrep er å anta som allment kjent og forstått. Innholdet og de ulike aspekter av temaet varsling er imidlertid noe mindre kjent for en del av respondentene i spørreundersøkelsen. Dette er en bekreftelse av de indikasjoner revisjonen har fått i intervjuer, det at mange ikke har erfaring med varsling personlig og således heller ikke er så godt kjent med hverken Arbeidsmiljøloven eller varslingsrutinene. Det er imidlertid et uttalt krav til ledere i Grimstad kommune at de har et ansvar for at alle ansatte er kjent med varslingsrutiner og etterlevelse av disse.

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuer er det enkelte forhold som anses å gi en viss bekymring knyttet til tillitsforholdet til arbeidsgiver med hensyn til det å varsle om kritikkverdige forhold og det å vite at man blir ivaretatt som varsler. Revisjonen ser av spørreundersøkelsen at det er mange som ser det som naturlig å varsle til sin nærmeste leder. I dette ligger det også en antakelse om at de har tillit til sin nærmeste leder siden 8 av 10 respondenter svarer at de har tillit til at de blir ivaretatt som varsler av nærmeste leder. Når det kommer til spørsmål om han/hun har tillit til at Grimstad kommune kan ivareta dem som varsler, viser resultatet at dette er noe lavere, 6 av 10 ansatte.

Revisjonen registrerer ut fra spørreundersøkelsen at det har fremkommet enkelte erfaringer som tyder på at ansatte opplever å måtte si ifra om samme kritikkverdige forhold flere ganger som følge av manglende oppfølging. Slik ukultur fremmer på ingen måte tillit til at ansatte får den nødvendige opplevelsen av oppfølging man må kunne forvente når man tar valget å si ifra om kritikkverdige forhold.

1 av 10 respondenter svarer at de har kjent til kritikkverdige forhold, men har valgt å la være å melde fra fordi de frykter represalier fra ledelsen. Sett fra revisjonens ståsted er det uheldig at en av ti i Grimstad kommune opplever en slik frykt. Ser man nærmere på de som har erfaring med å ha sagt ifra om kritikkverdige forhold viser resultatene fra Grimstad kommune at det er 17,2% som har opplevd overveiende negative konsekvenser. Revisjonens vurdering er at dette ikke er tilfredsstillende. At nær 2 av 10 ansatte opplever dette vil kunne medvirke til at det ikke er ønskelig å si ifra om andre kritikkverdige forhold, men også det faktum at de dette gjelder kan gi kolleger et inntrykk av at det kan gi negative konsekvenser å si ifra. Samlet sett må disse resultatene kunne sies å være av en slik karakter at Grimstad kommune er tjent med tiltak for å redusere risiko knyttet til dette området.

Problemstilling 4 – Ansatte og lederes oppfatning av rom for å ytre seg på arbeidsplassen om forhold som kan oppfattes å være kritikkverdige

Basert på spørreundersøkelsen og de intervjuer revisjonen har gjort er det vanskelig å se helt klare trekk som indikerer om det er et godt eller dårlig yringsklima i Grimstad kommune. Grimstad kommune går langt i å oppfordre ansatte og ledere til åpenhet og deltakelse i offentlig debatt, men basert på de resultater revisjonen har gjennomgått fra spørreundersøkelsen kan det være tegn til denne oppfatning ikke deles fullt ut fra alle respondentene, naturlig nok.

Når det gjelder intern yringsfrihet så er det mange av de ansatte som ser det naturlig å gå til sin nærmeste leder for å varsle om kritikkverdige forhold, noe revisjonen anser som positivt. For å skape refleksjon omkring hva som kan være kritikkverdige forhold anser revisjonen det som viktig å diskutere hva slike forhold kan være. Dette kan også være oppklarende for å gi den enkelte en forståelse av takhøyde på arbeidsplassen som igjen vil skape rammene for interne yringsbetingelser. Revisjonen registrerer fra spørreundersøkelsen at det bare er halvparten av respondentene som har deltatt i slike diskusjoner. Å legge til rette for og gjennomføre slike diskusjoner er et lederansvar, og revisjonen er på bakgrunn av resultater fra spørreundersøkelsen usikker på om dette ansvaret er godt nok kjent blant alle ledere i Grimstad kommune.

Revisjonen registrerer at godt over halvparten av respondentene mener at kommunens kjerneverdier er godt forankret på arbeidsplassen. Et godt bidrag for å lykkes med gode interne yringsbetingelser er etter revisjonens vurdering en solid forankring av kjerneverdiene. Når 4 av 10 ansatte mener at kjerneverdiene i liten grad er forankret på arbeidsplassen, anses Grimstad kommune å ha en vei å gå i dette arbeidet.

Så godt som alle de som ble intervjuet mener at Grimstad kommune har et godt internt yringsklima og at kommunens ledelse i høy grad oppfordrer til at ansatte og ledere melder fra om kritikkverdige forhold. Revisjonen merker seg at det er enkelte som hevder at det eksisterer en ukultur knyttet til manglende åpenhet omkring behandlingen av varsel om kritikkverdige forhold.

Revisjonen får klare signaler fra ansatte og ledere i Grimstad kommune om at de i liten grad opplever sosiale medier som en naturlig plass å ytre seg eller gå inn i diskusjoner som omhandler Grimstad kommune. Yringsfriheten er teknologinøytral og Grimstad kommune oppfordrer sine ansatte til å delta i offentlige debatter uten begrensninger av hvilke kanaler dette foregår i. De eneste begrensninger Grimstad kommune har for yringer i det offentlige er i saker som angår yringer på vegne av kommunen.

I intervjuer får revisjonen tilbakemeldinger på at det finnes elementer i det politiske miljø som for enkelte ansatte i Grimstad kommune oppleves å være en faktor som svekker eksternt ytringsfrihet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er en mindre andel ansatte og ledere som opplever at overordnede begrenser muligheten for å omtale kritikkverdige forhold offentlig. Det samme gjelder i spørsmålet om toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter, hvor 3 av 10 ansatte sier seg uenige i dette. Tatt i betraktning av at rådmannen i sitt innlegg på rådhuset den 01.03.2017 var tydelig på at ytringsfriheten står sterkt og at hun på ingen måte verken vil eller kan legge begrensninger på denne, kan ikke revisjonen se det som tilfredsstillende at det er så mange ansatte som opplever begrensninger for ytring eksternt.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Grimstad kommune bør gjennom eksisterende og eventuelt nye arenaer opprettholde og utvikle et målrettet arbeid som sikrer kultur og kompetanse i tråd med de allmenne forventninger til ytringsfrihet og sunn varslingskultur
- Grimstad kommune bør vurdere tiltak som kan bidra til å sikre en solid forankring av kommunens kjerneverdier på arbeidsplassen, noe som antas å gi positive effekter knyttet til opplevelsen av å si ifra om kritikkverdige forhold uten å bli møtt med uvilje
- Grimstad kommune bør sikre at alle ansatte, folkevalgte og ledere gjøres kjent med kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Samtidig bør det vurderes om dokumentasjonen knyttet til dette kan samles på et sted slik at ansatte på en enklere måte kan se helheten i dette. Revisjonen ser i denne sammenheng verdien i at Grimstad kommune understøtter dette arbeidet med rutiner for «onboarding» som kan logge hvem som har gjort seg kjent med disse og hvem som ikke har

Arendal, august 2017

Magnus Bjarte Solsvik

Kristian Fjellheim Bakke

Forvaltningsrevisor

Oppdragsansvarlig

2. INNLEDNING

Grimstad kommune må som arbeidsgiver oppfylle de formelle krav og forventninger som omgivelsene legger til grunn for både varsling og ytring på arbeidsplassen. Begge disse temaene har i løpet av de siste årene fått mye oppmerksomhet i samfunnet generelt. Det kan antas at det har blitt noe mer «vanlig» å ytre seg om forhold som engasjerer den enkelte og samfunnet for øvrig og som kan ha en karakter av å være kontroversielt, i denne sammenheng har sosiale medier en sentral rolle. I slike situasjoner er det helt avgjørende at arbeidsgiver har retningslinjer, holdninger og klima for både å anerkjenne, men også ta på det største alvor det ansvar som pålegges gjennom lov med hensyn til ivaretagelse av den enkelte ansatte på bakgrunn av dennes ytringer.

Revisjonen vil med denne rapporten søke å gi et svar på om Grimstad kommune har et tilfredsstillende klima for varsling og ytring blant ansatte og ledere i kommunen. Det som vil utgjøre kriteriene i tilnærmingene til problemstillingene vil være Norges grunnlov, arbeidsmiljøloven, kommuneloven, menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og kommunens egne rutiner og retningslinjer. Utover disse vil det være naturlig å ta inn enkelte andre autorative kilder for å understøtte undersøkelsen.

Grunnloven § 100² omhandler den enkeltes ytringsfrihet og rett til innsyn i offentlige dokumenter, rettsmøter og folkevalgte organer. Arbeidsmiljøloven³ § 2-4 beskriver forhold som omhandler arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte og arbeidsgivers ansvar. Arbeidsmiljølovens § 2-5 beskriver det vern en arbeidstaker har krav på, blant annet gjengjeldelse, etter å ha varslet. EMK⁴ artikkel 10 beskriver den enkeltes rett til ytringsfrihet hvor frihet til å ha meninger, motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser.

Grimstad kommune er organisert i fire sektorer for henholdsvis helse- og omsorg, kultur- og oppvekst, samfunn og miljø og virksomhetsstyring. Av Grimstad kommunes årsmelding for 2016 fremgår det at kommunen hadde 1 137 faste årsverk og 1 541 brutto årsverk hvor det i sistnevnte tall også inngår timelønnede og midlertidige årsverk.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Varslings- og ytringsklima blant ansatte og ledere i Grimstad kommune*» var ikke en del av overordnet analyse (2015-2016). Prosjektet er etablert på bakgrunn av bestilling fra Grimstad kontrollutvalg. Bestillingen har fremkommet som følge av kontrollutvalgets og kommunestyrets oppfølging av de forhold som oppstod i

² LOV-1814-05-07. Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)

³ LOV-2005-06-17-62. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven). Heretter aml.

⁴ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett – Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (menneskerettighetskonvensjonen). Heretter EMK.

kjølevannet av granskingsrapport om offentlige anskaffelser innen helse og omsorg i Grimstad kommune.⁵ Kommunestyret i Grimstad vedtok 30.01.2017 ni punkter på bakgrunn av innholdet i granskingsrapport, hvorav et av disse punktene omhandlet forvaltningsrevisjonen.

Den 09.02.2017, i sak 2/17, vedtok Grimstad kontrollutvalg forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Varslings- og ytringsklima blant ansatte og ledere i Grimstad kommune*». Prosjektet ble samtidig lagt inn i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019. Prosjektplanen ble godkjent i kontrollutvalget 27.04.2017 sak 19/17, samtidig som forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt.

Rapportens funn er utledet av dokumentstudier, spørreundersøkelse blant et utvalg ansatte og ledere i Grimstad kommune samt intervjuer med nøkkelpersoner i Grimstad kommune. Innsamlede data fra kommunen er sammenstilt mot ulike revisjonskriterier.

Grimstad kommune har en visjon; «*Grimstad med viten og vilje*», samt etablert et sett med kjerneverdier; «*åpenhet, redelighet, respekt og mot*». Slike kjerneverdier forplikter i høy grad til etterlevelse blant ansatte, men spesielt ledere som vil ha et ansvar som rollemodeller, men også gjøre kjent og sørge for at ansatte etterlever disse i det daglige. Av de etiske retningslinjer for Grimstad kommune fremgår det at:

«Folkevalgte og ansatte har et selvstendig ansvar for at egne handlinger er i samsvar med de etiske retningslinjene. Folkevalgte og ledere er rollemodeller, og skal legge til rette for en kultur hvor etisk refleksjon er en daglig aktivitet. Ledere skal sørge for at medarbeiderne er kjent med og etterlever kommunes etiske retningslinjer.»

Samlet sett utgjør visjon og kjerneverdier en forventning til spesielt ledere i Grimstad kommune, men også ansattes kjennskap og etterlevelse av disse. Det vil for undersøkelsen av varsling og ytringsklimaet i Grimstad kommune være naturlig å se hen mot disse verdiene og forpliktelsene som ligger til grunn arbeidet med varsling og ytring i Grimstad kommune.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.⁶

⁵ Heretter omtalt som «innkjøpsaken» i tråd med de begreper som er brukt i «*Handlingsplan for oppfølging av innkjøpsaken*».

⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING

3.1. FORMÅL

I tråd med kommuneloven⁷ § 77 er kontrollutvalgets overordnede formål å føre tilsyn med kommunal forvaltning og oppgaver på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalgets oppgaver i forbindelse med forvaltningsrevisjon er nærmere presisert i forskrift.⁸

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil være å belyse hvilket varslings- og ytringsklima som eksisterer blant ledere og ansatte i Grimstad kommune, og om dette er i tråd med de formelle krav og forventninger som legges til grunn gjennom revisjonens kriterier. Det er anbefalt at kommunene har etiske retningslinjer for ledere og ansatte⁹, og kommunen er i henhold til arbeidsmiljøloven pålagt å iverksette tiltak for å legge til rette for intern varslings. Grimstad kommune har etablert etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Det er også etablert rutiner for håndtering av varslings i kommunens HMS-håndbok. Sett i sammenheng med eksisterende rutiner og retningslinjer vil det være formålstjenlig å gå nærmere inn på ansatte og lederes kunnskap og oppfatning av klima for varslings og ytring. Det vil være av stor verdi for omgivelsene hvis revisjonen kan finne svar på om ansatte og ledere i Grimstad kommune kjenner kommunens rutiner og retningslinjer på området, og om de har tillit til kommunens evne til å håndtere saker innenfor dette området.

Det er et siktemål for prosjektet å avdekke eventuelle forbedringsområder slik at Grimstad kommune kan gjøre bruk av innsamlede data og funn utledet av disse, i det videre arbeidet med utvikling av rutiner på området, men også med hensyn til arbeidsmiljøet.

3.2. PROBLEMSTILLINGER

Prosjektplanen ble godkjent i kontrollutvalget 27.04.2017 (sak 19/17) med følgende problemstillinger:

- 1) Opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at arbeidsgiver aktivt bidrar til at ytringsfrihet og varslings blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid?***

7 LOV-1992-09-25-107. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Heretter koml.

8 FOR-2004-06-15-904 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

9 Kommunenes sentralforbund (2015) «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?»

- 2) *Har Grimstad kommune i tilstrekkelig grad rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold og har ansatte og ledere i Grimstad kommune kjennskap til disse?*
- 3) *Har ansatte og ledere tillit til at Grimstad kommune kan ivareta varslere i tråd med de kravene som fremgår av arbeidsmiljøloven?*
- 4) *I hvilken grad opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at det er rom for å ytre seg om forhold på arbeidsplassen som kan oppfattes å være kritikkverdige?*

3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENŚING

Prosjektets metode baserer seg på ulike metodiske tilnærminger i arbeidet med å besvare problemstillingene. Revisjonen gjennomførte en relativt omfattende spørreundersøkelse blant alle fast ansatte med en stillingsprosent større en 50%, for å søke svar som kan belyse problemstillingene. For at revisjonen skulle ha mulighet til å supplere og nyansere spørreundersøkelsens resultater, er det gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i kommunen.

Det ble totalt gjennomført fire intervjuer med deltakelse fra arbeidstakersiden, representert ved tre hovedtillitsvalgte tilhørende de største hovedsammenslutningene, og hovedverneombud. Ytterligere en hovedtillitsvalgt fikk tilsendt spørsmål, men besvarte ikke dette. Fra arbeidsgiversiden ble det gjort en vurdering av kandidater til intervju basert på revisjonens oppfatning av hvem som står sentralt i arbeidet med å utarbeide og ha det overordnede utøvende ansvar for virksomhetens rammeverk knyttet til varsling og ytring. På bakgrunn av disse kriteriene ble rådmann, spesialrådgiver for rådmannen, kommunalsjef virksomhetsstyring, kvalitetssjef og HR-sjef intervjuet. Spesialrådgiver for rådmannen fikk tilsendt spørsmål per mail og besvarte disse i egen korrespondanse. Alle intervjuene ble gjennomført etter intervjuguider for henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og var delvis strukturerte. Det kan stilles spørsmål til utvalget og hvorfor ikke varslere intervjues. Revisjonen er på lik linje med allmenheten kjent med to ulike varslere ved inngangen til revisjonsarbeidet, samt ytterligere en varslere som har varslet i løpet av prosjektperioden. Intervjuer med disse fryktes å skape ubalanse i de fremstillinger som gjøres all den tid revisjonen ikke er kjent med varslere som kan ha andre erfaringer.

Kommunens rutiner og retningslinjer som omhandler varsling og ytring har dannet grunnlag for revisjonens tilnærming ved flere av problemstillingene. I denne sammenheng har det vært utfordrende for revisjonen ettersom vi har basert prosjektet på dokumentasjon som ble erstattet av nye rutiner og retningslinjer den 19.06.2017. Revisjonen har i sitt arbeid med

fakta grunnlag måtte forholde seg til to ulike sett med rutiner og retningslinjer. De funn og anbefalinger som er gitt har hensyntatt ny dokumentasjon. Samme utfordring gjelder Arbeidsmiljøloven som ble revidert midt i prosjektperioden. Av denne grunn blir den omtalt med enkelte henvisninger til den reviderte utgaven, selv om hovedinnholdet er tilnærmet det samme.

Vurderinger og konklusjoner er trukket på bakgrunn av forelagt materiale, vurdert i henhold til ulike revisjonskriterier. Utover spørreundersøkelsen og intervjuer er det den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Vi vil derfor presisere at om vi enkelte steder konkluderer med manglende dokumentasjon, betyr det ikke at dokumentasjonen ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom arbeidsprosessen.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å besvare problemstillingene har vært offentlige tilgjengelige dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen av sentrale personer i kommunen.

Validiteten styrkes ved at datamaterialet fra intervjuer og samtaler er faktaverifisert av alle informantene. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Rådmannen i Grimstad har i tillegg hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldinger og uttalelser fra rådmannen ligger vedlagt rapporten.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor Magnus B. Solsvik, forvaltningsrevisor Camilla Eriksrud og ansvarlig forvaltningsrevisor er Kristian Fjellheim Bakke.

Spørreundersøkelsen

Revisjonen har i arbeidet med spørreundersøkelsen gjennomført et grundig forarbeid hvor flere personer var involvert med både spørsmålsstillingene og i hvilken grad spørsmålene kunne bidra til å belyse problemstillingene på en god måte. En testversjon av spørreundersøkelsen ble sendt ansatte i Aust-Agder revisjon IKS og denne testen ga flere erfaringer som blant annet medførte justeringer og endringer i spørsmålsstillingen.

