

Arbeidsmiljø og ytringsklima

*Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten
«Arbeidsmiljø og ytringsklima»*



Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Anbefalinger fra forvaltningsrevisjonsrapporten	3
1.3	Rapportens oppbygning.....	4
2	Arbeidsgruppen.....	5
2.1	Arbeidsgruppens sammensetning	5
2.2	Mandat	5
2.3	Arbeidsgruppens fremgangsmåte	6
3	System	6
3.1	Gjennomførte tiltak på systemnivå.....	6
3.2	Arbeidsgruppens vurderinger av foreslåtte tiltak	6
3.3	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	10
4	Varslingssekretariatet	11
4.1	Dagens ordning	11
4.2	Arbeidsgruppens vurdering av varslingssekretariatets rolle	11
4.3	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	16
5	Retningslinjer og prosedyrer	17
5.1	Forvaltningsrevisjonens foreslåtte tiltak	17
5.2	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	17
6	Kompetanse.....	20
6.1	Gjennomførte tiltak – kompetanse.....	20
6.2	Forvaltningsrevisjonens foreslåtte tiltak	21
6.3	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	21
7	Undersøkelser/intervjuer.....	22
7.1	Medarbeiderundersøkelse.....	22
7.1.1	Prosess.....	22
7.1.2	Resultater	22
7.1.3	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	24
7.2	Ekstern undersøkelse av tidligere varslere	25
7.2.1	Bakgrunn og mandat	25
7.2.2	Arbeidsmiljøspesialistenes rapport.....	25
7.2.3	Arbeidsgruppens anbefalinger/betraktninger på bakgrunn av rapporten	27
8	Avsluttende kommentar.....	28

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Karmøy kommune 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 var 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. Revisjonsselskapet KPMG foretok undersøkelsene og det resulterte i en rapport som kom med en rekke anbefalinger for å styrke arbeidsmiljøet og ytringsklimaet i Karmøy kommune.

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeidsmiljø og ytringsklima», heretter «forvaltningsrevisjonsrapporten», ble fremlagt for kommunestyret i deres møte 20.09.2021 sak 90/21. Kommunestyret fattet følgende vedtak på bakgrunn av den fremlagte rapporten:

- *Karmøy kommunestyre tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeidsmiljø og ytringsklima» fra KPMG AS til orientering.*
- *Rapporten oversendes rådmannen for videre oppfølging av rapportens anbefalinger.*
- *Rådmannen gir tilbakemelding til kommunestyret via kontroll- og kvalitetsutvalget om oppfølging av rapporten innen 12 måneder etter kommunestyrets vedtak.*
- *Forvaltningsrevisjonsrapporten oversendes til Hovedutvalg Administrasjon som orienteringssak.*
- *Hovedutvalg Administrasjon gis anledning til å få en muntlig redegjørelse om funnene i rapporten direkte fra forvaltningsrevisor.*
- *Karmøy kommunestyre ber rådmann holde kommunestyre orientert om arbeid med forbedringsforslag. Det bes også om en noe enklere og klarere oversikt over hvilke prosesser som vil bli gjennomførte. Det utarbeides en forenklet oversikt som benyttes ved rapportering tilbake til kommunestyre om status en gang innen utgangen av 2021*
- *Åpenhet, gode informasjonsrutiner og ytringsfrihet er helt sentrale forutsetninger for trivsel og utvikling for våre ansatte. Kommunestyret ber om at dette blir faste tema på alle introduksjonskurs for nyansatte og opplæringstiltak for våre ledere.*
- *Det oppnevnes en ekstern gruppe som snakker med tidligere varslere og får kunnskap om hvordan de har opplevd å varsle i kommunen de siste 5 år.»*

På bakgrunn av kommunestyrets vedtak satt rådmannen ned en intern arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å følge opp kommunestyrets vedtak.

1.2 Anbefalinger fra forvaltningsrevisjonsrapporten

- *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 varslingsystemet.*
- *Vurdere sentralisert ansvar for behandling av varslingsaker og gi sekretariatet en tydeligere rolle i å pro-aktivt kvalitetssikre at mottatte varsler 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 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.
- 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.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten vil først vise til arbeidsgruppens sammensetning, mandat og fremgangsmåte (kap. 2). Deretter vil man bygge på mandatets inndeling hvor forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger og kommunestyrets vedtak omtales innenfor de aktuelle punktene i mandatet (kap. 3-7). Avslutningsvis oppsummeres rapporten foreslåtte tiltak, samt viser til veien videre (kap. 8).

2 Arbeidsgruppen

2.1 Arbeidsgruppens sammensetning

Rådmannen vedtok å sette ned en intern arbeidsgruppe for å følge opp kommunestyrets vedtak. Det ble ansett som hensiktsmessig at arbeidsgruppen besto av representanter både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden (verneombud og tillitsvalgte). Fra arbeidsgiversiden anså rådmannen det som viktig at både kvalitetsrådgiver og varslingssekretariatet ble involvert i arbeidet, sett opp mot funnene i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Den interne arbeidsgruppen som ble satt ned for å følge opp kommunestyrets vedtak består av kvalitetsrådgiver (leder), varslingssekretariatet (tre personer med kompetanse innen personal, økonomi og juss), to hovedtillitsvalgte (Fagforbundet og Utdanningsforbundet) og hovedverneombudet.

2.2 Mandat

Følgende forslag til mandat ble fremlagt og godkjent i rådmannens lederlag 29.11.2021:
Arbeidsgruppen skal følge opp kommunestyrevedtak 90/21, Forvaltningsrevisjonsrapport Arbeidsmiljø og ytringsklima.

De enkelte anbefalingene i rapporten skal gjennomgås og vurderes.

Gruppens forslag til tiltak skal opp i rådmannens lederlag for endelig avgjørelse før iverksetting. En representant fra gruppen, evt. PO-sjef skal presentere framdrift og forslag til tiltak i rådmannens lederlag.

Arbeidsgruppen vil i sitt arbeid ta utgangspunkt i ytringsklima, hvor varsling vil være en del av det arbeidet.

Dette omfatter følgende:

Varslingssekretariat: *Vurdere rollen til kommunens varslingssekretariat, ift. en mer sentral og koordinerende rolle. Utarbeide forslag til mandat/rollebeskrivelse.*

System: *Vurdere systemer for sentral oversikt over varslingssaker fremme forslaget til rådmannens lederlag. Vurdere en periodisk rapportering til kontrollutvalget (i tråd med vanlig praksis i andre kommuner). Vurdere kategorisering av varslingssaker etter kompleksitet. Undersøke mulige løsninger for å tydeliggjøre hva som er avvik og hva som er varsling. Følge opp arbeidet med at et elektronisk varslingssystem kommer på plass.*

Retningslinjer: *Gjennomgå formuleringene knyttet til lojalitetsplikt i aktuelle dokumenter og foreslå endringer i tråd med rådmannens anbefaling. Gjennomgå de etiske retningslinjene og vurdere å legge til prinsipper om mobbing og trakassering. Følge opp at det lages rutinger for at innleide arbeidstakere får tilstrekkelig informasjon om varslingssystemet til kommunen.*

Kompetanse: *Få på plass kurs (web) for alle ledere med personalansvar rundt temaet arbeidsmiljø og ytringsklima. Vurdere å lage et kurs for alle ansatte til bruk på personalmøter om temaet ytringsklima. Vurdere andre arenaer hvor ytringsklima kan inngå som tema. Følge opp at ytringsklima, ytringsfrihet og*

varsling blir tema på alle introduksjonskurs for nyansatte og opplæringstiltak for ledere. Vurdere å etablere en buddy-ordning for ledere med personalansvar om håndtering av ytringsfrihet, varsling og ytringsklima

Undersøkelser/intervjuer: Gjennomføre arbeidsmiljøundersøkelser gjennom intervjuer for å forstå hvilke faktorer som påvirker ytringsklimaet i kommunen, og foreslå tiltak som kan bedre ytringsklimaet. Lage mandat til ekstern gruppe og iverksette arbeidet.

Det ble gitt orientering om mandatet i Kommunestyret 13.desember 2021.

2.3 Arbeidsgruppens fremgangsmåte

I forbindelse med arbeidet med å følge opp forvaltningsrevisjonsrapporten utarbeidet arbeidsgruppen følgende dokumenter som lå til grunn for det videre arbeidet:

- mandat for arbeidsgruppen som ble godkjent av rådmannens lederlag.
- detaljert fremdriftsplan for oppfølgingsarbeidet
- intervjuguide for gjennomføring av medarbeiderundersøkelser (godkjent av rådmannens lederlag)
- presentasjon for utvalgte avdelinger ifm. gjennomføring av medarbeiderundersøkelser
- mandat og avtale med ekstern aktør for gjennomføring av intervjuer med tidligere varslere (vedtakspunkt 5 i kommunestyrets vedtak)

3 System

3.1 Gjennomførte tiltak på systemnivå

I mandatet som følger opp forvaltningsrevisjonsrapporten er det bedt om at man vurderer et system for sentral oversikt over varslingssaker. Det er opprettet en egen arkivdel i arkiv- og saksbehandlingssystemet (websak) hvor alle varslingssaker skal arkiveres. Dette for nettopp å sikre en sentral oversikt over varslingssaker og dermed enkelt kunne hente ut rapport over antall varslingssaker. Denne arkivdelen er strengt tilgangsstyrt, dvs. at det kun er saksbehandler av den enkelte saken som har tilgang til saksdokumentene. Dette ivaretar derfor kravet om taushetsplikt og personvern. Informasjonen om arkivering av varslingssaker må imidlertid implementeres i organisasjonen slik at man får riktig arkivering.

