



Arbeidsmiljø og ytringsklima

Forvaltningsrevisjonsrapport
Karmøy kommune

Juni 2021

www.kpmg.no



Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Karmøy kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon av arbeidsmiljø og ytringsklima i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

Rapportens sammendrag inneholder en konkret gjengivelse av vurderinger og anbefalinger forvaltningsrevisor har gjort i denne forvaltningsrevisjonen. Etter gjennomgang av rammene for forvaltningsrevisjonen i innledningskapitlet blir hver av de to hovedproblemstillingene behandlet i de to påfølgende kapitlene. Underkapitlene er viet til de konkrete problemstillingene for forvaltningsrevisjonen og det er gjort vurderinger og gitt anbefalinger under disse delkapitlene.

Sammendrag

Formålet med revisjonen.

Vurderinger

Håndtering av varsling

Varslingsrutinene slik de fremgår av «Reglement for varsling av kritikkverdige forhold», «Håndtering av varsel om kritikkverdige forhold» og Varslingsskjemaet oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven.

Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte ble sist oppdatert i november 2019 og inneholder prinsipper for åpenhet, redelighet, lojalitet, habilitet og bistillinger, gaver og personlig fordeler, kritikkverdige forhold, fortrolig informasjon og bruk av sosiale medier. De etiske retningslinjene har ingen prinsipper for mobbing, trakassering og diskriminering eller andre prinsipper relaterer til helse, miljø og sikkerhet. Det fremgår ikke om de etiske retningslinjene også gjelder for innleide.

I etiske retningslinjer er det henvist til den ansattes lojalitetsplikt. Forvaltningsrevisor mener det er riktig at ytringsfriheten kan være begrenset av lojalitetsplikten, men vurderer likevel fremstillingen som misvisende. I de etiske retningslinjene er det beskrevet at «[...] alle skal forholde seg lojalt til de vedtak som er truffet gitt at disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer.» Dette er ikke i samsvar med rammene for lojalitetsplikt i forbindelse med ytringsfrihet. Ytringsfriheten strekker seg meget lenger, og kan ikke begrenses av lojalitet til vedtak som er truffet alene.

I siste setning vises det til at ytringsfriheten kan begrenses av taushetsplikt og lojalitetsplikt. Det er formelt sett riktig, men taushetsplikten er en lovpålagt plikt som ved brudd kan medføre straff. Lojalitetsplikten må utledes og kan ikke sanksjoneres med straff.

I KS veileder for ytringsfrihet og varsling er det gitt en detaljert skildring av lojalitetsplikten i sammenheng med ytringsfrihetsbegrensninger. Forvaltningsrevisors samlede vurdering er at kommunens etiske retningslinjer ikke spiller vesentlige nyanser om lojalitetsplikt slik det fremkommer i veilederen.

Kravet om lett tilgjengelighet i arbeidsmiljøloven anses som oppfylt.

Kunnskapen om varslingsrutinene kunne vært bedre. Samtidig fremstår det som klart at de aller fleste av de ansatte i Karmøy kommune har evne til å finne informasjon om rutinene dersom de ønsker det. Likevel ser forvaltningsrevisor at det er et forbedringspotensial knyttet til forståelsen av Compilo og varsling samt i informasjon til innleide arbeidstakere. Vi mener derfor kommunen kan forbedre kommunikasjon om bruk av og forskjell på varslingssystemet og avvikkssystemet.

Vår vurdering er at kommunen har gjort et tilstrekkelig arbeid med utformingen av retningslinjene for varsling. Samtidig kan kommunen gjøre tiltak for å øke tillit til varslingsprosessen. Kommunen bør også tydeliggjøre skillet mellom varsling og avvik.

Forvaltningsrevisor har ikke vurdert saksbehandlingen som skjer på lavest mulig nivå, men vurderer likevel systemet uten sentral samordning av varslingssaker som uheldig. KS anbefaler i sin veileder at «Arbeidsgiver bør oppfordre ansatte til å varsle til nærmeste leder eller eventuelt overordnet ledelse i rutinen.» samt at «For de tilfeller der det ikke er ønskelig å varsle i linje, bør det være en alternativ og uavhengig varslingsordning som har nødvendig tillit blant ansatte. En slik varslingsordning kan være sammensatt av ansatte i kommunen eller en eller flere eksterne medlemmer.» Selv om varslingssaker bør håndteres på lavt nivå vil det for å sikre saksgangen være en fordel om eierskap og kontroll på sakene håndteres sentralt av personer som er kvalifisert for å håndtere varslingssaker.

Én av sakene i forbedringssystemet fremstod for forvaltningsrevisor som særlig alvorlig. Vår vurdering er at det er en svakhet i arbeidet med varsling at saker ikke rapporteres sentralt, selv om de behandles lokalt.

Kommunen har bedre dokumentasjon av oppfølging av avvik enn av varslingssaker.

Vi vurderer oppfølgingen av anbefalingene fra sist forvaltningsrevisjon som fulgt opp, men at rollen til varslingssekretariatet og måten varslingssaker følge opp i dag bør vurderes videre.

I tråd med Arbeidstilsynets anbefalinger bør Karmøy vurdere å ha ulike kategorier varslingssaker etter kompleksitet. I de sakene som defineres som komplekse (eks. påstand om økonomisk mislighold eller trakassering) bør det opprettes en sentral varslingssak der sekretariatet involveres i oppfølgingen av saken. Dette vil både sikre en kvalitetssikring av alvorlige varslingssaker og sikre at leder får nødvendig råd og veiledning i denne typen saker.

Tilrettelegging for ytringsklima og medvirkning

Vi er av den oppfatning at henvisningen til lojalitetsplikten som begrensende for ytringsfriheten er misvisende (se 2.2.3).

Vi vurderer kommunens strategier og handlingsplaner som mangelfulle.

Vi vurderer det som svært uheldig at over en fjerdedel av respondentene i spørreundersøkelsen er uenige i at nærmeste overordnede legger til rette for et godt ytringsklima.

Vi vurderer det som uheldig at noen av de vi ønsket å intervju, ikke ønsket å stille til offisielle intervjuer.

Vi vurderer det som positivt at ledelsen i kommunen har et systematisk arbeid for å forbedre ytringsklimaet i kommunen.

Vi vurderer det som svært uheldig at mer enn hver tredje ansatte i Karmøy kommune har opplevd at ytringer har fått negative konsekvenser for ansatte sitt arbeidsforhold i kommunen.

Vi vurderer det som uheldig at 45 % prosent av de ansatte som besvare spørreundersøkelsen i helse og omsorg, og 37 % av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen i Karmøy kommune totalt opplever at arbeidsgiver begrenser ytringsfriheten deres.

Forvaltningsrevisor oppfatter kommunens rutiner for medbestemmelse som adekvate, noe som også bekreftes i de fleste intervjuene. Der omstillingsrutinene ikke fungerer etter hensikten vurderer vi det som nødvendig å sikre at dette blir fanget opp av de ansattes mulighet for å varsle.

Anbefalinger

Vi anbefaler Karmøy kommune å:

- ✓ legge til prinsipper om mobbing, trakassering og diskriminering i sine etiske retningslinjer.
- ✓ fjerne henvisninger til lojalitetsplikt i dokumenter som omtaler ytringsfrihet eller varsling.
- ✓ sikre at de har et system som også gir innleide arbeidstakere tilstrekkelig informasjon om varslingssystemet.
- ✓ vurdere sentralisert ansvar for behandling av varslingssaker og gi sekretariatet en tydeligere rolle i å proaktivt kvalitetssikre at mottatte varsel følges opp
- ✓ sikre en sentral oversikt over alle saker som omhandler varsling og vurderer en periodisk rapportering av dette til kontrollutvalget i tråd med vanlig praksis i andre kommuner og vurdere kategorisering av varslingssaker etter kompleksitet.
- ✓

- ✓ .
- ✓ vurdere bruken av varslingsystemet og avvikssystemet opp mot hverandre. Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha to separate systemer, eller vurdere om det er mulig å gi mer informasjon om bruk av systemene.
- ✓ vurdere å etablere en egen strategi og handlingsplan for å bedre ytringsklimaet i kommunen.
- ✓ lage en ordning for skoling av ledere med personalansvar i ytringsfrihet, varsling og ytringsklima.
- ✓ etablere en buddy-ordning for ledere med personalansvar om håndtering av ytringsfrihet, varsling og ytringsklima.
- ✓ Vi anbefaler kommunen å følge opp denne forvaltningsrevisjonen med å gjøre egne og mer detaljerte arbeidsmiljøundersøkelser for å få ytterligere forståelse av utfordringene de ansatte opplever rundt ytringsklima.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Metode	2
1.5 Definisjoner og veiledning	3
2. Håndtering av varsling	4
2.1 Revisjonskriterier	4
2.2 Utformingen av kommunens retningslinjer for varsling	4
2.3 Tilgjengeliggjøring og kommunikasjon av retningslinjer	6
2.4 Oppfattelse av retningslinjene	8
2.5 Kritikkverdige forhold i avvikssystemet	10
2.6 Oppfølging av anbefalinger fra 2017	11
3. Tilrettelegging for ytringsklima og medvirkning	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Rutiner for ytringsklima	13
3.3 Strategier og handlingsplaner for ytringsklima	14
3.4 Bevissthet om å skape et godt ytringsklima	14
3.5 Opplevelse av ytringsklima blant de ansatte	16
3.6 Tilrettelegging for medbestemmelse	21
4. Uttalelse fra kommunedirektøren	23
Vedlegg 1 Dokumentliste	24
Vedlegg 2 Revisjonskriterier	26

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget vedtok i møtet 23.09.2020 sak 33/20 å bestille en prosjektplan om temaet «Arbeidsmiljø og ytringsklima». Prosjektet er et prioritert prosjekt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke i hvilken grad Karmøy kommune ivaretar sitt ansvar som arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven, herunder hvordan kommunen legger til rette for et godt ytringsklima i organisasjonen.

Undersøkelsen har vært forbedringsorientert, og vil ha som formål å gi anbefalinger om tiltak dersom det avdekkes avvik eller mulige forbedringsområder.