Grimstad kommune, representert av HR-sjef og HR-rådgiver med erfaring fra arbeidet med medarbeiderundersøkelsen 2017, ble i møte med revisjonen den 29.05.2017 bedt om å ta uttrekk av et utvalg ansatte basert på de kriterier kontrollutvalget signaliserte i kontrollutvalgsmøte 27.04.2017. Utvalget skulle bestå av faste ansatte med en stillingsprosent på 50 % eller mer. Vurderingen knyttet til en så lav stillingsprosent er basert på at gjennomsnittlig stillingsprosent i helse- og omsorgssektoren ligger på ca. 66%.¹⁰

Revisjonen nytter ved sine spørreundersøkelser Questback som er en anerkjent leverandør av programvare for elektroniske spørreundersøkelser. For å kontrollere utvalget som vi hadde mottatt fra Grimstad kommune i form av kommunale e-postadresser, sendte revisjonen en mail til hele utvalget hvor vi redegjorde for undersøkelsens mandat, innhold og formål. Alle automatiske svar vi mottok som omhandlet ferie og permisjoner i undersøkelsesperioden og de som hadde sluttet ble fjernet fra utvalget før vi ekspederte spørreundersøkelsen til mailadresser vi hadde fått oversendt fra Grimstad kommune.

Kort tid etter utsendelse mottok vi tilbakemelding på at spørreundersøkelsens første spørsmål hadde et misvisende alternativ; *rådmannens stab*. Questback er bygd opp slik at alternativer til spørsmål kan endres fortløpende. Alternativet ble endret til administrative tjenester og støttefunksjoner. På det gjeldende tidspunkt for endring hadde kun 12 personer svart på undersøkelsen.

Revisjonen mottok i løpet av spørreundersøkelsens varighet flere henvendelser fra enkeltpersoner som ikke hadde mottatt invitasjon til undersøkelsen og som hevdet å være blant undersøkelsens utvalg. Revisjonen kunne basert på Questback se at flere av disse hadde mottatt undersøkelsen ved første utsendelse, men valgte å sende denne ut på nytt til de det gjaldt. Av de som ba om å få tilsendt undersøkelsen var det i overkant av 20 personer som ikke hadde mottatt den ved første utsendelse. Revisjonen prøvde så langt det lot seg gjøre sørge for at det ble informert om hvem som var i utvalget da henvendelser kom fra enkeltpersoner som ikke hadde fått spørreundersøkelsen oversendt. Resultater fra undersøkelsen viser at det er 2 personer (0,65 %) som har besvart undersøkelsen som har en stillingsprosent som ligger under 50 %.

Spørreundersøkelsen hadde en svarprosent på 35 % hvor utvalget utgjorde 993 personer. Til sammenligning var det henholdsvis en svarprosent på 25 % og 51 % for de to ulike spørreundersøkelsene som danner grunnlag for FAFO sin rapport. Telemark kommunerevisjon IKS har nylig utarbeidet en rapport som omhandler ytring og varsling i Skien kommune, hvor svarprosenten i deres spørreundersøkelse var på 39 %.

¹⁰ Tall hentet fra mail oversendt fra HR-sjef 28. 06.2017, headcount Grimstad kommune

Frafall av variabler har forekommet, men kan ikke sies å være av en slik grad at det påvirker kvaliteten på gjeldende spørsmål eller resultatene til undersøkelsen som helhet.

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING

- 1) *Opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at arbeidsgiver aktivt bidrar til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid?*

4.1.1. REVISJONSKRITERIER

Ytringsfrihet

Den enkeltes ytringsfrihet er i Norge grunnlovsfestet med enkelte begrensninger.¹¹ Av grunnlovens § 100 fremgår følgende:

«Frimodige ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte»

En slik grunnlovsfestet rett til å ytre seg gjelder også på en arbeidsplass i den grad man uttaler seg på vegne av seg selv. I saker som omhandler arbeidsgivers syn er det normalt etablerte rammer for hvordan slike uttalelser skal gis gjennom skriftlige rutiner og/eller prosedyrer. I en slik sammenheng er det rimelig å legge til grunn at arbeidsgiver gjør de ansatte kjent med slike retningslinjer.

Ansattes ytringsfrihet står sterkt i dagens samfunn. Det man kan kalle den alminnelige ytringsfrihet er ikke bare grunnlovsfestet, men også gitt folkerettslig beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Konvensjonen er ratifisert av Norge. Av artikkelens 1. ledd fremgår det at:

«Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser»

Artikkelens 2. ledd retter seg mot de plikter og det ansvar som følger for utøvelsen av en slik frihet. Blant annet fremgår det at en slik frihet kan bli underlagt formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn med hensyn til *«den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral,*

¹¹ Lovbestemt taushetsplikt, samt forbud mot oppfordringer til å begå kriminalitet, rasistiske ytringer m.m.

for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet».

Lovbestemmelser for ytring blir gjerne oversatt til en lokal kontekst i form av etiske retningslinjer for kommunens ansatte og/eller folkevalgte. Slike retningslinjer danner en ramme og forventning til ansatte og folkevalgte for ytringer både på arbeidsplassen, men også i det offentlige rom. Uttalelser på vegne av en arbeidsgiver er gjerne utpekte personer som har dette som profesjon eller oppgave i henhold til fullmakt fra arbeidsgivers ledelse.

Forhold omkring ytring

Ytringsklima er nært koblet til begrepet «*arbeidsmiljø*». Ytringsklima kan omtales som både det interne, men også det eksterne ytringsklima. Det interne ytringsklima gjelder gjerne kontekster innenfor virksomhetens «*fire vegger*», mens eksterne kan omhandle uttalelser til media, diskusjon i sosiale medier eller uttalelser til offentligheten generelt.

Arbeidsmiljøloven § 2-2 beskriver arbeidsgivers ansvar for å sikre et «*fullt forsvarlig arbeidsmiljø*» og i § 2-3 at arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å «*skape et godt og sikkert arbeidsmiljø*». I sin varslingsveileder fremhever arbeidstilsynet at det er;

«Arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid»

FAFO ga tidligere i år ut en rapport som omhandler ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner, hvor temaene ble belyst ved hjelp av en spørreundersøkelse besvart av arbeidstakere i kommunal sektor, dybdeintervjuer med ledere, tillitsvalgte, verneombud og politikere i fire kommuner, samt en tekstanalyse av varslingsrutiner i 50 kommuner.¹² I tilnærmingen til et godt ytringsklima vektlegger FAFO trygt lederskap som fremmede for et godt internt ytringsklima. Det handler i denne sammenheng om hvordan arbeidstakere møtes dersom de kommer med innsigelser eller kritikk. Opplever man ledere som går i «*forsvarsposisjon*» bidrar dette sjelden til større åpenhet. Når det kommer til det eksterne ytringsklima vektlegges gode eksterne ytringsbetingelser. En helt åpen kultur for hvem som kan ytre seg offentlig vil være medvirkende til at det ikke oppstår usikkerhet eller misforståelser omkring det å ytre seg i det offentlige rom.

¹² FAFO-rapport 2017:4. Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

Forhold omkring varsling

Arbeidstilsynets veileder for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen viser til at arbeidsmiljøloven har regler som lovfester arbeidstakers rett til å varsle. Lovens varslingsregler gjelder ifølge veilederen alle situasjoner der arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold. I denne sammenheng fremgår det av veilederen at loven gjelder alt fra ordinær avviksrapportering til det ekstraordinære i å fortelle media om korrupsjon. I forståelsen av kritikkverdige forhold jfr. arbeidsmiljøloven § 2-4, varsel om kritikkverdige forhold, legger veilederen til grunn alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:

- *Lover og regler*
- *Virksomhetens retningslinjer*
- *Alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt*

Arbeidsmiljøloven § 2-5 (før revidering) omhandlet vern mot gjengjeldelse ved varsling, og det fremgår at enhver form for gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 (før revidering) er forbudt: «*Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet*».

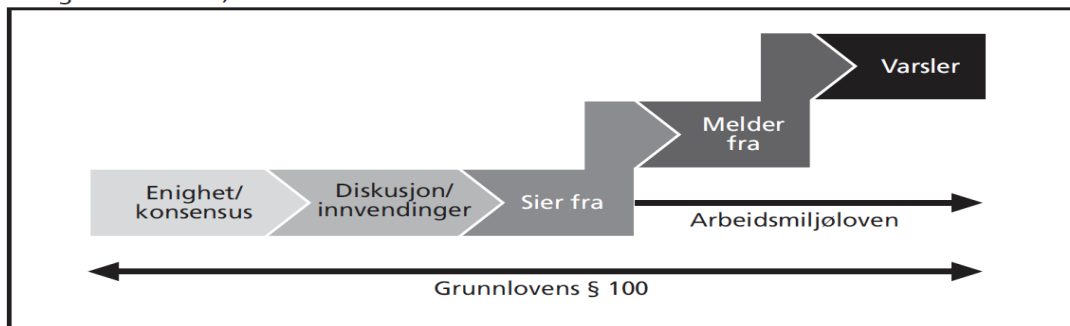
Utover at arbeidstakere er gitt en rett til å varsle, fremgår det av arbeidsmiljøloven § 2-3 at den enkelte også har en varslingsplikt når det kommer til eksempelvis trakassering, diskriminering, brudd på sikkerhetsbestemmelser eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse. Verneombud har et særskilt ansvar knyttet til varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 6-2, tredje ledd. Helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.¹³

Forholdet mellom ytring og varsling

FAFO trekker frem utfordringen med å skille mellom hva som er kritiske ytringer, og hva som er varsling. «*Varsling forekommer når noen sier ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistleblowing)*». Det forekommer som en utfordring i mange virksomheter at det kan være svært forskjellige oppfatninger av hva som er kritiske ytringer og hva som er varsling, noe som kan skape konfliktfylte situasjoner. Den enkelte vil ha sin subjektive oppfatning og denne kan innad på en arbeidsplass variere ut fra profesjoner, sjargong og ulik oppfatning om hvor «grensen går».

¹³ LOV-1999-07-02-64. Lov om helsepersonell m.v. (Helsepersonelloven)

Ved varsling vil en arbeidstaker dekkes av både Grunnloven § 100 og varslingsbestemmelsene som følger av arbeidsmiljøloven. Forskjellen på en ytring med kritisk innhold og varsling av kritikkverdige forhold kan være både uklart og glidende. I figur 1, som er gjengitt fra FAFO sin rapport er det gjort et forsøk på å illustrere den glidende overgangen fra ytring til varsling.



4.1.2. FAKTA

Innledning

For å lykkes med å oppnå et godt klima for ytringer er det avgjørende at toppledelsen i kommunen går foran som et godt eksempel for hvordan fokus på åpenhet og frihet til å ytre seg settes på dagsorden. Grimstad kommune har utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av «innkjøpsaken», og forordet til denne er basert på et innlegg rådmannen hadde på allmøtet på rådhuset den 01.03.2017. I tråd med de forventninger som ligger i trygt lederskap uttalte rådmannen at «ytringsfriheten står sterkt og jeg kommer ikke til å legge begrensninger, jeg hverken kan eller vil». I innlegget setter også rådmannen fingeren på de forhold som er viktige for å fremme et godt arbeidsmiljø, blant annet en trygg organisasjon hvor ingen frykter hverandre, at det skal stimuleres til diskusjon om fag på et saklig nivå, ny kultur kan skapes uavhengig av det som har «levd i veggene i tiår» og en forventning som toppler at alle ansatte strekker seg litt ekstra for å skape et trygt, tillitsfullt og kreativt arbeidsmiljø som politikerne forventer.¹⁴

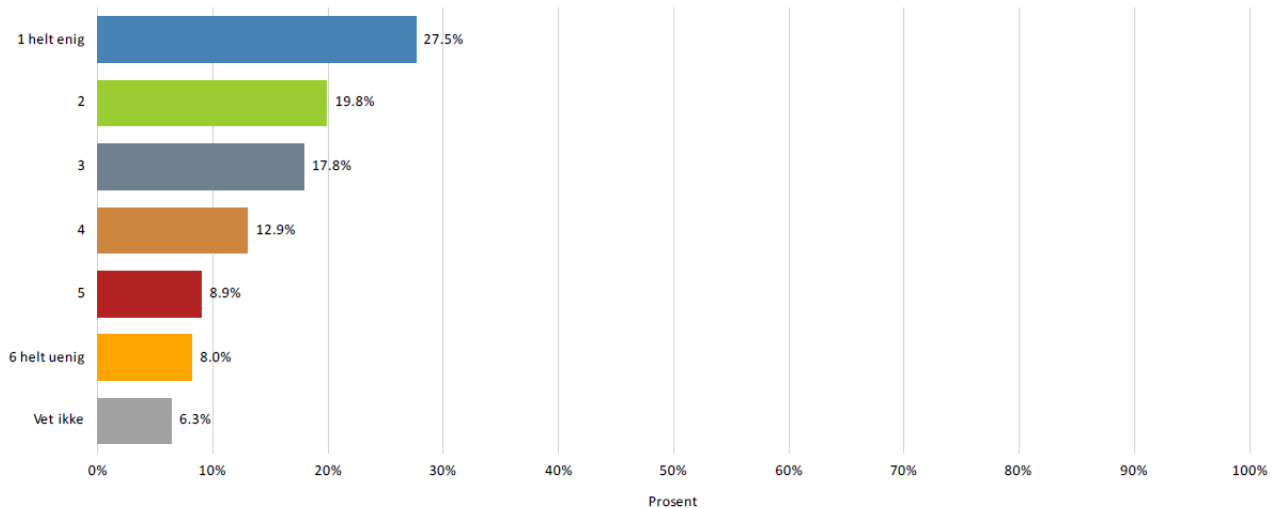
Rådmannen har gjennom sitt innlegg gitt organisasjonen et tydelig budskap om at det skal være lov å ytre seg uten begrensninger. Dette danner grunnlag for en kultur som preges av åpenhet og som skal være mulig å gjenkjenne blant virksomhetens ansatte over tid.

Revisjonens undersøkelse kommer imidlertid på et noe tidlig tidspunkt i forhold til når disse uttalelsene ble gitt, og det er således usikkert om det har gitt nødvendig effekt så langt.

¹⁴ Handlingsplan for oppfølging av innkjøpsaken, Grimstad kommune 2017

Forhold omkring ytringer

Respondentene i spørreundersøkelsen skulle ta stilling til påstand om arbeidsgiver arbeider aktivt for at ytringsfriheten blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Av respondentene var det nær 65 % som var enige i en slik påstand, mens ca. 6 % svarte «vet ikke». Det vil si at det er litt over 6 av 10 respondenter som er enige i en slik påstand.



I intervjuer ble det stilt spørsmål til alle respondenter om hva de legger i et godt ytringsklima. Av de svarene vi fikk var det få tegn til at det var ulike oppfatninger blant respondenter fra arbeidsgiversiden og respondenter fra arbeidstakersiden. Det som gikk igjen var beskrivelser som gikk på åpenhet, at det skal være lov å komme med både positive og negative tilbakemeldinger, det skal ikke være frykt for konsekvenser av å ytre seg og at man slik sett pålegger seg selv en form for selvsensur og arbeidsgiver må verdsette ytringer da dette vil stimulere til diskusjoner som gir faglig utvikling. Alle som ble intervjuet viste i helhet gode refleksjoner omkring temaet.

Respondenter i intervjuene ble også bedt om å ta stilling til om Grimstad kommune etter deres oppfatning har et godt ytringsklima. I dette spørsmålet var respondentene noe mer delt i sitt syn, uavhengig om de var representanter for arbeidsgiver eller arbeidstaker. Flere av respondentene opplever at øverste administrative ledelse og ledere for øvrig i Grimstad kommune er aktive for å stimulere til et godt ytringsklima, men at deler av det politiske miljøet i Grimstad i negativ grad bidrar til godt ytringsklima, noe som resulterer i at ansatte legger bånd på seg i forhold til ytringer. Enkelte av respondentene viser til tilfeller hvor det oppleves som negativt at man er positiv til egen arbeidsplass. Hovedverneombud (HVO) uttalte i intervju med revisjonen at flere ansatte gir han personlige tilbakemeldinger på hans ytringer, men at de samtidig legger til at «det hadde ikke jeg turt». Tilbakemeldinger kommer gjerne på

private meldinger og ikke som respons i eksempelvis sosiale medier. HVO fortalte også i intervju at ansatte opplever det som vanskelig å forsvare kommunen knyttet til varslingssaker. Det vises i denne sammenheng til at enkelte politikere mener slike ytringer i offentlige sammenhenger er mobbing av varsler. Flere oppfatter at medias oppmerksomhet har blitt en faktor som også kan ha bidratt til at man er redd for å ytre seg i det offentlige.

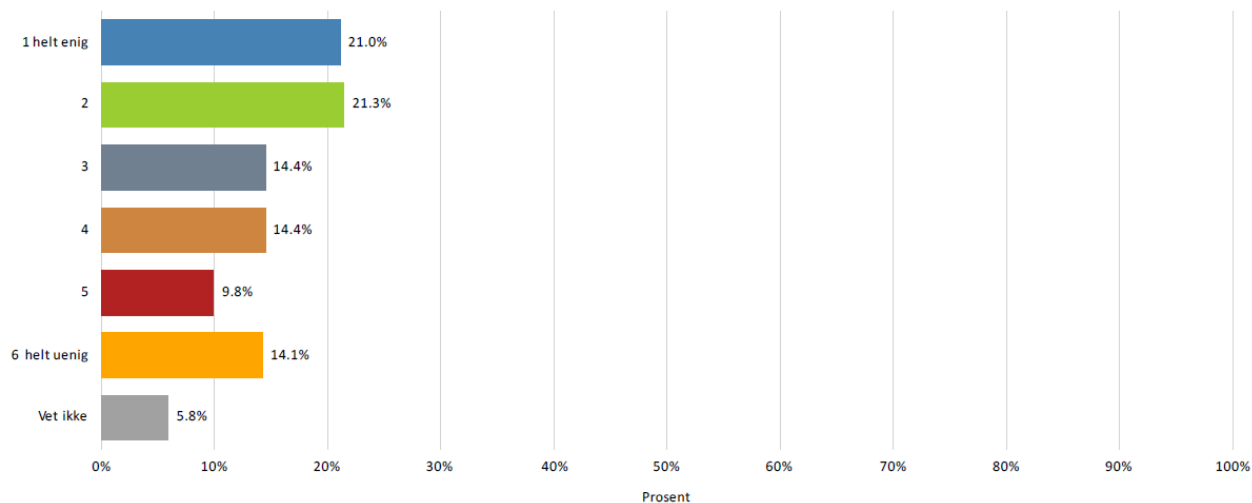
Spesialrådgiver for rådmannen, som står sentralt i arbeidet mellom kommunen og Transparency International (TI), har en tydelig oppfatning av at kommunen ikke har et godt klima for ytringer og at arbeidsgiver i liten grad bidrar til at ytringsfrihet blir en del av arbeidsmiljøarbeidet. I denne sammenheng fremheves behovet for en ledelse som i større grad legger til rette for og respekterer forskjellige syn. Det pekes også på at det i konkrete saker er mangel på åpenhet ovenfor politiske miljøer, ved at informasjon ikke blir formidlet på en sannferdig måte. Det blir også vist til at det foregår kommunikasjon på kontorer, ikke i åpne sammenhenger, om de vanskelige kritikkverdige forholdene.

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål til ansatte og ledere i Grimstad kommune om hvor enig de er i at deres nærmeste leder representerer kommunens etiske kjerneverdier på en god måte. Til dette svarte i overkant av 7 av 10 ansatte at de var enige i en slik påstand.