3.2 Arbeidsgruppens vurderinger av foreslåtte tiltak

Utover anbefalingen om sentral oversikt over varslingssaker fremgår det av mandatet og forvaltningsrevisjonsrapporten følgende: «Vurdere en periodisk rapportering til kontrollutvalget (i tråd med vanlig praksis i andre kommuner). Vurdere kategorisering av varslingssaker etter kompleksitet. Undersøke mulige løsninger for å tydeliggjøre hva som er avvik og hva som er varsling. Følge opp arbeidet med at et elektronisk varslingssystem kommer på plass».

1. Undersøke mulige løsninger for å tydeliggjøre hva som er avvik og hva som er varsling:

Lovens ordlyd er svært vid noe som gjør skillet mellom avvik og varsling utfordrende. Lovens § 2 A-1 vises til at en arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. 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". Dette er nærmere eksemplifisert med en ikke uttømmende liste;

- "a., fare for liv eller helse*
- b., fare for klima eller miljø*
- c., korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d., myndighetsmisbruk*
- e., uforsvarlig arbeidsmiljø*
- f., brudd på personopplysningssikkerheten"*

I utgangspunktet vil lovens ordlyd medføre at de aller fleste avvik også vil være å anse som et varsel. I NOU 2018:6 varsling – verdier og vern omtales forholdet mellom avvik og varsling nærmere. I kapittel 7.2.2 vises det til resultatet fra Fafo-rapport 2014:05 - Evaluering av varslerbestemmelsene. Rapporten viser til at varslingsrutinene kan åpne for at det varsles til flere aktører eller instanser, herunder nærmeste leder, tillitsvalg og verneombud mv. Videre vises det til at det ikke er uvanlig at varslings- og avvikssaker skal rapporteres i ulike kanaler; *«Saker som handler om glipp i rutiner eller prosesser og brudd på HMS-regler skal gjerne rapporteres som avvik. Avvik har karakter av enkelthendelser og uhell, og skal rapporteres inn som del av en daglig rutine. Dersom avvik ikke rettes opp i eller tildekkes, kan saken skifte karakter og bli en varslingssak.»*

Videre vises det til at virksomheter har ulik forståelse for hva som anses som alvorlige og kritikkverdige forhold som det skal varsles om. Dette gjenspeiles tydelig ved at noen virksomheter har svært mange varslingssaker, mens andre har kun noen få. Rapporten er tydelig på at skillet mellom avvik og varsel er utfordrende. Arbeidsmiljøloven omfatter imidlertid i prinsippet alle kritikkverdige forhold uavhengig av hva man kaller det (herunder tips, avvik, melding, varsel mv.), uavhengig av alvorlighetsgrad og type forhold, og uansett på hvilken måte det blir sagt fra, innenfor rammene av forsvarlighetskravet.

Arbeidstilsynet operere med følgende definisjoner på avvik og varsel på sine nettsider:

Varsling er at en arbeidstaker eller innleid arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass. Et kritikkverdig forhold forstås som et brudd på lover og regler, brudd på skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller brudd på etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Det betyr ingenting hva en kaller det eller hvordan det kategoriseres (som avvik, klage, bekymringsmelding, si ifra osv.). Det er innholdet i det de sier ifra om, og hvem som sier ifra, som avgjør om det er et varsel.

Avvik er brudd på kravene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Innenfor dette regelverket klassifiserer vi alle uønskede hendelser som kan føre til eller har ført til skade, som HMS-avvik. Dette kan være skade på mennesker, materiell eller miljø.

Avvik kan også være brudd på viktige prosedyrer, instruksjoner eller rutiner i virksomheten. Mange virksomheter melder avvik om hendelser som ikke er lovbrudd, men som er brudd på interne HMS-prosedyrer.

Innholdet i avviket avgjør om avviket også er et varsel.

Heller ikke arbeidstilsynets definisjon får tydelig frem skillet mellom avvik og varsel.

Arbeidstilsynets definisjon synes imidlertid å ta høyde for Fafo-rapportens skille hvor *«glipp i rutiner eller prosesser og brudd på HMS-regler skal gjerne rapporteres som avvik. Avvik har karakter av enkelthendelser og uhell, og skal rapporteres inn som del av en daglig rutine»*. Dette samsvarer også

med de vurderinger som fremkommer av NOU 2018:6. NOU 2018:6 viser til at det er en utbredt oppfatning av at dersom man kaller noe et varsel nødvendiggjør dette en helt annen og mer omfattende prosess for å ivareta varslervernet enn det et avvik medfører. Det vil si at dersom man legger lovens ordlyd til grunn og karakteriserer det som gjerne i dag omtales som avvik, som et varsel kan dette skape en forventning om iverksettelse av en svært omfattende prosess. Varslingsutvalget er imidlertid opptatt av at et varsel om kritikkverdige forhold bør løses på lavest mulig nivå og at det derfor vil være nødvendig å dimensjonere oppfølgingen i tråd med hva saken krever. Utvalget viser til at mange virksomheter har gode systemer for å håndtere avvik, uønskede hendelser og forbedringsforslag på et lavt nivå. Selv om dette kan gjelde tilfeller som kan karakteriseres som kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven viser utvalgt til at dette ikke er til hinder for at sakene behandles i de allerede etablerte systemene, slik som et avviks- og forbedringssystem. Det vises til at det vil være hensiktsmessig å behandle sakene på lavest mulig nivå, også sett opp mot prosesskostnadene.

Arbeidsgruppen er enig i de betraktninger som fremgår av NOU 2018:6 og ønsker særlig å trekke frem Fafo-rapportens definisjon på avvik *«Avvik har karakter av enkelthendelser og uhell, og skal rapporteres inn som del av en daglig rutine»*. Ved å ha fokus på om hendelsen som det meldes om er en bevisst handling (kritikkverdig forhold) eller ei, vil det kunne bidra til en større forståelse om det er et varsel. Dette samsvarer med Arbeidstilsynet sin definisjon: *“Innholdet i avviket avgjør om avviket også er et varsel.”* Videre ønsker arbeidsgruppen å trekke frem ytringskommisjonens rapport (NOU 2022:9, kap 15.5.4) hvor det vises til viktigheten av at arbeidstakere uttaler seg kritisk både om ledelse og fagområde. Ytringsfrihetskommisjonen viser til at dersom man definerer all kritikk som varsling, utløser dette særlig krav til fremgangsmåte som ikke vil komme den enkelte arbeidstaker til gode og heller ikke offentligheten. Et godt og vidt ytringsklima på arbeidsplassen vil kunne bidra til å redusere faren for at kritikk eskalerer til en konflikt.

Arbeidsgruppen ser imidlertid helt klart kompleksiteten knyttet til begrepene avvik og varsel. Det viktige er at det kritikkverdige forholdet opphører, av mindre viktighet er det hva det karakteriseres som (avvik, varsel etc.). Måten kommunen har kategorisert avvik og varsel på kan virke uoversiktlig for arbeidstakerne. Arbeidsgruppen ser derfor behovet for å gjennomgå kommunens informasjon og skille mellom varsling og avvik på ny. Arbeidsgruppen anbefaler at kommunens definisjoner og informasjon om temaet i sine retningslinjer, prosedyrer og intranett og annen informasjon til ansatte gjennomgås. Fokuset må være å gjøre informasjonen mer forståelig og tilgjengelig for alle ansatte. Det kan også være stor nytte å undersøke nærmere hvordan andre kommuner håndterer dette, og arbeidsgruppen foreslår at det jobbes videre med dette temaet. I tillegg må opplæringen av ledere styrkes, slik at de blir trygge i håndteringen av både avvik og varsler. Dette innebærer blant annet å gjøre dem oppmerksom på at selv om noe blir rapportert inn som et avvik vil innholdet kunne være av en slik karakter at det skal behandles etter varslingsrutinene, eventuelt kan saken utvikle seg slik at det blir en varslingssak.

2. Vurdere en periodisk rapportering til kontrollutvalget (i tråd med vanlig praksis i andre kommuner):

Som vist til i punkt 3.1 har man nå fått på plass et system med egen arkivdel for arkivering av varslingssaker. Det vil derfor nå være mulig å kunne rapportere periodisk til kontrollutvalget. Arbeidsgruppen anser det som hensiktsmessig at det er personal- og organisasjonssjefen som legger frem rapport til kontrollutvalget en gang årlig hvor det fremgår statistisk informasjon om

behandlede varslingsaker. Dette forutsetter imidlertid at man, som vist til i punkt 3.1 arkiverer varslingssakene riktig og herunder at saksbehandler har kunnskap om dette. Ettersom det meste etter lovens ordlyd kan karakteriseres som varsel er det naturlig at man også rapporterer på avvik på tilsvarende måte.

3. Vurdere kategorisering av varslingsaker etter kompleksitet:

Som det blir vist til i punkt 3.2 nr. 1 er skillet mellom avvik og varsel komplisert. Etter arbeidsmiljøloven vil imidlertid de fleste avvik også være å anse som et varsel. Med den ordningen man har i Karmøy kommune med egen rapportering for avvik har man allerede derfor foretatt en kategorisering av varslingsaker etter kompleksitet. Alvorlige avvikssaker skal av leder fanges opp og behandles etter varslingsrutinene. Som omtalt i nevnte kapittel må man imidlertid få dette tydeligere frem og det må videre implementeres i organisasjonen.

Ytringskommisjonens rapport (NOU 2022:9) belyser utfordringene med å definere alt som et varsel vil kunne begrense ansattes ytringsfrihet. Ansatte bør kunne ytre seg om forhold uten at det skal aktivere et stort apparat. Ved å bruke de eksisterende kanalene for å melde om forhold som kan forbedres vil vi kunne forhindre at meldekulturen påvirkes negativt. Det er behov for å styrke ledernes vurderingskompetanse i forhold til hva som skal behandles som et varsel eller ei.