1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen gir svar på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad oppfyller Karmøy kommune kravene til håndtering av varsling i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra KS?
 - 1.1. Hvordan er kommunens retningslinjer for varsling utformet?
 - 1.2. Hvordan er retningslinjene kommunisert og tilgjengeliggjort?
 - 1.3. Hvordan oppfattes retningslinjene blant kommunens ansatte?
 - 1.4. Hvordan brukes avvikssystemet til å melde fra om kritikkverdige forhold?
 - 1.5. Hvordan er anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen i 2017 fulgt opp?
2. I hvilken grad tilrettelegger Karmøy kommune for et godt ytringsklima og medvirkning?
 - 2.1. Hvilke rutiner har Karmøy kommune for ytringsklima?
 - 2.2. Hvilke strategier og handlingsplaner har Karmøy kommune for ytringsklima?
 - 2.3. Hvor stor bevissthet har kommunens mellomledere om å skape et godt ytringsklima?
 - 2.4. Hvordan oppleves ytringsklimaet blant de ansatte?
 - 2.5. Hvordan legger kommunen til rette for medvirkning, informasjon og drøfting (medbestemmelse)?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kilder for å utlede revisjonskriterier har vært:

- ✓ Grunnloven § 100
- ✓ Menneskerettsloven; Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller (EMK) Art. 10; Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (SP-konvensjonen) Art 19.
- ✓ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner [KS]
- ✓ Arbeidstilsynets anbefalinger for varslingssystem

1.4 Metode

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

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

- ✓ Dokumentanalyse
- ✓ Spørreundersøkelse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Case – gjennomgang av utvalgte varslingsaker og avviksmeldinger

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

En Questback ble sendt ut til 1823 ansatte, og 394 (22%) har besvart.

Undersøkelsen ble sendt ut til 50% av de ansatte med en representativ fordeling mellom enheter og stillingsgrad. Se tabell under. Undersøkelsen pågikk i to uker og ble avsluttet den 5. mars. Den ble besvart av 394 personer.

Oversikt over utvalg og besvarelser:

	Totalt i kommunen		Utvalg som mottok spørreundersøkelse		Besvarelser	
Enhet	Antall ansatte	Prosentvis fordeling	Antall	Prosentvis fordeling	Antall besvarte undersøkelser per enhet	Svarprosent ²
Helse og omsorg	1980	54 %	994	55 %	185	19 %
Oppvekst og kultur	1251	34 %	622	34 %	151	24 %
Sentral adm.	109	3 %	55	3 %	21	38 %
Teknisk	304	8 %	152	8 %	35	23 %
Total	3644	100 %	1823	100 %	392³	22 %
Stillingsgrad						
50 % stilling eller mer	2889	79 %	1461	80 %	370	25 %
Under 50 % stilling	755	21 %	362	20 %	23	6 %

Svarprosenten på 10,8 % av populasjonen gir en felimargin på 4,7 % med et konfidensintervall på 95 %. Det vil si at vi kan være 95 % sikker på at dersom alle ansatte hadde svart på undersøkelsen så ville svarene falt innenfor +/- 4,5 % av svarene i undersøkelsen. Vi anser det som tilstrekkelig sikkerhet for de vurderinger som er gjort i forbindelse med undersøkelsen.

Det ble i spørreundersøkelsen også et åpent felt for eventuelle individuelle anonyme kommentarer.

Selv om svarprosenten i undersøkelsen er noe lavere enn ønsket, gir resultatene i kombinasjon med øvrig informasjon innhentet via dokumentgjennomganger og intervjuer tilstrekkelig grunnlag for

¹ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

² Antall fra utvalg som mottok spørreundersøkelsen/antall mottatte besvarelser per kategori

³ Av totalt 394 respondenter har 392 svart på spørsmål om hvilken enhet de tilhører. Statistikk på enhetsnivå er hentet fra disse 392 besvarelsene.

konklusjonene i rapporten. Fordi antall besvarerlser var lav for noen av enhetene, har dette begrenset muligheten til å gjøre analyser per enhet og vi har i rapporten bare referert til de to enhetene der antall ligger over 10% av utvalget.

Det er gjennomført intervjuer med 11 personer:

- ✓ Personalsjef
- ✓ Varslingssekretariat
- ✓ 4 Mellomledere
- ✓ Hovedverneombud
- ✓ Verneombud
- ✓ Tillitsvalgt

Respondenter til intervjuer ble utvalgt etter innspill fra personalleder og andre kontaktpunkter forvatningsrevisor har hatt i kommunen. Noen av de vi spurte om å få intervjuet, ønsket ikke å stille til offisielle intervjuer. Det ble da funnet andre som stilte til intervju, slik at intervjuutvalg ble dekkende for de utvalgte kategoriene.

Intervju har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget personer er basert på forventet informasjonsverdi, personens erfaring og formelt ansvar i forhold til forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger. Formålet med intervjuene har vært å få utfyllende og supplerende informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen. Data fra intervjuene er verifisert av respondentene, dvs. at respondentene har fått anledning til å lese igjennom referatene og gjøre eventuelle korrigeringer.

Datainnsamlingen ble avsluttet 23.04.2021.

Rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse den 25.05.2021 med høringsfrist den 08.06.2021.

Rapporten ble oppdatert etter dialogmøte med kommunene den 1. juni 2021 og 07.06.2021.

1.5 Definisjoner og veiledning

Kommunen benytter forbedringssystemet Compilo. I deler av kommunen er forbedringssystemet også omtalt som kvalitetssystem. Forbedringssystem blir benyttet gjennomgående i rapporten. Med avvikssystem mener vi i rapporten kommunens systemer for håndtering av avvik.

I rapporten benytter vi trafikklys for å signalisere vurderingene som er gjort. Det blir benyttet tre farger. Der det er benyttet rødt har vi vurdert forholdene som mangel i forhold til regelverk eller forvaltningspraksis. Det er benyttet gult i de tilfeller vi vurderer forholdene som mangelfulle i forhold til god praksis eller ordinære forventninger til et godt arbeidsmiljø. Grønt benyttes når vurderingene ikke oppfattes som mangelfulle.

I rapporten benytter vi begrepet innleide om personer som ikke er ansatt av kommunen, men leies inn fra en annen virksomhet for å jobbe for kommunen i en tidsavgrenset periode.

2. Håndtering av varsling

I dette kapitlet svarer vi på problemstilling 1: i hvilken grad oppfyller Karmøy kommune kravene til håndtering av varsling i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra KS?

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som er benyttet er sammenfattet i vedlegg 2. Kort oppsummert er de sentrale revisjonskriteriene for problemstillingene belyst i dette kapitlet:

- ✓ Kommuneleien
- ✓ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneleien)
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (KS)]
- ✓ Arbeidstilsynets anbefalinger for varslingssystem

2.2 Utformingen av kommunens retningslinjer for varsling

Problemstilling: Hvordan er kommunens retningslinjer for varsling utformet?

2.2.1 Kriterier

Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (1)

«Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.»

Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (1) – (4)

- (1) Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling. Også virksomheter med færre ansatte skal ha slike rutiner dersom forholdene i virksomheten tilsier det
- (2) Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte
- (3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- (4) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
 - a. en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - b. fremgangsmåte for varsling
 - c. fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Veileder for ytringsfrihet og varsling (KS)

Grunnloven § 100 og menneskerettsloven.

2.2.2 Fakta

Kommunen har et **reglement for varsling av kritikkverdige forhold** som gjelder for ansatte, innleide arbeidstakere og andre grupper som utfører arbeid i virksomheten. Personer på arbeidsmarkedstiltak, studenter og elever i praksis er nevnt i reglementet som eksempler på sistnevnte. Rådmannen har det overordnede ansvaret for reglementet. Hensikten med reglementet er beskrevet slik:

«Karmøy kommune skal være en åpen organisasjon der arbeidstakerne skal ha frihet til å ytre seg om kritikkverdige forhold. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hensikten med en varslingsordning er å få kritikkverdige forhold til å opphøre.

Arbeidstakere i Karmøy kommune oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.»

I reglementet definerer kommunen hva varsling er og hva kommunen mener med kritikkverdige forhold:

Varsel: «Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som direkte eller indirekte har myndighet til å gjøre noe med det.»

Kritikkverdige forhold: «Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Eksempler på kritikkverdige forhold kan være: brudd på regler i arbeidsmiljøloven (mobbing, trakassering eller diskriminering og forhold som kan medføre fare for liv eller helse), brudd på taushetsplikt, uforsvarlig saksbehandling, destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet, korrupsjon, tyveri og underslag, upassende gaver eller bonuser, maktmisbruk, rusmisbruk o.l.

Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske, anses ikke som varsling.»

I tillegg til reglementet har kommunen blant annet et dokument om håndtering av varsel om kritikkverdige forhold, etiske retningslinjer i kommunen og et dokument om Forebygging og håndtering av mobbing og trakassering mellom ansatte i kommunen.

I **Håndtering av varsel om kritikkverdige forhold** dokumentet er det gitt opplysninger om forsvarlig saksbehandling, konfidensialitet, saksgang, og varsling som gjelder rådmann. Det er også vist til hjemmel for varsling i arbeidsmiljøloven.

Saksgangen beskriver håndtering av varsel fra mottak av varsel til årlig rapportering. Det er beskrevet 20 handlinger i saksgangen, inkludert fremgangsmåte for varsling.

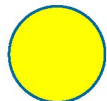
Kommunens **Etiske retningslinjer** beskriver blant annet kritikkverdige forhold, lojalitet og bruk av sosiale medier. Om førstnevnte skriver kommunen at «Ansatte i Karmøy kommune skal oppleve at det er ønskelig og trygt å si fra om bekymringer og kritikkverdige forhold.» Dette er satt i sammenheng med beskrivelsen om lojalitet ved at lojalitet er beskrevet som at «Folkevalgte og ansatte skal overholde lover og forskrifter, samt retningslinjer som gjelder for Karmøy kommunes virksomhet. Dette innebærer også at alle skal forholde seg lojalt til de vedtak som er truffet gitt at disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer. Det er ikke lojalt mot Karmøy kommune å bidra til å skjule kritikkverdige forhold.» Til sist er det nevnt bruk av sosiale medier. Det står skrevet at «Ansatte og folkevalgte i Karmøy kommune har en grunnlovfestet rett til å ytre seg fritt. Ytringsfriheten kan imidlertid være begrenset av f.eks. taushetsplikt eller den ansattes lojalitetsplikt.»