I intervjuer stilte revisjonen noe forskjellige spørsmål til arbeidsgiverrepresentanter og arbeidstakerrepresentanter. Arbeidsgiverrepresentantene ble spurt om hvordan kommunens toppledelse kan stimulere til åpenhet blant ledere og ansatte. Respondentene er tydelige på at de mener at toppledelsen må gå foran som et godt eksempel og at de må være tydelige på et ønske om åpenhet. Arbeidstakerrepresentantene ble på sin side spurt om toppledelsens holdninger er avgjørende for hvor godt ytringsklimaet i kommunen blir. På dette spørsmålet var alle enige om at det er en forutsetning for godt ytringsklima. Videre ble arbeidstakerrepresentantene spurt om de opplever at toppledelsen i kommunen stimulerer til åpenhet blant ansatte og ledere. Alle respondentene var på dette punktet av en oppfatning av at toppledelsen stimulerer til åpenhet, men det ble nyansert av enkelte at deler av det politiske miljø gjennom sine ytringer gjør det motsatte av å stimulere til åpenhet. Det vises blant annet til bruk av sosiale medier hvor det oppleves en frykt for å ytre seg som følge av eventuelle negative reaksjoner fra politikere. Det pekes her på at betente saker kan ha en tendens til å dreie fra sak til person.

For å få et bilde av hvordan ansatte og ledere i Grimstad kommune opplever at det er åpenhet omkring kommunens verdier; *åpenhet*, *redelighet*, *respekt* og *mot*, stilte revisjonen spørsmål i spørreundersøkelsen om det oppleves å ha åpne diskusjoner om temaer som omhandler disse verdiene. Av de som besvarte spørreundersøkelsen var det i overkant halvparten av respondentene som i noen grad var enige i denne påstanden. For at kommunen skal lykkes

med en implementering av sine verdier blant sine ansatte må det antas at disse tas opp i åpne diskusjoner i møter, ansettelsesprosesser og medarbeidersamtaler.



Rådmannen uttalte i intervju med revisjonen at hun har gjennomgående fokus på kommunens verdier blant annet i ansettelsesprosesser hvor enkelte kriterier utledes av kommunens verdier og om kandidater kan identifisere seg med disse.

Forhold omkring varsling

Respondentene i spørreundersøkelsen skulle ta stilling til påstand om arbeidsgiver arbeider aktivt for at varsling skal bli en naturlig del av arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Av respondentene var det nær 53 % som var enige i en slik påstand, mens ca. 10 % svarte «vet ikke».

I intervjuer ble det stilt spørsmål til alle respondenter om hva de legger i et godt varslingsklima. Av de svarene vi fikk var det til felles for respondentene at det skal være lov å si ifra uten å være redd for at det skal få noen form for negative konsekvenser. I dette ligger også en forventning om at varsler ikke opplever gjengjeldelse. Flere peker også på at det skal være lett tilgjengelige rutiner som på en enkel måte gjør ansatte kjent med hva varsling innebærer og hvilke forventninger som kan legges til grunn i behandlingen av et varsel.

Respondenter i intervjuene ble også bedt om å ta stilling til om Grimstad kommune etter deres oppfatning har et godt varslingsklima. De fleste av respondentene har en oppfatning av at Grimstad kommune har et godt varslingsklima og at det foreligger gode rutiner for hvordan man skal varsle. De som ikke har direkte erfaring med varsling legger til at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å mene noe om det, men at de opplever at det er rom for å komme med tilbakemeldinger på kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. En av respondentene svarte at Grimstad kommune ikke har noe godt varslingsklima og utdyper dette med at Grimstad

kommune i manglende grad har hatt rutiner, kompetanse og kultur knyttet til varsling. Gjennom eksempel vises det til at respondenten forrige vinter hadde stilt spørsmål til en leder i kommunen som har vært ansatt i 30 år om han kjente til rutiner for varsling. Svaret var at han ikke kjente til at det eksisterte slike rutiner.

Det var for flere av respondentene i intervjuene ulik oppfatning av hvor grensene lå for hva som er et kritikkverdig forhold. Det er også en underliggende usikkerhet knyttet til oppfatningen av hva som kan anses å være et varsel og et ønske om å si ifra uten at det skal medføre at man automatisk blir en varslar. Det vil ofte dreie seg om en subjektiv oppfatning. En av respondentene viste til et møte hvor det var en person som gjorde oppmerksom på et kritikkverdig forhold uten at det ble oppfattet som et varsel der og da. I ettertid skulle det vise seg at den som hadde nevnt det kritikkverdige forholdet satt med en oppfatning av at han/hun hadde gitt et varsel og i etterkant etterlyste oppfølging. Dette viser at det kan være komplekst å forholde seg til varsling når det ikke foreligger i skriftform, samtidig som det kan være subjektive oppfatninger om hva som er de faktiske forhold.

Revisjonen stilte i sin spørreundersøkelse spørsmål om etikk/etiske problemstillinger inngikk i den ansattes siste medarbeidersamtale. En slik samtale vil være en utmerket arena for en leder med tanke på å få gitt sine synspunkter på forventninger til ansatte, diskutere temaene og få tilbakemeldinger fra ansatte. Resultatene fra undersøkelsen viser at 3 av 10 ansatte hadde opplevd at etikk/etiske problemstillinger hadde inngått i siste medarbeidersamtale.

I intervjuer var det flere av respondentene som mener at all den negative oppmerksomhet som har vært rundt nylige varslingssaker i Grimstad kommune, kan tyde på at det er svakheter knyttet både til kultur, men også kommunens rutiner og kompetanse for å håndtere saker som omhandler varsling. I denne sammenheng går det igjen at sakens forhold over tid mister fokus, mens personer og meningsgrupperinger får mer fokus.

Revisjonen ble i intervju med kvalitetssjef i Grimstad kommune gjort oppmerksom på at kommunen i sitt lederutviklingsprogram tar for seg etiske problemstillinger og gjennom caseøvelser trener på praktisk løsning av disse. Revisjonen er forelagt dokumentasjon som beskriver innholdet i lederutviklingsprogrammet. Det fremgår at målgruppen for programmet er kommunalsjefer, enhetsledere og fagledere med personalansvar. Hver hovedsamling, hvorav fem totalt, starter med hovedforedrag fra rådmannen med samme tittel som temaet for samlingen. Dette må sies å være en utmerket arena for kommunens øverste administrative ledelse for å påvirke sine ledere innen de aktuelle temaene varsling og ytring. Revisjonen merker seg at samling 3, «*Utøvelse av lederskap i Grimstad kommune – med viten og vilje*», inneholder temaer relatert til kommunens verdigrunnlag i teori og praksis; kultur, etikk og verdier. Kvalitetssjef utdypet i intervju at det i caseøvelser gjennomføres refleksjons- og

dilemmatrening knyttet til vanskelige etiske situasjoner en leder kan stå ovenfor. I intervju med HVO ble vi gjort oppmerksomme på at det gjennomføres HMS kurs i Grimstad kommune og at rådmannen normalt innleder med omtale av etiske retningslinjer og varsling.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER

Revisjonen opplever at rådmannen i Grimstad gjennom sitt innlegg på allmøtet den 01.03.2017 i praksis signaliserer det som er helt avgjørende for å lykkes med et godt varslings- og ytringsklima; «*Ytringsfriheten står sterkt og jeg kommer ikke til å legge begrensninger, jeg hverken kan eller vil*». En slik uttalelse gir et tydelig signal til ansatte og ledere om at det er grunnleggende forventninger til åpenhet blant kommunens ansatte. Revisjonen har gjennomført en enkel gjennomgang av ansattportal for Grimstad kommune, men kan ikke se at dette viktige budskapet er publisert, uten å konkludere med at det ikke er publisert. Et slikt viktig budskap må antas å være avgjørende å bekjentgjøre for alle ansatte og ikke bare de som deltar på allmøter på rådhuset i Grimstad.

Revisjonen opplever at arbeidsgiverrepresentanter og arbeidstakerrepresentanter har gode og reflekterte tanker omkring hva som ligger i et godt klima for ytringer, og hva som skal til for å få et godt ytringsklima på arbeidsplassen. I spørreundersøkelsen er det nær 6 av 10 som i en eller annen grad er enige i at arbeidsgiver aktivt arbeider for at ytringsfriheten blir en naturlig del av arbeidsmiljøet, mens 7 av 10 ansatte i en eller annen grad er enige i at nærmeste leder representerer kommunens etiske kjerneverdier på en god måte. Grimstad kommune kan etter revisjonens vurdering arbeide mer aktivt for at ansatte opplever fokus på ytringsfrihet satt i sammenheng med et godt arbeidsmiljø.

Revisjonen anser andelen som svarer at åpne diskusjoner på arbeidsplassen omkring kommunens kjerneverdier er noe lav. Rundt halvparten av de ansatte opplever å ha åpne diskusjoner om åpenhet, redelighet, respekt og mot. Dette er verdier som i bunn og grunn på en svært forenklet måte tar for seg hovedaspekter av sunne etiske holdninger. Enkle tiltak i form av etiske refleksjoner og dilemmatrening på avdelingene og i enhetene vil antas å ha en god effekt på dette området.

Revisjonen registrerer at det er enkelte variasjoner med hensyn til temaet varsling sett opp mot ytring. En gjennomgående forklaring på dette kan være at det ikke er så mange som har særlig erfaring med varslingssaker eller har hatt behov for å kjenne til rutinene knyttet til dette. Det er imidlertid et arbeidsgiveransvar å sørge for at ansatte og ledere har tilstrekkelig kunnskap og forståelse omkring kommunens retningslinjer på området. Intervjuer og spørreundersøkelsen viser at det er indikasjoner på at arbeidsgiver i større grad bør arbeide aktivt for at kjennskap til innholdet i begrepet varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøet.

En forenklet tilnærming til å sikre at det arbeides aktivt med varsling og ytring på arbeidsplassen er å gjøre kommunens ledere i stand til å sikre utførelsen av dette. Eksempelvis er det kun 3 av 10 respondenter i spørreundersøkelsen som har opplevd etikk/etiske problemstillinger i siste medarbeidersamtale. En slik samtale er en utmerket arena for å sikre at den ansatte er kjent med de etiske retningslinjer. Revisjonen er i intervjuer gjort kjent med at det eksisterer et lederutviklingsprogram i Grimstad kommune som tar for seg lederskap i møte med etikk gjennom caseøvelser hvor refleksjons- og dilemmatrening knyttet til etiske problemstillinger. På sikt vil dette gi gode resultater etter hvert som ledere går gjennom programmet, men på kort sikt bør dette gjelde alle ledere gjennom ulike arenaer hvor ledere møtes. Rådmannens deltakelse og synlighet på de ulike arenaene som revisjonen er gjort kjent med gjennom intervjuer og dokumentasjon, lederutviklingsprogrammet, allmøter og HMS-kurs, viser at den øverste administrative ledelse aktivt arbeider med formidle ledelsens holdninger til varsling og ytring.

4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING

- 2) *Har Grimstad kommune i tilstrekkelig grad rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold og har ansatte og ledere i Grimstad kommune kjennskap til disse?*

4.2.1. REVISJONSKRITERIER

For andre problemstilling legger revisjonen i hovedsak arbeidsmiljøloven til grunn i sine kriterier. Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, jfr. aml. § 2-4, første ledd. Med kritikkverdige forhold er det en allmenn oppfatning om at dette omhandler brudd på lover, brudd på etiske retningslinjer eller det man kan si er brudd på alminnelige antatte etiske standarder i samfunnet for øvrig.¹⁵ Utover arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold foreligger det også en plikt til å varsle om forhold som kan være til fare for liv og helse, eller at arbeidstaker er kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering, jfr. aml. § 2-3.

Av arbeidsmiljøloven § 3-6, første ledd, fremgår det at arbeidsgiver har en plikt til å; *«...utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten...»* Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet anser det, i sin veileder for varsling, som et hensiktsmessig tiltak å utarbeide rutiner for intern varsling. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet definerer rutiner for intern varsling som; *«...retningslinjer, instruksjer, reglement el.l. som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til, hvordan varslingsmeldinger skal håndteres osv.»*

Arbeidsmiljøloven § 2-5 omhandler varslers vern mot gjengjeldelse. Av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynets veileder for varsling fremgår det at:

«Arbeidsgiver kan ikke besvare varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenstlig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon. Arbeidstaker må likevel tåle saklige motargumenter eller motbevis knyttet til de kritikkverdige forholdene»

Innholdet i § 2-5 anses å stå sentralt i hva som kan forventes av varslingsrutiner, og

¹⁵ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) Side 50

hovedtrekkene må således også anses som nødvendig å omtale i slike rutiner eller retningslinjer.

FAFO har i sin rapport om ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner benyttet seg av Vandekerckhove og Lewis (2011) sin liste for hva varslingsrutiner bør inneholde:

- *Hvem kan bruke varslingsrutinene?*
- *Hvem kan det varsles til?*
- *Hvordan kan det varsles?*
- *Hvilke saker skal omfattes av varslingsrutinene?*
- *Hvordan skal varsler følges opp?*
- *Er varsling en rett eller plikt?*
- *Hvordan skal varsleren beskyttes mot gjengjeldelse?*

Basert på at dette er kriterier FAFO har brukt i sin undersøkelse anser revisjonen disse å være tilstrekkelig tilfredsstillende i arbeidet med andre problemstillinger om hvorvidt Grimstad kommune i tilstrekkelig grad har rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold.

I vurderinger knyttet til om ansatte og ledere i Grimstad kommune har kjennskap til rutiner for varsling om kritikkverdige forhold, legger revisjonen resultater fra spørreundersøkelsen til grunn for å besvare problemstillingen. I de tilfeller det eksisterer sammenlignbart datagrunnlag fra FAFO sin rapport, vil revisjonen sammenligne disse med resultatene fra Grimstad kommune.

4.2.2. FAKTA

Innledning

Grimstad kommune har gjennom handlingsplan for oppfølging av «innkjøpssaken», etablert et delprosjekt som har til hensikt å revidere kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner; «Gjennomgang av kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner»¹⁶. Reviderte etiske retningslinjer og varslingsrutiner for Grimstad kommune ble vedtatt av Grimstad kommunestyre 19.06.2017. Spørreundersøkelsen er i hovedsak gjennomført og avsluttet før ansatte og ledere i Grimstad kommune var gjort kjent med de nye retningslinjene. Revisjonen har ved gjennomgang av rutiner for varsling som følger av HMS-håndbok, merket seg at disse ikke er endret som følge av nylig revidering av etiske retningslinjer.

16 Handlingsplan for oppfølging av innkjøpssaken, Grimstad Kommune 2017

Grimstad kommune sine gjeldende varslingsrutiner før revideringen ble vedtatt 11.06.2009,¹⁷ HMS-Håndbok for Grimstad kommune har i kapittel 6, pkt. 6.8 utfyllende informasjon og prosedyrer for varsling av kritikkverdige forhold.¹⁸ I tillegg er det utarbeidet en «Varslingsplakat» som inngår som en del av de etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune.¹⁹ I samme dokument er relevante henvisninger til arbeidsmiljøloven gjengitt i sin helhet, jfr. aml. §§ 2-4, 2-5 og 3-6. Videre er innholdet i Grunnloven § 100 gjengitt i sin helhet.

Varslingsrutinene til Grimstad kommune oppleves omfattende og informative. Punkt 6.8 inneholder de overordnede linjer for informasjon som omhandler varsling. Punkt 6.8.1 er en prosedyrebeskrivelse av gangen i et varsel, herunder varslers og mottaker av varsel sitt ansvar. Punkt 6.8.2 «*varsel intern oppfølging*» er en beskrivelse av oppgaver som tilfaller mottaker av et varsel og er utformet som en sjekklister hvor det kan gjøres notater og kvitteres mot når ulike forpliktelser er gjennomført/utført.

Det foreligger ingen konkret beskrivelse av *hvem som kan bruke varslingsrutinene* i HMS-håndboken. Det er således usikkert om disse gjelder både ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene er tydelige på at de gjelder både ansatte og folkevalgte. Varslingsplakaten inngår som en del av disse retningslinjene, men av denne fremgår det at den bare gjelder ansatte. I «*Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold*» fremgår det imidlertid av avsnitt for omfang at prosedyren «*gjelder for alle ansatte på alle nivåer i virksomheten*».

Av «*Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold*» er det beskrevet ansvar og myndighet og *hvem* det kan varsles til. I beskrivelsen av ansvar er det rådmannen som har det overordnede ansvaret for at virksomheten har en oppdatert prosedyre for varsling. Enhetsleder har ansvaret for å håndtere varsling fra ansatte samt påse at prosessen håndteres hensiktsmessig. Av varslingsplakaten fremgår det at forsvarlig varsling kan gjøres internt til nærmeste eller eventuelt overordnet ledelse, eller organisasjonsavdelingen, tillitsvalgte, vernetjenesten, arbeidsmiljøutvalget, interne revisorer eller kontrollutvalget, ordføreren eller andre politikere, eller offentlig tilsyn og myndigheter. Videre fremgår det av varslingsplakaten at det i de tilfeller der varsel ikke fører frem kan det være forsvarlig å varsle eksternt, eksempelvis gjennom media.

«*Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold*» beskriver hvordan det kan varsles. I prosedyren legges det til grunn at arbeidstaker skal varsle til nærmeste leder gjennom

17 I henhold til e-post fra HR-sjef i Grimstad kommune, datert 03.07.2017

18 HMS-håndbok Grimstad kommune, ansattportal Grimstad kommune, sist endret 02.08.2012

19 Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune, Grimstad kommune 2008

meldingsskjema for varsling i kommunens avvikssystem Qm+, alternativt til verneombud eller tillitsvalgt. I tillegg er det utarbeidet et alternativt skjema som gjør det mulig å varsle anonymt. Av prosedyre fremgår det at det også kan varsles anonymt i Qm+, men revisjonen har ikke grunnlag for å uttale seg omkring de tekniske funksjonaliteter knyttet til dette.

Når det kommer til *hvilke saker som skal omfattes av varslingsrutinene* er det gitt en beskrivelse av dette i varslingsrutinenes punkt 6.8, mens det i varslingsplakaten gis utfyllende eksempler på dette. Varsling er i rutinene omtalt som det å gå videre med kritikkverdige forhold til noen som kan sørge for at forholdene kan rettes opp. I rutinene fremgår det at kritikkverdige forhold kan være tilfeller av brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller alminnelig oppfatning om hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. I kommunens varslingsplakat er det gitt ytterligere eksempler på hva som kan anses å være kritikkverdige forhold, herunder brudd på interne regelverk, lovbrudd, uforsvarlig saksbehandling eller klientbehandling, mobbing, eller annen uetisk eller kritikkverdig atferd.

Hvordan varsler skal følges opp fremgår av prosedyren; ved mottatt varsel om kritikkverdige forhold skal ledelsen som hovedregel innen 1 uke vurdere innholdet av varselet, hvor varsleren får tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken det er varslet om og beskjed skal gis skriftlig. Det fremgår videre at leder som mottar varselet skal benytte eget skjema for å oppsummere ledelsens vurdering og videre håndtering av varselet, og ledelsen har ansvar for å ivareta arbeidstaker som har varslet og om nødvendig igangsette tiltak for å sikre dette. Arbeidsgivers ansvar er systematisert og utfyllende beskrevet i eget skjema/sjekkliste under HMS-håndbokens punkt 6.8.2 «*varsling intern oppfølging*».