Arbeidsgruppen er skeptisk til noe videre kategorisering utover å tydeliggjøre skillet mellom hva som skal behandles som et avvik og hva som skal behandles som et varsel. Når man mottar et varsel om kritikkverdige forhold, plikter varslingsmottaker å vurdere varselet. Utover skillet mellom det som behandles som et avvik og det som skal behandles som et varsel vil det være vanskelig å vite noe om omfanget og alvorlighetsgraden av et varsel. Arbeidsgruppen vil videre poengtere at alle varslingsaker er alvorlige og at målet er å få det kritikkverdige til å opphøre. Det å gi tilbakemelding til en varsler om at varselet er kategorisert som mindre alvorlig vil kunne gi varsler en opplevelse av at det de varsler om ikke var så viktig. Dette vil igjen kunne forhindre at de varsler ved en senere anledning. Arbeidsgruppen er også kritisk til hvilken hensikt en slik kategorisering har for selve behandlingen av varslingssakene. Personal- og organisasjonssjef kan imidlertid forut for rapportering til kontrollutvalget undersøke årets varslingsaker for å kunne si noe om utviklingen av varslingsaker i kommunen i forhold til alvorlighetsgrad og kompleksitet sett opp mot fjorårets varslingsaker.

4. Følge opp arbeidet med at et elektronisk varslingsystem kommer på plass:

Karmøy kommune implementerte i 2020 nytt saks- og arkivsystem, ACOS Websak. Websak inneholder en egen modul som tilfredsstiller krav i forhold til å behandle sensitive personopplysninger.

Forbedringssystemet Compilo har funksjonalitet som gir mulighet for å varsle om kritikkverdige forhold elektronisk. Utfordringen med systemet er at det ikke kan varsles til nærmeste leder, men kun til hovedverneombudet, varslingssekretariatet og evt andre definerte roller. Compilo er i stadig utvikling og det forventes at systemet vil få ny funksjonalitet som ivaretar behovet for elektronisk varslingsystem og som vil tilfredsstille dagens varslingsrutiner i kommunen. Som man vil se i kap. 4, er det skissert opp ulike alternativer for behandling av varsel om kritikkverdige forhold. Dersom alternativene uten behandling på lavest mulig nivå velges, vil dagens løsning i forbedringssystemet kunne benyttes som et elektronisk varslingsystem.

Ved å se på NOU 2018:6 kap. 9.3, utvalgets vurdering av hva varsling er:

Mange virksomheter har gode systemer for å håndtere avvik, uønskede hendelser og forbedringsforslag på et lavt nivå. Dersom slike meldinger gjelder kritikkverdige forhold slik dette er definert i varslingsreglene, vil også slike meldinger etter sitt innhold være varsling i arbeidsmiljølovens forstand. Dette er likevel ikke til hinder for at virksomhetene behandler sakene i de etablerte systemene. Tvert om vil nettopp dette kunne være en hensiktsmessig måte å håndtere sakene på lavest mulig nivå til lavest mulig prosesskostnader. Det er svært viktig at varsling ikke blir noe ekstraordinært som setter virksomhetens alminnelige håndtering ut av spill.

Ved å melde avvik, uønskede hendelser og forbedringsforslag slikt det er tiltenkt i kommunens forbedringssystem, så tilrettelegger kommunen til å håndtere hendelser i et elektronisk system og på lavest mulig nivå.

3.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

Punkt 1, tydeliggjøring av hva som er avvik og hva som er varsling:

Arbeidsgruppen anbefaler at definisjoner og informasjon om skillet mellom varsling og avvik i kommunen sine retningslinjer, prosedyrer og intranett og annen informasjon til ansatte gjennomgås. Fokuset må være å gjøre informasjonen mer forståelig og tilgjengelig for alle ansatte og ledere.

Punkt 2, periodisk rapportering:

Arbeidsgruppen anbefaler at personal- og organisasjonssjefen legger årlig frem rapport til kontroll- og kvalitetsutvalget hvor det fremgår statistisk informasjon om behandlede varslings- og avvikssaker. Rapporten vil hentes ut av både saks- og arkivsystemet og forbedringssystemet.

Punkt 3, kategorisering av varslingssaker etter kompleksitet:

Arbeidsgruppens anbefaling er at alle avvik og uønskede hendelser av middels eller høy alvorlighet, som blir meldt i kommunens forbedringssystem, skal vurderes av leder om forholdene skal behandles etter kommunens varslingsrutiner. Leder må også vurdere om risiko for gjengjeldelse er til stede i meldte avvik/uønskede hendelser. Prosedyre for håndtering av avvik og uønskede hendelser og reglement for avvikshåndtering må revideres i henhold til det. Dette arbeidet vil samsvare med anbefalingen i punkt 1.

Punkt 4, elektronisk varslingsystem:

Alle innkomne varslinger saksbehandles i saks- og arkivsystemet, Websak. Avvik meldt i forbedringssystemet, men som er vurdert som varsel, skal saksbehandles i Websak.

4 Varslingssekretariatet

4.1 Dagens ordning

Varslingssekretariatet består i dag av tre personer med kompetanse innen personal, økonomi og juss. Dette da det er ansett som hensiktsmessig at sekretariatet innehar denne kompetansen. Rådmannen utpeker medlemmene. Organisatorisk plasseres varslingssekretariatet direkte under rådmannen.

Varslingssekretariatet er først og fremst et rådgivende og veiledende organ for alle involverte i varslings saker. Sekretariatet kan gi råd og veiledning til både varslingsmottakere og personer som vurderer å varsle om kritikkverdige forhold. Varsel behandles i utgangspunktet på lavest mulig nivå, jf. kommunens varslingsrutiner. Varslingssekretariatet tar imot varsler som kommer direkte til sekretariatet og videreformidler varselet til den som skal behandle saken. Det vil kun unntaksvis være aktuelt at varslingssekretariatet selv behandler varslings saker. Dette kan være tilfeller der det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig at leder behandler varslings saken. Videre vil varslingssekretariatet kunne behandle større saker som kan betegnes som systemsvikt eller omfattende ukultur. Varslingssekretariatet opptrer på vegne av arbeidsgiver. Varslingssekretariat skal imidlertid innta en nøytral og objektiv rolle.

Varslingssekretariatet avholder også jevnlig kurs for ledere og personlrådgivere i varslings, i tillegg er det laget materiell som ledere selv kan benytte for å orientere om varslings og varslingsrutinene på sin arbeidsplass. Sekretariatet er også behjelpelig med å informere om varslingsrutinene på de enkelte arbeidsplassene ved behov, f. eks på personalmøter.

4.2 Arbeidsgruppens vurdering av varslingssekretariatets rolle

Forvaltningsrevisjonsrapporten kom med følgende anbefaling vedrørende varslingssekretariatets rolle: «Vurdere sentralisert ansvar for behandling av varslings saker og gi sekretariatet en tydeligere rolle i å pro-aktivt kvalitetssikre at mottatte varsler følges opp».

I mandatet til arbeidsgruppen står følgende under varslingssekretariatet:

«Vurdere rollen til kommunens varslingssekretariat, ift. en mer sentral og koordinerende rolle. Utarbeide forslag til mandat/rollebeskrivelse.»

Som det blir nærmere utdypet i kapittel 3 har kommunen ved innføring av nytt saks- og arkivsystem fått en egen arkivdel for arkivering av varslings saker. Kommunen har da oversikt over varslings sakene i kommunen. En viktig oppgave er å sikre at informasjon og opplæring om arkivering når ut til alle lederne. Dette vil medføre at man i større grad muliggjør kontroll med varslings sakene i kommunen.

Det er stor variasjon i hvordan varslings saker håndteres i kommune-Norge. Arbeidsgruppen har i tråd med forvaltningsrevisjonsrapporten og mandatet til arbeidsgruppen sett nærmere på seks alternative modeller. Disse er ikke uttømmende, det vil si at det er flere tenkelige måter at varslings saker kan behandles i en kommune. Vi vil først redegjøre for hva vi anser som viktige betraktninger i forhold til valg av modell. De ulike modellene presenteres senere i kapittelet.

Behandling av saken på lavest mulig nivå:

I en varslingssak vil det være flere valg den som behandler saken står overfor og må ta. God kjennskap til organisasjonen og personene som arbeider der, vil være viktig i forhold til å ta gode valg i behandlingen av varslingssaken. I NOU 2018:6 "Varsling - verdier og vern" på side 13-14 fremheves det at varslingssaker bør håndteres på lavest mulig nivå "Utvalget vektlegger at en god håndtering av en varslingssak bør ha som mål at både varsleren og den omvarslede fortsetter i virksomheten i etterkant. Det blir derfor svært viktig at sakene løses på lavest mulig nivå slik at partene klarer å ha gode relasjoner også fremover. Særlig gjelder det varsel som omhandler organisatoriske prosesser og som kan ramme det psykososiale arbeidsmiljøet. Det er dette det varsles mest om." I de fleste sakene skal de involverte leve sammen i gode arbeidsfellesskap også etter at saken er håndtert. Når leder selv har eierskap til varslingssaken og er ansvarlig for behandlingen vil det føre til at det er lettere å følge opp og sette i verk gode oppfølgingstiltak også i ettertid. I tillegg fører dette til at leder underveis har mulighet for å se utviklingsmuligheter som kan knyttes opp mot virksomhetens utviklingsplan. Dette forutsetter imidlertid at leder tar tak i saken og behandler saken etter kommunens prosedyrer og rutiner. Svakheten ved behandling på lavest mulig nivå kan være at leder enten ikke griper tak i saken eller ikke anser saken som et varsel. Behandling på lavest mulig nivå forutsetter derfor god skoloring av lederne i håndtering av varslingssaker. Potensialet for å finne bedre varige løsninger vil kunne være større med saksbehandling på lavere nivå forutsatt at leder griper fatt i saken. Videre vil også saksbehandling på lavest mulig nivå, med kompetanse til å utføre saksbehandlingen, være det mest ressurseffektive.

