

SLADDER

simonsen
vogt wiig

FREDRIKSTAD KOMMUNE
MOTTATT AV FREDRIKSTAD BYARKIV

04 MAI 2018

2018/8501

Rapport til Fredrikstad kommune

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS

1. mai 2018

www.svw.no

RAPPORT

FRA

ADVOKATFIRMAET SIMONSEN VOGT WIIG AS

TIL

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Innhold

DEL I	INNLEDNING	6
1	Sammendrag av hovedfunn – konklusjoner	6
2	Om prosessen	7
2.1	Formannskapetets vedtak	7
2.2	Kontrakt mellom Simonsen Vogt Wiig og Fredrikstad kommune	8
2.3	Mandat for granskningen	8
2.3.1	Skriftlig mandat	8
2.3.2	Simonsen Vogt Wiigs forståelse av mandatet	9
2.4	Organisering og gjennomføring av granskningen	10
2.4.1	Granskningsteamet	10
2.4.2	Granskningens omfang	10
2.4.3	Prinsipper og arbeidsmetoder	11
2.4.3.1	Særlig om granskernes uavhengighet	12
2.4.3.2	Betydningen av at Varslerne ikke har ønsket å bidra i granskningen	14
2.4.4	Kontradiksjon	14
2.4.5	Kildebruk, bevisvurdering og beviskrav	15
2.5	Granskningens innledende fase	16
2.5.1	Retningslinjer og informasjonsbrev	16
2.6	Intervjuer	16
DEL II	SAKENS FAKTUM	18
3	Overordnet om RTD – virksomheter og persongalleri	18
4	Gjennomgang av sakens faktum	18
4.1	Bakteppe	18
4.2	Innledning – Varsler 1 og Varsler 2s varslinger	18
4.3	Varsler 1	19
4.3.1	Innledning	19
4.3.2	Helt kort om anleggsbidragsmodellen og ansvaret for den i RTD i 2012	19
4.3.3	Perioden desember 2011 til mai 2012 – Varsler 1s befatning med anleggsbidragsmodellen	20
4.3.4	Mai 2012 – Varsler 1, Varsler 2 og Leder Prosjektadministrasjon deltar på kurs om anleggsbidragsmodellen	20
4.3.5	November 2012 – Varsler 1 varsler for første gang om anleggsbidragsmodellen	21
4.3.6	November 2012 – Varsler 2 viser til Varsler 1s bekymringsmelding	21
4.3.7	Desember 2012 – møte avholdes mellom Varsler 1, Varsler 2, Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon	21
4.3.8	Desember 2013 – Varsler 1 varsler for andre gang om anleggsbidragsmodellen	23
4.3.9	August 2014 til april 2015 – ØKR gjennomfører forvaltningsrevisjon og avgir rapport	23

4.3.10	April 2015 – informasjonsmøte i RTD om ØKR-rapporten.....	26
4.3.11	April 2015 – avtale om endring av stilling for Kommunalsjef RTD.....	27
4.3.12	April til august 2015 – maildialog og møte mellom Varsler 1 og Rådmann 2/Ordfører.....	27
4.3.13	April 2015 – Varsler 1 sier opp sin stilling.....	35
4.3.14	August 2015 – Varsler 1 ber om innsyn i advokat [Navn]s vurdering.....	35
4.3.15	Høst 2015 til høst 2016 – Varsler 1 fremmer diverse innsynsbegjæringer om anleggsbidragsmodellen.....	35
4.3.16	Juli 2016 – dialog mellom Varsler 1 og Rådmann 2 om møter.....	36
4.3.17	Februar 2016 – mail fra Varsler 1 til Ordfører.....	37
4.3.18	Høsten 2016 – varsling til Kontrollutvalget i Fredrikstad kommune og etterfølgende rapport fra ØKR.....	37
4.3.19	Kort om Skatt østs vedtak vedr. anleggsbidragsmodellen.....	38
4.4	Varsler 2.....	39
4.4.1	Innledning.....	39
4.4.2	Perioden 2005 til november 2012.....	39
4.4.3	November 2012 – første varsling.....	40
4.4.3.1	Innledning.....	40
4.4.3.2	Innholdet i første varsling - sammenfatning.....	40
4.4.3.3	Innholdet i første varsling – nærmere gjennomgang.....	41
4.4.4	November 2012 til januar 2013 – kommunens oppfølging av første varsling.....	42
4.4.5	Januar 2013 – anonymt varsel om arbeidsmiljøet i RTD.....	43
4.4.6	Mai 2013 – Varsler 2 har møte med Rådmann 1.....	44
4.4.7	Juni 2013 – Kommunalsjef RTD avholder møte med Varsler 2.....	44
4.4.8	August 2013 – Kommunalsjef RTD avholder møte med Varsler 2.....	46
4.4.9	September 2013 – andre varsling.....	47
4.4.9.1	Innholdet i andre varsling - sammenfatning.....	47
4.4.9.2	Innholdet i andre varsling – nærmere gjennomgang.....	47
(a)	Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 2-5, jf. § 2-4.....	47
(b)	Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 4-3.....	47
(c)	Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 3-6.....	48
(d)	Påstand om brudd på barnekonvensjon, likestillingslov og mer.....	48
4.4.10	Oktober og november 2013 - Rådmann 1 følger opp andre varsling.....	48
4.4.10.1	Innledning.....	48
4.4.10.2	Oktober 2013 – første møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2.....	48
4.4.10.3	Oktober/november 2013 – samtale(r) mellom Rådmann 1 og Kommunalsjef RTD.....	49
4.4.10.4	November 2013 – andre møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2.....	49
4.4.10.5	November 2013 – Tekna-tillitsvalgt sender mail til Rådmann 1.....	49
4.4.11	November 2013 – medarbeidersamtale mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2.....	50
4.4.12	November 2013 til januar 2014 – Rådmann 1 foretar ytterligere undersøkelser og vurderer videre vei.....	51

4.4.13	Januar 2014 – tredje møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2	52
4.4.14	Februar og mars 2014 – konkurransegrunnlag for arbeidsmiljøundersøkelse og konfliktløsningsprosess utarbeides	52
4.4.15	Mars 2014 – tredje varsling	53
4.4.16	Mars 2014 – fjerde varsling	53
4.4.17	Mars 2014 – femte varsling	53
4.4.18	Mars 2014 – Rådmann 1 sier opp sin stilling	54
4.4.19	April 2014 – konkurransedokumentene oversendes potensielle tilbydere	54
4.4.20	April 2014 – tilbud inngis i anbudskonkurransen	55
4.4.21	Mai 2014 – Agenda Kaupang velges som leverandør i anbudskonkurransen	55
4.4.22	Mai 2014 – Varslingsutvalget mottar varsling 1-5	55
4.4.23	Mai 2014 – Varsler 2 sier opp sin stilling	56
4.4.24	Mai til juni 2014- arbeidsmiljøundersøkelse gjennomføres	56
4.4.25	Juni 2014 – sjette varsling	57
4.4.26	Juni og juli 2014 – Varslingsutvalgets behandling av varslingsene	57
4.4.27	August 2014 – Agenda Kaupangs endelige rapport foreligger	58
4.4.28	August 2014 – Varslingsutvalget gir tilbakemelding på en rekke av Varsler 2s varslinger	59
4.4.29	September 2014 – Varsler 2 inngir klage til Likestillingsombudet og anfører gjengjeldelse og lønnsdiskriminering på grunn av kjønn	59
4.4.30	Juni 2014 – april 2015 – maildialog mellom Varsler 2 og kommunen vedr. hennes varslinger	60
4.4.31	April til mai 2015 – maildialog mellom Varsler 2 og Rådmann 2/Ordfører	61
4.4.32	Kommunalsjef RTDs tilbakemelding på påstander om negative forhold knyttet til hans lederstil	63
4.5	Innsynsbegjæringer/henvendelser til ansatte	64
4.5.1	Innledning	64
4.5.2	Overordnet om innsynsbegjæringer og kommunens håndtering av disse	64
4.5.3	Varslernes kritikk av ansatte og politikere i kommunen	67
DEL III	SAKENS RETTSLIGE SPØRSMÅL	69
5	Innledning	69
6	Har Varsler 1 og Varsler 2 varslet om "kritikkverdige forhold"?	69
7	Har Varsler 1 og Varsler 2 varslet forsvarlig?	71
8	Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse?	71
8.1	Innledning – oversikt over jussen	71
8.2	Ble Varsler 1 utsatt for gjengjeldelse mens ansettelsesforholdet besto?	74
8.2.1	Innledning	74
8.2.2	Ble Varsler 1 utsatt for gjengjeldelse på møtet i desember 2012?	75
8.2.3	Ble Varsler 1 utsatt for annen gjengjeldelse i den perioden hun var ansatt?	76
8.3	Ble Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse mens ansettelsesforholdet besto?	79

8.3.1	Innledning.....	79
8.3.2	Ble Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse slik hun hevder i klagen til Ligestillingsombudet?.....	79
8.3.3	Ble Varsler 2 utsatt for annen gjengjeldelse i den perioden hun var ansatt?	80
8.3.3.1	Innledning.....	80
8.3.3.2	Foreligger gjengjeldelse?.....	82
8.4	Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse etter ansettelsesforholdets opphør?	84
8.4.1	Innledning – overordnet om jussen	84
8.4.2	Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse etter ansettelsesforholdets opphør?.....	86
9	Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for mobbing eller trakassering?	88
9.1	Innledning – oversikt over jussen	88
9.2	Ble Varsler 1 utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling?	90
9.3	Ble Varsler 2 utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling?	91
10	Konklusjoner.....	91

DEL I INNLEDNING

1 Sammendrag av hovedfunn – konklusjoner

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS ("Simonsen Vogt Wiig") ble i februar 2017 bedt om å vurdere hvorvidt det har forekommet mobbing, trakassering eller gjengjeldelse som en følge av og en reaksjon på varslinger i den seksjon som tidligere het Regulering og Teknisk Drift ("RTD") i Fredrikstad kommune. Undersøkelsen har omfattet varslingssakene til to varslere som i rapporten er betegnet som Varsler 1 og Varsler 2. Varsler 1 varslet om anleggsbidragsmodellen. Varsler 2 varslet om ledelsesmessige forhold i RTD som hadde påvirkning på arbeidsmiljøet.

Simonsen Vogt Wiigs hovedkonklusjoner er:

I spørsmålet om gjengjeldelse foreligger:

- (i) Både Varsler 1 og Varsler 2 har varslet forsvarlig om kritikkverdige forhold, og er beskyttet mot gjengjeldelse i medhold av arbeidsmiljøloven § 2A-2.
- (ii) Arbeidsgivers opptreden etter Varsler 1s varslinger utgjør samlet sett et brudd på forbudet mot gjengjeldelse.
- (iii) Arbeidsgivers opptreden etter Varsler 2s varslinger utgjør samlet sett et brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

I spørsmålet om mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling foreligger:

- (iv) Varsler 1 ble ikke utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingene.
- (v) Varsler 2 ble utsatt for mobbing og trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingene.

Konklusjonene bygger på en vurdering av et skriftlig materiale på nærmere 28.000 sider og intervjuer av et titalls personer.

Nærmere om konklusjonen på punktet gjengjeldelse:

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 1 og Varsler 2 i 2012 begge varslet om kritikkverdige forhold. Varsler 1s varsling angår uttrykkelig mistanke om brudd på to lover (merverdiavgiftsloven og anskaffelsesloven), samt at man holder opplysninger tilbake for bystyret. Varsler 2s varsling inneholder påstander om at måten en leder opptrer på er kritikkverdig og får betydning for arbeidsmiljøet i RTD.

Varsler 1 og Varsler 2 varslet begge internt. Dette var åpenbart forsvarlig.

Når Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at både Varsler 1 og Varsler 2 ble utsatt for gjengjeldelse i arbeidsmiljølovens forstand er dette ikke fordi vi har funnet at enkeltpersoner har foretatt konkrete gjengjeldelseshandlinger, eller at enkeltpersoner eller kommunen villet og bevisst har iverksatt represalier mot Varsler 1 og Varsler 2. Når vi har konkludert med at gjengjeldelse foreligger er det fordi vi har funnet at kommunen som en følge av en serie av kritikkverdige unnlatelser og feilvurderinger er ansvarlig for at Varsler 1 og Varsler 2 ble satt i det som for kommunen var en påregnelig situasjon hvor begge opplevde et forringet arbeidsmiljø.

Når det gjelder Varsler 1 er det Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at den opplevelse Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet, hvor hun følte seg baksnakket, frosset ut, fratatt arbeidsoppgaver, hvor hun etter hvert ble sykemeldt og hvor hun til slutt så seg nødt til å slutte i jobben, ikke var et resultat av ubegrunnede subjektive oppfatninger, men et påregnelig resultat av kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Unnlatelsene består for det første i at kommunen ikke fulgte opp varslingen hennes i 2012. Unnlatelsene består for det andre av at kommunen ikke hadde en fungerende varslingsadresse og ikke fulgte opp varslingen hennes i 2013. Og unnlatelsene består for det tredje i at kommunen ikke ivaretok omsorgsplikten sin i en situasjon hvor det var høy risiko for konkrete gjengjeldeshandlinger. Den opplevelsen Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet i denne situasjonen er et resultat av de kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Når Varsler 1 ble utsatt for dette som en resultat av en rekke kritikkverdige unnlatelser fra kommunen foreligger det gjengjeldelse etter loven.

Når det gjelder Varsler 2 er det også Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at den opplevelse Varsler 2 hadde av arbeidsmiljøet, hvor hun selv uttrykte at hun til slutt måtte velge mellom jobben og helsa, heller ikke er et resultat av ubegrunnede subjektive oppfatninger, men et påregnelig resultat av kritikkverdige unnlatelser og feilvurderinger kommunen må ta ansvaret for. Feilvurderingene og unnlatelsene består for det første av den oppfølging kommunen tok av hennes første varsel i november 2012, hvor det i stedet for å undersøke varselet ble igangsatt en konflikthåndteringsprosess. For det andre består feilvurderingene og unnlatelsene av kommunen aldri realitetsbehandlet eller fattet noen endelig konklusjon på Varsler 2s varslings. Den opplevelsen Varsler 2 hadde av arbeidsmiljøet i denne situasjonen er et resultat av de kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Når Varsler 2 ble utsatt for dette som en resultat av en rekke kritikkverdige unnlatelser fra kommunen foreligger det gjengjeldelse etter loven.

Varslerne har hevdet at kommunen har gjorde prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig og tidkrevende for varslerne og at kommunen bevisst holdt tilbake dokumenter og informasjon. Simonsen Vogt Wiig har ikke funnet at kommunen som en følge av og reaksjon på varslinger har holdt dokumenter eller informasjon tilbake eller at kommunen som en følge av og reaksjon på varslinger har gjort prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig eller tidkrevende. Det foreligger dermed ikke gjengjeldelse i denne sammenheng.

Nærmere om konklusjonen på punktet mobbing og trakassering som en følge av og reaksjon på varslings:

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 1 ikke ble utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av eller en reaksjon på varslingen. Når dette er konklusjonen er det fordi vi ikke har funnet det sannsynlig at Varsler 1 har blitt utsatt for konkrete negative handlinger.

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 2 ble utsatt for mobbing og trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingen. Når dette er konklusjonen er det fordi de samme unnlatelser og feilvurderinger som begrunner gjengjeldelsen har hatt den virkning at det har krenket Varsler 2s verdighet.

2 Om prosessen

2.1 Formannskapets vedtak

Formannskapet i Fredrikstad kommune fattet følgende vedtak 24.11.2016:

- "1. Det igangsettes en granskning av varslerkomplekset i tidligere Seksjon for regulering og teknisk drift i tråd med mandat slik det framkommer under vurderingsavsnittet i saksframlegget.
2. Formannskapet oppnevner et ad hoc-utvalgt for å følge granskningen av varslingskomplekset med to representanter fra opposisjonen og en fra posisjonen. Følgende representanter velgers til å sitte i ad-hoc-utvalget
 Rita Holberg (H) – leder av utvalget.
 Trond Svandal (V).
 Camilla Eidsvold (SV).
3. Det utlyses en anbudskonkurranse for graskningsoppdrag. Beslutning om valg av leverandør for granskningen gjøres av ad-hoc-utvalget.
4. Utgiftene til granskningen finansieres over fritt disposisjonsfond."

2.2 Kontrakt mellom Simonsen Vogt Wiig og Fredrikstad kommune

Anbudskonkurransen ble utlyst i januar 2017. Som Vedlegg 2 til utlysningsteksten fulgte en kravspesifikasjon hvor mandat og beskrivelse av anskaffelsen ble angitt, se pkt. 2.3.1.

Simonsen Vogt Wiig var en av 10 tilbydere og ble i februar 2017 tildelt oppdraget med å undersøke om det hadde forekommet gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering i forbindelse med varslinger av ulike forhold ved Avdeling for Regulering og Teknisk Drift ("RTD") i Fredrikstad kommune. Konsulentavtale basert på statens standard ble undertegnet 9. mars 2017.

2.3 Mandat for granskningen

2.3.1 Skriftlig mandat

I kravspesifikasjonen i anbudsdokumentene er mandatet beskrevet som følger:

"Det skal gjennomføres ekstern granskning for å få kartlagt faktum, det forutsettes ingen juridisk konklusjon. De faktum som fremkommer skal vurderes opp mot Arbeidsmiljølovens bestemmelser for å avdekke om det har forekommet gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering i forbindelse med varslinger av ulike forhold ved RTD."

I den nærmere beskrivelsen under pkt. 2 i kravspesifikasjonen heter det videre:

"Granskningen skal gjelde for de av de omtalte varslene som gjelder påstander om gjengjeldelse, mobbing, trakassering og enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varslingen." Disse sakene er belyst av Østfold kommunerevisjon i deres graskningsrapport "Undersøkelse RTD" kapittel 4, varslingsaker som gjelder RTD, som ble lagt frem for Kontrollutvalget i april 2015 og i Bystyret 30.04.2015. Granskningen skal gjelde for de av de omtalte varslene som gjelder påstander om gjengjeldelse, mobbing, trakassering og enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varslingen. Rapporten omhandler 15 varslinger som er gitt til varslingsutvalget og forhenværende rådmann. Ikke alle omhandler mobbing, trakassering, og gjengjeldelse, vi antar at dette dreier seg om minst 3 ulike personer hvor flere varsel kan ha kommet fra samme varslere. Innretning på undersøkelsen vil være å fremskaffe fakta og eventuelt bevis knyttet opp om disse sakene i tilstrekkelig omfang, for å kunne foreta en objektiv vurdering. Det antas at oppdraget ikke innebærer noen videre materiell undersøkelse-realitetsvurdering av selve innholdet i disse varslingene som er beskrevet i kapittel 4 varslingsaker som gjelder RTD. Undersøkelsen vil dermed gå ut på å kartlegge om de omtalte varslerne har blitt utsatt for en reaksjon i form av gjengjeldelse m.v.

Fordi ØKR-rapporten omhandler flere varslingssaker er det videre relevant å sitere fra sak til bystyret av 20. oktober 2016, som var tatt inn som vedlegg 7 til konkurransegrunnlaget. Her heter det følgende:

"Samtidig med at Skatt Øst sitt varsel om tilbakeføring og korrigering av merverdiavgift ble offentlig, ble det i mediene satt fokus på varslingssaker knyttet til tre tidligere medarbeidere i Seksjon for Regulering og teknisk drift. Bildet av varslingssakene, hvorav kun den ene har direkte tilknytning til anleggsbidragsmodellen (bekymringsmelding og varsel), er ganske sammensatt og for folk flest uoversiktlig. Innholdsmessig dreier det seg bl.a. om påstander om lederstyrt gjengjeldelse, mobbing og trakassering av de tre tidligere ansatte. [...]"

"I lys av den vanskelige og til dels uholdbare situasjonen vi for tiden er oppe i, mener rådmannen at det nå er viktig å få gjort en grundig undersøkelse av varslingskomplekset. Fokus bør settes på påstandene om lederstyrt gjengjeldelse, mobbing og trakassering."

I saksopplysningene til møteboken fra formannskapetets behandling av saken heter det følgende:

"Man anser at granskningen vil omfatte tiden fra varslersakene startet i Seksjon for regulering og teknisk drift, dvs 2010.

I tillegg bør en underveis i prosessen være åpen for at dersom det gjennom granskningen kommer frem nye og tilsvarende forhold fra samme periode evt.tidligere, bør dette også kunne bli sett på.

En slik åpning er også aktuelle på grunn av at varslingsinstituttets email-adresse var ute av funksjon i en ca. 15-måneders periode i 2013/2014. Revisjonen fant gjennom sine undersøkelser i 2015 at minst 3 varslinger ikke var kommet fram til daværende varslingsutvalg."

Bystyrets vedtak om iverksette granskning baserte seg på blant annet på de vurderinger som er gjengitt ovenfor.

2.3.2 Simonsen Vogt Wiigs forståelse av mandatet

Simonsen Vogt Wiig legger til grunn at mandatet innebærer å avdekke om det har forekommet gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering som en følge av og reaksjon på varslinger. Vi skal i den forbindelse undersøke faktum og dernest konkludere på om det foreligger gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2A-2 eller om det foreligger mobbing og/eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varslinger. Vi bemerker i denne sammenheng at vi har lagt til grunn at formuleringen i kravspesifikasjonen om at "*det forutsettes ingen juridisk konklusjon*" må bero på en inkurie fra kommunens side all den tid det samtidig uttrykkelig fremgår at faktum skal vurderes mot arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Varsleren som i vår rapport omtales som "Varsler 1" varslet om anleggsbidragsmodellen. Varsleren som i vår rapport omtales som "Varsler 2" varslet om ukultur og lederstil som medførte dårlig arbeidsmiljø ved RTD. Begge har anført at de har blitt gjengjeldt mot, mobbet og trakassert som en følge av og reaksjon på varslingsene. Mandatet dekker dermed for det første spørsmålet om Varsler 1 og Varsler 2 ble utsatt for slik gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering som en følge av og reaksjon på varslinger.

Mandatet er begrenset til å avdekke om det har forekommet gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering som en følge av og reaksjon på varslinger. Granskningen vil dermed *ikke* innebære noen materiell undersøkelse av innholdet i selve varslene (jf. følgende sitat fra kravspesifikasjonen: "*Det*

antas at oppdraget ikke innebærer noen videre materiell undersøkelse-realistvurdering av selve innholdet i disse varslingsene som er beskrevet i kapittel 4 varslingsaker som gjelder RTD").

Dette innebærer for det første at vi ikke vil undersøke Varsler 1 varslinger om praktiseringen av anleggsbidragsmodellen og forhold knyttet til behandlingen av Varsler 3. Førstnevnte har uansett vært gjenstand for separat behandling både av Østfold kommunerevisjon og Skatt øst og sistnevnte er gjenstand for en separat granskning som foretas av PwC.

Dette betyr for det andre at vi ikke vil undersøke Varsler 2s varsel av november 2012 om at Kommunalsjef RTDs lederstil får betydning for arbeidsmiljøet i RTD. En slik undersøkelse ville under enhver omstendighet bevismessig ha vært svært vanskelig, all den tid forholdet ligger over seks år tilbake i tid og Kommunalsjef RTD ikke lenger innehar stillingen. Dette får også betydning for hvordan rapporten utformes når faktum beskriver, og vi ber leseren allerede nå merke seg dette. I beskrivelsen av faktum vil Varsler 2s påstander om Kommunalsjef RTDs lederstil i stor grad stå uimotsagt, uten at dette på noen måte betyr at Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynliggjort. Det eneste som er sannsynliggjort i denne sammenheng er at Varsler 2 har påstått dette.

Det vi derimot vil undersøke og konkludere på når det gjelder Varsler 2s påstander er om Varsler 2 er utsatt for mobbing, trakassering eller gjengjeldelse – herunder fra Kommunalsjef RTD - som en følge av og reaksjon på at hun varslet.

Varsler 2 har også varslet om gjengjeldelse fra navngitte personer i kommunen i forbindelse med behandling av en privat byggesak. Simonsen Vogt Wiig ble opprinnelig bedt om å undersøke denne påstanden om gjengjeldelse, men det ble senere besluttet at dette likevel ikke skulle være en del av vårt mandat.

I ØKR-rapporten er det referert til mange varsler. Saken som omhandler varslings fra én av disse varslene – omtalt som Varsler 3 – er gjenstand for en separat granskning som foretas av PwC, og denne saken faller således utenfor vårt mandat.

ØKR-rapporten omtaler videre en ansatt som redegjør for en vanskelig arbeidssituasjon. Vår vurdering er for det første at dette ikke er et varsel om kritikkverdige forhold etter loven. For det andre har vedkommende ansatt ikke gitt uttrykk for at hun er utsatt for mobbing, trakassering eller gjengjeldelse som en følge av og en reaksjon på varslinger. Saken faller derfor utenfor vårt mandat.

2.4 Organisering og gjennomføring av granskningen

2.4.1 Granskningsteamet

Granskningen er utført av Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig, under ledelse av advokat (H) og partner Per Arne Damm. I tillegg har advokat og partner Lill Egeland vært helt sentral i arbeidet. Senioradvokat Thorgeir Hole, senioradvokat Trond Erik Kvalsnes og advokatfullmektig Cecilie Rønnevig har bistått på sine spesialområder (forvaltningsrett, arbeidsrett og personvern).

2.4.2 Granskningens omfang

Arbeidet med granskningen har vært særdeles omfattende og vesentlig mer tidkrevende enn opprinnelig forutsatt.

Etter innledende arbeid med planlegging og organisering, ba Simonsen Vogt Wiig medio mars 2017 om å få oversendt alle relevante dokumenter i saken fra Fredrikstad kommune. Ved oversendelser i

mars, mai og juli mottok vi mer enn 1300 sider dokumentasjon via SvarUt som kommunen bruker for digital utsendelse. Dokumentgjennomgangen var svært tidkrevende, da systemet kaster om vedleggene som mottas i en annen rekkefølge enn den de er sendt i. Kommunens arkivansvarlig forklarer dette slik:

"Vi beklager at vedleggene ikke lar seg renummerere og at disse legger seg i uregelmessig orden. Systemfeilen skyldes feil hos leverandør av saksarkivsystemet og ikke Fredrikstad kommune."

I tillegg til de foran nevnte dokumenter, befant det seg et stort antall dokumenter i Fredrikstad kommunes varslingssekretariat. Vi mottok disse i oktober 2017. Samlet dokumentbunke veide rundt 13 kg, og inneholdt flere tusen sider dokumenter. I tillegg til foranstående mottok vi flere tusen sider dokumenter i ulike forsendelser fra Fredrikstad kommune gjennom høsten 2017, i tillegg til flere hundre sider dokumenter fra andre kilder. Det kan også nevnes at vi mottok mer enn 500 sider dokumenter fra kommunens prosessfullmektig i forbindelse med det søksmål Kommunalsjef RTD hadde anlagt mot Fredrikstad kommune.

Som følge av den sterkt forsinkede oversendelsen av dokumenter, var det ikke mulig for oss å påbegynne intervjuer med de relevante personer før i månedsskiftet oktober/november 2017, idet vi også måtte gjennomgå og gjøre oss kjent med de dokumentene som var mottatt, hvorav en betydelig mengde i oktober, jf. foran.

Frist for levering av vår rapport var i henhold til avtalen av 9. mars 2017, 1. juni 2017. Fristen er senere forlenget flere ganger, sist til 1. mai 2018.

PwC v/leder av varslingssekretariatet i Fredrikstad kommune ble ved tilleggsavtale av 9. oktober 2017 gitt i oppdrag å undersøke om det i ePhorte bl.a. lå dokumenter som kunne ha relevans for Simonsen Vogt Wiigs granskning. I brev av 15. november 2017 til Fredrikstad kommune og Simonsen Vogt Wiig opplyste sekretariatslederen at han hadde identifisert et betydelig antall dokumenter som han antok hadde betydning for Simonsen Vogt Wiigs granskning. Som følge av det mottok Simonsen Vogt Wiig ytterligere ca. 2.500 sider nye dokumenter.

Som følge av påstander som har fremkommet om manglende/siling av dokumenter i saken ble det etter begjæring fra Simonsen Vogt Wiig besluttet å foreta gjennomgang og kontroll av servere og utvalgte e-postkasser. Slik gjennomgang ble foretatt av PwC i februar – april 2018, hvorefter en betydelig mengde dokumenter ble oversendt Simonsen Vogt Wiig.

Per 18. april 2018 hadde Simonsen Vogt Wiig mottatt nærmere 28.000 sider dokumenter. Granskningen har pågått fra medio mars 2017 til utgangen av april 2018, dvs. i mer enn ett år. Arbeidet omfatter dokumentgjennomgang, intervjuer med involverte samt rettslige vurderinger. I tillegg har det gjennom store deler granskningsperioden vært omfattende skriftlig korrespondanse med Varsler 1 og Varsler 2, som ikke har vært villig til å stille til intervju eller telefonsamtaler med Simonsen Vogt Wiig.

2.4.3 Prinsipper og arbeidsmetoder

Granskningen er gjennomført i tråd med Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger, vedtatt av Advokatforeningens hovedstyre 4. mars 2011.

Kommunen har uttrykt et ønske om at rapporten skrives på en måte som innebærer at den kan offentliggjøres i sin helhet. Simonsen Vogt Wiig har i den forbindelse sett hen til de føringer som

fremgår av NOU 2009:9 om lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. I særdeleshet har følgende uttalelse fra NOU 2009:9 vært viktig i arbeidet med rapporten:

"Den offentlige interessen tilsier at undersøkelseskommisjonene bør påse at undersøkelsen ikke rammer involverte enkeltpersoner eller foretak unødig hardt. Undersøkelseskommisjonens vurderinger presenteres i undersøkelsesrapporten, og det er kommisjonens ansvar at rapporten ikke gir uttrykk for mer enn det kommisjonen kan stå for. Undersøkelsesrapportens gjennomslagskraft kan styrkes av massemediene.

Temaet for undersøkelsene er ofte kontroversielle og av offentlig interesse, slik at mediene følger utredningsarbeidet med interesse. Dette gjelder ikke minst undersøkelsesrapportene og deres innhold. På bakgrunn av medieomtale vil publikum gjøre seg opp en mening om den enkelte saken, og deres vurdering baseres ofte på andre normer enn de som gjelder ved en rettslig behandling. Ikke sjelden vil et moralsk ansvar være strengere enn et rettslig ansvar, og faglige nyanser vil lett bli borte i en tabloid fremstilling.

Ved utformingen av rapporten bør kommisjonen i noen grad ta hensyn til at involverte som ikke nødvendigvis er enige i kommisjonens vurderinger, ikke kan ta til motmæle i rapporten, og at eventuell kritisk omtale vil fremgå av et offentlig dokument som vil være lett tilgjengelig, også ved søk på internett. Dette innebærer naturlig nok ikke at undersøkelseskommisjonene skal avstå fra å gi uttrykk for sine standpunkter, bare fordi de innebærer negativ omtale av involverte. Kommisjonene bør derimot så langt som mulig unngå fordømmende begrepsbruk og overdreven etterpåklokskap. Dette gjelder både under undersøkelsene og ved utformingen av kommisjonsrapportene.

En annen side ved kravet til saklighet og forsiktighet er at undersøkelseskommisjonene bør avstå fra bastante konklusjoner på usikkert grunnlag. Dette er selvsagt ved usikkerhet omkring faktiske omstendigheter, men det gjelder også ved annen type tvil, for eksempel usikkerhet omkring hvordan rettsregler skal forstås."

Simonsen Vogt Wiig har i utformingen av rapportens faktumdel særlig sett hen til den belastning rapporten kan få for enkeltpersoner på grunn av den store lokale medieinteressen.

Simonsen Vogt Wiig har videre besluttet at personer ikke skal benevnes med navn, men med stillingstittel, eksempelvis "Kommunalsjef RTD". Varslerne er benevnt "Varsler 1", "Varsler 2" og "Varsler 3". Andre involverte som omtales er benevnt som "Ansatt 1", "Ansatt 2" osv. eller tilsvarende. Det er imidlertid ikke til å unngå at identifiseringen av flere, særlig ledende ansatte i Fredrikstad kommune, vil være relativt enkelt.

2.4.3.1 Særlig om granskernes uavhengighet

Pkt. 2.3 i Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger lyder: "Medlemmene av granskningsutvalget skal være uavhengige og upartiske i forhold til så vel oppdragsgiver, saksforholdet og den eller de som antas å være berørte parter."

Varslerne har anmeldt flere ledende ansatte og folkevalgte i Fredrikstad kommune. Advokat Per Arne Damm er også anmeldt av Varslerne. Simonsen Vogt Wiig vurderte kort tid etter anmeldelsen hvorvidt anmeldelsen skulle medføre at Simonsen Vogt Wiig skulle trekke seg fra oppdraget.

I Advokatforeningens retningslinje for private granskninger er det i punkt 3.4 bestemt at "granskingsutvalget kan trekke seg fra oppdraget hvis det foreligger saklig grunn". I kommentarene til denne bestemmelsen heter det at:

"Det kan også oppstå omstendigheter som tilsier at en granskning bør stanses. Dette beror på en konkret vurdering, og skal skje i samråd med oppdragsgiver. Hvor det er nærliggende å tro at det vil bli en politietterforskning, bør granskingsutvalget vurdere om granskningen bør stanses og overlates til politiet. Det samme bør gjelde dersom en fortsatt granskning kan komme i direkte konflikt med pågående etterforskning. Vil oppdragsgiver ikke følge utvalgets råd i den forbindelse, kan dette være en omstendighet som gjør at utvalget kan trekke seg."

Det er fra politiets side ikke på noe tidspunkt overfor Simonsen Vogt Wiig eller Fredrikstad kommune gitt uttrykk for at man ønsket granskningen avsluttet. Simonsen Vogt Wiig har i telefonsamtaler og e-postkorrespondanse med politiet fått forståelsen av at politiet vil avvente Simonsen Vogt Wiigs rapport før man eventuelt beslutter videre etterforskningskritt. Simonsen Vogt Wiig har følgelig ikke sett noen grunn til å stanse den pågående granskningen.

Varslerne har også klaget advokat Damm og advokat Egeland inn for Advokatforeningens Disiplinærutvalg for påståtte brudd på en rekke bestemmelser i Regler for god advokatskikk. Klagene førte ikke frem, idet Disiplinærutvalget fant klagen åpenbart grunnløse. Avgjørelsen vedrørende advokat Damm er anket av Varslerne. Simonsen Vogt Wiig har vurdert hvorvidt anmeldelsen eller klagen medfører at Simonsen Vogt Wiig ikke kan utføre granskningen på en uavhengig måte.

Det heter i Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger at habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 flg. bør gis anvendelse så langt de passer.

Politianmeldelse er ikke i seg selv grunnlag for inhabilitet etter forvaltningsloven. Prof. Geir Woxholth skriver i 2011-kommentaren til forvaltningsloven (side 187) at

"I rettspraksis er det lagt til grunn at det skal forholdsvis mye til før et personlig motsetningsforhold som følge av saksanlegg, anmeldelse, kritikk eller lignende, fører til inhabilitet, jfr Rt 1979 s 694, Rt 1955 s 666, Rt 1963 s 309 og Rt 1991 s 1499. Avgjørelsene gjelder inhabilitet etter rettergangslovgivningen, men det følger av Ot prp nr 38 (1964-65) s 43 at forvaltningsloven § 6 annet ledd bygger på domstoloven § 108. Se videre Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven, Oslo 1985, s 240, der det uttales følgende: 'Selv en anmeldelse eller ærekrenkende uttalelser vil neppe føre til inhabilitet med mindre tjenestemannen selv direkte har engasjert seg i polemikk eller ellers har opptrådt på en måte som viser at han føler seg i et direkte motsetningsforhold til parten.'"

Han viser videre til at

"Tilsvarende synspunkter er anført i en Lovavdelingsuttalelse, jfr 8131/96E, som gjelder spørsmålet om inhabilitet for tre tjenestemenn i Luftfartsverket, etter at disse er gjort til saksøkte i et sivilt straffesøksmål, for så vidt gjelder saker som gjelder saksøkeren. Sivilombudsmannen synes å ha lagt seg på en tilsvarende linje."

Simonsen Vogt Wiig har etter dette konkludert med at verken anmeldelsen eller klagen medfører at granskerne ikke er uavhengige eller upartiske.

2.4.3.2 Betydningen av at Varslerne ikke har ønsket å bidra i granskningen

Varslerne har, til tross for gjentatte oppfordringer om dette, ikke ønsket å samarbeide med Simonsen Vogt Wiig. Det hadde etter vårt syn vært ønskelig, men ikke nødvendig for gjennomføringen av granskningen, at Varslerne hadde latt seg intervju og delt sine erfaringer med oss. Gjennomgang av varslingsene og den etterfølgende omfattende og tidsnære skriftlige dokumentasjon som foreligger mellom de involverte i saken, kombinert med påfølgende intervjuer, har imidlertid etter vår oppfatning gitt et tilfredsstillende vurderingsgrunnlag.

Granskningen gjennomføres ikke bare av hensyn til de som hevder seg gjengjeldt, men også av hensyn til de som gjengjeldelsesanklagene rettes mot og av hensyn til eventuelle fremtidige ofre for gjengjeldelse. Det er i dette tilfelle rettet alvorlige anklager mot en rekke ansatte og folkevalgte i Fredrikstad kommune, og varslersaken har medført betydelig medieomtale og sterk kritikk mot navngitte kommunalt ansatte og folkevalgte. Simonsen Vogt Wiig har derfor sett det slik at det har vært i alle berørtes interesse at granskningen gjennomføres.

2.4.4 Kontradiksjon

I tråd med Advokatforeningens retningslinjer er det i undersøkelsen skilt mellom "berørt" og "vitner". De berørte er i henhold til retningslinjene punkt 6.1 "den som får sitt forhold undersøkt av granskningsutvalget".

I kommentarene til retningslinjene heter det at:

"... retningslinjene bruker i likhet med NOU 2009:9 «den berørte» som betegnelse på den som bør ha rettigheter til innsyn og kontradiksjon."

Med hensyn til hvem som skal anses som berørt sies følgende:

"Betegnelsen innebærer at undersøkelsen og utfallet av denne må ha betydning for den enkeltes situasjon."

Hvem som i det konkrete tilfellet er berørt eller ikke, må avgjøres ved en konkret vurdering, hvor det blant annet må tas hensyn til nærhet til temaet for undersøkelsen og hvilket utfall eller konsekvenser undersøkelsen kan få. Personer hvis rettighetsforhold berøres, omfattes av begrepet. Begrepet vil også omfatte personer hvis forhold kan resultere i negativ omtale. Personer som utelukkende avgir forklaring som vitner vil ikke omfattes av begrepet, selv om de kan ha rettighetsforhold som vil bli berørt."

Simonsen Vogt Wiig har i forbindelse med arbeidet løpende vurdert hvem som omfattes av begrepet "berørt". I lys av de spørsmål undersøkelsen gjelder, herunder det forhold at rapporten etter det opplyste skal offentliggjøres, har Simonsen Vogt Wiig valgt å definere kretsen av "berørte" noe videre enn hva en streng ordlydsfortolkning av punkt 6.1 tilsier. Skillet har blant annet betydning for kontradiksjonsprosessen.

Kontradiksjonen har blitt gjennomført etter følgende hovedprinsipper:

- 1) De berørte har fått gjengitt øvrige berørtes og vitners forklaringer så langt hensynet til kontradiksjon tilsier det, samt anledning til å gi kommentarer til forklaringene og stille oppfølgingsspørsmål.
- 2) De berørte har fått innsyn i hele eller deler av utkast til faktumdelen av den endelige rapporten så langt hensynet til kontradiksjon tilsier det, samt anledning til å gi kommentarer før endelig

rapport ferdigstilles. I tillegg har enkelte berørte som Simonsen Vogt Wiig har vurdert som særlig sentrale i prosessen fått anledning til å lese igjennom rapporten i sin helhet straks før offentliggjøring.

2.4.5 Kildebruk, bevisvurdering og beviskrav

I henhold til Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger punkt 5.6 skal granskingsutvalget gjøre rede for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde utvalget har lagt til grunn.

I kommentarene til retningslinjene heter det at:

"Kravene til bevis vil avhenge av granskningens karakter og arten av eventuelle påstander. Også dette punktet er det hensiktsmessig å ha et bevisst forhold til ved granskningens oppstart.

Ved sin vurdering skal granskingsutvalget bare bygge på vurderinger og konklusjoner som kan henføres til åpne kilder, og granskingsutvalget kan ikke bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag.

En forklaring gitt under løftet om anonymitet kan ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget for granskingsrapporten. Kan granskingsutvalget ikke verifisere eller underbygge informasjon gitt ved for eksempel tips, er forholdet ikke forsvarlig klarlagt. Vurderingene og standpunktene i en granskning må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som kan undergis kontradiksjon.

Spørsmålet er i denne forbindelse i første omgang ikke om granskingsutvalget skal kunne ta imot slik informasjon, men snarere hvordan slike innspill kan brukes. Det vises her til beskrivelsen i NOU 2009: 9 kapittel 25.4 som for ordens skyld gjengis i sin helhet:

[...]

«Undersøkelseskommisjonene skal i sin rapport bygge vurderinger og konklusjoner på opplysninger som kan henføres til åpne kilder. Kommisjonen kan ikke bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag.

Det må imidlertid sondres mellom det å bygge vurderinger på anonyme forklaringer og bruk av såkalte tips underveis i utredningsarbeidet. "Tips" skal i denne sammenheng forstås som opplysninger gitt til kommisjonen som ikke tillegges selvstendig betydning i kommisjonsrapporten, men som brukes som et utgangspunkt for kommisjonens undersøkelser. Et typisk tips kan være opplysninger om hvilke dokumenter kommisjonen bør undersøke, eller hvilke personer som kan ha informasjon av betydning for undersøkelsen. Slike tips må kommisjonen kunne ta imot og bruke også fra anonyme kilder.»

Tilsvarende utgangspunkter er lagt til grunn for Simonsen Vogt Wiigs vurderinger i nærværende rapport. I saken her bygges det på åpne kilder. Det er følgelig ikke bygget på tips, anonyme kilder eller kilder som har bedt om fortrolighet.

Ved vurderingen av hvilket faktum som skal anses bevist, er hovedregelen i sivile saker at retten skal legge det mest sannsynlige faktum til grunn, dvs. at det gjelder et beviskrav om alminnelig

sannsynlighetsovervekt. Arbeidsmiljøloven § 2A-2(1) oppstiller en regel om delt bevisbyrde, og vi har anvendt den der loven gir anvisning på dette.

2.5 Granskingens innledende fase

2.5.1 Retningslinjer og informasjonsbrev

Retningslinjene for granskningen ble tidlig i prosessen drøftet i møte mellom setterrådmannen og Simonsen Vogt Wiig. Etter avklaringer ble endelige retningslinjer oversendt Fredrikstad kommune v/setterrådmannen 31. mars 2017. Retningslinjene inneholdt bl.a. bestemmelser om

- oppdragsgivers medvirkning
- regler for sikring av bevis og dokumenthåndtering
- oppdragsgivers plikt til å angi de vitner oppdragsgiver mener det er relevant at graskningsutvalget intervjuer
- bestemmelser om intervjuer og kontradiksjon, herunder vurdering av bevis
- oppdragsgivers (begrensede) rett til innsyn i sakens dokumenter og opplysninger
- forholdet til løpende politietterforskning
- behandling av personopplysninger
- utarbeidelse og overlevering av rapport

Det ble etter ønske fra Fredrikstad kommune også utarbeidet et informasjonsskriv til ansatte i RTD, som ble sendt til samtlige ansatte i RTD via administrasjonen i Fredrikstad kommune. I dette informasjonsbrevet ble de ansatte ved RTD gitt informasjon om granskningen, samtidig som de ble oppfordret til å dele informasjon med granskerne som ansatte mente kunne være relevant for granskerne og som ikke hadde kommet frem tidligere. Det ble her særlig oppfordret til å melde fra om gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering i forbindelse med varsling av forhold i RTD. Ingen nåværende ansatte i RTD tok kontakt med Simonsen Vogt Wiig, men enkelte tidligere ansatte har meldt seg som informanter. Vi viser til punkt 2.3.2 i.f.

Simonsen Vogt Wiig sendte medio april 2017 brev til en rekke personer Fredrikstad kommune hadde oppgitt som aktuelle intervjuobjekter med informasjon om at vi ønsket intervju med vedkommende, og nærmere opplysninger om gjennomføringen av intervjuet. Adressatene var både tidligere ansatte og nåværende ansatte i Fredrikstad kommune. Også Varsler 1 og Varsler 2 ble tilskrevet, men opplyste i begynnelsen av juni 2017 at de ikke ønsket å stille til intervju med mindre Fredrikstad kommune imøtekom deres krav om bl.a. tilgang til søk gjennom ePhorte og dekning av advokatbistand.

