

04 MAI 2018

2018/8501

Fredrikstad kommune

Rapport fra undersøkelse

30.04.2018

Oversendelsesbrev

Setterådmann Nils Holm

Oslo, 30.04.18

Rapport fra undersøkelse av varsling

PwC viser til mandat av 13.10.17. Vedlagt følger vår rapport fra undersøkelsen.

Med vennlig hilsen,
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS



Gunnar Holm Ringen
Partner/ advokat og statsautorisert revisor
PwC Gransking & Compliance

Saksansvarlig advokat: Gunnar Holm Ringen

Innholdsfortegnelse

Oversendelsesbrev	2
1 INNLEDNING	5
1.1 Oppsummering og konklusjon	5
1.1.1 Bakgrunn	5
1.1.2 Problemstilling og juridisk utgangspunkt	5
1.1.3 Delkonklusjoner	6
1.1.4 Oppsummerende hovedkonklusjon	7
1.2 Om prosessen	7
1.2.1 Kort kronologi frem til mandat	7
1.2.2 Mandat	9
1.2.3 Forståelse av mandatet	9
1.3 Organisering og gjennomføring av undersøkelsen	10
1.3.1 Undersøkelsessteamet	10
1.3.2 Undersøkelsenes omfang	10
1.3.3 Prinsipper og arbeidsmetoder m.v.	10
1.3.4 Kontradiksjon	10
1.3.5 Bevisvurdering	11
1.3.6 Intervjuer	11
1.3.7 Dokumentasjon	12
1.3.8 Innsyn i og gjennomgang av e-post	12
1.3.9 Rapport	12
1.4 Forbehold	12
2 SAKENS FAKTUM	14
2.1 Innledning	14
2.2 Overordnet om RTD – virksomheter og persongalleri	14
2.3 Overordnet kronologisk gjennomgang	15
2.3.1 2012	15
2.3.2 2013	15
2.3.3 2014	21
2.3.4 2015	30
2.3.5 2016	48
3 RETTSLIGE SPØRSMÅL OG VURDERINGER	51
3.1 Innledning	51

3.1.1	Overordnet rettslig utgangspunkt	51
3.1.2	Generelt om arbeidsrettslige konflikter	51
3.1.3	Nærmere om sentrale arbeidsrettslige krav og plikter	52
3.1.4	Varsling og ulovlig gjengjeldelse ved varsling.....	53
3.2	Vurdering av de enkelte varslingspunktene	55
3.2.1	Nyttiggjøring av kompetanse	55
3.2.2	Forbigåelse ved konstitusjon som avdelingssjef	56
3.2.3	Avvisning av avvik og knebling	58
3.2.4	Oppsigelsesprosess	61
3.2.5	Mobbing og trakassering	63
3.2.6	Systematisk og ledelsesstyrt mobbing og trakassering	68
3.2.7	Gjengjeldelse	68
3.2.8	Oppfølging etter arbeidsmiljøloven	72
3.2.9	Oppfølging under sykemelding	74
3.2.10	Rådmann2 sin behandling av habilitetsspørsmålet, m.m.....	76

1 INNLEDNING

1.1 Oppsummering og konklusjon

1.1.1 Bakgrunn

PwC har gjennomført en undersøkelse av forhold som vedrører V3. V1 meldte åtte punkter i avvik den 27.04.15, som etter hvert ble utdypet i et dokument fra V3 til varslingsutvalgets sekretær den 25.11.15. I mellomtiden hadde rådmannen sendt over til varslingsutvalget varsel 24.06.15 - hvor rådmann2 lukket enkelte av punktene i V1s melding av 27.04.15, mens andre ble sendt over til behandling av varslingsutvalget.

Formelt mandat til undersøkelsene ble gitt av setterrådmann Nils Holm 13.10.17. Foruten å undersøke de forhold som omhandlet i nevnte dokument fra V3 av 25.11.15, omfatter mandatet også å kartlegge og undersøke rådmannens undersøkelser i tilknytning til kontradiksjon på utkast til habilitetsmemo fra leder for varslingssekretariatet, Gunnar Holm Ringen.

I forbindelse med undersøkelsene er det gjennomført 17 intervjuer og gjennomgått en betydelig mengde dokumentasjon, i tillegg til innsyn og gjennomgang av e-post for ni personer.