Varslingsrutinene tar for seg forholdet mellom retten til å varsle og plikten til å varsle, men i mindre grad plikten. I punkt 6.8.1, «*Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold*», omtales imidlertid aml. 2-3 og forhold omkring plikten til å varsle om feil og mangler som kan medføre fare for liv og helse, trakassering og mobbing på arbeidsplassen og sykdom relatert til arbeidet eller forhold på arbeidsplassen. Når det gjelder retten til å varsle er dette beskrevet i rutinene og satt i sammenheng med aml. §§ 2-4, 2-5 og 3-6.

Samlet sett gir varslingsrutiner, prosedyre og varslingsplakat omfattende beskrivelser av hvordan varsler skal ivaretas og beskyttes mot gjengjeldelse jfr. aml. § 2-5. Av rutinene fremgår det av avsnitt for «*Vern mot gjengjeldelse*» hvor det heter at; gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler, eller som på andre måter gir til kjenne at han eller hun planlegger eller vurderer å varsle, er lovstridig. Av prosedyren fremgår det at; varslereens identitet bør så langt som mulig behandles som en fortrolig opplysning. Dette innebærer at identitet ikke avsløres for den det varsles om, ledelsen eller kollegaer dersom dette ikke er nødvendig for sakens opplysning.

Det er for øvrig presisert i varslingsrutinene at påstander om kritikkverdige forhold kan være en belastning for den eller de det varsles om. I varslingsrutinene anbefales det derfor at varsler søker rådgivning eksempelvis hos Arbeidstilsynet, tillitsvalgt eller advokat, før de går til det skritt å varsle.

Kjennskap til varslingsrutiner – Grimstad kommune

Grimstad kommune kan vise til etablerte varslingsrutiner samt etiske retningslinjer, hvor deler av varslingsrutinene i HMS-håndbok gjengis. I FAFO sin undersøkelse var det blant de undersøkte kommuner og fylkeskommuner, 8 av 10 kommuner som hadde varslingsrutiner.

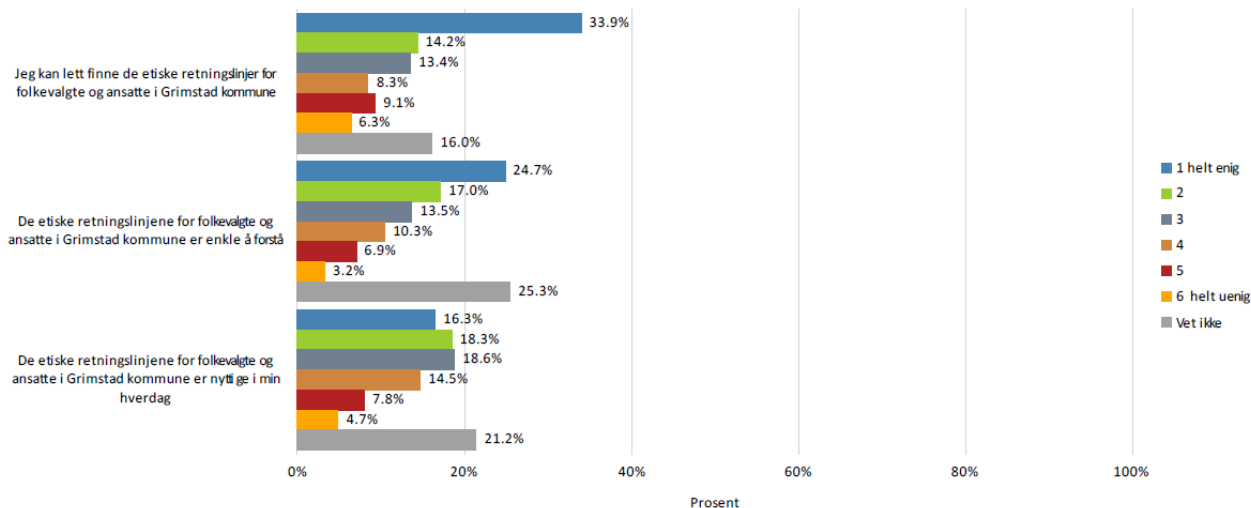
Grimstad kommune har i sine varslingsrutiner under HMS-håndbokens pkt. 6.8, etablert forventninger til seg selv for tilrettelegging av varsling. Under avsnitt for *arbeidsgivers plikt til å legge til rette for varsling* fremgår det:

«Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid»

Av prosedyrens avsnitt for *ansvar og myndighet* gis rådmannen det overordnede ansvaret for at virksomheten har en oppdatert prosedyre for varsling, mens enhetsleder har ansvar for å informere og orientere de ansatte om de interne retningslinjene.

På spørsmål om kjennskap til lover som omhandler ytring og varsling svarer 3 av 10 respondenter at de har liten eller svært liten kjennskap til disse, hvor 2,6 % svarer «vet ikke». Når det kommer til spørsmål om kjennskap til kommunens etiske retningslinjer er det i underkant 2 av 10 respondenter som svarer at de har liten eller svært liten kjennskap til disse, mens 1,7 % svarer «vet ikke». Dette viser at det er flere som kjenner til kommunens etiske retningslinjer enn lovgrunlaget for disse. Når det kommer til resultater fra FAFO sin undersøkelse i 2016, er det 56 % av respondentene som sier de er kjent med at de har varslingsrutiner der de jobber, mens det er så mange som 29 % som svarer «vet ikke».

Revisjonen fremsatte tre ulike påstander knyttet til tilgang, forståelse og nytten av de etiske retningslinjene for Grimstad kommune. Svarene på disse påstandene er interessante i den forstand at det er svært mange respondenter som har svart «vet ikke».



Når det gjelder første påstand; «Jeg kan lett finne de etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune», har 6 av 10 respondenter sagt seg enige i dette, mens 16 % «vet ikke». Når det kommer til påstanden om de etiske retningslinjene er enkle å forstå er det 5 av 10 respondenter som er enige i dette, mens hele 25,3 % «vet ikke».

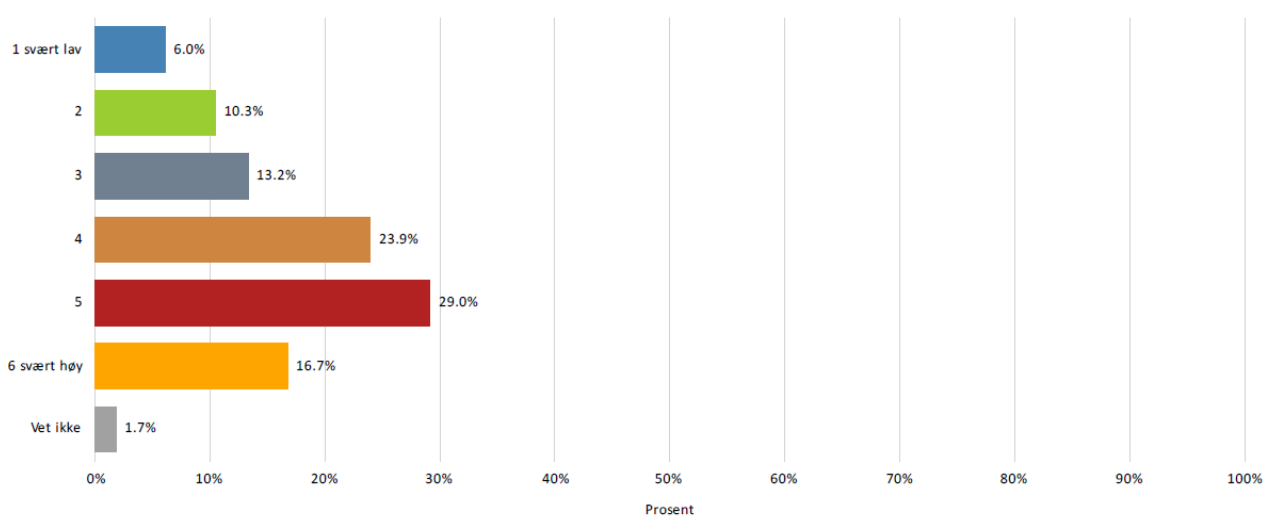
Som tidligere omtalt ble varslingsrutiner utarbeidet og tilgjengeliggjort i 2009 sammen med de etiske retningslinjene. Dette kan være noe av forklaringen til at 5 av 10 ansatte på spørsmål om de har funnet de etiske retningslinjene selv, svarer ja. På spørsmål om Grimstad kommune har rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen svarer nær 6 av 10 ja til dette. I forlengelsen av dette ble det spurt om i hvilken grad ansatte og ledere opplever at deres leder legger til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold. På dette spørsmålet var det tilnærmet like resultater som på spørsmål om Grimstad kommune har rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold, mens nær 1 av 10 svarer «vet ikke».

På spørsmål om gode rutiner for varsling er nødvendig for at den enkelte skal melde fra om kritikkverdige forhold er det 75,5 % som svarer ja til dette, mens på spørsmål om varslingsrutinene er nyttige for den enkelte er det til sammen 56,5 % av respondentene som er enige i dette og 24,9 % har svart «vet ikke».

I intervjuer ble det stilt spørsmål om arbeidsgiver er ansvarlig for å gjøre ansatte kjent med rutiner og retningslinjer for ytring og varsling, og på hvilken måte dette gjøres. Alle som ble intervjuet var av den klare oppfatning at dette var arbeidsgivers ansvar. Spesialrådgiver for rådmannen satte dette i sammenheng med de forpliktelser arbeidsgiver har satt til seg selv i tilknytning til de etiske retningslinjer; «Ledere skal sørge for at medarbeiderne er kjent med

og etterlever kommunes etiske retningslinjer». Som tidligere omtalt var det 53,3 % av de som besvarte spørreundersøkelsen som mener at deres leder aktivt arbeider for at temaet varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Sett opp mot at det er et nedfelt lederansvar å gjøre de ansatte kjent med og sørge for etterlevelse, er det naturlig å tro at det finnes en del ledere som ikke følger opp sitt ansvar i henhold til disse retningslinjene.

Flere av de som ble intervjuet nevnte for revisjonen at det er enkelte svakheter knyttet til arbeidsgivers ansvar med å gjøre de ansatte kjent med de etiske retningslinjer ved ansettelse. Det er nærliggende å tro at det ligger et etterslep med de som ble ansatt før varslingsrutinene ble utarbeidet og publisert i 2009, hvis man skal trekke en slutning etter spørsmålet revisjonen stilte med hensyn til ansatte kjennskap til rutineene, hvor 3 av 10 ansatte i en eller annen grad har mindre kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.



I intervju med HR-sjef og kommunalsjef virksomhetsstyring får revisjonen utfyllende informasjon om planer som diskuteres knyttet til et «onboarding-system» som skal sikre at nyansatte medarbeidere og ledere gjøres kjent med varslingsrutinene. I intervju med HR-sjef ble vi informert om at det også ses på muligheter i ny ERP-løsning²⁰ som kan sikre elektronisk registrering når ansatte har lest de etiske retningslinjene. Kvalitetssjef fremhevet lederavtaler som et viktig virkemiddel for å sikre at ledere følger opp sitt ansvar med å gjøre de ansatte kjent med de etiske retningslinjer.

²⁰ ERP-system er en integrert løsning for software som dekker forretningsområder innen virksomhetsstyring

Reviderte varslingsrutiner

I vurderingen av varslingsrutiner i Grimstad kommune er det naturlig å se nærmere på de reviderte etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Revisjonen registrerer at kommunens HMS-håndbok ved revisjonens gjennomgang, sist 06.07.17, ikke er gjort endringer i. Det vil si at alle rutiner og prosedyrer for varsling i HMS-håndboken ikke har vært gjenstand for revidering. Revisjonen er ikke kjent med om at det er planlagt endringer eller revidering av disse.

Revisjonen merker seg at Grimstad kommune har etablert snarvei på ansattportalen til «*Varsling av kritikkverdige forhold*». Revisjonen har gjennomgått innholdet i dette sett opp mot den anbefalingen vi tidligere har fulgt med hensyn til hva varslingsrutiner bør inneholde. De svakhetene vi har påpekt under vår vurdering av varslingsrutinene før revidering er så godt som utbedret i de nye varslingsrutinene. Gjenstående svakhet er imidlertid at revideringsarbeidet ikke er synkronisert med HMS-håndbok.

Grimstad kommune har innrettet sine varslingsrutiner med overskrifter som er i tråd med den sjekklisten revisjonen har basert seg på fra FAFO sin undersøkelse. Ved å klikke seg inn på de enkelte overskrifter får man utfyllende informasjon som beskriver det aktuelle tema;

Hvem kan varsle? Det fremgår av reviderte retningslinjer at *alle* ansatte i Grimstad kommune kan varsle, også vikarer, innleid personell og andre som leverer tjenester på vegne av Grimstad kommune.

Hvem kan det varsles til? Reviderte retningslinjer er tydelige på hvem det kan varsles til og skiller her på en god måte mellom intern og ekstern varsling. Intern varsling kan i henhold til reviderte retningslinjer skje gjennom varsling til HR, tillitsvalgte, verneombud, bedriftshelsetjeneste eller arbeidsmiljøutvalg. Det er også etablert en intern varslingsgruppe som er partssammensatt av to representanter utpekt av rådmann og hovedverneombud. Ekstern varsling kan skje til media, tilsynsmyndigheter eller eksternt varslingsmottak. Sistnevnte er ifølge de reviderte retningslinjene et tiltak for å synliggjøre at Grimstad kommune tar varslingsadgangen på alvor og at det skal vernes mot gjengjeldelse.

Grimstad kommune har i utstrakt grad løst opp i *hvordan det kan varsles*. I nye varslingsrutiner er det ingen begrensninger på hvordan et varsel kan fremmes. Det fremgår av nye rutiner at det heller ikke er bestemte krav til form og innhold i varselet.

I innledningen til de nye varslingsrutinene er det i relativt detaljert grad gjort rede for *hvilke saker som omfattes av varslingsrutinene*. Det er i tillegg gitt enkelte eksempler på hva som ikke kan oppfattes å ha karakter som grunnlag for varsling. De nye varslingsrutinene har også

tatt for seg hva som kan anses å være forskjellen mellom varsling og innmelding av avvik og uønskede hendelser.

Nye varslingsrutiner beskriver på en lettfattelig og forståelig måte hvordan en varsler skal følges opp. Det er også publisert en sjekklister som kan synes å være en revidert utgave av eksisterende skjema i HMS-håndbok «*Varsling intern oppfølging*».

Under punktet for «*Hva er varsling av kritikkverdige forhold*» i reviderte varslingsrutiner, er det gjort rede for forholdet mellom retten og plikten til å varsle. Revidert varslingsplakat omtaler ikke forhold knyttet til plikten til å varsle.

Vern mot gjengjeldelse er i nye varslingsrutiner beskrevet under «*overordnede prinsipper*». Beskrivelsen er i tråd med aml. § 2-5.

4.2.3. REVISORS VURDERINGER

Varslingsrutiner – Grimstad kommune

Varslingsrutinene som følger av HMS-håndbok er ikke tydelige på *hvem* som kan bruke disse, om de gjelder ansatte og folkevalgte, eller om de kun er gjeldende for administrasjonens ansatte. Det fremgår imidlertid av de etiske retningslinjer hvor varslingsplakaten inngår, at disse gjelder både ansatte og folkevalgte. I nylig reviderte etiske retningslinjer er det presisert at de etiske retningslinjer gjelder alle ansatte, folkevalgte og leverandører som leverer tjenester på vegne av Grimstad kommune. På varslingsplakaten står det fremdeles at den gjelder for ansatte. I prosedyren for varsling av kritikkverdige forhold under avsnitt for omfang, fremgår det at prosedyren gjelder for alle ansatte på alle nivåer i virksomheten, ukjent om dette også innebærer folkevalgte ettersom disse er eksplisitt omtalt i andre deler av de etiske retningslinjer. Revisjonen opplever at dette kan være noe forvirrende sammenblanding av hvem og hva som omhandles av henholdsvis etiske retningslinjer og varslingsplakat, også etter revidering.

Varslingsrutinene for Grimstad kommune beskriver etter revisjonens syn forholdet mellom intern og ekstern varsling på en god måte, herunder *hvem det kan varsles til*. Selv om informasjon kan være varierende mellom rutinene, prosedyren og varslingsplakaten, gir det en helhet som er tilfredsstillende.

Proseduren er beskrivende for *hvordan det kan varsles*. Det er lagt opp til at det meldes gjennom Qm+ til nærmeste leder, men det er imidlertid alternativer i form av varsling til verneombud eller tillitsvalgt. Videre er det etter revisjonens oppfatning positivt at det gis mulighet til å varsle gjennom bruk av alternativt skjema. For enkelte vil det kunne være vanskelig å melde til nærmeste leder hvis varsel relaterer seg til nærmeste leder. Det er

nærliggende å anta at skjemaet kan brukes til å varsle de som fremgår av varslingsplakaten, selv om det står i rutinene at skjemaet skal brukes til anonyme varsler. Etter revisjonens syn er det viktig at det ikke blir for byråkratisk å varsle, men at det er løse retningslinjer som åpner for at ansatte heller oppfordres til å varsle uten for store begrensninger i hvordan.

Revisjonen oppfatter at Grimstad kommune i vesentlig grad gjennom varslingsrutiner gir gode beskrivelser og eksempler på *hvilke saker som omfattes av varslingsrutinene*. Både varslingsrutinene, varslingsplakat og prosedyre for varsling tar for seg gode eksempler.

Hvilket ansvar og plikter som hviler på den som mottar et varsel er etter revisjonens vurdering godt beskrevet i prosedyren, men spesielt skjema/sjekkliste «*Varsling intern oppfølging*» er et godt hjelpemiddel for *hvordan en varsler skal følges opp* på en forsvarlig måte. Etter revisjonens vurdering gir varslingsrutinene og varslingsplakaten samlet sett gode beskrivelser av hvordan varsler skal følges opp.

Revisjonen ser at varslingsrutinene tar opp forholdet mellom *retten og plikten til å varsle*. Hva retten gjelder er godt beskrevet med henvisninger til relevant lovgrunnlag. Når det gjelder plikten til å varsle fremgår dette av prosedyren med eksempler knyttet til forhold som er i tråd med aml. § 2-3. Det er imidlertid ikke omtalt forhold knyttet til plikt om varsling i varslingsplakaten.

Vern mot gjengjeldelse tas gjennomgående opp i varslingsrutiner, prosedyre og varslingsplakat. Det er også utfyllende retningslinjer som omhandler konfidensialitet omkring varsler og at identitet ikke avsløres. Arbeidsmiljøloven § 2 A-4 i revidert lov er tydelig på at mottaker av et varsel plikter å hindre at andre får kjennskap til identitet eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker. Grimstad kommune bør gjennomgå sine varslingsrutiner på dette området da gjeldende blant annet sier at: «... *varslernes identitet bør som langt som mulig behandles som en fortrolig opplysning*», og at identitet ikke avsløres dersom det ikke er nødvendig for sakens opplysning. Gjeldende retningslinjer kan tolkes dit hen at det er « *greit*» å avsløre identiteten til varsler så fremt det er «*nødvendig*» for sakens opplysning.