Manglende tillit til saksbehandler:

Saksbehandling på lavest mulig nivå vil kunne være utfordrende i situasjoner hvor den som ønsker å varsle har manglende tillit til leder/saksbehandler og derfor unnlater å varsle. Dette kan være situasjoner der leders adferd er kritikkverdig, og leder over leder skal behandle varselet. Ansatte kan i disse tilfeller anse relasjonen mellom leder og leders leder som tett og derfor stille spørsmål ved om behandlingen blir habil. I noen saker kan ansatte ha en opplevelse av at alle i kommunen er forutinntatt.

For å sikre at dette ikke skal være til hinder, har noen kommuner valgt en løsning med et interkommunalt varslingssekretariat, evt. et advokatkontor som håndterer varslingssaker. Ulempene med dette er at eierskapet til varslingssakene blir lavere i organisasjonen, organisasjonen får ikke de utviklingsmulighetene som saksbehandlingen gir, det kan bli mer krevende å følge opp tiltakene, og det kan bli større utfordringene som følger av saken i organisasjonen i ettertid. Videre kan noen grue seg for å varsle dersom et helt system med eksterne skal inn for å behandle saken. Dersom det kan løses internt i virksomheten kan det oppleves mindre krevende å varsle forutsatt at man har tillitt til saksbehandlingen. Det er sannsynlig at selve saksbehandlingen blir mer kostbar ved å benytte eksterne. Dersom varslingssekretariatet skal behandle sakene vil man også kunne oppleve tilsvarende ved at personer gruer seg til å varsle fordi et større apparat settes i gang. Man er da her avhengig av at varslingssekretariatet har god tillit i organisasjonen og sees på som uavhengige.

Korrekt saksbehandling og likebehandling av varslingssaker:

For å sikre korrekt saksbehandling og likebehandling er det utarbeidet egne retningslinjer og prosedyrer for behandling av varslingssaker i Karmøy kommune. Saksbehandling på et lavt nivå kan likevel innebære en risiko for at saker blir behandlet ulikt og at feil kan forekomme. Dette

fordi de som behandler varslingssaker har liten erfaring med å behandle varslingssaker da slike saker relativt sett forekommer sjeldent. Det er derfor viktig at kursing av ledere i saksbehandling av varslingssaker er obligatorisk for alle ledere og at kursing tilbys jevnlig. I et slikt perspektiv vil det være positivt at det finnes et organ som tilbyr veiledning og som også pro-aktivt sikrer at varslingssaker følges opp etter Karmøy kommunes varslingsrutiner.

Varslingssekretariatets ressursituasjon:

I dag er varslingssekretariatet satt sammen av personer som gjør dette ved siden av sine primærarbeidsoppgaver, dvs. at det ikke er satt av egne budsjettmidler til dette arbeidet. Dersom en går for en løsning der varslingssekretariatet skal ha en mer fremtredende rolle mener arbeidsgruppen at det må settes av budsjettmidler til dette formålet, samt at forventet ressursbruk i varslingssekretariatet defineres.

Involvering av personalrådgivere:

Noe av det det varsles mest om i Norge er arbeidsmiljø. Personalrådgiverne er ofte kjent med historikken til varslingssaker der arbeidsmiljø er tema og har informasjon om de tiltak som er utprøvd. Videre vil personalrådgiverne også kunne inneha en viktig rolle i det å følge opp arbeidsmiljøet etter at en varslingssak er ferdigbehandlet, herunder oppfølging av leder. Det er imidlertid viktig at det fremgår tydelig hvem som er ansvarlig for varslingssakene.

Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på hvorvidt personal skal involveres i alle varslingssaker som behandles. Arbeidsgruppen anser det som naturlig at leder, ved behov, involverer sine personalrådgivere i håndteringen av varslingssaker.

Involvering av hovedtillitsvalgte:

På samme måte som involvering av personalrådgiverne vil det også kunne være fordelaktig å involvere tillitsvalgte i komplekse varslingssaker som angår arbeidsmiljøet. Man bør imidlertid være oppmerksom på at tillitsvalgte kan ha dobbeltrolle ved å både være tillitsvalgt for omvarslet og for varslere.

I tabellene under redegjøres det for de fire alternativene arbeidsgruppen har valgt ut. Alternativ en beskriver dagens løsning. Alternativ to og tre beskriver en løsning hvor varslingssekretariatet innehar en økt rolle i behandling av varslinger. Alternativ fire viser til en ordning hvor personalsjef, leder og tillitsvalgt behandler varslingssakene. Avslutningsvis har arbeidsgruppen sammenfattet en kort redegjørelse for bruk av eksterne aktører.

ALTERNATIV 1**Leder behandler****Varslingssekretariatet rådgir og veileder(dagens ordning)****Fordeler**

- Leder har eierskap til saken
- Saken blir behandlet/ håndtert på lavest mulig nivå som gir gode muligheter for å ivareta relasjonene på arbeidsplassen.
- Gir rom for utviklingsmulighet i virksomheten
- Større muligheter for å unngå eskalering
- Relativt lite ressurskrevende for varslingssekretariatet

Ulemper

- Varslingssekretariatet har ingen innsikt/innsyn i saker som de ikke blir bedt om å bistå i
- Saksbehandlingen avhenger av kompetanse hos ledere. Varslingssekretariatet har ingen mulighet for kontroll av korrekt saksbehandling ift. habilitet, kontradiksjon, konfidensialitet, vurdering og evaluering av tiltak mv.
- Ansatte kan oppleve ledere som forutinntatt og at de derfor ikke får en uhildet saksbehandling av varselet og følgelig unnlater å varsle.

ALTERNATIV 2**Leder behandler og tar kontakt med varslingssekretariatet****Varslingssekretariatet har en kontroll- og sikringsfunksjon i tillegg til å være et rådgivende organ****Fordeler**

- Leder har eierskap til saken
- Saken blir behandlet/ håndtert på lavest mulig nivå som gir gode muligheter for å ivareta relasjonene på arbeidsplassen.
- Gir rom for utviklingsmulighet i virksomheten
- Større muligheter for å unngå eskalering
- Varslingssekretariatet blir involvert i saken fra starten av og kan veilede ved behov.
- Varslingssekretariatet har en totaloversikt over alle saker og har inngang og mulighet til å rådgi underveis ved behov.
- Varslingssekretariatet har mulighet for å føre kontroll av at varslingsrutinene og varslingsprosedyrene følges.

Ulemper

- Ansatte kan oppleve ledere som forutinntatt og at de derfor ikke får en uhildet saksbehandling av varselet og følgelig unnlater å varsle.
- Saksbehandlingen avhenger av kompetanse hos ledere, men varslingssekretariatet har mulighet for kontroll av at varslingsprosedyrene og varslingsrutinene følges.
- Mer ressurskrevende for varslingssekretariatet enn dagens ordning.

ALTERNATIV 3**Varslingssekretariatet saksbehandler alle saker****Fordeler**

- Kan gi økt tillit til håndtering av varsler ved at man opplever å få en uhildet behandling av varselet
- Sikrer korrekt saksbehandling, herunder likebehandling
- Endringer i lovverk og lokale prosedyrer og regelverk vil enkelt bli effektivt
- Varslingssekretariatet opparbeider seg en spesialisert kompetanse på håndtering av varslingssaker

Ulemper

- Leder har mindre eierskap til saken. Varslingssekretariatet har ikke så god kjennskap til organisasjonen og har derfor mindre mulighet til å ta gode valg for å ivareta relasjonene i organisasjonen. Videre mister leder/ arbeidsplassen en utviklingsmulighet. En ulempe kan videre være at organisasjonen har manglende tillit til de tiltak som blir foreslått.
- Mer ressurskrevende for varslingssekretariatet enn andre alternativer
- Varslingssekretariatet kan bli oppfattet som arbeidsgivers organ i motsetning til bruk av et eksternt organ.
- Kan være et mulig hinder for ytringsklimaet. Dette ved at en opplever at det kan bli unødvendig mye byråkratisk støy i organisasjonen for å behandle et varsel.

ALTERNATIV 4**Personalsjef, leder og tillitsvalgt behandler alle saker****Varslingssekretariatet har en rådgivende rolle****Fordeler**

- Leder har en sentral rolle i behandling av saken og gir derfor god mulighet til å ta gode valg for å ivareta relasjonene i organisasjonen
- Sikrer større grad av likebehandling
- Personalsjefen opparbeider seg en spesialisert kompetanse på håndtering av varslingssaker
- Ansattrepresentant/tillitsvalgt bidrar til å sikre de ansattes perspektiv både i saksbehandling og forslag til tiltak
- Personalsjef har innsikt i alle saker ved å være med i behandlingen av alle varslingssaker

Ulemper

- Dette vil være svært tidkrevende for personalsjef. Det er vanskelig å se at det i en så stor kommune som Karmøy er praktisk gjennomførbart at personalsjef skal behandle alle varslingssaker, gitt trenden med økt fokus og et økende antall varslingssaker på landsbasis.
- Tidkrevende for tillitsvalgt og mulighet for rolleblanding i enkeltsaker.
- Kan være et mulig hinder for ytringsklimaet. Dette ved at en opplever at det kan bli unødvendig mye byråkratisk støy i organisasjonen for å behandle et varsel.