2.6 Intervjuer

Ved gjennomføringen av intervjuer har Simonsen Vogt Wiig lagt følgende prinsipper til grunn:

- Alle intervjuer er basert på samtykke/frivillighet. Samtlige intervjuobjekter er opplyst om at informasjon er basert på frivillighet.
- Simonsen Vogt Wiig har opplyst om hva som er bakgrunnen for – og formålet med – rapporten og oppdraget, samt hvem som er oppdragsgiver, herunder at oppdragsgiver ikke har instruksjonsmyndighet over granskerne.
- Det er opplyst om hva informasjonen som gis i intervjuet skal benyttes til, samt hvem som får tilgang til de opplysninger som gis i intervjuet.
- Det er opplyst om hvordan referat fra intervjuet gjennomgås og godkjennes av intervjuobjektet, og om muligheten for korreksjon, endringer og utdypninger.
- Intervjuobjektene er bedt om å forklare seg sannferdig og ikke legge skjul på noe. Det er videre henvist til informasjonsbrevet fra april 2017, der vi ber om at de ikke diskuterer

innholdet i intervjuet med andre, samt gjør oppmerksom på taushetsplikten knyttet til personopplysninger.

Et intervjuobjekt har ingen plikt til å forklare seg sannferdig i et intervju. Simonsen Vogt Wiigs oppgave har vært å nedtegne den informasjon som er mottatt i samtalen, og vurdere den informasjonen opp mot andre opplysninger/dokumenter som foreligger i saken.

Alle intervjuer er tatt opp på bånd. Denne fremgangsmåte ble valgt for å forhindre uenighet om hva som er sagt i ettertid. Lydbåndet er transkribert i sin helhet og sendt ut til de respektive intervjuobjekter for kommentarer og eventuelle endringer, med påfølgende signering av referatet. Intervjuobjektene har uten unntak gitt uttrykk for at denne måten å gjennomføre og dokumentere intervjuene på, har vært betryggende og effektiv.

DEL II SAKENS FAKTUM

3 Overordnet om RTD – virksomheter og persongalleri

Seksjonen RTD har vært gjenstand for flere omorganiseringer gjennom årene. Den har endret navn (fra Teknisk drift til RTD til Teknisk drift igjen), virksomheter har blitt tatt inn og fjernet, og virksomheter har blitt omgjort til etater. Det er ikke nødvendig for oss å gå i detalj om disse omorganiseringene. For rapportens del er det tilstrekkelig å konkludere med at seksjonen i perioden 2005 til 2015 ble ledet av Kommunalsjef RTD, at Varsler 2 i perioden frem til hun sluttet i 2014 var en virksomhetsleder og rapporterte til Kommunalsjef RTD og Varsler 1 frem til 2015 var ansatt i den virksomhet Varsler 2 ledet.

4 Gjennomgang av sakens faktum

4.1 Bakteppe

Østfold kommunerevisjon IKS ("ØKR") avga 10. april 2015 rapporten "Undersøkelse RTD Fredrikstad kommune". Rapporten omtales i det følgende som "ØKR-rapporten". Undersøkelsen ble bestilt av kontrollutvalget i Fredrikstad kommune som følge av mottatte varslinger.

I ØKR-rapporten konkluderte ØKR med at flertallet av varslingsene i RTD ikke hadde blitt behandlet i tråd med kommunens egen varslingsrutine. ØKR konkluderte *ikke* på spørsmålet om RTD generelt praktiserte et forsvarlig varslervern, men konkluderte med at varslervernet ikke hadde blitt tilstrekkelig ivarettatt i tilknytning til én av varslingsene (denne varslingen ligger utenfor vårt mandat).

ØKR konkluderte videre med at det forelå en høy risiko for at kommunens praksis knyttet til avtaler om anleggsbidrag ikke var i tråd med merverdiavgiftsregelverket.

Skatt øst varslet kort tid etter at ØKR-rapporten forelå bokettersyn, og etter tilsynet varslet Skatt øst om tilbakeføring av inngående merverdiavgift, korrigering av kompensert merverdiavgift og tilleggsavgift med til sammen ca. kr 17,3 millioner. Skatt østs syn var at kommunen ikke hadde vært reell byggherre i anleggsbidragssakene, og at kommunen dermed ikke hadde fradrags- eller kompensasjonsrett. Endelig vedtak ble varslet ved brev av 25. august 2018. Kommunen har akseptert tilbakeføringen og korrigeringen, herunder tilleggsavgiften på ca. kr 2,4 millioner.

4.2 Innledning – Varsler 1 og Varsler 2s varslinger

Den 2. november 2012 sendte Varsler 1 en bekymringsmelding som knyttet seg til kommunens anvendelse av den såkalte anleggsbidragsmodellen. Bekymringsmeldingen ble sendt i linjen. Ett år senere sendte hun samme bekymringsmelding i form av en varsling til en varslingsadresse som senere viste seg å være ute av funksjon.

I pkt. 4.3 behandler vi Varsler 1s varsling om anleggsbidragsmodellen, hvordan kommunen har fulgt opp dette og Varsler 1s påstand om at kommunen har gjengjeldt og sviktet i sin omsorgsplikt.

Den 11. november 2012 sendte Varsler 2 et brev til Kommunalsjef RTD med kopi til Rådmann 1. I brevet meldte hun fra om *"tiltakende alliansebygging, lukkethet og dårlig kommunikasjon rundt vesentlige forhold"* i RTD. Som ett av flere eksempler på problemene i RTD viste hun til bekymringsmeldingen Varsler 1 hadde sendt kort tid før, 2. november 2012.

I perioden etter dette første brevet og frem til Varsler 2 fratrer stillingen sin i kommunen i august 2014 melder Varsler 2 ved en rekke anledninger fra om arbeidsmiljøproblematikk og kulturutfordringer.

Varsler 2 oppsummerer selv dette slik: "*Kjernen i varslingene er at [Kommunalsjef RTD] møter faglig uenighet med mobbing, trakassering og gjengjeldelse.*" I pkt. 4.4 går vi gjennom hva Varsler 2 har meldt fra om og hvordan kommunen har fulgt opp det som er meldt.

Varsler 1 og Varsler 2 har samlet sendt et hundretalls innsynsbegjæringer i anledning i saken. Begge varslere har hevdet at kommunen har tilbakeholdt og bevisst silt informasjon og at kommunens opptreden i anledning innsynsbegjæringene er en fortsatt trakassering av dem. I pkt. 4.5 gjør vi på overordnet nivå rede for disse påstandene og for kommunens håndtering av innsynsbegjæringene.

4.3 Varsler 1

4.3.1 Innledning

Varsler 1 sendte i november 2012 en bekymringsmelding som knyttet seg til kommunens anvendelse av den såkalte anleggsbidragsmodellen. Varsler 1 sendte videre i april 2015 et avvik i det ordinære avvikssystemet med påstand om mobbing og trakassering av Varsler 3.

I det følgende vil det gis en redegjørelse for det faktum som Simonsen Vogt Wiig legger til grunn som særlig relevant i vurderingen av spørsmålet om det foreligger mobbing, trakassering eller gjengjeldelse som en følge av og en reaksjon på varsling fra Varsler 1.

At redegjørelsen fokuserer på det som er særlig relevant innebærer at redegjørelsen ikke vil omtale absolutt alle dokumenter, hendelser eller synspunkter i saken. Dette er uansett en umulig oppgave, da det totalt foreligger nærmere 28.000 sider dokumenter i saken.

For ordens skyld minner vi om at det ligger utenfor mandatet til Simonsen Vogt Wiig å ta stilling til innholdet i Varsler 1s varsel. Dette innebærer at vi ikke vil ta stilling til hvorvidt Fredrikstad kommune praktiserte anleggsbidragsmodellen i tråd med merverdiavgiftsregelverket eller ikke. På dette spørsmålet foreligger det uansett en konklusjon i form av et endelig vedtak fra Skatt øst.

4.3.2 Helt kort om anleggsbidragsmodellen og ansvaret for den i RTD i 2012

Anleggsbidragsmodellen innebærer at kommunen inngår avtale med henholdsvis utbygger og entreprenør om at kommunen står som byggherre for infrastrukturen. Kostnadene for utbyggingen dekkes av utbygger ved såkalte "anleggsbidrag". Bruk av anleggsbidragsmodellen forutsetter helt overordnet følgende:

- Kommunen må være byggherre (tiltakshaver) og avtalepart overfor entreprenøren og skal motta fakturaer fra entreprenøren.
- Kommunen krever fradrag for merverdiavgift (gjelder vann og avløpsanlegg) og kompensert merverdiavgift (veier, parker) gjennom omsetningsoppgaver og kompensasjonsoppgaver etter hvert som prosjektet gjennomføres og entreprenøren fakturerer kommunen.
- Kommunen tar inn et anleggsbidrag avgiftsfritt fra privat utbygger.
- Avtaler og rutiner må være på plass før byggestart.

Bystyret i Fredrikstad kommune fattet i 2008 et prinsippvedtak om bruk av anleggsbidragsmodellen.

I RTD ble saker om anleggsbidragsmodellen i 2012 håndtert av stabsfunksjonen Prosjektadministrasjon, som ble ledet av Leder Prosjektadministrasjon. Prosjektadministrasjon var utførere og håndterte byggherrollerollen for kommunen. Når infrastruktur var bygd ut ved bruk av anleggsbidragsmodellen overtok den virksomhet som Varsler 1 arbeidet i.

Bystyrevedtaket lå til grunn for RTDs bruk av anleggsbidragsmodellen. Kommunalsjef RTD har overfor Simonsen Vogt Wiig fremhevet at det var lite lovforarbeider eller retningslinjer fra lovgivende myndighet, og at reglene ble oppfattet som uklare. Han har videre poengtert at praktiseringen av anleggsbidragsmodellen ikke ga noen ansatte i kommunen personlige fordeler eller vinning, og heller ikke var noen økonomisk fordel for kommunen. Tvert om, uttalte Kommunalsjef RTD, så ønsket seksjonen heller bruk av justeringsmodellen. Problemet var at det var en ny lov, og med lite eller ingen forarbeider, og heller ingen veiledning om bruken. I og med at politikerne i kommunen tidlig vedtok modellen, forholdt imidlertid RTD seg til dette.

4.3.3 Perioden desember 2011 til mai 2012 – Varsler 1s befatning med anleggsbidragsmodellen

Varsler 1 arbeidet ikke i Prosjektadministrasjonen og deltok derfor ikke i arbeidet med inngåelse av utbyggingsavtaler og avtaler om bruk av anleggsbidragsmodellen. Den avdelingen hun jobbet i tok imidlertid over drift og vedlikehold av de anlegg som ble bygget ved bruk av anleggsbidragsmodellen. Skatt øst la etter samtaler med Varsler 1 i sin bokettersynrapport til grunn at "[Varsler 1] og [Varsler 2] ønsket et tettere samarbeid med Prosjektadministrasjonen om utbyggingsavtalene. De så det var mangler, for eksempel på detaljeringsnivået i avtalene og tydeliggjøring av hva utbyggeren skulle bekoste og hva som eventuelt skulle bekostes av kommunen. Det var også utfordringer i forhold til manglende dokumentasjon". Skatt øst uttaler videre: "[Varsler 1s] første befatning med anleggsbidragsmodellen i kommunen var fra rundt årsskiftet 2011/2012. Hun hadde tidligere deltatt på en [konferanse] hvor modellen var et tema. I desember 2011 saksbehandlet hun en klage fra en nabo til Gamle Fredrikstad stadion, i forbindelse med at anleggstrafikken ble ledet forbi hans bolig, og hun ble i februar 2012 spurt av en kollega om å bistå med utforming av en anleggsbidragsavtale i samme sak (hun deltok ikke)".

I dialogen med Skatt øst overleverte Varsler 1 et dokument til Skatt øst som viste at hun 6. mars 2012 opprettet et word-dokument kalt "anleggsbidragsmodellen". Dokumentet tar opp spørsmål og problemstillinger i tilknytning til om kommunen er reell byggherre og hvilke økonomiske konsekvenser kommunen eventuelt kan risikere å pådra seg. Metadata viser at dokumentet sist ble endret 21. mai 2012, dagen før flere ansatte fra RTD deltok på kurs om anleggsbidragsmodellen.

4.3.4 Mai 2012 – Varsler 1, Varsler 2 og Leder Prosjektadministrasjon deltar på kurs om anleggsbidragsmodellen

22. mai 2012 deltok Varsler 1, Varsler 2 og Leder Prosjektadministrasjon på kurs om blant annet anleggsbidragsmodellen. Varsler 1 forklarte følgende til Skatt øst, gjengitt i bokettersynrapporten fra Skatt øst:

"[Varsler 1] fortalte at [Varsler 1] og hun selv inviterte med seg [Leder Prosjektadministrasjon] på kurset for å "åpne øynene" hans. Hun hadde forberedt seg godt og stilte mange spørsmål til foredragsholderen ((navn)), som pratet om rettslige rammer ved bruk av anleggsbidragsmodellen og justeringsreglene i mva-loven. Hun stilte spørsmålene på en slik måte at [Leder Prosjektadministrasjon] skulle forstå at Fredrikstad kommune ikke hadde hjemmel til å inngå avtaler på den måten det ble gjort. Hun fortalte videre at hun og [Varsler 2] "plasserte" [Leder Prosjektadministrasjon] på motsatt side av dem, slik at de kunne se ham og kommunisere med ham med blikk etc. Hun husker at hun spurte foredragsholderen: "Dersom man i avtalen fraskriver seg et hvert ansvar, står avtalen seg da?" Han svarte at: "Det ville jeg være forsiktig med".

Leder Prosjektadministrasjon har forklart til Simonsen Vogt Wiig at en eiendomsutvikler på dette kurset brukte nettopp Fredrikstad kommune som godt eksempel på hvordan anleggsbidragsavtaler kunne gjennomføres.

4.3.5 November 2012 – Varsler 1 varsler for første gang om anleggsbidragsmodellen

2. november 2012 sendte Varsler 1 en bekymringsmelding som knyttet seg til kommunens anvendelse av anleggsbidragsmodellen. Meldingen ble til Varsler 1s leder, Varsler 2. Varsler 2 sendte samme dag mailen videre til Kommunalsjef RTD og Leder Prosjektadministrasjon.

I oversendelsesmailen skriver Varsler 1 følgende:

*"Hei,
Jeg er kjent med innholdet i saker som skal behandles av bystyret. Jeg ser at vi nok en gang skal behandle sak om anleggsbidrag, og jeg kan ikke unngå å stille noen kritiske spørsmål til modellen og måten saken blir behandlet på. I den grad dette er våre politikeres beslutningsgrunnlag, tør jeg hevde at vi holder opplysninger tilbake. Se spørsmålene som reises i vedlegget. Jeg er klar over mine begrensede kunnskaper om emnet, men mener dog at spørsmålene er relevante."*

I vedlegget trekker Varsler 1 frem følgende seks problemstillinger:

- Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser
- Oppfølgingen av byggherreansvaret
- Fakturahåndteringen
- Forholdet til naboloven
- Risikoen for at modellen ikke aksepteres av skatteetaten
- Kommunens kostnader til saksbehandling og oppfølging etter byggherreforskriften

4.3.6 November 2012 – Varsler 2 viser til Varsler 1s bekymringsmelding

Varsler 2 innga 11. november 2012 en bekymringsmelding om arbeidsmiljøet i RTD (jf. pkt. 4.4.3). I brevet skriver hun:

"Som eksempel på et sakskompleks som er viktig for helheten og for Fredrikstad kommune, er vår jurists bekymringsmelding av 02.11.2012 knyttet til tilstrekkelig og kompetent opplysning i saksbehandling av utbyggingsavtaler. Dette gjaldt spesielt en sak hvor [Stabsleder RTD] er saksbehandler. Meldingen er foreløpig ikke besvart, men nå skal det sies at det ikke er gått så lang tid siden meldingen ble sendt, så jeg forutsetter en kompetent oppfølging av en så kompleks og viktig sak som det utbyggingsavtaler er."

4.3.7 Desember 2012 – møte avholdes mellom Varsler 1, Varsler 2, Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon

Kommunalsjef RTD tok initiativ til å avholde et møte om Varsler 1s bekymringsmelding. Møtet ble avholdt 10. desember 2012. Tilstede på møtet var Varsler 1, Varsler 2, Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon. Stabsleder RTD hadde bistått med å utarbeide saksfremleggene for Bystyret i anleggsbidragssakene (herunder den saken Varsler 1 trakk frem i sin bekymringsmelding), både med innstillinger om bruk av modellen og regnskapsavslutninger i etterkant, og kjente derfor til anleggsbidragsmodellen.

Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon forklarte seg i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig likt med hensyn til innholdet i møtet. Den senere bokettersynsrapporten fra Skatt øst oppsummerer hovedinnholdet slik disse også forklarte seg i nevnte intervjuer:

"Et notat var levert av [Varsler 2] og [Varsler 1]

Innholdet i notatet ble gjennomgått

[Leder Prosjektadministrasjon] og [Stabsleder RTD] redegjorde for kommunens praksis, hvilken dokumentasjon som forelå og hvor den var tilgjengelig (dvs. i kommunens sak/arkivsystem)

Det viste seg at [Varsler 2] og [Varsler 1] var ukjent med den dokumentasjon som ble redegjort for av [Leder Prosjektadministrasjon] og [Stabsleder RTD]. De hadde ikke innsyn i hvordan det ble gjort.

De ble invitert til å bruke mer tid sammen med [Stabsleder RTD], for å se på det som forelå. Det ønsket de ikke.

Møtet ble avsluttet med en oppfordring til de to, om å ta kontakt [Stabsleder RTD] for gjennomgang av materialet. De tok aldri kontakt.

[Kommunalsjef RTD], [Leder Prosjektadministrasjon] og [Stabsleder RTD] tolket dette som at de hadde fått svar på sine spørsmål."

Varsler 1 er ikke enig i denne gjengivelsen av hva som fant sted på møtet den 10. desember. Skatt øst lot Varsler 1 lese ovennevnte beskrivelse av møteinnholdet, og gjengir hennes kommentarer til dette som følger:

"Verken [Stabsleder RTD] eller andre la fram noen dokumentasjon i møtet den 10.12.2012. [Leder Prosjektadministrasjon] og [Stabsleder RTD] uttalelse om at [Varsler 1] ikke synes å være klar over at dokumentene forelå, stemmer ikke. Hun oppfatter det som dokumentert at hun kjente til dokumentene. Hun var godt kjent med uttalelsen fra kommuneadvokaten på et mye tidligere tidspunkt, og også med BFU 33/05.

[Varsler 1] oppfattet at hun og [Varsler 2] ble innkalt til møtet for å se hvordan de argumenterte i forhold til bekymringsmeldingen, og hvor oppdatert hun selv var.

[Varsler 1] oppfattet det slik at [Stabsleder RTD] var irritert og reagerte kraftig på [Varsler 1s] deltakelse på kurset 22.05.2012, og at [Stabsleder RTD] ikke ønsket at hun skulle vite noe om disse tingene.

[Kommunalsjef RTD] hadde fått beskjed av daværende rådmann [Rådmann 1] om å lukke avviket.

[Kommunalsjef RTD] (utdannet landmåler) og [[Stabsleder RTD] (økonom) vurderte bekymringsmeldingen dithen at det ikke var grunnlag for den.

De ble imidlertid enige i møtet om at [Kommunalsjef RTD] skulle sende saken til

[Kommuneadvokat 2], for at han skulle vurdere den. [Varsler 2] hørte ikke noe etter dette. Dette.

Det viste seg senere at kommuneadvokaten ikke fikk bekymringsmeldingen til vurdering."

I et anonymt intervju i media har Varsler 1 senere uttalt følgende om møtet: "Jeg trodde innholdet og alvoret i varselet mitt ville bli tatt fatt i, men isteden ble jeg innkalt til et svært ubehagelig møte hvor det gikk klart fram at det jeg varslet om ikke ble tatt seriøst." I et møte med Rådmann 2 i juni 2015 uttalte hun følger: "møtet den 10.12 fremstod som et møte hvor hun skulle «pumpes» for informasjon og at de ønsket å høre hvordan [Varsler 1] argumenterte"

Stabsleder RTD uttalte i intervju med Simonsen Vogt Wiig følgende om påstanden om at hun skulle ha vært irritert og reagert kraftig på Varsler 1 og Varsler 2s deltakelse på kurset: "Det ble snakk om et seminar/kurs som de to og [Leder Prosjektadministrasjon] hadde vært på. Jeg tenkte, "jaså, de har vært på kurs og så setter dere meg til å skrive saker som om jeg ikke har nok annet å gjøre". Jeg så kanskje litt småsur ut, men jeg sa ikke noe. Jeg passet meg for ikke å si for mye."

Kommunalsjef RTD fulgte ikke opp bekymringsmeldingen ytterligere. Han har til Simonsen Vogt Wiig poengtert at han er uenig i Varsler 1s redegjørelse til Skatt øst. Han presiserte at han ikke fulgte opp bekymringsmeldingen videre fordi han oppfattet at det bl.a. ble påpekt fra Varsler 1 og Varsler 2 at de ikke var kjent med dokumentasjonen som var grunnleggende for kommunens praksis. Kommunalsjef RTD oppfattet derfor ikke at det etter denne avklaringen var grunn til å følge opp saken ytterligere. Kommunalsjef RTD understreket videre overfor Simonsen Vogt Wiig at han heller ikke fikk noen tilbakemelding fra Varsler 1 eller Varsler 2 om at ting var uavklart i perioden etter dette. Det ble ikke gjort noen endringer i kommunens praksis knyttet til anleggsbidragsavtaler.

Rådmann 1 har i intervju med Simonsen Vogt Wiig informert om at han i 2012 eller 2013 hadde et møte med Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon. Han husket ikke nøyaktig tidspunkt. Han mente at han i på dette tidspunktet fikk se bekymringsmeldingen fra Varsler 1, og at han i møtet med de tre ga uttrykk for at dersom de var i tvil med hensyn til det hun påpekte, så måtte de innhente en eksternt vurdering. Han husket fra møtet at de tre hadde vært gitt klart uttrykk for at dette ikke var problematisk. Rådmann 1 opplyste at han etter dette ikke hørte ytterligere fra de tre vedrørende anleggsbidragsmodellen.

Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon har overfor Simonsen Vogt Wiig tydelig gitt uttrykk for at de ikke har deltatt på noe slikt møte. Kommunalsjef RTD understreket også overfor Simonsen Vogt Wiig at han ikke kan huske noe slikt møte, og han poengterte at han under enhver omstendighet aldri ville gitt uttrykk for at anleggsbidragsmodellen ikke var problematisk. Tvert imot, anførte han, hadde han i andre sammenheng overfor Rådmann 1 gitt uttrykk for at anleggsbidragsmodellen var problematisk, av de som grunner er gjort rede for i pkt. 4.3.2.

4.3.8 Desember 2013 – Varsler 1 varsler for andre gang om anleggsbidragsmodellen

17. desember 2013 sendte Varsler 1 for andre gang et varsel om anleggsbidragsmodellen. Varslingen ble sendt til kommunens felles varslingsadresse som på det tidspunktet ikke var i drift. Varslingen ble fremlagt til Skatt øst.

I annet avsnitt i varslingen skriver Varsler 1:

"Avvik/bekymringsmelding knyttet til mva avtaler er sendt fra undertegnede tidligere. Forholdene som er beskrevet nedenfor er av den grunn kjent på seksjonsnivå, og det vises med dette til møte avholdt 10.12.2012. Til tross for at risikoen ved avtalene er formidlet fortsetter administrasjonen å innstille på at kommunen skal inngå avtaler, uten at den økonomiske risikoen ved avtalen er opplyst til politikerne. At vurderinger knyttet til mva.loven og lov om offentlige anskaffelser utsettes kan ikke anses som forsvarlig saksbehandling. Usikkerheter rundt dette lovverket må belyses, om ikke annet opplyses."

Fordi varslingsadressen var ute av drift kom varslingen ikke frem til noen i kommunen. Kommunen foretok seg derfor ingenting med varslingen, og det ble ikke gjort noen endringer i kommunens praksis knyttet til anleggsbidragsavtaler.

4.3.9 August 2014 til april 2015 – ØKR gjennomfører forvaltningsrevisjon og avgir rapport

I perioden august 2014 til mars 2015 gjennomførte ØKR en forvaltningsrevisjon i RTD. Revisjonen var bestilt at Kontrollutvalget som følge av mottatte varslinger. ØKR fikk i oppdrag å undersøke følgende problemstillinger:

1. Er avvikspraksisen i RTD forenlig med kommunens retningslinjer for rapportering og behandling av avvik?
2. Håndteres varslinger i tråd med kommunes varslingsrutine, og praktiserer RTD et forsvarlig vern av varslere?
3. Er RTDs praksis knyttet til utbyggingsavtaler og avtaler om anleggsbidrag i tråd med regelverket, og er den ellers forsvarlig?
4. Benyttes rammeavtaleleverandører i tråd med inngåtte avtaler, og praktiseres det tilstrekkelig fakturakontroll?
5. Er det fokus på kommunens etiske retningslinjer i RTD, og følges disse i praksis?

I revisjonsarbeidet gjennomførte ØKR samtaler med ledelsen i RTD, blant annet en samtale med Kommunalsjef RTD i januar 2015.

ØKR-rapporten forelå først i utkastets form den 23. februar 2015 og Fredrikstad kommune fikk anledning til gi tilbakemeldinger/kontradiksjon før endelig rapport ble avgitt. Under ledelse av Rådmann 2 ble det i mars 2015 avholdt møter hvor utkastet ble diskutert, og i samme periode ble det gjort et arbeid med å finne frem relevant dokumentasjon.

Dokumenter og intervjuer har vist at Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon i kontradiksjonsprosessen var kritiske til utkastet til rapport; særlig når det gjaldt faktum og vurderinger knyttet til anleggsbidragsmodellen. I det følgende gir vi noen eksempler på dette.

- Stabsleder RTD uttalte blant annet i møtene at utkastet var *"tendensiøst"*.
- Ett sted i utkastet til ØKR-rapporten er det henvist til at en *"ansatt mener at man er for sent ute med å inngå en avtale, da byggearbeidene allerede har startet. Det vises til at man har forsøkt å ta opp forholdet uten at dette har blitt imøtekommet av ledelsen"*. I referatet fra kontradiksjonsmøtene er det vist til at Kommunalsjef RTD uttalte følgende om dette: *"Vet »en ansatt« når avtalen er inngått ?? Dette er umulig å forholde seg til. Vi må ha en balansert fremstilling, så må vi ta den kritikken som er kommet."*
- Stabsleder RTD uttalte i kontradiksjonsmøtene følgende til utkastets pkt. 71 om revisjonskriterier for etikk: *"Påstander fra utvalgte personer."*
- På utkastets side 100 uttaler ØKR følgende: *"Muntlig saksbehandling og arkivplikt Særlig faktabeskrivelsene i kapitlene 4.2 og 5.2 viser at det er en rekke dokumenter som ikke arkiveres. RTD gir også uttrykk for at dette heller ikke er nødvendig i saken om anleggsbidrag. Også i tilknytning til andre saker er det avholdt møter og ført dialog per epost, som ikke er arkivert i arkivsystemet. Revisjonen sitter på en rekke dokumenter som viser at både møtene og epostkorrespondansen fremstår å ha vært mer enn rene «enveis informasjonsmøter». Forholdet har blitt tatt opp internt, men varslere som revisjonen har hatt dialog med hevder at det ikke har medført endring av praksis."* I referatet fra kontradiksjonsmøtet er følgende notert om dette punktet: *"[Kommunalsjef RTD]: Dette ligner ikke grisen !! [Kommuneadvokat]: Insinuerer ! Varslere som revisjonen har vært i kontakt med ...?"*

I intervjuet med Simonsen Vogt Wiig uttalte Kommunalsjef RTD at de spørsmål som ØKR stilte ham fikk ham til å tenke at *"[h]er lå det informanter bak" [...]* *"Det er grunnen til at jeg føler at jeg er til avhør, at det er noen har føret med en eller annen informasjon på forhånd. Jeg hadde ingen følelse av at man var ute etter fakta"*. På spørsmål fra Simonsen Vogt Wiig om hvordan Rådmann 2 opplevde

Kommunalsjef RTD, Stabsleder RTD og Leder Prosjektadministrasjon i kontradiksjonsprosessen svarte han: *"De var oppgitte og syntes det var tendensiøst fremstilt. [...] De følte at her var det lagt vekt på den ene parts syn."* Om det første kontradiksjonsmøtet hvor Rådmann 2 deltok med ledelsen i RTD uttrykte han: *"Det var en temperatur av en annen verden på den morgenen det første møtet, det var som om de kom over bordet. Jeg var redd for at de skulle gjøre noe uklokt."* Stabsleder RTD bekreftet i intervju med Simonsen Vogt Wiig at de i prosessen med ØKR mistenkte at de tre varslerne var ØKRs informanter.

Kommunalsjef RTD har overfor Simonsen Vogt Wiig understreket at det på møtet stor frustrasjon knyttet til saken som sådan, men at dette ikke var knyttet til verken kommunens oppfølging eller enkeltpersoner. I kontradiksjonen til dette avsnittet ga han uttrykk for at den beskrivelsen som gis av opptreden i møtet ikke er korrekt, og noe han ikke kan kjenne seg igjen i. Han poengterte videre at dette for øvrig var samme møte hvor det ble tatt opp behovet for å innhente advokatbistand (j.f. neste avsnitt) nettopp fordi det var en vanskelig sak og hvor det var viktig for Kommunalsjef RTD at man opptrådte korrekt og ryddig.

Tre ytterligere forhold skal bemerkes fra kontradiksjonsprosessen. For det første: I forbindelse med kontradiksjonsprosessen i februar/mars 2015 ga Kommunalsjef RTD uttrykk for at han mente at kommunen burde innhente bistand fra advokat i arbeidet med tilbakemeldinger. Rådmann 2 var ikke enig i dette og sa nei. Kommunalsjef RTD har forklart til Simonsen Vogt Wiig at han ønsket å innhente advokatvurdering for å sikre god kvalitet på det som ble gjort i seksjonen. Dette var innenfor hans instruks og mandat som kommunalsjef RTD. Det ble anmodet om at advokaten gjennomgikk rapporten og ga råd mht. hvordan dette best burde bli fulgt opp. Fakta fremskaffet av advokaten ble brukt videre i oppfølgingen av saken. Rådmann 2 ble ikke informert om dette, og notatet fra advokaten ble ikke journalført før i september 2015.

For det andre: I arbeidet med kontradiksjonen opplyste Kommunalsjef RTD etter innspill fra Leder Prosjektadministrasjon og Stabsleder RTD at fakturaene som ble mottatt i utbyggingsprosjektene gjennomgikk normal faktura-håndtering, j.f. ØKR-rapporten s. 60 og 61: *"I høringsprosessen opplyser [Kommunalsjef RTD] at fakturaer gjennomgår normal fakturahåndtering når de mottas av RTD. Dette innebærer at de går gjennom av kommunens prosjektleder opp mot kontrakt med entreprenør og anlegget slik det er beskrevet i utbyggingsavtalen. Når kommunal prosjektleder har attestert fakturaen går den til leder av prosjektadministrasjonen, som gjennomfører ytterligere kontroll før fakturaen går til utbetaling."* Etter ytterligere varslinger ble det i november 2016 avdekket at denne informasjonen ikke var korrekt (j.f. pkt. 4.3.18).

For det tredje: Rådmann 2 opplyste i intervju med Simonsen Vogt Wiig at han i kontradiksjonsprosessen hadde lest Varsler 1s varslings fra november 2012. Varsler 1 var ikke involvert i kontradiksjonsarbeidet, og Rådmann 2 hadde ikke dialog med henne i denne perioden. Rådmann 2 forklarte videre i intervju at han i kontradiksjonsprosessen hadde vært tydelig på at ledelsen ved RTD måtte være svært bevisst på å opptre korrekt slik at de ikke ble beskyldt for gjengjeldelse. Han fikk heller ingen signaler om at Varsler 1 eller andre ble utsatt for gjengjeldelse. I intervjuet uttalte han: *"Jeg hadde ikke hørt noe fra vernetjenesten, ikke fra tillitsvalgte eller noe som helst, som kunne tyde på at det var noe som gjorde at jeg skulle dra i bremsen og reise opp til Teknisk."*

10. april 2015 ble ØKR-rapporten avgitt. På de spørsmål som var stilt konkluderte ØKR som følger:

"Etter revisjonens oppfatning er avvikspraksisen i seksjon regulering og teknisk drift i hovedsak i tråd med kommunens retningslinjer for rapportering og behandling av avvik. Det er likevel enkelte

momenter som vi anbefaler at kommunen har særlig fokus på i det videre kvalitetsarbeidet, og som revisjonen tror vil kunne ha en positiv effekt knyttet til holdninger rundt avvik generelt.

Det er revisjonens konklusjon at flertallet av varslingsene ikke har blitt behandlet i tråd med kommunens varslingsrutine. Revisjonen presiserer at vi kun uttaler oss om varslinger knyttet til RTD. Revisjonen finner det vanskelig å konkludere generelt når det gjelder ivaretagelse av varslervernet, men det er vår oppfatning at vernet ikke har blitt ivaretatt i tilstrekkelig grad i tilknytning til en av varslingsene. Revisjonen viser også til spørreundersøkelsen, hvor respondentene fordeler seg jevnt over hele skalaen. Ideelt sett burde flertallet av respondentene befunnet seg i den øvre delen av skalaen.

Revisjonen konkluderer med at RTDs praksis knyttet til utbyggingsavtaler er i tråd med regelverket, og fremstår som forsvarlig. Revisor mener imidlertid at det foreligger en høy risiko for at praksisen knyttet til avtaler om anleggsbidrag ikke er i tråd med regelverket. I dette perspektivet finner vi det tilfredsstillende at kommunen har besluttet at det ikke skal inngås flere avtaler om anleggsbidrag før man har avklart forutsetningene for modellen.

Revisjonen kan ikke konkludere med at rammeavtaleleverandører generelt ikke brukes i tråd med inngåtte avtaler, men vi mener at det kan stilles spørsmålsteget ved bruken av de rammeavtalene som vi har undersøkt. Vi kan heller ikke konkludere med at fakturakontrollen generelt er svak, men vi mener det er grunnlag for å konkludere med at fakturakontrollen knyttet til rehabiliteringsprosjekter ikke har vært tilstrekkelig forsvarlig."

ØKR fant med andre ord det forelå en stor risiko for at kommunens praktisering av anleggsbidragsavtaler ikke var i tråd med merverdiavgiftsregelverket. Rapporten omhandler også blant annet møtet som fant sted mellom ledelsen i RTD og Varsler 1 og Varsler 2 10. desember 2012.

4.3.10 April 2015 – informasjonsmøte i RTD om ØKR-rapporten

ØKR-rapporten ble avgitt fredag 10. april 2015. Mandag 13. april kl. 8 ble det avholdt et informasjonsmøte i RTD om rapporten. Flere ansatte i den virksomhet Varsler 1 var ansatt i, herunder Varsler 1, mottok ikke invitasjon til møtet, og Varsler 1 deltok ikke på møtet. Stabsleder RTD har til Simonsen Vogt Wiig uttalt følgende om de vurderinger som ble tatt rundt invitasjoner på fredag 10. april:

"Det var en del frem og tilbake om hva slags møte som var planlagt og hvem som skulle innkalles. Først var det planlagt et informasjonsmøte for tillitsvalgte. Senere fant man ut at flere burde orienteres og det ble reservert et møterom. Vi har flere hundre ansatte, og møterommet som ble reservert har ikke plass til alle.

Så hvem skulle dette møtet være for? Skulle alle virksomhetsledere innkalle sine? Skulle bare de virksomheter hvis aktiviteter var berørt av rapporten innkalles? I så fall var det bare først om fremst medarbeidere hos [Etatssjef BE] (en del av dem, ikke alle renholdere og sånt) og alle hos [Leder Prosjektadministrasjon] som skulle innkalles. Boligforvaltning – [navn] var litt omtalt i rapporten, men de har ikke kontorer i Tomteveien. Skulle alle de møte opp i Tomteveien mandag morgen? Skulle alle i Tomteveien innkalles? I så fall skulle også medarbeidere hos [Varsler 2], [Navn] og [Navn] innkalles. Skulle alle virksomheter få melding? I så fall også [Navn], [Navn] og brannsjefen.

Jeg kan ikke huske hva som den fredagen ble avklart om hvem som skulle inviteres. Og heller ikke hvem som skulle gjøre hva og hvordan man skulle innkalle. Sannsynligvis ble det ingen ordentlig avklaring.

I min kalender har jeg en møteinnkalling hvor jeg har innkalt ansatte i mine avdeling. Og så har jeg sendt epost om møtet til [Leder Prosjektadministrasjon] og til [Etatssjef BE]. Tror det må ha vært for at i alle fall de som var mest berørt av rapporten skulle få vite om møtet. Kan ikke se hvordan/om de videreformidlet det til sine. Ser at ingen av dem hadde brukt Outlook."

4.3.11 April 2015 – avtale om endring av stilling for Kommunalsjef RTD

11. april 2015 ble det avholdt et møte mellom Kommunalsjef RTD og hans advokat, Rådmann 2 og Personalerådgiver 1. I møtet ble inngått avtale om at Kommunalsjef RTD skulle fratre som kommunalsjef og gå over i stilling som spesialrådgiver.

4.3.12 April til august 2015 – maildialog og møte mellom Varsler 1 og Rådmann 2/Ordfører

I det følgende vil det gjøres detaljert rede for det vesentligste av den dialog som var mellom Varsler 1 og Rådmann 2 i perioden april til august 2015. Bakgrunnen for rapporten på dette punkt går i den grad av detalj som den gjør er at Varsler 1 for det første har hevdet at Rådmann 2 har vært ansvarlig for at kommunen har holdt tilbake informasjon og at kommunens opptreden i denne forbindelse er en gjengjeldelse mot henne og for det andre har hevdet at Rådmann 2 har brutt sin omsorgsplikt overfor henne.

Varsler 1 sendte 15. april 2015 en mail til Rådmann 2 med tittelen "*Ber om umiddelbar tilbakemelding på omsorgsplikten etter aml.*" I mailen viser Varsler 1 til at det er hun som varslet om anleggsbidragsmodellen. Hun tar opp at Rådmann 2 ikke har hatt dialog med henne i den perioden ØKR-rapporten har vært til gjennomgang, og kritiserer også Rådmann 2 for ikke å sørge for at hun og andre ble invitert til møtet 13. april (som nevnt i punktet over).

Varsler 1 stiller så følgende spørsmål til Rådmann 2:

- "1. Mener Rådmannen at arbeidsgivers omsorgsplikt etter arbeidsmiljølovens bestemmelser er ivarettatt overfor undertegnede i den perioden revisjonen har hatt saken til behandling. Dette gjelder særlig i den periode Rådmannen har hatt utkastet til kontradiksjon?*
- 2. Hvordan ser Rådmannen for seg den videre omsorgen og ivaretagelse av mine rettigheter. Med dette også min rett til videre informasjon i saken?*
- 3. Hvordan sørger Rådmannen for at undertegnede ikke blir utsatt for gjengjeldelse?*
- 4. Hva er Rådmannens oppfatning av at enkeltansatte og særlig undertegnede, som en av varslerne, ikke inviteres til informasjonsmøte.*
- 5. Hvilke konsekvenser får det for de som har innkalt til møte at de utelukker enkeltansatte fra informasjonsmøte?*
- 6. Hvordan mener Rådmannen varslervernet skal bedres gjennom ny rutine, når han ikke har evnet å ivareta undertegnede den tiden Rådmannen har kjent til saken? (Jeg forutsetter at dette også gjelder de andre som har våget å varsle om kritikkverdige forhold)*
- 7. Mener Rådmannen at MERK fortsatt bør være et varemerke for ansatte i Fredrikstad kommune? (Etter denne saken opplever jeg at man nærmest bør ha en masochistisk tilbøyelighet for å være modig nok til å si fra om kritikkverdige forhold i Fredrikstad kommune.)*
- 8. Hva mener Rådmannen om konklusjonene i arbeidsmiljøundersøkelsen fra Agenda Kaupang sett opp mot de forhold som fremkommer i revisjonsrapporten?"*

Rådmann 2 bekrefter mottak av mailen samme dag og sier at han vil komme tilbake med svar. Varsler 1 bemerker til det at hun forutsetter at han har hatt fokus på arbeidsgivers omsorgsplikt og faren for gjengjeldelse, at Rådmann 2 allerede burde ha vurdert dette og at hun forventer at han derfor kan svare raskt på spørsmålene hun stiller.

Rådmann 2 svarer mer utførlig 17. april. I mailen beklager han at møteinnkallingen om informasjonsmøtet ikke nådde frem til alle, foreslår at det avholdes et nytt møte og spør Varsler 2 hva hun mener kan være mest fornuftig i denne sammenheng. Når det gjelder spørsmålene om omsorgsplikt inviterer Rådmann 2 til en uformell samtale. Rådmann 2 skriver:

"Jeg er oppriktig opptatt av varslingsvern og arbeidsgivers omsorgsplikt, og jeg ønsker å høre din historie og oppfatning fullt ut. Dersom du synes det er hensiktsmessig kan vi ta med kommuneadvokaten. Han står uavhengig av meg (iht reglementet for funksjonen) og har slik sett en objektiv veiledende rolle.

Det er slik at rådmannen ikke skal ha tilgang til noen informasjon som gjelder behandling av saker i varslingsutvalget, med mindre utvalget oversender sak til rådmannen for oppfølging (ulike former for tiltak). Derfor hadde det vært fint om du kunne sendt til meg den varslingen du har sendt og evt andre dokumenter ifm saken, slik at jeg kan sette meg inn i dem i forkant.

Jeg har for øvrig lest din bekymringsmelding som ble sendt via [Varsler 2] (desember 2012) til [Kommunalsjef RTD] vedrørende ulike forhold knyttet til praktisering av avtaler med anleggsbidrag. Som det framkommer i mitt tilsvare til revisjonsrapporten, er denne meldingen tillagt vekt i min konklusjon.

Jeg håper vi kan komme i en positiv dialog rundt de tingene du tar opp. En eventuell samtale mellom oss vil selvfølgelig ikke bli bekjentgjort på noen som helst måte, og den vil være konfidensiell."

18. april 2015 svarer Varsler 1 på Rådmann 2s mail. Hun uttaler at "det er ikke min oppgave å tre inn i din lovpålagte omsorgsplikt". Hun hevder at unnlatelsen av å invitere den avdeling hun jobber i til informasjonsmøtet om ØKR-rapporten var helt bevisst, og fortsetter: "At du beklager at vi ikke fikk informasjon er fint, men som jeg sier til mine barn så hjelper det ikke å beklage og bortforklare, så lenge beklagelsen ikke kommer fra hjerte. Før det i det hele tatt er aktuelt med et møte så vil jeg ha den forvisningen om at Rådmannen begrunner ønske om å møte meg med en oppriktig omsorgsplikt, noe jeg ikke får inntrykk av så langt. Hvorvidt det er ønskelig med et møte beror på svarene du gir på mine spørsmål. Jeg forventer fortsatt et svar på dette og vil komme med forslag til tidspunkt til møte etter at jeg har mottatt et skriftlig svar".

Rådmann 2 oversender 22. april 2015 til Varsler 1 den presentasjonen som ble brukt på informasjonsmøtet 15. april. I mailen forklarer han at han i kontradiksjonsprosessen satt seg i førersetet og vurderte det slik at den beste måten å ivareta alle seksjonens ansatte på var å legge ned det nødvendige arbeidet for å gi et kvalifisert, grundig og balansert tilsvare til utkastet til ØKR-rapport. Rådmann 2 skriver videre:

"Dersom du har hatt negative opplevelser, møtt gjengjeldelser eller noen form for trakassering så hadde det vært naturlig å ta det opp direkte med meg, eller som varsel til varslingsutvalget.

Jeg har ikke hørt noe fra deg før nå, i forbindelse med svikten i innkallingen til informasjonsmøtet mandag 13.4, og jeg har ikke mottatt noen melding fra varslingsutvalget om at det er behov for å gjøre noen inngripen fra min side.

Jeg er heller ikke tidligere blitt gjort kjent med at du har opplevd noen form for ubehageligheter etter at du, via din tidligere virksomhetsleder, sendte en bekymringsmelding vedr kommunens praksis ifm avtaler om anleggsbidrag."