I dokumentet **Forebygging og håndtering av mobbing og trakassering mellom ansatte i kommunen** står det blant annet at «Arbeidstakere som melder fra om mobbing, trakassering eller annen utilbørlig opptreden skal bli tatt på alvor.»

Kommunen har også et **Varslingsskjema**. Skjemaet er ikke obligatorisk å bruke, og det går tydelig frem av skjemaet at varsling også kan skje på andre måter.

I rutinen for oppfølging av varslingsaker legges det opp til at alle saker skal håndteres på laves mulig nivå, normalt nærmeste leder.

2.2.3 Vurdering



Varslingsrutinene slik de fremgår av «Reglement for varsling av kritikkverdige forhold», «Håndtering av varsel om kritikkverdige forhold» og Varslingsskjemaet oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven.

Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte ble sist oppdatert i november 2019 og inneholder prinsipper for åpenhet, redelighet, lojalitet, habilitet og bistillinger, gaver og personlig fordeler, kritikkverdige forhold, fortrolig informasjon og bruk av sosiale medier. De etiske retningslinjene har ingen prinsipper for mobbing, trakassering og diskriminering eller andre prinsipper relaterer til helse, miljø og sikkerhet. Det fremgår ikke om de etiske retningslinjene også gjelder for innleide.

I etiske retningslinjer er det henvist til den ansattes lojalitetsplikt. Forvaltningsrevisor mener det er riktig at ytringsfriheten kan være begrenset av lojalitetsplikten, men vurderer likevel fremstillingen som misvisende. I de etiske retningslinjene er det beskrevet at «[...] alle skal forholde seg lojalt til de vedtak som er truffet gitt at disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer.» Dette er ikke i samsvar med rammene for lojalitetsplikt i forbindelse med ytringsfrihet. Ytringsfriheten strekker seg meget lenger, og kan ikke begrenses av lojalitet til vedtak som er truffet alene.

I siste setning vises det til at ytringsfriheten kan begrenses av taushetsplikt og lojalitetsplikt. Det er formelt sett riktig, men taushetsplikten er en lovpålagt plikt som ved brudd kan medføre straff. Lojalitetsplikten må utledes og kan ikke sanksjoneres med straff.

I KS veileder for ytringsfrihet og varsling er det gitt en detaljert skildring av lojalitetsplikten i sammenheng med ytringsfrihetsbegrensninger. Forvaltningsrevisors samlede vurdering er at kommunens etiske retningslinjer ikke speiler vesentlige nyanser om lojalitetsplikt slik det fremkommer i veilederen.

2.2.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å legge til prinsipper om mobbing, trakassering og diskriminering i sine etiske retningslinjer, i tillegg til de underliggende rutinene som finnes for Forebygging og håndtering av mobbing og trakassering mellom ansatte i kommunen.

Vi anbefaler kommunen å fjerne henvisninger til lojalitetsplikt i dokumenter som omtaler ytringsfrihet eller varsling.

2.3 Tilgjengeliggjøring og kommunikasjon av retningslinjer

Problemstilling: Hvordan er retningslinjene kommunisert og tilgjengeliggjort?

2.3.1 Kriterier

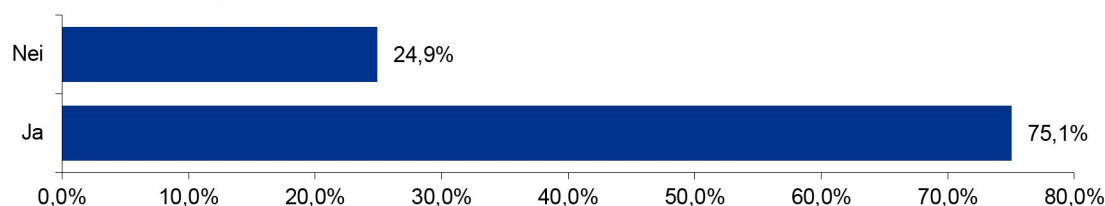
Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 femte ledd «*Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten*»

2.3.2 Fakta

Informasjon av kommunens varslingssystem er tilgjengelig for arbeidstakerne på intranettsidene og i forbedringssystemet til kommunen. I intranettet har de ansatte tilgang til dokumentene nevnte over,

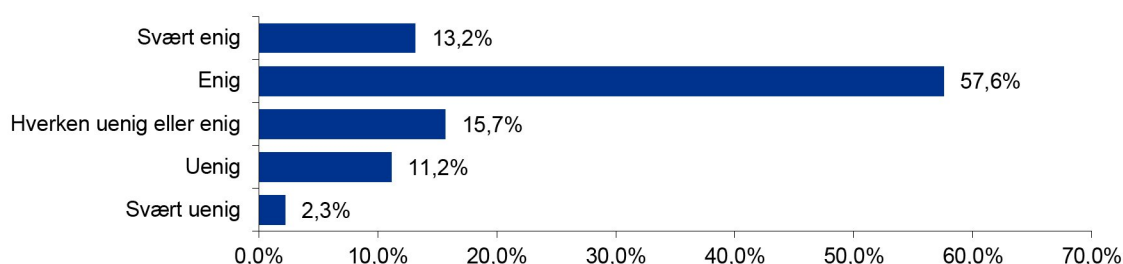
samt en kortfattet beskrivelse av varslingsprosessen. Det er også opplysninger om varslingssekretariatet på intranettsiden.

2.3.2.1 Statistikk fra spørreundersøkelsen



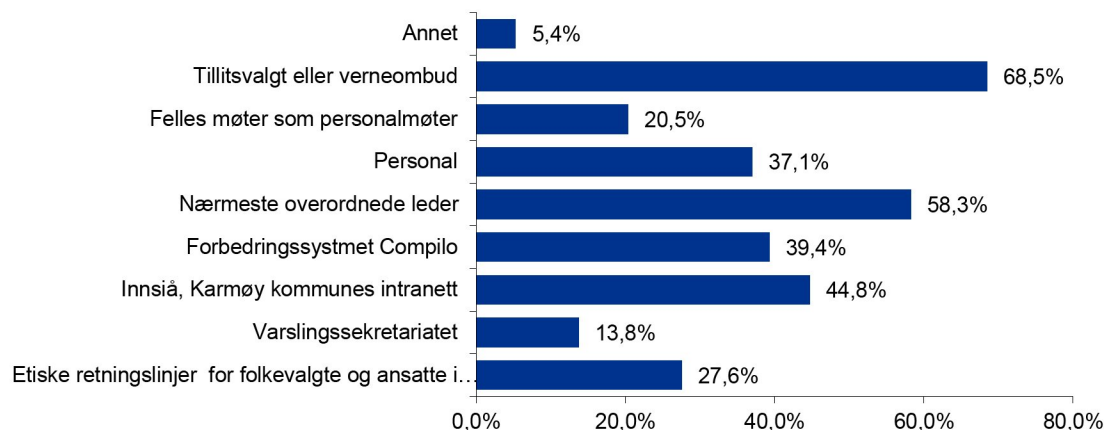
Figur 1: Kjennskap til kommunen sine etiske retningslinjer ("Kjenner du til Karmøy kommune sine etiske retningslinjer?").

Statistikken over gjelder kjennskap til etiske retningslinjer.



Figur 2: Kjennskap om varsling ("Jeg vet hvordan jeg kan varsle om kritikkverdige forhold").

Statistikken gjelder kunnskap om fremgangsmåte ved varsling. 13,5 % svarer at de ikke har kjennskap om varslingsrutinene.



Figur 3: Informasjonssøking ("Hvordan ville du søke informasjon og veiledning knyttet til varsling. Du kan krysse av så mange bokser du føler passer.").

Informasjonen er tilgjengelig på intranett og i forbedringssystemet. 39,4 % ville sett etter informasjonen i forbedringssystemet og 44,8 % på intranett.

Det er gjennomført opplæring i varslingsrutinen med alle ledere. Det er utarbeidet informasjonsmateriell slik at alle ledere kan holde presentasjoner for sine ansatte. Kommunen har holdt opplæring for alle ledere i varslingsrutinene og videre utrulling til alle ansatte er pågående med plan om å være ferdig innen slutten av 2021.

Gjennom intervjuer fremkom at det er uklart for flere hva som er forskjellen mellom forbedringssystemet og varslingssystem. Forbedringssystemet Compilo fremstod som bedre kjent, og flere henviste til dette som varslingssystemet og det system de ville ha brukt om de skulle varsle.

I hvilken grad innleide arbeidstakere blir informert om varslingsrutinene fremstod som uklart og personavhengig.

2.3.3 Vurderinger



Kravet om lett tilgjengelighet i arbeidsmiljøloven anses som oppfylt.

Kunnskapen om varslingsrutinene kunne vært bedre. Samtidig fremstår det som klart at de aller fleste av de ansatte i Karmøy kommune har evne til å finne informasjon om rutinene dersom de ønsker det. Likevel ser forvaltningsrevisor at det er et forbedringspotensial knyttet til forståelsen av Compilo og varsling samt i informasjon til innleide arbeidstakere. Vi mener derfor kommunen kan forbedre kommunikasjon om bruk av og forskjell på varslingssystemet og avvikssystemet.

2.3.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å vurdere behovet for mer informasjon til de ansatte om forskjellen mellom avvikssystemet og varslingssystemet.

Vi anbefaler kommunen å sikre at de har et system som også gir innleide arbeidstakere tilstrekkelig informasjon om varslingssystemet.

2.4 Oppfattelse av retningslinjene

Problemstilling: Hvordan oppfattes retningslinjene blant kommunens ansatte?

2.4.1 Kriterier

Veileder for ytringsfrihet og varsling (KS).