Mange involverte har opplevd og opplever saken som svært tung og belastende. Mens noen syntes det var positivt å komme til orde og gi sin versjon av saken, opplevde andre det som krevende. Manglende omsorgsplikt fra arbeidsgiver er en gjentakende tilbakemelding. Den denne undersøkelsen gjelder direkte, V3, har blitt spurt om å stille til intervju og gitt anledning til å komme med kommentarer til utkast til rapportens faktadel, men har ikke gjort det.

1.1.2 Problemstilling og juridisk utgangspunkt

Arbeidstakers grunnleggende krav etter arbeidsmiljøloven står sentralt i denne saken. Det samme gjør arbeidsgivers korresponderende plikter. Disse er grundig gjennomgått i hoveddelen av rapporten, men det mest grunnleggende presenteres helt kort også i oppsummeringen.

Det helt grunnleggende spørsmålet er om V3 har hatt et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det er ikke fullt ut forsvarlig dersom arbeidstaker utsettes for mobbing og annen utilbørlig atferd, gjengjeldelse osv. Handlinger og unnlatelser overfor en arbeidstaker blir vurdert hver for seg og samlet.

Ved vurderingen av om arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig, jf. aml. § 4-1, jf. § 4-3 (1) - (3) og § 1-1, herunder om kravene som stilles til det psykososiale arbeidsmiljøet er overholdt, vil det måtte foretas en helhetsvurdering hvor en rekke momenter trekkes inn. Begrepet *“fullt forsvarlig”* angir en rettslig standard hvor blant annet de til enhver tid gjeldene moralske og sosialt aksepterte handlingsnormer i samfunnet skal inngå i vurderingen.

Ved vurderingen av om det foreligger et *“fullt forsvarlig”* arbeidsmiljø er også den psykiske helse og velferd knyttet til arbeidssituasjonen viktig. I mange tilfeller er det en nær sammenheng mellom fysisk og psykisk helse og velferd. For eksempel vil psykososiale belastninger, som det å være involvert i en eskalerende konflikt på arbeidsplassen kunne gi fysiske plager.

Videre er det organisatoriske arbeidsmiljøet en viktig del av vurderingen av om arbeidsmiljøet er *“fullt forsvarlig”*, samtidig som det organisatoriske arbeidsmiljøet har en nær sammenheng med det psykososiale arbeidsmiljøet. Av ordlyden i arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) følger det at *“Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse [...] skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger”*. Også passivitet, det ikke å legge til rette og ta grep, vil naturligvis også omfattes av bestemmelsens krav.

I forarbeidene til bestemmelsen er følgende uttalt om sammenhengen mellom det organisatoriske- og det psykososiale arbeidsmiljøet:

“Organisatorisk arbeidsmiljø omfatter blant annet hvordan arbeidet er tilrettelagt og organisert, hvilken innflytelse den enkelte har over egen arbeidssituasjon, og hvordan de sosiale forholdene er... Det psykososiale arbeidsmiljøet kan forstås som de faktorer på en arbeidsplass som påvirker en arbeidstakers psyke og dermed subjektive opplevelse av velferd eller belastning. I dette inngår blant annet faktorer som samhold/isolasjon, relasjoner mellom ansatt(e) og ledelse, konflikter, mobbing og annen trakassering.”

Hvordan arbeidstakerne ledes vil altså også være en viktig del av vurderingen av om det er et “fullt forsvarlig” arbeidsmiljø ved en virksomhet. Om innvirkningen av ledelse på arbeidsmiljøet er det blant annet uttalt i forarbeidene at: “Formålet med å ta inn dette begrepet er kun å tydeliggjøre det nokså selvsagte i at hvordan arbeid og arbeidstakere blir ledet, etter omstendighetene er en viktig arbeidsmiljøfaktor.”

Med dette som et overordnet juridisk utgangspunkt fremstilles nedenfor de delkonklusjoner PwC har kommet frem til på det enkelte delspørsmål, før dette leder til en samlet vurdering/konklusjon.