Varsler 1 svarer 22. april 2015 at Rådmann 2s svar viser at han har prioritert kontradiksjon fremfor å vise nødvendig omsorg for varslerne. Hun fortsetter: *"Kommunens ressursbruk har i stedet blitt brukt til å forsøke å fordekke de alvorlige bruddene som er avdekket i rapporten. Jeg oppfatter også at du selv har hatt en egeninteresse i kontradiksjonsprosessen, da jeg registrere at du i den forrige perioden i kommunen hadde en ikke ubetydelig rolle i utbyggingsavtalene, som i sin tid endte i avtaler om anleggsbidrag. Jeg hadde selvfølgelig hatt interesse i å spørre rådmannen mer om dette."*

Den 24. april 2015 gikk ØKR gjennom ØKR-rapporten i Kontrollutvalget i Fredrikstad kommune. 28. april 2015 melder Varsler 1 Rådmann 2 og Ordfører og gir uttrykk for at ledelsen i RTD ikke synes å ha tatt alvorret inn over seg. Hun spør videre om en mail som ble sendt fra Stabsleder RTD til utvalgte ansatte i RTD (men ikke til Varsler 1) er kommunens offisielle holdning. I mailen fra Stabsleder RTD var ett av kulepunktene med henvisning til møtet i Kontrollutvalget: *"Lang presentasjon v/Anders Svarholt. Med lysark som også ble delt ut. Ingen ydmykhet ift kvalitet på revisjonens arbeid."* Varsler 1 viser videre til Varsler 3s sak, som også ble tatt opp i ØKR-rapporten og uttrykker at hun er alvorlig bekymret for Varsler 3s helse. Varsler 1 sender samme dag et avvik i avvikssystemet hvor hun melder at Varsler 3 er utsatt for mobbing og trakassering.

Ordfører svarer 29. april og gir beskjed om at Varsler 1s mail av 28. april er mottatt og vil bli besvart.

Varsler 1 sender en ny mail 6. mai 2015. Her skriver hun: *"Jeg registrerer at det er umulig å få svar på spørsmålene mine. Prioriteringen synes isteden å være å beklage til bystyret, Demokratene og nå på Frekit. Det kan imidlertid synes som om dere glemte å sende en unnskyldning til det dette angår direkte. En slik holdning til de som har dristet seg til å varsle under en slik kultur er lite skjønnssomt og under enhver kritikk. [...] At Rådmannen og ordførere i tillegg ikke klarer å sende en beklagelse til den det direkte angår sier med all tydelighet at dere ikke har forstått alvorret i disse sakene. Denne saken har gjort det nødvendig for meg å si opp min stilling i Fredrikstad kommune, dette for å beholde helsen. Adferden deres viser med all tydelighet at oppriktigheten i beklagelsen er totalt fraværende og således også omsorgen for den ansatte."*

Rådmann 2 svarer 7. mai 2015. Han viser til at unnskyldning er gitt i flere kanaler. Han gir uttrykk for at den oppfatning Stabsleder RTD ga uttrykk for ikke ga uttrykk for hvor alvorlig ledelsen tok innholdet i ØKR-rapporten.

Ordføreren svarer på samme mail 9. mai 2015. Han understreker at Bystyret har fattet et tydelig enstemmig vedtak som understreket alvorret i saken og utgjør en tydelig kritikk av rådmannsfunksjonen ved RTD. Han viser også til at det har blitt foreslått og vedtatt omfattende endringer i varslingsordningen.

11. juni 2015 tar Varsler 1 kontakt med Rådmann 2 og viser til at hun hadde fått opplyst at Skatt øst hadde tatt kontakt med kommunen for bokettersyn. Hun skriver at hun forutsetter at det er i Rådmann 2s interesse å få saken så godt opplyst som mulig og at han ønsker hennes deltakelse. Hun ber om å få fastsatt tidspunkt for møte med Skatt øst og ber om at Rådmann 2 opplyser om hvilke dokumenter hun eventuelt skal ta med i møtet. Hun skriver også at Rådmannen tillates å opplyse hennes navn overfor Skatt øst.

Rådmann 2 svarer på mailen og sier at han vil komme tilbake til henne om dette. Varsler 1 spør samme dag hvem som er kontaktperson hos Skatt øst og hvem som kontaktet kommunen for møte.

Rådmann 2 gir tilbakemelding den 22. juni 2015. I mailen skriver han:

"I utgangspunktet skjer nå all kontakt mellom de to partene med koordinering av [Ansatt] fra vår side.

Formelt sett er ikke du noen part i det arbeidet som Skatt øst gjør overfor Fredrikstad kommune.

Innholdet i din bekymringsmelding er Skatt øst kjent med, og har allerede igangsatt omfattende bokettersyn med basis i det som kom fram i revisjonsrapporten.

Jeg er likevel interessert i å høre hva du har på hjertet, og jeg foreslår at du, [Ansatt] og jeg treffes for en prat med det første.

Kan vi få det til før ferien? Har du f.eks ledig f.k. fredag?"

Varsler 1 svarer 23. juni 2015. Hun gir uttrykk for at hun forutsetter at dette er forhold som Rådmann 2 ønsker å få oppklart. Hun ber om å få opplyst hvem kontaktpersonen i Skatt øst er, slik at hun kan ta direkte kontakt med vedkommende.

26. juni 2015 ble det avholdt et møte mellom Varsler 1 og Rådmann 2 og en annen leder. Det ble ikke utarbeidet noe referat fra møtet, men Varsler 1 oversendte i overkant av et år senere sine nedtegnelser fra møtet. Varsler 1s nedtegnelser, som ikke er et godkjent referat, siteres i det følgende i sin helhet. Rådmann 2s bemerkninger om det siterte fremgår deretter. Bakgrunnen for at dette behandles så grundig er at Varsler 1s synes å anføre at Rådmann 2 etter dette møtet har sørget for å holde tilbake informasjon fra henne og offentligheten. Varsler 1 omtaler seg i referatet i tredjeperson.

"Rådmannen inviterte etter flere henvendelser fra [Varsler 1] henne til møte. Følgende var tema:

1. [Varsler 1]s henvendelse til rådmannen med spørsmål om hvorfor de ikke ønsket hennes bistand i sak som gjaldt Skatt Øst

2. Innholdet i møtet den 10.12.2012 med referanse til revisjonsrapportens side 59 og Rådmannens tilsvare.

Rådmann oppfatter at [Varsler 1] ba om en samtale knyttet til undersøkelser som Skatt Øst foretar, og at hun hadde et ønske om å fortelle hva som hendte i et møte (10.12.2012), som det ble vist til i revisjonsrapporten.

Rådmannen mente møte kunne deles i to og at [Ansatt] ikke trengte å være med på den delen som hadde med møte den 10.12.2012 å gjøre.

[Varsler 1] presiserte at det ikke var noe ønske fra hennes side å møte rådmannen, men at hun antok at det burde være et ønske fra Skatt Øst side om et møte med henne, og da særlig for å få opplyst de forhold som er knyttet til opplysninger gitt om møtet fra 2012. [Varsler 1] påpekte at hun trodde Rådmannen var interessert i særlig å rydde opp i de feilaktige opplysninger som fremkom i revisjonsrapporten. Da hun videre antok at Fredrikstad kommune ikke ville ha disse med videre inn i opplysninger som evt. ble gitt til Skatt Øst.

Rådmannen sier at de har etablert en kanal. Det som gjelder revisjonsrapporten og møtet den 10.12.2012 trenger ikke [Ansatt] ha noen kjennskap til fordi det hadde med kontradiksjon å gjøre. [Varsler 1] besvarer de t med at det er greit at [Ansatt] kjenner til forholdet slik det fortonte seg i møtet, og særlig når han nå skal være kontaktperson. Rådmannen sier at det ikke er relevant i forhold til den jobben som Skatt Øst skulle gjøre nå.

[Varsler 1] peker på at møtet den 10.12.2012 var relevant fordi det er spørsmål om hvorfor man fortsatte å inngå avtaler til tross for opplysninger som fremkom i møtet. Spørsmålet har selvfølgelig med aktsomheten til kommunen å gjøre. Rådmannen stod fast på at det ikke var relevant for [Ansatt] å gjøres kjent med hvordan møtet i 2012 fortonte seg, til tross for at han skulle være kontaktperson mot Skatt Øst.

1. [Varsler 1]s henvendelse til rådmannen med spørsmål om hvorfor de ikke ønsket hennes bistand i sak som gjaldt Skatt Øst

[Ansatt] redegjør kort for saken. Han opplyser at han ikke har noen historie i saken. Når det gjelder Skatt Østs bokettersyn så er det et rent avgiftsettersyn presiserer han. Han orienterte om at det er sendt et brev fra Skatt Øst og at de ber om kopi av anleggsbidragsavtalen og kopier av enkeltprosjekter.

[Varsler 1] spør hvilke avtaler det gjaldt og får til gjennomlesing et ark hvor utbyggingsprosjekter er angitt. Hun får opplyst at det allerede har vært avholdt møte med skatt Øst. Rådmannen opplyser at Skatt Øst primært er ute etter avgiften og se om det er behandlet korrekt. Skatt Øst vil gjøre en selvstendig vurdering. Rådmannen mente at Skatt Øst hadde en mer «spisset» og grundig tilnærming, også med bakgrunn i at Skatt Øst hadde fått enkeltfakturaer til hvert enkelt prosjekt.

På spørsmål om hvorfor rådmannen ikke anså det som naturlig å kontakte henne, og å invitere henne, svarte Rådmannen at de ikke anså det som naturlig å ta kontakt fordi det ikke var relevant i forhold til det Skatt Øst ba om. [Varsler 1] burde forstå at det var Skatt Øst som var premissleverandører og at Skatt Øst hadde tatt kontakt dersom det var ønskelig og de mente hun hadde noe å tilføre saken.

Rådmannen sier at hvis Skatt Øst har ment at de skal ha et intervju med henne så hadde de tatt kontakt.

[Varsler 1] spør hvordan Skatt Øst skal få tak i henne når de ikke er kjent med hvem som har sendt bekymringsmeldingen. På dette spørsmålet svarer Rådmannen at hvis Skatt Øst hadde spurt om å få kontakt med den som hadde sendt bekymringsmeldingen så hadde Skatt Øst fått oppgitt personen. Det hører til sakens faktum at Skatt Øst ber kommunen om uoppfordret å opplyse alle sider som har relevans for saken.

[Ansatt] spør hva [Varsler 1]s utfordring er og hva hun kan bidra med utover det Skatt Øst får ut av regnskapssystemet, byggeavtaler osv for å få vurdert den avgiftsmessige håndteringen. Til dette svarer [Varsler 1] at det foreligger ingen utfordringer for henne knyttet til dette. [Varsler 1] sier de bør sette seg inn i begreper som rettsvillfarelse og villfarelse om faktiske forhold og om de velger å forbli i en villfarelse for ikke å få saken så godt opplyst som mulig så er det alvorlig. [Varsler 1] sier at det kan være opplysninger hun sitter med som ikke Rådmannen og [Ansatt] kjenner til, og som det er naturlig at hun blir spurt om. [Varsler 1] mente at det ville være naturlig at hun ble tatt med i det innledende møtet som var avholdt.

[Varsler 1] sier at hun ikke kjenner til dokumentene fra Skatt Øst, noe som gjør det vanskelig å svare på spørsmålet om hva hun konkret kan bidra med. Rådmannen presiserer at dokumentet er unntatt fra offentlighet.

[Ansatt] opplyste at Skatt Øst innhentet konkrete dokumenter. Det ble presisert at Skatt Øst ikke foretar en forvaltningsrevisjons, men at dette er et rent bokettersyn. Det vil si at det er det regnskapstekniske, avgiftstekniske som er fokus for kontrollen, noe som tilsier at det er dokumentbasert. De spør derfor om det er noen dokumenter [Varsler 1] mener bør fremlegges. Til

det gjentar [Varsler 1] at hun ikke kjenner til dokumentene ful Skatt Øst så det blir helt umulig for henne å svare på.

[Varsler 1] spør om å få oppgitt hvem som er kontaktpersonen i Skatt Øst. Rådmannen spør om [Varsler 1] mener hun har en riktig rolleforståelse. Han opplyser at det de har etablert en kanal som koordineres av [Ansatt]. Det blir forklart at Skatt Øst vil ta kontakt med [Varsler 1] dersom Skatt Øst anser det som hensiktsmessig.

[Varsler 1] får lese gjennom et brev fra Skatt Øst, datert 12.05.2015. Det blir presisert at hun må lese gjennom brevet her og nå. Hun får ikke kopi. Til gjennomlesing får [Varsler 1] 4 av 6 sider. Noe [Varsler 1] ikke kommenterer, men registrerer fordi brevet var nummerert side 1 av 6 osv.

Etter å ha lest gjennom kunne [Varsler 1] bekrefte at det var forhold [Varsler 1] kunne svare på. Rådmannen ønsker da at [Varsler 1] skal sette det ned på et papir.

Rådmannen sier det det kan være mange personer som kan mene noe om dette. [Varsler 1] svarer at det antagelig ikke er han har hatt møte med og som i tillegg har skrevet en bekymringsmelding og varslet. Rådmannen presiserer da at det er objektive kriterier Skatt Øst er ute etter. På dette tidspunktet blir Rådmannen åpenbart irritert og det gjentas at Skatt Øst er ikke interessert i [Varsler 1]s personlige synspunkter. Det endte med at [Varsler 1] nektet å skrive noe ut fra den raske gjennomlesningen hun fikk av dokumentet, og det ble avtalt at [Ansatt] skulle formidle kontakt til Skatt Øst.

[Varsler 1] presiserte at hun mente det fremstod som veldig underlig at Rådmannen ønsker å holde opplysninger tilbake. Da ble [Varsler 1] møtt med at hun kom med alvorlige påstander mot [Rådmann 2] som Rådmann. Noe [Varsler 1] visstnok skulle ha gjort tidligere også.

På dette tidspunkt ble det svært ubehagelig for [Varsler 1] å være møtedeltager. [Varsler 1] foreslo derfor at partene avsluttet møtet. Hun presiserte også at dersom Rådmannen ønsker seg modige ansatte (MERK) så må han tillate såpass.

[Ansatt] presiserte at en kommune, firma eller privatperson har lov til å ivareta sine interesser i en avgiftssak, slik at den skal komme best mulig riktig ut.

Rådmannen sier Skatt Øst ikke vurderer varslingen eller bekymringsmeldingen. Varslingen står gjengitt i revisjonsrapporten og at det ikke var noe ønske fra Rådmannens side å feie noe under teppet. [Varsler 1] peker på at tilsvaret fra rådmannen til revisjonsrapporten og de feilaktige opplysningene som står oppført på s 59 i revisjonsrapporten gir inntrykk av noe annet. Nok en gang presiseres det at dette ikke har relevans for Skatt-Øst saken. Rådmannen peker på at revisjonen ikke har gjort noe poeng ut av dette. Han er av den oppfatning at det er revisjonen som skulle ha hørt med [Varsler 1] og at det er deres ansvar at opplysningene ble stående.

Etter dette forlot [Ansatt] møtet.

2. Vedrørende oppklaringer om møtet som ble avholdt den 10.12.2012

Rådmannen ønsket opplysninger som angikk møtet den 10.12.2012. Han oppfattet at det hadde vært ganske problematisk for [Varsler 1] og [Varsler 2].

[Varsler 1] presisere at møtet og innholdet i dette måtte anses som viktig for Skatt Øst, og særlig i sonderingen mellom grov uaktsomhet og forsett. Etter møtet i 2012 så mente [Varsler 1] at

kommunen har gått forsettlig inn i avtalen som ikke stod seg avgiftsmessig. Etter dette tidspunkt kan man ikke lenger snakke om uaktsomhet hevdet [Varsler 1].

Til dette sier Rådmannen at han er klar over påstandene hennes og har dratt den litt ned ved å påpeke at revisjonen har fått oversendt mye materiale uten å ha «heist flagg». Han stusser på at ingen har tatt affære og da særlig fordi fagmiljøet var kjent med problemet. Det var ingen gjeller som ringte hos revisjonen. Det blir fra hans side antydning at uaktsomhet ligger hos revisjonen. [Varsler 1] gjør han oppmerksom på at revisjonen ikke deltok på møtet i 2012, og ga uttrykk for at han åpenbart hadde misforstått revisjonens rolle. Han sier at dette kommer til å bli et poeng videre i saken.

[Varsler 1] beskriver møtet og sier det ikke ble lagt frem dokumenter slik det fremkommer på side 59 i rapporten. Dokumentet fra kommuneadvokaten var eksempelvis oversendt henne på et mye tidligere tidspunkt, da [Leder Prosjektadministrasjon] i en mail begrunnet dette med at avtalene var helt innenfor.

[Varsler 1] sier at møtet den 10.12 fremstod som et møte hvor hun skulle «pumpes» for informasjon og at de ønsket å høre hvordan [Varsler 1] argumenterte. Rådmannen mente at det var naturlig at de ønsket det. [Varsler 1] svarte at hun i møtet trodde partene hadde en felles mål, - og det var å rydde i forholdet. [Varsler 1] sier dernest at hun godt kunne ha spisse bekymringsmeldingen hennes ytterligere, men på dette tidspunktet trodde hun ikke det var behov for det.

Rådmannen sier til [Varsler 1] at han hører hun sier at det som står på side 59 tull, men revisjonen har ikke gjort noe poeng av det. Hadde de ment at det var noe poeng med hvordan dette møtet forløp så hadde de vel boret mer i det. Her er det påstands mot påstand om hva som skjedde i møtet. [Varsler 1] sier at etter møtet sendte [Stabsleder RTD] en mail til virksomhetslederne med følgende ordlyd: «her er en artikkel som beskriver modellen bra». Artikkelen lå vedlagt.

Rådmannen presiserer at modellen kun er plunder og heft og at det ikke ligger noen motivasjon i å tjene penger for kommunen. Det er kun investering og at bunnlinjen blir bedre for utbygger. De som deltok i møtet den 10.12.2012 hadde ifølge Rådmannen trodd at modellen var ok og tolket [Kommuneadvokaten] og Skatt Øst sin forklaring som grei. Det ble også bemerket at revisjonen ikke varslet. Han mener revisjonen burde ha gjort noe. Dette synspunktet hadde han også fremmet i Kontrollutvalget og i Bystyret. Han synes det var greit å høre [Varsler 1] versjon av saken.

Det ble gjentatt at Skatt Øst være veldig bokettersynsorientert. De driver ikke revisjon slik ØKR gjør. [Varsler 1] sier at hun ikke kjenner til spørsmålene annet enn det hun har sett i møtet. [Varsler 1] pekte på at dersom Skatt Øst ser at modellen ikke står seg vil nok spørsmålet om hva som skjedde i møtet den 10.12.2012 langt på vei aktualisere seg. Og da har man holdt informasjon tilbake, hevder hun. Til dette svarer Rådmannen at det vil være forskjellig syn på dette. Han viser dernest til at møtet den 10.12. kun var en ubetydelig detalj i en rapport på 120 sider.

[Varsler 1] sier at når han lot det stå som det gjorde og sågar kommenterte det i sitt tilsvarende så burde han ha sjekket med henne. Rådmannen gjentok at det var revisjonen som skulle sørget for kontradiksjon. Til dette svarer [Varsler 1] at han er hennes arbeidsgiver og det er i tillegg flere på teknisk som er dratt inn i kontradiksjonsprosessen, men altså ikke hun som varslet om saken.

Rådmannen mener fortsatt revisjonen burde ha reagert overfor Fredrikstad kommune. [Varsler 1] spurte derfor om hvilke vurderinger som ble lagt til grunn i 2008 og i 2012. I den forbindelse nevnte [Varsler 1] at hun var kjent med at Rådmannen selv var involvert i den første avtalen,

Sorgenfri. [Varsler 1] får ikke noe bekreftelse på dette utover at det var de tre som var med på møtet i 2012 som hadde foretatt vurderingene som ble lagt til grunn. Vurderingene i 2008 fremkom av saken og var gjort av saksbehandler, som var [Stabsleder RTD]. Stemningen i møtet ble amper og møtet ble derfor avsluttet. Møtet ble avsluttet ca. kl. 12.00."

Til Simonsen Vogt Wiig har Rådmann 2 uttalt det var regnskapssjefen som var kontaktpersonen mot Skatt øst i denne prosessen. Regnskapssjefen var tydelig på at det Skatt øst var opptatt av i bokettersynet var å sjekke tallene; hvorvidt tallene var riktig eller feil. Av denne grunn var Rådmann 2 av den oppfatning at bekymringsmeldingen og avvisningen av bekymringsmeldingen ikke var relevant. Hans fokus i denne sammenheng hadde vært tallene, og hva som var diskusjonen frem og tilbake i et møte fremsto ikke som relevant.

Han opplyste videre om at han ikke hadde vært involvert i anleggsbidragsavtaler, men at han i 2008/09 hadde vært involvert i å godkjenne saksfremlegget for utbyggingsavtaler på Sorgenfri.

Når det gjelder påstanden om at hun ikke fikk hele dokumentet til gjennomsyn kommenterte han at Varsler 2 fikk se det svaret på Skatt østs henvendelse som kommunen hadde sendt, hvor kommunen hadde svart på en del spørsmål fra Skatt øst. Rådmann 2 hadde fått dette notatet rett i hånda rett før møtet og forklarte at fordi han ikke hadde lest gjennom den delen som angikk møtet, og at han derfor hadde gitt Varsler 2 bare 6 av 8 sider. Varsler 2 hadde sagt at hun trodde hun ytterligere informasjon om disse sakene. Rådmann 2 hadde da bemerket at det var viktig at hun fikk snakket med Skatt øst.

Rådmann 2 forklarte videre til Simonsen Vogt Wiig at Varsler 1 hadde ønsket å sitte sammen med Fredrikstad kommune som part overfor Skatt øst, noe han på ingen måte fant naturlig. Han understreket imidlertid at han ikke ønsket å forhindre henne i å gi informasjon som var relevant. Umiddelbart etter møtet ble det også formidlet kontakt mellom Varsler 1 og Skatt øst.

Samme dag som møtet ble avholdt etablerte [Ansatt] kontakt mellom Varsler 1 og Skatt øst. I mailen skriver vedkommende: "En ansatt i RTD/Fredrikstad kommune ga en bekymringsmelding i tilknytning til praktisering av anleggsbidragsmodellen. Rådmannen og undertegnede har i dag hatt en samtale med henne. Rådmannen mener det kan være hensiktsmessig at Skatt Øst vurderer å opprette kontakt med vedkommende hvis det kan opplyse saken utover de dokumenter som Skatt Øst har etterspurt og fått overlevert i tilknytning til bokettersynet." Varsler 1s navn og kontaktdetaljer ble deretter oppgitt.

I ettertid har Varsler 1 hevdet at det i møtet den 26. juni kom frem at Rådmann 2 og [ansatt] i ønsket å "blåse" henne som varsler. Varsler 1 viser i denne forbindelse til at "[d]et ble presisert at dere ikke kunne unnta opplysninger fra offentligheten når dere tok kontakt med med Skatt Øst. [...] At dere ikke unntok mitt navn i mailen er stikk i strid med varslingsvemet og taushetsplikten dere har etter fyl bestemmelser. Dere anmodes med dette om å ivareta taushetsplikten med umiddelbar virkning."

Hun har også i ettertid gitt uttrykk for at Rådmann 2 "åpenbart ikke ønsket at navnet mitt skulle gjøres kjent for Skatt Øst. Dette forholdet ble tatt opp i møte med disse den 16.06.2015 (sic). For, som det ble uttalt i møtet, var deres interesse å ivareta egen posisjon. Jeg viser også til mail utveksling i tilknytning til dette. Jeg tillater ikke at det fremstår som om det var deres initiativ at kontakten ble formidlet. Deres interesse var at den ble forhindret, noe korrespondansen også vitner om."

Varsler 1 sendte 31. juli 2015 mail til Skatt øst med kopi til Rådmann 2. I mailen uttrykker hun at hun mener Rådmann 2 burde ha vært i kontakt med henne i kontradiksjonsprosessen for å få saken opplyst. Hun uttrykker også at Rådmann 2 ikke ønsket hennes bistand til oppklaring. Med henvisning til møtet 26. juni 2015 uttaler hun at det "ble i møtet også gitt uttrykk for at behandlingen av bekymringsmeldingen i møtet den 10.12.2012 var uten relevans. Jeg respekterer at Skatt Øst er av den

oppfatning, men tillater meg uansett og mene at opplysninger fra møtet den 10.12.2012 er av relevans i forhold til aktsomhetsnivået på kommunens behandling, og i særdeleshet videre behandling av bruk av modellen."

4.3.13 April 2015 – Varsler 1 sier opp sin stilling

Varsler 1 sa opp sin stilling 30. april 2015 og fratrådte ved utløpet av juli 2015. Varsler 1 har – anonymt – uttalt i media at hun følte seg alene, at det ble hvisket i gangene og at hun følte seg baksnakket og frosset ut, og at dette var grunnen til at hun sluttet. I mailkorrespondanse med kommunen skriver hun: "dette er en sak som er og har vært psykisk krevende og som i sin tid medførte at jeg ble sykemeldt. Dette pga den behandlingen de ansvarlige i Fredrikstad kommune sørget for å gi saken og meg."

4.3.14 August 2015 – Varsler 1 ber om innsyn i advokat [Navn]s vurdering

Som nevnt i pkt. 4.3.9 ovenfor hadde Kommunalsjef RTD innhentet råd fra eksternt advokat i arbeidet med å kommentere ØKR-rapporten. Den 29. august 2015 sendte Varsler 1 en innsynsbegjæring til Rådmann 2 hvor hun ba om innsyn i vurdering, oppdragsbekreftelse og faktura fra advokat [Navn]. Rådmann 2 har i intervju opplyst at han først ble kjent med notatet fra advokat [Navn] i forbindelse med denne innsynsbegjæringen.

4.3.15 Høst 2015 til høst 2016 – Varsler 1 fremmer diverse innsynsbegjæring om anleggsbidragsmodellen

Fra høsten 2015 til høsten 2016 fremmer Varsler 1 svært mange innsynsbegjæring om diverse forhold knyttet til anleggsbidragsmodellen, egen varslingssak og kommunens arbeid med kontradiksjonen til ØKR-rapporten, og flere vedtak klages inn for Fylkesmannen.

Som nevnt i pkt. 4.5 besluttet kommunen i august/september 2015 å engasjere KS-advokatene for å bistå med håndteringen av de svært mange innsynsbegjæringene som kom, både fra Varsler 1, Varsler 2, media og andre i kjølvannet av ØKR-rapporten. Rådmann 2 meddelte dette til Varsler 1 i oktober 2015.

Varsler 1 reagerte kraftig på at innsynsbegjæringene skulle håndteres av KS-advokatene. I mail av 29. oktober 2015 skriver hun blant annet følgende til Ordfører: "Jeg mener det er på sin plass å orientere deg om at rådmannen har gitt meg beskjed om at all kontakt med Fredrikstad kommune skal skje gjennom KS' advokat [Navn]. For meg fremstår det som et alvorlig overgrep mot meg. Anmodningen er i tillegg oppsiktsvekkende på den måten at kommunen, i min sak, fraskriver seg sin alminnelige forvaltningsoppgave. Jeg regner med at rådmannen pådrar kommunen unødvendige kostnader som følge av hans unnnvikende opptreden i denne saken. Jeg har i tillegg til å begjære innsyn i dokumenter stilt spørsmål til rådmann om håndtering av arkivering i sak som gjelder kontakt med Skatt Øst. Dette spørsmålet er ikke besvart." I senere mailkorrespondanse uttaler hun blant annet med henvisning til kostnader for å bruke KS-advokatene: "[j]eg [...] ønsker å tillegge at det synes som om kommunen benytter fellesskapets midler på å skulle dekke over tjenesteforsømmelser begått på forskjellige nivå i kommunen. Beløpene har etter hvert vist seg å bli betydelige. Det er min oppfatning at ved å bruke midler på en slik måte handler de mot kommunens borgeres interesser med midler som dere styrer. Jeg ser på dette med bekymring og anmoder dere som kommunens øverste ledelse om å ta grep om dette".

I en mail av 16. mai 2016 skriver hun følgende: "Jeg forstår dersom dere mener jeg er en masekopp og vanskelig, men dette er dokumenter som er knyttet til en varslingssak hvor jeg har vært varsler, og hvor kommunens ledelse har forsøkt å tåkelegge saken. Nå fremstår det som om de tillater seg å benytte flere titalls kroner på å få KS advokaten til å bortforklare dokumentene, som åpenbart finnes

og som bør komme offentligheten til kunnskap. Det kan synes som om meroffentlighet ikke er vurdert, og i den grad det er vurdert så er det hensynene til de personer som fortsetter og tåkelegge som synes å ha blitt vurdert. Jeg tillater meg å påpeke at det ikke er deres interesse offentlighetslova er ment å skulle beskytte." I en annen mail til Rådmann 2 og Ordfører, datert 14. juni 2016, skriver hun følgende: "Dere er åpenbart kjent med at mine innsynsbegjæringer har sin tilknytting til varslingssaken og spørsmål om en mulig mva unndragelse. Jeg mener det er på sin plass og gjøre dere som kommunens øverste ansvarlig oppmerksom på det som kan synes å medvirke til og unnta offentligheten for innsyn i dette forholdet. Jeg mener samtidig at dette er en tjenesteforsømmelse som dere, i den grad dere ikke allerede er kjent med den/eller står bak den, bør kjenne til forholdet). Jeg anmoder dere om å ta umiddelbar kontakt med undertegnede."

4.3.16 Juli 2016 – dialog mellom Varsler 1 og Rådmann 2 om møter

6. juli 2016 inviterte Rådmann 2 Varsler 1 til et møte. I mailen skriver han "[j]eg inviterer deg herved til en samtale førstkommande fredag, den 8.7. 16, kl 12 .00 på rådhuset. Tema for samtalen er håndteringen av din bekymringsmelding og varsling vedr anleggsbidragsmodellen. Jeg ønsker å lytte til dine betraktninger vedr behandling av varslinger generelt i Fredrikstad kommune. Jeg ønsker også å høre hva du tenker kan være løsningen på de ulike problemstillingene som du i løpet av de siste 14-15 månedene har tatt opp i kommunikasjonen med kommunen." Varsler 1 svarer dagen etter og sier at hun er positiv til å møte etter ferien. Hun skriver i mailen at det kan være nyttig at Arkivaren deltar i møtet "slik at jeg på en enkel måte kan vise henne hvordan hun kan fremskaffe sammenstillinger av journalposter på en enkel måte. Det er derfor viktig at vi i møterommet har tilgang til pc, e- phorte og skriver".

Rådmann 2 besvarer mailen 8. juli og skriver "[d]et er et sterkt ønske fra min side at vi får gjort noen avklaringer som gjør at vi kan begynne å gå i retning av en avslutning av den enorme ressursbruken vi har på hver vår kant. Hensikten med dette møtet er altså ikke å utøve noen form for saksbehandling eller detaljert gjennomgang av historikk knyttet til den kommunikasjonen som har vært mellom deg og Fredrikstad kommune knyttet til disse temaene. Tilstedeværelse av [Arkivar] eller utlån av hjemmekontor- PC er ikke hensiktsmessig ut fra formålet med møtet. Ut fra den kommunikasjonen som allerede har vært vil jeg anta at du allerede har tilstrekkelig grunnlag for å tilkjennegi og begrunne dine synspunkter".

Dialogen om møtet fortsetter samme dag. Varsler 1 gir uttrykk for at møtet skal brukes til å skaffe innsyn i dokumenter. Rådmann 2 fastholder at formålet med møtet må være å finne en måte å tilnærme seg en avslutning på saken på en konstruktiv måte. I mail av 8. juli 2016 understreker han: "Dersom premissene ovenfor ikke aksepteres, ser jeg ingen hensikt å avholde møtet." I mail av 10. juli 2016 skriver Varsler 1: "Av de seneste mailkorrespondanser oppfatter jeg at ditt eneste motiv for møte er å innhente dokumentasjon og opplysninger som kan medvirke til at du slipper straffansvar. Jeg er ikke interessert i å bistå deg i det. Møteinnkalling og mailene bærer preg av at du overfor pressen ønsker å gi et inntrykk av at det er dialog mellom deg/kommunen og varslerne. Det er det altså ikke. Det blir mer og mer åpenbart for meg at du verken ønsker å beklage eller oppklare noe".

Rådmann 2 skriver tilbake 13. juli 2016: "Jeg har ingen motivasjon i retning av å unndra meg noe som helst ansvar, og heller ikke samle informasjon for å gjøre det. Jeg har heller ingen intensjon om å påvirke pressen eller andre med interesse i denne saken. Jeg ønsker snarere en konstruktiv dialog om hvordan vi kan få avsluttet denne saken, slik at verken du eller Fredrikstad kommune trenger å bruke mer ressurser på den. Du kan ta med deg en egen referent i møtet, som du i tilfelle må bekoste selv. Jeg vil også ha med en egen referent i tillegg til [Ansatt]. Etter det jeg forstår har du nå fått innsyn i det aller meste du har bedt om. Det vises i denne sammenheng til brev fra Fylkesmannen datert 6.7.16 . Når det gjelder avslag på krav om kalenderinnsyn må du rette klagen til Datatilsynet og

Personvernemnda. Når det gjelder hvem som har tilgang til innsyn dokument 43 i sak 15/11359 vises det til vedlagte dokument med skjermdump. Hvis du ønsker ytterligere innsyn i dokumenter i forkant av møtet, eller du mener at du fortsatt mangler noe som du har bedt om, vennligst kom raskt tilbake med det slik at det kan framskaffes i forkant av et møte. Å bruke saksbehandlingssystemet i dette møtet er ikke formålstjenlig derfor ikke aktuelt. Da får vi heller avvente møtet slik at vi får levert ift evt nye innsynsbegjæringer du måtte ha".

4.3.17 Februar 2016 – mail fra Varsler 1 til Ordfører

Varsler 1 sendte 11. februar 2016 en mail til ordfører hvor hun blant annet skriver: *Som kjent så var det jeg som i sin tid varslet om saken. Jeg har forsøkt å komme i kontakt med deg for i det minste å kunne oppdatere deg på forhold som gjelder møte som det refereres til i revisjon rapporten. I det du uttaler til avisa at du ikke er oppdatert så vil man i det minste tro at du er interessert i å høre hvordan saken stiller seg mht hva de forskjellige aktører visste på de forskjellige tidspunkt. Dette har selvfølgelig betydning i forhold til det forsett som er utvist av de forskjellige aktører i saken. Det alvorlige avviket som viste seg i kontradiksjonsprosessen burde også komme til din kunnskap. At det i tillegg ligger dokumentasjon i saken, så langt tilbake som fra 2005, burde også være i din interesse å kjenne til. Dette er dokumenter som viser at nåværende rådmann kjente til og var involvert i forholdene. Som du kjenner til ble det avholdt et møte med rådmannen, økonomisjefen og undertegnede i juni. Som ordfører vil jeg tro du er interessert i å høre hva som fremkom i møte. At rådmannen i møte kom med beskyldninger mot meg, som han senere har fått advokat Gjelstad til å trekke tilbake tydeliggjør alvoret i saken."*

Det har i hele perioden frem til dags dato vært en større eller mindre grad av korrespondanse mellom Varsler 1 og kommunen; særlig ved Rådmann 2 og Ordfører. Vi går ikke nærmere inn på denne.

4.3.18 Høsten 2016 – varsling til Kontrollutvalget i Fredrikstad kommune og etterfølgende rapport fra ØKR

Høsten 2016 ble det inngitt et varsel til Kontrollutvalget i Fredrikstad kommune i form av konkrete tips fra en varsler; blant annet knyttet til spørsmålet om kommunen hadde gitt upresise eller feilaktige opplysninger om praktiseringen av anleggsbidragsmodellen til ØKR og Skatt øst. Simonsen Vogt Wiig legger til grunn som overveiende sannsynlig at de konkrete tipsene til Kontrollutvalget kom fra Varsler 1.

Kontrollutvalget ba ØKR se på følgende fire problemstillinger:

- "1. Har kommunen gitt upresise eller feilaktige opplysninger til:

 - a. Østfold kommunerevisjon i forbindelse med «Undersøkelse RTD»?
 - b. Skatt øst i forbindelse med bokettersyn?*
- 2. Foreligger det saksdokumenter som ikke er registrert inn i saksbehandlingssystemet?*
- 3. Har kommunen manipulert dokumenter i saksbehandlingssystemet?*
- 4. Har kommunen fremskaffet dokumenter på grunnlag av feilaktige opplysninger (forsikringsbevis byggherreansvar)?"*

ØKRs konklusjoner forelå i rapport av 30. november 2016 og var som følger:

"Fakta som er innhentet for å besvare problemstilling 1 (kapittel 4.2) medfører at vi konkluderer med at kommunen både har gitt feilaktige og upresise opplysninger (kapittel 4.3). Dette gjelder både overfor revisjonen i forbindelse med «Undersøkelse RTD» og overfor Skatt øst i forbindelse med deres bokettersyn. Vi bemerker at noe av informasjonen har kommet frem svært sent i prosessen, slik at vi mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved kommunens sannferdighet

overfor revisjonen og Skatt øst. Det kan også se ut som om kommunen fortsatt ikke har innsett fullt ut hvor omfattende svakhetene i fakturakontrollen har vært, og på denne måten fortsatt gir upresise opplysninger i saken. Rådmannen skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at kommunen har feilinformert både revisjonen og Skatt øst. Hva gjelder tidspunkt for avtaleinngåelse er rådmannen også enig i at det kan fremstå som om dette har vært bevisst fra ledelsen i RTD.

Fakta som fremkommer i besvarelsen av problemstilling 2 og 3 (kapittel 5.2) viser at det foreligger dokumentasjon som ikke er arkivert, arkivert for sent eller ikke arkivert i det hele tatt. Det er revisjonens vurdering (kapittel 5.3) at kommunen ikke har overholdt sin arkivplikt, og vi mener også at kommunens praksis for arkivering i for stor grad har medført risiko for spekulasjoner knyttet til selektiv arkivering og mistillit. Rådmannen skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at journalføring og arkivering i flere tilfeller har vært for sen. Rådmannen mener at bevisstheten knyttet til journalføring og arkivering, samt kjennskap til rutiner, ikke har vært god nok hos enkelte medarbeidere, og at dette burde vært fulgt opp av ledelsen. Rådmannen viser også til et enkelttilfelle med sen arkivering, og antyder at dette kan være et bevisst forsøk på å holde informasjon tilbake ovenfor han."

Samtidig med at ØKR-rapporten av 30. november 2016 forelå innledet kommunen en personalsak mot Kommunalsjef RTD (som på dette tidspunktet var ansatt i en spesialrådgiverstilling, jf. pkt. 4.3.11). Kommunen vurderte først avskjed, men besluttet å gi en advarsel, som var begrunnet med tre forhold:

- At Kommunalsjef RTD ikke sørget for at det ble foretatt undersøkelser for å få klarlagt hvordan fakturakontrollen faktisk foregikk i anleggsbidragssakene før kommunen gav opplysninger til ØKR og Skatt øst om dette.
- At Kommunalsjef RTD ikke gjorde Rådmann 2 kjent med at det var innhentet råd fra advokat [Navn] i forbindelse med ØKRs arbeidsutkast.
- At Kommunalsjef RTD ikke fulgte opp en bekymringsmelding fra november 2012 om måten kommunen praktiserte anleggsbidragsmodellen på.

Kommunalsjef RTD bestred advarselen rettslig. Fredrikstad tingrett fant at den var gyldig. Saken er anket.

4.3.19 Kort om Skatt østs vedtak vedr. anleggsbidragsmodellen

Som nevnt innledningsvis var Skatt østs syn var at kommunen ikke hadde vært reell byggherre i anleggsbidragssakene, og at kommunen dermed ikke hadde fradrags- eller kompensasjonsrett. Endelig vedtak ble varslet ved brev av 25. august 2018. Kommunen har akseptert tilbakeføringen og korrigeringen, herunder tilleggsavgiften på ca. kr 2,4 millioner.

Både Kommunalsjef RTD og Leder Prosjektadministrasjon har ønsket å fremheve at Fredrikstad kommune innhentet råd fra en ekstern advokat, og at vedkommende advokat anbefalte kommunen å imøtegå Skatt øst etterberegningskrav, men at kommunen valgte ikke å følge dette rådet. De understreker begge at advokaten uttaler at det ikke under noen omstendighet kan legges til grunn at kommunen har opptrådt grovt uaktsomt.

4.4 Varsler 2

4.4.1 Innledning

I det følgende vil det gis en kronologisk redegjørelse for det faktum som Simonsen Vogt Wiig legger til grunn som særlig relevant i vurderingen av spørsmålet om det foreligger mobbing, trakassering eller gjengjeldelse i forbindelse med varsling fra Varsler 2.

At redegjørelsen fokuserer på det som er særlig relevant innebærer at redegjørelsen ikke vil omtale absolutt alle dokumenter, hendelser eller synspunkter i saken. Dette er uansett en umulig oppgave, da det totalt foreligger nærmere 28.000 sider dokumenter i saken.

At redegjørelsen gjøres kronologisk vil innebære at redegjørelsen brått kan gå fra ett tema til et annet; for eksempel fra en gjengivelse av innholdet i en varsling og over til en beskrivelse for status på en anbudsprosess for en arbeidsmiljøundersøkelse. Leseren av rapporten kan imidlertid allerede innledningsvis merke seg at faktum i saken tematisk sett består av tre ulike tema:

- En redegjørelse for de ulike varslingene Varsler 2 har fremsatt (til sammen seks) og en redegjørelse for et anonymt varsel om samme forhold som Varsler 2 varslet om
- En beskrivelse av hvordan varslingene ble fulgt opp av kommunen i linjen
- En gjengivelse av hvordan varslingene ble fulgt opp av Varslingsutvalget

4.4.2 Perioden 2005 til november 2012

Varsler 2s varslar for første gang i november 2012. Før vi gjør rede for varselet og for hvordan kommunen fulgte opp varselet skal vi først gjøre rede for noen forhold som er relevante som et bakteppe.

Kommunalsjef RTD startet i jobben som kommunalsjef for Regulering og Teknisk Drift (RTD) i mai 2005.

Rådmann 1 har i intervju med Simonsen Vogt Wiig opplyst at han i 2009 fikk klare signaler om at sentrale politikere ønsket å gjøre endringer i hans ledergruppe. I den forbindelse ble det gjennomført diskusjoner mellom daværende ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. En av dem det var ønske om å fjerne fra lederstillingen, var Kommunalsjef RTD. Rådmann 1 har forklart at hovedgrunnen til at det var ønske om å fjerne Kommunalsjef RTD fra stillingen var "*hans lederstil/ledelse*".

Signalene fra sentrale politikere medførte imidlertid ingen negative endringer i Kommunalsjef RTDs ansettelsesforhold i 2009. Kommunalsjef RTD har overfor Simonsen Vogt Wiig opplyst at på grunn av at to andre ledere ble sluttet i 2009 ble avdelingen Teknisk Drift endret til RTD og med utvidet fagansvar for regulering og byggesaker. I tillegg ble Kommunalsjef RTDs stilling utvidet med fag- og personansvar. Kommunalsjef RTD har videre opplyst til Simonsen Vogt Wiig at han har vært helt ukjent med at han ikke var ønsket i stillingen.

Rundt sommeren 2010 tok Rådmann 1 etter egen forklaring på ny et internt initiativ til å få fjernet Kommunalsjef RTD fra stillingen. Bakgrunnen for planen var den samme som i 2009. Han forankret planen med daværende ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Rykter om planen lekket imidlertid til media, og planen ble derfor ikke gjennomført. Det ble heller ikke i denne forbindelse gjort noen endringer i Kommunalsjef RTDs ansettelsesforhold.

Vinteren 2011 tok daværende brannsjef kontakt med Rådmann 1 og opplyste om at han hadde alvorlige problemer med lederstilen til Kommunalsjef RTD. Brannsjefen forklarte blant annet at Kommunalsjef RTD ikke hadde en ledergruppe, kun en gruppe ledere, at det ikke var noen planmessighet over møter og at det var dårlig oppfølging i forhold til budsjett. Rådmann 1 opplyser i intervju at han ønsket å kunne bruke brannsjefens uttalelser som dokumentasjon for å kunne iverksette personalmessige sanksjoner mot Kommunalsjef RTD. Brannsjefen modererte imidlertid senere sine uttalelser i et møte hvor Rådmann 1, Kommunalsjef RTD og brannsjefen deltok. Det ble ikke gjort noen endringer i Kommunalsjef RTDs ansettelsesforhold.

Flere av vitnene vi har snakket med – inkludert Kommunalsjef RTD selv - har beskrevet forholdet mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2 som svært godt i perioden opp til rundt 2011/12. Ett vitne beskrev Varsler 2 som "stjernevirksomhetslederen" til Kommunalsjef RTD i denne perioden. Et annet vitne uttalte følgende: *"Jeg husker at han [Kommunalsjef RTD] fortalte at med [Varsler 2] møtte han litt motstand og fikk en diskusjonspartner. Hun var en av de få han kunne snakke med."* Kommunalsjef RTD uttalte i intervju med Simonsen Vogt Wiig at *"[d]a jeg fylte 60 i 2010 var jeg fremdeles en av hennes nærmeste allierte. Hun arrangerte bollefest etc. De hadde tapetsert kontordøren min med bilder, utklipp mm. Hun var en av mine nærmeste og fortroligste virksomhetsledere frem til 2012"*.