2.4.2 Fakta

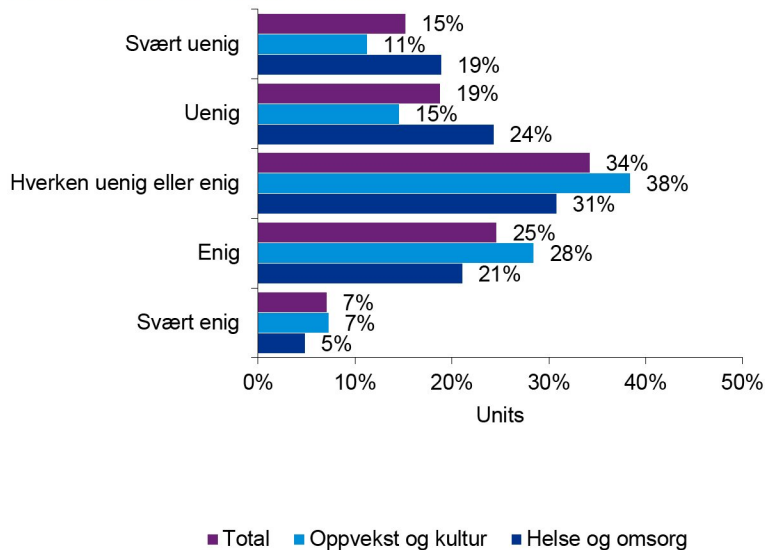
For å vurdere oppfattelsen av retningslinjene for varsling har vi gjennomført intervjuer og stilt spørsmål om kjenne skap til varslingssystemet i spørreundersøkelsen. I intervjuene oppgir flertallet å ikke ha detaljert kjennskap til retningslinjene, da varsling ikke er en problemstilling de møter ofte. Det opplyses samtidig at de vet hvor en finner retningslinjene, dette bekreftes også i spørreundersøkelsen. Det opplyses fra ledere som ble intervjuet at det er gjennomført opplæring fra varslingssekretariatet i varslingsrutinene. Lederne oppgir i hovedsak at retningslinjene er gode veiledere dersom en varslingssak oppstår.

Av intervjuene fremgikk det også at skillet mellom å varsle om et kritikkverdig forhold og det å melde inn et avvik for enkelte var uklart. Det fremgikk at det har vært stort fokus på innmelding og behandling av avvik via Compilo i kommunen, dette ble løftet som en god utvikling av mange. Samtidig fremgikk det i enkelte intervjuer at respondentene ikke vet at varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er noe annet enn et avvik, og etter retningslinjene skal meldes og behandles annerledes.

I retningslinjer for varsling står det at varslingssaker i utgangspunktet skal løses på lavest mulig nivå. Det stilles av enkelte av respondentene spørsmål ved denne strategien. Bekymringene er at dette kan redusere sannsynligheten for at en ansatt melder fra om et kritikkverdig forhold, eller at kvaliteten på behandlingen av en varsling kan bli dårligere. Bekymring over behandling av varslingsaker kom også frem i spørreundersøkelsen. På spørsmål om den ansatte føler seg trygg på at varsling om kritikkverdige forhold ikke vil føre til konsekvenser, svarer 34 % av respondentene at de er uenige eller

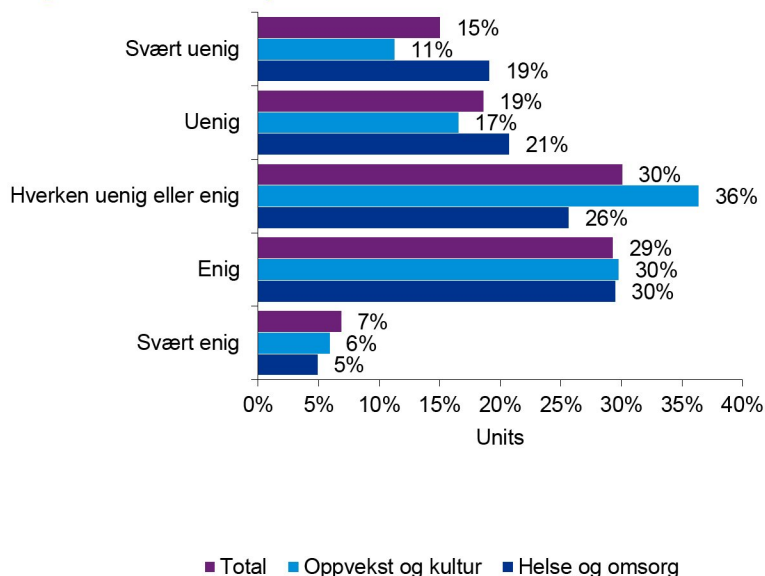
svært uenige i denne påstanden. I helse og omsorg svarer 43 % av respondentene at de er uenig eller svært uenig.

Jeg føler meg trygg på at varsling om kritikkverdige forhold ikke vil ført til negative konsekvenser for meg som varsler

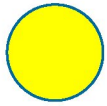


På påstanden «Jeg føler meg trygg på at et varsel om kritikkverdige forhold vil bli behandlet på en god måte» svarer 34 % av respondentene at de er uenig eller svært uenig i påstanden. Innen helse og omsorg svarer 40 % av respondentene at de er uenige eller svært uenige i påstanden.

Jeg føler meg trygg på at et varsel om kritikkverdige forhold vil blitt behandlet på en god måte av Karmøy kommune



2.4.3 Vurderinger



Vår vurdering er at kommunen har gjort et tilstrekkelig arbeid med utformingen av retningslinjene for varsling. Samtidig kan kommunen gjøre tiltak for å øke tillitt til varslingsprosessen. Kommunen bør også tydeliggjøre skillet mellom varsling og avvik.

Forvaltningsrevisor har ikke vurdert saksbehandlingen som skjer på lavest mulig nivå, men vurderer likevel systemet uten sentral samordning av varslingssaker som uheldig. KS anbefaler i sin veileder at «Arbeidsgiver bør oppfordre ansatte til å varsle til nærmeste leder eller eventuelt overordnet ledelse i rutinen.» samt at «For de tilfeller der det ikke er ønskelig å varsle i linje, bør det være en alternativ og uavhengig varslingsordning som har nødvendig tillit blant ansatte. En slik varslingsordning kan være sammensatt av ansatte i kommunen eller en eller flere eksterne medlemmer.» Selv om varslingssaker bør håndteres på lavt nivå vil det for å sikre saksgangen være en fordel om eierskap og kontroll på sakene håndteres sentralt av personer som er kvalifisert for å håndtere varslingssaker.

2.4.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å vurderer tiltak for å øke tilliten til prosessen ved å opprette en sentral oversikt over varslingssaker med jevnlig rapportering til kontrollutvalg og varslingssekretariatet.

Vi anbefaler kommunen å definere forskjellen mellom avvik og varsling tydeligere samt tilrettelegge for varsling i Compilo, se punkt 2.5.4.

Vi anbefaler kommunen å vurdere sentralisert ansvar for behandling av varslingssaker (se også under 2.6.4).

2.5 Kritikkverdige forhold i avvikssystemet

Problemstilling: Hvordan brukes avvikssystemet til å melde fra om kritikkverdige forhold?

2.5.1 Kriterier

Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (3)

(3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle

Veileder for ytringsfrihet og varsling (KS).

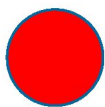
2.5.2 Fakta

Vi har sett på saker varslet både i varslingssystemet og avvikssystem.

Karmøy kommune har ingen sentral oversikt over antall mottatte varslingsaker. Det er etablert et varslingssekretariatet, som gir støtte og veiledning i oppfølging av varslingsaker, men det inngår ikke i deres mandat å føre en oversikt over antall mottatte saker i kommunene eller å proaktiv følge opp hvordan mottatte varsel følges opp.

Det fremgår av informasjon forvaltningsrevisor har mottatt muntlig, på e-post, i intervju og i gjennomgang av oversendt dokumentasjon at hendelser som kvalifiserer til betegnelsen *varsel* også meldes inn via kommunens avvikssystem. Ved gjennomgang av avvikssaker som gjaldt psykososialt arbeidsmiljø for 2020 identifiserte forvaltningsrevisor noen saker som inneholdt varsling om kritikkverdige forhold. Det var tale om under ti saker, med varierende innhold. Det var dokumentert oppfølging av sakene, men en sak fremstod som særlig alvorlig og burde fulgt saksgangen for varslingssaker og ikke avvik.

2.5.3 Vurderinger



Ett avvik for forvaltningsrevisor som særlig alvorlig. Vår vurdering er at det er en svakhet i arbeidet med varsling at saker ikke rapporteres sentralt, selv om de behandles lokalt.

Kommunen har bedre dokumentasjon av oppfølging av avvik enn av varslingssaker.

2.5.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å sikre en sentral oversikt over alle saker som omhandler varsling og vurderer en periodisk rapportering av dette til kontrollutvalget i tråd med vanlig praksis i andre kommuner.

Vi anbefaler kommunen å gi sekretariatet en tydeligere rolle i å pro-aktivt kvalitetssikre at mottatte varsel følges opp.

Vi anbefaler kommunen å vurdere bruken av varslingssystemet og avvikssystemet opp mot hverandre. Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å ha to separate systemer, eller vurdere om det er mulig å gi mer informasjon om bruk av systemene slik at forskjellen kommer klart frem for de ansatte.

2.6 Oppfølging av anbefalinger fra 2017

Problemstilling: Hvordan er anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen i 2017 fulgt opp?

2.6.1 Kriterier

Arbeidstilsynets anbefalinger for varslingssystem

Anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen i 2017.

2.6.2 Fakta

Forvaltningsrevisjon gjennomførte i 2017 en av håndtering av varslere i Karmøy kommune. Rapporten inneholdt seks anbefalinger til kommunen:

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

2.6.2.1 Tydeliggjøring av varslingsmottakers rolle.

Varslingsmottakers rolle er beskrevet i kommunen sine varslingsrutiner som vist over.

Kommunen har bestemt at varsler skal håndteres på lavest mulig nivå, men kan gå til overordnet om saken krever dette. Dette bidrar til at de ikke foreligger en sentral oversikt over varslingssaker og at det ikke er noen kvalitetskontroll av hvordan varsler følges opp.

2.6.2.2 Etablering av varslingssekretariat.

Varslingssekretariat er etablert. Varslingssekretariatet gir støtte til saksbehandling ved forespørsel, men har ikke en proaktiv rolle med å kvalitetssikre saksbehandlingen i varslingssaker.