Eksterne alternativer

I tillegg til de overnevnte alternativene ønsker arbeidsgruppen å vise til muligheten for å kjøpe eksterne tjenester for håndtering av varslingssaker. Dette er ikke noe arbeidsgruppen har undersøkt nærmere da dette ikke fremgår av hverken mandat fra ledergruppen eller anbefalingene fra KPMG. Arbeidsgruppen ønsker likevel å vise kort til fordelene og ulempene ved å kjøpe eksterne løsninger.

Arbeidsgruppen ser for seg to mulige løsninger; interkommunalt varslingssekretariat eller kjøp av tjeneste fra ekstern aktør, f. eks advokatfirma. Fordelene ved dette er at det øker graden av tillit til saksbehandlingen, ved at behandlingen er uhildet og man sikrer større grad av likebehandling og korrekt saksbehandling. Samtidig mister man elementene som NOU-en understreker i forhold til de fordelene man har ved å behandle sakene på lavest mulig nivå, herunder mulighet for utvikling i egen organisasjon og ivaretagelse av relasjonene på arbeidsplassen.

4.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen anbefaler alternativ to, som vist til ovenfor;

«Leder behandler (og tar kontakt med varslingssekretariatet)

Varslingssekretariatet har en kontroll- og sikringsfunksjon i tillegg til å være et rådgivende organ.»

Alternativ to innebærer at saken behandles på lavest mulig nivå, det vil si at nærmeste leder, eventuelt leder over leder eier saken og står som saksbehandler. Kjennskap til organisasjonen gir mulighet for utvikling i egen organisasjon og ivaretagelse av relasjonene på arbeidsplassen. Dette vil også kunne bidra til å hindre at situasjonen eskalerer. Som nevnt i tabellen over vil ansatte kunne oppleve ledere som forutinntatte og dermed oppleve at de ikke får en uhildet saksbehandling av varslet. Dette kan igjen medføre at man unnlater å varsle. Arbeidsgruppen mener imidlertid at økt fokus på varsling i organisasjonen og tilstrekkelig kursing av ledere og personalrådgivere, samt at varslingssekretariatet følger opp saksbehandling vil kunne bøte på dette. Samtidig er de fleste varslingssaker i Norge knyttet til arbeidsmiljø. Fordelene ved saksbehandling på lavest mulig nivå er spesielt viktig i disse sakene. Arbeidsgruppen anser det som naturlig at leder som behandlingsansvarlig søker støtte fra personalrådgivere ved behov.

Alternativ to ivaretar en kontroll- og sikringsfunksjon av varslingssakene ved at varslingssekretariatet innehar denne funksjonen. Det er også presisert i dette forslaget at leder som behandlingsansvarlig alltid skal kontakte varslingssekretariatet. Dette medfører at varslingssekretariatet har en totaloversikt over alle varslingssaker, og dermed kan rådggi underveis ved behov. Dette bidrar videre til å sikre at varslingsrutiner og varslingsprosedyrene følges opp. Som følge av dette kan også varslingssekretariatet i større grad ta hensyn til utfordringsbildet i kommunen når varslingskursene planlegges. Alternativ to følger dermed også opp forvaltningsrevisjonsrapporten ved å gi varslingssekretariatet en mer sentralisert og pro-aktiv rolle.

Kommunens prosedyre for håndtering av varslingssaker må ved dette alternativet gjennomgås og revideres i tråd med en slik endring, herunder avklare forholdet mellom leder og varslingssekretariatet nærmere. Videre bør det utarbeides en nærmere rollebeskrivelse for medlemmene i varslingssekretariatet, hvor forventet arbeidsmengde fremgår. Det er klart at et slikt alternativ medfører økt ressursbruk for varslingssekretariatet i forhold til dagens ordning. De budsjettmessige og personalmessige følgene av økt ressursbruk for varslingssekretariatet må vurderes.

5 Retningslinjer og prosedyrer

5.1 Forvaltningsrevisjonens foreslåtte tiltak

Av mandatet og forvaltningsrevisjonsrapporten følger det at man skal;

- gjennomgå formuleringene knyttet til lojalitetsplikt i aktuelle dokumenter og foreslå endringer i tråd med rådmannens anbefaling.
- gjennomgå de etiske retningslinjene og vurdere å legge til prinsipper om mobbing og trakassering.
- følge opp at det lages rutiner for at innleide arbeidstakere får tilstrekkelig informasjon om varslingssystemet til kommunen.
- i tillegg skal det vurderes å etablere en egen strategi og handlingsplan for å bedre ytringsklimaet i kommunen.

5.2 Arbeidsgruppens anbefalinger

1. Gjennomgå formuleringene knyttet til lojalitetsplikt i aktuelle dokumenter og foreslå endringer i tråd med rådmannens anbefaling

Arbeidsgruppen har gjennomgått formuleringene knyttet til lojalitet i de etiske retningslinjene, og har sett disse formuleringene opp mot formuleringer brukt i NOU 2022:9.

Innholdet i kapittelet Lojalitet legges inn under kapittelet Redelighet. Endringen blir som følger:

Folkevalgte og ansatte skal overholde lover og forskrifter, samt retningslinjer som gjelder for Karmøy kommunes virksomhet. Dette innebærer også at alle skal forholde seg 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. Andre bestemmelser som begrenser din ytringsfrihet, er bl.a. lovbestemt taushetsplikt og sikkerhets- og konkurransehensyn. Disse begrensningene skal alltid vurderes opp mot ytringsfriheten.

I kapittelet «Bruk av sosiale medier», fjernes «eller den ansattes lojalitetsplikt.» i andre setning første avsnitt. Nytt avsnitt blir:

Bruk av sosiale medier

Ansatte og folkevalgte i Karmøy kommune har en grunnlovfestet rett til å ytre seg fritt. Ytringsfriheten kan imidlertid være begrenset av f.eks. taushetsplikt..

Det kan eksistere andre dokumenter som inneholder henvisning til lojalitetsplikten.

Arbeidsgruppen anbefaler at den enkelte etat gjennomgår sine retningslinjer og prosedyrer for å gjennomgå formuleringene knyttet til lojalitetsplikt slik at de samsvarer med de etiske retningslinjene og anbefalingene i forvaltningsrevisjonen.

2. Gjennomgå etiske retningslinjer og vurdere å legge til prinsipper om mobbing og trakassering

Karmøy kommune har i dag tre overordnede prosedyrer som omhandler mobbing og trakassering:

- Forebygging og håndtering av mobbing og trakassering mellom ansatte i kommunen
- Forebygging av vold og trusler på arbeidsplassen

- Prosedyre for håndtering av vold og trusler på arbeidsplassen

I tillegg til disse prosedyrene har enkelte arbeidsplasser utarbeidet egne lokale prosedyrer.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeidsmiljøutvalget gjennomgår eksisterende prosedyrer innen mobbing og trakassering. I dette arbeidet bør det også vurderes om det er behov for lokale prosedyrer vedrørende mobbing og trakassering, evt. om disse er dekket av de sentrale. Videre anbefaler arbeidsgruppen at det i de etiske retningslinjene inkorporeres et eget avsnitt om null toleranse om mobbing og trakassering og at det henvises til gjeldende prosedyrer.

3. Følge opp at det lages rutiner for innleide arbeidstakere slik at de får tilstrekkelig informasjon om varslingssystem i kommunen

Ved inngåelse av avtale om innleide arbeidstakere i stedet for ansettelser, vil disse arbeidstakerne ha behov for informasjon som per dags dato kun er gjort tilgjengelig for kommunens ansatte. Informasjon om hvordan også innleide arbeidstakere skal varsle bør ivaretas ved at reglementet og prosedyrene gjøres kjent for disse. Arbeidsgruppen anbefaler at varslingsrutinene legges ved avtalen og at det fremgår tydelig av kontrakten at dette skal formidles til de som skal utføre oppdraget. Det anbefales i tillegg at varslingsrutinene gjøre tilgjengelig for de innleide arbeidstakerne ved at de publiseres på kommunens hjemmeside.

4. Vurdere etablering av en egen strategi og handlingsplan for å bedre ytringsklima i kommunen

I handlingsplanen for arbeidsmiljø 2022-2023 er følgende nevnt om ytringsklima:

«Godt ytringsklima er positivt for den enkelte arbeidstaker og arbeidsmiljøet. Det skal jevnlig gjennomføres opplæring i ytringsklima til ansatte og ledere.»

Det vises videre til kommunens kommunikasjonsstrategi 2021 - 2025, kapittelet om ytringsfrihet, første avsnitt:

“Kommunikasjon er vesentlig for å involvere og engasjere til deltakelse og samarbeid både blant medarbeidere, innbyggere og andre interessenter. Kommunikasjonsstrategien er bygd på grunnlovens paragraf 100 som slår fast retten til å ytre seg. Kommunens informasjonsplikt omtales også i følgende lover:...”

Og siste avsnitt:

“Ytringsfrihet er grunnleggende i kommunikasjon og i arbeidet med å videreutvikle et godt ytringsklima i Karmøy kommune. Arbeidstilsynet definerer ytringsklima som resultat av psykologisk trygghet og ytringseffektivitet, det vil si nytten av å si i fra. Det skal legges til rette for at ansatte og innbyggere enkelt kan si i fra i Karmøy kommune.”

Arbeidsgruppen anbefaler at forslaget fra forvaltningsrevisjonsrapporten om egen strategi for ytringsklima blir innlemmet ved revideringen av kommunes kommunikasjonsstrategi.