1.1.3 Delkonklusjoner

Nedenfor følger PwCs konklusjon på de punktene som fremgår av varsel og mandat. I denne oppsummeringen hitsettes i all hovedsak kun konklusjonene fra de enkelte drøftelsene:

1. **PwC** har kommet til at avdelingen ikke har nyttiggjort seg av kompetansen til V3.
2. **PwC** har kommet til at V3 er blitt forbigått i ansettelse til konstitusjon som avdelingsleder.
3. **PwC** har kommet til at avviksmeldingen på V3 skulle vært avvist.
4. **PwC** har kommet til at V3 er rettsstridig kneblet. Det er sannsynliggjort at V3 kom med innspill og tilbakemeldinger som rettslig var korrekte. Å begrense V3s adgang til å si ifra, kan etter PwCs syn karakteriseres som rettsstridig knebling.
5. **PwC** har kommet til at det er startet en prosess mot V3 i retning av oppsigelse som er rettsstridig. I bruken av begrepet oppsigelse, ligger også endringsoppsigelse.
6. **PwC** har kommet til at det foreligger trakassering og annen utilbørlig atferd overfor V3 over lengre tid, og at V3 ikke har hatt et tilfredsstillende psykososialt arbeidsmiljø og heller ikke et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. § 4-3 og § 4-1 (1).
7. **PwC** har kommet til at rådmann2 har unnlatt i tilstrekkelig grad å gjennomføre nødvendige undersøkelser for å sikre seg at rådmann2 og organisasjonen håndterte sakene som omhandles i denne rapporten korrekt. Rådmann2 har blitt gitt informasjon fra ledere under seg, som har vist seg feil og/eller ufullstendig, noe som har ledet til at rådmann2 ikke har hatt korrekt informasjon å forholde seg til for å fatte riktige beslutninger.
8. **PwC** har kommet til at arbeidsgiver ikke har fulgt opp sin aktivitets- og omsorgsplikt etter aml. § 4-1. PwC finner dessuten at arbeidsgiver har brutt sin plikt i et lengre tidsrom enn varsler har vist til.
9. **PwC** har kommet til at arbeidsgiver har hatt mangelfull oppfølging av V3 i sykemeldingsperioden.
10. **PwC** har kommet til at V3 over lang tid på ulike måter systematisk er blitt giengjeldt etter sine varslinger. Det kan konstateres at det ikke er tvilsomt at V3 sine fire varsler til varslingsutvalget er å anse som forsvarlig inngitte varsler, hvor fremgangsmåten er i tråd med varslingsrutinen.
11. **PwC** har kommet til at det foreligger brudd på taushetsplikt og Fredrikstad kommunes varslingsrutine i forbindelse med rådmann2s undersøkelse i tilknytning til påstand om inhabilitet.

1.1.4 Oppsummerende hovedkonklusjon

Etter en enkeltvis og samlet vurdering av faktum, er PwC av den oppfatning at arbeidsmiljøet for V3 ikke kan anses for å ha vært *“fullt forsvarlig”*, jf. aml. kapittel 4. Det legges da særlig lagt vekt på at måten ledelsen av arbeidstakeren har vært utøvd på og måten arbeidet har blitt organisert på, som etter PwCs syn har utgjort mobbing, trakassering og gjengjeldelse, har skapt en berettiget følelse av utfrysing og frykt for å miste jobben. Dette har vært ledelsesstyrt og V3 har etter hvert ikke hatt noe sted å gå.

Dette medførte at V3 ble utsatt for uheldige psykososiale belastninger som har hatt en negativ innvirkning på V3s psykiske helse og velferd, noe som igjen innebærer at kravene som oppstilles i arbeidsmiljøloven til det psykososiale arbeidsmiljøet ikke er overholdt, jf. aml. §§ 4-1 og 4-3, samt § 1-1.

I PwCs delkonklusjoner og samlet konklusjon ligger det at V3 har hatt saklig grunn til å varsle.

Det er den samlede ledelse som i dette tilfellet har sviktet, både gjennom unnlatelse og dels aktive handlinger. PwCs undersøkelser har avdekket en strukturell svikt i ledelse og kommunikasjon. Det er avdekket at kommunens toppledelse ikke har fått fullstendig og korrekt informasjon fra mellomledere, og har derved ikke kunne fattet beslutninger på riktig grunnlag. Det betyr at underordnede ansatte ikke har trygghet for å varsle og si i fra. PwCs undersøkelser har også avdekket konkrete uttalelser og hendelser som er stikk i strid med uttalt kultur og etiske verdier uttrykt for kommunen. Innsatsen bak det å varsle ble mer avvist enn verdsatt.