I april 2011 tiltrådte Stabsleder RTD stillingen som Stabsleder RTD. Samarbeidet mellom Kommunalsjef RTD og Stabsleder RTD er av mange beskrevet som tett.

4.4.3 November 2012 – første varsling

4.4.3.1 Innledning

11. november 2012 varslet Varsler 2 for første gang. I det følgende gjør vi rede for innholdet i det varselet hun innga. For ordens skyld minner vi om at det ligger utenfor mandatet til Simonsen Vogt Wiig å ta stilling til om de påstander Varsler 2 kom med i varselet var riktige. Det innebærer at påstandene som sådan vil stå uimotsagt i denne rapporten, uten at dette av den grunn innebærer at påstandene var riktige. Det at påstandene gjengis betyr for eksempel *ikke* at Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Kommunalsjef RTD generelt sett hadde en trakasserende lederstil – eller en dårlig lederstil for den saks skyld.

4.4.3.2 Innholdet i første varsling - sammenfatning

I brev av 11. november 2012 meldte Varsler 2 fra om tiltakende alliansebygging, lukkethet og dårlig kommunikasjon rundt vesentlige forhold i RTD. Brevet har overskriften "Behov for gjennomgang av arbeidsmiljøet", og ble sendt til Kommunalsjef RTD med kopi til Rådmann 1.

Oppsummert varsles det om Kommunalsjef RTDs dårlige ledelse, herunder om hans manglende ansvar for kvalitetsarbeidet i RTD. Varsler 2 gir i bekymringsmeldingen uttrykk for at dette i sum har en pris for arbeidsmiljøet i RTD.

Påstandene om dårlig ledelse går for det første på Kommunalsjef RTDs måte å forholde seg til sine ansatte på: Han bygger allianser, realitetsbehandler ikke faglige innvendinger og møter uenighet med gjengjeldelse. Varsler 2 hevder blant annet at Kommunalsjef RTD tilgodeser virksomhet Bygg og Eiendom og at Stabsleder RTD har fått nesten ubegrensede fullmakter og nærmest er hans stedfortreder.

Påstandene går for det andre på at Kommunalsjef RTD ikke tar tilstrekkelig ansvar for kvalitetsarbeidet i RTD. I denne forbindelse trekker Varsler 2 som eksempel frem den

bekymringsmeldingen som Varsler 1 sendte på anleggsbidragsmodellen og gir uttrykk for at denne må følges opp, jf. pkt. 4.3.6 over.

Og for det tredje trekker Varsler 2 frem en rekke eksempel på at den virksomhet som Varsler 2 leder forskjellsbehandles når det gjelder lønn og tildeling av midler.

4.4.3.3 Innholdet i første varsling – nærmere gjennomgang

Varsler 2 sendte som nevnt varselet per mail til Kommunalsjef RTD med kopi til Rådmann 1. I oversendelsesmailen skriver hun følgende:

"Hei

Jeg viser til mitt vedlegg ønsker snarest mulig hjelp til en gjennomgang av arbeidsmiljøet i RTD, med vekt på rammebetingelsene for min virksomhet [den virksomhet Varsler 2 ledet] og behovet for å få gehør for viktige forhold knyttet til min virksomhets ansvar og oppgaver.

Mitt forslag er at HMS-avdelingen blir med som våre objektive støttespillere.

Som jeg har meddelt deg [Kommunalsjef RTD], har jeg hatt behov for en mental timeout fra 05.11.12, jeg er tilbake 19.11.12. Da ønsker jeg at vi raskt kan ta tak i dette på en ryddig måte, og jeg bidrar gjerne i en konstruktiv prosess slik at vi kan få gjort noe med situasjonen."

Varsler 2 vier ett tema særlig plass i bekymringsmeldingen. Varsler 2 beskriver i brevet hvordan den virksomhet Varsler 2 leder gjennom flere år hadde utført en kommunal oppgave som ble overført fra virksomheten Bygg og Eiendom. Varsler 2 gir uttrykk for en oppfatning om at denne kommunale oppgaven belaster budsjett- og personalressurser i Varsel 2s virksomhet uforholdsmessig, og beskriver at virksomheten ønsket å rydde opp i dette og i grensesnittet til Bygg og Eiendom i forbindelse med handlingsplan og budsjett i 2011.

Varsler 2 hevder dernest at Kommunalsjef RTD håndterte prosessen svært dårlig. Varsler 2 anfører at Kommunalsjef RTD bestilte en konsulentrapport som utad var ment å skulle gi et objektivt råd om hvordan den aktuelle kommunale oppgaven burde håndteres i kommunen, men som etter Varsler 2s oppfatning var et bestillingsverk for å støtte opp under en konklusjon som Kommunalsjef RTD allerede hadde tatt selv. Varsler 2 beskriver at Kommunalsjef RTD og virksomhetsleder for Bygg og Eiendom bygget allianser og tok beslutninger "på kammerset". Varsler 2 beskriver videre at kommunikasjonen med Kommunalsjef RTD var svært vanskelig i prosessen og at Kommunalsjef RTD møtte Varsler 2s synspunkter med hersketeknikker og sinne.

Varsler 2 trekker også frem et annet eksempel på det Varsler 2 mener er Kommunalsjef RTDs alliansebygging med virksomhetsleder for Bygg og Eiendom. Varsler 2 viser til at det nettopp hadde blitt gjennomført en arbeidsmiljøprosess ved Bygg og Eiendom, og at Kommunalsjef RTD i forbindelse med denne prosessen hadde valgt å "tilgodese [Etatssjef BE]s virksomhet og være usedvanlig blid, kameratslig og rosende i omtale av ham".

Varsler 2 trekker videre frem staben i RTD som et problem. For det første hevder Varsler 2 at Stabsleder RTD har fått nesten ubegrensede fullmakter og nærmest er Kommunalsjef RTDs stedfortreder. I brevet kritiserer Varsler 2 kvaliteten på deler av staben.

I brevet beskriver Varsler 2 videre eksempler på at områder innen Varsel 1s virksomhet ikke blir synliggjort i RTDs handlingsplan eller blir møtt med manglende risikoforståelse. Kjernen i Varsler 2s

bekymring synes å være at Varsler 2s virksomhet ikke får de nødvendige midler til å håndtere viktige oppgaver, og at ledelsen i RTD ikke forstår risikobildet. Varsler 2 beskriver også at Bygg og Eiendom i motsetning til alle andre virksomheter fikk lov til å legge frem et underskuddsbudsjett.

Varsler 2 uttrykker videre i brevet bekymring for at Kommunalsjef RTD ikke ivaretar forpliktelsene i henhold til internkontrollforskriften §§ 4 og 5 godt nok, og gir uttrykk for en oppfatning om at internkontroll ikke tas alvorlig nok. Varsler 2 stiller videre spørsmål ved om kvalitet og internkontroll håndteres godt nok når en stilling som kvalitetsleder planlegges lagt under Stabsleder RTD, som ikke har kompetanse på området. Varsler 2 skriver videre: *"Som eksempel på et sakskompleks som er viktig for helheten og for Fredrikstad kommune, er vår jurists bekymringsmelding av 02.11.2012 knyttet til tilstrekkelig og kompetent opplysning i saksbehandling av utbyggingsavtaler. Dette gjaldt spesielt en sak hvor [Stabsleder RTD] er saksbehandler. Meldingen er foreløpig ikke besvart, men nå skal det sies at det ikke er gått så lang tid siden meldingen ble sendt, så jeg forutsetter en kompetent oppfølging av en så kompleks og viktig sak som det utbyggingsavtaler er."*

Varsler 2 anfører at det har oppstått systematiske lønnsforskjeller i RTD, spesielt mellom virksomheten Varsler 2 leder og Bygg og Eiendom. Varsler 2 hevder at når dette blir tatt opp med Kommunalsjef RTD så blir Varsler 2 møtt med *"uforutsigbart sinne"*.

Til slutt skriver Varsler 2 at *"vi opplever gjengjeldelse etter uenighet, gjengjeldelsen er nok impulsiv og ikke systematisk, men dog"*. Varsler 2 nevner et eksempel hvor Kommunalsjef RTD irettesetter en ansatt som har påpekt lønnsforskjeller for matlukt på et tørrmatkjøkken. Varsler 2 mener videre at Kommunalsjef RTD etter diskusjoner om avlønning ikke ville tillate Varsler 2 å dra på et møte i jobbsammenheng, men heller prioritere ledermøte i RTD. Til sist trekker Varsler 2 frem at Kommunalsjef RTD i et møte i ledelsen i den aktuelle virksomheten har reagert negativt på at Varsler 2 har ført referater fra disse møtene.

I bekymringsmeldingen oppsummerer Varsler 2 med å uttrykke følgende:

"Dette har en pris for seksjonen Regulering og teknisk drift og det må gjøres noe med denne situasjonen. Vi vet hva det fører til når den rådende opplevelsen av arbeidsmiljøet på en arbeidsplass er dårlig:

- Sykefraværet øker*
- Produksjonen synker*
- De mest kompetente slutter*
- Omdømmet blir dårlig*
- Det blir vanskelig å rekruttere"*

4.4.4 November 2012 til januar 2013 – kommunens oppfølging av første varsling

Første varsling var adressert til Kommunalsjef RTD med kopi til Rådmann 1. Brevet har tittelen *"Behov for gjennomgang av arbeidsmiljøet"*, og bruker ikke begrepet *"varsling"*, uten at dette er rettslig relevant for spørsmålet om det i realiteten er en varsling, jf. pkt. 6.

Rådmann 1 har forklart at han hadde dialog med Kommunalsjef RTD for å sørge for at saken ble fulgt opp i form av en dialog mellom Varsler 2, Kommunalsjef RTD og HMS-tjenesten. Varslingen ble med andre ord fulgt opp med den tilnærming at det forelå en konflikt mellom Varsler 2 og Kommunalsjef RTD.

Det ble *ikke* iverksatt noen generell undersøkelse av arbeidsmiljøet i RTD som en følge av første varsling. Det ble *heller ikke* gjort noen undersøkelser av påstandene i bekymringsmeldingen som

knyttet seg til Kommunalsjef RTDs lederstil generelt. Videre ble varslingen heller ikke sendt videre til Varslingsutvalget.

Før det første møtet mellom Varsler 2, Kommunalsjef RTD og HMS-tjenesten ble gjennomført ble det avholdt et møte hvor Kommunalsjef RTD, HMS-medarbeideren og Personlrådgiver 1 deltok. Personlrådgiver 1 har i intervju med Simonsen Vogt Wiig uttalt at Kommunalsjef RTD i møtet ga uttrykk for at forholdet til Varsler 2 var vanskelig og at Kommunalsjef RTD hadde vanskelig for å se at slike samtaler ville føre frem. Kommunalsjef RTD kunne i intervju med Simonsen Vogt Wiig ikke huske uttalelsen. Han understreket i intervjuet at han som leder måtte søke å løse opp i konflikten. Varsler 2 har i ettertid bedt om innsyn i referater fra blant annet dette møtet, og har hevdet at Kommunalsjef RTD i dette formøtet påvirket HMS-medarbeideren ved å beskrive Varsler 2 som "vanskelig".

Det ble gjennomført tre møter mellom Varsler 2, Kommunalsjef RTD og HMS-medarbeideren i desember 2012 og januar 2013. Tilstede i møtene var også Bedriftslegen. Kommunalsjef RTD uttalte i intervju med Simonsen Vogt Wiig at det var Varsler 2 som ønsket å ha med Bedriftslegen i møtene. Kommunalsjef RTD fortalte videre i intervju at han i et av møtene hadde sagt *"til [Varsler 2] at hvis det var noe hun mente jeg hadde gjort så grovt feil, så ba jeg om unnskyldning."* Kommunalsjef RTD uttalte videre i intervjuet at HMS-medarbeideren etter det andre møtet hadde sagt til Kommunalsjef RTD at Varsler 2s problemer ikke syntes å være med Kommunalsjef RTD, men med Stabsleder RTD.

Kommunalsjef RTD uttalte videre i intervjuet at Bedriftslegen i det tredje møtet i januar hadde vært direkte med Varsler 2 og gitt uttrykk for at Varsler 2 burde komme Kommunalsjef RTD mer i møte og at begge parter måtte komme seg forbi dette og videre.

Varsler 2 ønsket selv å avslutte møtene med HMS-avdelingen etter tredje møte og uttalte i juni 2013 skriftlig at hun *"trodde det ville bli en endring, selv om det ikke ville bli perfekt"*. I senere kommunikasjon i 2016 uttaler Varsler 2 følgende om det siste møtet i januar 2013: *"Jeg har aldri vært så krenket i hele mitt liv som etter det siste møtet hos HMS-avdelingen 03.01.2013"*

Det ble fra kommunens side ikke satt inn noen ytterligere tiltak etter at møtene med HMS-avdelingen ble avsluttet. Noen konklusjon fra den prosessen som hadde vært ble heller ikke fattet. Som nevnt ovenfor hadde det under enhver omstendighet ikke vært mulig for Rådmann 1 å fatte noen konklusjon på varslingen knyttet til Kommunalsjef RTDs ledelse generelt, all den tid saken hadde blitt overlatt til Kommunalsjef RTD å håndtere og påstanden om lederstil ikke hadde blitt gjort til gjenstand for undersøkelser.

4.4.5 Januar 2013 – anonymt varsel om arbeidsmiljøet i RTD

I januar 2013 ble det sendt et anonymt varsel om arbeidsmiljøet i RTD til Rådmann 1. Varselet innledes med følgende: *"Vi er flere i RTD som er bekymret for arbeidsmiljøet i seksjonen, og måten konflikter blir håndtert på. Det er åpenbart for flere at det p.t foregår en "lukket" konflikt i ledelsen. Dette får ringvirkninger lenger ned i systemet, og skaper en del uro. I dag er virksomhetsleder i [den virksomhet Varsler 2 ledet] sykemeldt og vi er bekymret for at dette er en konsekvens av øverste leders håndtering av konflikter. Vi ser også med bekymring på den utfordringen som skapes gjennom de udefinerbare fullmakter og den ansvarsfordeling stabsfunksjoner i RTD representerer."* Varselet ble avsluttet med: *"Vi forventer at Rådmannen følger opp arbeidsmiljøet og de utfordringer vi åpenbart står overfor. Det er viktig at det settes av ressurser til dette snarest."*

Rådmann 1 opplyste i intervju med Simonsen Vogt Wiig at han vurderte varslingen som en del av det samme sakskomplekset som det allerede hadde blitt jobbet med i form av HMS-samtalene. Det ble ikke igangsatt ytterligere undersøkelser eller tiltak som følge av dette anonyme varselet.

4.4.6 *Mai 2013 – Varsler 2 har møte med Rådmann 1*

I september 2013 varsler Varsler 2 om gjengjeldelse fra Kommunalsjef RTD (jf. pkt. 4.4.9). Det fremgår av dette varselet at hun og Rådmann 1 hadde et møte 13. mai 2013. Rådmann 1 har i intervju bekreftet at han hadde et møte med Varsler 2 i mai 2013 og at temaet for møtet var forholdet til Kommunalsjef RTD og HMS-prosessen de hadde vært gjennom.

4.4.7 *Juni 2013 – Kommunalsjef RTD avholder møte med Varsler 2*

I september 2013 varsler Varsler 2 om gjengjeldelse fra Kommunalsjef RTD (jf. pkt. 4.4.9). Varslet knytter seg til to møter i hhv juni og august 2013. Det første møtet fant sted 17. juni 2013. Varsler 2 har i varselet lagt frem et detaljert dokument utarbeidet av Varsler 2, som dels redegjør for innholdet i møtet i juni 2013 og dels redegjør for tidligere episoder.

Varsler 2 hevder i dokumentet at Kommunalsjef 1 hadde kalt inn til det som i kalenderen var betegnet som "Div. oppfølging", uten ytterligere angivelse av temaet. I en email av 11. juni 2013 hadde han imidlertid gitt uttrykk for at møtet skulle dreie seg om en avklaring av permisjonsregelverket.

Møtet viste seg imidlertid å dreie seg om noe annet. I møtet gir Kommunalsjef RTD uttrykk for at Varsler 2 mangler rolleforståelse. Varsler 2 skriver i dokumentet at Kommunalsjef RTD begrunnet påstanden om manglende rolleforståelse med følgende:

- *Manglende deltakelse på ledermøte:* Kommunalsjef RTD viste for det første til at Varsler 2 ikke hadde deltatt på et ledermøte 12. juni. Varsler 2 innvendte til dette at hun umiddelbart etter at innkallingen til møtet kom den 3. juni hadde gitt beskjed om at hun den 12. juni skulle delta på en viktig konferanse. Varsler 2 viser videre til at Kommunalsjef RTD den 6. juni hadde kommet inn på kontoret hennes og gitt uttrykk for hennes beskjed om at hun ikke kom til å delta på ledermøtet viste at hun manglet rolleforståelse og ikke fulgte ordre.
- Varsler 2 uttrykker for øvrig at Kommunalsjef RTDs reaksjon på at hun ikke hadde anledning til å komme på ledersamlingen hadde sin grunn i at hun kort tid i forveien hadde pirket borti en annen sak som var ubehagelig for Kommunalsjef RTD. Hun gir uttrykk for at dette er et mønster som det også ble varslet om i 2012 – at Kommunalsjef RTD "gjengjelder" når det kort tid i forveien er tatt opp forhold som er komplekse, kontroversielle eller følsomme for Kommunalsjef RTD.
- Varsler 2 skriver i dokumentet at hun i møtet sa at det var Kommunalsjef RTDs avgjørelse om hun skulle delta på ledersamlingen eller ikke. Kommunalsjef RTD hadde da svart at dette var en avgjørelse hun måtte ta selv.
- Varsler 2 skriver videre at hun i møtet sa at flere av Kommunalsjef RTDs ledere ikke var tilstede på en annen samling dagen før, og at regnet med at disse lederne ville få samme oppfølging som det hun nå fikk.
- Varsler 2 skriver videre at hun samme dag sendte en oppsummerende epost til Kommunalsjef RTD (og denne eposten vedlegges varslingen), men at Kommunalsjef RTD ikke besvarte denne. Hun reiste derfor ikke på ledersamlingen, men deltok på den konferansen hun var påmeldt.

- *At Varsler 2 nektet å møte på Kommunalsjef RTDs kontor:* Når det gjelder rolleforståelsen hevder Kommunalsjef RTD for det andre til at Varsler 2 hadde "nektet" å møte på "hans kontor" til det møtet de nå hadde. Til dette innvendte Varsler 2 at hun hadde foreslått et annet møterom fordi deres historikk og fornuft tilsa at et nøytralt møtested var det beste.

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- *Noe galt med Varsler 2s form og adferd:* Kommunalsjef RTD ga i møtet videre uttrykk for at det var noe galt med Varsler 2s form og adferd, uten at det ble gitt noen eksempler.

- [REDACTED]

- [REDACTED] skriver Varsler 2 at hun i møtet sa at både hun og flere opplever det frustrerende at meninger og motforestillinger blir møtt med sinne eller avfeid. Hun ga i møtet også uttrykk for at ledergruppen i RTD er redd for Kommunalsjef RTD. Varsler 2 spurte også om eksempler på hvordan hennes rolle i ledergruppen har endret seg uten å få dette, og ga uttrykk for at det var vanskelig å kommentere forhold som ikke ble eksemplifisert.

Varsler 2 skriver i dokumentet at Kommunalsjef RTD oppsummerte møtet med å gi uttrykk for at dersom Varsler 2 ikke kjente sin rolle, så måtte Kommunalsjef RTD bli mer styrende. Varsler 2 hadde da spurt hva Kommunalsjef RTD mente med "mer styrende". Han svarte da at hun ikke lenger kunne fortsette å ha lederrollen. Varsler 2 oppfattet dette som en trussel om endringsoppsigelse.

Kommunalsjef RTD har i intervju med Simonsen Vogt Wiig bekreftet at møtet dreide seg om temaet rolleforståelse. Han var grunnleggende uenig i at han skulle reagere med gjengjeldelse for eksempel i form av å si at Varsler 1 måtte delta på en ledersamling. Han understreket i intervjuet at hans hovedanliggende når det gjaldt deltakelse på ledermøter ikke i seg selv var at Varsler 1 ikke deltok. Det hendte fra tid til annen at ledere ikke kunne delta på slike møter. Det han reagerte på og fant nødvendig å påpeke var derimot den grunnleggende holdningen Varsler 1 utviste. Et eksempel på dette var at hun ikke spurte om fri fra ledersamling på forhånd – hun tok seg til rette og ga utelukkende beskjed om at hun ikke kom. Han uttrykte videre i intervjuet at han i møtet i 2012 *ikke* hadde gitt uttrykk for at Varsler 2 ikke kunne fortsette å ha lederrollen, men at han i hvert fall i ett av møtene i 2012 (det fant også sted et møte i august 2013, jf. pkt. 4.4.8) hadde stilt spørsmål om hun var interessert i å fortsette som leder: *"Det er helt riktig at jeg spurte, men husker ikke ordlyden, med spurte henne kanskje om hun var interessert i å fortsette som leder. [...] Jeg stilte henne et spørsmål. Og hun lurte på om jeg mente at hun skulle slutte eller om det var endringsoppsigelse. På det svarte jeg at jeg ikke har noen mening om, men jeg stilte fordi hun var misfornøyd med meg som leder."*

4.4.8 August 2013 – Kommunalsjef RTD avholder møte med Varsler 2

Det andre møtet fant sted 26. august 2013. I varselet fra september 2013 har Varsler 2 lagt frem et detaljert dokument utarbeidet av Varsler 2, som dels redegjør for innholdet i møtet og dels gir Varsler 2s bakteppe/kommentarer. Dette detaljerte dokumentet angir i overskriften at møtet fant sted 26. juni 2013. Det fremkommer imidlertid klart av sammenhengen at møtet fant sted 26. august 2013, og dette legges til grunn.

I møtet den 26. august 2013 var Varsler 2 representert ved tillitsvalgt fra Tekna. Varsler 2 gir i dokumentet uttrykk for at det var for liten tid til å forberede seg til møtet.

Varsler 2 skriver i referatet at hovedtemaet i møtet var – som i møtet 17. juni 2013 - Varsler 2s deltakelse på ledersamling. Det skulle avholdes en ledersamling på Hankø 28. og 29. august med overnatting. Varsler 2 hadde gitt beskjed om at hun ikke kunne delta på middag og derfor ikke ville overnatte.

Varsler 2 skriver videre at Kommunalsjef RTD i møtet ga uttrykk for at det ikke er opp til den enkelte leder å velge bort deler av en ledersamling, og oppfordret Varsler 2 om å revurdere sin beslutning. Kommunalsjef RTD sa deretter at dersom Varsler 2 ikke revurderer holdning og beslutning så vil Kommunalsjef RTD starte en tyngre prosess hvor Varsler 2 ikke lenger kan ha en lederrolle. Varsler 2 oppfattet dette som en trussel om endringsoppsigelse.

Varsler 2s referat gjengir også at Kommunalsjef RTD i møtet også tok opp at Varsler 2 hadde avslått tre innkallinger til medarbeidersamtaler i første halvår av 2013. Varsler 2 sa i møtet at hun oppfattet en medarbeidersamtale i den settingen partene nå var for å være et verktøy i den pågående konflikten og som en del av en hersketeknikk. Hun gjentok påstandene fra møtet 17. juni 2013 og fra første varsling i november 2012 om at Kommunalsjef RTD har et mønster med å møte kritiske spørsmål og motforestillinger med en autoritær holdning og innkallinger til samtale "på teppet". Hun sa videre at hun ved flere anledninger har opplevd at Kommunalsjef RTD har delt informasjon om andre medarbeidere med ledergruppen, og at hun av denne grunn ikke trodde at en medarbeidersamtale med henne ville bli behandlet fortrolig. Kommunalsjef RTD har i intervju med Simonsen Vogt Wiig uttalt at han er grunnleggende uenig i disse påstandene.

I referatet angir Varsler 2 at Kommunalsjef RTD påpekte at Varsler 2 ikke hadde skrevet referat fra møtet den 17. juni 2013, selv om han hadde bedt henne om dette. Varsler 2 svarte til dette at hun ikke ønsket å skrive referat fra et møte hun ikke var forberedt på.

Siste tema i møtet var etterutdanning. Varsler 2 hadde søkt om og Kommunalsjef RTD hadde stilt seg positiv til dekningen av en videreutdanning i form av et Executive Master of Management ved BI. Varsler 2 hadde i den forbindelse etterlyst tilbakemelding på et punkt knyttet til bindingstid og tilbakebetaling. Varsler 2 hadde i forkant av møtet fått oversendt utkast til en avtale som måtte gjennomgås. Avtalen ble ikke diskutert i møtet.

Kommunalsjef RTD oversendte i begynnelsen av september 2013 et utkast til møtereferat fra møtet i august 2013. Varsler 2 meldte tilbake at møtereferatet var unyansert.

Varsler 2 har i varslingen fra september 2013 lagt frem dokumentasjon som viser at Personalerådgiver 1 har redigert møtereferatet.

4.4.9 September 2013 – andre varsling

4.4.9.1 Innholdet i andre varsling - sammenfatning

I september 2013 sendte Varsler 2 sin andre varsling. Varslingen ble sendt per email til Rådmann 1, og har tittelen "Varsling". Varslingen gjelder Kommunalsjef RTD.

Varsler 2 anfører på et senere tidspunkt om at denne varslingen også ble sendt til varslingsadressen varsling@fredrikstad.kommune.no, som på det tidspunktet var ute av funksjon. Simonsen Vogt Wiig har ikke fått fremlagt dokumenter som verifiserer dette, og har heller ikke sett samtidige dokumenter hvor Varsler 2 refererer til å ha sendt varslingen til denne varslingsadressen.

I varslingen hevder Varsler 2 at Kommunalsjef RTD har utsatt Varsler 2 for gjengjeldelse etter første varsling, i form av to trusler om endringsoppsigelse, satt frem i møtene i juni og august (jf. pkt. 4.4.7 og 4.4.8). Varsler 2 hevder også at en annen virksomhetsleder i RTD er utsatt for de samme metodene som Varsler 2 utsettes for fra Kommunalsjef RTD. Varsler 2 trekker også frem et ytterligere eksempel som ikke er relatert til Varsler 2s egen situasjon på det som hevdes å være Kommunalsjef RTDs metode med å bruke alvorlige trusler, gjengjeldelse, trakassering, vikarierende motiver og å skyve ansvaret nedover i organisasjonen.

Til sist uttrykker Varsler 2 at Kommunalsjef RTDs handlinger og uttalelser også kan stride mot "barnekonvensjon og likestillingslovgivning, foruten hovedavtale, hovedtariffavtale og andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven, herunder arbeidsmiljølovens formål i § 1.1, a), b) og c)".

4.4.9.2 Innholdet i andre varsling – nærmere gjennomgang

Varsler 2 varsler om fire forhold knyttet til Kommunalsjef RTD.

(a) Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 2-5, jf. § 2-4

For det første hevder Varsler 2 at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 2-5 om forbud mot gjengjeldelse ved varsling er brutt. Som begrunnelse for dette viser Varsler 2 til sitt varsel av november 2012 og til de etterfølgende to møter mellom Varsler 2 og Kommunalsjef RTD i hhv juni og august 2013, hvor hun hevder at det ble fremsatt trusler om endringsoppsigelse. Disse møtene er det redegjort for i pkt. 4.4.7 og 4.4.8 ovenfor.

(b) Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 4-3

For det andre hevder Varsler 2 at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-3 er brutt. For det første viser Varsler 2 til de samme forhold som begrunner brudd på arbeidsmiljøloven § 2-5. For det andre hevder Varsler 2 at også en annen virksomhetsleder er utsatt for trakassering, trusler og uheldige belastninger på kveldstid, på fredager, i ferier og før høytider fra Kommunalsjef RTD.

Kommunalsjef RTD ga i intervju med Simonsen Vogt Wiig uttrykk for at han var grunnleggende uenig i Varsler 2s påstand. Han understreket at han som leder alltid for eksempel var opptatt av ikke å gi dårlige beskjeder rett før helgen startet.

Varsler 2 har ikke ønsket å snakke med Simonsen Vogt Wiig. Ingen vi har intervjuet har gitt uttrykk for at de er enig i Varsler 2s påstand om at "også en annen virksomhetsleder er utsatt for trakassering" osv.

(c) Påstand om brudd på arbeidsmiljøloven § 3-6

For det tredje hevder Varsler 2 at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 3-6 om plikt til å legge forholdene til rette for varsling er brutt.

Varsler 2 viser i denne forbindelse til en situasjon hvor Kommunalsjef RTD på en ledersamling hadde tatt opp med hele ledergruppen et anonymisert tilfelle av en varslingssak. Varslingssaken omhandlet både påstander om trakassering, innkjøp av arkitekttjenester utenfor innkjøpsavtale og systemfeil i innkjøp i RTD. Varsler 2 hevder at Kommunalsjef RTDs mål med å ta opp denne saken var å gi en advarsel til vedkommende som hadde gjort innkjøp av arkitekttjenester utenom kommunens innkjøpsavtale; en person Kommunalsjef RTD skal ha vært i konflikt med lenge. Varsler 2 hevder også at virksomhetslederen til den aktuelle ansatte – som før øvrig var Etatssjef BE - senere hadde fortalt til Varsler 2 at han hadde fått et ultimatum av Kommunalsjef RTD; enten ble det gitt advarsel til den ansatte som hadde gjort innkjøp av arkitekttjenester, eller så ville virksomhetslederen selv motta en advarsel.

(d) Påstand om brudd på barnekonvensjon, likestillingslov og mer

Varsler 2 hevder til sist at Kommunalsjef RTDs handlinger og uttalelser også kan stride mot "barnekonvensjon og likestillingslovgivning, foruten hovedavtale, hovedtariffavtale og andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven, herunder arbeidsmiljølovens formål i § 1.1, a), b) og c)". Dette begrunnes ikke ytterligere.

4.4.10 *Oktober og november 2013 - Rådmann 1 følger opp andre varsling*

4.4.10.1 Innledning

Andre varsling ble fulgt opp i form av samtaler mellom Rådmann 1 og hhv Varsler 2 og Kommunalsjef RTD. Rådmann 1 sendte ikke varselet over til Varslingsutvalget.

I perioden oktober 2013 til januar 2014 ble det avholdt til sammen tre møter mellom Varsler 2 og hennes tillitsvalgte og Rådmann 1. I dette punktet behandles de to første møtene. Personlrådgiver 1 deltok i samtlige møter og skrev referat.

Det ble også avholdt møter mellom Rådmann 1 og Kommunalsjef RTD. Det er ikke fremlagt referat fra disse møtene. Rådmann 1 opplyste i intervju med Simonsen Vogt Wiig at han dokumenterte alt som hadde med oppfølgingen av Kommunalsjef RTD å gjøre, men at all dokumentasjon ble makulert da han sluttet.

4.4.10.2 Oktober 2013 – første møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2

I første møte med Varsler 2, som fant sted i 9. oktober 2013, ønsket Rådmann 1 å sjekke ut sin forståelse av varslingen. Varsler 2 ga i møtet sine synspunkter på de punktene som var nevnt i varslingen. Hun ga videre sine synspunkter på de prosessene som var gjennomført i samarbeid med HMS-avdelingen i kjølvannet av første varsling. Hun oppfordret i møtet Rådmann 1 til å gjøre ytterligere undersøkelser blant nåværende og tidligere ledere i RTD, fordi hun mente at flere hadde vært i et konfliktfylt forhold til Kommunalsjef RTD og hadde samme erfaringer som henne. Rådmann 1 forklarte hva videre saksgang ville være: Han ville først ta en samtale med Kommunalsjef RTD og foreholde ham opplysningene i varslingen. Varsler 2 ble oppfordret til å kontakte Rådmann 1 dersom hun skulle oppleve gjengjeldelse.

4.4.10.3 Oktober/november 2013 – samtale(r) mellom Rådmann 1 og Kommunalsjef RTD

Det ble som nevnt ikke utarbeidet referat fra samtalen(e) mellom Rådmann 1 og Kommunalsjef RTD. Kommunalsjef RTD opplyste i intervjuet med Simonsen Vogt Wiig at han "ganske vagt" kan huske en samtale med Rådmann 1. Han bekreftet imidlertid at han ikke på noe tidspunkt hadde blitt bedt om å gi detaljerte forklaringer på de episoder og saker som Varsler 2 trekker frem i sin varsling. Han ga overfor Simonsen Vogt Wiig også uttrykk for at han ikke oppfattet at dette var forhold han måtte følge opp eller at han måtte endre adferd.

4.4.10.4 November 2013 – andre møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2

Referatet fra andre møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2 er datert 14. oktober 2013. Av innholdet i møtet, som blant annet kort omhandler en medarbeidersamtale i begynnelsen av november 2013, fremstår det imidlertid som klart at møtet ble avholdt i 14. november 2013.

I møtet forklarte Rådmann 1 at samtalen med Kommunalsjef RTD hadde vist at partene hadde to vidt forskjellige virkelighetsoppfatninger. Varsler 2 utdypet i møtet at uoverensstemmelsene med Kommunalsjef RTD hadde sin opprinnelse i uenigheter av faglig art og manglende avklaringer fra Kommunalsjef RTD sin side. Hun gjentok påstandene om at Kommunalsjef RTD ved to anledninger hadde truet med endringsoppsigelse. I tillegg fremhevet hun at han bedrev negativ særbehandling av henne i forhold til andre ledere når det gjaldt fravær fra ledersamlinger. Hun ga videre uttrykk for at han skapte utrygghet i samtaler gjennom sin temperamentsfulle opptreden og uttalte bevisste provokasjoner.

Rådmann 1 forklarte at Kommunalsjef RTD i samtalen hadde bekreftet at han i samtalen i august 2013 hadde sagt at det ville være vanskelig for Varsler 2 fortsatt å inneha en lederstilling i RTDs ledergruppe dersom hun ikke ville følge de spilleregler som var trukket opp i forbindelse med deltakelse på ledersamlinger. Han var ikke sikker på om det samme hadde blitt sagt under samtalen i juni. Kommunalsjef RTD hadde i samtalen med Rådmann 1 understreket at dette ikke var en endringsoppsigelse i arbeidsmiljølovens forstand, men at en endringsoppsigelse kunne være konsekvensen dersom Varsler 2 ikke ville følge de retningslinjer som ble trukket opp. En slik endringsoppsigelse ville i så fall varsles og gjennomføres i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Varsler 2 påpekte i denne sammenheng at hun hadde oppfattet Kommunalsjef RTDs ord som et ultimatum. Kommunalsjef RTD hadde gitt uttrykk for at han ikke hadde gjort noen bevisste handlinger i forhold til Varsler 2, og han tok sterk avstand fra at han bevisst hadde stått for gjengjeldelse og trakassering.

Referatet fra møtet viser videre at Rådmann 1 ga uttrykk for at man i et arbeidsmiljø må kunne gi uttrykk for sine meninger selv om de ikke alltid fremsto som like reflekterte. Meningene var ikke nødvendigvis ment som et ultimatum eller sannheter, men som egne oppfatninger. Rådmann 1 sa i møtet også at han ikke kunne se *"en automatisk sammenheng mellom et juridisk brudd på Arbeidsmiljølovens bestemmelser om gjengjeldelse og hva som er en reell uenighet mellom ledere i en organisasjon"*. Rådmann 1 avsluttet med å peke på begge parter ansvar for å bidra til å finne en løsning på den oppståtte konflikten og de forhold som er påpekt i varslingen. Han påpekte at det å få til et godt og utviklende arbeidsmiljø ville kreve tillit og åpenhet fra begge sider, og han anmodet begge parter – og særlig Varsler 2 – om å tenke gjennom dette for så å komme tilbake til hvordan man ønsket å gå videre med saken.

4.4.10.5 November 2013 – Tekna-tillitsvalgt sender mail til Rådmann 1

I kjølvannet av det andre møtet mellom Rådmann 1 og Varsler 2 sendte Varsler 2s tillitsvalgte fra Tekna en mail til Rådmann 1 hvor det ble takket for et møte som ble gjennomført på en god måte på

tross av det vanskelige temaet. I mailen legger den tillitsvalgte til grunn at det ikke er trukket noen konklusjoner og at det fortsatt pågår undersøkelser.

Når det gjelder temaet gjengjeldelse presiserer den tillitsvalgte følgende: *"Det vi kanskje ikke syntes ble drøftet og satt i perspektiv i torsdagens møte var motivet for endret atferd fra kommunalsjefs side etter varslingen i november 2012. Det ble heller ikke drøftet hvordan denne endrede atferden forholder seg til arbeidsmiljølovens regler og det som er anført om gjengjeldelse i varslingen av september 2013. Dette ble nevnt når møtet skulle avsluttes."* Den tillitsvalgte uttalte videre: *"Når det gjelder temaet medarbeidersamtale, savnet vi en sontring mellom det å gjennomføre medarbeidersamtale når partene er i konflikt og når risikoen er tilstede for det som kan oppleves som ytterligere brudd på aml § 4.3, 3. og 4. ledd og det som er arbeidsgivers styringsrett/ ledelse."*

Mailen fra den tillitsvalgte var ikke inkludert i det materiale Simonsen Vogt Wiig mottok fra kommunen, men ble overlevert direkte fra Personlrådgiver 1 etter vårt intervju med ham. Kommunalsjef RTD har overfor Simonsen Vogt Wiig uttrykt at han ikke var kjent med mailen.

4.4.11 November 2013 – medarbeidersamtale mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2

1. november 2013 ble det gjennomført en medarbeidersamtale mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2.

Etter møtet med Rådmann 1 den 14. november utarbeidet Varsler 2 et brev og hevdet at hun i denne medarbeidersamtalen hadde blitt utsatt for et nytt tilfelle av gjengjeldelse. Under møtet den 14. november tok hun ikke dette eksplisitt opp, på tross av at Rådmann 1 i møtet spurte henne om det hadde skjedd noen endringer etter varslingen.

Varsler 2 hevder i brevet av 14. november at Kommunalsjef RTD i medarbeidersamtalen utsatte henne for gjengjeldelse i form av trusler og utilbørlig press i forbindelse med diskusjon av avtale om etterutdanning og lederavtale.

Som nevnt under pkt. 4.4.8 hadde Varsler 2 søkt og fått positive signaler om dekning av en etterutdanning. I mail av 10. april 2013 hadde Kommunalsjef RTD skrevet følgende til Varsler 2 om dette:

"Du får med dette et positivt svar på din henvendelse, i tråd med hva du ber om.

Jeg ber derfor om å få klarsignal til å søke om opptak - dette må skje innen 15. april.

Videre ber jeg om å få dekket kostnader slik beskrevet og om studiepermisjon til deltagelse ved samlinger.

Du vil få et brev fra oss som beskriver betingelsene knyttet til kostnadsdekning, bindingstid, eksamen med mer, i tråd med kommunens reglement og praksis.

Lykke til med studiene."

I medarbeidersamtalen la Kommunalsjef RTD frem en lederavtale for Varsler 2 hvor det eksplisitt fremgår at deltakelse ved alle ledersamlinger i RTD er obligatorisk. En av disse ledersamlingene, som skulle finne sted i slutten av november 2013, kræsjet i tid med en av studiesamlingene på etterutdanningen. Varsler 2 hevder at Kommunalsjef RTD med dette bevisst legger opp til en tilspisset situasjon hvor Varsler 2 må velge mellom å risikere å stryke på eksamen (fordi studiesamlingen i

november er svært viktig) og dermed tilbakebetale all økonomisk støtte (fordi det er et vilkår i etterutdanningsavtalen at hun består eksamen), eller bryte lederavtalens bestemmelse om deltakelse på ledersamling og dermed legitimere Kommunalsjef RTDs historie om at hun mangler rolleforståelse.

Kommunalsjef RTD har overfor Simonsen Vogt Wiig gitt uttrykk for følgende: *"Det er ikke korrekt at Varsler 2 ble utsatt for gjengjeldelse eller utilbørlig press i forbindelse med diskusjon om utdanning. Ledermøtene og ledersamlingene er obligatoriske. Kollisjon mellom ledermøte og annet faglig møte, f.eks. utdanning eller deltakelse på konferanse, må derfor tas opp med kommunalsjef på forhånd. Det blir gitt samtykke når grunnen er legitim. Det er derfor ikke korrekt at hun ikke ville fått slik permisjon så sant dette var tatt opp på forhånd. Dette sannsynliggjøres også ved at det ved søknad om utdanningen ble tatt opp både studier og permisjon til samlinger, og at når kommunen innvilger en slik dyr utdanning, er også målet at den ansatte skal gjennomføre dette. Det ble også bekreftet i mail 10. april 2013 fra Kommunalsjef RTD meddelte at «du får med dette et positivt svar på din henvendelse, i tråd med det du ber om»".*

4.4.12 November 2013 til januar 2014 – Rådmann 1 foretar ytterligere undersøkelser og vurderer videre vei

I perioden november 2013 til januar 2014 foretok Rådmann 1 en gjennomgang av OLI-målingene for RTD samlet, for Kommunalsjef RTD og for den virksomhet Varsler 2 ledet. OLI-målingene (Operativ LedelsesIndeks) er blant annet ment å skulle måle jobbtilfredshet og grad av indre motivasjon hos medarbeiderne. Konklusjonen hans var at det ikke var noe ved målingene som tydet på noen alarmerende utvikling av arbeidsmiljøet. Rådmann 1 hadde også en samtale med HMS-rådgiveren som hadde arbeidet med ledergruppen i RTD. Etter HMS-rådgiverens oppfatning hadde gruppen en positiv utvikling.

Rådmann 1 har i intervju med Simonsen Vogt Wiig opplyst at han var i tvil om han anså det som hadde skjedd som brudd på arbeidsmiljøloven. Han opplyste videre at fordi han tidligere hadde forsøkt å fjerne Kommunalsjef RTD fra stillingen sin (jf. pkt. 4.4.2), så ønsket han en mer objektiv gjennomgang. Han besluttet derfor at det skulle igangsettes en arbeidsmiljøundersøkelse, og uttalte under intervjuet: *"Jeg kalte dette en miljøundersøkelse, men da jeg snakket med Agenda så visste de veldig godt hva jeg var ute etter, nemlig å få verifisert om det var grunnlag for å gå lengre med [Kommunalsjef RTD] og få et nytt grunnlag for å komme til den samtale med [Kommunalsjef RTD] at "nå tror jeg vi må finne på noe annet", som jeg jo egentlig hadde bygd opp til ganske lenge før."*

I kontradiksjonen har Kommunalsjef RTD reagert sterkt på disse uttalelsene fra Rådmann 1 og understreket at han ikke på noe tidspunkt har blitt gjort kjent med at det var et ønske om å bli kvitt ham. I kontradiksjonen uttalte han følgende: *"Kommunalsjef RTD reagerer sterkt på opplysningene at mandatet for arbeidsmiljøundersøkelsen var rettes mot en person, nemlig ham og hvor formålet var Rådmann1s ønske å bli kvitt ham. Rådmann1 uttalelser viser at dette er en leder som var sterkt involvert og hadde tatt stilling til ham som person og leder uten at han på noen måte var blitt gjort kjent med dette. Det er svært belastende og krenkende informasjon, og det reageres sterkt på en slik redegjørelse fra rådmannens side. Opplysningene er basert på intervju med rådmann1 og uten at dette er dokumentert ytterligere. Det bes fremlagt dokumentasjon dersom det var andre i kommunens ledelse som var kjent med dette, og som medvirket i beslutningen om en undersøkelse med mål å bli kvitt Kommunalsjef RTD. Dette er fakta som må fremgå av rapporten. Vi vil uansett tilføye at fremstillingen er ikke nøytral og gir inntrykk av at Kommunalsjef RTD er en udugelig leder, noe han ikke har fått tilbakemeldinger på tidligere og som er motsatt av hva OLI-undersøkelsene dokumenterer."*

Personalrådgiver 1, som fikk ansvaret med å innhente tilbud på en slik arbeidsmiljøundersøkelse, har i kontradiksjonen uttalt at han aldri fikk beskjed om at det var noe ønske om å undersøke trakasserende adferd hos Kommunalsjef RTD; verken før undersøkelsen ble igangsatt eller i forbindelse med at mandatet senere ble endret.