I handlingsplan for arbeidsmiljø 2022-2023 er ytringsklima et eget punkt. Ved evaluering av planen anbefaler arbeidsgruppen at det legges til at de «Ni bud for arbeidstakere og lederens ni bud» fra NOU 2022:9 «En åpen og opplyst samtale» gjennomgås av den enkelte arbeidsmiljøgruppe.

Ytringsvett på jobb, ni bud for arbeidstakere:

1. Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon og internasjonale konvensjoner gir deg ytringsfrihet. Denne ytringsfriheten gjelder også når du er på jobb.
2. Ytringsfrihet skal bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale. Meninger og fakta om faglige og administrative spørsmål er viktig for en slik opplyst samtale, også dersom arbeidsgiver oppfatter disse som uønskede eller uheldige.
3. Selv om arbeidsgiver har styringsrett, kan vedkommende ikke bestemme hva eller hvordan du skal ytre deg.
4. Som ansatt har du en ulovfestet plikt til å opptre lojalt og ikke påføre arbeidsgiver unødvendig skade. Andre bestemmelser som begrenser din ytringsfrihet, er bl.a. lovbestemt taushetsplikt, sikkerhets- og konkurransehensyn. Disse begrensningene skal alltid vurderes opp mot ytringsfriheten.
5. Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver legge til rette for et godt yringsklima. Be om opplæring i ytringsfrihet når arbeidsgiveren din informerer om lojalitetsplikt og omdømmeansvar.
6. Arbeidsgiver bestemmer hvem som kan uttale seg om hva på vegne av virksomheten.
7. Lojale arbeidstakere bruker sin kompetanse til å berike samfunnsdebatten.
8. Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen har en særlig sterk beskyttelse. Sett deg inn i bestemmelsene som gjelder for varsling.
9. Snakk gjerne fra levra, men la budskapet gå om hjernen og hjertet før du formidler dem

Lederens ni bud

1. Du skal kjenne lovgivning og rettspraksis som regulerer arbeidstakeres ytringsfrihet.
2. Du skal huske at ytringsfriheten er grunnlovsfestet, og i konkrete saker selv demonstrere at du er lojal til dine medarbeidere og grunnprinsippet for ytringer.
3. Du skal informere og gi opplæring også om arbeidstakerens ytringsfrihet dersom du informerer om styringsretten, lojalitetsplikt til virksomheten og den enkeltes omdømmeansvar.
4. Du har som leder, også etter arbeidsmiljøloven, et spesielt ansvar for å skape en god yringskultur. En lav terskel for å ytre seg skaper en tillitskultur som kan forhindre at problemer vokser til varslingssaker eller unødige konflikter.
5. Du skal respektere at arbeidstakeren er en demokratisk borger som på egne vegne har rett til å delta i den offentlige samtalen. Lojale arbeidstakere bruker kompetanse tilegnet på arbeidsplassen til å berike samfunnets ordskifte. De viser lojalitet også når de fremmer forslag, motforestillinger og kritikk.
6. Du skal bruke kommunikasjonsavdelingen til beste for offentligheten, for eksempel ved åpenhet, raus tilgjengeliggjøring av informasjon og mer offentlighet enn det lovverkets minimumskrav forutsetter for offentlige eller private virksomheter.
7. Du skal unngå at en samtale med en medarbeider om offentlige ytringer kan oppfattes som en represalie.
8. Du kan gjerne gi støtte til arbeidstakere som står i et krevende offentlig ordskifte.
9. Du skal være varsom med å gi en jobbsøker negativ vurdering ut fra offentlig engasjement eller aktivitet i sosiale medier.

6 Kompetanse

I ytringskommisjonens rapport NOU 2022:9, kap.15.6.3.1 vises det til verdien av kunnskapsheving og kampanjer:

«Det kanskje viktigste forbedringspotensialet for ytringskulturen i arbeidslivet, er økt kunnskap og bevissthet. Dette handler om å være bevisst hvor viktig det er å formidle faglig kunnskap, erfaringer og innsikt fra arbeidslivet. Videre handler det om kunnskap om hvor grensene faktisk går for hva man kan ytre seg om og hvordan...» Rapporten viser at det foreligger betydelig usikkerhet om disse grensedragninger, både fra arbeidsgivers og arbeidstakers side. Det er derfor behov for mer opplæring i ytringsklima: *«...At langt ifra alle mener det bør være stort rom for å ytre seg fritt i arbeidslivet, tyder også på en manglende forståelse for hvorfor ytringsfrihet er viktig. Kommisjonen mener derfor det er et sterkt behov for mer kunnskap, opplæring og trening i ytringsfrihet og forhold som påvirker denne. Arbeidsgivere og ledere har et særlig ansvar for dette. Det gjelder blant annet kunnskap om avveiningen mellom ytringsfriheten og den ulovfestede lojalitetsplikten i et arbeidsforhold, samt taushetspliktsbestemmelser og unntak fra taushetsplikten.»*

6.1 Gjennomførte tiltak - kompetanse

1. Kurs

I mandatet og anbefalingen fra forvaltningsrevisjonsrapporten står det at kommunen skal få på plass et kurs (web) for alle ledere med personalansvar rundt temaet arbeidsmiljø og ytringsklima, samt vurdere å lage et kurs for alle ansatte til bruk på personalmøter om temaet ytringsklima.

I 2020 fikk alle ledere og personalrådgivere tilbud om kurs i håndtering av varsel om kritikkverdige forhold. Kurset hadde både en presentasjonsdel og en oppgavedel. Hovedutvalg administrasjon vedtok revidert reglement og rutiner i mai 2020 og fikk da samtidig en gjennomgang av disse.

Planen var etter dette å ha årlige kurs i varsling av kritikkverdige forhold. Dette både for nye ledere og personalrådgivere, men også for de som ønsket repetisjon. Grunnet pandemien stoppet dette noe opp. Kursrekken er nå startet opp igjen og første kurs etter pandemien ble gjennomført i juni 2022. Ytringsklima utgjorde en stor del av kurset i 2022. Det planlegges nå for å ha to kurs i året.

Videre er det laget en powerpoint-presentasjon om varsling av kritikkverdige forhold som er formidlet ut til alle lederne, samt ligger på kommunens intranettside. Dette slik at lederne kan ha gjennomgang om varsling og varslingsrutiner i sine personalmøter og slik at de ansatte selv har denne informasjonen lett tilgjengelig. Selve varslingsrutinene og prosedyrene ligger også på intranettet og i kommunens forbedringssystem (Compilo).

Videre er varsling nå lagt inn som en del av det digitale ansattkurset (KS læring).

2. Lederutviklingsprogrammet

Ytringsklima har vært tema to ganger i lederutviklingsprogrammet. Først på samling 1 som ble gjennomført på Stord. Temaet ble gjennomgått i plenum før det ble videre diskutert i de ulike læringsgruppene. Følgende spørsmål ble diskutert i gruppene:

- Hva er et godt ytringsklima?
- Hva er viktig for ledere å fokusere på/huske i arbeidet med å utvikle og etterleve et godt ytringsklima?

Etter alle planlagte samlinger i lederutviklingsprogrammet var avholdt, ble det gjennomført en fellessamling i Karmøy kino hvor professor Øyvind Kvalnes og Kulturkompaniet tok opp temaet "Ytringsklima på jobb".

6.2 Forvaltningsrevisjonens foreslåtte tiltak

- Vurdere andre arenaer hvor ytringsklima kan inngå som tema
- Følge opp at ytringsklima, ytringsfrihet og varsling blir tema på alle introduksjonskurs for nyansatte og opplæringstiltak for ledere
- Vurdere å etablere buddy-ordning for ledere med personalansvar om håndtering av ytringsfrihet, varsling og ytringsklima

6.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

1. Vurdere andre arenaer hvor ytringsklima kan inngå som tema

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at ytringsklima er et tema på personalmøter, i arbeidsmiljøgruppene, møter med de tillitsvalgte og vernetjenesten og lignende. Ved opplæring av ansatte og ledere foreslår arbeidsgruppen at ytringsklima inkluderes som tema.

2. Følge opp at ytringsklima, ytringsfrihet og varsling blir tema på alle introduksjonskurs for nyansatte og opplæringstiltak for ledere

Introduksjonskurs for nyansatte gjennomføres per dags dato som et digitalt kurs.

Varslingstemaet er ivarettatt i dette kurset, men det er behov for å gjennomgå kurset med tanke på ytringsklima og ytringsfrihet.

Som nevnt tidligere i rapporten har det de siste årene vært gjennomført lederutviklingsprogram for alle ledere hvor tema ytringsklima var sentralt. Arbeidsgruppen anbefaler at det regelmessig gjennomføres opplæring av nye ledere hvor ytringsklima er et sentralt tema.

3. Vurdere å etablere buddy-ordning for ledere med personalansvar om håndtering av ytringsfrihet, varsling og ytringsklima

Arbeidsgruppen anbefaler at det i det videre arbeidet med lederutviklingsprogrammet sees på muligheten for å bruke de etablerte læringsgruppene fra programmet for å skape nye arenaer for ledere å diskutere ytringsklima og ytringsfrihet. I håndtering av varsel om kritikkverdige forhold anbefaler arbeidsgruppen at dersom leder er behandlingsansvarlig for varslingssaken, involverer personal på et tidlig tidspunkt i saksbehandling.

7 Undersøkelser/intervjuer

Undersøkelser/intervjuer: Gjennomføre arbeidsmiljøundersøkelser gjennom intervjuer for å forstå hvilke faktorer som påvirker ytringsklimaet i kommunen, og foreslå tiltak som kan bedre ytringsklimaet. Lage mandat til ekstern gruppe og iverksette arbeidet.»

7.1 Medarbeiderundersøkelse

7.1.1 Prosess

Forvaltningsrevisjonsrapporten anbefalte at det ble gjennomført egne og mer detaljerte arbeidsmiljøundersøkelser.