Grimstad kommune sine rutiner for varsling oppleves omfattende og noe fragmentert i den forstand at noe informasjon kommer frem av etiske retningslinjer, noe fremgår av HMS-håndbok og noe fremgår av varslingsplakat som igjen er del av etiske retningslinjer. Revisjonen anser omfanget som en nødvendighet da det er mange aspekter ved et varsel som den som varsler bør reflektere omkring, men revisjonen har grunn til å tro at det for enkelte kan være utfordrende å skaffe seg full oversikt over rutinene slik de fremstår i dag. Grimstad kommune har også gitt anbefalinger om at ansatte som føler usikkerhet knyttet til det å varsle, bør søke råd hos eksempelvis tillitsvalgt eller advokat før de går til det skritt å varsle. En slik

anbefaling kan for mange ansatte være nyttig i forhold til refleksjon omkring det å varsle, men kan antas å ha en negativ virkning på enkelte ved at de muligens lar være å varsle.

Kjennskap til varslingsrutiner – Grimstad kommune

Grimstad kommune har tydelige beskrivelser av ansvar og myndighet med hensyn til hvem som skal sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Av varslingsrutinene og de etiske retningslinjer opplever revisjonen at det går klart frem det ansvar som hviler på ledere i Grimstad kommune for at ansatte skal være gjort kjent med varslingsrutiner og etiske retningslinjer.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte og ledere i Grimstad kommune har noe mer kjennskap til kommunens etiske retningslinjer enn arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til varsling. Sammenlignet med de resultater som fremkommer av FAFO sin undersøkelse, ligger kjennskapen til varslingsrutinene noe høyere blant de ansatte i Grimstad enn de kommuner og fylkeskommuner som FAFO har undersøkt.

Revisjonen registrerer at det er mange respondenter som har valgt å svare «vet ikke» til de tre påstandene som knytter seg til tilgang, forståelse og nytte av de etiske retningslinjer. En rimelig antagelse er at mange ansatte ikke har hatt behov for disse i hverdagen, men det er tross alt et lederansvar at medarbeidere skal være kjent med hvor varslingsrutiner forefinnes, innholdet og forståelsen av nytten i disse. Det vil alltid være et spørsmål knyttet til nytten all den tid dette implisitt krever erfaring, eksempelvis gjennom å si ifra om kritikkverdige forhold for å vurdere dette spørsmålet.

Revisjonen er gjort kjent med at rutiner for varsling ble etablert og tilgjengeliggjort i 2009, og revisjonen opplever det i denne sammenheng vanskelig å trekke klare konklusjoner ut fra de spørsmål som er stilt i sammenheng med kjennskap og tilgang. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved at det bare er 6 av 10 ansatte som opplever at deres leder legger til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold.

Revisjonen registrerer enkelte svakheter knyttet til rutiner med å gjøre ansatte kjent med varslingsrutiner og etiske retningslinjer ved ansettelse. Det er også rimelig å anta at det foreligger et etterslep med å gjøre ansatte tilsatt før 2009 kjent med eksisterende rutiner og retningslinjer. Nye rutiner for «onboarding» og elektroniske løsninger i ERP for å sikre at ansatte og ledere i Grimstad kommune er kjent med varslingsrutiner og etiske retningslinjer, er etter revisjonens vurderinger viktige bidrag i det som må være målsettingen om at alle er kjent med kommunens varslingsrutiner.

Reviderte varslingsrutiner

Etter gjennomgangen av de reviderte varslingsrutinene for Grimstad kommune opplever revisjonen at det er gjort grep for å systematisere og gjøre rutinene mer forståelig. Gjennom fremstillinger basert på de ulike temaene som omhandler varsling, har Grimstad kommune gjort det enklere for de ansatte å finne svar på spørsmål rundt de ulike aspekter av varsling. Det er også et tydelig budskap om at åpenhet er en grunnleggende verdi i Grimstad kommune, og det er derfor full aksept for å varsle om ulovlige, uetiske eller kritikkverdige forhold i Grimstad kommune.

Revisjonen ser imidlertid at det samlede materialet av rutiner knyttet til varsling er noe spredt og fragmentert i og med at noe «gammelt», men fremdeles relevante varslingsrutiner er å finne i HMS-håndbok, samtidig som det er opprettet ny henvisning på ansattportal som leder inn mot nye varslingsrutiner. Utover dette kommer de etiske retningslinjer som også har innslag av det som kan oppfattes som prosedyrer for varsling. Revisjonen er av den oppfatning at kommunen bør ha en forenklet fremstilling av varslingsrutinene, gjerne gjennom en varslingsplakat, som er gjenkjennbare uavhengig av hvilke rutiner som nyttes, hva de omhandler og hvem de gjelder for.

4.3. TREDJE PROBLEMSTILLING

3) *Har ansatte og ledere tillit til at Grimstad kommune kan ivareta varslere i tråd med de kravene som fremgår av arbeidsmiljøloven?*

4.3.1. REVISJONSKRITERIER

Fra 01.07.2017 trådte enkelte endringer i arbeidsmiljøloven i kraft. Regler om varsling er nå samlet i et kapittel (2A), og det er foretatt enkelte endringer i innholdet av dette.

Tidligere aml. § 2-5 omhandlet varslers vern mot gjengjeldelse ved varsling, dette er nå fastsatt i aml. § 2 A-2. Gjengjeldelse etter en varsling i samsvar med § 2 A-1, er forbudt. Ved fremleggelse av opplysninger om at gjengjeldelse har funnet sted, har arbeidsgiver som hovedregel bevisbyrden for å eventuelt sannsynliggjøre at dette ikke har skjedd.

I gjengjeldelse ligger det at arbeidsgiver har et ansvar for at varslingen ikke skal gi arbeidstaker negative konsekvenser etter varsling. I veileder om varsling fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet står det omtalt slik:

«Arbeidsgiver kan ikke besvare varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenstlig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon»²¹

Grimstad kommunes HMS-håndbok har implementert arbeidsmiljølovens lovbestemmelser om «Vern mot gjengjeldelse». Det fremgår av HMS-håndbok punkt 6.8 «Varsling av kritikkverdige forhold» at det ved forsvarlig varsling vil være lovstridig med gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet. Videre fremgår det av Grimstad kommunes HMS-håndbok 6.8.1 «Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold», ledelsen har «ansvar for å ivareta arbeidstaker som har varslet og om nødvendig igangsette tiltak for å sikre dette». I følge retningslinjene bør varslers identitet så langt som mulig behandles som en fortrolig opplysning. I reviderte rutiner for varsling fremgår det at «varslet og varslers identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er nødvendig for å behandle varselet. Varslers ønske om anonymitet skal respekteres så langt det er mulig».

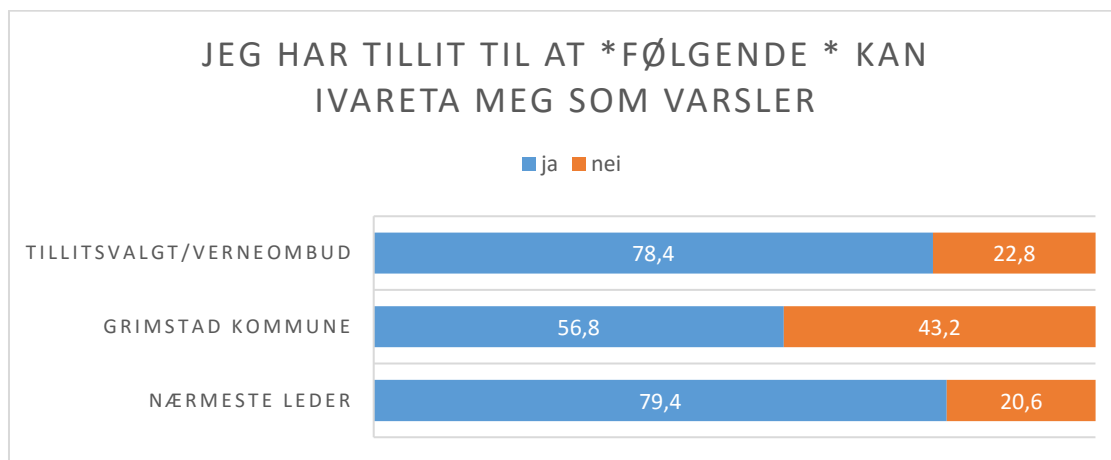
²¹ Arbeids og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet, Veileder for varsling s.11.

4.3.2. FAKTA

For å belyse problemstillingen har revisjonen i hovedsak benyttet seg av resultater fra spørreundersøkelsen. Det fremkom også en del interessant informasjon i intervjuer som revisjonen anser naturlig å kommentere i sammenheng med fakta knyttet til problemstillingen.

Spørreundersøkelsen var bygd opp med innledende spørsmål knyttet til hvilken kjennskap den enkelte hadde omkring innholdet i arbeidsmiljøloven som omhandler varsling. I sammenheng med spørsmålet ble det blant annet informert om at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling. På spørsmål om kjennskap til reglene om varsling i arbeidsmiljøloven svarer 55,4 % av de spurte i spørreundersøkelsen at de delvis kjenner til disse. 16,2 % svarte at de er godt kjent med reglene, 23 % svarte «nei, jeg var ikke kjent med dem før nå». 5,4 % svarte «vet ikke».

Revisjonen ønsket i spørreundersøkelsen å undersøke nærmere om de ansatte har tillit til at kommunen har tilstrekkelig vern for varslere. På bakgrunn av spørsmål om den enkelte har tillit til at deres nærmeste leder kan ivareta han/hun som varsler svarte nær 8 av 10 at de har tillit til dette. På spørsmål om den ansatte har tillit til at Grimstad kommune kan ivareta vedkommende, svarer imidlertid bare nær 6 av 10 at de har tillit til dette. Dette indikerer at nærmeste leder har noe høyere tillit til nærmeste leder enn kommunen som helhet. Videre ble det stilt spørsmål om den enkelte har tillit til at tillitsvalgt/verneombud kan ivareta han/hun som varsler, og til dette var svaret nær tilsvarende som tillit til leder, nær 8 av 10.



I FAFO sin undersøkelse var spørsmålsstillingen knyttet til temaet noe annerledes. De som hadde erfaring med å ha varslet ble spurt om hvem de varslet til. På dette spørsmålet svarte 55 % at de varslet til nærmeste leder, 15 % svarte tillitsvalgt/verneombud, mens øvrige 7 ulike alternativer utgjorde de resterende 30 %.

Et forhold som må anses å være nært knyttet til tillit til nærmeste leder og kommunen som helhet er spørsmålet om ansatte og ledere foretrekker en anonym varslingskanal, noe kommunen i sin rutiner også legger opp til som et alternativ ved varsling. Av de som besvarte spørreundersøkelsen var det nær 6 av 10 som ikke mener det er viktig å være anonym når man skal melde fra om kritikkverdige forhold. Til sammenligning spurte FAFO i sin undersøkelse de som hadde erfaring med varsling om hvilken måte de hadde varslet på, hvorpå 60 % svarte at de hadde varslet åpent. Derimot svarte 29 % at de hadde varslet muntlig og ba om at identiteten ble holdt skjult utad. 4 % varslet anonymt, 3 % varslet skriftlig og ba om at identiteten skulle skjules utad og 4 % var usikre på hvordan det siste varselet ble fremmet. Disse tallene sett opp mot svarene fra Grimstad kommune kan det være indikasjon til tilnærmet samsvar.

Revisjonens spørsmål; «Har du vært i en situasjon hvor du har et ønske om å melde fra om kritikkverdige forhold, men valgt å la være?» var forventet å gi et svar på om det eksisterer tillit til å si ifra om kritikkverdige forhold. Noe overraskende var det 10,9 % som hevder at de har valgt å la være å si ifra om kritikkverdige forhold på grunn av en frykt for represalier fra ledelsen. Til sammenligning fremgår det av FAFO sin undersøkelse at det er 37 % som har valgt å la være å varsle om kritikkverdige forhold de er kjent med fordi de tror at ubehagelighetene ved å melde fra ville blitt for store.



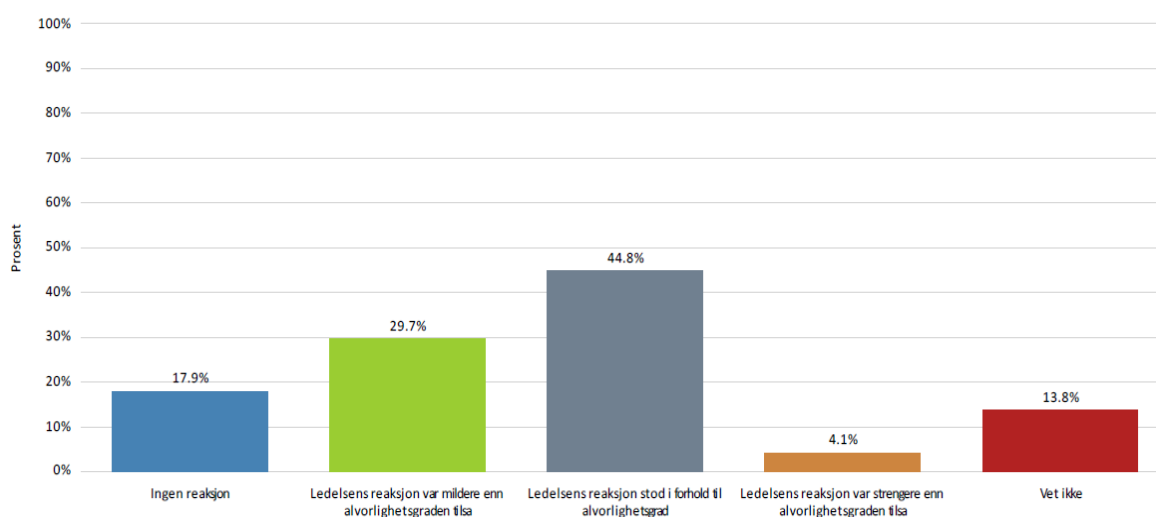
Blant svaralternativene åpnet «Annet» for at de ansatte kunne komme med egne forklaringer på hvorfor de har latt være å melde fra om kritikkverdige forhold de har vært kjent med. Revisjonen har gjennomgått svarene fra disse respondentene (10%) og det fremgår fra noen få at de kritikkverdige forholdene er ordnet opp internt, og en liten andel svarer at det er knyttet usikkerhet til hvordan en slik varsling ville bli mottatt. 21 % svarer at de har meldt fra om kritikkverdige forhold, men at dette ikke har ført til tiltak eller vedkommende ikke har fått tilbakemelding på forholdet. 18 % svarer at de får liten støtte og opplever negative

tilbakemeldinger ved varsling. Her blir det blant annet pekt på negative opplevelser fra ledere, og frykt for negative konsekvenser.

Revisjonen stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om respondentene hadde meldt ifra om kritikkverdige de siste to årene. På dette svarte i overkant 4 av 10 respondenter ja. Svarene fra de som hadde meldt ifra om kritikkverdige forhold fordelte seg som følger:

Ja, har meldt fra til ledelsen	31,2%
Ja, har meldt fra til HR	2,9%
Ja, har meldt fra til tillitsvalgt, verneombud	11,6%
Ja, ved å bruke varslings skjema	2,0%
Ja, har meldt fra til juridisk kompetanseperson i kommunen	0,0%
Ja, har meldt fra videre om meldinger jeg har fått	4,3%
Ja, har meldt fra på annet vis	7,5%
Nei	57,5%

De som i en eller annen form svarte ja på dette spørsmålet ble ledet til ytterligere to spørsmål som hadde til hensikt å avdekke de erfaringer respondentene hadde gjort seg. Respondenter som svarte ja på ovennevnte spørsmål ble videre spurt om reaksjonen på den situasjonen de meldte fra om. På dette spørsmålet svarte respondentene som følger:



Ser man nærmere på svarene er det nær 5 av 10 respondenter som har erfart at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad eller var strengere enn alvorlighetsgraden tilsa. 13,8 % har svart «vet ikke» og det antas at disse således ikke er kjent med utfallet og den oppfølging saken har fått, mens i underkant av 50 % av respondentene har erfart at det ikke har vært noen reaksjon eller at ledelsens reaksjon var mildere enn det alvorlighetsgraden i saken tilsa.

Videre ble det stilt spørsmål til de samme respondentene, altså de som svarte ja på at de hadde meldt fra om kritikkverdige forhold siste 2 årene, om det fikk noen personlige konsekvenser for den som sa ifra om det kritikkverdige forholdet. 16,6 % svarte at de hadde overveiende positive konsekvenser, 17,2 % hadde negative konsekvenser og 69,7 % svarte at de ikke hadde opplevd noen konsekvenser. FAFO stilte i sin undersøkelse samme spørsmål med noe andre svaralternativer. Mens 13 % i FAFO sin undersøkelse svarte at de ikke hadde opplevd noen reaksjon var det 4 % som svarte «vet ikke». 36 % opplevde overveiende positive reaksjoner, 28 % opplevde både positive og negative reaksjoner, mens 19 % opplevde overveiende negative reaksjoner.

I intervjuer revisjonen har hatt med utvalgte representanter for arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i Grimstad kommune, mener flere av de intervjuede at det er et godt klima for varsling og ytring i Grimstad kommune. Kvalitetssjefen mener det tidligere har vært et godt klima for dette, men at han er noe mer usikker nå med henvisning til konsekvenser som har kommet til uttrykk som følge av nylige varslingssaker i kommunen. I følge kvalitetssjefen blir det sanksjonert mot enkeltpersoner på bakgrunn av positive omtaler om forhold i kommunen, for eksempel via sosiale medier. Hovedverneombud forteller overfor revisjonen at det har vært en endring i ytringsklimaet etter januar 2017. Etter januar har han fått mange henvendelser om frykt for å uttale seg ved å bli fremstilt som mobbere, da fra andre enn administrasjonen. Både kvalitetssjefen og hovedverneombud opplever at meninger fritt kan diskuteres på arbeidsplassen, men at dette er vanskeligere i sosiale medier. Kvalitetssjefen sier til revisjonen at det er mye gode verdier i Grimstad kommune, men at eksterne ytringsbetingelser er krevende.

En av de hovedtillitsvalgte revisjonen har intervjuet, sier at flere ansatte opplever at de ikke kjenner seg igjen i det som blir sagt om kommunen som arbeidsplass. Spesialrådgiver og kvalitetssjefen påpeker at det etter nylige varslingssaker nå er to sykemeldte varslere.

Flere revisjonen har intervjuet, påpeker at også politikerne er ansvarlige for et godt klima for varsling og ytring. I følge kvalitetssjef, er deler av det politiske miljø i Grimstad kommune ansvarlig for det som kan sies å ha utviklet seg til et dårlig ytringsklima. Politikernes rolle blir også fremhevet av hovedverneombud i kommunen, som mener det politiske presset har hatt de største negative konsekvensene for ytringsklimaet i kommunen. Et negativt ytringsklima vil med rimelig sikkerhet kunne antas å påvirke den enkeltes ønske om å si ifra om kritikkverdige forhold.