4.4.13 Januar 2014 – tredje møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2

I januar 2014 ble det avholdt et tredje møte mellom Rådmann 1 og Varsler 2. I møtet redegjorde Rådmann 1 for sin gjennomgang og konklusjon av OLI-målingene og om samtalen med HMS-rådgiveren. Disse målingene viste en kontinuerlig positiv utvikling på målingene med unntak av 2012 hvor det var en dupp på målinger direkte på Kommunalsjef RTD. Den positive utviklingen gjaldt alle parameterne de ble målt på. Varsler 2 påpekte da at det var flere måter å lese OLI-resultatene på, og mente at Kommunalsjef RTDs score hadde hatt en svak dipp de siste fire årene, og en stor dipp i 2012. Hun understreket videre at to ledere hadde sluttet siden forrige måling, at en leder hadde sluttet *før* forrige måling og at fire nye ledere hadde kommet inn i ledergruppa. Varsler 2s tillitsvalgte argumenterte i møtet for at nettopp dette kunne være grunnen til at resultatene var bedre i år enn i fjor – misfornøyde slutter og nyansatte kan ikke annet enn å være fornøyd. I kjølvannet av møtet hadde partene en mailutveksling hvor Varsler 2s synspunkter rundt OLI-resultatene ble ytterligere presisert.

I møtet spurte Rådmann 1 om Varsler 2 så andre muligheter for å løse den konfliktfylte situasjonen enn at Kommunalsjef RTD ble fjernet fra sin stilling. Varsler 2 svarte da at hun ville være positiv til å forsøke en prosess for å bidra til å løse den konfliktfylte situasjonen, men at erfaringen med forrige prosess ikke var god, fordi Kommunalsjef RTD da ble satt til å håndtere en konflikt han selv var del av. Varsler 2 understreket derfor at det var viktig at Rådmann 1 bestilte prosessen og fulgte utviklingen i den.

Rådmann 1 avsluttet møtet med å gjøre rede for sin konklusjon om videre vei: Det ville foretas *"en bestilling av en arbeidsmiljøundersøkelse i [den virksomhet Varsler 2 ledet] og at denne også skulle inkludere linjen til kommunalsjefen og kommunalsjefens ledergruppe. Videre vil han bestille en prosess knyttet til det konfliktfylte forholdet mellom kommunalsjef og virksomhetsleder. Som bestiller av begge tiltakene ville rådmannen følge opp disse."* I et senere notat av juni 2014 skriver Rådmann 1 følgende om konklusjonen fra møtet:

"Ut fra foreliggende faktum vurderte rådmannen det slik at det ikke var sannsynliggjort noe brudd på arbeidsmiljøloven, men at det var ting å jobbe med i relasjonen mellom varslar og kommunalsjef, at kommunalsjefen hadde noe å jobbe med for sin del og at arbeidsmiljøundersøkelsen ville gi et bedre faktagrunnlag for videre håndtering."

4.4.14 Februar og mars 2014 – konkurransegrunnlag for arbeidsmiljøundersøkelse og konfliktløsningsprosess utarbeides

I februar og mars 2014 ble konkurransegrunnlag for arbeidsmiljøundersøkelse og konfliktløsningsprosess utarbeidet. Rådmann 1 uttalte i intervju med Simonsen Vogt Wiig følgende: *"Jeg hadde kanskje mere baktanker med den undersøkelsen. Jeg solgte det som en miljøundersøkelse, men jeg var ute etter å få en objektiv dokumentasjon på om det var grunnlag for å gå videre med [Kommunalsjef RTD]"*.

Anbudsdokumentene ble utarbeidet i et samarbeid mellom Personalrådgiver 1 og innkjøpsavdelingen. Personalrådgiver 1 holdt Rådmann 1 orientert gjennom prosessen, og det var Rådmann 1 som formelt godkjente den endelige oppdragsbeskrivelsen.

4.4.15 Mars 2014 – tredje varsling

19. mars 2014 sendte Varsler 2 et tredje varsel. Varslingen ble sendt til varslingsadressen varsling@fredrikstad.kommune.no, som på det tidspunktet ikke virket. (Vi nevner her at det fremgår av ØKR-rapporten at varslingsadressen var ute av drift helt fra mars 2013 til august 2014, dvs. i 17 måneder.) Kommunen ble derfor ikke kjent med verken denne eller de senere varslingene før i slutten av mai 2014.

Varslingen gjaldt to forhold. For det første varsles det om negativ særbehandling av Varsler på et ledermøte i RTD 19. mars 2014. For det andre varsles det om behandlingen av et avvik knyttet til tilgjengeligheten av et selvkostregnskap. Varsler 2 anfører at begge forhold utgjør mobbing, trakassering og gjengjeldelse.

Den negative særbehandlingen i ledermøte er i varselet angitt å være to forhold. For det første gjør Varsler 2 rede for hvordan Kommunalsjef RTD på ledermøtet tok opp den forestående arbeidsmiljøundersøkelsen og informerte om at denne dels ville dreie seg om hele den virksomhet Varsler 2 leder, og dels at den ville gå på forholdet mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2. Fordi undersøkelsen ville gå på forholdet mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2 informerte Kommunalsjef RTD om at ledergruppen kunne bli berørt og involvert som gruppe. Varsler 2 hevder at Kommunalsjef RTD ved å informere på denne måten implisitt angir at ledergruppen må velge mellom ham og Varsler 2. Videre hevder hun at han sprer feilinformasjon, da det aldri har vært snakk om at forholdet mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2 skulle tas opp i arbeidsmiljøundersøkelsen knyttet til ledergruppen i RTD. Og for det tredje hevder hun at det ikke er Kommunalsjef RTD som skal informere om denne arbeidsmiljøundersøkelsen, men at informasjonen må komme fra den som har ansvaret for den.

Den andre delen av den negative særbehandlingen i ledermøtet er angitt å være behandlingen av avvik knyttet til tilgjengeligheten av et selvkostregnskap. Varsler 2 hadde tidligere samme år bedt om informasjon knyttet til selvkostregnskapet, herunder for å avklare hvilke administrative stillinger som ble belastet den virksomheten hun ledet. Varsler 2 reagerte på dette spørsmålet måtte rettes til en innleid konsulent, og sendte i februar 2014 et avvik på at informasjonen ikke var tilstrekkelig tilgjengelig. Når det gjelder anførselen om negativ særbehandling reagerer Varsler 2 for det første på at Kommunalsjef RTD har tildelt ansvaret for behandlingen av dette avviket til Stabsleder RTD. For det andre reagerer hun på at avviket gjøres til gjenstand for særskilt behandling i ledergruppa i form av at Stabsleder RTD i møtet deler ut avviket til alle deltakerne og for det tredje anfører hun at Kommunalsjef RTD ved å behandle avviket på denne måten i ledergruppen henger ut henne.

4.4.16 Mars 2014 – fjerde varsling

20. mars 2014 – dagen etter det tredje varselet - sendte Varsler 2 et fjerde varsel. Varslingen ble sendt til varslingsadressen varsling@fredrikstad.kommune.no. I varslingen anfører Varsler 2 blant annet at det er gjennomført en "snikinnføring av organisasjonsendring i grensesnittet virksomheter/stab". Fordi ingenting i varslingen hevdes å være gjengjeldelse, mobbing eller trakassering av henne gjør vi ikke nærmere rede for varslingen.

4.4.17 Mars 2014 – femte varsling

30. mars 2014 sendte Varsler 2 et femte varsel. Varslingen ble sendt til varslingsadressen varsling@fredrikstad.kommune.no.

I varslingen anfører Varsler 2 at Kommunalsjef RTD benytter OLI-resultatene spekulativt for å dreie fokuset vekk fra egen lederstil. Varsler 2 hevder at Kommunalsjef RTD har særlig fokus på den virksomhet hun leder, og i særdeleshet på en undervirksomhet hvor resultatene ikke var gode.

Samtidig, hevder Varsler 2, velger Kommunalsjef RTD å fremheve sine egne gode resultater, mens han ved forrige undersøkelse ikke engang la frem resultatene, fordi de var dårlige. Varsler 2 hevder videre at Kommunalsjef RTDs gode resultater skyldes at flere ledere har sluttet, at flere nye har kommet til og at han har jobbet strategisk med å bedre sin egen OLI-score ved å gi "ros og smiger". Kommunalsjef RTD har i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig gitt uttrykk for at han la frem OLI-målingene hvert år og understreket at resultatene hadde en positiv utvikling.

Varsler 2 uttrykker også i varselet at det snarest må tas grep når det gjelder arbeidsmiljøundersøkelsen som skal gjennomføres i den virksomheten hun leder – herunder at mandat må tydeliggjøres.

4.4.18 Mars 2014 – Rådmann 1 sier opp sin stilling

Rådmann 1 sa opp sin stilling i mars 2014 og hadde sin siste arbeidsdag i midten av juni 2014. Simonsen Vogt Wiig legger etter intervju med Rådmann 1 til grunn at Rådmann 1s hovedfokus i perioden mars til juni 2014 ikke var forberedelsen og gjennomføringen av arbeidsmiljøundersøkelsen eller håndteringen av varslingssakene.

4.4.19 April 2014 – konkurranse dokumentene oversendes potensielle tilbydere

Konkurransegrunnlaget for arbeidsmiljøundersøkelsen ble oversendt tre potensielle tilbydere.

Oppdraget er i det endelige konkurransegrunnlagets pkt. 2.2 beskrevet som følger:

"Oppdragsgiver ønsker bistand til å gjennomføre en arbeidsmiljøundersøkelse i virksomhet [den virksomhet Varsler 2 ledet]. Virksomheten er organisatorisk plassert i seksjon for RTD.

Virksomheten består av virksomhetsleder som har ansvar for tre avdelinger – [beskrivelse av avdelingene]. Avdelingene ledes av hver sin avdelingsleder.

Arbeidsmiljøundersøkelsen som ønskes gjennomført skal ta for seg en undersøkelse av psykososiale arbeidsmiljøforhold innenfor ledelse og i de ulike avdelingene i virksomheten.

Videre skal undersøkelsen inkludere relasjonen mellom kommunalsjef for seksjonen og ledelsen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] gjennom blant andre hans stabsleder.

Bistanden skal også omfatte en konfliktløsningsprosess mellom kommunalsjef for seksjon for RTD og virksomhetsleder for [den virksomhet Varsler 2 ledet]. Bakgrunn for at det ønskes ekstern bistand til en slik prosess er at begge har stilt seg positive til en slik løsning."

Etter spørsmål fra en av leverandørene om hvor mange det ville bli aktuelt å intervju opplyste kommunen følgende:

"Det har vært en langvarig konflikt hvor kommunens HMS-avdeling har vært inne med en prosess på vegne av rådmannen som kommunalsjefens overordnede. Etter denne ble avsluttet har det vært avholdt 3-4 møter med virksomhetsleder, virksomhetsleders tillitsvalgte, rådmannen og [Personlrådgiver 1], personalavdelingen. I 2 av møtene har også kommunalsjef vært med. Det finnes referater fra disse møtene som gir et bilde av konflikten. Det foreligger også en varsling som virksomhetsleder har sendt rådmannen. Det bør antakelig gjennomføres samtaler med rådmannen, [Personlrådgiver 1] – personalavdelingen og kommunalsjefens ledergruppe eller deler av denne. I samtale bør også 2-3 tillitsvalgte være med."

På spørsmål fra Simonsen Vogt Wiig svarte Rådmann 1 at hans intensjon med undersøkelsen var å avklare hvorvidt det forelå trakasserende adferd fra Kommunalsjef RTD på generelt grunnlag, ikke bare i relasjon til Varsler 2. Personlrådgiver 1, som var den som i praksis håndterte bestilling og gjennomføring på vegne av kommunen, oppfattet det imidlertid ikke slik. På spørsmål fra Simonsen Vogt Wiig om det noen gang var snakk om å se på påstandene om Kommunalsjef RTDs lederstil generelt, svarte Personlrådgiver 1 nei, og understreket at Rådmann 1s hovedfokus var på forholdet mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2. Oppdragsbeskrivelsen i konkurransegrunnlaget fokuserer også på relasjonen mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2: *"Videre skal undersøkelsen inkludere relasjonen mellom kommunalsjef for seksjonen og ledelsen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] gjennom blant andre hans stabsleder."*

4.4.20 April 2014 – tilbud inngis i anbudskonkurransen

To tilbud ble inngitt. I sitt tilbud skriver en av tilbyderne, Agenda Kaupang, følgende om forståelsen av oppdraget:

"Vi forstår det slik at oppdraget skal bidra til følgende to formål:

- 1. En konfliktløsningsprosess mellom to ledere*
- 2. Gjennomføring av en arbeidsmiljøundersøkelse*

Som bakgrunn for det første formålet beskrives en langvarig konflikt mellom kommunalsjef RTD, og [Varsler 2]. Konflikten har vært forsøkt håndtert av kommunens HMS-avdeling i en prosess der også rådmannen, tillitsvalgte og personalavdelingen har vært involvert. Prosessen har åpenbart ikke resultert i en tilfredsstillende løsning i og med at man nå ber om ekstern bistand til en konfliktløsningsprosess mellom de to aktuelle lederne. Begge ledere har sagt seg positive til en slik løsning.

Man ber også om en arbeidsmiljøundersøkelse rettet mot psykososiale arbeidsmiljøforhold, både innenfor ledergruppen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] og i de tre aktuelle avdelingene. Vi oppfatter det slik at ønsket om en arbeidsmiljøundersøkelse er nært knyttet opp mot den nevnte konflikten («Videre skal undersøkelsen inkludere relasjonen mellom kommunalsjef for seksjonen og ledelsen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] gjennom blant andre hans stabsleder»). Vi oppfatter det slik at undersøkelsens sluttprodukt er en rapport om det psykososiale arbeidsmiljøet, og at denne rapporten trolig også vil inneholde relevante data for belysning av den aktuelle konflikten."

4.4.21 Mai 2014 – Agenda Kaupang velges som leverandør i anbudskonkurransen

Valg av leverandør - konsulentfirmaet Agenda Kaupang - ble tatt og avtale ble signert i mai. Avtalens pkt. 1.1 ("Omfanget av konsulentbistanden") er identisk med oppdragsbeskrivelsen i konkurransegrunnlaget, herunder fremgår det at undersøkelsen skal *"inkludere relasjonen mellom kommunalsjef for seksjonen og ledelsen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] gjennom blant andre hans stabsleder"*.

4.4.22 Mai 2014 – Varslingsutvalget mottar varslings 1-5

23. mai 2014 ble det brakt på det rene at Varslingsutvalget ikke hadde mottatt noen av de varslinger som Varsler 2 hadde sendt til adressen varsling@fredrikstad.kommune.no. Varsler 2 sendte over samtlige varslinger til Varslingsutvalgets sekretær samme dag. I maildialogen med Varslingsutvalgets leder uttaler hun følgende:

"Kommunens rutiner i varslingsaker synes ikke å være fulgt, arbeidsgivers plikt til ivaretagelse av et godt psykososialt arbeidsmiljø for alle er ikke hensyntatt, det synes å være inntatt en strategisk

partisk holdning og fullstendig undersøkelse og kartlegging av arbeidsmiljøet i [den virksomhet Varsler 2 leder] har blitt bevisst trenert. Dette er undergravende for arbeidsmiljøet og har gjort arbeidsforholdene som virksomhetsleder i [den virksomhet Varsler 2 leder] nærmest uutholdelig."

Nevnte varslingsadresse hadde vært ute av funksjon over flere måneder etter at et nytt system for varsling ble innført. Simonsen Vogt Wiig legger til grunn at kommunen ikke på en tilfredsstillende måte hadde meldt dette ut til alle i organisasjonen.

4.4.23 Mai 2014 – Varsler 2 sier opp sin stilling

Varsler 2 sa opp sin stilling 30. mai 2014. Varsler 2 har i mailkorrespondanse med kommunen uttrykt at hun sluttet for å beholde helsa etter den behandlingen hun fikk av kommunen. Et av vitnene har i intervju med Simonsen Vogt Wiig uttrykt at Varsler 2 ble frosset ut på arbeidsplassen. Vitnet forklarte at Varsler 2 hadde sagt til vitnet at han måtte passe seg, for dersom noen "oppdaget at han snakket med [Varsler 2], ville også han kunne få problemer. Han ville i alle fall få beskjed om at han ikke skulle snakke med henne".

4.4.24 Mai til juni 2014 – arbeidsmiljøundersøkelse gjennomføres

Etter noe forberedende arbeid ble det kalt inn til et allmøte i den avdelingen som Varsler 2 ledet. Allmøtet fant sted 2. juni, og formålet med møtet var at Agenda Kaupang skulle informere om mandatet for den forestående undersøkelsen og hvordan denne ville gjennomføres. Mandatet ble under møtet beskrevet slik det fremgikk av konkurransegrunnlaget og avtalen (jf. pkt. 4.4.21).

Personalrådgiver 1 ble kjent med at Varsler 2 hadde sagt opp sin stilling umiddelbart før allmøtet ble avholdt, og gikk raskt etter allmøtet i dialog med Agenda Kaupang om hvilken betydning dette skulle få for Agenda Kaupangs arbeid. Personalrådgiver 1 opplyste i intervju at kommunen og konsulentfirmaet ble "enige om at vi ikke kunne bruke ressurser på selve konflikten, men vi skulle fortsatt sjekke litt [Kommunalsjef RTD] – [Varsler 2], så begge skulle inn i intervjudelen av arbeidsmiljøkartleggingen". Agenda Kaupang oppsummerte i et notat av 3. juni 2014 at konfliktløsningsdelen av oppdraget ville bortfalle, men at det i arbeidsmiljøundersøkelsen skulle ses nærmere på læringen som kan trekkes ut av konflikten, og å håndtere de arbeidsmiljømessige konsekvensene av konflikten, herunder av Varsler 2s beslutning om å si opp.

Undersøkelsen ble gjennomført i form av intervjuer og gruppeintervjuer. Varsler 2 ga tidlig uttrykk for at hun stilte seg kritisk til flere aspekter ved undersøkelsen, herunder mandat, tidsfrister, prosjekteiers dobbeltrolle, arbeidsgivers bidrag til Agenda Kaupangs konfliktforståelse i innledningsfasen, seleksjon av grunnlagsdokumenter og metode. Både Varsler 2 og hennes tillitsvalgte oppfordret til at de ressurser som opprinnelig var tiltenkt å brukes på konfliktløsning ble allokert til arbeidsmiljøundersøkelsen.

Etter å ha gjennomført ett intervju med Agenda Kaupang meldte Varsler 2 at hun ikke ønsket at hennes uttalelser og bidrag skulle gjengis i rapporten. Bakgrunnen var at hun under intervjuet hadde fått bekreftet at det ikke lenger skulle gjøres noen undersøkelser av hvorvidt det forelå trakassering fra Kommunalsjef RTDs side fordi Varsler 2 skulle slutte.

Utkast til rapport fra Agenda Kaupang forelå i slutten av juni 2014. Varsler 2 ble anmodet om å kommentere rapporten, og hadde mange kritiske innspill; herunder følgende: "Det er en essensiell mangel at kritikkverdige forhold, mobbing, trakassering og gjengjeldelse i grensesnittet kommunalsjef/stabsleder ikke er med – det er derfor nesten ikke nødvendig å kommentere rapporten". I senere mailkorrespondanse uttaler Varsler 2 følgende om arbeidsmiljøundersøkelsen generelt: "Det er ingen hemmelighet at arbeidsmiljøprosessen i [den virksomhet Varsler 2 ledet] av flere ble

oppfattet som lemfeldig, manipulativ og en rådmannsstyrt pulveriserende tåkeleggingsprosess hvor undersøkelser knyttet til de alvorlige problemstillingene ble fjernet i et pennestøk av [Rådmann 1] og [Personalerådgiver 1], uten medvirkning fra de tillitsvalgte."

4.4.25 Juni 2014 – sjette varsling

23. juni 2014 sendte Varsler 2 et sjette varsel. Varslingen ble sendt som en avviksrapport i henhold til de nye varslingsrutinene. I varselet hevder Varsler 2 at Kommunalsjef RTD har krevet at hun avviker all ferie i oppsigelsestiden, at dette er en forskjellsbehandling av henne og at det utgjør gjengjeldelse. Kommunalsjef RTD har i intervju med Simonsen Vogt Wiig gitt uttrykk for at Varsler 2s påstand om at hun skal avvike all ferie i oppsigelsestiden er feil. Han beskriver en situasjon hvor han kom inn på hennes kontor for å diskutere, hvor hun ble sint og nektet å snakke med ham uten tillitsvalgte og hvor de derfor ikke fikk diskutert avviklingen.

I mailkorrespondanse med Varsler 2 uttrykker Kommunalsjef RTD følgende:

"Jeg er ikke kjent med at det er vanlig kotyme å betale for ikke avvirket ferie eller kompensasjonsdager. Jeg vet det har blitt gitt betaling når det har handlet om at man ikke har mulighet for å avvike ferie pga sykdom men ikke ellers. Når det gjelder kompensasjonsdagene er det jo åpnet mulighet for betaling. Jeg ber derfor om at du kommer med et forslag om å avvike tilgodehavende ferie innenfor oppsigelsestiden. Når det gjelder kompensasjonsdagene kan du avgjøre om du vil ha dette helt eller delvis økonomisk kompensert"

Til dette svarer Varsler 2:

"Jeg viser igjen til svaret mitt nedenfor. Jeg ber deg også å vise til hjemmel for det du skriver nedenfor. Jeg ser på dette som ytterligere et ledd i den negative særbehandling du utøver mot meg."

Kommunalsjef RTD besvarer mailen blant annet med å uttrykke følgende:

"Dette er etter min oppfatning ingen negativ særbehandling av deg slik du hevder, men slik jeg oppfatter det i tråd med ferieloven og i tråd med praksis i Fredrikstad kommune. Ettersom du utfordrer meg med å oppgi hjemmel vil jeg utfordre deg til å begrunne hvorfor du mener at dette ikke er i tråd med regelverket. Jeg ønsker bare at vi forholder oss til praksis og regelverk."

Varsler 2 avslutter mailkorrespondansen med følgende beskjed:

"Da må jeg gjenta meg selv og vise til mine to e-poster nedenfor. Ytterligere negativ særbehandling, mobbing og trakassering fra din side vil jeg ha meg frabedt i min oppsigelsestid."

4.4.26 Juni og juli 2014 – Varslingsutvalgets behandling av varslingsene

3. juni 2014 tok Varslingsutvalget for første gang Varsler 2s varslinger opp til behandling. Etter gjennomgang av sakens dokumenter finner Simonsen Vogt Wiig at den redegjørelse som er gitt av Østfold kommunerevisjon i utkast til ØKR-rapport gir en korrekt beskrivelse av Varslingsutvalgets behandling og dialogen med Varsler 2. De relevante punkter fra arbeidsutkastet til ØKR-rapporten er tatt inn som vedlegg 1 til denne rapporten. Av hensyn til denne rapportens leservennlighet har vi erstattet definisjonene av de ulike aktørene i saken i arbeidsutkastet til ØKR-rapporten med de definisjoner som fremkommer av denne rapporten, for eksempel slik at "varsler" er endret til "[Varsler 2]" og "kommunalsjefen" er endret til "[Kommunalsjef RTD]".

Tre punkter skal likevel kommenteres spesifikt. For det første ba Varslingsutvalget i juni 2014 Rådmann 1 om hans kommentarer til varslingsene. I notatet Rådmann 1 utarbeidet skriver han blant annet:

"Innledningsvis vil jeg nevne at varsleren slutter i Fredrikstad kommune over sommeren. Det vil således være visse typer oppfølging av en varslings som bortfaller, f.eks samarbeidsutfordringer partene imellom som ikke dreier seg om lederadferd som krever korreksjon med tanke på framtida. I tillegg slutter undertegnede 19.juni. Mine kommentarer har derfor til hensikt å belyse sider som kan ha med systemsvikt å gjøre, eller lederadferd som enten er uakseptabel og/eller av en slik art at det er påkrevet med særskilt oppfølging av kommunalsjefen. [...]"

Fram mot sommeren 2014 er det i tillegg gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse. En slik undersøkelse har vært på trappene i noen tid og ble ytterligere aktualisert gjennom de formelle samtaler med varslere. [...] Det har således, etter min oppfatning, vært en forståelse mellom partene at deler av «problemkomplekset» tatt opp av varslere, skulle bli avkreftet eller bekreftet gjennom denne undersøkelsen, og bli fulgt opp på hensiktsmessig måte basert på et mer objektivt grunnlag. Undersøkelsen foreligger i disse dager og mange av forholdene i varslingsen må vurderes og følges opp i lys av funnene i denne undersøkelsen."

For det andre; i et brev av 9. juli 2014 (feildatert til 9. juli 2013) klager Varsler 2 på Varslingsutvalgets vedtak av 3. juni 2014. I klagen ber hun spesifikt om en samlet realitetsvurdering av samtlige varslings fra 2012, 2013 og 2014, og klagen oppsummeres med følgende konklusjoner:

- "1. Jeg ber om at mine varslings av 2012, 2013 og 2014 med påfølgende avvik realitetsbehandles i en helhetlig sammenheng av varslingsutvalget snarest da dette ikke er gjort. Kjernen i varslingsene er at [Kommunalsjef RTD] møter faglig uenighet med mobbing, trakassering og gjengjeldelse. Jeg forutsetter at dette skjer uten ugrunnet opphold.*
- 2. Arbeidsmiljøundersøkelsen i [den virksomhet Varsler 2 leder] må ses i sammenheng med begrensningene påført av [Rådmann 1] i prosess og gjennomføring. Grensesnittet mot [Kommunalsjef RTD] og [Stabsleder] er fjernet i et pennestrøk, men denne beslutningen synes ikke transparent. Videre må den ses i lys av mine varslingsaker.*
- 3. Uten at noens faglige integritet eller kunnskap trekkes i tvil, så er det er grunn til å vurdere habilitet i varslingsutvalget idet varslingsene gjelder kommunens toppledelse. Jeg antar videre at kommunen har rammeavtaler for advokattjenester og at tjenesten eventuelt kan kjøpes?*
- 4. Jeg vil også poengtere at jeg fremdeles ikke har fått utvidet partsinnsyn i alle dokumenter, om de så måtte befinne seg i skyggearkiv. Det gjelder arbeidsgivers behandling av mine varslingsaker av 2012 og 2013 og det gjelder alle saksdokumenter i planlegging og gjennomføring av arbeidsmiljøundersøkelse [den virksomhet Varsler 2 leder] (også anskaffelsen)."*

For det tredje: Simonsen Vogt Wiig er enig med ØKR i konklusjonen at Varslingsutvalget ikke realitetsbehandlet flere av varslingsene Varsler 2 innga.

4.4.27 August 2014 – Agenda Kaupangs endelige rapport foreligger

Agenda Kaupangs endelige rapport er datert 20. august 2014. Rapportens konklusjoner knyttet seg i all hovedsak til arbeidsmiljøet i den virksomhet Varsler 2 ledet (som ble funnet å være godt), om lederes rolle i den virksomhet Varsler 2 ledet, om de tillitsvalgte/fagforeningenes rolle i virksomheten og om betydningen av konflikten mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2 på arbeidsmiljøet (konflikten var

generelt lite kjent). Rapporten tok *ikke* stilling til om Kommunalsjef RTD hadde utvist trakasserende adferd.

Ett punkt i rapporten omhandlet likevel Kommunalsjef RTDs lederadferd. De av intervjuobjektene som hadde uttalt seg om Kommunalsjef RTDs lederadferd hadde for det første påpekt ulik holdning mellom Kommunalsjef RTD på den ene siden og Varsler 2 og saksbehandlere i virksomheten Varsler 2 ledet på den andre siden når det gjelder enkelte faglige spørsmål. For det andre ble det påpekt at Kommunalsjef RTD hadde en lemfeldig holdning når det gjaldt å håndtere avviksmeldinger. Og for det tredje ble det påpekt at det var et uklart grensesnitt mot prosjektavdelingen, manglende sluttbefaringer og en usikkerhet knyttet til når ansvaret går over til avdeling drift. Det ble gitt uttrykk for bekymring for at forholdene ikke ville tas tak i nå som Varsler 2 sluttet. Flere ga også uttrykk for frustrasjon over at Agenda Kaupangs mandat hadde blitt endret slik at det ikke ble sett på påstandene om trakassering.

Agenda Kaupangs anbefaling når det gjaldt Kommunalsjef RTDs lederadferd var at Rådmann 2 gjør en vurdering av nødvendige tiltak og følger opp disse. Agenda Kaupang bemerket i denne forbindelse at det både forelå en sak til kontrollutvalget hvor de aktuelle forholdene var meldt inn, samt at Østfold kommunerevisjon arbeidet med en forvaltningsrevisjon hvor de samme forholdene også var relevante.

4.4.28 August 2014 – Varslingsutvalget gir tilbakemelding på en rekke av Varsler 2s varslinger

I brev av 12. august 2014 gir Varslingsutvalget en samlet tilbakemelding på alle Varsler 2s varslinger. I brevet skriver utvalget blant annet:

"Varslingsutvalget har funnet at det som er felles for alle de momentene/ hendelsene du beskriver er at de setter fokus på store og små feil og mangler som oppstår på en stor arbeidsplass. Det er etter det vi kan se ingen alvorlige påstander i varslene dine som gjør det nødvendig for varslingsutvalget å vurdere eventuell politianmeldelse, melding til kommunerevisjonen eller melding til arbeidstilsynet. Påstander om mobbing, trakassering etc. kan heller ikke sies være dokumentert i dine henvendelser. En del av disse må sies å være påregnelige i et arbeidsforhold på ledernivå. Det disse påstandene vitner om er en klar kommunikasjonsutfordring og konflikt mellom deg og din nærmeste leder.

Det er vanskelig for varslingsutvalget å få øye på de momentene som kan rettferdiggjøre din bruk av ord i overskrifter og ellers i de oversendte dokumentene. Varslingsutvalget oppfatter også at du opplever å ha et dårlig arbeidsmiljø, og at det i den forbindelse er viktig for deg å beskrive små og store hendelser slik at de kan vurderes av andre. Du er imidlertid selv leder for en stor virksomhet, og har et eget ansvar for det arbeidsmiljøet du er en del av. Du har også selv et ansvar for at kommunikasjon mellom deg og din leder er preget av at du gjør det som er mulig for at det skal fungere. Det er også av stor betydning at kommunikasjonen og formen på kommunikasjon mellom kommunalsjefen og hans medarbeidere ikke har en form som oppfattes som utydelig og støtende."

4.4.29 September 2014 – Varsler 2 inngir klage til Likestillingsombudet og anfører gjengjeldelse og lønnsdiskriminering på grunn av kjønn

Varsler 2 innga i september 2014 klage til Likestillingsombudet og anførte at hun ble diskriminert på grunn av kjønn fordi hun ble lønnet lavere enn sine mannlige kolleger. I saksforberedelsen hevdet Varsler 2 at hun ble utsatt for "gjengjeldelse ved bevisst trenering, manglende vilje til å oversende dokumentasjon, inhabilitet, manipulerte eposter og desinformasjon" og anførte også at hun kan ha blitt gjengjeldt mot ved at hun har blitt holdt tilbake organisatorisk og lønnsmessig etter varslinger. Hun viste i denne sammenheng til at umiddelbart etter hennes oppsigelse ble den virksomhet hun hadde ledet egen etat, noe som ville ha hatt betydning for hennes avlønning.

Kommunen fremla i mai 2015 dokumentasjon på at Varsler 2 var blant de høyest avlønnede virksomhetslederne i RTD og det ble i saken også dokumentert at omgjøring av den virksomhet hun ledet til etat var foreslått av Rådmann 1 før Varsler 2s oppsigelse.

Varsler 2 valgte i august 2015 å trekke saken, og uttalte i denne forbindelse til Likestillingsombudet:

"Jeg ser at det kan være behov for imøtegåelse av en del av Fredrikstad kommunes påstander som jeg ut fra mitt ståsted dessverre oppfatter som både tilpasninger av sannheten, terminologiske unøyaktigheter og sannsynlig inhabilitet. Dette oppleves det dessverre svært vanskelig og belastende for meg som enkeltperson å demme opp for. Jeg opplever dessverre også at saken ikke får en opplysning som man burde forvente fra en offentlig forvaltning. Uavhengig av hva en avgjørelse i LDO måtte ha blitt, så taler saksbehandlingen av denne saken i Fredrikstad kommune for meg sitt bekreftende og klare språk. Jeg tror derfor for min del at det er riktig å trekke saken, på den måten trenger den heller ikke legge mer beslag på LDOs ressurser. Takk for tålmodigheten."

4.4.30 Juni 2014 – april 2015 – maildialog mellom Varsler 2 og kommunen vedr. hennes varslinger

For perioden juni 2014 til april 2015 er det fremlagt en vesentlig mengde korrespondanse hvor Varsler 2 kritiserer kommunen kraftig for behandling av hennes varslingssaker og hvor hun ber om innsyn i en rekke dokumenter. I det følgende gjengir vi det vi anser er det mest relevante av denne korrespondansen. For sammenhengens skyld minner vi om at Varsler 2 var ansatt og i oppsigelsestid i kommunen i juni, juli og august 2014.

I perioden ber Varsler 2 om innsyn i en rekke dokumenter knyttet til hennes varslingssaker, herunder knyttet til arbeidsmiljøundersøkelsen i regi av Agenda Kaupang, og hun inngir flere klager til Fylkesmannen for manglende innsyn. Hun anfører blant annet at det må finnes et "skyggearkiv" fordi en rekke dokumenter ikke er lagret i ePhorte, hun hevder at dokumenter unndras journalføringer og hun hevder at saksmapper bevisst gis forvirrende navn. I mail av 27. august 2014 skriver hun blant annet:

"Det er viktig med hensyn til rettssikkerheten at dokumenter ikke blir unndratt journalføring. Når det går nesten to år før dokumenter blir journalført, og først etter stort påtrykk, så vil jeg hevde at jeg har mine ord om skyggearkiv og unndragelse fra journalføring i behold. Det må dessverre slås fast at dette er helt uakseptabelt i tilknytning til en varslingssak, spesielt når det er rådmannen som har hatt ansvaret. Det har dessverre også vært nødvendig å øve påtrykk for å få til endring av navning, plassering etc. Som du kjenner til har det også vært vanskelig å få fullstendige og klare svar."

Vi viser til pkt. 4.5 i rapporten for kommentarer knyttet til kommunens håndtering av innsynsbegjæringer generelt.

5. september 2014 skriver Varsler 2 til Rådmann 2. I mailen skriver hun blant annet:

"Jeg har blitt kontaktet av Østfold kommunerevisjon for om mulig å belyse saker i pågående prosjekt, og allerhelst vise til flere kilder. Det vet jeg ikke om er etisk og moralsk forsvarlig. Min tilbakemelding til ØKR har vært at nå er det personer i RTD som både er syke og redde, rett og slett på grunn av totalt fraværende varslervern og slett behandling av varslingssaker. Dette har tidligere rådmann i veldig stor grad bidratt til, men også personalavdelingen har bidratt til det komplette kaos og til det som synes å være tilpasninger av sannheten. Jeg tror ikke ØKR kommer

videre uten at du, [Rådmann 2], tar ansvar for at varslervernet er i henhold til arbeidsmiljøloven. [...]

Ta varslervernet på alvor og gå igjennom hvordan varslingsinstuttet skal jobbe. Min erfaring til nå er at det er det komplette kaos med hensyn til roller, saksbehandling og hvordan man forholder seg til prosedyrer."

I januar 2015 kritiserer hun Varslingsutvalget for dets arbeid med hennes varslingssaker, og uttaler blant annet: "Sett opp mot det [Leder] skriver om vage og teoretisk mulige samarbeidsformer i et varslingsutvalg, så lurer jeg på hvordan arbeidet konkret foregikk ved behandling av mine varslingssaker av november 2012, september 2013 og vår/sommer 2014."

4.4.31 April til mai 2015– maildialog mellom Varsler 2 og Rådmann 2/Ordfører

Etter at ØKR-rapporten ble offentlig i april 2015 sendte Varsler 2 en mail til Rådmann 2 den 15. april 2015. I mailen skriver hun blant annet: "Du kjenner jo godt til hva jeg har varslet om. Hva tenker du skal skje med den manglende realitetsbehandlingen av min varslingssak av september 2013? Den gikk til tidligere rådmann og varslingsinstituttet. Tildekkingen og den manglende realitetsbehandlingen av denne saken tilrettela for ytterligere gjengjeldelse. Det viser alt som kom i kjølvannet av den. [...] Når innkalling til samtale og brysk opptreden etter varslings blir oppfattet som gjengjeldelse, er ikke da innkalling til "diversesamtale" også trussel om endringsoppsigelse minst i samme gate?"

Rådmann 2 svarte ikke umiddelbart fordi han avviklet to fridager. Varsler 2 følger opp mailen av 15. april tre dager senere og uttaler blant annet: "Hva med din omsorgsplikt for meg da jeg var ansatt i Fredrikstad kommune? Du og [Personalrådgiver 1] valgte å offentliggjøre et makkverk av et bestillingsverk fra Agenda Kaupang, jeg ble outet i Demokraten av en svært velinformert kilde som må sitte sentralt i kommunen og [Kommunalsjef RTD] fikk omtale saken som en personalsak." Spørsmålet om omsorgsplikt kommer samme dag som Varsler 1 retter samme spørsmål til Rådmann 2, jf. pkt. 4.3.12

Rådmann 2 besvarer mailene 24. april 2015. I mailen viser han til at han tiltrådte stillingen som rådmann 20. juni 2014, at han i sin nye rolle først ble kjent med Varsler 2s varslinger gjennom hennes mail av 13. august 2015 og at han sendte denne videre til varslingsutvalget. Han skriver videre: "I ettertid kan jeg se at det her var en periode jeg kunne ha tatt kontakt med deg. Jeg ble imidlertid ikke helt klar over karakteren/innholdet i konflikten mellom deg og [Kommunalsjef RTD] før ca en uke før du sluttet, da arbeidsmiljørapporten for [den virksomhet Varsler 2 ledet] forelå."

I april/mai sender Varsler 2 flere mailer til Rådmann 2 hvor hun kritiserer behandlingen av egne varslingssaker. I mail av 1. mai 2015 uttaler hun videre at det er uklart for henne om den beklagelsen kommunen har gitt også gjelder henne som ikke lenger er ansatt. Hun skriver i samme mail:

"I tillegg kommer omsorgsplikten. Etter siste uke har det som dere må ha visst lenge også kommet fram i lyset ved hjelp av media: Kommunalsjef [Kommunalsjef RTD] utøver gjengjeldelse selv og han har bygd opp en lederkultur som [Stabsleder RTD] eksponerer i sitt innlegg i FB på tirsdag. Dere forventer vel ikke at omsorgen for de varslerne som fremdeles jobber i RTD blir ivaretatt i et slikt miljø?" 5. mai skriver hun: "I tillegg til at jeg har tatt opp forhold som revisjonen har gitt meg og min medarbeider som tok opp anleggsbidragsmodellen rett i, så har mine varslingssaker ikke vært håndtert etter varslingsrutinene, det går klart fram av ØKR-rapport. Jeg har varslet om massiv gjengjeldelse etter varslings fra [Kommunalsjef RTD], men han har vært hegnet om av blant annet personalavdelingen. Hva gjør rådmannen med det? Denne kulturen kommer derfor

ikke til å bli borte med [Kommunalsjef RTD]." Hun skriver i samme mail at den beklagelsen som er gitt fra kommunen ikke virker "ektefølt, helhjertet eller personlig".

Rådmann 2 understreker i mail av 7. mai 2015 følgende:

"Jeg tar funnene i revisjonsrapporten på det største alvor. Det mener jeg min uttalelse i revisjonsrapporten og min redegjørelse i Bystyret tydelig viser. På bakgrunn av revisjonens anbefalinger settes det nå i gang en rekke tiltak. Jeg registrerer at du oppfatter min beklagelse og mitt unnskyld fra Bystyrets talestol som halvhjertet. Dette er fra min side oppriktig og alvorlig ment. Beklagelsen gjelder selvfølgelig også deg. Den var formulert slik at den ikke gjaldt bare nåværende medarbeidere."

Han skriver videre:

"Dine varslingsaker er fra varslingsutvalgets side lukket. Jeg kommer ikke til å ettergå disse sakene. Den du har varslet om vedrørende massiv gjengjeldelse, fratrer som kjent sin stilling som kommunalsjef 1. august; du sluttet hos oss 1. september i fjor. Revisjonen har påpekt feil/mangler i saksbehandlingen (avvik fra rutinen) knyttet til varslinger, varslingsutvalget har fått ny sammensetning og rutinene til dets arbeid er fornyet. Jeg kan ut fra dette ikke forsvare å bruke ytterligere ressurser på dine tidligere varslingsaker."

Varsler 2 svarer 8. mai 2015 og kopierer inn Ordfører:

"Min tidligere kollega som jeg viderebragte bekymringen om anleggsbidragsmodellen fra, har også med svært storsannsynlighet helt rett. Det at vi gjennom mange år ønsket å gjøre noe med dette, ga oss begge valget mellom jobben og helsa. [...] Der dere tar feil, er at risikoen for gjengjeldelse ved gjengjeldelse etter varsling er fjernet ved at [Kommunalsjef RTD] får en annen jobb. Da tar dere ikke hensyn til hvordan jeg og mine saker har blitt behandlet og hvordan [Kommunalsjef RTD] har blitt gitt anledning til å utøve gjengjeldelse. ØKR-rapporten (arbeidsutkast og endelig versjon) sier at mine varslingsaker ikke er behandlet etter varslingsrutinene. Dette har skjedd ved hjelp av personalavdelingen, et internt varslingssekretariat som svikter og en rådmann som ikke har tatt tak i realitetene."

Ordfører besvarer mailen 9. mai 2015. I mailen skriver han blant annet:

"Bystyret har fattet et meget tydelig enstemmig vedtak knyttet til behandlingen av revisjonsrapporten om RTD. Vedtaket går langt i å understreke alvoret i saken og utgjør en meget tydelig kritikk av rådmannsfunksjonen ved RTD. Både kontrollutvalg og Bystyret har kommet med klare oppfølgingspunkter til rådmannen. Rådmannen har gjennom sine kommentarer understreket alvoret. I tillegg har det, delvis som følge av denne saken, blitt foreslått og vedtatt omfattende endringer i varslingsordningen i Fredrikstad kommune. [...] Verken jeg eller rådmannen kan påvirke hvordan dere denne unnskyldningen er rettet mot opplever det på annen måte enn å understreke nok en gang: Den er ekte ment og den gjelder deg!"

Det har i hele perioden frem til dags dato vært en større eller mindre grad av korrespondanse mellom Varsler 2 og kommunen; særlig ved Rådmann 2 og Ordfører. Vi går ikke nærmere inn på denne.

4.4.32 *Kommunalsjef RTDs tilbakemelding på påstander om negative forhold knyttet til hans lederstil*

Som nevnt i punktene over har Kommunalsjef RDT i forbindelse med granskningen reagert kraftig på beskrivelsen av at Rådmann 1 ønsket å fjerne ham fra stillingen, og understreket at han ikke på noe tidspunkt var kjent med dette. Han har gitt uttrykk for at ikke har fått tilbakemelding om at det var forhold i hans lederstil som han måtte endre. Han har videre gitt uttrykk for at det i 2009 - hvor Rådmann 1 skulle ha fått signaler om å fjerne ham – faktisk ble gjort endringer som medførte mer ansvar for ham. Etter at to andre kommunalsjefer fratrådte ble Teknisk Drift endret til RTD (Regulering og Teknisk Drift), med utvidet ansvar for regulering og byggesaker. For Kommunalsjef RTD innebar dette en endring av tittel fra teknisk sjef til kommunalsjef RTD, samt fra samme tidspunkt et utvidet ansvar inn mot politikerne, med ansvar for planutvalget i tillegg til teknisk utvalg. Han forklarte videre at han i tillegg overtok ansvaret for regulering og byggesaker, og seksjonens navn endret fra Teknisk Drift til RTD. Endringen innebar også et utvidet personalansvar for mer enn 40 personer.

Kommunalsjef RTD har videre vist til at det er gjennomført kartleggingstester av ledere, herunder Kommunalsjef RTD, ved flere anledninger, senest i 2013-2014. Han forklarte at det ikke har vært tatt opp negative forhold knyttet til lederstil og kommunikasjon og samhandling med andre. Det er heller ikke gitt tilbakemelding via tillitsvalgte eller vernetjenesten noe som tilsier uheldige episoder eller negativ lederatferd.

I tillegg til at OLI-målingene viste en positiv utvikling påpekte Kommunalsjef RTD at det også var en positiv utvikling at sykefraværet gikk ned.

Han understreket også at ved siste juleavslutning i 2014, hvor samtlige kommunalsjefer med ledsager var til stede på, ble Kommunalsjef RTD av Rådmann 2 særlig fremhevet i talen som et eksempel på god ledelse og god drift av seksjonen. Dette, sammenholdt med OLI-resultatene og sykefraværstatistikken, skulle tilsi at det ikke var grunn til å oppfatte noe negativt.