Arbeidsgruppen valgte å følge opp dette ved å gjennomføre kvalitative undersøkelser. Det ble gjennomført intervjuer med 22 arbeidstakere fra alle deler av organisasjonen.

Formålet med intervjuene var å finne ut:

- faktorer som hindrer et godt ytringsklima,
- faktorer som fremmer et godt ytringsklima,
- dersom en opplever et dårlig ytringsklima; skyldes frykt eller at det ikke nytter å si fra?
- hva medarbeiderne selv mener kan gjøres for å fremme et godt ytringsklima.

Arbeidsgruppen startet med å gjøre et utvalg av arbeidsplasser. Formålet var å sikre en bredde i intervjuobjektene hvor alle etatene ble representert. Ettersom det kun ble foretatt intervjuer av 22 ansatte, vil ikke intervjuene kunne sies å være et representativt utvalg. Hensikten var imidlertid å gjennomføre kvalitative undersøkelser, istedet for kvantitative undersøkelser.

Arbeidsgruppen fordelte de valgte virksomhetene mellom seg og inviterte seg inn på personalmøtene deres for presentasjon av oppdraget. Målet var at ansatte meldte seg frivillig som intervjuobjekter, der hvor det ikke skjedde ble det gjennomført loddtrekning. Det ble plukket ut ca 3 ansatte per arbeidsplass. Arbeidsgruppen ønsker å takke de som valgte å delta til intervju. Tilbakemelding fra enkelte av intervjuobjektene er at det kan være uheldig at de som melder seg frivillig til intervju er de som ellers også ytrer seg på arbeidsplassen. Arbeidsgruppen ser at dette kan være en svakhet med undersøkelsen.

7.1.2 Resultater

Som nevnt tidligere er det ikke intervjuet et representativt utvalg. Arbeidsgruppen har derfor valgt å ikke gjengi antall respondenter som har ytret seg i forhold til flere av temaene under. Respondenter som svarte om ytringsklimaet er trygt/utrygt og på om det nytter å si fra eller ikke, gjenspeiler ikke hvor mange arbeidstakere som mener dette i kommunen. To av respondentene sa at de opplevde ytringsklimaet som utrygt, altså at de fryktet at det ville få negative konsekvenser for dem å ytre seg. Dette viser at flesteparten av respondentene mener det er trygt å ytre seg og at de har en arena hvor de kan ytre seg. Videre mener ca 40% av respondentene at det hadde liten hensikt å ytre seg, siden det de sa uansett ikke ble tatt hensyn til/fikk noen følger. Videre opplyser ca 40% at de ikke får tilbakemelding på sine forslag/ytringer.

Leder

Varierende opplevelse av ytringsklima på samme arbeidsplass med samme leder.

Intervjuene viser at opplevelsen av arbeidsmiljøet er individuelt. På en og samme arbeidsplass kan arbeidsmiljøet oppfattes helt ulikt. En medarbeider kan beskrive arbeidsmiljøet som svært positivt, mens en annen svært utfordrende. Som forvaltningsrevisjonsrapporten viser til, sier også flere av intervjuobjektene, at det er lett for ledere å tro at de legger til rette for et godt

ytringsklima, fordi flere av arbeidstakerne faktisk opplever et godt ytringsklima og ytrer seg aktivt. Det kan da være vanskelig å oppdage at det er andre arbeidstakere som opplever ytringsklimaet som dårlig og som ikke ytrer seg.

Tilbakemeldinger

Flere av intervjuobjektene sier at det ikke er gitt tilbakemeldinger på f. eks forslag eller gitt svar på spørsmål de har stilt leder. Arbeidsgruppen tror imidlertid at lederne i enkelte tilfeller vil være av en annen oppfatning. Dette viser viktigheten av god kommunikasjon og herunder sikre at de ansatte opplever å ha fått tilbakemelding eventuelt blir gjort oppmerksom på at det ikke vil bli gitt ytterligere tilbakemelding. Eksempelvis dersom den ansatte har kommet med et forslag og leder svarer at dette var et bra forslag som hen vil undersøke nærmere. Her vil den ansatte kunne forvente ytterligere tilbakemelding, men hvor leder opplever at hen har gitt tilbakemelding.

Leders evne til å lytte.

Respondenter tar opp leders manglende evne til å lytte. Årsaken til dette oppgis å være:

- mangel på fagkunnskap. Den ansatte arbeider gjerne med noe som leder ikke har god kunnskap om og den ansatte opplever at leder enten ikke har vilje eller evne til å sette seg inn i fagfeltet, og leder klarer derfor ikke å forstå utfordringen den ansatte står i.
- mangel på nærledelse. Respondenter peker på utfordringen i at leder ikke har kunnskap om arbeidsplassen fordi de arbeider på et annet sted eller på et annet tidspunkt enn de ansatte.

Respondenter oppgir at leder er for opptatt av egne utfordringer til å være i stand til å lytte til deres utfordringer. Dersom de går til leder med et problem, blir de møtt med lederens egne problemer og går ut igjen fra leders kontor uten å ha fått drøftet sin utfordring.

Respondenter opplyser at de har opplevd at leder er blitt sint, har hevet stemmen, har svart kvast, kjeftet og/eller smelt med kontordøren. De opplyser også at enkelte ledere ikke beklager adferden sin i disse tilfellene. Ansatte har fått beskjed at de oppleves som negative når de tar opp utfordringer.

Arenaer

Respondenter har arena for å ytre seg, som medarbeidersamtaler og personalmøter. De kan også oppsøke leder på kontoret eller på telefon. Likevel opplever de at personalmøtene er organisert på en slik måte at det ikke er en reell arena for ytringer. Største delen av tiden brukes til informasjon, og det er satt av lite tid til samtaler og debatt om faglige- og arbeidsmiljørelaterte saker. De opplyser at det sjelden er lagt opp til samtaler i mindre grupper og metoder som tar sikte på å involvere samtlige arbeidstakeres syn på sakene på personalmøtene.

Kollegaer

Respondenter oppgir kollegers adferd som årsak til utfordringer i ytringsklimaet på arbeidsplassen. Noen steder handler dette om faglig uenighet/profesjonskamp. Andre steder handler det mer om en krass adferd, måten en snakker på eller hvordan en møter kollegaer.

Respondenter opplever at ytringer fra enkelte medarbeidere blir behandlet på en bedre måte enn ytringer fra andre. Det oppleves som at hvem ytringen kommer fra er viktigere enn hva den inneholder av informasjon.

Respondenter opplyser om uklare ansvarsforhold. Når de tar opp problemer de oppfatter som lederens ansvar, så får de beskjed om å ordne opp selv.

7.1.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

Varierende opplevelse av ytringsklimaet:

Ledere må gjøres oppmerksomme på at det kan være ulike oppfatninger av ytringsklimaet i samme arbeidsmiljø. For at lederne skal bli gjort kjent med det, kan det være nyttig at spørsmål om ytringsklima inngår i videre arbeidsmiljøundersøkelser. Arbeidsgruppen anbefaler at det gjennomføres slike undersøkelser innen kort tid.

Arenaer:

Personalmøte er en viktig arena for meningsutveksling på arbeidsplassen. Arbeidsgruppen anbefaler at det blir mindre fokus på informasjon og mer fokus på drøfting og utvikling i personalmøtene. Dette ved at det legges opp til samtaler i mindre grupper og metoder som tar sikte på å involvere samtlige arbeidstakere f. eks ved bruk av IGP-metoden.

Tilbakemeldinger:

Ledere må påse at de ytringer som er ytret blir fulgt opp med tilbakemelding til den det gjelder. God kommunikasjon i slike saker kan hindre at saker eskalerer.

Leders evne til å lytte:

Det hører med til godt lederskap å være en aktiv og engasjert lytter. Det å lytte til hva en annen har å si er noe mer enn bare å høre etter. Lytting er en aktiv handling, noe som gjerne krever høy grad av konsentrasjon. Det er bortimot umulig å lytte mens du er fokusert på andre ting. Det vil selvsagt være situasjoner som påvirker i hvilken grad leder har mulighet til å løsrive seg fra sine arbeidsoppgaver. I slike situasjoner kan det være en fordel å avtale en samtale på et senere tidspunkt. Det er viktig at den ansatte ikke opplever å bli avvist i slike tilfeller.

Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidsmiljøundersøkelser, hvor ytringsklima er et tema, gjennomføres. Dersom virksomheter får lav skår, skal det iverksettes tiltak for å bedre ytringsklimaet. En aktivt lyttende leder er nysgjerrig, og graver etter flere detaljer i det den andre snakker om:

- Har jeg forstått deg riktig når jeg oppfatter at du mener a, b og c?
- Hva mer skjedde? Hvordan utviklet det seg videre?
- Hvilke andre ting synes du er viktig?
- Hva tror du bør gjøres videre?

Slike spørsmål er med på å markere at det er den andre som er hovedperson og vil være til hjelp for leder å bedre sin evne til å lytte til sine arbeidstakere.

Leder og ansatte:

Kulturen på arbeidsplassen påvirker hvordan ansatte føler og fortolker det som skjer rundt seg, og vil videre påvirke ytringsklimaet. På arbeidsplasser preget av trygghet vil de ansatte i større grad tørre å si ifra og delta aktivt i arbeidsrelaterte saker. Arbeidsgruppen anbefaler at det i det videre arbeidet med å utvikle reelle arenaer for å ytre seg, også fokuseres på psykologisk trygghet, herunder fokusere på å bygge fellesskap hvor en møter hverandre med respekt og åpenhet.