I følge flere av de intervjuede, finnes det eksempler på at det ved varslinger ikke blir tatt tak i kritikkverdige forhold. Spesialrådgiver mener det finnes flere eksempler på dette, noe som for øvrig også understøttes av de resultater som fremgår av spørreundersøkelsen.

Hovedverneombud mener de ansatte i kommunen stort sett kan uttale seg fritt, men at det kan være saker man melder fra om som ikke blir tatt tak i med en gang, og kan bli tatt opp flere ganger. Ansatte som opplever at varslinger om kritikkverdige forhold ikke tas tak i etter all sannsynlighet vil miste tillit til varslingsinstituttet som helhet, implisitt hensynet til ivaretagelse.

All negativ omtale av varslingsklimaet i Grimstad kommune den senere tid kan antas å ha en påvirkning på spørreundersøkelsen, spesielt med hensyn til de som ikke har noen erfaringer med selv å ha varslet.

4.3.3. REVISORS VURDERINGER

Grimstad kommune har etter revisjonens syn implementert arbeidsmiljølovens bestemmelse om gjengjeldelse i sine retningslinjer på en god måte. Revisjonen anser denne implementeringen som tilfredsstillende, men vel så viktig var å undersøke de ansattes forståelse og oppfatning omkring dette.

Varsling som begrep er å anta som allment kjent og forstått. Innholdet og de ulike aspekter av temaet varsling er imidlertid noe mindre kjent for en del av respondentene i spørreundersøkelsen. Dette er en bekreftelse av de indikasjoner revisjonen har fått i intervjuer, det at mange ikke har erfaring med varsling personlig og således heller ikke er så godt kjent med hverken arbeidsmiljøloven eller varslingsrutinene. Det er imidlertid et uttalt krav til ledere i Grimstad kommune at de har et ansvar for at alle ansatte er kjent med varslingsrutiner og etterlevelse av disse.

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuer er det enkelte forhold som anses å gi en viss bekymring knyttet til tillitsforholdet til arbeidsgiver med hensyn til det å varsle om kritikkverdige forhold og det å vite at man blir ivaretatt som varsler. Revisjonen ser av spørreundersøkelsen at det er mange som ser det som naturlig å varsle til sin nærmeste leder. I dette ligger det også en antakelse om at de har tillit til sin nærmeste leder siden 8 av 10 respondenter svarer at de har tillit til at de blir ivaretatt som varsler av nærmeste leder. Når det kommer til spørsmål om han/hun har tillit til at Grimstad kommune kan ivareta dem som varsler, viser resultatet at dette er noe lavere. En mulig forklaring på dette kan være at den enkelte ikke opplever tillit til kommunen som helhet og/eller at det politiske miljø kan ha vært en innvirkende faktor. Det er overfor revisjonen i intervjuer gitt indikasjoner på at det politiske ordskiftet kan bidra negativt til yringsklimaet i Grimstad kommune, noe som også må kunne antas å påvirke varslingsklimaet.

Revisjonen registrerer på bakgrunn av spørsmål i spørreundersøkelsen at det er enkelte ansatte som har erfart å få liten eller ingen tilbakemelding eller oppfølging når de har valgt å si ifra

om kritikkverdige forhold. Slike opplevelser fremmer på ingen måte tillit til at ansatte får den nødvendige støtten og oppfølgingen man forventer når man tar valget å si ifra om kritikkverdige forhold.

1 av 10 respondenter svarer at de har kjent til kritikkverdige forhold, men har valgt å la være å melde fra fordi de frykter represalier fra ledelsen. Sett fra revisjonens ståsted er det uheldig at en av ti i Grimstad kommune opplever en slik frykt. Ser man nærmere på de som har erfaring med å ha sagt ifra om kritikkverdige forhold, viser resultatene fra Grimstad kommune at det er 17,2 % som har opplevd overveiende negative konsekvenser. Revisjonens vurdering er at dette ikke er tilfredsstillende. At nær 2 av 10 ansatte opplever dette vil kunne medvirke til at det ikke er ønskelig å si ifra om andre kritikkverdige forhold, men også det faktum at de det gjelder kan gi kolleger et inntrykk av at det kan gi negative konsekvenser å si ifra. Samlet sett må disse resultatene kunne sies å være av en slik karakter at Grimstad kommune er tjent med tiltak for å redusere risiko knyttet til dette området.

4.4. FJERDE PROBLEMSTILLING

4) *I hvilken grad opplever ansatte og ledere i Grimstad kommune at det er rom for å ytre seg om forhold på arbeidsplassen som kan oppfattes å være kritikkverdige?*

4.4.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonen vil også i denne problemstillingen legge den grunnlovfestede ytringsfriheten og varslingsretten etter arbeidsmiljøloven til grunn. Ansattes ytringsfrihet er forankret i grunnlovens § 100 og EMK artikkel 10. I sammenheng med disse reglene, vil tilretteleggelse for et godt ytringsmiljø og vern av varslere kunne bidra til å redusere risikoen for korrupsjon. De ansatte vil i utgangspunktet ha fri rett til å ytre seg om forhold ved arbeidsplassen, men denne retten kan begrenses av andre forhold som for eksempel lojalitetsplikten. Lojalitetsplikten er ulovfestet, og innebærer blant annet at en ansatt ikke skal uttale seg uberettiget om forhold som kan skade virksomheten.

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven en plikt til å legge til rette for varsling av kritikkverdige forhold, jfr. aml. kap. 2A, og en plikt etter aml. § 2 A-3 til å utarbeide rutiner for intern varsling. Grimstad kommunes etikkplakat og rutiner for varsling vil derfor være et av revisjonskriteriene i dette kapittelet.

Grimstad kommunes etiske retningslinjer, som gjelder for folkevalgte og ansatte i kommunen, inneholder kjerneverdier til kommunen, som er åpenhet, redelighet, respekt og mot. Åpenhet skal ifølge etikkplakaten prege alle ledd i kommunen:

«I en åpen bedriftskultur legger ledelsen til rette for at alle ansatte har innsyn i og forstår veivalg som tas. Ulike syn og kritikk blir hørt, vurdert og respektert».

Av de etiske retningslinjer for Grimstad kommune fremgår det at:

«Alle ansatte har som samfunnsborgere ytringsfrihet, og kan delta i den alminnelige samfunnsdebatt. Ytringsfriheten gir også ansatte rett til å uttale seg kritisk til forhold som berører virksomheten de jobber i. Det gir et godt grunnlag for en opplyst samfunnsdebatt at ansatte uttaler seg basert på faglig innsikt. Arbeidstakeren deltar i samfunnsdebattene på egne vegne. Kommuneledelsen har rett til å beslutte hvem som uttaler seg på kommunens vegne»

Av dette følger en forståelse av at Grimstad kommune i høy grad oppfordrer til at ansatte deltar i samfunnsdebatten også i saker hvor de velger å uttale seg kritisk til saker som

omhandler kommunen, så fremt deltakelsen er på egne vegne. Når det kommer til å uttale seg på vegne av kommunen er det kommuneledelsen som beslutter hvem som skal gjøre dette.

4.4.2. FAKTA

Innledning

På en arbeidsplass er det leder som har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. I tillegg spiller tillitsvalgte, arbeidstakere og verneombud en viktig rolle, og har også en plikt til å skape et arbeidsmiljø der det å ta opp kritikk møtes på en forsvarlig måte. Skivenes & Trygstad (2010) legger til grunn at på arbeidsplasser med velfungerende *ytringsbetingelser*, kan man åpent si ifra om bekymringer og forhold som man opplever som problematisk til leder og kollega, uten å bli straffet for det.²²

Interne ytringsbetingelser reguleres av den frihet eller begrensning ansatte og ledere opplever på sin arbeidsplass når det kommer til å ytre seg, mens de eksterne ytringsbetingelser ligger i hvilke begrensninger eller frihet arbeidsgiver har gitt for at den enkelte ansatte eller leder kan ytre seg til omgivelsene vedrørende forhold på arbeidsplassen. I spørreundersøkelsen var revisjonen tydelig på at spørsmål som omhandlet eksterne ytringsbetingelser ikke gjaldt ytringer som bryter lovpålagt taushetsplikt og ikke ytringer på vegne av arbeidsgiver.

Intern ytringsfrihet følger av den opplevelsen den ansatte har til å ytre seg på arbeidsplassen som følge av de interne ytringsbetingelser som eksisterer. Likeledes blir *ekstern ytringsfrihet* å forstå som den frihet den ansatte har til å ytre seg til omgivelsene basert på de eksisterende eksterne ytringsbetingelsene. I FAFO sin undersøkelse er det i spørsmål knyttet til ansattes opplevelse av eksterne ytringsbetingelser nyttet alternativer som «*toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter*», «*på min arbeidsplass blir ansatte irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig*» og «*toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme*». I revisjonens spørreundersøkelse ble det stilt spørsmål knyttet til opplevelsen av interne ytringsbetingelser, hvor det er gitt alternativer som «*det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsrelaterte problemer*», «*det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsrelaterte problemer*» og «*jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben*».

Utover å belyse forhold knyttet til intern og ekstern ytringsfrihet vil revisjonen i sin tilnærming til belysning av problemstillingen også gå inn på de oppfatninger og holdninger

²² FAFO-rapport 2017:4. Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

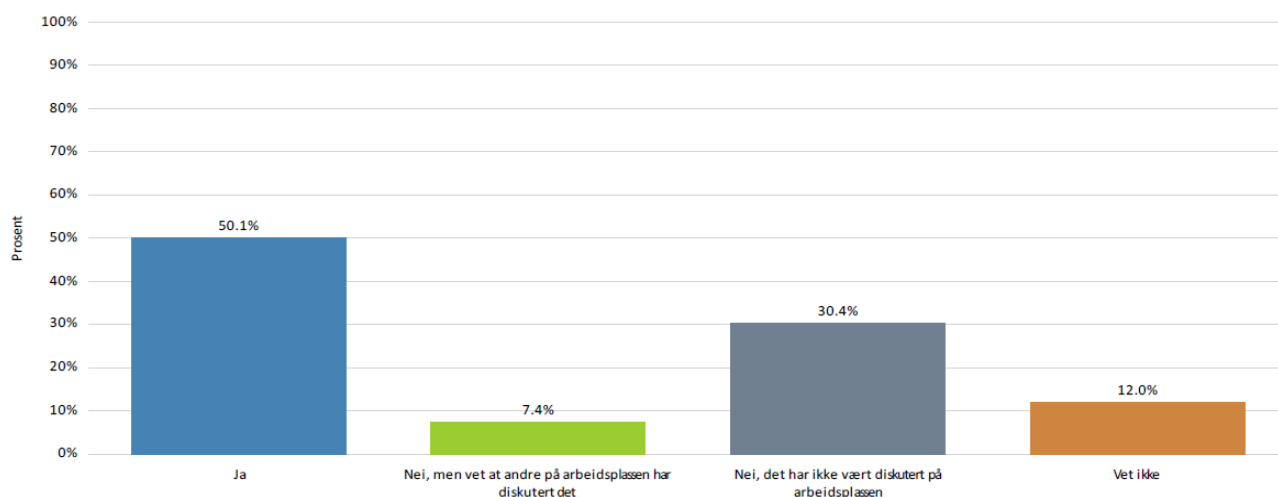
ansatte og ledere i Grimstad kommune har til det å diskutere jobbrelevante saker i sosiale medier.

Intern ytringsfrihet

Grimstad kommune går i sine etiske retningslinjer langt i å oppfordre ansatte til åpenhet omkring den enkeltes meninger om forhold på arbeidsplassen. En åpen bedriftskultur og åpenhet som en kjerneverdi skaper en forventning om at ansatte har en oppfatning om at det å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er naturlig.

Som vi tidligere har omtalt så er det høy tillit til det å varsle nærmeste leder om kritikkverdige forhold, hvor nærmere 9 av 10 ansatte sier at de finner det naturlig å varsle sin nærmeste leder. Dette spørsmålet er imidlertid ikke utdypende på spørsmål om den som eventuelt ønsker å si ifra om kritikkverdige forhold, vil være åpen omkring et slikt varsel om kritikkverdige forhold.

Når det kommer til spørreundersøkelsens spørsmål om ansatte og ledere i Grimstad kommune har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, så fordeler svarene seg på denne måten:

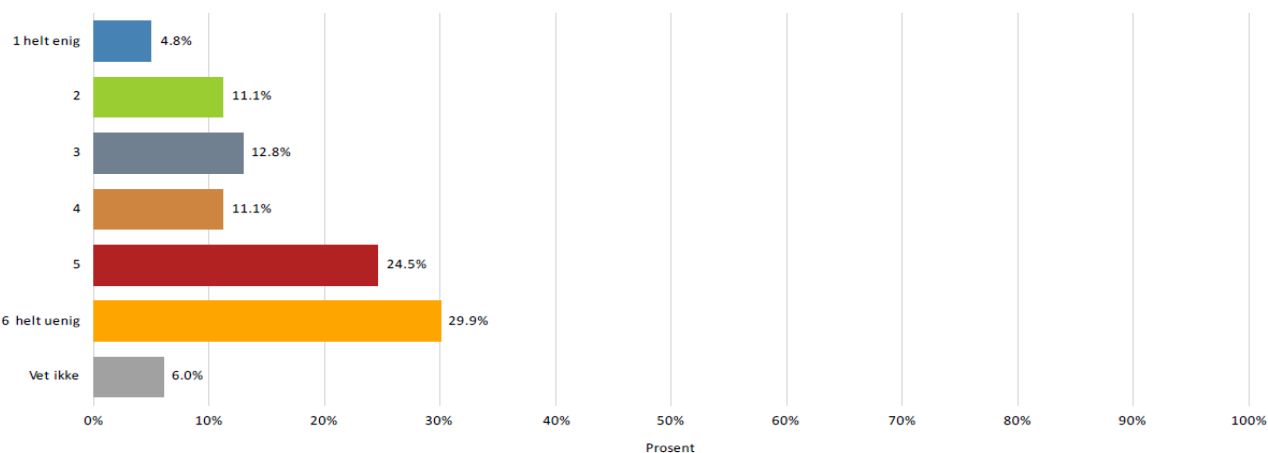


Som det fremgår av resultatene har halvparten av respondentene deltatt i en diskusjon som omhandler hvordan man skal forstå kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Et viktig bidrag til at ansatte skal forstå hva som anses som kritikkverdig, er diskusjon og refleksjon omkring ulike problemstillinger i hverdagen. På spørsmål om i hvilken grad ansatte og ledere er enige i at de kan snakke om forhold på arbeidsplassen som kan anses å være av kritikkverdig art, er det 72,8 % som i en eller annen grad er enige i dette. Det ligger således et potensiale for å diskutere dette med ansatte og ledere i Grimstad kommune. En slik diskusjon og åpenhet

antas å skape en trygghet blant ansatte og ledere, som igjen vil stimulere til å si ifra om kritikkverdige forhold.

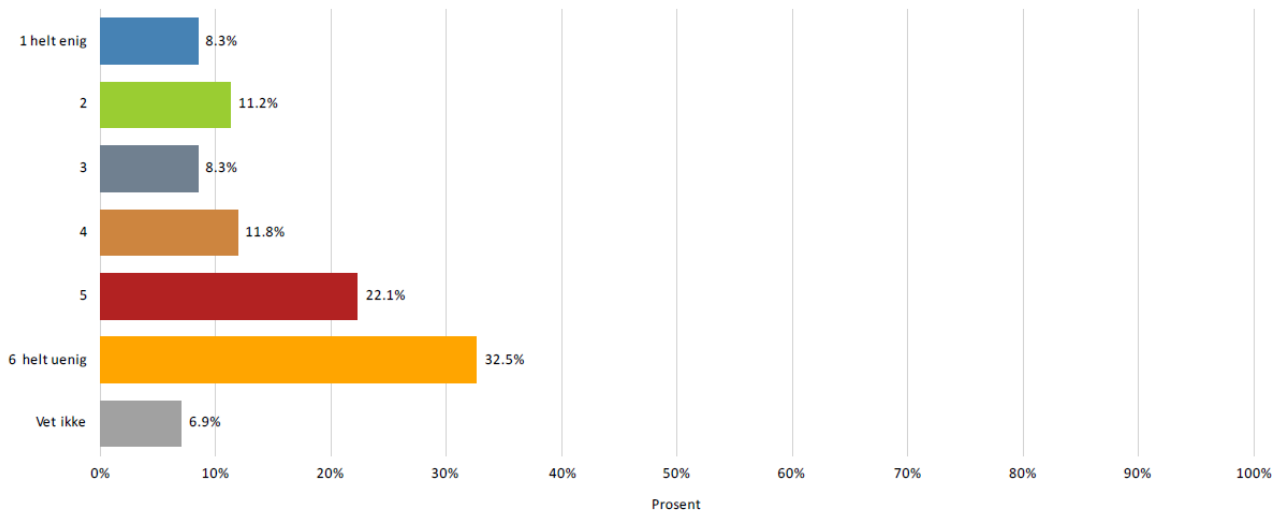
Revisjonen har i sin spørreundersøkelse gjengitt Grimstad kommune sine etiske kjerneverdier. På bakgrunn av disse ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden om de har åpne diskusjoner om temaer som omhandler disse verdiene. Til dette svarte nær 6 av 10 at de i en eller annen grad var enige i dette, mens 7 av 10 mente at kjerneverdiene er godt forankret på sin arbeidsplass. Det vil si at det eksisterer en positiv oppfatning blant forholdsvis mange ansatte og ledere i Grimstad kommune omkring åpenhet på arbeidsplassen.

Det ble stilt spørsmål i spørreundersøkelsen om hvor enige ansatte og ledere i Grimstad kommune var i utsagn knyttet til det å diskutere og omtale problematiske forhold på arbeidsplassen. Basert på utsagnet «*Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben*», fordelte svarene seg som følger:



Svarene viser at 6 % vet ikke og tolkes dit hen at disse ikke har vært i en situasjon hvor det er ytret kritiske synspunkt om forhold på jobben. Det er 54,4 % som sier seg helt uenige eller ganske uenige i at de blir møtt med uvilje fra kolleger hvis de kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben. FAFO stilte i sin undersøkelse av interne ytringsbetingelser samme spørsmål og fikk da til svar at det var 58 % som svarte det samme.

Basert på utsagnet «*Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben*» fordelte svarene seg som følger:



Til dette utsagnet er det 6,9 % som velger å svare «vet ikke». Svarene knyttet til dette utsagnet fordeler seg noenlunde likt som forrige, hvor 54,6 % svarer at de er helt eller ganske uenige. FAFO stilte samme spørsmål, og resultatene fra deres undersøkelse viste at det er mindre uvilje å møte hos kolleger enn hos leder. Det var i deres undersøkelse 51 % som er helt eller ganske uenige i at de blir møtt med uvilje fra leder hvis de kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben.