I kontradiksjonen har Kommunalsjef RTDs fagforening Fagforbundet uttrykt følgende:

"Vi avslutningsvis påpeke at Fagforbundets tillitsvalgte, og Fagforbundet er den desiderte største fagforeningen i Fredrikstad kommune, har bekreftet at de aldri, verken fra Fagforbundets sentral hovedtillitsvalgt, hovedtillitsvalgt i RTD eller hovedtillitsvalgt i avdelingen arbeidsmiljøundersøkelsen ble gjennomført, er blitt kontaktet av medlemmer eller ledelse om Kommunalsjef RTDs opptreden overfor kollegaer/medarbeidere eller at noen har opplevd seg trakassert eller mobbet. De har heller aldri blitt informert om verken mandatet for granskingen eller at deres opplysninger kunne være relevante. De tillitsvalgte burde også vært intervjuet nettopp for å bekrefte Kommunalsjef RTDs forklaring om at han ikke er kjent med andre konflikter, samt om hans lederstil, jf. at det ble holdt møter med de tillitsvalgte om ulike temaer, og at også medlemmene ville kontaktet tillitsvalgte i så fall. Vi ber om at denne faktaopplysningen fremkommer i rapporten. Den kan verifiseres ved kontakt med Fagforbundets lokale forening."

Som nevnt ligger det utenfor Simonsen Vogt Wiigs mandat å vurdere Varsler 2s påstander om Kommunalsjef RTDs trakasserende lederstil, som er kjernen i hennes varsling. Granskningen har likevel gjort oss i stand til å gjøre oss noen betraktninger om temaet. Det er opplagt at det oppsto en konflikt mellom Varsler 2 og Kommunalsjef RTD på et eller annet tidspunkt før varslingen i 2012. Ved en gjennomgang av bevismaterialet har vi sett alle tegn til at konflikten fulgte et spor som er velkjent i litteraturen, hvor konflikten gjennom tre faser eskalerer og gjør at partene til slutt er ute av stand til å se hverandre objektivt, men kun tolker den andres adferd i lys av den konflikten som pågår.

Det kan derfor ikke utelukkes at Varsler 2s beskrivelser av Kommunalsjef RTDs lederadferd kan være påvirket av den virkelighetsoppfatningen som konfliktens dynamikk gir henne. Når det er sagt har det altså ligget utenfor vårt mandat å undersøke om Kommunalsjef RTD hadde en trakasserende lederstil, og vi har ikke grunnlag for å konkludere med verken det ene eller det andre.

4.5 Innsynsbegjæringer/henvendelser til ansatte

4.5.1 Innledning

Begge Varslerne har sendt en svært stor mengde innsynsbegjæringer, og begge Varslerne hevder at den måten kommunen har opptrådt på i anledning innsynsbegjæringene utgjør en fortsatt gjengjeldelse og trakassering av dem.

4.5.2 Overordnet om innsynsbegjæringene og kommunens håndtering av disse

Etter at ØKR-rapporten ble publisert i april 2015 eksploderte antall innsynsbegjæringer. Kommunen har selv informert om følgende utvikling i antall innsynsbegjæringer (fordelt per avsender):

År	Innsyns-henvendelser	Presse	Varslere	Anonyme	Andre
2014	403	121	14		268
2015	564	260	66		238
2016	978	433	57	83	405
2017	1340	476	144	149	571
2018, t.o.m. 10.04.2018	288	95	11	15	167
Sum totalt	3573	1385	292	247	1649

Forklaring:

Tabellen viser antall mottatte innsynshenvendelser. En innsynshenvendelse kan inneholde mange innsynsbegjæringer. Dette fremgår ikke av denne tabellen. Tallene baserer seg på søk i sak-arkiv-systemet. Henvendelsene gjelder alle journalposter med ordet innsyn.

Søkekriterie: Innhold: innsyn*, Dokumenttype: I (inngående), Journaldato: 01.01.14 – 10.04.18.

Kommunen besluttet i august/september 2015 å innhente bistand fra KS-advokatene til å håndtere de mange innsynsbegjæringene. Varslerne har påstått dette ble gjort som et ledd i å holde tilbake informasjon fra dem og offentligheten. Rådmann 2 har i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig oppgitt at bakgrunnen for å leie inn KS-advokatene var at kommunen ønsket en ekstern vurdering av innsynsbegjæringene, både av kapasitetshensyn og sett hen til det faktum at Varslerne påsto brudd på lovgivningen. Han forklarte videre at beslutningen hadde sin grunn i HMS- og arbeidsmiljøhensyn, da flere av innsynsbegjæringene inneholdt påstander om ulovligheter og angrep på enkeltpersoner i kommunens organisasjon.

Varslerne har kritisert kommunen for manglende arkivering og journalføring. Vi bemerker at det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gjennomgått alle dokumenter er at både Varsler 1 og Varsler 2 absolutt har relevante poenger i sin kritikk av kommunen i enkeltsaker knyttet korrekt journalføring og arkivering. Granskningen har imidlertid avdekket at utfordringer knyttet til korrekt journalføring og arkivering ikke er noe særegent verken for RTD eller Fredrikstad kommune samlet. I 2014 uttalte

Statsarkivet følgende som svar på Varsler 2 bekymringsmelding om manglende journalføring og arkivering:

"Etter vår vurdering viser Fredrikstad kommune en riktig forståelse for hva som omfattes av journalføringsplikten, og rutinene synes godt utbygd for å fange opp nødvendig journalpliktig korrespondanse.

Dette betyr selvsagt ikke at det er noen garanti mot at enkelte journalpliktige dokumenter blir holdt utenom journalføring. Det er nok dessverre noe som skjer i de fleste offentlige virksomheter. Vi kan likevel ikke se at vi har grunnlag for å si at journalpliktige dokumenter systematisk blir holdt utenom journalen i Fredrikstad kommune."

Temaet journalføring og arkivering har også vært gjenstand for en ØKR-revisjon i 2017. ØKR tok for seg følgende problemstillinger:

- "1. Ivaretar Fredrikstad kommune sin journalføringsplikt?*
- 2. Sørger Fredrikstad kommune for korrekt forhåndsklassifisering av dokumenter?*
- 3. Blir innsynsbegjæringer behandlet i tråd med offentleglova?"*

ØKR konkluderte i en rapport av 21. november 2017 når det gjelder journalføringsplikt blant annet med at "[t]ilfredsstillende arkivering og journalføring er en forutsetning for dokumentinnsyn. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser samlet sett at det er stor usikkerhet hos flere saksbehandlere knyttet til vurderingen av om opplysninger skal registreres i ePhorte". Det ble videre uttalt at "[e]n forholdsvis stor andel dokumenter i gjennomgangen, 25 %, var imidlertid ikke journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. I tillegg var enkelte dokumenter i gjennomgangen ikke journalførte og følgelig ikke tilgjengelige for innsyn."

Om forhåndsklassifisering uttalte ØKR:

"Forhåndsklassifisering av dokumenter, at det fastsettes at dokumentet skal eller kan unntas offentligheten før det eventuelt kommer en innsynsbegjæring, skal som hovedregel ikke finne sted.

Det er likevel avgjørende at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke kan identifiseres. Revisjonen er av den oppfatning at gjennomgangen kan indikere at kommunen gjør bruk av forhåndsklassifisering i større omfang enn det er anledning til. I tillegg viser gjennomgangen at enkelte av dokumentene har blitt forhåndsunntatt offentligheten i tilfeller hvor det er tvil knyttet til hjemmelsgrunnlaget og hvor det ikke eksisterer et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag."

Om innsynsbegjæringer uttalte ØKR følgende:

"Kommunen har hatt en massiv økning i antall innsynsbegjæringer, og kapasitetsutfordringer har gjort at saksbehandlingen har utviklet seg til å bli svært krevende i flere saker. Etter revisjonens oppfatning var ikke kommunen i tilstrekkelig grad forberedt på å håndtere denne mengden med innsynsbegjæringer verken kapasitets- eller kompetansemessig.

Hovedtyngden av de innsynsbegjæringer kommunen mottar blir innvilget. Gjenstand for revisjonens praksisgjennomgang har vært innsynsbegjæringer hvor kommunen har gitt avslag. Gjennomgangen viser at kommunen ikke har overholdt kravet til saksbehandlingstid i en rekke saker. Kommunen har heller ikke overholdt kravet om å sende foreløpig svar.

Hva gjelder krav til avslagets innhold viser praksisgjennomgangen at samtlige avslag har blitt gitt skriftlig. Imidlertid er det avdekket mangler knyttet til hjemmelsgrunnlaget, herunder at det i flere saker mangler presise hjemmelshenvisninger og at det i enkelte saker er gitt avslag uten et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag. Videre viser gjennomgangen at kommunen i de fleste saker ikke har opplyst om klagerett og klagefrist i avslaget, og at det i en rekke avslag ikke er foretatt en vurdering av merinnsyn. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at praksis knyttet til avslagets innhold ikke er tilfredsstillende.

Det fremkommer av gjennomgangen at kommunens saksbehandlingstid for behandling av klagesaker er tilfredsstillende ved at klagen har blitt behandlet uten ugrunnet opphold. Gjennomgangen viser også at Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak i et flertall av klagesakene, hvilket viser at kommunen i disse sakene har vurdert innsynsbegjæringene korrekt. Revisjonen finner dette positivt."

ØKR fant følgende når det gjaldt holdninger til offentlighet:

"Hva gjelder holdninger til offentlighet viser resultatene at kommunen oppnår svært god skår (5,4) på påstanden om at journalføring er viktig for å sikre innsynsretten etter offentleglova. På øvrige påstander som kan identifisere holdninger i virksomhetene oppnår kommunen et relativt godt gjennomsnitt (over 4 på samtlige påstander), men her det stor spredning i svarene. Sett i sammenheng med uttalelser fra Byarkivet vedrørende holdninger – at ikke alle har sett viktigheten av journalføring og at mange oppfatter arbeidet i ePhorte som «plunder og heft», bekrefter dette at kommunen har enkelte holdningsmessige utfordringer."

Om anonyme varsler uttalte ØKR følgende:

"Revisjonen er også usikker på kommunens praksis knyttet til henvendelser fra innbyggere som ønsker å melde fra om ulovlige forhold anonymt. Det fremstår for revisjonen som om kommunen har hatt praksis for å avslå ønsker fra navngitte personer om å få være anonyme, herunder gitt tilbakemelding om at henvendelsen må trekkes dersom vedkommende ikke har ønsket å stå frem med navn. Revisjonen har ikke undersøkt om og eventuelt hvordan slike henvendelser har fulgt opp utenfor saksbehandlingssystemet. Vi mener likevel at kommunen med all sannsynlighet ville kunne ivareta anonymitet hos varsler ved å be vedkommende om å rette henvendelsen anonymt til kommunen, eller ved å unnta opplysningene fra innsyn. Dersom det varsles om lovbrudd, kan kommunen med hjemmel i offentleglova § 24 andre ledd første punktum unnta varselet i sin helhet fra innsyn. Videre er revisjonen av den oppfatning at identiteten til den som varsler i utgangspunktet kan anses som et «personlig forhold» som er taushetspliktbelagt jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven."

Varslerne har etter ansettelsesforholdets opphør bedt om tilgang til kommunens saksbehandlingssystem, og har hevdet at unnlatsen av å gi dette viser at kommunen har noe å skjule. Rådmann 2 har i intervju med Simonsen Vogt Wiig forklart at IT-avdelingen i Fredrikstad kommune kontaktet Datatilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet for å få vurdert om dette var mulig og at begge instansene var helt klare i sin vurdering av at slikt innsyn ikke kan gis. Advokatfirmaet Hjort konkluderte på samme måte.

Varsler 2 har videre hevdet at hennes identitet har blitt "blåst" ved at navnet hennes har fremgått av postlistene i forbindelse med deler av den kommunikasjon hun har hatt med kommunen. I desember 2016 sendte for eksempel Varsler 2 en rekke mailer til Ordfører med tittel "kommentarer vedrørende gjengjeldelseskultur – anmodning om opprydding" og "gjengjeldelseskultur – myndighet til å saksbehandle". Da mailene ble registrert på postlistene fremgikk Varsler 2s navn som avsender.

Varsler 1 har hevdet at kommunen har ønsket å blåse henne som varslersaker i forbindelse med at kommunen ga navnet hennes til Skatt øst for at hun kunne komme i kontakt med dem for å gi informasjon om anleggsbidragsmodellen og samtidig understreket at navnet hennes da ikke kunne holdes unna offentlighet. Varsler 1 hadde i forkant samtykket til at kontaktdetaljer ble oversendt Skatt øst.

4.5.3 Varslernes kritikk av ansatte og politikere i kommunen

Varslerne har også i prosessen rettet sterk kritikk mot de fleste av aktørene fra kommunen som har vært involvert i håndteringen av varslingssakene eller den etterfølgende håndteringen av innsynsbegjæringene. Sitatene nedenfor er illustrerende eksempler på dette:

- Varsler 2 i mail til en ansatt som var involvert i håndteringen av varslersaken: *"At du av ukjente årsaker valgte en selektiv tilnærming til saken og varslingens innhold kan bero på så mange ting. At du har jo også vært kommunens kursholder i etikk gjør jo at man i skjerpene retning stiller spørsmål ved dine selektive valg, selvfølgelig. Forrige gang jeg spurte deg om dette husket du ikke noe. Det var i april 2015. Nå når det har gått lengre tid husker du mye bedre. Når du i tillegg påstår at du ikke kan dokumentere noe som helst og i tillegg er ukjent med kommunens varslingsrutiner og journalføringsplikt, så syns jeg din informasjon om at du skal opplyse granskingsutvalget er ganske foruroligende med hensyn til tilliten til granskingen. 5 år i etterkant."*
- Varsler 2 i mail til en ansatt som var involvert i håndteringen av innsynsbegjæring: *"Jeg anser det som en svært alvorlig tjenesteforsømmelse at arkivet torpedere granskingen som nå pågår. Dere forstår sikkert at jeg ikke kan bidra inn i granskingen så lenge dere nekter meg innsyn i min egen sak. La meg minne om at dette er en gransking som kommunene har lagt opp til at skal virke inn i anmeldelsen. La oss slippe å se at arkivet nok en gang medvirker til å holde opplysninger unna kontroll i en sådann viktig sak."*
- Varsler 1 i telefon med samme ansatte som nevnt i punktet ovenfor (sitatet er fra intervjuet med vedkommende og Simonsen Vogt Wiig fester lit til forklaringen): *"Jeg har blitt oppringt en gang av Varsler 1. Det var ubehagelig. Jeg kom ikke til orde. Hun sa hun ville anmelde meg for tjenesteforsømmelse og sa hun håpet kommunen hadde god forsikringsordning til å dekke det. [...] [Det var] [tirsdag 14. juni 2016, hun ringte 09.35.]"*
- Varsler 2 til en kommunalsjef: *"Jeg ber deg lese vedlagte PDF-fil, [navn]. Du har forsvart disse handlingene og har vært med på å forlede Statsarkivet til å tro at alt er i den skjønneste orden i arkivet som sorterer under deg i november 2014. Filen viser en journalføring i strid med lovverket og den viser også en av gangene jeg ble blåst på postlista som varslersaker - altså et brudd på varslervernet. Det har skjedd både før og etterpå. Mange ganger etterpå. Det er grunn til å tro at det er denne typen journaljuks (journalføre i gamle saker som ikke har sammenheng med nye dokumenter for å få det til å se tilforlatelig ut) og tjenesteforsømmelser som gjør at vi nektes tilgang til kommunens systemer i våre saker. Og at vi blir nektet innsyn i personopplysninger om oss. For da vil det jo avdekkes nettopp denne type krumspring. Som for eksempel å gi saksmapper kodenavn slik at ingen skal finne dem."*
- Varsler 1 til Ordfører: *"Det er med beklagelse jeg registrerer at Fredrikstad kommune har en ordfører som mener det er greit å fravike rutine for offentlig anskaffelse, og også påføre innbyggerne i fredrikstad kommune betydelige beløp for fortsatt å holde dokumenter unna offentlighetens lys. Jeg forutsetter at du er kjent med oppdragets størrelse og kommunens egne rutiner for anskaffelser. Jeg viser med dette til oppdraget som er direkteanskaffet hos KS. Som*

varsler blir jeg vist null respekt, og rådmannen tillates å fortsette gjengjeldelsen mot meg. At enhver henvendelse jeg gjør til kommunen skal rettes til en ekstern advokat, som åpenbart blir løyet for, og som verken har innsikt eller forståelse for hvordan dokumenter skal registreres i kommunen oppfyller ikke offentleglova, forvaltningsloven eller aml. bestemmelser."

- Varsler 1 til Rådmann 2 og Ordfører: Tittel på mail: "Løgn og bedrag - på tide å kalibrere det moralske kompasset til kommunens rådmann, med oppfordring til ordføreren å følge opp dette." Fra mailen: "Jeg anmoder om at du isteden for å forsøke å pakke deg inn med unnskyldninger og bortforklaringer tar fram ditt moralske kompass, hvor enn du har gjemt det, og forsøker å kalibrere det i en retning som viser anstendighet og ærlighet."

Varslerne har i flere omganger inngitt henvendelser eller klager til Fylkesmannen, Sivilombudsmannen og Datatilsynet knyttet til kommunens håndtering av innsynsbegjæringene, og enkeltpersoner i kommunen er anmeldt til politiet for flere forhold i anledning håndteringen av varslingssakene.

Granskningen har vist at saken har blitt opplevd som svært belastende for mange av de enkeltansatte i kommunen som har vært med på å håndtere innsynsbegjæringene eller som var omfattet av eller med på å håndtere varslingssakene. En av de intervjuede uttalte for eksempel "[d]e har beskyldt oss for å lyve, si dokumenter, trakassere, gjengjelde, trenere, at vi driver forskjellsbehandling, blåse navn. Vi føler oss forfulgt. [...] Det er belastende [...]. I begynnelsen var det grusomt. Hver dag leser vi i avisen hvor dårlig jobb vi gjør. Vi vil jo gjøre en god jobb, men vi har ikke klart å holde fristene i forhold til å behandle en innsynsbegjæring og vi har ikke klart å sende forvaltningsmelding eller foreløpig svar når vi ikke har klart det. Det beklager vi. Vi har ikke råd med det." En annen uttalte: "Det tok forferdelig på. [...] Det har vært såpass heftig hele denne varslingssaken, at [dato] reiste jeg meg kontorstolen og sa til mine teamledere at nå gikk jeg hjem og at jeg ikke visste om jeg kom tilbake. For nå var det nok. Jeg fikk rett og slett en depresjon. [...] Det ble for mye, jeg klarte ikke å fikse det." En annen har sagt: "Jeg gikk til legen og da jeg kom dit sa han at jeg burde ha vært der for lenge siden. Det hadde vart lenge og jeg hadde store problemer med å konsentrere meg. Jeg klarte knapt å lese en side av gangen".

DEL III SAKENS RETTSLIGE SPØRSMÅL

5 Innledning

Mandatet for granskningen er å vurdere om det har forekommet gjengjeldelse, mobbing og/eller trakassering som en følge av eller reaksjon på varslinger fra Varsler 1 eller Varsler 2 (jf. pkt. 2.3).

Ingen arbeidstakere skal utsettes for verken gjengjeldelse, mobbing eller trakassering, uavhengig av om de har varslet eller ikke. Ytringer som ikke anses som varsling er vernet av Grunnloven § 100 med de begrensninger som følger av lojalitetsplikten i arbeidsforhold, jf. Ot.prp. nr. 84 (2005–2006), punkt 8.2.3. Arbeidsgivers eventuelle sanksjoner mot slike ytringer reguleres imidlertid "bare" av den alminnelige lære om misbruk av styringsretten (med mindre det dreier seg sanksjoner som utløser stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven).

Arbeidsmiljøloven har imidlertid egne regler som gir et særskilt vern der en arbeidstaker har varslet forsvarlig om såkalte kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Hvis disse reglene kommer til anvendelse, inntreffer et forbud mot det arbeidsmiljøloven definerer som gjengjeldelse. Brudd på forbudet om gjengjeldelse kan finne sted uten at arbeidsgiver rent faktisk har hatt til formål å gjengjelde, og uten at noe enkeltindivid er å bebreide for dette. Spørsmålet er alene om den ugunstige behandlingen har årsakssammenheng med varslingen. I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) side 52 uttales følgende:

"Begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse."

I det følgende vil vi derfor begynne med å drøfte om Varsler 1 og Varsler 2 har varslet om "kritikkverdige forhold". Vi vil dernest se nærmere på om Varsler 1 og Varsler 2 har varslet "forsvarlig". Dersom Varsler 1 eller Varsler 2 har varslet forsvarlig om kritikkverdige forhold vil vi deretter drøfte hvorvidt Varsler 1 eller Varsler 2 er utsatt for "gjengjeldelse". Vi vil til sist drøfte hvorvidt Varsler 1 eller Varsler 2 er utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av eller reaksjon på varslinger.

6 Har Varsler 1 og Varsler 2 varslet om "kritikkverdige forhold"?

Arbeidsmiljøloven § 2A-1(1) nedfeller en rett for arbeidstaker til å varsle om "kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet".

I NOU 2018:6 er følgende uttalt om hva som utgjør kritikkverdige forhold i arbeidsmiljølovens forstand:

"Varslingsreglene gjelder for varsling om «kritikkverdige forhold». Loven gir ikke noen definisjon eller nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet kritikkverdige forhold, og den skiller ikke mellom ulike alvorlighetsgrader av kritikkverdige forhold. Det følger av forarbeidene at opplysninger om straffbare forhold og mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud klart vil omfattes av bestemmelsen. Begrepet omfatter også brudd med virksomhetens etiske retningslinjer, dersom disse er tydelig uttalte og nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse. Brudd på alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet omfattes også. Det fremgår av forarbeidene at hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem. I forarbeidene er det også vist til at «[f]or at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger

som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet»."

NOU 2018:6 gjør også rede for hva som ikke regnes som varsling i arbeidsmiljølovens forstand:

"I forarbeidene er det vist til at kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske ikke er naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider.⁷² Det samme gjelder kritikk basert på ren faglig uenighet. Det kan likevel være grunn til å peke på at selv om slike forhold i utgangspunktet ikke vil karakteriseres som varsling, kan det likevel utvikle seg til å bli en varslings sak om kritikkverdige forhold dersom det skjer en forverring, forholdet endrer karakter eller blir håndtert på en kritikkverdig måte.⁷³ Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdig kun ut fra sin politiske eller personlige etiske overbevisning faller utenfor hva som anses som et kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1."

Med dette som bakgrunn er det klart at Varsler 1 varslet om kritikkverdige forhold i sin bekymringsmelding av november 2012. Meldingen angår uttrykkelig mistanke om brudd på to lover (merverdiavgiftsloven og anskaffelsesloven), samt at man holder opplysninger tilbake for bystyret.

Når det gjelder Varsler 2 tar hun i sin bekymringsmelding i november 2012 opp en rekke forhold som enkeltvis må anses å være ren faglig uenighet. Hvorvidt en kommunal oppgave skal håndteres av den ene eller den andre kommunale virksomheten, hvorvidt personalfunksjonen er god nok, hvorvidt Varsler 2s virksomhet får nødvendige midler og hvorvidt ledelsen i RTD forstår risikobildet, er problemstillinger som etter Simonsen Vogt Wiigs vurdering ligger midt i kjernen av det som er ren faglig uenighet.

Varsler 2 tar videre opp noe hun kaller for "forholdet til internkontrollforskriften §4 og §5". Dette har imidlertid også preg av faglig uenighet og synspunkter på hvordan man bør jobbe med internkontrollen og om helheten i internkontrollarbeidet. På dette punkt har ettertiden gitt henne rett, på den måten at dette var en vesentlig grunn til feilene knyttet til anleggsbidragsmodellen. Det endrer likevel ikke at hennes ytringer om dette faller utenfor hva som anses som kritikkverdige forhold, og dermed utenfor det særskilte vernet som slike ytringer har.

I Varsler 2s varsling ligger imidlertid også en påstand om at den måten Kommunalsjef RTD håndterer disse faglige uenighetene på får en betydning for arbeidsmiljøet i RTD. Hun anfører spesifikt at "vi opplever gjengjeldelse etter uenighet, gjengjeldelsen er nok impulsiv og ikke systematisk, men dog" og oppsummerer som nevnt i sin bekymringsmelding som følger:

"Dette har en pris for seksjonen Regulering og teknisk drift og det må gjøres noe med denne situasjonen. Vi vet hva det fører til når den rådende opplevelsen av arbeidsmiljøet på en arbeidsplass er dårlig;

- Sykefraværet øker*
- Produksjonen synker*
- De mest kompetente slutter*
- Omdømmet blir dårlig*
- Det blir vanskelig å rekruttere"*

Dette er ikke faglig uenighet, men påstander om kritikkverdige forhold; forhold som – dersom de stemmer – vil utgjøre brudd både på alminnelige etiske standarder og brudd på arbeidsmiljølovens krav i § 4-3 til et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø og etter omstendighetene det særskilte vernet mot trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Når dette er situasjonen er også i

alminnelighet kravet til en viss samfunnsinteresse oppfylt. Dette unntaket er i praksis begrenset til to forhold: For det første anses det ikke som varsling dersom forholdene allerede er allment kjent. Det er ikke tilfellet her. For det andre anses det som hovedregel ikke som varsling dersom det varsles om forhold som utelukkende angår egen arbeidssituasjon. Varsler 2s varsling gjelder egen arbeidssituasjon, men ikke utelukkende egen.

Varsler 2 har med andre ord varslet om kritikkverdige forhold.

7 Har Varsler 1 og Varsler 2 varslet forsvarlig?

Arbeidsmiljøloven § 2A-1(2) første setning lyder: "*Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig*".

Varsling som skjer internt vil så å si alltid være forsvarlig; jf. Arbeids- og sosialkomiteens uttalelse i Innst. O. nr. 6 (2006–2007) side 10. Unntak kan i første rekke tenkes dersom påstandene man fremsetter ikke skjer i aktsom god tro. Det er ikke tilfelle for noen av varslene i denne saken. Vi nevner også at det som den klare hovedregel ikke er relevant å vurdere varslernes *motiv* for å varsle.

Varsler 1 og Varsler 2 har med andre ord varslet forsvarlig.

8 Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse?

8.1 Innledning – oversikt over jussen

Arbeidsmiljøloven § 2A-2 nedlegger et forbud mot "gjengjeldelse" mot en arbeidstaker som varsler forsvarlig om kritikkverdige forhold. Som der fremgår av pkt. 6 og 7 er det Simonsen Vogt Wiigs vurdering at Varsler 1 og Varsler 2 har varslet forsvarlig om kritikkverdige forhold. De er derfor vernet mot gjengjeldelse. Før vi går inn i en nærmere drøftelse av dette begrepet skal vi imidlertid først gjøre rede for en rekke sentrale plikter for arbeidsgiver som er viktige for vurderingen av hva som utgjør gjengjeldelse i lovens forstand.

Det fremgår av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse i § 1-1 at lovens formål blant annet er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Arbeidsmiljøloven skal med andre ord ikke bare sikre arbeidstakere mot negative påvirkninger i arbeidsmiljøet; arbeidsgiver skal også arbeide for at arbeidsmiljøet gir en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon og trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger.

Arbeidsmiljøloven § 4-1 nedfeller et grunnleggende krav til et "fullt forsvarlig arbeidsmiljø". Videre er arbeidsgiver i arbeidsmiljøloven § 3-1, jf. § 2-1 og internkontrollforskriften § 5 pålagt et generelt ansvar for å kontinuerlig vurdere risikofaktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakerens fysiske og psykiske helse og velferd. NOU 2018:6 pkt. 10.9.2 uttaler om dette: "*Arbeidsgiver har i tillegg en mer konkret og løpende plikt til å verne arbeidstaker mot psykiske belastninger etter arbeidsmiljøloven § 4-3. Dette innebærer at dersom en arbeidstaker sier fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, plikter arbeidsgiver å ta både varsleren og varselet på alvor. Gjengjeldelsesforbudet i § 2 A-2 blir dermed en særregulering av arbeidsgivers alminnelige plikt etter § 4-3 tredje ledd til å forebygge og håndtere konflikt.*"

Hos Jakhelln/Aune, www.arbeidsrett.no, heter det i innledningen til kommentarene til kapittel 2A:

"Det vil derfor være rettsstridig om ikke forholdene ved virksomheten blir lagt til rette slik at varsling kan finne sted, herunder slik at varslersens rettsstilling er betryggende ivarettatt etter at varsling har funnet sted. Dermed vil det også være rettsstridig å gjøre bruk av metoder som på forskjellig vis innebærer at «man tar spilleren og ikke ballen» og utsetter varsleren for isolasjon og stigmatisering."

Denne plikten til å ivareta varsleren etter at varsling har funnet sted, omtales noen steder som omsorgsplikten. I NOU 2018:6, punkt 10.9.2 er dette utlagt slik:

"Arbeidsgiver har allerede en generell aktivitets- og omsorgsplikt overfor arbeidstakerne for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, både med hjemmel i arbeidsmiljøloven kapittel 4, jf. § 2-1 og i kraft av styringsretten og den tilhørende ulovfestede omsorgsplikten. Som nevnt kan arbeidstakere være i en særlig sårbar situasjon på grunn av varslingen"

Vi går så videre til å drøfte begrepet "gjengjeldelse" helt overordnet.

Forarbeidene¹¹⁾ til arbeidsmiljøloven uttaler følgende om gjengjeldelsesbegrepet:

"Begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed samt ordensstraff hjemlet i tjenstemannsloven. Forbudet gjelder også mer uformelle sanksjoner som for eksempel endringer i arbeidsoppgaver, interne overføringer og såkalt tjenestlig tilrettevisning overfor offentlig ansatte. Forbudet skal imidlertid ikke utelukke at arbeidsgiver kommer med motytringer. Det må likevel trekkes en grense mot motargumenter og reaksjoner som har karakter av gjengjeldelse, for eksempel hvis arbeidstaker 'kalles inn på teppet' og får instrukser eller advarsler. Arbeidsgivers reaksjoner må uansett ikke ha karakter av trakassering."

Dersom en arbeidsgiver sier opp eller avskjediger en arbeidstaker som en reaksjon på en varsling, er dette åpenbart gjengjeldelse. Gjengjeldelsesbegrepet dekker imidlertid også mer subtile handlinger. Dersom arbeidsgiver for eksempel på grunn av varslingen fratar arbeidstaker arbeidsoppgaver eller unnlater å invitere arbeidstaker til møter som arbeidstaker ellers ville deltatt på vil dette være en "ugunstig behandling" som kan utgjøre gjengjeldelse.

Det er viktig å fremheve at enhver ugunstig behandling i utgangspunktet er å anse som gjengjeldelse dersom den kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling. Her kommer det til syne at varsling er en særskilt beskyttet ytring, og har et sterkere vern enn ytringer som "bare" faller inn under den alminnelige ytringsfrihet og som "bare" har vern etter den alminnelige lære om misbruk av arbeidsgivers styringsrett; se for eksempel Eriksen, "Arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven § 2-4 (1) (2016), side 235. Og særlig med tanke på gjengjeldelse av mer subtil og indirekte art er det således ikke slik at gjengjeldelsen må være såpass alvorlig at den representerer et brudd på varslersens krav på et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøloven § 4-3. Dette følger av at enhver ugunstig behandling som er en følge av og reaksjon på en varsling er å anse som gjengjeldelse, hvis først det særskilte vernet kommer til anvendelse; dvs. at ytringen man har kommet med anses å gjelde kritikkverdige forhold i lovens forstand og man har varslet på forsvarlig måte.

¹¹⁾ Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 52

Spørsmålet om gjengjeldelse er i utgangspunktet et spørsmål om 1) man er utsatt for en ugunstig behandling og 2) om det foreligger årsakssammenheng mellom den ugunstige behandlingen og varslingen.

Det må imidlertid noe mer til en ren faktisk årsakssammenheng, jf. forarbeidenes formulering: *"Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon [uthevet her] på varsling."* Det er med andre ord ikke tilstrekkelig til å konkludere med gjengjeldelse at varslingen utelukkende er en nødvendig betingelse for at den ugunstige behandlingen har funnet sted – den ugunstige behandlingen må også være en reaksjon på varsling. Dette er også et krav i diskrimineringsretten, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 14.

En ugunstig behandling vil åpenbart være en reaksjon på varsling dersom arbeidsgiver som en represalie eller straff på varslingen reagerer med en ugunstig handling. Kravet om at den ugunstige behandlingen skal være en reaksjon på varslingen må imidlertid også tolkes i lys av formålet med varslingsreglene - å sørge for at arbeidstakere kan varsle uten at dette får negative konsekvenser for dem. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

Det bringer oss over i en annen betydning av vilkåret om årsakssammenheng: Arbeidstaker er ikke vernet mot ugunstig behandling som skyldes andre forhold enn varslingen. Hvis den ugunstige behandlingen skyldes andre forhold har ikke varsleren det særskilte vernet som følger av forbudet mot gjengjeldelse, men "bare" det alminnelige vernet som følger av læren om misbruk av styringsrett. Selv om en arbeidstaker har varslet forsvarlig om et kritikkverdig forhold er det med andre ord for eksempel ikke forbudt for en arbeidsgiver å følge opp arbeidstakers prestasjoner i arbeidet eller opptreden på arbeidsplassen dersom slik oppfølging skyldes andre forhold enn varslingen. Dersom slik oppfølging derimot kan ses som en følge av eller en reaksjon på varslingen, vil oppfølgingen kunne utgjøre gjengjeldelse.

I vurderingen av om gjengjeldelse har funnet sted blir det dermed avgjørende å fastslå hvorvidt en ugunstig behandling har funnet sted som en følge av og en reaksjon på varslingen. Når en slik årsakssammenheng skal vurderes vil hovedregelen i jussen være at man skal legge til grunn det faktum som fremstår som mest sannsynlig. Dersom det ikke fremstår som mer sannsynlig at den ugunstige behandlingen skyldes varslingen enn at den *ikke* skyldes varslingen, vil konklusjonen etter denne hovedregelen bli at dette ikke foreligger årsakssammenheng.

Arbeidsmiljøloven § 2A-2 (1) tredje setning har imidlertid en regel om såkalt delt bevisbyrde. Bestemmelsen lyder: *"Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første eller andre punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren eller innleieren sannsynliggjør noe annet."* Det innebærer at dersom det foreligger opplysninger som gir grunn til å tro at det kan ha funnet sted gjengjeldelse mot Varsler 1 eller Varsler 2, så skal gjengjeldelse anses for å ha funnet sted med mindre det fremstår som mest sannsynlig at den ugunstige behandlingen de er utsatt for skyldes noe annet enn varslingen.

Spørsmål om gjengjeldelse foreligger kompliseres i mange saker av at arbeidsgiver og arbeidstaker har en forskjellig virkelighetsoppfatning på det tidspunktet varselet inngis og i perioden etter. Svært ofte kan situasjonen være at arbeidstaker er av den oppfatning at han eller hun har varslet om et kritikkverdig forhold, og at arbeidstaker opplever arbeidsgivers handlinger i kjølvannet av en varsling som gjengjeldelse. Arbeidsgiver fortolker imidlertid ikke arbeidstakers ytringer som varsel om kritikkverdig forhold, og fortsetter i samsvar med sin virkelighetsoppfatning å utøve alminnelig styringsrett, for eksempel i form av prestasjonsoppfølging og tilbakemelding på holdninger og samarbeid. De to forskjellige virkelighetsoppfatningene er ofte med på enten å skape eller å øke en

konflikt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og medfører ikke sjelden at fokus dreies over på arbeidstaker som en utfordring fremfor på det problem arbeidstaker har påpekt; se for eksempel Eriksen, "Arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven § 2-4 (1) (2016), side 235. Se også hos Jakhelln/Aune, www.arbeidsrett.no, der det heter i innledningen til kommentarene til kapittel 2A:

"Likevel må det ikke tapes av syne at varsling om ett eller flere kritikkverdige forhold i virksomheten ikke alltid vil være like populært, enten det gjelder virksomhetens ledelse eller i større eller mindre grad de øvrige arbeidstakere i virksomheten, eventuelt begge dele. Den som har varslet om slike forhold - vanligvis ut fra lojalitetshensyn til virksomheten basert på det syn at ledelsen neppe kan være kjent med slike forhold, og at det ut fra virksomhetens egen interesse bør treffes tiltak for å korrigere forholdene - kan bli møtt med mistro og kan også bli ansett for å ha opptrådt illojalt.

Det er således risiko for at det blir reist spørsmål om hvorvidt de faktiske forhold som det varsles om overhodet foreligger, eventuelt om slike forhold er blitt overdrevet, og om varsleren har vært i tilstrekkelig god tro om forholdene da varslet ble gitt - herunder kan varslersens egne motiver bli trukket i tvil - og det kan bli reist spørsmål om varsleren har gått frem på riktig måte, eventuelt har spredt varslet til flere enn strengt nødvendig. Dermed kan problematikken bli dreid bort fra spørsmålet om hvorvidt de forhold som det ble varslet om virkelig forelå eller var klanderverdige, og over til et spørsmål om varsleren har opptrådt rettmessig og derfor er den som er klanderverdig. Det er med andre ord risiko for at «man tar spilleren og ikke ballen», noe som kan lede til frustrasjon for varsleren, som også kan oppleve å bli isolert i sin arbeidssituasjon. Skulle varsleren ikke motta noen tilbakemelding i anledning varslet, er det dertil risiko for at varsleren vil gjenta sin varsling - kanskje i skarpere form og til en større krets - fordi varsleren anser det for påtrengende nødvendig at det fra virksomhetens ledelse blir gjort noe i anledning de forhold som det etter varslersens mening må gripes fatt i. Dermed kan varsleren komme til å gå for langt - kanskje alt for langt - slik de faktiske forhold i Rt-2003-1614 (Telenor) illustrerer. Denne dynamikk kan sammenfattende beskrives slik at en varslers først kan oppleve frustrasjon, deretter kanskje isolasjon, med påfølgende stigmatisering, slik at samarbeidsvanskeligheter oppstår. Med en slik etablert situasjon er veien i praksis ikke lang før det kommer til et overtramp fra varslersens side - varsleren gjør noe uklokt - og kanskje er varsleren blitt et håpløst tilfelle."

En slik forståelse av den sammensatte dynamikken som kan oppstå i varslingssaker har vært forfektet av professor Henning Jakhelln over mange år. Den begrensede rettspraksisen som finnes på området tar i begrenset grad hensyn til dette elementet. Det synes dog å være en utvikling både i samfunnet, forskningen og blant rettsanvendere i retning av å hensynta dette. Birthe Eriksen argumenterer for dette i ovennevnte bok. I rapporten "Monika-saken. Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaeferes varsling" beskriver videre PhD Jan Fougner som leder av granskningsutvalget nettopp den samme dynamikken og hensyntar denne i konklusjonen.

I det følgende vil vi således vurdere om varslerne er utsatt for noen ugunstig behandling, og – hvis ja – om denne ugunstige behandlingen er en følge av og en reaksjon på varslingen.

8.2 Ble Varler 1 utsatt for gjengjeldelse mens ansettelsesforholdet besto?

8.2.1 Innledning

Varler 1 har ikke anført at konkrete hendelser utgjør gjengjeldelse mot henne mens hun fortsatt var ansatt i kommunen. Varler 1 har heller ikke ønsket å snakke med Simonsen Vogt Wiig, og vi har

derfor ikke fått hørt hennes opplevelse av arbeidssituasjonen i perioden 2012 til 2015. Hun har imidlertid anført at kommunen har sviktet i sin omsorgsplikt overfor henne. Hun har videre i et anonymt intervju uttalt at hun opplevde hvisking i gangene, baksnakking og utfrysing. I samme intervju uttalte hun at møtet i desember 2012 opplevdes som svært ubehagelig.

I det følgende vil vi først vurdere hvorvidt Varsler 1 ble utsatt for gjengjeldelse i møtet i desember 2012. Derneft vil vi vurdere hvorvidt Varsler 1 har hatt et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø; og dersom svaret på dette er nei; hvorvidt dette utgjør gjengjeldelse i lovens forstand.

8.2.2 *Ble Varsler 1 utsatt for gjengjeldelse på møtet i desember 2012?*

Det fremgår av forarbeidene at det kan utgjøre gjengjeldelse dersom motargumenter eller reaksjoner har karakter av gjengjeldelse, *"for eksempel hvis arbeidstaker 'kalles inn på teppet' og får instruksjoner eller advarsler."*

Den 10. desember 2012 ble det avholdt et møte hvor Varsler 1s bekymringsmelding fra november 2012 ble diskutert. Tilstede i møtet var også Varsler 2, som hadde videresendt bekymringsmeldingen til Kommunalsjef RTD.

Varsler 1 har beskrevet møtet som "ubehagelig", og som et møte hvor hun skulle "pumpes for informasjon for å se hvordan [hun] argumenterte." Hun har også gitt uttrykk for at Stabsleder RTD reagerte kraftig på at hun hadde vært på kurs om temaet og at ledelsen ikke ønsket at hun skulle vite noe om temaet. Møtedeltakerne fra ledelsen har alle fremstilt møtet som ordinært og uten sinne involvert. Stabsleder RTD har bekreftet at hun i møtet kan ha blitt synlig irritert over at Varsler 1, Varsler 2 og Leder Prosjektadministrasjon hadde vært på kurs fordi de dermed åpenbart hadde tilegnet seg kompetanse på temaet, men at hun likevel ble satt til å skrive fremlegg. Hun uttrykte imidlertid at hun ikke sa noe om dette i møtet.

Etter en vurdering av det samlede bevismateriale finner Simonsen Vogt Wiig det sannsynlig at stemningen i møtet i desember 2012 må ha vært spent. Dette baserer vi for det første på det faktum at Varsler 2 – som også deltok i møtet – på dette tidspunktet hadde varslet om arbeidsmiljø i RTD og Kommunalsjef RTDs manglende evne til å ta faglige innvendinger alvorlig, og at det i denne perioden pågikk samtaler mellom Kommunalsjef RTD, Varsler 2 og HMS-tjenesten. Selv om det ikke er grunn til å tvile på at Kommunalsjef RTD i møtet forsøkte å forholde seg profesjonelt til denne situasjonen, så er det likevel ikke unaturlig å anta at nyanser i hans opptreden kan ha vært påvirket av denne vanskelige situasjonen. Møtet i desember 2012 var jo et nytt eksempel på forhold som Varsler 2 anførte var feil i hans organisasjon. For det andre baserer vi vurderingen om at stemningen må ha vært spent på at Varsler 2 etter det vi finner sannsynliggjort ikke bare var i konflikt med Kommunalsjef RTD. Hun var også i konflikt med Stabsleder RTD. Dette observerte HMS-tjenesten i møtene i desember 2012, og dette bekreftet Stabsleder RTD med egne ord i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig. Hun uttalte blant annet at hun følte seg "mobbet" av Varsler 2. For det tredje baserer vi vurderingen om at stemningen må ha vært spent på at Leder Prosjektadministrasjon og Stabsleder RTD hadde håndtert saker vedrørende anleggsbidragsmodellen i flere år, og at Varsler 1 og Varsler 2 nå kom med en påstand om at de vurderingene de hadde støttet seg på, var feil. Det er ikke unaturlig å anta at dette ble oppfattet som en kritikk av dem som kan ha medført at de gikk litt i forsvarsposisjon.

Simonsen Vogt Wiig finner det videre at det er sannsynliggjort at Stabsleder RTD var synlig irritert på møtet. Simonsen Vogt Wiig finner det imidlertid *ikke* sannsynliggjort at Varsler 1 ble utsatt for noen form for utskjelling eller muntlige sinneutbrudd fra noen av møtedeltakerne. Vi har i denne

vurderingen særlig lagt vekt på at Varsler 1 ikke i noe samtidig korrespondanse har anført at slik utskjelling eller åpent sinneutbrudd fant sted.

En fortettet stemning på et møte utgjør ikke gjengjeldelse i lovens forstand. Synlig irritasjon *kan* utgjøre gjengjeldelse i lovens forstand. Det er likevel vår vurdering at Varsler 1 ikke ble utsatt for noen "ugunstig behandling" i møtet. Når vi har konkludert med dette er det for det første fordi hun hadde med seg leder for sin virksomhet, Varsler 2, som støttet henne og i praksis må ha fungert som et slags "skjold"; også fordi det var Varsler 2 som hadde sendt bekymringsmeldingen til Kommunalsjef RTD. Det er for det andre vår vurdering, med bakgrunn i den konflikt som var mellom Varsler 2 og Stabsleder RTD, at irritasjonen i første rekke var rettet mot Varsler 2. Dette var ikke nødvendigvis klart for Varsler 1 i møtet, men må likevel ha betydning i vurderingen av om Varsler 1 ble utsatt for ugunstig behandling.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at Varsler 1 ikke ble utsatt for gjengjeldelse i møtet i desember 2012.