7.2 Ekstern undersøkelse av tidligere varslere

7.2.1 Bakgrunn og mandat

Karmøy kommune inngikk avtale med Arbeidsmiljøspesialistene om å gjennomføre undersøkelse av hvordan tidligere varslere har opplevd det å varsle, jf. Kommunestyrets vedtak punkt 5.

I forbindelse med utvelgelsen av tidligere varslere var det en svakhet at man i kommunen ikke har hatt en sentral oversikt over tidligere varslingsaker, samlet på et sted. Personalsjefen rådførte seg derfor med etatene for å finne frem til kandidater. Arbeidsgruppen valgte 8 ulike varslingsaker.

Hovedverneombudet fikk i oppdrag å ta kontakt med disse syv kandidatene for å undersøke om de ønsket å la seg intervju av ekstern aktør (Arbeidsmiljøspesialistene). Dette fordi det ble ansett som hensiktsmessig at en nøytral representant fra kommunen var den som tok først kontakt med varslerne. Det å stå i en varslingsak vil i seg selv ofte kunne være krevende, og det å bli kontaktet i etterkant av endt varslingsak vil kunne virke opprivende og overveldende for tidligere varslere. Hovedverneombudet avklarte da om Arbeidsmiljøspesialistene kunne kontakte vedkommende for videre gjennomføring av intervjuene. Det ble presisert at det var opplevelsen av det å varsle som var gjenstand for intervjuet og ikke en mulighet for "omkamp" av selve varslingsaken. Det ble også presisert at det var frivillig å delta og at man ville bli anonymisert i rapporten. Av disse åtte, fikk hovedverneombudet kun kontakt med 5 av varslerne. 4 av disse valgte å stille til intervju.

Rådmannens lederlag fikk intervjuguiden til gjennomlesning og godkjenning av Arbeidsmiljøspesialistene i forkant av gjennomføringen av intervjuene.

Etter at Arbeidsmiljøspesialistene hadde gjennomført intervjuene med de fire tidligere varslerne fremla de resultatene fra intervjuene i en rapport. Rapporten er vedlagt i sin helhet, under følger en kort oppsummering.

7.2.2 Arbeidsmiljøspesialistenes rapport

7.2.2.1 Rapportens innledning/Bakgrunn og overordnede rammer for undersøkelsen

Oppdraget som ble gitt til Arbeidsmiljøspesialistene var å få kartlagt hvordan ansatte i kommunen har opplevd det å varsle og de erfaringer de har hatt med dette. Det ble avtalt at det skulle intervjues fem ansatte og at resultatene fra intervjuene skulle sammenfattes i en rapport hvor man oppsummerer de svar som fremkommer av intervjuene. Dette i samsvar med

utarbeidet mandat og intervjuguide.

7.2.2.2 Arbeidsmiljøspesialistenes betraktninger og konklusjoner

Arbeidsmiljøspesialistene viser til at det i undersøkelsen kun ble gjennomført samtale med fire personer, noe som er én mindre enn det som var utgangspunktet for undersøkelsen. De påpeker videre at et slikt begrenset materiale gjør det vanskelig å si noe generelt om å varsle i Karmøy kommune «å generalisere ut fra fire personers erfaringer med å ha varslet til å si noe generelt om hvordan det har vært og er for ansatte å varsle i kommunen må derfor gjøres med forsiktighet».

Undersøkelsene viser også at intervjuobjektene har hatt meget forskjellig erfaring og opplevelse av det å varsle «mens to av intervjupersonene generelt har gode og positive erfaringer med det å varsle, er det to intervjupersoner som generelt beskriver at varslingen fikk negative konsekvenser for dem». De to som opplevde negative konsekvenser av å varsle har sluttet i kommunen, mens de to som har hatt positiv erfaring med å varsle fortsatt er ansatt i kommunen.

Personene som valgte å slutte, gjorde dette som følger av det ubehaget de opplevde i etterkant av varslingen. De to andre personene, som ennå er tilsatt i kommunen, har som nevnt derimot god erfaring med å ha varslet om det de anså som kritikkverdige forhold, og har hatt gode erfaringer med kommunens håndtering.

Arbeidsmiljøspesialistene viser imidlertid likevel til at man tross få intervjuobjekter og særs ulik erfaring med varsling, kan man trekke frem noen læringspunkter som kan være nyttige for det videre forbedringsarbeidet i kommunen i forbindelse med varslingssaker.

1. Alle intervjuobjektene har diskutert forholdet med enten leder, leders leder/leder høyere opp i kommunen eller egen tillitsvalgt.
2. Alle har blitt oppmuntret til å gi beskjed om det de har observert og registrert.
3. Det er noe usikkerhet rundt om det som blir meldt er å anse som et varsel eller ikke, samt hva det eventuelt betyr i det videre arbeidet. Dette fremgår tydelig i rapporten ved at det vises til at «én får beskjed om å skrive «bekymringsmelding» og ikke varsle, én får beskjed om at det ikke er nok dokumentasjon for at det er et varsel, én får beskjed at det er opp til øverste leder å bestemme om saken er å anse som et varsel, og én vet ikke at hen har varslet før hen får informasjon om at kommunen anser det som ble fremlagt på et møte er å anse som et varsel.»

Det fremstår altså som uklart både for leder og tillitsvalgt om det er tale om varsel eller ikke. Rapporten viser imidlertid til at de fire sakene sprer seg over flere år og at det derfor er vanskelig å si om dette gjenspeiler dagens kunnskapsnivå vedrørende varsling; «disse fellesopplevelsene som intervjupersonene her har, kan imidlertid tyde på at ledere og tillitsvalgte bør få bedre kjennskap til kommunens prosedyrer for hvordan en skal håndtere varsler, hva som er varsling og hvordan en bør gå frem i slike saker».

4. Et funn fra rapporten er at varslingsbegrepet i seg selv skaper en del forvirring. Dette ved at intervjuobjektene ikke nødvendigvis anser seg selv som varsler når de melder fra om problematiske ting med arbeidsmiljøet som de mener noen bør ta tak i. Det er da den som mottar meldingen som anser det som et varsel eller viser til at vedkommende må fremsette et varsel.

Rapporten viser også til at i noen tilfeller virker forholdet kjent, men at forestillingen er at man trenger at noen «varsler» før leder tar tak i saken. Rapporten viser til at man kan få et inntrykk av at man trenger at «noen varsler» for å kunne gjøre noe med et problematisk forhold.

Arbeidsmiljøspesialistene advarer mot en tanke om at «varsling» er den eneste måten man kan håndtere problematiske arbeidsmiljøer på. Slik sett kan det virke som en leder skyver den ansatte foran seg. Dette kan også skje dersom den ansatte ber om råd i saker som oppleves som problematiske eller i forhold til observasjoner som de har gjort. Ved at leder opplever dette som et varsel kan den ansatte måtte fronte vanskelige problemstillinger og saker. I rapporten vises det til at man kan ende opp som «varsler» uten at man selv hadde det som intensjon, samt at man føler at man må stå fram som varsler i saker der de faktiske forhold allerede er kjent for flere.

7.2.3 Arbeidsgruppens anbefalinger/betraktninger på bakgrunn av rapporten

Slik som nevnt av Arbeidsmiljøspesialistene, er det en stor svakhet i deres rapport at det kun ble gjennomført intervjuer med fire personer. Av disse fire er det to med positiv opplevelse av å varsle, mens de to andre har negativ opplevelse av å varsle. I rapporten til arbeidsmiljøspesialistene har ikke selve innholdet i varselet vært gjenstand for behandling, fokuset har vært på varslers opplevelse av å varsle. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at hva det varsles om og om varsler har en opplevelse av å stå alene om varselet, har stor betydning for hvordan man opplever å varsle.

Arbeidsmiljøspesialistenes sin rapport støtter opp om medarbeiderundersøkelsen arbeidsgruppen gjennomførte. Det er forskjellige oppfatninger av hvordan arbeidsmiljøet og ytringsklimaet på en arbeidsplass er. Det er behov for å bevisstgjøre lederne i hvordan arbeidsmiljøet og ytringsklimaet oppfattes av deres ansatte, og hvordan det kan bedres. Arbeidsmiljøspesialistenes rapport støtter opp om tidligere anbefalinger fra arbeidsgruppen, slik som:

- Arbeidsmiljøundersøkelser - det er behov for jevnlige undersøkelser av arbeidsmiljøet og ytringsklimaet på den enkelte arbeidsplass
- Kompetanseheving: Alle aktørene i varslingssaker trenger opplæring, både arbeidstakere, verneombud, tillitsvalgte og ledelsen.
- Begrepsforståelse: Det er behov for tydeliggjøring av hva avvik og varsling er og hva som skiller dem.

8 Avsluttende kommentar

Rapportens anbefalinger viser til at det fortsatt gjenstår en del arbeid med å bedre ytringsklimaet i Karmøy kommune. Arbeidsgruppen har pekt på flere forbedringspunkter, noen enklere å implementere enn andre. Den gjennomførte medarbeiderundersøkelsen viser at det er ulik opplevelse av ytringsklimaet. Arbeidsgruppen ønsker å berømme de 22 ansatte som stilte til intervju, samt de fire varslerne som stilte til intervju hos Arbeidsmiljøspesialistene. Disse samtalene viser at det er behov for videre arbeidsmiljøundersøkelser, dette for å jobbe aktivt for å bedre ytringsklimaet på den enkelte arbeidsplass. Det er viktig at ledere har fokus på ytringsklima for å sikre en kultur preget av åpenhet og respekt, hvor de ansatte har arenaer for å ytre seg, og hvor ytringer blir verdsatt og møtt på en konstruktiv måte. Arbeidet med en god ytringskultur er noe som det må jobbes kontinuerlig med, både for å utvikle og bevare.