Det kan være flere grunner til at gikk som det gjorde. Helt sentralt i årsaksforklaringen står etter PwCs syn unnlatelse av å ta tak som leder. Dette gjelder flere ledere på ulike nivåer i organisasjonen. Lederne tok ikke tak og utviste lederskap, men lot situasjonen utvikle seg og eskalere. Dels var de selv aktivt med på handlinger, gjennom ord og atferd, slik som eksempelvis bekymringsmeldingen av 15.12.14. Dette gikk ut over V3, men også kollegaer og ansatte. Dette igjen kan ha flere årsaker. Dels kan det være konfliktskyhet og relasjonell feighet, noe som kan ha sin årsak i manglende erfaring eller mangelfull kompetanse i ledelse- og konflikthåndtering. Dels kan det være en kultur, hvor det å ta tak når noe blir korrekt påpekt som avvik, mangler. Endring fremstår som uønsket. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om ledere, på ulike nivåer har fått den trening, faglige balast og støtte som er nødvendig for å kunne håndtere vanskelige situasjoner.

Av funn utenfor selve undersøkelsens mandat, er det grunn til å påpeke mangelfull arkivering av arkivverdig materiale. Sammen med sletterrutiner for e-post, har dette bidratt til at det har vært mindre tilgjengelig materiale enn det ellers kunne vært.

1.2 Om prosessen

1.2.1 Kort kronologi frem til mandat

V1 innga melding den 27.04.15 hvor dato for hendelsesdato av *“teknisk”* grunn er oppgitt til 24.04.15. V1 rapporterte denne saken i avvikssystemet, og omtalte det selv også som *“avvik”*. Meldingen fra V1 omhandlet kommunens behandling av V3. V3 er en tidligere ansatt i Regulering og teknisk drift (RTD) i Fredrikstad kommune.

Innholdet i meldingen er som følger:

“Det er sendt avvik som gjaldt [V3]s adferd. I følge kontrollutvalget og revisjonsrapporten skulle avviket vært avvist. De forhold som [V3] i sin tid påpekte og som ble brukt mot [V3] som uønsket adferd uttalte revisjonen var feil, ref møte 24.04.2015. Forholdet som [V3] påpekte lå innenfor BEs ansvarsområde. Det var derfor riktig av [V3] å peke på forholdene.

Forøvrig vises det til det som fremkommer i revisjonsrapporten som vedrører [V3]s sak.

Følgende avvik meldes:

1. [V3] er utsatt for mobbing og trakassering

2. Det er oppkonstruert avvik som retter seg mot [V3]. Avviket skulle vært avvist.
3. [V3] er kneblet. (Viser med dette til hva som fremkom i den åpne delen av kontrollutvalgets behandling)
4. [V3] er utsatt for gjengjeldelse. [V3] har fått medhold av varslingsutvalget.
5. Forvaltningsbygg har ikke nyttegjort seg av den kompetansen [V3] innehar.
6. Det er startet en prosess mot [V3] i retning av oppsigelse som er rettstridig.
7. Mobbingen synes å være systematisk og er ledelsesstyrt.
8. Forbigåelse i ansettelsessak.

Tidspunktet for avviket, meldt som hendelsesdata i dette avviket er satt inn for pga at det teknisk sett skal la seg gjøre å sende avviket. Hendelsen har imidlertid pågått over flere mnd."

Meldingen ble registrert til behandling hos rådmannen i Fredrikstad kommune, rådmann2, den 28.04.15.

Etter dette synes rådmann2 delvis å ha lukket saken den 24.06.15, dels ved å overføre deler av avvikene til varslingsutvalget, dels ved at rådmann2 beklager behandlingen V3 har fått i et møte 10.08.15, og dels i påvente av at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal behandle en ankesak i tilknytning til et av avvikene (ref punkt 6 under).

Oversendelsen fra rådmann2 til varslingsutvalgets sekretær, har følgende anonymiserte innhold:

"Hei

Nedenfor finner du en liste inneholdende punkter fra en avviksmelding sendt fra [V1], vedrørende [V3].

Punktene 1, 2, 5 og 7 oversendes varslingssekretariatet for behandling. Jeg ber om at oppfølging av saken overfor [V3] skjer etter 11.8., da jeg skal ha et særskilt møtet knyttet til gjengjeldelses-saken (jfr pkt 4 nedenfor).