8.2.3 *Ble Varsler 1 utsatt for annen gjengjeldelse i den perioden hun var ansatt?*

Varsler 1 varslet i november 2012 om at det var en risiko for at kommunen ikke fulgte merverdiavgiftsregelverket ved bruk av anleggsbidragsmodellen. Varslingen gikk via Varsler 2 og til Kommunalsjef RTD. Det er på det rene at verken Kommunalsjef RTD eller andre foretok nærmere undersøkelser eller risikovurderinger i kjølvannet av varslingen. Varsler 1 varslet videre om samme forhold i desember 2013. Denne gangen gikk varselet til varslingsadressen i Fredrikstad kommune, som på det tidspunktet ikke var operativ. Det er på det rene at ingen mottok dette varselet og at ingen dermed heller foretok seg noe med varselet. Det Varsler 1 varslet om ble ikke undersøkt før ØKR foretok sine undersøkelser og konkluderte i april 2015.

Varsler 1 har ikke i noen skriftlig korrespondanse anført at hun opplevde arbeidsmiljøet som ubehagelig i perioden før ØKR igangsatte sine undersøkelser i august 2014. Simonsen Vogt Wiig legger imidlertid til grunn at det for Varsler 1 må ha vært frustrerende ikke å bli tatt på alvor verken i 2012 eller 2013. Selv om anleggsbidragsmodellen lå på siden av det Varsler 1 arbeidet med til daglig må dette også ha blitt opplevd som en devaluering av hennes faglige kompetanse.

Situasjonen må ha endret seg til det verre for Varsler 1 i perioden ØKR arbeidet med revisjonen, som var fra august 2014 til mars 2015.

For det første legger Simonsen Vogt Wiig til grunn som sannsynlig at Varsler 1 var en av varslerne som kontaktet Kontrollutvalget og fikk ØKR-revisjonen igangsatt, og at Varsler 1 var en av kildene til ØKR under arbeidet med revisjonen. Med andre ord arbeidet hun i august 2014 på en arbeidsplass hvor hun først to ganger hadde tatt skrittet med å varsle om noe hun opplevde som problematisk, hvor arbeidsgiver ikke foretok seg noe og hvor hun til slutt med all sannsynlighet valgte å "gå bak ryggen" til arbeidsgiver og kontakte Kontrollutvalget, med den uro dette må ha medført for at kolleger skulle mistenke at hun var en av kildene til ØKR. Simonsen Vogt Wiig legger videre til grunn at senest i januar 2015 fikk ledere i RTD mistanke at ØKR baserte seg på tips fra blant annet Varsler 1. I intervjuet med Simonsen Vogt Wiig uttalte blant annet Kommunalsjef RTD som nevnt følgende om sitt inntrykk etter samtale han hadde med ØKR i januar 2015: *"Her lå det informanter bak" [...]* *"Det er grunnen til at jeg føler at jeg er til avhør, at det er noen har føret med en eller annen informasjon på forhånd."* Kommunalsjef RTD uttalte ikke i intervjuet spesifikt at han mistenkte Varsler 1 for å være en av informantene. Uttalelsen hans i intervjuet kom imidlertid i kjølvannet av noen veldig spesifikke spørsmål revisor hadde stilt om en anleggsbidragsavtale, og Simonsen Vogt

Wiig legger derfor til grunn som sannsynlig at han mistenkte Varsler 1. Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynlig at ledelsen i RTD har opplevd ØKRs arbeid – og ikke minst ØKRs foreløpige konklusjoner som ble fremlagt i februar 2015 – provoserende. Rådmann 2 forklarte i intervju med Simonsen Vogt Wiig at det i det første kontradiksjonsmøtet hvor utkastet til ØKR-rapport ble diskutert at *"[d]et var en temperatur av en annen verden på den morgenen det første møtet, det var som om de kom over bordet. Jeg var redd for at de skulle gjøre noe uklokt. De hadde skjont hvem som var kildene her."*

For det andre sluttet Varsler 2 i august 2014. Flere vitner har forklart at Varsler 2 var en nær støttespiller for Varsler 1. At Varsler 2 ikke lenger arbeidet i kommunen og at Varsler 1 dermed var helt alene i avdelingen i den situasjonen som er beskrevet overfor, må ha blitt opplevd som ekstra belastende.

Simonsen Vogt Wiig har *ikke* grunnlag for å konkludere med at ledelsen i RTD eller andre bevisst har utsatt Varsler 1 for ubehageligheter i den perioden ØKR gjennomførte revisjonen. Samtlige av de vi har intervjuet har på dette punktet gitt uttrykk for at de var svært bevisst på at de ikke måtte foreta seg noe som kunne oppfattes som gjengjeldelse. Uten konkrete anførsler om det motsatte er det ikke grunn til å betvile dette.

Spørsmålet er likevel hvordan Varsler 1 opplevde arbeidsmiljøet i denne perioden. Hun har i ettertid uttalt seg anonymt i media om dette, og blant annet uttrykt: *"Jeg trodde det jeg varslet om ble tatt tak i, men i stedet ble jeg kalt inn på teppet. Det hele skurret veldig. I stedet ble jeg fratatt arbeidsoppgaver og folk smilte til meg med påsmurte smil. Da bestemte jeg meg for å slutte."* Hun har videre uttalt: *"Jeg opplevde å bli frosset ut, baksnakket om og innså at det var best for meg å slutte i jobben."*

Det er heller ikke grunn til å betvile at dette var Varsler 1s virkelighetsoppfatning, og den er en naturlig følge av kritikkverdige unnlaterse fra kommunens side. For det første sørget altså ikke kommunen for å følge opp hennes første varsling. For det andre virket ikke kommunens varslingsadresse, og dermed fulgte kommunen heller ikke opp denne varslingen. I denne for Varsler 1 dramatiske situasjonen hadde hun altså sett seg nødt til å "gå bak ryggen" til ledelsen i RTD og samarbeidet nå i hemmelighet med ØKR uten lenger å ha støtte fra Varsler 2. Det er intet annet enn naturlig at hun tolket alle omgivelsene i lys av dette. Varsler 1 ble også sykemeldt i deler av denne perioden.

Vi bemerker i denne sammenheng at jussen i flere sammenhenger anerkjenner betydningen av arbeidstakers subjektive oppfatning i vurderingen av om en lovbestemmelse er brutt. Arbeidstakers subjektive opplevelse er sentral i vurderingen av om trakassering har funnet sted etter likestillingsloven § 13 annet ledd. Arbeidstakers subjektive opplevelse er sentral i vurderingen av om seksuell trakassering har funnet sted etter likestillingsloven § 13 tredje ledd. Og Høyesterett har i Rt-2004-1844 åpnet for at en arbeidsgiver kan bli erstatningspliktig dersom en arbeidstaker subjektivt sett har opplevd en situasjon som trakasserende og arbeidsgiver måtte være å bebreide for ikke å ha forstått at arbeidstaker var i ferd med å utvikle så store psykiske problemer at han måtte behandles på en særlig skånsom måte.

Dette innebærer ikke at den subjektive opplevelsen isolert sett er avgjørende for om gjengjeldelse foreligger. Den subjektive opplevelsen må imidlertid være *relevant*, og den vil være avgjørende for hvilke tiltak en arbeidsgiver må iverksette.

Vi har i pkt. 8.1 ovenfor konkludert med at det foreligger en omsorgsplikt for arbeidsgiver. Den situasjonen vi har beskrevet ovenfor er relevant for hvor langt kommunens omsorgsplikt strakk seg. I

en slik situasjon er det et påtrengende behov for at varsleren ivaretas, og omsorgsplikten må anses å gå langt, nettopp for å unngå at man havner i den typesituasjonen som beskrives hos Jakhell/Aune, www.arbeidsrett.no:

"Denne dynamikk kan sammenfattende beskrives slik at en varsler først kan oppleve frustrasjon, deretter kanskje isolasjon, med påfølgende stigmatisering, slik at samarbeidsvanskeligheter oppstår."

Dette er også en sentral begrunnelse for at det nettopp oppstilles den omsorgsplikt vi har beskrevet.

Hvordan har kommunen ivaretatt sin omsorgsplikt i denne situasjonen? Kommunen har egentlig ikke satt i verk noen tiltak for å ivareta Varsler 1. Særlig etter kontradiksjonsmøtet i februar 2015 var det en sterk oppfordring til å gjøre dette. Den kunnskap Rådmann 2 fikk om saken på det tidspunkt – herunder om de holdninger ledelsen i RTD ga uttrykk for til ØKR-rapporten og dens anonyme kilder – medførte etter vår vurdering at omsorgsplikten gikk lenger enn kun å gi ledelsen interne formaninger om å unnlate å gjengjelde.

Rådmann 2 inviterte Varsler 1 til en direktedialog i form av et møte når hun kontaktet ham etter at ØKR-rapporten ble offentlig i april 2015. På dette tidspunktet hadde Varsler 1 opplevd at hun – som en av varslerne som hadde vært sentral for at ØKR hadde konkludert som de gjorde på anleggsbidragsmodellen – ikke ble invitert til det møte i RTD hvor det skulle informeres om ØKR-rapporten. Når Varsler 1 kontakter Rådmann 2 i april 2015 synes hun imidlertid å ha mistet troen på at Rådmann 2 ville eller kunne bedre hennes arbeidssituasjon, og dialogen bærer fra hennes side preg av sinne og mistenksomhet som eskalerer fordi hun oppfatter Rådmann 2s svar og hans manglende forståelse for den situasjon hun har vært i som lite tilfredsstillende. Hun sier opp sin stilling 30. april 2015. Tonen fra hennes side skjerpes også i perioden frem mot møtet Varsler 1 og Rådmann 2 har i juni 2015, og hun beskylder ham blant annet for å ha en egeninteresse i å holde tilbake informasjon. Simonsen Vogt Wiig finner ikke at Rådmann 2 hadde egeninteresse i å holde tilbake informasjon eller at han har holdt tilbake informasjon.

Vi fremhever at det ikke er noen grunn til å betvile at ledelsen i RTD og Rådmann 2 forsøkte å opptre korrekt i denne situasjonen. Og vi legger som sagt til grunn at Rådmann 2 i februar formante ledelsen om å unnlate å gjengjelde. Det foreligger likevel et brudd på omsorgsplikten fordi kommunen ikke i perioden før ØKR-rapporten ble offentlig satt i verk noen tiltak for å ivareta Varsler 1.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at den opplevelse Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet, hvor hun følte seg baksnakket, frosset ut, fratatt arbeidsoppgaver, hvor hun etter hvert ble sykemeldt og hvor hun til slutt så seg nødt til å slutte i jobben, ikke var et resultat av ubegrunnede subjektive oppfatninger, men et resultat av kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Unnlatelsene består for det første i at kommunen ikke fulgte opp varslingen hennes i 2012. Unnlatelsene består for det andre av at kommunen ikke hadde en fungerende varslingsadresse og ikke fulgte opp varslingen hennes i 2013. Og unnlatelsene består for det tredje i at kommunen ikke ivaretok omsorgsplikten sin. Det foreligger en "ugunstig behandling", som er den opplevelsen Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet; en opplevelse som er et resultat av de kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for.

Den "ugunstige behandlingen" er en følge av varslingen. Når Varsler 1 ble utsatt for denne ugunstige behandlingen som en resultat av en rekke kritikkverdige unnlatelser fra kommunen må den ugunstige behandlingen også – i lys av formålet bak forbudet mot gjengjeldelse – anses for å være en reaksjon på varslingen.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at Varsler 1 er utsatt for ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2 fordi hun på grunn av kommunens kritikkverdige unnlatelser ble satt i det som for kommunen var en påregnelig situasjon hvor hun opplevde et forringet arbeidsmiljø.

8.3 Ble Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse mens ansettelsesforholdet besto?

8.3.1 Innledning

Varsler 2 har for det første hevdet at hun ble utsatt for gjengjeldelse i to møter i hhv juni og august 2013 hvor hun påstår at Kommunalsjef RTD truet henne med endringsoppsigelse. For det andre synes hun å hevde at Kommunalsjef RTD har gjengjeldt mot henne ved ikke å akseptere endringer i avtalen om studiestøtte. For det tredje hevder Varsler 2 at hun ble gjengjeldt mot i form av negativ særbehandling på ledermøte i mars 2014 og i tilknytning til behandlingen av et avvik knyttet til tilgjengeligheten av et selvkostregnskap. For det fjerde hevder hun at Kommunalsjef RTD beslutning om at hun skulle avvikle all ferien i oppsigelsestiden var en negativ forskjellsbehandling av henne og dermed gjengjeldelse. For det femte har hun hevdet hun i en klage til Likestillingsombudet at hun var utsatt for gjengjeldelse "ved bevisst trenering, manglende vilje til å oversende dokumentasjon, inhabilitet, manipulerte eposter og desinformasjon". Hun anførte også at hun kan ha blitt gjengjeldt mot ved at hun har blitt holdt tilbake organisatorisk og lønsmessig etter varslinger.

Uten at hun eksplisitt har gitt uttrykk for at dette utgjør gjengjeldelse, har hun også anført at arbeidsmiljøet hennes var svært dårlig som en konsekvens av kommunens håndtering av hennes varslinger i den perioden hun var ansatt.

Simonsen Vogt Wiig vil først drøfte om Varsler 2 ble utsatt for gjengjeldelse slik hun hevder i klagen til Likestillingsombudet. De øvrige forholdene hvor Varsler 2 hevder gjengjeldelse er nært knyttet til hverandre, og vi vil derfor vurdere dem samlet.

8.3.2 Ble Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse slik hun hevder i klagen til Likestillingsombudet?

Varsler 2 har i en klage til Likestillingsombudet anført at hun ble utsatt for gjengjeldelse "ved bevisst trenering, manglende vilje til å oversende dokumentasjon, inhabilitet, manipulerte eposter og desinformasjon". Hun anførte også at hun kan ha blitt gjengjeldt mot ved at hun har blitt holdt tilbake organisatorisk og lønsmessig etter varslinger.

Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynlig at Varsler 2 var blant de høyest avlønnede virksomhetslederne i RTD. Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynlig at kommunen i saksforberedelsen for Likestillingsombudet sannsynliggjorde at hun ikke ble holdt tilbake organisatorisk, herunder ble det dokumentert at omgjøring av den virksomhet hun ledet til etat var foreslått av Rådmann 1 før Varsler 2s oppsigelse. Simonsen Vogt Wiig finner dermed at Varsler 2 ikke ble utsatt for en "ugunstig behandling" i form av å ha blitt holdt tilbake organisatorisk og lønsmessig.

Simonsen Vogt Wiig utelukker ikke at det kan ha vært svakheter i kommunens arkivering av dokumenter som gjorde at det tok tid før kommunen oversendte dokumenter til Varsler 2, eller endog at dokumenter som skulle ha vært arkivert, ikke var det. Av de samme grunner vi vil redegjøre for i pkt. 8.4 finner vi det imidlertid sannsynlig at dette ikke skjedde som en følge av og reaksjon på Varsler 2s varlinger.

Det er etter dette vår konklusjon at Varsler 2 *ikke* har blitt utsatt for gjengjeldelse slik hun hevder i klagen til Likestillingsombudet.

8.3.3 *Ble Varsler 2 utsatt for annen gjengjeldelse i den perioden hun var ansatt?*

8.3.3.1 Innledning

Granskningen har avdekket at hendelsene i perioden etter varselet i november 2012 bærer preg av at Varsler 2 og kommunen hadde to vidt forskjellige virkelighetsoppfatninger.

Varsler 2 er av den oppfatning at hun varslet i november 2012 og ser kommunens etterfølgende handlinger som en lang rekke gjengjeldelseshandlinger.

Kommunen har ikke oppfattet Varsler 2s bekymringsmelding som en varsling i lovens forstand. Meldingen ble i stedet håndtert som element i en konflikt mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2. Det var flere funksjoner i kommunen som var involvert når beslutningen om å håndtere dette som en konflikt og ikke som en varslingssak ble tatt. Rådmann 1 registrerte bekymringsmeldingen og hadde ingen innvendinger til at Kommunalsjef RTD tok saken videre. Rådmann 1 sørget *ikke* for at det ble igangsatt undersøkelser om Kommunalsjef RTDs lederstil eller arbeidsmiljøet i RTD eller den virksomhet Varsler 2 ledet. Heller ikke personalavdelingen, som sammen med Kommunalsjef RTD var involvert i forberedelsen av møtene med HMS-avdelingen, tok grep for å få igangsatt slike undersøkelser. Det gjorde heller ikke HMS-avdelingen, som også var kjent med den bekymringsmeldingen som Varsler 2 hadde sendt.

Kommunalsjef RTD tok tak i saken ved å følge Varsler 2s oppfordring om å koble inn HMS-tjenesten. Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynliggjort at Kommunalsjef RTD snakket med HMS-tjenesten i forkant av de tre møtene i desember 2012 og januar 2013. Dersom man ser saken som konflikthåndtering mellom to parter, fremstår dette i seg selv ikke som unaturlig eller kritikkverdig. Som vi kommer tilbake til nedenfor skulle imidlertid ikke denne saken ha vært håndtert i form av konflikthåndtering uten at kommunen først hadde undersøkt varselet. Det fremstår videre som klart at den bestilling som HMS-tjenesten fikk, og som HMS-tjenesten gjennomførte, var en konflikthåndteringsprosess mellom Kommunalsjef RTD og Varsler 2. I den forbindelse ble Kommunalsjef RTD og Varsler 2 satt i samme rom med HMS-tjenesten som fasilitator. Simonsen Vogt Wiig finner det også sannsynliggjort at Varsler 2 særlig i det siste møtet sterkt ble oppfordret til å vise større grad av imøtekommenhet overfor Kommunalsjef RTD, og til å slå seg til ro med at han nå hadde bedt om unnskyldning for en rekke forhold. Simonsen Vogt Wiig finner det videre sannsynliggjort at Varsler 2 opplevde særlig det tredje møtet som svært ubehagelig. Hun har blant annet uttalt: *"Jeg har aldri vært så krenket i hele mitt liv som etter det siste møtet hos HMS-avdelingen 03.01.2013"*. Hun har også i ettertid uttalt at hun oppfattet prosessen som en lite konstruktiv prosess hvor hennes bekymringer ble forsøkt redusert til en personkonflikt mellom henne og Kommunalsjef RTD.

Fordi kommunen ikke håndterte Varsler 2s bekymringsmelding som en varsling fattet Rådmann 1 heller ikke noen konklusjon etter avslutningen av HMS-møtene i januar 2013. Den ble heller ikke sendt videre til Varslingsutvalget, og dermed heller ikke behandlet av dette.

I stedet fortsatte kommunen å følge opp Varsler 2.

Når det gjelder samtalene i juni og august 2013 finner Simonsen Vogt Wiig det sannsynliggjort at Kommunalsjef RTD i minst ett av disse møtene ga uttrykk for at dersom Varsler 2 ikke ville følge de spilleregler som var trukket opp i forbindelse med deltagelse på ledersamlinger i RTD ville det bli vanskelig at hun fortsatt kunne inneha en stilling innenfor RTD's ledergruppe. Her støtter vi oss for det første på det referat som ble utarbeidet av Personalerådgiver 1 umiddelbart etter det møtet mellom Rådmann 2, Varsler 2 og Personalerådgiver 1 i november 2013, hvor det fremgår at Kommunalsjef

RTD bekreftet dette. Referatet lyder videre: *"Han mente [...] at dette ikke var endringsoppsigelse i Arbeidsmiljølovens forstand men at en konsekvens av at [Varsler 2] ikke ville følge de retningslinjer som var trukket opp kunne bli at endringsoppsigelse ville bli fremmet. Dette måtte varsles og gjennomføres i tråd med Arbeidsmiljølovens bestemmelser."*

Kommunalsjef RTD har uttrykt at dette ble kommunisert til Varsler 2 i form av et spørsmål om hun mente at hun selv fortsatt kunne ha lederrollen. Varsler 2 har hevdet at han i møtene fremsatte direkte trusler om at han måtte frata henne lederrollen dersom hun ikke innfant seg med hans instruksjoner. Simonsen Vogt Wiig utelukker ikke at ordene fra Kommunalsjef RTD kan ha falt på denne måten, og vi utelukker under enhver omstendighet ikke at dette er den fortolkningen Varsler 2 hadde av hva Kommunalsjef RTD sa. Hvordan ordene falt er imidlertid ikke avgjørende for vår konklusjon. I en alminnelig situasjon hvor en leder følger opp en ansatt er det etter Simonsen Vogt Wiigs oppfatning åpenbart innenfor arbeidsgivers styringsrett å gi uttrykk for at det kan ha konsekvenser dersom arbeidstaker ikke innretter seg etter arbeidsgivers instruksjoner. Dette gjelder uavhengig av om dette formuleres som et spørsmål eller svært direkte. Tilsvarende vil et åpent spørsmål om arbeidstaker virkelig forstår rollen sin og at det kanskje er best å finne på noe annet hvis man ikke forstår rollen sin, kunne utgjøre gjengjeldelseshandling dersom spørsmålet kommer som en følge av og en reaksjon på en varsling. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Varsler 2 varslet på nytt i september 2013. Denne gangen kalte hun varslingen eksplisitt for en varsling. I varselet varsler hun på nytt som de samme forhold hun varslet om i 2012. Hun varsler også om at hun er utsatt for gjengjeldelse av Kommunalsjef RTD i form av trusler om endringsoppsigelse.

Denne gangen ble varslet fulgt opp av Rådmann 1. Han gjennomførte i flere omganger separate møter med Varsler 2 og Kommunalsjef RTD. Han så nærmere på medarbeidertilfredshetsmålingene og konkluderte med at det ikke var noe alarmerende i disse. Han hadde også en samtale med HMS-rådgiveren, som hadde arbeidet med ledergruppen i RTD og kunne rapportere at gruppen hadde en positiv utvikling. I referatet fra møtene fremgår det ikke at Rådmann 1 fattet noen endelig konklusjon på verken påstanden om gjengjeldelse de mer generelle påstandene om trakasserende lederstil. Han indikerte imidlertid at han ikke kunne se noe brudd på arbeidsmiljøloven. Konklusjonen fra møtene ble i stedet at det skulle iverksettes en arbeidsmiljøundersøkelse. Fra referatet i det siste møtet i januar 2014 mellom Varsler 2 og Rådmann 1 fremgår det: *"Rådmannen redegjorde for sin beslutning om å iverksette en arbeidsmiljøundersøkelse med [den virksomhet Varsler 2 ledet] og at denne i tillegg skulle ta opp i seg forhold knyttet til kommunalsjef RTD og kommunalsjefenes ledergruppe."*

I januar 2014 – i overkant av et år etter at Varsler 2 første gang varslet - har med andre ord kommunen startet en realitetsbehandling av Varsler 2s varsel, men har ennå ikke nådd noen konklusjon.

Neste skritt i undersøkelsen var fra Rådmann 1s side tenkt å være den arbeidsmiljøundersøkelsen som skulle gjennomføres. I intervjuer med Simonsen Vogt Wiig uttalte han som nevnt følgende: *"Jeg kalte dette en miljøundersøkelse, men da jeg snakket med Agenda så visste de veldig godt hva jeg var ute etter, nemlig å få verifisert om det var grunnlag for å gå lengre med [Kommunalsjef RTD] og få et nytt grunnlag for å komme til den samtale med [Kommunalsjef RTD] at "nå tror jeg vi må finne på noe annet", som jeg jo egentlig hadde bygd opp til ganske lenge før."* At dette var hans intensjon støttes også opp under av den redegjørelsen han i juni 2014 ga til Varslingsutvalget. Her skriver han: *"Undersøkelsen ble satt opp som et «omforent» tiltak fra rådmannen i de/den avsluttende samtalen(e) med varsler og kommunalsjef. Det har således, etter min oppfatning, vært en forståelse mellom partene at deler av «problemkomplekset» tatt opp av varsler, skulle bli avkreftet eller bekreftet gjennom denne undersøkelsen, og bli fulgt opp på hensiktsmessig måte basert på et mer objektivt grunnlag."*

Den arbeidsmiljøundersøkelsen som Agenda Kaupang foretok tok imidlertid *heller ikke* stilling til de påstander Varsler 2 hadde fremsatt om Kommunalsjef RTDs lederstil. Vi finner det ikke sannsynliggjort at unnlatelsen av å få belyst dette i Agenda Kaupang-undersøkelsen var et grep som personalavdelingen eller andre tok for å beskytte Kommunalsjef RTD, slik Varsler 2 hevder. Det synes for Simonsen Vogt Wiig relativt klart at Rådmann 1 ønsket arbeidsmiljøundersøkelsen for å se nærmere på Kommunalsjef RTDs lederstil. Det synes tilsvarende klart at denne intensjonen ikke ble godt kommunisert til personalavdelingen, som fikk i oppdrag å sørge for å innhente tilbud og være kommunens kontaktperson. En slik bestilling fremgår heller ikke tydelig av konkurransegrunnlaget. På det tidspunktet Varsler 2 sluttet og det ble diskusjoner med Agenda Kaupang om endret mandat hadde Rådmann 1 under en måned igjen av sin egen oppsigelsestid og var åpenbart ikke lenger fokusert på hvordan saken skulle håndteres. I sum medførte dette at et av undersøkelsens opprinnelige formål – å undersøke Kommunalsjef RTDs lederstil – ikke lenger var en del av mandatet, og at det derfor heller ikke med denne undersøkelsen ble fattet noen konklusjon på Varsler 2s varsling.

Heller ikke Varslingsutvalget foretok noen realitetsbehandling av kjernen i det Varsler 2 hadde varslet om, på tross av flere oppfordringer fra Varsler 2 om dette. I stedet ble enkeltvarslinger plukket ut og behandlet, men uten å se dem i sammenheng med kjernen i Varsler 2s varsling om Kommunalsjef RTDs lederstil.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs vurdering at kommunen ikke på noe tidspunkt fattet noen endelig konklusjon på kjernen i det Varsler 2 varslet om.

8.3.3.2 Foreligger gjengjeldelse?

Vi har ovenfor konkludert med at kommunen ikke tolket Varsler 2s bekymringsmelding av november 2012 som en varsling.

Påstander om dårlig arbeidsmiljø grunnet lederstil *er* imidlertid å anse som varsling om kritikkverdige forhold. Det kommunen *skulle* ha gjort i denne situasjonen, var først og vurdere om bekymringsmeldingen utgjorde en varsling. Kommunen skulle dernest ha foretatt en undersøkelse av de påståtte kritikkverdige forholdene og til sist konkludert.

Dette ble ikke gjort. I stedet igangsatte kommunen en konflikthåndteringsprosess hvor det ble avholdt møter mellom Kommunalsjef RTD, Varsler 2 og HMS-tjenesten. I møtene ble Varsler 2 satt i samme rom som den hun hadde varslet på, og det ble øvet press mot Varsler 2 om å være mer konstruktiv. Varsler 2 har selv gitt uttrykk for at særlig det siste møtet var svært ubehagelig.

Det endelige ansvaret for at saken ble satt på dette sporet ligger hos Rådmann 1. Han fikk kopi av varslingen, og han sørget ikke for å sette saken på rett spor. Samtidig hadde også både Kommunalsjef RTD, Personlrådgiver 1 og HMS-avdelingen hatt mulighet til å rådgi Rådmann 1 til å undersøke påstandene i varselet før kommunen foretok seg noe ytterligere.

Granskningen har *ikke* avdekket at kommunen hadde noen skjulte motiver med denne tilnærmingen. Tvert om fremstår tilnærmingen som helt naturlig i lys av kommunens virkelighetsoppfatning; at det forelå en konflikt mellom leder og ansatt som man satte inn ressurser på å få løst.

Men selv om kommunen kan ha hatt de beste intensjoner med den tilnærmingen den tok, er realiteten at kommunen møtte en varsling med å sette i gang en konflikthåndteringsprosess uten overhodet å ha undersøkt om det var realitet i varselet. I denne prosessen ble Varsler 2 satt i samme rom som den overordnede hun hadde varslet på og i et av disse møtene ble hun bedt om å være mer konstruktiv i sin

tilnærming til den hun hadde varslet på. Eller sagt med Varsler 2s egne ord: Prosessen ble en lite konstruktiv prosess hvor hennes bekymringer ble forsøkt redusert til en personkonflikt mellom henne og Kommunalsjef RTD. Det er kritikkverdig fra kommunens side at saken ble satt på dette sporet.

Unnlatelsen av å undersøke og konkludere på Varsler 2s bekymringsmelding fulgte dernest til den "følgefeil" at Kommunalsjef RTD fortsatte å følge opp Varsler 2 i form av to møter i juni og august 2013. Vi bemerker for ordens skyld at en slik oppfølging *kunne* ha vært uproblematisk dersom kommunen først hadde undersøkt og konkludert på det forhold Varsler 2 hadde varslet om.

Simonsen Vogt Wiig finner at de handlinger Kommunalsjef RTD foretok seg i perioden etter varslingen, herunder de tilbakemeldinger han ga i møtene i juni og august 2013, den dialogen han hadde med Varsler 2 om studiestøtte, den opptreden han hadde på ledermøte i mars 2014, den måten han lot et avvik bli behandlet på eller den dialog som var rundt avviklingen av ferie, *ikke* fremstår som problematiske hvis de ses uavhengig av varslingen, og således bare i lys av arbeidsgivers alminnelige styringsrett. Handlingene kan imidlertid ikke vurderes uavhengig av varslingen – de må vurderes i lys av det faktum at Varsler 2 var en varsler i lovens forstand.

Møtene i juni og august 2013 var åpenbart ubehagelige for Varsler 2, og vi legger som nevnt ovenfor til grunn at Kommunalsjef RTD i minst ett av disse møtene ga uttrykk for at dersom Varsler 2 ikke ville følge de spilleregler som var trukket opp i forbindelse med deltagelse på ledersamlinger i RTD ville det bli vanskelig at hun fortsatt kunne inneha en stilling innenfor RTDs ledergruppe. Det lå åpenbart implisitt i dette at hun risikerte å miste lederjobben sin dersom hun ikke innordnet seg.

En slik opptreden kunne utgjort gjengjeldelse i seg selv. Simonsen Vogt Wiig finner det imidlertid sannsynlig at Kommunalsjef RTD og Varsler 2 var i en tilspisset konflikt også *før* varslingen. Dette beskrives svært tydelig i Varsler 2s egen varsling av november 2012. Vi finner det videre sannsynlig at Varsler 2 som en følge av denne konflikten endret adferd og holdning overfor Kommunalsjef RTD; blant annet ved utelukkende å *informere* om at hun ikke ville komme på ledersamling i stedet for å be om tillatelse. Vi finner det sannsynlig at det som var hovedårsaken til Kommunalsjef RTDs tilbakemelding i møtene i juni og august 2013 var et behov for å påtale denne holdningen og adferden; ikke varslingen som sådan.

Vi finner heller at ikke at opptreden i ledermøte i mars 2014, behandling av avvik, forholdet knyttet til studiestøtte eller forholdet knyttet til ferieavviklingen utgjorde ugunstig behandling som en følge av og en reaksjon på varslingen.

Men selv om Kommunalsjef RTD altså ikke har utsatt Varsler 2 for direkte gjengjeldelse i møtene i juni og august 2013 eller i etterfølgende opptreden har likevel kommunen som sådan – med den øverste ansvarlige som var Rådmann 1 - opptrådt kritikkverdig når den ikke har sørget for å følge opp varslingen, men i stedet, og uten å undersøke påstandene Varsler 2 kom med, tillatt den som Varsler 2 hadde varslet på å fortsette oppfølgingen av henne.

Det er videre kritikkverdig at kommunen aldri fattet noen endelig konklusjon på kjernen i Varsler 2s varslinger. Varslet ble ikke undersøkt da Varsler 2 først varslet i november 2012. Rådmann 1 tok tak i saken etter den andre varslingen i september 2013 og tok sikte på at en endelig konklusjon kunne fattes i forbindelse med Agenda Kaupang-undersøkelsen. Dette glapp imidlertid på grunn av de forhold som er nevnt i pkt. 8.3.3.1 ovenfor. Heller ikke Varslingsutvalget foretok noen realitetsundersøkelse av varslingen. Isolert sett er alene den omstendighet at et varsel ikke blir undersøkt og konkludert ikke nødvendigvis en gjengjeldelse i seg selv. Men ikke sjelden får en slik manglende undersøkelse og konklusjon negativ innvirkning på varslerens eget arbeidsmiljø. Det synes opplagt å ha vært tilfellet i denne saken. Det faktum at det aldri ble fattet noen konklusjon var åpenbart

svært frustrerende, og bidro til at konflikten med Kommunalsjef RTD eskalerte i perioden frem til hun sluttet august 2014. At det aldri ble fattet noen konklusjon på varslingen fremstår etter Simonsen Vogt Wiigs vurdering også som den avgjørende grunnen til at Varsler 2 etter hvert mistenkte både personalavdeling, HMS-tjenesten, Rådmann 1, Rådmann 2, Arkivet og Ordføreren for å ville skjule sannheten for henne. Ved at det aldri ble fattet noen konklusjon på varslingen satte kommunen med andre ord Varsler 2 i en posisjon hvor hun til slutt opplevde sitt arbeidsmiljø som så vanskelig at hun valgte å slutte.

Det er Simonsen Vogt Wiigs vurdering at Varsler 2 ble utsatt for en "ugunstig behandling" i form av den oppfølging kommunen tok av hennes første varsel av november 2012 hvor hun ble satt i en konflikthåndteringsprosess i stedet for at kommunen undersøkte varselet hennes, i form av unnlatelsen av å realitetsbehandle og konkludere på varselet hennes og i form av den forringelsen dette fikk for arbeidsmiljøet hennes. Denne "ugunstige behandlingen" er en følge av varslingen. Og når Varsler 2 ble for denne ugunstige behandlingen som en resultat av kommunens kritikkverdige opptreden må den ugunstige behandlingen også – i lys av formålet bak forbudet mot gjengjeldelse - anses for å være en reaksjon på varslingen.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at Varsler 2 er utsatt for ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2 fordi hun på grunn av kommunens kritikkverdige unnlatelser ble satt i det som for kommunen var en påregnelig situasjon hvor hun opplevde et forringet arbeidsmiljø.

8.4 Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse etter ansettelsesforholdets opphør?

8.4.1 Innledning – overordnet om jussen

Begge Varslerne har hevdet at de er utsatt for gjengjeldelse fra kommunen etter at de sluttet. Spørsmålet blir da om gjengjeldelsesvernet i arbeidsmiljøloven gjelder også for en person som ikke lenger er arbeidstaker i virksomheten.

Problemstillingen er drøftet i Birthe Eriksens doktoravhandling "Arbeidstakers rett til å varsle om «kritikkverdige forhold» etter arbeidsmiljøloven § 2-4 (1)", UIB 2016. Eriksen skriver der:

"I begge de ovennevnte situasjonene er det tale om varsling om mulige "kritikkverdige forhold" som vedkommende har fått kunnskap om gjennom sitt arbeidsforhold. Det er som regel tale om informasjon som det ikke hadde vært mulig å få kjennskap til uten arbeidsforholdet. Hvorvidt vedkommende har avsluttet sitt arbeidsforhold eller ikke, endrer ikke samfunnets interesser i at kritisk informasjon tilflyter dem med myndighet til å ordne opp i forholdet. Forarbeidene ser imidlertid ut til å ha lagt til grunn en forståelse av varslingsreglenes anvendelsesområde som tilsier at retten til å varsle, og det særlige rettsvernet ved varsling, er begrenset til gjeldende arbeidsforhold, selv om problemstillingen ikke behandles eksplisitt. Spørsmålet er hvordan slike situasjoner skal vurderes når vedkommende varsler og/eller utsettes for represalier i etterkant av arbeidsforholdets opphør."

Eriksen behandler så situasjonen hvor arbeidstaker varsler før arbeidsforholdet er avsluttet, men utsettes for gjengjeldelse etter arbeidsforholdets opphør, og skriver så:

"I denne situasjonen har varsling funnet sted i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-4. Spørsmålet er hvorvidt den særlige beskyttelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5 må avskjæres fordi gjengjeldelsen finner sted i etterkant av et arbeidsforholds opphør. At et arbeidsforhold kan ha virkninger også etter at det er avsluttet, er ikke en uvanlig situasjon. Det er for eksempel tilfelle ved arbeidstakers

fortrinnsrett, jf. arbeidsmiljøloven § 14-2 (1), og (på visse vilkår) avtale konkurransevilkår, jf. avtaleloven § 38. Å la regelen om varslervern i § 2-5 få virkning for arbeidsforholdet også etter at arbeidsforholdet er avsluttet, vil således ikke være eksepsjonelt i arbeidsretten.

Spørsmålet om anvendelsen av § 2-5 på gjengjeldeshandlinger etter arbeidsforholdets opphør, ble aktualisert av den såkalte "E-postkjennelsen" i forbindelse med "Siemens-saken", hvor arbeidstaker ble avskjediget etter å ha varslet om overfakturering av forsvaret, både intern og til morselskapet i Tyskland. I arbeidsrettssaken fikk arbeidstaker medhold i sin påstand om at han var blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse. Arbeidsgiver anket saken, men det ble inngått forlik før saken kom opp for lagmannsretten. I etterkant begjærte imidlertid arbeidsgiver rettslig kjennelse for innsyn i arbeidstakers elektroniske postboks, altså etter at arbeidsforholdet var avsluttet. Retten kom til at kravet om innsyn var å anse som en fortsatt gjengjeldeshandling i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-5, og at arbeidsgivers begjæring derfor måtte avvises. Som rettsavgjørelse i første instans har avgjørelsen isolert sett begrenset vekt. Sammen med momentene nevnte ovenfor i avsnitt (1), herunder lovens formål og samfunnets interesser, kan den likevel benyttes som argument i favør av en regel om at arbeidsmiljøloven § 2-5 prinsipielt også gir beskyttelse etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Spørsmålet er hvor langt en slik regel går.

I "E-postkjennelsen" fant selve varslingen sted under arbeidsforholdet, og gjengjeldelsen ble ansett som en fortsettelse på gjengjeldelse som hadde startet mens vedkommende fremdeles var ansatt. At det her dreide seg om et sammenhengende forhold som startet før opphør av arbeidsforholdet, taler for at arbeidsmiljøloven § 2-5, herunder den særlige bevisregelen i § 2-1 (1) annet punktum, og regelen om erstatningsutmåling i § 2-5 (3), må komme til anvendelse. Det vil være i strid med lovgivers intensjon om arbeidsgiver skal nyte godt av at arbeidstaker under saksforløpet avsluttet sitt arbeidsforhold. Såfremt det er varslet i henhold til § 2-4, og det foreligger årsakssammenheng mellom varselet og gjengjeldelsen, vil en slik regel fremstå som inkonsistent. I hovedsaken ("Siemens") hadde avslutningen av arbeidsforholdet nettopp sammenheng med konflikten som oppstod i kjølvannet av arbeidstakers varslings, ved at divisjonsøkonomen ble avskjediget som følge av sin varslings. Konflikter som oppstår som følge av arbeidsgivers manglende vilje eller evne til å håndtere et fremsatt varsel, og ivareta arbeidstaker, kan som i "Siemens" lede frem mot en organisatorisk utstøtelse av arbeidstaker, som en endelig konsekvens av ulovlig gjengjeldelse. Organisasjonsmessig utstøtelse kan, som beskrevet foran i avsnitt 1.1.2 (b), skje gjennom gjengjeldelsesmekanismer som blant annet omfatter oppsigelse, avskjed eller mobbing/trakassering som leder til sykemelding/førhet, jf. arbeidsmiljøloven § 2-5, jf. § 2-4 (1). At det er risiko for at arbeidsforholdet kan bli avsluttet som konsekvens av ulovlig gjengjeldelse i seg selv, viser berettigelsen av det særlige rettsvernet mot gjengjeldelse, også etter arbeidsforholdets opphør.

Spørsmålet er om forholdet bør vurderes annerledes dersom varslingen fant sted mens arbeidsforholdet bestod, mens gjengjeldelsen ikke startet før etter dets opphør? Det er fremdeles tale om beskyttelse av en "arbeidstaker" som har benyttet sin varslersrett etter arbeidsmiljøloven § 2-4 (1). Retten er ikke reell dersom det ikke knyttes beskyttelse til bruk av denne retten, slik lovgiver forutsetter, jf. § 2-5, jf. § 2-4. Det er varslingsretten som sammen med det særlige vernet utgjør kjernen i arbeidsmiljølovens regulering av varslings.

Samfunnets interesse i at det varsles er, som foran nevnt, fremdeles den samme, uavhengig av eventuelle endringer i arbeidstakers rettslige status overfor selskapet i ettertid. Gitt at det foreligger kausalitet mellom varselet og gjengjeldelsen, jf. § 2-5, vil beskyttelsesbehovet for den tidligere arbeidstakeren kunne være like reelt som om gjengjeldelsen hadde startet før opphør av arbeidsforholdet.

[...]

Å la det særskilte rettsvernet bortfalle med arbeidskontrakten vil også stride mot lovens formål om å frembringe kritisk informasjon [...]. Beskyttelsesvernet etter arbeidsmiljøloven § 2-5 må derfor også komme til anvendelse der gjengjeldelse finner sted etter arbeidsforholdets opphør, men hvor varslingen fant sted mens varsleren fremdeles var "arbeidstaker", jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 (1)."

Simonsen Vogt Wiig legger etter dette til grunn at vernet etter arbeidsmiljøloven § 2-5 også omfatter tidligere arbeidstaker som varsler før arbeidsforholdet er avsluttet, men som utsettes for gjengjeldelse etter arbeidsforholdets opphør.

8.4.2 *Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for gjengjeldelse etter ansettelsesforholdets opphør?*

Slik Simonsen Vogt Wiig oppfatter det anfører Varsler 1 og Varsler 2 at de er gjengjeldt mot etter arbeidsforholdets opphør og at gjengjeldelsen for det første består i at kommunen gjorde prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig og tidkrevende for Varslerne og at kommunen bevisst holdt tilbake dokumenter og informasjon. Påstanden om tilbakeholdelse av dokumenter og informasjon gjelder også dokumenter og informasjon som kommunen overleverer til Simonsen Vogt Wiig for granskning. Varslerne har av denne grunn referert til granskningen som "rigget". Varslerne anfører videre at kommunens kjøp av tjenester fra KS-advokatene for i en periode å håndtere innsynsbegjæringene var et ledd i å vanskeliggjøre tilgangen til informasjon og dokumenter for Varslerne. Varslerne hevder også at gjengjeldelsen og trakasseringen består i at kommunen har "blåst" deres identitet gjennom håndteringen av innsynsbegjæringene.

I det følgende vil vi se samlet på Varsler 1 og Varsler 2s påstander om gjengjeldelse, da disse påstandene er sammenfallende når det gjelder perioden etter arbeidsforholdets opphør.

Det kan ikke utelukkes at vilkåret om "ugunstig behandling" er oppfylt for enkelte av de handlinger Varslerne anfører. Vi ser det imidlertid som unødvendig å gå inn i noen nærmere drøftelse av dette vilkåret all den tid vi finner det sannsynlig at en eventuell ugunstig behandling *ikke* er en følge av og en reaksjon på noen av Varslernes varslinger.

Vi ser først på påstanden om at kommunen har gjort prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig og tidkrevende. Det er på det rene at kommunen har oversittet frister for innsyn i mange av sakene hvor Varslerne har bedt om innsyn, og det er på det rene at Fylkesmannen har omgjort enkelte av vedtakene. Det fremstår imidlertid som klart at dette skyldes en kombinasjon følgende forhold: For det første en enorm økning i innsynsbegjæringene. For det andre det forhold ØKR beskriver i november 2017: "*kommunen [var ikke] i tilstrekkelig grad forberedt på å håndtere denne mengden med innsynsbegjæringene verken kapasitets- eller kompetansemessig*". For det tredje at håndtering av en innsynsbegjæring er tidkrevende i seg selv, og – slik både vitneforklaringer og gjennomgang av sakens dokumenter har sannsynliggjort – ekstra tidkrevende med det aktuelle saksbehandlingssystemet. Simonsen Vogt Wiig finner med andre ord at i den grad dette er en ugunstig behandling så er den *ikke* en følge av og en reaksjon på varslinger.

Varslerne har i en konkret sak hevdet at de bevisst ble forskjellsbehandlet fordi en konkret innsynsbegjæring ble behandlet raskt, mens deres innsynsbegjæring tok vesentlig lenger tid. Simonsen Vogt Wiig finner det sannsynliggjort at dette skyldtes det forhold at den andre innsynsbegjæringen angikk et enkelt forhold hvor det ikke var behov for vanskelige vurderinger, mens det heftet større grad av usikkerhet knyttet til offentleglovas bestemmelser når det gjaldt Varslernes innsynsbegjæring.