Kvalitetssjef uttaler i intervju at han mener at det eksisterer et godt ytringsklima internt på arbeidsplassen, noe som også støttes av flere av de som er intervjuet. Enkelte mener også at ledelsen i høy grad oppfordrer til at det skal meldes inn avvik. Enkelte mener imidlertid at det ikke eksisterer gode nok interne ytringsbetingelser for å oppnå et tilstrekkelig godt internt ytringsklima i Grimstad kommune. I denne sammenheng pekes det på en tendens hvor det er mangel på åpen og god kommunikasjon omkring kritikkverdige forhold som det sies ifra om. En konsekvens det pekes på i sammenheng med denne mangelen på å ta tak i kritikkverdige forhold, er at det bryter ned ytringskulturen. Videre er det uttalt at det «*snakkes på kontorer, ikke i åpne sammenhenger, om de vanskelige kritikkverdige forholdene*». Et slikt signal underbygger på ingen måte kommunens kjerneverdi om åpenhet.

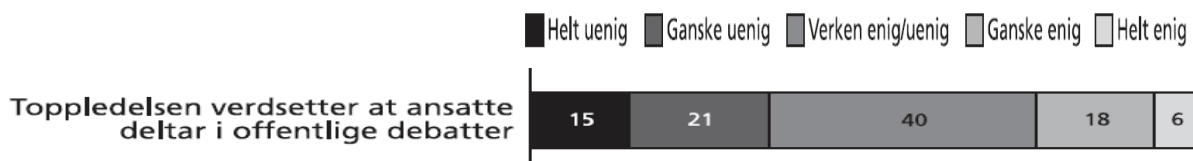
Ekstern ytringsfrihet

Grimstad kommune signaliserer gjennom sine etiske retningslinjer at de som arbeidsgiver er opptatt av at ansatte bidrar til samfunnsdebatten i alle saker, også hvor de uttaler seg kritisk til forhold som berører virksomheten de jobber i. Grimstad kommune mener at dette gir et godt grunnlag for en opplyst samfunnsdebatt at ansatte uttaler seg basert på faglig innsikt. Det er i

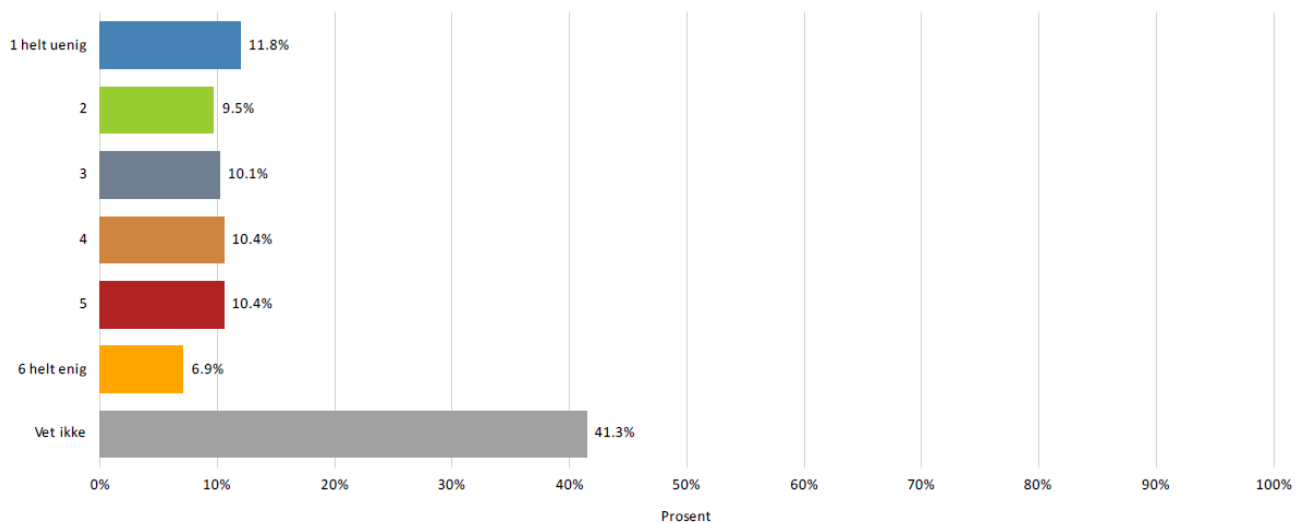
de etiske retningslinjer presisert at arbeidstaker uttaler seg på egne vegne og at kommuneledelsen selv har rett til å beslutte hvem som uttaler seg på vegne av kommunen.

I denne delen av undersøkelsen søker revisjonen et svar på om offentlige ytringer er noe som blir satt pris på av ledelsen i Grimstad kommune. Det presiseres at undersøkelsen ikke sikter til ytringer som bryter med lovpålagt taushetsplikt.

FAFO stilte i sin undersøkelse spørsmål knyttet til vurderinger av de eksterne ytringsbetingelser. På spørsmål om toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter fordelte svarene seg som følger:

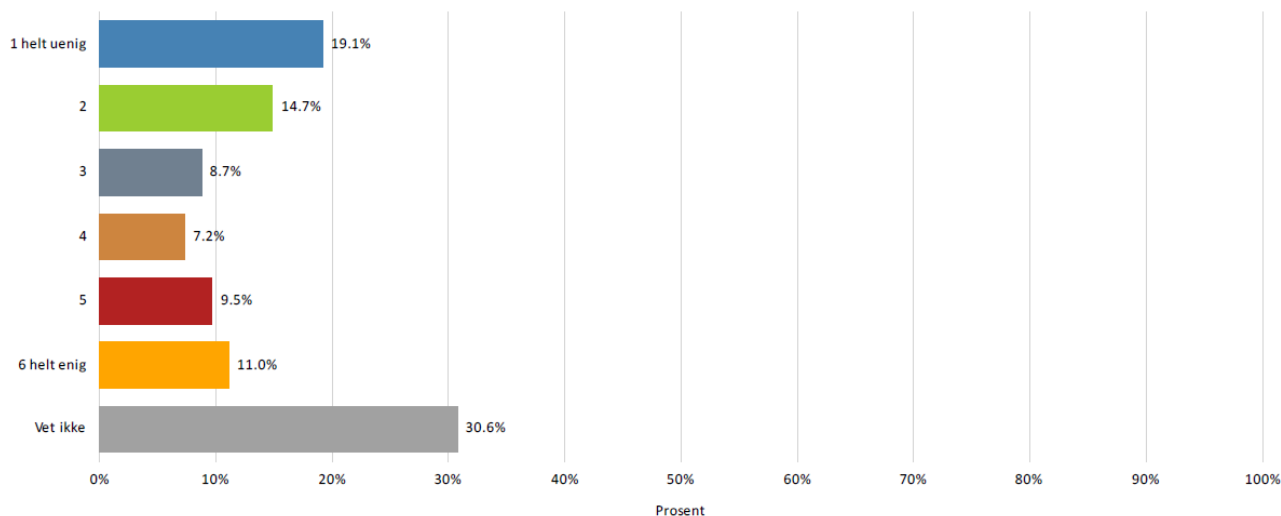


Revisjonen stilte i sin spørreundersøkelse samme spørsmål til ansatte og ledere i Grimstad kommune. Svarene fordelte seg da som følger:



Sammenligner man disse resultatene er det ingen store utslag i Grimstad sammenlignet med de kommuner og fylkeskommuner FAFO har undersøkt. Det er noe ulike svaralternativer, men samlet sett er det relativt like resultater. Revisjonen merker seg at det er 41,3 % som har svart «vet ikke», og dette settes i sammenheng med at de ikke har grunnlag eller erfaring for å uttale seg. Dette samsvarer godt med FAFO sin undersøkelse, hvor 40 % svarer det samme.

På utsagn om at «*Mine muligheter til å offentlig omtale kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede*», svarte respondentene:



FAFO stilte samme spørsmål og i deres spørreundersøkelse var det 33 % som svarte at de verken var enige eller uenige i utsagnet. 9 % av respondentene svarte at de var helt uenige, mens 18 % svarte at de var helt enige. Sammenlignet med Grimstad kommune kan det være indikasjoner på at eksisterer noe mer åpenhet i Grimstad kommune enn hva det gjør i FAFO sin undersøkte enheter.

Sosiale medier er en viktig del av den eksterne ytringsfriheten, og kommunene må være forberedt på at ansatte tar del i diskusjoner også gjennom disse kanalene. Olsen (2014) vurderer ytringsfrihet satt i sammenheng med teknologien, «*i utgangspunktet er ansattes ytringsfrihet teknologinøytral; den gjelder uansett hvor eller hvilken plattform den er fremsatt på*». ²³

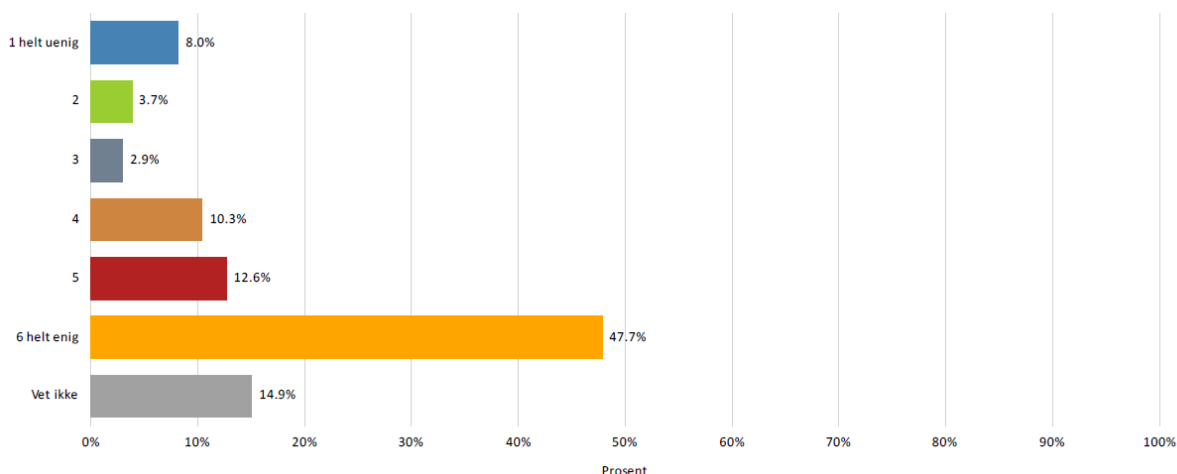
I enkelte intervjuer kom respondentene på eget initiativ inn på bruk av sosiale medier og eksterne ytringsbetingelser knyttet til bruken av disse. Enkelte peker på media som en begrensende faktor da ansatte frykter at ytringer skal bli satt i en negativ sammenheng, enkelte peker på frykt for negative reaksjoner fra deler av det politiske miljø, mens andre peker på at det oppleves at kolleger og ledere har endret sin adferd i forhold til det å kommentere og like innlegg fordi de er redd for at det skal gi negative konsekvenser. Grimstad kommune oppfordrer gjennom sine etiske retningslinjer de ansatte til å delta i offentlige debatter.

²³ FAFO-rapport 2017:4. Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

På spørsmål om sosiale medier er en nærliggende arena for å uttale seg offentlig i saker som omhandler Grimstad kommune, er det vel 7 av 10 respondenter som svarer at de er helt uenig, 3,2 % sier seg helt enig og 8,9 % «vet ikke».

Revisjonen stilte følgende påstand; «Jeg deltar aktivt i diskusjoner i sosiale medier vedrørende forhold som omhandler Grimstad kommune». Til dette svarte 9 av 10 respondenter at de var helt uenige, mens 2,1 % sa seg helt enig og 3,2 % svarte «vet ikke».

Flere kommuner i Norge har utarbeidet retningslinjer/anbefalinger for ansattes ytringer i sosiale medier. I FAFO sin spørreundersøkelse var det rundt halvparten av arbeidstakerne som svarte at de har retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister, hva de kan si offentlig og bruk av sosiale medier. Grimstad kommune har presisert i sine etiske retningslinjer at det er kommuneledelsen som bestemmer hvem som uttaler seg til media på vegne av kommunen. Ansatte og ledere i Grimstad kommune ble spurt om Grimstad kommune er tjent med å utarbeide retningslinjer/anbefalinger for ansattes ytringer i sosial medier.



Som det fremgår av svarene så er det nær 5 av 10 som er enige i at Grimstad kommune bør utarbeide slike retningslinjer/anbefalinger, mens nær 1 av 10 er helt uenige. Nær 15% svarer at de ikke vet.

4.4.3. REVISORS VURDERINGER

Basert på spørreundersøkelsen og de intervjuer revisjonen har gjort, er det vanskelig å se helt klare trekk som indikerer om det er et godt eller dårlig ytringsklima i Grimstad kommune. Grimstad kommune går langt i å oppfordre ansatte og ledere til åpenhet og deltakelse i offentlig debatt, men basert på de resultater revisjonen har gjennomgått fra

spørreundersøkelsen kan det være tegn til at denne oppfatning ikke deles fullt ut fra alle respondentene.

Når det gjelder intern yringsfrihet så er det mange av de ansatte som ser det naturlig å gå til sin nærmeste leder for å varsle om kritikkverdige forhold, noe revisjonen anser som positivt.

For å skape refleksjon omkring hva som kan være kritikkverdige forhold, anser revisjonen det som viktig å diskutere hva slike forhold kan være. Dette kan også være oppklarende for å gi den enkelte en forståelse av takhøyde på arbeidsplassen som igjen vil skape rammene for interne yringsbetingelser. Revisjonen registrerer fra spørreundersøkelsen at det bare er halvparten av respondentene som har deltatt i slike diskusjoner. Å legge til rette for og gjennomføre slik diskusjoner vil være et lederansvar, og revisjonen er på bakgrunn av resultater fra spørreundersøkelsen usikker på om dette er godt nok kjent blant alle ledere i Grimstad kommune.

Revisjonen registrerer at godt over halvparten av respondentene mener at kommunens kjerneverdier er godt forankret på arbeidsplassen. Et godt bidrag for å lykkes med gode interne yringsbetingelser er etter revisjonens vurdering en solid forankring av kjerneverdiene. Når 4 av 10 ansatte mener at kjerneverdiene i liten grad er forankret på arbeidsplassen anses Grimstad kommune å ha en vei å gå i dette arbeidet.

Så godt som alle de som ble intervjuet mener at Grimstad kommune har et godt internt yringsklima og at kommunens ledelse i høy grad oppfordrer til at ansatte og ledere melder fra om kritikkverdige forhold. Revisjonen merker seg at det er enkelte som hevder at det eksisterer en ukultur knyttet til åpenhet omkring behandlingen av varsel om kritikkverdige forhold.

Revisjonen får klare signaler fra ansatte og ledere i Grimstad kommune om at de i liten grad opplever sosiale medier som en naturlig plass å ytre seg eller gå inn i diskusjoner som omhandler Grimstad kommune. Yringsfriheten er teknologinøytral og Grimstad kommune oppfordrer sine ansatte til å delta i offentlige debatter uten begrensninger for hvilke kanaler dette foregår i. De eneste begrensninger Grimstad kommune har for yringer i det offentlige er i saker som angår yringer på vegne av kommunen.

I intervjuer får revisjonen tilbakemeldinger på at det finnes elementer i det politiske miljø som for enkelte ansatte i Grimstad kommune oppleves å være en faktor som svekker ekstern yringsfrihet. Revisjonen får et inntrykk av at det for enkelte oppleves at det ikke holdes fokus på sak, men at det til slutt dreier seg om person.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er en mindre andel ansatte og ledere som opplever at overordnede begrenser muligheten for å omtale kritikkverdige forhold offentlig. Det samme gjelder i spørsmålet om toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter, hvor 3 av 10 ansatte sier seg uenige i dette. Tatt i betraktning av at rådmannen i sitt innlegg på rådhuset den 01.03.2017 var tydelig på at, ytringsfriheten står sterkt og at hun på ingen måte verken vil eller kan legge begrensninger på denne, kan ikke revisjonen se det som tilfredsstillende at det er så mange ansatte som opplever begrensninger for ytring eksternt.

5. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 KONKLUSJON

Rådmannen har i sitt innlegg på allmøte den 01.03.17 satt en standard for hvilke forventninger som ligger til grunn for ledere og ansatte i Grimstad kommune når det kommer til ytringsfrihet, og følgelig arbeidstakers rett til å si ifra om det som kan oppfattes som kritikkverdige forhold. En etterlevelse i tråd med disse forventningene vil antas å skape en ytringsfremmende kultur blant ledere og ansatte i Grimstad kommune. Formidlingen av dette budskapet til ansatte som sitter i kommunens lokasjoner utenfor rådhuset, bør ha et ekstra fokus. Andelen ansatte som opplever at arbeidsgiver aktivt arbeider for at varsling og ytring skal bli en naturlig del av arbeidsmiljøet er noe lav. Dette gjelder også åpne diskusjoner som innebærer kommunens etiske verdier og hva som ligger i kritikkverdige forhold. Grimstad kommune er i gang med et lederutviklingsprogram som er en god arena for å gjøre ledere kjent med deres ansvar med hensyn til arbeidet med varsling og ytring.

Grimstad kommune har et omfattende sett med retningslinjer og prosedyrer for varsling. Nylig reviderte etiske retningslinjer medførte publisering av nye varslingsrutiner på kommunens ansattportal. Essensen av dette eksisterer allerede i kommunens HMS-håndbok uten at disse er revidert i takt med publisering av nye varslingsrutiner. Nye varslingsrutiner anses å være tilfredsstillende basert på de anbefalinger som er gitt med hensyn til hva slike rutiner bør inneholde. Det er imidlertid enkelte deler av dokumentasjonen som er noe uklar med hensyn til hvem det omhandler, herunder ansatte og folkevalgte eller begge deler.

Så langt revisjonen kan se så har Grimstad kommune implementert arbeidsmiljølovens bestemmelse om gjengjeldelse i sin retningslinjer, også reviderte. De ansattes tillit til at arbeidsgiver kan ivareta dem som varsler viser på enkelte områder at det er sviktende tillit til at varsler kan ivaretas på en god måte. 1 av 10 ansatte som besvarte spørreundersøkelsen har manglende tillit til at de kan bli ivaretatt og frykter represalier fra ledelsen. Av de som har erfaring med å ha sagt ifra om kritikkverdige forhold er det nær 2 av 10 som opplevde overveiende negative konsekvenser ved å ha sagt ifra. Samlet sett må dette anses å være lite tilfredsstillende for Grimstad kommune som arbeidsgiver.

I spørsmålet om i hvilken grad de ansatte opplever at det er rom for at de ansatte kan ytre seg om forhold på arbeidsplassen som kan oppfattes å være kritikkverdige, er det flere forhold som tyder på at Grimstad kommune må sette inn tiltak for å bedre ytringsbetingelser både internt, men også eksternt. Det kommer mye gode tilbakemelding på både det interne og det eksterne ytringsklimaet i Grimstad kommune. Det er imidlertid resultater fra spørreundersøkelsen som gir grunn til å tro at Grimstad kommune må skape en sterkere

forankring av kommunens kjerneverdier. En god forankring og jevnlig refleksjon omkring kommunens kjerneverdier vil antas å gi større trygghet spesielt i forhold til ansatte og ledes oppfatning av åpenhet som et viktig virkemiddel for ytringsfrihet og et godt arbeidsmiljø.