Følgende avvik meldes:

1. *[V3] er utsatt for mobbing og trakassering*
Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.
2. *Det er oppkonstruert avvik som retter seg mot [V3]. Avviket skulle vært avvist.*
Rådmannen tar revisjonens konklusjon til orientering og vil beklage dette overfor [V3].
3. *[V3] er kneblet. (Viser med dette til hva som fremkom i den åpne delen av kontrollutvalgets behandling)*
Dette er en påstand basert på inntrykk fra revisjonen og antyder en bevist atferd.
Dette er ikke i tilstrekkelig grad dokumentert som fakta.
Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.
4. *[V3] er utsatt for gjengjeldelse. V3 har fått medhold av varslingsutvalget.*
Denne saken er ferdigbehandlet av rådmannen etter oversendelse fra varslingsutvalget. Saken lukkes.
5. *Forvaltningsbygg har ikke nyttegjort seg av den kompetansen [V3] innehar.*
Dette er en generell påstand som ikke er dokumentert eller beskrevet nærmere.
Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.
6. *Det er startet en prosess mot [V3] i retning av oppsigelse som er rettstridig.*
Dette stemmer ikke. Det er ikke opprettet en personalsak i arbeidsrettslig forstand, men det er opprettet en saksmappe pga bekymringsmelding fra kollegaer i avdelingen knyttet til [V3]s atferd internt i virksomheten. Tittel på arkivmappe skulle ikke inneholdt navn. Det er ikke planer om oppsigelse av [V3]. Det finnes det intet arbeidsrettslig forhold som tilsier. [V3] er informert om dette. Bekymringsmeldingen følges opp internt.
Saken som sådan lukkes.
7. *Mobbingen synes å være systematisk og er ledelsesstyrt.*
Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.
8. *Forbigåelse i ansettelsessak*

Saken har vært til behandling LDO som har avgitt uttalelse. Rådmannen har nylig oversendt saken til LDOs klagenemd. Varslingssekretariatet vil avvente ytterligere behandling inntil evt ankesak er ferdig behandlet.

Mvh
[Rådmann2]"

Når rådmann2 innledningsvis skriver at punktene "1, 2, 5 og 7 oversendes varslingssekretariatet", fremgår det av kommentarene under hvert enkelt punkt at rådmann2 mener å oversende punkt 3, ikke punkt 2.

Selv om meldingen fra V1 ble omtalt som et "avvik" og meldt gjennom avvikssystemet, er meldingen etter sitt innhold typisk varsel etter arbeidsmiljøloven. Det virker også som den det er varslet på vegne av, V3, har oppfattet meldte avvik som et varsel, idet V3 eksempelvis i e-post til byarkivar 08.11.15 skriver at V1 underrettet arbeidsgiver i medhold av "AML §2.3 pkt 2d".

I forlengelsen av disse punktene har V3 selv inngitt en utdyping av varsel, datert 25.11.15.

Dernest pågikk det en lengre prosess knyttet til inhabilitetsinnsigelser mot rådmann2 fra varslere. PwC fikk i oppdrag fra rådmann2 å utarbeide en vurdering av rådmann2 sin habilitet til å følge opp saken videre, og PwC utarbeidet et memo høsten 2016, som i sin tur ledet til Fredrikstad bystyrets vedtak i møte 08.12.16, sak 142/16, hvor det under punkt 3 blant annet heter:

"Setterrådmannen skal også gi leder av varslingssekretariatet mandat til gjennomføring av oppfølging av varselet omfattet av memoet fra advokat Ringen."

Det memoet det i Bystyrets vedtak vises til er av 28.11.16, og drøfter rådmannens habilitet. I dette memoet heter det under punkt 5. Videre prosess blant annet:

"Dersom Bystyret kommer til at rådmannen er inhabil, anbefales setterrådmann oppnevnt til å gi leder for varslingssekretariatet mandat til gjennomføring av oppfølging av varselet, med innstilling til vedkommende etter gjennomførte undersøkelser."

Dernest var det en prosess med inhabilitetsinnsigelser og varsling knyttet til setterrådmannens habilitet, som ble fulgt opp av leder av varslingssekretariatet. Så var det en prosess knyttet til overlevering av dokumentasjon, inkludert ovennevnte varsel av 25.11.15 til setterrådmannen våren til høsten 2017, som endelig resulterte i at setterrådmannen ga leder for varslingssekretariatet mandat 13.10.17.