Vi ser for det andre på påstanden om at kommunens kjøp av tjenester fra KS-advokatene for i en periode å håndtere innsynsbegjæringene var et ledd i å vanskeliggjøre tilgangen til informasjon og dokumenter for Varslerne og offentligheten. Det fremstår som åpenbart at kommunen hadde behov for bistand i denne perioden, jf. også ØKRs kommentar i november 2017-rapporten. Det fremstår videre som sannsynlig at ekstern bistand også var nødvendig av hensyn til arbeidsmiljøet til de som håndterte innsynsbegjæringene. Som det fremgår i pkt. 4.5.3 ble det rettet svært kraftig kritikk mot mange av de som håndterte innsynsbegjæringene, og flere har i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig uttrykt at situasjonen var svært vanskelig for dem personlig. Simonsen Vogt Wiig finner med andre ord at i den grad dette er en ugunstig behandling så er den *ikke* en følge av og en reaksjon på varslinger.

Vi ser for det tredje på påstanden om at kommunen bevisst har holdt tilbake dokumenter og informasjon. Det er på det rene at Varslernes innsynsbegjæring i enkelttilfelle har ført til at dokumenter som kommunens ledelse opprinnelig ikke visste eksisterte, ble avdekket. Varsler 2s innsynsbegjæring ledet for eksempel til at en bunke dokumenter ble gjenfunnet i et skap på Rådmann 1s kontor etter at han hadde sluttet. En av Varsler 1 innsynsbegjæring ledet til at Rådmann 2 ble gjort kjent med et advokatnotat som Kommunalsjef RTD hadde bestilt og som han ikke hadde gjort Rådmann 2 kjent med. Granskningen har imidlertid ikke avdekket noe – verken i intervjuer eller ved dokumentgjennomgang - som skulle tilsi at kommunens politiske eller administrative ledelse bevisst har holdt tilbake dokumenter eller informasjon. Det fremstår som vesentlig mer sannsynlig at fraværet av dokumenter i enkeltsaker skyldes usikkerhet knyttet til hvilke dokumenter som skal arkiveres og journalføres, jf. ØKRs konklusjoner om dette i 2017-rapporten. I Varsler 2s sak er det åpenbart at kommunen burde ha arkivert flere dokumenter enn det som ble gjort. Simonsen Vogt Wiig finner det imidlertid sannsynlig at også dette skyldtes manglende forståelse av regelverket, kombinert med det faktum at kommunen ikke behandlet Varsler 2s sak som en varslersak fra begynnelsen av (jf. ovenfor om dette). Simonsen Vogt Wiig finner med andre ord at i den grad det foreligger en ugunstig behandling så er denne *ikke* en følge av og en reaksjon på varslinger fra politisk eller administrativ ledelse i kommunen.

Når det gjelder påstanden om at kommunen bevisst har holdt tilbake dokumenter og informasjon bemerker vi at ØKR i sin rapport av 2016 konkluderte med at *"noe av informasjonen har kommet frem svært sent i prosessen, slik at vi mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved kommunens sannferdighet overfor revisjonen og Skatt øst."* ØKR uttaler videre: *"Rådmannen skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at kommunen har feilinformert både revisjonen og Skatt øst. Hva gjelder tidspunkt for avtaleinngåelse er rådmannen også enig i at det kan fremstå som om dette har vært bevisst fra ledelsen i RTD."* Vi bemerker at ledelsen i RTD i intervjuer med Simonsen Vogt Wiig har tatt kraftig til motmæle når det gjelder påstanden om at de bevisst skal ha feilinformert. Det er ikke nødvendig for oss å ta stilling til dette fordi vi uansett finner det sannsynliggjort at eventuell manglende journalføring og arkivering i RTD *ikke* er en følge av og en reaksjon på varslinger. I ØKR-rapporten fra 2017 fant ØKR at manglende arkivering var en generell utfordring: *"Det er revisjonens vurdering (kapittel 5.3) at kommunen ikke har overholdt sin arkivplikt, og vi mener også at kommunens praksis for arkivering i for stor grad har medført risiko for spekulasjoner knyttet til selektiv arkivering og mistillit. Rådmannen skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at journalføring og arkivering i flere tilfeller har vært for sen. Rådmannen mener at bevisstheten knyttet til journalføring og arkivering, samt kjennskap til rutiner, ikke har vært god nok hos enkelte medarbeidere, og at dette burde vært fulgt opp av ledelsen."* Vi bemerker også at vi i granskningen har avdekket ett konkret tilfelle av det ØKR i 2017-rapporten omtalte som *"holdningsmessige utfordringer"* knyttet til offentlighet, uten at dette har hatt betydning for vår vurdering på spørsmålet om gjengjeldelse.

Vi ser for det fjerde på påstanden om at kommunen har gjengjeldt i form av å "blåse" varslernes identitet. Anførlene her knytter seg for det første til det faktum at kommunen til å begynne med ikke

anonymiserte varslernes navn på postlistene når innsynsbegjæringer ble registrert. Praksisen ble endret etter at Varslerne reagerte på det. Simonsen Vogt Wiig bemerker i denne forbindelse at det følger av kommunens plikt til å ivareta varsleren at man nok hadde en plikt til å anonymisere varslernes navn på postlistene. Dette bruddet på omsorgsplikten kunne medført at varslernes navn ble offentlig kjent. Vi har imidlertid ikke sett at dette rent faktisk ble følgen. Under enhver omstendighet finner vi at kommunens unnlatelse av å anonymisere enten skyldtes en manglende bevissthet rundt spørsmålet eller en ukorrekt fortolkning av et komplisert regelverk, og at det *ikke* var en følge av og en reaksjon på varsling.

For Varsler 1s vedkommende anføres det for det andre at kommunen hadde til hensikt å blåse navnet hennes i forbindelse med at kontaktdetaljene hennes ble overlevert til Skatt øst. Selv om det skulle legges til grunn at kommunen hadde uttalt at navnet hennes ikke kunne holdes unna offentlighet hvis det ble sendt over til Skatt øst fremstår det som klart at dette ikke er en følge av eller en reaksjon på varsling.

Simonsen Vogt Wiigs konklusjon er etter dette at Varsler 1 og Varsler 2 ikke har blitt utsatt for gjengjeldelse etter arbeidsforholdets opphør.

9 Ble Varsler 1 eller Varsler 2 utsatt for mobbing eller trakassering?

9.1 Innledning – oversikt over jussen

I arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd heter det:

"Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden."

I vårt mandat ligger ikke å foreta en total vurdering av om noen av varslerne har blitt utsatt for dette i løpet av sine arbeidsforhold; kun om noen av varslerne er utsatt for trakassering som gjengjeldelse etter varsling.

Arbeidsmiljøloven fikk i 1995 et slik eksplisitt forbud, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–1994) s. 58–59 og Ot.prp. nr. 50 (1993–1994) s. 65–66. Begrepet «mobbing» omfattes av begrepet «trakassering» i denne sammenhengen, jf. Innst. O. nr. 2 (1994–1995) s. 17.

I NOU 2003:2: "Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet", defineres trakassering nærmere, og med henvisning til denne utlegges dette slik i NOU-2004-5 kapittel 11.1.5.3:

"[...] uønsket atferd som finner sted med den hensikt eller virkning å krenke en annens verdighet. Begrepet 'uønsket' bidrar til å understreke at den utsatte arbeidstakerens subjektive opplevelse av situasjonen kan være utslagsgivende for om atferden vil kunne karakteriseres som trakassering. Arbeidstakerne må således i sin vurdering av om det forekommer trakassering, vurdere både hva som er den underliggende hensikt med handlingen og den utsatte arbeidstakerens subjektive oppfatning av situasjonen. Dette gir naturlig nok et vidt rom for tolkning av situasjonen."

Arbeidstilsynets definisjon på trakassering blir hyppig vist til av rettsanvendere:

"Det er trakassering når ett eller flere individer gjentatte ganger over tid blir utsatt for negative handlinger (f.eks. uønsket seksuell oppmerksomhet, plaging, utfrysning, fratak av arbeidsoppgaver, eller sårende fleiping og erting) fra ett eller flere andre individer. Videre bør det være en ubalanse i styrkeforholdet; den som blir trakassert, må ha vanskelig for å forsvare seg. Vi

snakker ikke om trakassering dersom to omtrent like 'sterke' personer kommer i konflikt, eller når det dreier seg om en enkeltstående konfliktepisode."

Hva som er å anse som trakassering er i utgangspunktet en objektiv vurdering. Hos Jakhelln og Aune, www.arbeidsrett.no, heter det:

"Trakassering refererer til at en person opplever omgivelsenes handlinger eller unnlatelse av handlinger som negative, urimelige og krenkende. Hvilke handlinger eller unnlatelser som er trakasserende i bestemmelsens forstand, vil allikevel måtte være avhengig av hva som ut fra en objektiv vurdering oppfattes som negativt i samfunnet på det aktuelle tidspunktet. Det ligger implisitt i denne vurderingen at en del handlinger eller unnlatelser som oppleves som negative, allikevel må tåles fordi de ligger innenfor grensen for normal og påregnelig adferd.

I en dom avsagt i Oslo byrett viser rettens sakkyndige, psykolog Stig Berge Matthiesen, til at det i mobbesaker må stilles spørsmål ved om omgivelsene ved sin opptreden har passert grensen for akseptabel opptreden. I amerikansk faglitteratur har man som krav til om mobbing objektivt må sies å ha funnet sted, stilt spørsmålet om en «reasonable man» ville ha følt seg mobbet, jf. Oslo byrett 6. oktober 1998, sak nr. 97-08440 A/80."

Og Høyesterett uttaler i Rt-2004-1844:

"Det er ikke grunn til å tvile på at As egen opplevelse var at han ble dårlig behandlet. Men objektivt sett kan jeg ikke – når jeg foreløpig ser bort fra betydningen av As spesielle personlighetstrekk – se noe grunnlag for å oppfatte Bs generelle atferd som en trakassering av A. Det samme blir konklusjonen når jeg ser denne atferden i sammenheng med de mer konkrete hendelsene jeg har gått igjennom."

Det er videre slik at trakassering ikke kan sies å foreligge med mindre det dreier seg om gjentatte handlinger over tid; se f.eks. Høyesteretts dom i Rt-1997-786. Som det fremheves hos Jakhelln og Aune vil det nok være slik at hvor mye som kreves avhenger av hvor grove handlinger det er snakk om, og at det heller ikke kan utelukkes at enkeltstående handlinger kan omfattes dersom den ene handlingen gir negative konsekvenser over tid for arbeidstakeren.

Det må nok også anses for å ligge en viss margin knyttet til dårlig personalbehandling før man vil konkludere med at trakassering har funnet sted. I LF-2010-97095 kom lagmannsretten at arbeidstaker nok var utsatt for atferd fra ledere som var kritikkverdig, men ikke av slik karakter og omfang at det utgjorde erstatningsbetingende trakassering. Lagmannsretten uttalte også:

"Lagmannsretten presiserer at den ikke stiller spørsmål ved de medisinske diagnoser som hans behandlere har satt og alvorligheten av disse. Lagmannsretten finner imidlertid ikke - i motsetning til tingretten - at hans alvorlige sykdom i seg selv kan tjene som bevis for at mobbing og trakassering har funnet sted."

Arbeidsgiver kan i visse tilfeller bli ansett for å ha opptrådt indirekte trakasserende. For det første kan de tenkes at arbeidsgiver er å bebreide for ikke å ha forstått og innrettet seg etter arbeidstakers særlig sårbarhet/nærtakenhet. Noe som objektivt sett ikke er trakassering kan altså bli det fordi arbeidsgiver burde tatt hensyn til personlighetstrekk hos arbeidstaker. At en slik vurdering noen ganger må foretas viser Høyesterett uttalelser i Rt-2004-1844. Her konkluderte man først at handlingene objektivt sett ikke utgjorde trakassering. Deretter gikk Høyesterett videre og uttalte:

"Det er ikke grunn til å tvile på at As egen opplevelse var at han ble dårlig behandlet. Men objektivt sett kan jeg ikke - når jeg foreløpig ser bort fra betydningen av As spesielle personlighetstrekk - se noe grunnlag for å oppfatte Bs generelle atferd som en trakassering av A. Det samme blir konklusjonen når jeg ser denne atferden i sammenheng med de mer konkrete hendelsene som jeg har gått gjennom. Spørsmålet er så om vurderingen likevel må bli en annen på grunn av As personlighetstrekk."

Høyesterett konkluderte:

"Etter min mening kan det ikke før hendelsene i januar 1998 ha vært lett for B eller andre i X å skjønne at A var i ferd med å utvikle så store psykiske problemer at han burde behandles på en spesielt skånsom måte. As anklager om trakassering gjelder i mindre grad den senere tiden, og jeg viser her til det jeg tidligere har redegjort for om bedriftens oppfølging da først As sammenbrudd i januar 1998 var kommet. Jeg kan etter dette ikke se at det foreligger ansvarsgrunnlag - det kan ikke legges til grunn at noen som X svarer for, har behandlet A på en måte som kan karakteriseres som uaktsom i forhold til å påføre ham psykisk skade."

Dette viser at atferd som objektivt sett ikke er å anse som trakassering, likevel kan anses som trakassering dersom arbeidsgiver burde ha forstått – og tatt hensyn til – arbeidstakers subjektiv opplevelse av atferden.

For det andre kan indirekte trakassering skje ved at man utsetter den som føler seg trakassert for ulike typer tiltak i stedet for å løse den underliggende konflikten. Hos Jakhelln og Aune, www.arbeidsrett.no, heter det:

"Arbeidsgiveren vil på sin side kunne opptre indirekte trakasserende gjennom å oppfatte den «tapende» part og ikke den underliggende konflikten som selve problemet fordi han eller hun ikke forstår hva som skjer, eller har latt seg overbevise av den aktive (sterke) parten, eller selv er delaktig i konflikten. Når arbeidsgiveren av slike grunner ikke forsøker å løse den underliggende konflikten, men i stedet bruker styringsretten til å endre arbeidsoppgavene til – eller flytte rundt på – den «tapende» parten, vil det raskt oppstå en situasjon hvor arbeidsgiveren ikke ivaretar sine tilretteleggingsplikter overfor arbeidstakeren. Arbeidstakeren vil i en slik prosess ikke ha noen reell mulighet til å få ivare tatt sine rettigheter knyttet til faglig og personlig utvikling, selvbestemmelse, faglig ansvar og sosial støtte, jf. aml § 4-2 andre ledd bokstav a, aml § 4-2 andre ledd bokstav c og aml § 4-3 andre ledd. Arbeidstakeren vil i stedet føle seg maktesløs og meget frustrert over ikke å bli hørt av arbeidsgiveren når maktkampen er i ferd med å tapes. I så fall vil det foreligge en situasjon hvor den tapende parten i konflikten objektivt sett må anses for å være trakassert. RG-2003-360 er et illustrerende eksempel på at ledelsens mangelfulle og feilaktige håndtering av underliggende konfliktforhold med en arbeidstaker kan bli ansett som utilbørlig adferd eller trakassering."

9.2 Ble Varsler 1 utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling?

Vi har i pkt. 8.2.3 ovenfor konkludert med at Varsler 1 følte seg baksnakket, frosset ut og fratatt arbeidsoppgaver. Hun ble etter hvert ble sykemeldt og hun så seg til slutt nødt til å slutte i jobben. Vi har videre funnet det sannsynlig at hun særlig i perioden august 2014 til mars 2015 befant seg i et arbeidsmiljø hvor den var høy risiko for negative handlinger mot henne. Som det også fremgår av pkt. 8.2.3 finner vi det imidlertid ikke sannsynlig at Varsler 1 *rent faktisk* ble utsatt for noen konkrete negative handlinger.

Når det ikke er sannsynliggjort at Varsler 1 ble utsatt for konkrete negative handlinger er det ikke grunnlag for å konkludere med at Varsler 1 ble utsatt for mobbing eller trakassering.

Det er etter dette Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at Varsler 1 ikke ble utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og reaksjon på varsling.

9.3 Ble Varsler 2 utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling?

Vi har i pkt. 8.3.3 ovenfor konkludert med at kommunen uten å undersøke varselet hennes igangsatte en konflikthåndteringsprosess hvor hun ble satt i samme rom som den hun hadde varslet på – sin egen leder – og at hun i prosessen også fikk tilbakemelding om at hun måtte være mer imøtekommende overfor den hun hadde varslet på. Varsler 1 har selv uttrykt at hun aldri har følt seg så krenket i hele sitt liv som etter det siste møtet i denne prosessen.

Vi har videre konkludert med at kommunen, ved å unnlate å sette varselet på rett spor, tillot at Kommunalsjef RTD fortsatte å følge opp Varsler 2, herunder ved at han påtalte holdninger og adferd. Vi har konkludert med at denne oppfølgingen isolert sett ikke utgjorde gjengjeldelse. Men som nevnt kan ikke oppfølgingen ses isolert fra varslingen eller fra unnlatelsen av å følge opp varslingen. Fordi kommunen ikke verken hadde undersøkt eller konkludert på Varsler 2s påstander om lederstil hadde Varsler 2 likevel grunn til å oppleve oppfølgingen som krenkende.

Vi har til sist konkludert med at kommunen aldri realitetsbehandlet eller konkluderte når det gjaldt Varsler 2s påstander om Kommunalsjef RTDs lederstil. Samlet sett medførte alle disse forholdene at hun opplevde et forringet arbeidsmiljø hvor hun til slutt valgte å slutte.

Det er Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at summen av de unnlatelser og feilvurderinger som er beskrevet ovenfor utgjør en uønsket adferd har hatt som virkning å krenke Varsler 2s verdighet, og at hun gjentatte ganger og over tid har blitt utsatt for negative handlinger. Varsler 2 ble dermed utsatt for mobbing og trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling.

10 Konklusjoner

Simonsen Vogt Wiigs hovedkonklusjoner er:

I spørsmålet om gjengjeldelse foreligger:

- (i) Både Varsler 1 og Varsler 2 har varslet forsvarlig om kritikkverdige forhold, og er beskyttet mot gjengjeldelse i medhold av arbeidsmiljøloven § 2A-2.
- (ii) Arbeidsgivers opptreden etter Varsler 1s varslinger utgjør samlet sett et brudd på forbudet mot gjengjeldelse.
- (iii) Arbeidsgivers opptreden etter Varsler 2s varslinger utgjør samlet sett et brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

I spørsmålet om mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varsling foreligger:

- (iv) Varsler 1 ble ikke utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingene.
- (v) Varsler 2 ble utsatt for mobbing og trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingene.

Konklusjonene bygger på en vurdering av et skriftlig materiale på nærmere 28.000 sider og intervjuer av et titalls personer.

Nærmere om konklusjonen på punktet gjengjeldelse:

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 1 og Varsler 2 i 2012 begge varslet om kritikkverdige forhold. Varsler 1s varsling angår uttrykkelig mistanke om brudd på to lover (merverdiavgiftsloven og anskaffelsesloven), samt at man holder opplysninger tilbake for bystyret. Varsler 2s varsling inneholder påstander om at måten en leder opptrer på er kritikkverdig og får betydning for arbeidsmiljøet i RTD.

Varsler 1 og Varsler 2 varslet begge internt. Dette var åpenbart forsvarlig.

Når Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at både Varsler 1 og Varsler 2 ble utsatt for gjengjeldelse i arbeidsmiljølovens forstand er dette ikke fordi vi har funnet at enkeltpersoner har foretatt konkrete gjengjeldelseshandlinger, eller at enkeltpersoner eller kommunen villet og bevisst har iverksatt represalier mot Varsler 1 og Varsler 2. Når vi har konkludert med at gjengjeldelse foreligger er det fordi vi har funnet at kommunen som en følge av en serie av kritikkverdige unnlatelser og feilvurderinger er ansvarlig for at Varsler 1 og Varsler 2 ble satt i det som for kommunen var en påregnelig situasjon hvor begge opplevde et forringet arbeidsmiljø.

Når det gjelder Varsler 1 er det Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at den opplevelse Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet, hvor hun følte seg baksnakket, frosset ut, fratatt arbeidsoppgaver, hvor hun etter hvert ble sykemeldt og hvor hun til slutt så seg nødt til å slutte i jobben, ikke var et resultat av ubegrunnede subjektive oppfatninger, men et påregnelig resultat av kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Unnlatelsene består for det første i at kommunen ikke fulgte opp varslingen hennes i 2012. Unnlatelsene består for det andre av at kommunen ikke hadde en fungerende varslingsadresse og ikke fulgte opp varslingen hennes i 2013. Og unnlatelsene består for det tredje i at kommunen ikke ivaretok omsorgsplikten sin i en situasjon hvor det var høy risiko for konkrete gjengjeldelseshandlinger. Den opplevelsen Varsler 1 hadde av arbeidsmiljøet i denne situasjonen er et resultat av de kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Når Varsler 1 ble utsatt for dette som en resultat av en rekke kritikkverdige unnlatelser fra kommunen foreligger det gjengjeldelse etter loven.

Når det gjelder Varsler 2 er det også Simonsen Vogt Wiigs konklusjon at den opplevelse Varsler 2 hadde av arbeidsmiljøet, hvor hun selv uttrykte at hun til slutt måtte velge mellom jobben og helsa, heller ikke er et resultat av ubegrunnede subjektive oppfatninger, men et påregnelig resultat av kritikkverdige unnlatelser og feilvurderinger kommunen må ta ansvaret for. Feilvurderingene og unnlatelsene består for det første av den oppfølging kommunen tok av hennes første varsel i november 2012, hvor det i stedet for å undersøke varselet ble igangsatt en konflikthåndteringsprosess. For det andre består feilvurderingene og unnlatelsene av kommunen aldri realitetsbehandlet eller fattet noen endelig konklusjon på Varsler 2s varsling. Den opplevelsen Varsler 2 hadde av arbeidsmiljøet i denne situasjonen er et resultat av de kritikkverdige unnlatelser kommunen må ta ansvaret for. Når

Varsler 2 ble utsatt for dette som en resultat av en rekke kritikkverdige unnlatelser fra kommunen foreligger det gjengjeldelse etter loven.

Varslerne har hevdet at kommunen har gjort prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig og tidkrevende for varslerne og at kommunen bevisst holdt tilbake dokumenter og informasjon. Simonsen Vogt Wiig har ikke funnet at kommunen som en følge av og reaksjon på varslinger har holdt dokumenter eller informasjon tilbake eller at kommunen som en følge av og reaksjon på varslinger har gjort prosessen med å få innsyn i dokumenter vanskelig eller tidkrevende. Det foreligger dermed ikke gjengjeldelse i denne sammenheng.

Nærmere om konklusjonen på punktet mobbing og trakassering som en følge av og reaksjon på varsling:

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 1 ikke ble utsatt for mobbing eller trakassering som en følge av eller en reaksjon på varslingen. Når dette er konklusjonen er det fordi vi ikke har funnet det sannsynliggjort at enkeltpersoner har utsatt Varsler 1 for negative handlinger.

Simonsen Vogt Wiig har konkludert med at Varsler 2 ble utsatt for mobbing og trakassering som en følge av og en reaksjon på varslingen. Når dette er konklusjonen er det fordi de samme unnlatelser og feilvurderinger som begrunner gjengjeldelsen har hatt den virkning at det har krenket Varsler 2s verdighet.

Oslo, 1. mai 2018

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS

Per Arne Damm
Advokat (H) – Partner

Lill Egeland
Advokat – Partner

Vedlegg 1

Utdrag fra arbeidsutkast til ØKR-rapport av 23. februar 2015 vedr. Varslingsutvalgets behandling av Varsler 2s varslinger:

"Det fremstår som om varslingsutvalget har behandlet varslingssakene «under ett». Første behandling fant sted 3. juni 2014 (før mottak av varslingen datert 23. juni om gjengjeldelse, mobbing og trakassering). Dette fremgår av et brev som er sendt Rådmann 1 5. juni 2014. I brevet fremgår blant annet:

«Varslingsutvalget har mottatt varsel/ flere varsler fra Varsler 2. Siden varslene er knyttet til Kommunalsjef RTD er Rådmann 1 det nærmeste kompetente organet til å besvare henvendelse fra varslingsutvalget. (...) Etter en gjennomgang av varslingspapirene vedtok utvalget å oversende alle varslingssakene til Rådmann 1 som i dette tilfelle er rett kompetent organ og arbeidsgiver. Det vises til Arbeidsmiljøloven § 2.3.d Arbeidstaker skal sørge for at arbeidsgiver eller verneombudet blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen. Etter varslingsutvalgets oppfatning har arbeidstaker plikt til å underrette Rådmann 1 i denne saken. Rådmann 1 bes derfor å gjennomgå varslereens påstander, og komme med en tilbakemelding til varslingsutvalget så snart det er mulig.»

Samtlige varslinger med vedlegg ble oversendt, med en oppfordring om at Rådmann 1 tok stilling til følgende punkter:

- Arbeidsgivers oppfatning av varslereens påstander (kontradiksjon)
- Rådmann 1 bes også å gjøre rede for hvilke nødvendige tiltak som vil bli/ er iverksatt i forbindelse med denne saken.

I tillegg til varslingene omtalt ovenfor under pkt. 5, 6 og 7, ble også to av klagers avviksmeldinger (sendt til Rådmann 1 via en Ansatt) lagt ved, samt en forespørsel fra Varsler 2 om avklaring med hensyn på gjennomføring av en arbeidsmiljøundersøkelse i en av virksomhetene i RTD. Forespørselen var sendt til varslingsutvalget som et tilleggsdokument til varslingen, som opprinnelig ble sendt 19. mars 2014. Avviksmeldingene gjelder arbeidsgivers bruk av arbeidsmiljøutvalg/ samarbeidsutvalg i RTD og brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Rådmann 1 hadde på dette tidspunktet sagt opp sin stilling, og skulle fratre 19. juni 2014. Kopi av brevet ble sendt til Varsler 2.

Rådmann 1 ga sin tilbakemelding til varslingsutvalget 14. juli 2014. Datoen fremgår av et brev som er sendt til Varsler 2. Selve dokumentet ligger som et notat i kommunens arkivsystem journalført 4. august 2014. Notat er signert «Rådmann 1 juni 2014».

I notatet fremgår blant annet følgende:

«Det vises til oversendelse fra varslingsutvalget 5. juni 2014. (...) Varslingen angår Kommunalsjef RTD og hans ansvarsområde. (...) Innledningsvis vil jeg nevne at Varsler 2 slutter i Fredrikstad kommune over sommeren. Det vil således være visse typer oppfølging av en varslings sak som bortfaller, f.eks. samarbeidsutfordringer partene i mellom som ikke dreier seg om lederadferd som krever korreksjon med tanke på framtida. (...) I tillegg til de formelle møtene som det er skrevet referat fra ([personalkonsulent] var referent), er det gjennomført samtaler mellom både undertegnede og varsler og undertegnede og kommunalsjef over noen tid¹³, med sistnevnte både enkeltsamtaler og formelle medarbeidersamtaler som er avsluttet med inngåelse/ revisjon av lederavtaler. Delvis som et resultat av dette har det blitt gjennomført en utviklingsprosess mellom Varsler 2 og Kommunalsjef RTD under veiledning av HMS-avdelingen i 2012 og 2013. Fram mot

sommeren 2014 er det i tillegg gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse. En slik undersøkelse har vært på trappene i noen tid og ble ytterligere aktualisert gjennom de formelle samtalene med Varsler 2. Undersøkelsen ble satt opp som et «omforent» tiltak fra Rådmann 1 i de/ den avsluttende samtalen(e) med Varsler 2 og Kommunalsjef RTD.»

Rådmannen går deretter over til kort å kommentere de ulike varslingsene, før han avslutter med:

«Ut fra foreliggende faktum vurderte Rådmann 1 det slik at det ikke var sannsynliggjort noe brudd på arbeidsmiljøloven, men at det var ting å jobbe med i relasjonen mellom varslers og kommunalsjef, at kommunalsjefen hadde noe å jobbe med for sin del og at arbeidsmiljøundersøkelsen ville gi et bedre faktagrunnlag for videre håndtering.»

Den 4. juli 2014 mottok Varsler 2 svar fra [Rådmann 2] på et meldt avvik. Avviket er identisk med et av avvikene som varslingsutvalget oversendte Rådmann 1 den 5. juni. Dette fører til at varslers sendte en epost til Rådmann 1, Ansatt, Ansatt og kommunens postmottak den 8. juli 2014. I eposten skriver Varsler 2 blant annet:

«Som det gikk fram av avviket jeg sendte Ansatt, og som det for så vidt også går fram av saksmappen dokumentet er journalført på, så er ikke dette handlinger som er uavhengige av varslingsene jeg har sendt, og det har jeg blant annet referert til i avviket som nå er behandlet også (referert til varslings av 30. mars 2014), Denne historien må forutsettes å være svært godt kjent av arbeidsgiver.

Det forundrer meg derfor hvordan avviket synes å bli behandlet enkeltstående og uavhengig av forutgående historie, og at det videre henvises til at avvik skal følge linja. Jeg kan ikke se det på annen måte enn at utfallet av mine varslingsaker fra 2012 og 2013, samt mars/ april 2014 nå også er tilbake til oppfølging i linja.

Dersom dette er avgjørelsen som er tatt så forholder jeg meg selvfølgelig til det, også ber jeg derfor samtidig om en snarlig og konkret bekreftelse på at mine varslingsaker av november 2013 og september 2013 er å anse som sluttbehandlet fra varslingsutvalgets/ arbeidsgivers side.»

Eposten ble besvart samme dag av Ansatt, hvor vedkommende skriver:

«Dine varslingsene er jo sendt til Rådmann 1 og skal således behandles av ham. Etter det jeg kjenner til ønsker vel varslingsutvalget å få en oversikt over hva som har skjedd i forhold til varslingsene i 2012 og 2013. Når dette er oversendt varslingsutvalget vil det være opp til dette å vurdere at saken kan avsluttes eller om de ønsker å be om noe mer. Jeg må understreke at jeg baserer mitt svar på min forståelse av saken da jeg personlig ikke har den fulle og hele oversikt over varslingsene og avvik som er meldt.»

Varsler 2 fulgte opp eposten fra Ansatt med en klage til varslingsutvalget den 9. juli 2013. I brevet skriver varslers blant annet:

«Selv om det ikke går fram av det brevet jeg mottok etter varslingsutvalgets behandling av 03.03.2013, så forutsetter jeg nå at dette er et vedtak jeg har klagerett på. Dette spesielt etter at det i går, 08.07.2013 fremkom nye opplysninger om hva varslingsutvalget har vedtatt, fra Ansatt som sitter utenfor varslingsutvalget – men som er ansatt i personalavdelingen, om at varslingsutvalget også avventer tilbakemelding fra Rådmann 1 om mine varslingsaker av 2012 og 2013.

Dette kan jeg ikke se at jeg har blitt opplyst om. Jeg reagerer dessuten på en slik sammenblanding av kommunens personalfunksjon og kommunens varslingsinstitutt. (...) Jeg ber nå, en gang for alle, om en realitetsbehandling av alle mine varslingsene sett i sammenheng i varslingsutvalget, med

vekt på undersøkelse av mobbing, trakassering og gjengjeldelse fra kommunalsjefs side. Varslingene (og meldte avvik med referanser til varslinger) må ses i sammenheng og kan ikke behandles enkeltvis, som ikke er sendt til varslingsutvalget via varsling@fredrikstad.kommune.no eller via avvikssystemet i RiskManager er varslingen fra november 2012. (...)

Jeg velger å trekke fram et eksempel som er selve kjernen i mine varslinger; kommunalsjef møter de som er uenige med ham med mobbing, trakassering og gjengjeldelse. Det er hevet over tvil at jeg har mottatt trussel om endringsoppsigelse i møte med [kommunalsjef] 26.08.13, det har jeg min tillitsvalgt som vitne på. Det samme skjedde i møte 17.06.2013, da jeg var alene. (...) Det som videre også er spesielt, som jeg påklager, er at mine varslinger og anførsler fra mars/april 2014 er direkte oversendt til rådmannen uten realitetsbehandling i varslingsutvalget. Dette fordi rådmannens saksbehandling av mine varslingssaker av 2012 og 2013 er en del av sakskomplekset.(...)»

Brevet inneholder i tillegg til ovennevnte, også en del andre momenter som varsler anfører som grunnlag for å hevde at det har forekommet trakassering og mobbing. I tillegg har varsler kommentarer knyttet til rådmannens behandling av tidligere varslingssaker, blant annet manglende svar på innsynsbegjæringer vedrørende hvordan rådmannen har saksbehandlet varslingene, samt den pågående arbeidsmiljøundersøkelsen i RTD i regi av Agenda Kaupang.

Varslingsutvalget sendte sin tilbakemelding til varsler den 12. august 2014. Brevet innledes med en redegjørelse for hvilke varslingssaker som er mottatt fra varsleren, og informasjon om at sakene er behandlet i møter den 3. juni 2014 og 6. august 2014. Varslingsutvalget skriver:

«De varslingssakene som du har sendt varslingsutvalget i mai 2014 ble behandlet og vurdert i møte 3.6.2014. Sakene ble oversendt nærmeste kompetente organ som var daværende rådmann. Han sendte varslingsutvalget sin vurdering av sakene 14. juli 2014. Her viser han til at flere av disse sakene er kjent og behandlet av ham. (...) Varslingsutvalget har funnet at det som er felles for alle de momentene/ hendelsene du beskriver er at de setter fokus på store og små feil og mangler som oppstår på en stor arbeidsplass. Det er etter det vi kan se ingen alvorlige påstander i varslene dine som gjør det nødvendig for varslingsutvalget å vurdere eventuell politianmeldelse, melding til kommunerevisjonen eller melding til arbeidstilsynet. Påstander om mobbing, trakassering etc. kan heller ikke sies å være dokumentert i dine henvendelser. En del av disse må sies å være påregnelige i et arbeidsforhold på ledernivå. Det disse påstandene vitner om er en klar kommunikasjonsutfordring og konflikt mellom deg og din nærmeste leder.

Det er vanskelig for varslingsutvalget å få øye på de momentene som kan rettferdiggjøre din bruk av ord i overskrifter og ellers i de oversendte dokumentene. Varslingsutvalget oppfatter også at du opplever å ha et dårlig arbeidsmiljø, og at det i den forbindelse er viktig for deg å beskrive små og store hendelser slik at de kan vurderes av andre. Du er imidlertid selv leder for en stor virksomhet, og har et eget ansvar for det arbeidsmiljøet du er en del av. Du har også selv et ansvar for at kommunikasjonen mellom deg og din leder er preget av at du gjør det som er mulig for at det skal fungere. Det er også av stor betydning at kommunikasjonen og formen på kommunikasjon mellom kommunalsjefen og hans medarbeidere ikke har en form som oppfattes som utydelig og støtende. Konfliktbehandling mellom deg og din nærmeste leder blir ikke aktuelt nå fordi du selv har valgt å si opp din stilling. Dette har også vært forsøkt tidligere i HMS avdelingen. (...)

Varslingsutvalget oversender tidligere rådmanns vurdering av sakene som kopi til deg sammen med dette brevet. Dersom du har tilbakemelding til utvalget som er knyttet til dette kan du sende undertegnede dette så snart som mulig.»

Kopi av brevet ble også sendt til kommunalsjef. Brevet inneholder ingen referanse til Varsler 2s klage av 9. juli 2014.

Varsler 2s klage ble besvart 3. oktober 2014. Av brevet fremkommer blant annet:

«Varslingssaker i 2012 og 13 som ikke i dokument form er levert tidligere rådmann for uttalelse nå er pr definisjon nedlagt. De har ikke vært i varslingsutvalget for behandling men er behandlet direkte av rådmannen etter det vi kan se av referatene fra møter knyttet til varslingssak september 2013. I ett av referatene fremkommer det at det har vært varsling til rådmannen fra deg i 2012 – som også er behandlet av daværende rådmann. Referatene er nå funnet og journalført i varslingssak 2014.

Det foreligger ingen egen mappe på varslingsaker 2012 og 2013. Det har vært gjort et betydelig arbeid med å forsøke å finne dokumentene som hører til varslingssaker for 2012 og 2013. Det ble funnet noe i forbindelse med avslutning av tidligere rådmanns saker. Disse ble umiddelbart arkivert i ePhorte med [tidligere rådmann] som saksbehandler. Etter hva han selv opplyser i sitt notat til varslingsutvalget i juni 2014, som du har fått kopi av, har han tatt tak i den varsel fra 2012 og 2013 og satt inn tiltak knyttet til disse.

Varslingsutvalget har ikke opprettet eller avsluttet noen varslinger fra deg fra 2012 og 13. de sakene vi har hatt til behandling er referert i tilbakemeldingen til deg 12.08.2014.»

Brevet redegjør deretter for årsaker til at kommunens varslingsadresse ikke har vært i funksjon, samt mandatet til varslingsutvalget:

«Varslingsutvalgets mandat [er å] gjennomgå og undersøke alle varsler som er sendt utvalget. Der det er hensiktsmessig oversendes problemstillingen til habilt kompetent organ/ person for vurdering og eventuelt iverksetting av tiltak. Varslingsutvalget får tilbakemelding og avslutter saken når de er utredet, og eventuelle tiltak er satt i verk. Varslingsutvalget har ingen egen myndighet. Det er alltid i linja at tiltak må utformes. (...) De fleste problemstillinger som varslingsutvalget arbeider med handler om konflikt og arbeidsmiljøproblematikk. Utvalget har ingen myndighet i slik saker. Det kan bare peke på eventuelle løsninger og tiltak til den leder i linja som kan gjøre noe med dette.

Etter hva varslingsutvalget kan se har vi behandlet dine varslingssaker i samsvar med varslingsrutinen. Uttalelse fra utvalget ikke er å regne som enkeltvedtak. Det er da heller ikke klageadgang. I tilbakemeldingen til deg 12.8.2014 er det gitt adgang til å komme med tilbakemelding til utvalget så raskt som mulig. Det har etter hva vi kan se ikke kommet noen tilbakemelding på dette. Varslingsutvalget valgte i møte 6.10.14 å lukke dine varslingssaker.»

Brevet avsluttes med å besvare fire spørsmål som varsler stiller i sin klage av 9. juli 2014. To av svarene fremkommer slik:

«Du ber om at varslingsutvalget realitetsbehandler varslinger av 2012, 2013 og 2014 med påfølgende avvik av varslingsutvalget. Det er allerede redegjort for at varsel i 2012 og 2013 er å anse som ferdigbehandlet av rådmannen. Avvik sendt [personalkonsulent] er behandlet av rådmann [stedfortredende]. Varslingssaker fra 2014 er behandlet i varslingsutvalget, og det er gitt en uttalelse.»

«Habilitet i varslingsutvalget når varsling gjelder kommunens toppledelse: Varslingsutvalget følger reglene for behandling av varslingssaker i rutinen. Det er en selvfølge at det bare er de som må bidra til belysning av saken som skal ha opplysning om at det eksisterer en varslingssak. Den eller de som er part i saken har innsynsrett i denne. Når kommunens toppledelse er involvert må nødvendigvis det nærmeste habile kompetente person være rådmannen. Det er en utfordring å ikke blande personalfunksjonen og varslingsinstituttet. Som sekretær i varslingsinstituttet har jeg derfor

forsøkt i denne saken å bare være sekretær i varslingsinstituttet. Dette har medført at jeg bare besvarer på vegne av varslingsutvalget. Når jeg har besvart henvendelse fra deg i en annen funksjon har jeg gjort oppmerksom på det.(...)»

Brevet er underskrevet med funksjonene personalsjef og sekretær i varslingsutvalget.

Varsler 2 fulgte opp brevet med en ny henvendelse til varslingsutvalget 9. oktober 2014. I brevet skriver Varsler 2 blant annet:

«Takk for de spørsmålene som nå er besvarte, jeg ser likevel at det gjenstår en del. Jeg ser også at mine saker er lukket i varslingsutvalget 6. oktober. Det etter at jeg til brev fra varslingsutvalget av 12.12.2014 på nytt viste til min klage av 9.07.2014 som da ikke var hensyntatt i vurderingene. Jeg kan heller ikke se at brevet av 03.10.2014 besvarer det jeg tar opp i min klage av 09.07.2014.

- Var det riktig av varslingsutvalget å oversende varslingsaker, uten at jeg kan se at det er spor av noen realitetsbehandling, til Rådmann 1 når han åpenbart var en del av sakskomplekset selv?
- Ble dette forholdet i det hele tatt belyst i møte 03.06.2014?
- Og har dette fått betydning for utfallet i saken?
- Og var habilitet et spørsmål i så måte?

Det er umulig for meg å forholde meg til det utdaterte notat fra Rådmann 1 uten at mine spørsmål i klage/brev av 09.07.2014 er besvart. Jeg forstår jo også at det involverer en svært sentral ansatt i personalavdelingen, Personalerådgiver 1. Han har vært med hele veien. Både som rådgiver for Rådmann 1, som støttespiller for Kommunalsjef RTD og har vært svært godt informert om varslingsutvalgets arbeid, jf. hans epost av 08.07.2014. Han var da også mer informert enn opplysninger som fremkommer om varslingsutvalgets arbeid av kommunens arkiv. (...)

Så ser jeg at du opplyser om at jeg ikke har klageadgang siden varslingsutvalget ikke fatter enkeltvedtak. Det er sikkert riktig. Jeg forutsetter likevel at varslingsutvalget behandler tilstrekkelige opplyste og forberedte saker og at saksbehandlingen er habil. Jeg nevner eksempler som gjør at det kan stilles spørsmål ved habilitet i grensesnitt personalavdelingen/ varslingsutvalg som jeg ser at ikke konkret er hensyntatt. (...)

Jeg synes at det er urovekkende at det fremdeles hoppes bukk over disse spørsmålene. Jeg er også sterkt uenig i at rutiner for håndtering av varslingsrutiner er fulgt. Ei heller er rutinene for konflikthåndtering fulgt, etter mitt syn. Jeg må si at jeg synes at spørsmålet blir behendig omgått i ovennevnte brev ved at det vises til Rådmann 1, som den øverste ansvarlige i kommunen for at varslingsinstituttet skal fungere, og at han har tatt tak i dette og satt inn tiltak. (...)

Denne henvendelsen ble besvart den 21. oktober 2014, og er underskrevet av vedkommende som er sekretær for varslingsutvalget og personalsjef. Tittel i brevet er i dette tilfellet «Avdelingsleder». I brevet fremkommer det at

«Varslingsutvalget har realitetsbehandlet dine varslingsaker. Realitetsbehandling betyr i denne sammenheng: Alle sakene er gjennomgått og vurdert i lys av jus, objektiv standard i arbeidsforhold og etter en HMS vurdering. Dette gjelder både påstandene om gjengjeldelse, mobbing og trakassering og øvrige påstander. Deretter har varslingsutvalget fulgt egen rutine og mandat: Fordi utvalget fant det hensiktsmessig ble varslene oversendt nærmeste habile kompetente organ/ person – Rådmann 1 for vurdering og ev. iverksetting av tiltak. Utvalget kan ikke se at Rådmann 1 var en del av sakskomplekset og derved inhabil selv om han behandlet og iverksatte tiltak på bakgrunn av dine varsler fra 2012 og 2013. Det er ingenting i varslingsakene og besvarelsen av disse som involverer Personalerådgiver 1.» "

simonsen vogtwiig

Oslo

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Filipstad Brygge 1
P.O. Box 2043 Vika
NO-0125 Oslo

T: +47 21 95 55 00
F: +47 21 95 55 01
M: post.oslo@svw.no

Kristiansand

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig Kristiansand DA
Markensgate 9
P.O. Box 437
NO-4604 Kristiansand

T: +47 38 17 00 80
F: +47 38 17 00 81
M: post.kristiansand@svw.no

Tromsø

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Fredrik Langes gate 19-21
P.O. Box 929
NO-9259 Tromsø

T: +47 77 66 42 30
F: +47 77 66 42 31
M: post.tromso@svw.no

Singapore

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
1 North Bridge Road
#06-26 High Street Centre
Singapore 179094
Republic of Singapore
T: +65 65 33 59 17
F: +65 65 33 09 17
M: post.singapore@svw.no

Bergen

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Christies Gate 3A
P.O. Box 1213 Sentrum
NO-5811 Bergen

T: +47 55 56 82 00
F: +47 55 56 82 01
M: post.bergen@svw.no

Stavanger

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Hinna Park, Jåttåvågveien 7, Bygg B
P.O. Box 370
NO-4067 Stavanger

T: +47 51 82 32 00
F: +47 51 82 32 20
M: post.stavanger@svw.no

Trondheim

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig Trondheim AS
Brattørkaia 17B
P.O. Box 1280 Pirsenteret
NO-7462 Trondheim

T: +47 73 84 58 00
F: +47 73 84 58 01
M: post.trondheim@svw.no