2.6.2.3 Sørge for tilstrekkelig kapasitet ved gjennomføring av vurdering og faktaundersøkelser.

Det går frem av intervju at kommunen har trappet ned bruken av faktaundersøkelser og fokuserer på forsvarlig saksbehandling.

Som del av revisjonen ble to varsel gjennomgått og det fremgikk av disse at saksbehandlingen og oppfølgingen av saken gjøre ulike og dokumenteres ulikt.

Det gjøres en vurdering av habilitet i henhold til forvaltningsloven, men det gjøres lite vurderinger om partene i saken kan fremstå som partiske for de involverte. Gjennom intervjuer fremkom det også at en del oppfattet at ledere i forbindelse med saksbehandling av saker de kjenner til var subjektive og at saker ikke alltid blir håndtert med forventet alvorlighetsgrad.

2.6.2.4 Bedret informasjon underveis og i etterkant av faktaundersøkelser.

Det går frem av intervju at kommunen har trappet ned bruken av faktaundersøkelser og fokuserer på forsvarlig saksbehandling.

2.6.2.5 Etablering av rutiner for ivaretagelse av personopplysninger.

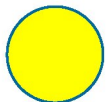
Dette følger nå kravene i GDPR og er ikke undersøkt nærmere i denne forvaltningsrevisjonen.

Ved gjennomgang av de to varslingssakene fremstod håndteringen av informasjon som tilfredsstillende, men arkiveringen av saksdokumentasjonen var gjort ulikt.

2.6.2.6 Jevnlig informasjon om varslingsrutiner.

Informasjon om varslingsrutinene er tilgjengelig for alle ansatte i forbedringssystemet og på intranett. I intervjuer er det kommet frem at informasjon til innleide har et forbedringspotensial, som nevnt over.

2.6.3 Vurderinger



Vi vurderer oppfølgingen av anbefalingene fra sist forvaltningsrevisjon som fulgt opp, men at rollen til varslingssekretariatet og måten varslingssaker følge opp i dag bør vurderes videre.

I tråd med Arbeidstilsynets anbefalinger bør Karmøy vurdere å ha ulike kategorier varslingssaker etter kompleksitet. I de sakene som defineres som komplekse (eks. påstand om økonomisk mislighold eller trakassering) bør det opprettes en sentral varslingssak der sekretariatet involveres i oppfølgingen av saken. Dette vil både sikre en kvalitetssikring av alvorlige varslingsaker og sikre at leder får nødvendig råd og veiledning i denne typen saker.

2.6.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å vurdere kategorisering av varslingssaker etter kompleksitet.

3. Tilrettelegging for ytringsklima og medvirkning

I dette kapitlet svarer vi på problemstilling 2: I hvilken grad tilrettelegger Karmøy kommune for et godt ytringsklima og medvirkning?

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som er benyttet er sammenfattet i vedlegg 2. Kort oppsummert er de sentrale revisjonskriteriene for problemstillingene belyst i dette kapitlet:

- ✓ Kommuneloven
- ✓ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (KS)

3.2 Rutiner for ytringsklima

Problemstilling: Hvilke rutiner har Karmøy kommune for ytringsklima?

3.2.1 Kriterier

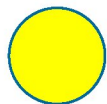
Problemstillingen er deskriptiv og vurderingen er knyttet opp mot et konkret revisjonskriterium, men gir et bilde av rutinene.

3.2.2 Fakta

Kommunen har ikke skrevne egne rutiner for et godt ytringsklima ut over det som er nevnt i kapittel 2.2.2 om etiske retningslinjer i kommunen, men det foreligger rutiner for arbeid med arbeidsmiljøet i kommunen.

Det står skrevet at «Ansatte og folkevalgte i Karmøy kommune har en grunnlovfestet rett til å ytre seg fritt. Ytringsfriheten kan imidlertid være begrenset av f.eks. taushetsplikt eller den ansattes lojalitetsplikt.»

3.2.3 Vurderinger



Vi er av den oppfatning at henvisningen til lojalitetsplikten som begrensende for ytringsfriheten er misvisende (se 2.2.3). KS anbefaler i sin veileder for ytringsfrihet å ikke trekke opp en generelle grense for mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt, men at dette må vurderes konkret.

3.2.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å fjerne henvisninger til lojalitetsplikt i dokumenter som omtaler ytringsfrihet eller varsling (se 2.2.4).

3.3 Strategier og handlingsplaner for ytringsklima

Problemstilling: Hvilke strategier og handlingsplaner har Karmøy kommune for ytringsklima?

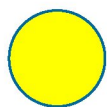
3.3.1 Kriterier

Problemstillingen er deskriptiv og vurderingen er knyttet opp mot et konkret revisjonskriterium, men gir et bilde av strategier og handlingsplaner.

3.3.2 Fakta

Kommunen har ikke en egen strategi og handlingsplan for ytringsklima, men det foreligger handlingsplaner for arbeid med arbeidsmiljøet i kommunen

3.3.3 Vurderinger



Vi vurderer kommunens strategier og handlingsplaner som mangelfulle.

3.3.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å vurdere etablere strategi og handlingsplan for å bedre ytringsklimaet i kommunen. Dette bør sees i sammenheng med funnene og anbefalingene i punkt 3.5.

3.4 Bevissthet om å skape et godt ytringsklima

Problemstilling: Hvor stor bevissthet har kommunens mellomledere om å skape et godt ytringsklima?

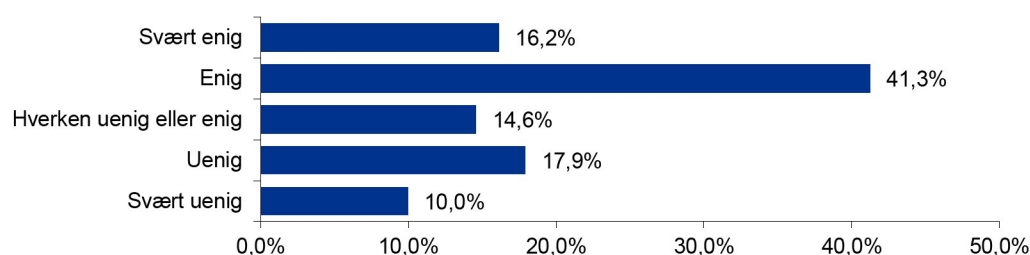
3.4.1 Kriterier

- ✓ Arbeidsmiljøloven § 4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet.
- ✓ Arbeidsmiljøloven § 2 A-4 om forbud mot gjengjeldelse ved varsling
- ✓ Grunnloven § 100 om ytringsfrihet.
- ✓ KS veileder for kommuner og fylkeskommuner og ytringsfrihet og varsling

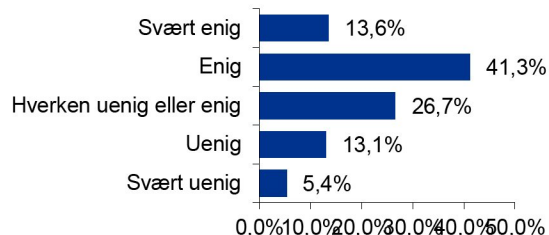
3.4.2 Fakta

Spørreundersøkelse

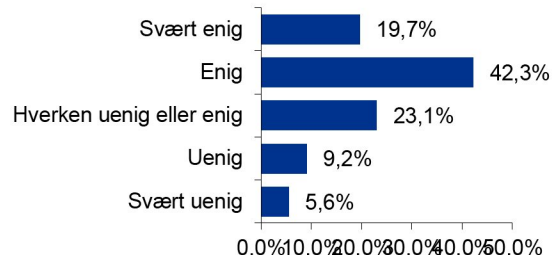
Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: Av min nærmeste overordnede



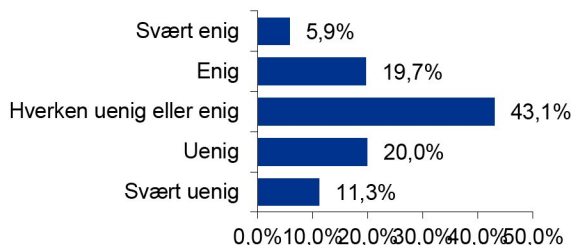
Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: I avdelingsmøter



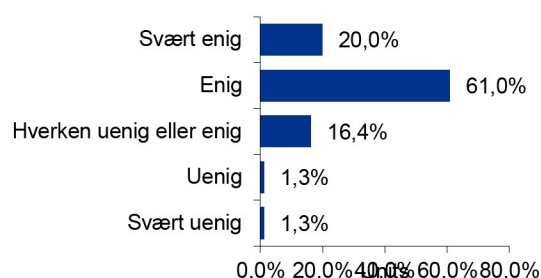
Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: I medarbeidersamtaler



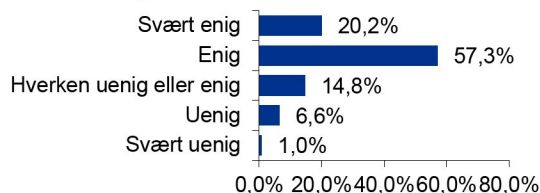
Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: Av administrativ ledelse i Karmøy kommune



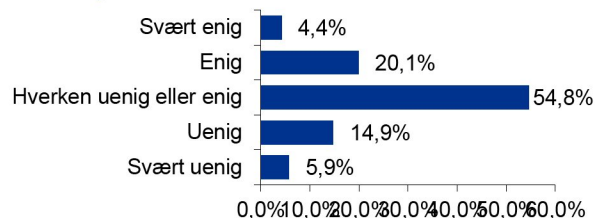
Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: Av meg selv



Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: Av mine arbeidskollegaer



Jeg mener det tilrettelegges for et godt ytringsklima: Av politisk ledelse i Karmøy kommune

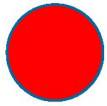


Spørreundersøkelsen viser at over en fjerdedel er uenig i at nærmeste leder legger til rette for et godt ytringsklima.

Forvaltningsrevisor har under prosessen med å finne respondenter til intervju opplevd at det har vært vanskelig å finne respondenter som er villige til å stille til formelle intervjuer.