5.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Grimstad kommune bør gjennom eksisterende og eventuelt nye arenaer opprettholde og utvikle et målrettet arbeid som sikrer kultur og kompetanse i tråd med de allmenne forventninger til ytringsfrihet og sunn varslingskultur
- Grimstad kommune bør vurdere tiltak som kan bidra til å sikre en solid forankring av kommunens kjerneverdier på arbeidsplassen, noe som antas å gi positive effekter knyttet til opplevelsen av å si ifra om kritikkverdige forhold uten å bli møtt med uvilje
- Grimstad kommune bør sikre at alle ansatte, folkevalgte og ledere gjøres kjent med kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Samtidig bør det vurderes om dokumentasjonen knyttet til dette kan samles på et sted slik at ansatte på en enklere måte kan se helheten i dette. Revisjonen ser i denne sammenheng verdien i at Grimstad kommune understøtter dette arbeidet med rutiner for «onboarding» som kan logge hvem som har gjort seg kjent med disse og hvem som ikke har

5.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har tidligere ønsket denne forvaltningsrevisjonen på et senere tidspunkt for om mulig kunne dokumentere effekt av tiltak for godt varslings- og ytringsklima i organisasjonen. Rådmannen ser nå at denne rapporten gir et godt utgangspunkt for flere av de tiltakene som planlegges, og rapporten gir gode og konkrete forslag i konklusjonen. Rapporten fremstår grundig, saklig og vurderer opplevelsen i Grimstad kommune opp mot funn fra andre kommuner.

Rådmannen er på den ene siden glad for at mange ansatte opplever det både ønsket og trygt å si fra om kritikkverdige forhold, og på den andre siden beklager og er bekymret for at ansatte opplever at de ikke tør å si ifra, eller at å si fra kan få konsekvenser. Vi har hatt varslingsaker som er varsel om mulig kritikkverdige forhold og ansattes opplevelse av gjengjeldelse. Dette har ført til en svært vanskelig situasjon for mange involverte med krevende prosesser for

enkeltansatte, pågående undersøkelser og vurderinger av saksforhold. Enkeltsakene har skapt stort engasjement og utrygghet både internt og eksternt.

Det er igangsatt følgende tiltak som vil forhåpentligvis forsterke åpenhet for ytring og god oppfølging av både ytring og varsling, og den som kommer med ytring eller varsel:

- vedtatt forbedrede etiske retningslinjer og varslingsrutiner med konkrete tiltak for god etterlevelse
- utviklet nye lederavtaler, hvor det presiseres blant annet følgende «Grimstad kommune legger stor vekt på at ansatte framstår med redelighet, respekt, mot og åpenhet i all sin virksomhet. Grimstad kommunes ledere skal fremstå som rollemodeller, hvor leder er bevisst seg selv og sitt lederskap, og hvordan de påvirker andre. Ledere skal legge til rette for å fremdyrke gode holdninger og god atferd blant medarbeiderne, og håndtere kritikkverdige forhold på en god måte.»
- utviklet rutine for opplæring av nye ledere i Grimstad kommune hvor ansettende leder innen 14 dager skal gjennomgå «Lederavtale: Mål, lederprinsipper, etikk og verdier»
- nytt kull på lederutviklingsprogrammet hvor blant annet åpenhet og håndtering av kritikkverdige forhold er sentrale tema
- initiert et program innen Tillitsprosjektet for «Utvikling og implementering systemer, prosedyrer og metodikk for å forebygge og håndtere konflikter og trakassering samt håndtering av varsling om kritikkverdige forhold». Metodikken innebærer å bruke system for forsvarlig saksbehandling også i saker som handler om kritikkverdige forhold og klager. Saker som meldes inn må tas tak umiddelbart for å avdekke fakta, og for å avgrense sakene til det de handler om. Nødvendige tiltak settes inn for å rette opp eventuelle kritikkverdige forhold. Programmet innebærer å trene på saksbehandling; hvordan ta opp saker ordentlig i hele organisasjonen og å etablere gode klageordninger. Sentralt i programmet står kompetanseheving på hvordan undersøke varslinger og klager, og styrke ledere på alle nivå til å gjennomføre dette. Det vil jobbes videre med varslingsrutinene og klargjøre spillereglene for "å si fra", metodikk og forutsigbarhet. Målet er å trene organisasjonen, sette den i stand til å håndtere varslinger, klager og saksbehandling av dette og å bygge en god grunnmur for Grimstad kommune
- andre tiltak som å gjenoppta systematisk etisk refleksjon på enhetene har vært vurdert men ikke besluttet

Rådmannen vil lese rapporten grundig og forsøke å trekke alle læringspunkter ut av den, og å gjennomføre de tiltakene som foreslås. Rådmannen vil igjen fremheve sitt hovedbudskap om at varsling er viktig og riktig og varsling skal behandles etter egen rutiner. Og varslere har et eget vern mot gjengjeldelse. Slik skal det være også i Grimstad. Ytringsfriheten står sterkt og jeg kommer ikke til å legge begrensninger, jeg hverken kan eller vil.

Varsling om kritikkverdige forhold er et av rådmannens viktige verktøy for å avdekke avvik og vi skal ha et ryddig og solid fundament for å drive forsvarlig. Derfor vil vi bruke høsten til å utvikle et godt internkontrollsystem og metodikk for å saksbehandle kritikkverdige forhold og klager.

Til slutt vil rådmannen takke for rapporten og ser frem til god dialog med både kontrollutvalget og kommunestyret om funn og forslag til tiltak i rapporten. Sammen kan vi bygge en kultur for ytring og varsling i en trygg og lyttende organisasjon basert på våre gode grunnverdier; åpenhet, redelighet, respekt og mot.



Vennlig hilsen

Tone Marie Nybø Solheim

Rådmann

37 25 0670 / 908 39 402

www.grimstad.kommune.no



6. LITTERATUR

Lover og forskrifter:

LOV-1814-05-07 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-1999-05-21-30 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

LOV-1999-07-02-64. Lov om helsepersonell m.v. (Helsepersonelloven)

LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

FOR-2004-06-15-904 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Offentlige dokumenter:

Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varslings)*

Handlingsplan for oppfølging av innkjøpssaken (2017), Grimstad kommune

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

Ytringsfrihet og varslings i norske kommuner og fylkeskommuner, FAFO-rapport 2017:4.

Veiledere og rutiner:

«Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?» (2013) KS

HMS-håndbok (2012), Grimstad kommune

Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune (2008), Grimstad kommune

Veileder for varslings, Arbeids og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet

VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE ARBEIDSGIVERREPRESENTANTER

Intervjuguide arbeidsgiverrepresentanter Grimstad – ytring og varsling

1. Hva er din rolle i arbeidet knyttet til ytring og varsling i Grimstad kommune?
2. Hva legger du i begrepet «et godt ytringsklima»?
3. Hva legger du i begrepet «et godt varslingsklima»?
4. Opplever du at Grimstad kommune har et godt ytringsklima?
 - a. Hvis nei, hva skal til for at Grimstad kommune får et godt ytringsklima?
5. Opplever du at Grimstad kommune har et godt varslingsklima?
 - a. Hvis nei, hva skal til for at Grimstad kommune får et godt varslingsklima?
6. På hvilken måte mener du at kommunen har et ansvar for å gjøre ansatte kjent med rutiner og retningslinjer for ytring og varsling?
7. Hvordan mener du at kommunen kan etablere et system for at ansatte gjøres kjent med disse rutinene og retningslinjene?
8. Med bakgrunn i arbeidsmiljøloven, hva forstår du som kritikkverdige forhold?
9. Etter din mening, hvordan kan kommunens toppledelse stimulere til åpenhet blant kommunens ledere og ansatte?
10. Opplever du at tillitsvalgte og HVO i tilstrekkelig grad involveres i arbeidet med de aktuelle temaene?
11. Ønsker du å legge til noe knyttet til temaene som du opplever ikke er dekket av ovennevnte spørsmål?

VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE ARBEIDSTAKERREPRESENTANTER

Spørsmål til arbeidstakerrepresentanter Grimstad kommune ytring og varsling

1. Hvordan vil du definere din rolle i arbeidet knyttet til ytring og varsling i Grimstad kommune?
2. Hva legger du i begrepet «et godt yringsklima»?
3. Hva legger du i begrepet «et godt varslingsklima»?
4. Opplever du at Grimstad kommune har et godt yringsklima?
 - a. Hvis nei, hva skal til for at Grimstad kommune får et godt yringsklima?
5. Har Grimstad kommune et godt varslingsklima?
 - a. Hvis nei, hva skal til for at Grimstad kommune får et godt varslingsklima?
6. Har kommunen et ansvar for å gjøre ansatte kjent med rutiner og retningslinjer for ytring og varsling?
7. Er du kjent med om kommunen har etablert et system for at ansatte gjøres kjent med disse rutinene og retningslinjene?
8. Med bakgrunn i arbeidsmiljøloven, hva forstår du som kritikkverdige forhold?
9. Har kommunens toppledelse sine holdninger en avgjørende betydning for hvor godt yringsklimaet blir i kommunen?
10. Opplever du at toppledelsen/ledere i Grimstad kommune stimulerer til åpenhet blant ansatte i Grimstad kommune?
11. Er det ditt inntrykk at ansatte i Grimstad kommune har tillit til at varsling om kritikkverdige forhold håndteres på en tilfredsstillende måte?
12. Er det ditt inntrykk at ansatte i Grimstad kommune fritt kan ytre seg om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen sin?
13. Opplever du at arbeidsgiver i tilstrekkelig grad involverer tillitsvalgte og HVO i arbeidet med de aktuelle temaene?
14. I de tilfeller hvor du involveres, opplever du at arbeidsgiver verdsetter dine innspill?
15. Ønsker du å legge til noe som du opplever ikke er dekket av ovennevnte spørsmål?

VEDLEGG 3 – SPØRREUNDERSØKELSE BLANT ANSATTE OG LEDERE I GRIMSTAD KOMMUNE – VARSLINGS- OG YTRINGSKLIMA

1. Hvor jobber du?

Administrative tjenester og støttefunksjoner

Helse- og omsorgssektoren

Kultur- og oppvekstsektoren

Samfunn- og miljøsektoren

Virksomhetsstyring

Annet

N

2. Hvilken funksjon har du på din arbeidsplass?

Leder med personalansvar

Medarbeider

N

3. Hva er din (totale) stillingsprosent?

mindre enn 50%

50 - 79%

80 - 100%

N

4. Av følgende alternativer, velg det alternativ som best beskriver din arbeidstid

Normalt på dagtid hverdager

Både dagtid og kveld, natt og/eller helger

Mest bare på kveld, natt og/eller helger

N

5. Ta stilling til følgende påstander:

1 helt enig 2 3 4 5 6 helt uenig Vet ikke N

Grimstad kommune/ min leder arbeider aktivt for at ytringsfriheten blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på min arbeidsplass

Grimstad kommune/ min leder arbeider aktivt for at temaet varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på min arbeidsplass

6. Grimstad kommune/ min leder arbeider aktivt for at ytringsfriheten blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på min arbeidsplass

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

7. Grimstad kommune/ min leder arbeider aktivt for at temaet varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøet på min arbeidsplass

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

8. Hvor god kjennskap har du til

1 svært lav 2 3 4 5 6 svært høy Vet ikke N

Kommunens etiske retningslinjer

Lover som omhandler ytring og varsling

9. Kommunens etiske retningslinjer

1 svært lav

2

3

4

5

6 svært høy

Vet ikke

N

10. Lover som omhandler ytring og varsling

1 svært lav

2

3

4

5

6 svært høy

Vet ikke

N

11. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander:

Jeg kan lett finne de etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune

De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune er enkle å forstå

De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune er nyttige i min hverdag

12. Jeg kan lett finne de etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

13. De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune er enkle å forstå

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

14. De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune er nyttige i min hverdag

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

15. Ta stilling til følgende påstander:

ja nei

Jeg fikk informasjon om de etiske retningslinjene da jeg ble ansatt

Jeg har funnet informasjon om de etiske retningslinjene selv

Jeg opplever at Grimstad kommune har rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale

16. Jeg fikk informasjon om de etiske retningslinjene da jeg ble ansatt

ja

nei

N

17. Jeg har funnet informasjon om de etiske retningslinjene selv

ja

nei

N

18. Jeg opplever at Grimstad kommune har rutiner som legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

ja

nei

N

19. Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale

ja

nei

N

20. Basert på din kunnskap om innholdet i Grimstad kommune sine etiske retningslinjer: ta stilling til følgende påstander:

ja nei

Jeg finner det naturlig å varsle min nærmeste leder om kritikkverdige forhold

En anonym varslingskanal vil være å foretrekke hvis jeg skal varsle om kritikkverdige forhold

Skulle jeg varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen hadde jeg gått til tillitsvalgt/verneombud

21. Jeg finner det naturlig å varsle min nærmeste leder om kritikkverdige forhold

ja

nei

N

22. En anonym varslingskanal vil være å foretrekke hvis jeg skal varsle om kritikkverdige forhold

ja

nei

N

23. Skulle jeg varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen hadde jeg gått til tillitsvalgt/verneombud

Navn

ja

nei

N

24. Kjenner du til innholdet i arbeidsmiljøloven som omhandler varsling?

I følge arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling og arbeidsgiver skal legge til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold

Nei, jeg var ikke kjent med dem før nå

Ja, jeg var delvis kjent med dem

Ja, jeg var godt kjent med dem

Vet ikke

N

25. På bakgrunn av arbeidsmiljølovens krav om at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling, ta stilling til følgende påstander:

ja nei

Jeg har tillit til at min nærmeste leder kan ivareta meg som varsler

Jeg har tillit til at Grimstad kommune kan ivareta meg som varsler

Jeg stoler på at tillitsvalgte/ verneombud kan ivareta meg som varsler

26. Jeg har tillit til at min nærmeste leder kan ivareta meg som varsler

ja

nei

N

27. Jeg har tillit til at Grimstad kommune kan ivareta meg som varsler

ja

nei

N

28. Jeg stoler på at tillitsvalgte/ verneombud kan ivareta meg som varsler

ja

nei

N

29. Har du vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold - det vil si uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis - på arbeidsplassen din?

Ja

Nei, men vet at andre på arbeidsplassen har diskutert det

Nei, det har ikke vært diskutert på arbeidsplassen

Vet ikke

N

30. Har du vært med på å diskutere hva varsling er på arbeidsplassen din?

Ja

Nei, men vet at andre på arbeidsplassen har diskutert det

Nei, det har ikke vært diskutert på arbeidsplassen

Vet ikke

N

31. Ta stilling til følgende påstander:

I din arbeidssituasjon, i hvilken grad vil du si det er greit å melde fra om kritikkverdige forhold?

I hvilken grad opplever du at din leder legger til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold?

I hvilken grad mener du at dere på arbeidsplassen kan snakke om forhold som kan anses å være av kritikkverdig art?

32. I din arbeidssituasjon, i hvilken grad vil du si det er greit å melde fra om kritikkverdige forhold?

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

33. I hvilken grad opplever du at din leder legger til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold?

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

34. I hvilken grad mener du at dere på arbeidsplassen kan snakke om forhold som kan anses å være av kritikkverdig art?

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

35. Har du som ansatt eller leder i Grimstad kommune opplevd/ sett etiske vanskelige situasjoner i ditt arbeid?

Ja

Nei

N

36. Er det å være anonym viktig for deg for å melde fra om kritikkverdige forhold?

Ja

Nei

N

37. Er gode rutiner for varsling nødvendig for at du skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold?

Ja

Nei

N

38. Etikkplakaten for Grimstad kommune gjengir kommunens etiske kjerneverdier: åpenhet, redelighet, respekt og mot. På bakgrunn av disse skal du ta stilling til følgende påstander:

Kjerneverdiene er godt forankret på min arbeidsplass

Min nærmeste leder representerer disse verdiene på en god måte

Vi har åpne diskusjoner om temaer som omhandler disse verdiene

39. Kjerneverdiene er godt forankret på min arbeidsplass

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

40. Min nærmeste leder representerer disse verdiene på en god måte

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

41. Vi har åpne diskusjoner om temaer som omhandler disse verdiene

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

42. Har du vært i en situasjon hvor du har ett ønske om å melde fra om kritikkverdige forhold, men har valgt å la være:

Jeg har ikke sett kritikkverdige situasjoner på jobben

De kritikkverdige situasjonene har vært kjent og blitt fulgt opp av leder

Jeg kjenner ikke til hvordan jeg går frem for å melde fra

Det er for tungvint å melde fra

Frykt for represalier fra ledelsen

Skriv hva:

N

43. Har du meldt ifra om kritikkverdige forhold de siste to årene?

Ja, har meldt fra til ledelsen

Ja, har meldt fra til HR

Ja, har meldt fra til tillitsvalgt, verneombud

Ja, ved å bruke varslings skjema

Ja, har meldt fra til juridisk kompetanseperson i kommunen

Ja, har meldt fra videre om meldinger jeg har fått

Ja, har meldt fra på annet vis

Nei

N

44. Hvordan var reaksjonen på den situasjonen du meldte fra om? Ved flere varslede situasjoner, kan du sette flere kryss:

Ingen reaksjon

Ledelsens reaksjon var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa

Ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad

Ledelsens reaksjon var strengere enn alvorlighetsgraden tilsa

Vet ikke

N

45. Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å melde fra/ varsle om kritikkverdige forhold? Ved flere meldte situasjoner, kan du sette flere kryss

Overveiende positive konsekvenser

Overveiende negative konsekvenser

Ingen konsekvenser for meg

N

46. Ta stilling til følgende påstander

Varslingsrutinene er nyttige for meg

Varslingsrutinene har gjort det tryggere for arbeidstakere å varsle

Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet

Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for om en sak blir løst/ endret som følge av varsling

47. Varslingsrutinene er nyttige for meg

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

48. Varslingsrutinene har gjort det tryggere for arbeidstakere å varsle

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

49. Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

50. Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for om en sak blir løst/ endret som følge av varslingsrutinene

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

51. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om det å diskutere og omtale problematiske forhold på arbeidsplassen din?

Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben

Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben

52. Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

53. Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben

1 helt enig

2

3

4

5

6 helt uenig

Vet ikke

N

54. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om ansattes rett til å uttale seg offentlig? Dette gjelder ikke ytringer som bryter lovpålagt taushetsplikt, og ikke ytringer på vegne av arbeidsgiver (Grimstad kommune)

Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter

Mine muligheter til å offentlig omtale kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede

Toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme

Sosiale medier er for meg en nærliggende arena for å uttale seg offentlig i saker som omhandler Grimstad kommune

Jeg deltar aktivt i diskusjoner i sosiale medier vedrørende forhold som omhandler Grimstad kommune

Grimstad kommune er tjent med å utarbeide retningslinjer/anbefalinger for ansattes ytringer i sosial medier

55. Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke

N

56. Mine muligheter til å offentlig omtale kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke

N

57. Toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke

58. Sosiale medier er for meg en nærliggende arena for å uttale seg offentlig i saker som omhandler Grimstad kommune

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke

N

59. Jeg deltar aktivt i diskusjoner i sosiale medier vedrørende forhold som omhandler Grimstad kommune

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke

N

60. Grimstad kommune er tjent med å utarbeide retningslinjer/anbefalinger for ansattes ytringer i sosial medier

1 helt uenig

2

3

4

5

6 helt enig

Vet ikke