Tilbakemeldingen i intervjuene og via anonyme kommentarer i spørreundersøkelsen har vært at det arbeides systematisk med ytringsklima, men at det er stor variasjon i hvordan ytringsklima oppfattes i forskjellige deler av organisasjonen.

3.4.3 Vurderinger



Vi vurderer det som svært uheldig at over en fjerdedel av respondentene i spørreundersøkelsen er uenige i at nærmeste overordnede legger til rette for et godt ytringsklima.

Vi vurderer det som uheldig at det var vanskelig å få ansatt til å stille til formelle intervjuer.

Vi vurderer det som positivt at ledelsen i kommunen har et systematisk arbeid for å forbedre ytringsklimaet i kommunen.

3.4.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å lage en ordning for skoling av ledere med personalansvar i ytringsfrihet, varsling og ytringsklima.

Vi anbefaler kommunen å etablere en buddy-ordning for ledede med personalansvar om håndtering av ytringsfrihet, varsling og ytringsklima.

Vi anbefaler kommunen å utarbeide strategi og handlingsplan for å forbedre ytringskulturen i Karmøy kommune.

Vi anbefaler kommunen å følge opp denne forvaltningsrevisjonen med å gjøre egne og mer detaljerte arbeidsmiljøundersøkelser, for å få ytterligere forståelse av utfordringene de ansatte opplever rundt ytringsklima.

3.5 Opplevelse av ytringsklima blant de ansatte

Problemstilling: Hvordan oppleves ytringsklimaet blant de ansatte?

3.5.1 Kriterier

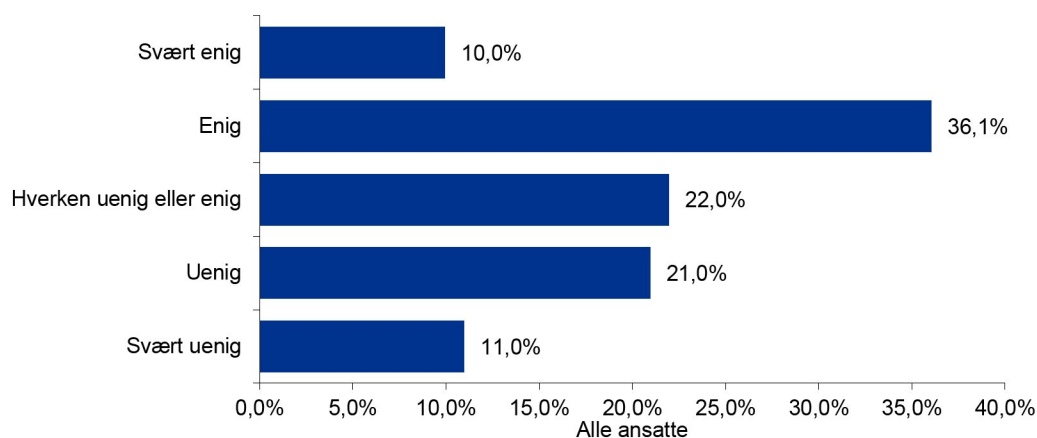
Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (KS)

3.5.2 Fakta

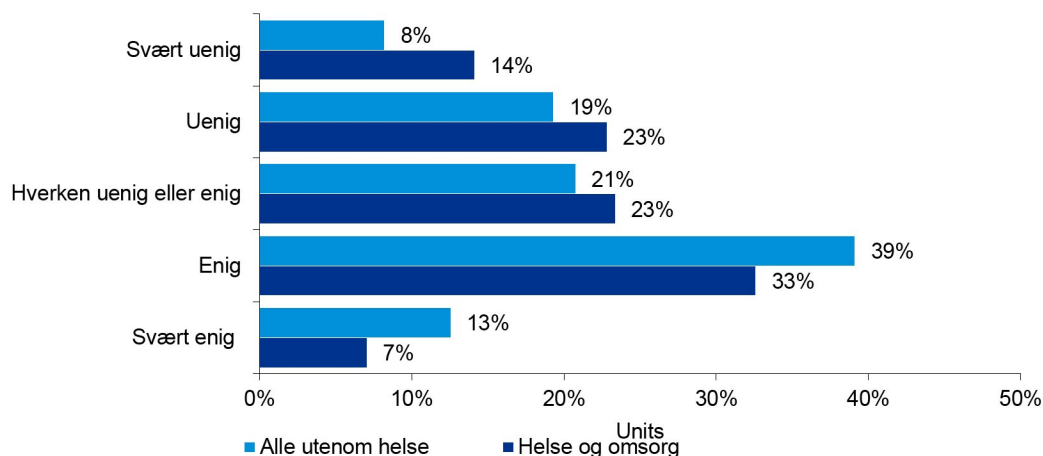
Dataene under er utdrag fra spørreundersøkelsen blant de ansatte som blant annet belyser opplevelsen av ytringsklima i kommunen, blant de ansatte.

3.5.2.1 Spørreundersøkelse

I vår virksomhet er det en kultur med stor takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten

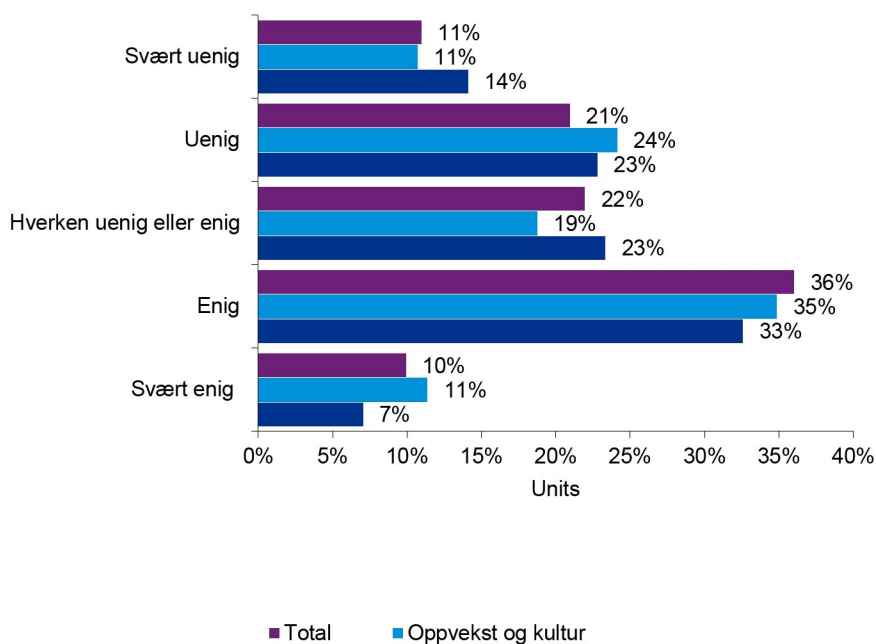


Ved sammenligning av responsene fordelt per sektor var det en sektor som skilte seg ut. Respondenter innen helse og omsorg var signifikant mer uenig i påstanden enn respondenter fra andre enheter. Totalt svarer 37 % ansatte som svarte på spørreundersøkelsen i helse og omsorg at de er svært uenig eller uenig i påstanden, mot 28 % i de andre enhetene. I helse og omsorg oppgir 40 % av respondentene at de er svært enig eller enig i påstanden, mot 52 % i de andre enhetene.

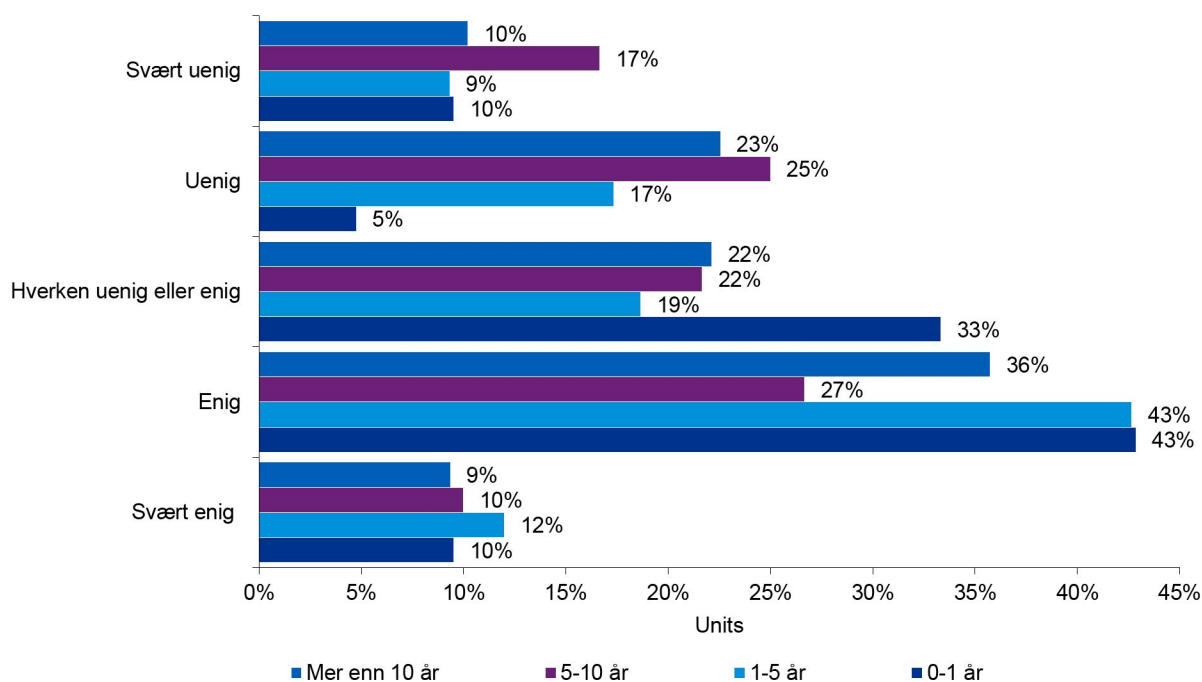


Totalt for kommunen ser det slik ut:

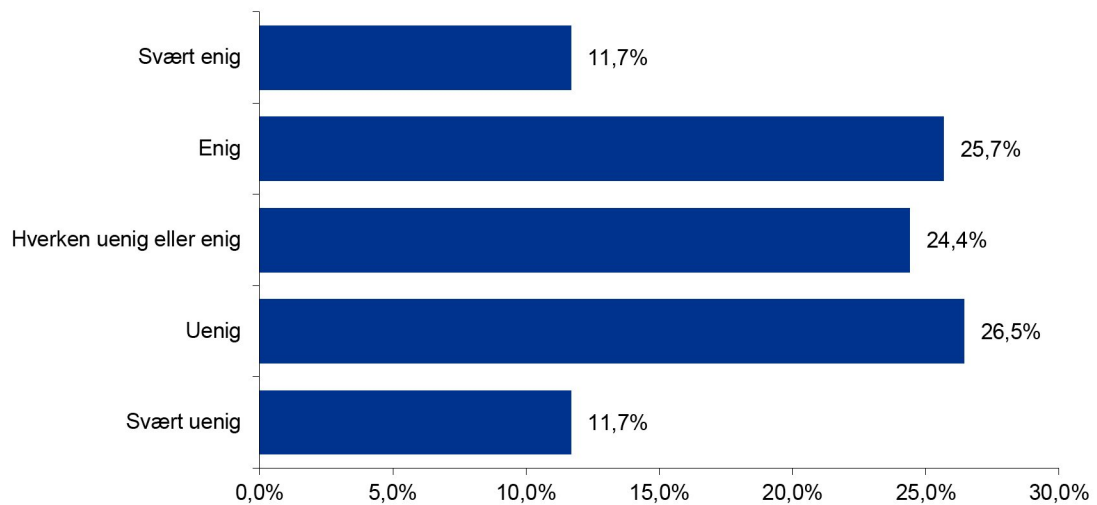
I vår virksomhet er det en kultur med stor takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten



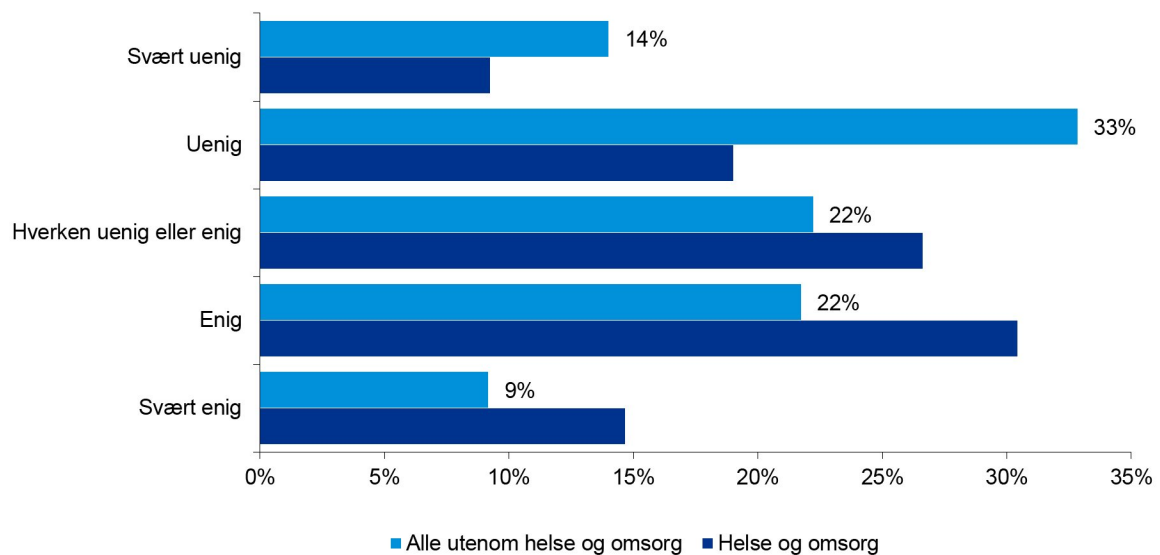
Det ble observert forskjell i respons basert på ansiennitet i kommunen, med en tendens mot at ansatte under 5 år var noe mer positive til ytringsklimaet i kommunen enn ansatte over 5 år.



Jeg har opplevd at min eller andre ansatte sin ytringsfrihet har blitt begrenset av arbeidsgiver Karmøy kommune



Totalt oppgir 37 % av respondentene at de er svært enig eller enig i følgende påstand: «Jeg har opplevd at min eller andre ansatte sin ytringsfrihet har blitt begrenset av arbeidsgiver Karmøy kommune». Også her er det helse og omsorg som skiller seg mest ut, med 45 % som sier seg svært enig eller enig i påstanden, mot 31 % i andre enheter.



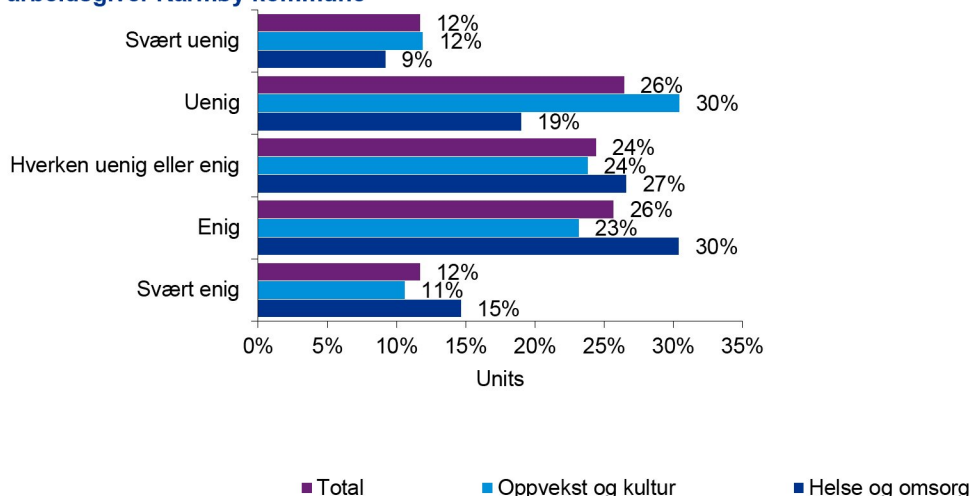
Negative konsekvenser: 52 % enig/svært enig.

Helse og omsorg: 55 %.

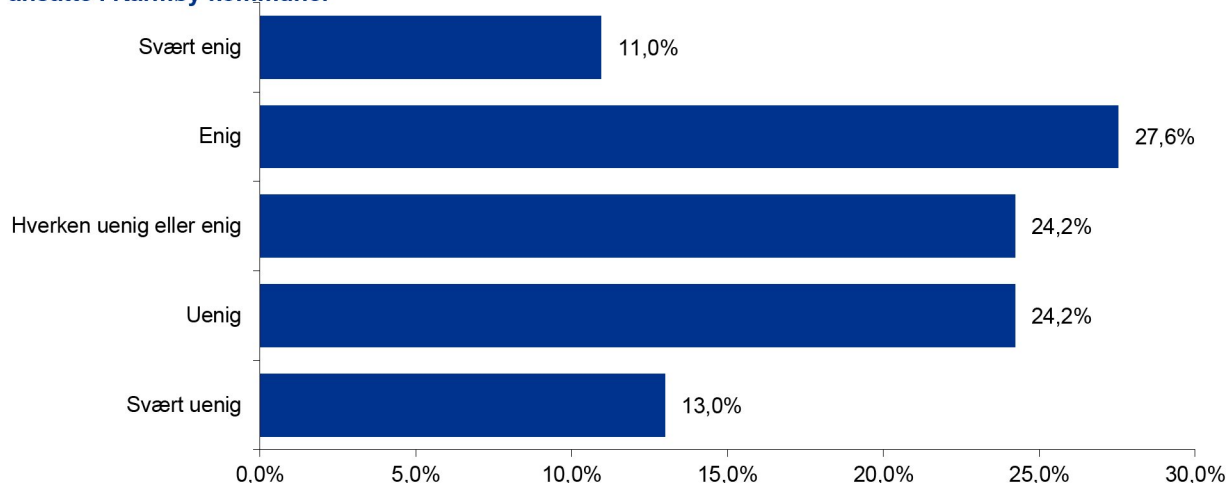
Alle utenom helse og omsorg: 49 %.

Totalt for kommunen ser det slik ut:

Jeg har opplevd at min eller andre ansatte sin ytringsfrihet har blitt begrenset av arbeidsgiver Karmøy kommune



Jeg har opplevd at ytringer har fått negative konsekvenser for arbeidsforholdet for ansatte i Karmøy kommune.

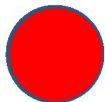


3.5.2.2 Intervjuer

Det er gjennomgående i intervjuene at ledere og mellomledere beskriver et godt arbeidsmiljø med stor takhøyde og godt ytringsklima, mens de ansatte i deler av organisasjonen beskriver et annet bilde. Blant de ansatte blir det både vist til at det er avdelinger og ledere som legger til rette for og skaper et godt ytringsklima, og avdelinger med ledere som skaper en fryktkultur med redsel for gjengjeldelse. Det blir blant respondentene vist til kommunenes fokus på lojalitetsplikt.

Av intervjudata kommer det frem at det har vært en forbedring i kommunen med tanke på ytringsklima. Det blir likevel opplevd som utfordrende at kommunen tidvis vektlegger lojalitetsplikt i forbindelse med omtale av ytringsklima. En respondent peker på at ytringsfrihet er en lovfestet rettighet, mens lojalitetsplikten ikke er lovfestet.

3.5.3 Vurderinger



Vi vurderer det som svært uheldig at mer enn hver tredje ansatte i Karmøy kommune har opplevd at ytringer har fått negative konsekvenser for ansatte sitt arbeidsforhold i kommunen.

Vi vurderer det som uheldig at 45 % prosent av de ansatte i helse og omsorg, og 37 % av de ansatte i Karmøy kommune totalt opplever at arbeidsgiver begrenser ytringsfriheten deres.

Vi er av den oppfatning at henvisningen til lojalitetsplikten som begrensende for ytringsfriheten er misvisende (se 2.2.3).

3.5.4 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å fjerne henvisninger til lojalitetsplikt i dokumenter som omtaler ytringsfrihet eller varsling (se 2.2.4).

3.6 Tilrettelegging for medbestemmelse

Problemstilling: Hvordan legger kommunen til rette for medvirkning, informasjon og drøfting (medbestemmelse)?

3.6.1 Kriterier

Arbeidsmiljøloven § 4-2 (3)

«Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.»

Arbeidsmiljøloven § 8-1 (1)

«I virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.»

3.6.2 Fakta

Kommunen har en egen veileder for omstillingsarbeid, med underveileder for forarbeid, sjekklister, maler og beskrivelse av prosessen. Veilederen beskriver blant annet medbestemmelse informasjon og drøfting, informasjon til ansatte og kartlegging på individnivå.

Det går frem av intervjuene at det gjennomgående er fokus på at ansatte skal kunne delta i omstillingsprosesser, blant ledere i kommunen. Forvaltningsrevisjon fikk tilbakemeldinger om at noen

opplever det som at beslutningene er tatt på forhånd og at de ansatte kun får informasjon og at det alltid oppleves som om de har reell medbestemmelse.

3.6.3 Vurderinger



Forvaltningsrevisor oppfatter kommunens rutiner for medbestemmelse som adekvate, noe som også bekreftes i de fleste intervjuene. Der omstillingsrutinene ikke fungerer etter hensikten vurderer vi det som nødvendig å sikre at dette blir fanget opp av de ansattes mulighet for å varsle.

3.6.4 Anbefalinger

Vi har ingen videre anbefalinger knyttet til dette punktet.

4. Uttalelse fra kommunedirektøren

Rådmannen takker for forvaltningsrevisjonsrapporten som omhandler varsling, ytringsklima og medvirkning. Dette er prioriterte og viktige områder som har stort fokus i Karmøy kommune.

Resultatene indikerer at kommunen har et betydelig forbedringspotensial, og revisors observasjoner og anbefalinger vil bli fulgt nøye opp i det pågående arbeidet. Det vil måtte gjøres egne og mer detaljerte arbeidsmiljøundersøkelser for å få ytterligere og bredere forståelse for situasjonen. Svarprosenten i undersøkelsen er dessverre lav og det gir også en usikkerhet rundt hvilke virksomheter som har svart på undersøkelsen, og om utvalget er representativt. Rådmannen vil ha et tett samarbeid med kommunens hovedverneombud og tillitsvalgte i det videre arbeidet.

Følgende tekst er hentet fra Karmøy kommunes arbeidsgiverstrategi:

«I Karmøy kommune skal ledere og medarbeidere samarbeide om å bygge gode relasjoner og inspirerende arbeidsfellesskap som kjennetegnes ved åpenhet, inkludering, deltagelse og medbestemmelse. Arbeidsfellesskapet skal baseres på respekt, tillit og helhetstenkning. Det skal legges til rette for verdiskapende samhandling på tvers og det skal legges til rette for at alle ansatte skal oppleve en trygg, meningsfull og helsefremmende arbeidssituasjon.»

Arbeidsgiverstrategien sammen med kommunens mål om å være «Regionens mest inspirerende arbeidsplass» gjennom å bygge inspirerende lederskap og å gjøre hverandre gode er rammeverket som skal prege arbeidshverdagen i Karmøy kommune. Verdiene våre **respekt** (gjennom å gi tillit og handlingsrom, gå foran, være dedikert), **ansvar** (gjennom å vise tillit, likeverd, toleranse) og **kvalitet** (utvikling og forbedring av tjenestene, riktig kompetanse på rett plass og individuell behandling/tilpassede løsninger) støtter også opp om dette. Resultatene som presenteres i rapporten er overraskende og indikerer at vi fortsatt har en vei å gå for å oppnå våre mål og strategier. Dette krever fortsatt fokus på våre langsiktige og målrettede strategier og involverer hele organisasjonen.

De siste årene har det vært fokus på å motivere medarbeidere i Karmøy kommune til å melde inn avvik i forbedringssystemet. Dette er en naturlig del av vår forbedringskultur og avviksrapporteringen har hatt en jevn økning, spesielt innenfor helse og omsorg. Det er også gjort en betydelig innsats i forbindelse med opprettelsen av varslingssekretariatet og varslingsrutiner inkludert reglement for varsling om kritikkverdige forhold, prosedyre for hvordan varsle om kritikkverdige forhold og prosedyre for håndtering av varsling (inkludert skjema for varsling). Rutinene og prosedyrene er fulgt opp med kurs for alle ledere, ulike kampanjer samt presentasjoner til ansatte på personalmøter hvor også ytringsfrihet var et tema. Rådmannen støtter anbefalingen om at kommunens varslingssekretariat skal ha en mer sentral og koordinerende rolle og at det opprettes en sentral oversikt over varslingssaker. Kommunen vil også ha fokus på å definere forskjellen mellom avvik og varsling tydeligere. Arbeidet med å tilrettelegge for varsling i Compilo (forbedringssystemet) pågår.

Kommunestyret i Karmøy vedtok i november 2019 etiske retningslinjer. Forvaltningsrevisjonen peker på at bruk av begrepet lojalitetsplikt ikke er forenlig sett opp mot den enkeltes ytringsfrihet, og rådmannen ser at formuleringen kan være uheldig og støtter forslaget om endring.

Forvaltningsrevisjonen gir en klar indikasjon på at ytringsklima må bedres. Karmøy kommune vil fortsette det pågående arbeidet med kartlegging av arbeidsmiljøfaktorer inkludert psykososiale arbeidsmiljøfaktorer. Arbeidsmiljøgruppene vil være sentrale i det videre arbeidet og HMS handlingsplan følges opp i alle kommunens virksomheter. I september 2021 starter et omfattende lederprogram for alle ledere i Karmøy kommune. Arbeidsmiljø og ytringsklima blir en naturlig del av dette programmet. Lederprinsippene våre (vi gir støtte, vi gir retning, vi er proaktive, vi samskaper) skal bidra til en åpen og trygg organisasjon. Samtidig fortsetter arbeidet med 10-faktor medarbeiderundersøkelse i organisasjonen for å styrke både personlig utvikling og arbeidsmiljøet. Kommunens kommunikasjonsstrategi er under utarbeidelse og vil også være et viktig bidrag med tanke på retten til ytringsfrihet.

Vedlegg 1 Dokumentliste

191202_Prosedyre for konflikthåndtering UNDER ARBEID.docx
Avvikssaker (10 stk)
4101914356Personalmøter høsten 2020.pptx
Agenda_AMU_september_motet.pdf
Brosjyre Karmøy modellen.pdf
Dokumentliste.xlsx
Etiske retningslinjer.pdf
forarbeid omstillingsveileder.pdf
Forebygging og håndtering av mobbing og trakkassering mellom ansatte.pdf
Handlingsplan_for_arbeidsmiljo_2020-2021.pdf
hovedtillitsvalgte Kamrøy kommune.docx
hovedtillitsvalgte og HVO Karmøy kommune.docx
håndtering av varsel om kritikkverdige forhold.pdf
Informasjon fra andre kommuner.docx
Informasjon tilgjengelig på intrasiden varsling arbeidsmiljø avvik.pptx
Lederprinsipper_2019.pdf
Mal_individuell_samtale_omstilling.docx
Mal_kommunikasjonsplan_omstilling.docx
Mal_referat_droftingsmote.docx
Mal_risikovurdering_omstilling.docx
malkart.jpg
mandat arbeidsmiljøgruppene.pdf
omstilling oversikt over arbeidsprosess i forbedringssystemet.pptx
organisering av hms arbeid.pptx
Oversikt over avvik og uønskede hendelser.xlsx
planlegging og gjennomføring omstillingsveileder.pdf
Presentasjon tilsyn Borgaredalen miljøpark 02.10.2019.msg
Prosedyre mobbing og trakassering.zip
prosedyre omstilling i virksomhet.pdf
Prosedyre omstilling.zip
Prosedyrer i forbedringssystemet en oversikt over relevante områder.pptx
Prosedyrer varsling.zip
reglement varsling om kritikkverdige forhold.pdf
Retningslinjer-Varsling.docx
Sjekkliste forarbeid.pdf
sjekkliste planlegging og gjennomføring omstilling.pdf
Sv Presentasjon tilsyn Borgaredalen miljøpark 02.10.2019.msg
Valg_for_framtida_2018_-_2023.pdf
varsling om kritikkverdige forhold.pdf
varsling oversikt over arbeidsprosess og informasjon til ansatte.pptx
Varslingsskjema_(1).docx

varslinssaker 2019 2020.docx

veileder_varslings-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf

Vedlegg 2 Revisjonskriterier

Grunnloven § 100

Grunnlovens bestemmelse om ytringsfrihet er den grunnleggende bestemmelsen om ytringsfrihet i Norge. Den legger premisset for hvordan ytringsfrihet skal praktiseres.

Menneskerettsloven; Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller (EMK) Art. 10; Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (SP-konvensjonen) Art 19.

Menneskerettsloven med konvensjonen sin omtale av ytringsfrihet er hevet over annen lov under Grunnloven. Bestemmelsene legger videre premisset for ytringsfrihet i Norge, sammen med Grunnloven.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommuneloven gir bestemmelser om hvilke rammer kommunesektoren skal arbeide innenfor og krav til organiseringen. Som revisjonskriterie blir kommuneloven benyttet for å se hen til hvilke rammer som gjelder for virksomheten.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Arbeidsmiljøloven gir blant annet bestemmelser som verner om de ansatte og gir rettigheter både til den ansatte og til arbeidstaker. De relevante bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er vist til direkte i rapporten.

Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner [KS]

Veilederen gir anbefalinger for kommunesektoren om ytringsfrihet og varsling. Den inneholder blant annet veiledning i lojalitetsplikten. I forvaltningsrevisjonen har særlig sistnevnte vært relevant.

Arbeidstilsynets anbefalinger for varslingssystem

Arbeidstilsynet sine anbefalinger om varslingssystem benyttes som benkemerke for hvordan varslingssystemet i kommunen bør innrettes.



Kontakt oss

Harald Sylta

Partner

T +47 40 63 96 66

E Harald.Sylta@kpmg.no

Merethe Skjelsbæk

Manager

T +47 92 22 79 79

E merete.skjesbaek@kpmg.no

kpmg.no

© 2021 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.