1.2.2 Mandat

Setterrådmannens skriftlige mandat av 13.10.17 lyder etter anonymisering slik:

"Leder for varslingssekretariatet gis med dette mandat til å gjennomføre undersøkelser av samtlige påstander i henhold til melding fra [V1] datert 27. april 2015, samt i varsling fra [V3] av 25. november 2015 og rådmann2s håndtering av prosess knyttet til Ringens utarbeidelse av habilitetsmemo."

1.2.3 Forståelse av mandatet

PwC har forstått mandatet slik at det ikke begrenset av V1 og V3 sine anførsler under hvert av de omvarslede punkter, men at hovedoppgaven har vært å undersøke og vurdere de 8 hovedpunktene som omfattes av varslingen. Arbeidet skal lede til en konkluderende vurdering av påstandene som grunnlag for oppfølging fra setterrådmannens og evt. bystyrets side.

1.3 Organisering og gjennomføring av undersøkelsen

1.3.1 Undersøkelsessteamet

PwCs granskingsteamet har bestått av advokat og statsautorisert revisor, Gunnar Holm Ringen, som også er leder av varslingssekretariatet (formelt benevnt som varslingsutvalget frem til 31.05.16 – begrepenes –utvalg og –sekretariat brukes ofte om hverandre) i Fredrikstad kommune, advokat Linn Tea Kjærås og Henrik Hagen. Glenn Nor har bistått teamet i anledning datateknisk tilrettelegging. Andre ressurser har også vært trukket inn, blant annet under vurderingene, dette gjelder særlig spesialist i arbeidsrett, advokat Ph.d. Helga Aune.

1.3.2 Undersøkelsenes omfang

Arbeidet har vært tidkrevende og omfattende, langt mer enn det som var antatt ved oppstart av oppdraget. Dette skyldes en rekke forhold, hver for seg og samlet. Det har vært gjennomgått en mengde skriftlig materiale, og prosessen med å fremskaffe og gå igjennom dette har vært krevende. En av årsakene til dette er at materiale som var relevant ikke fullt ut var arkivert i kommunens saksbehandlingssystem ePhorte. Det materialet som var arkivert i ePhorte, var tidkrevende å søke og finne frem i. Det har dessuten vært betydelig med korrespondanse og prosess i saken, som var nødvendig å gjennomgå.

Arbeidet med undersøkelsen har pågått fra mandatet ble gitt og frem til 01.05.18. Foruten dokumentinnsamling og analyse, er det gjennomført intervjuer, rapportskriving og vurderinger.

1.3.3 Prinsipper og arbeidsmetoder m.v.

PwC har jobbet i samsvar med grunnleggende prinsipper, som utgjøres av Fredrikstad kommune sine varslingsrutiner, prinsippene nedfelt av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Private granskinger, så langt det passer, samt PwC Gransking & Compliance sin egen metodikk.

Arbeidet er gjennomført etter visse grunnleggende prinsipper som oppstilles, slik som objektivitet, uavhengighet, grundighet, samt rettssikkerhet, inkludert gjennomføring av kontradiksjon og ivaretagelse av personvern.

I en prosess som dette er det naturlig at det kommer kritikk også mot de som forestår undersøkelsene. Både det å være varslere og "utsatt for" undersøkelse, særlig i en sak som har pågått over så lang tid som denne, som allerede har fått store konsekvenser og stor oppmerksomhet, er naturlig nok en belastning for alle involverte. Ansvarlig partner for undersøkelsen har blitt anmeldt til politiet og innklaget til Advokatforeningens disiplinærutvalg. Sakene er ikke avgjort.

PwC mener dette ikke har påvirket etterlevelsen av de grunnleggende prinsipper som undersøkelsen tufter på.

Av hensyn til de som omtales i rapporten blir personer ikke benevnt ved navn, men med stillingstittel. Enkelte involverte har hatt flere roller. PwC har da forsøksvis benyttet betegnelsen som etter PwCs syn er mest dekkende. Eksempelvis er varslingsutvalgets første sekretær omtalt som personalsjef, fordi vedkommende opptrer i saken med flere roller, mens den andre sekretæren omtales som utvalgets sekretær, selv om vedkommende innehar en annen rolle. Andre har skiftet rolle underveis i denne prosessen. PwC har da brukt den betegnelsen som anses mest relevant.

1.3.4 Kontradiksjon

Gjennomføringen av kontradiksjonen har skjedd i samsvar med prinsippene nedfelt i gjeldende varslingsrutiner i Fredrikstad kommune og Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger. Det er i undersøkelsen skilt mellom "berørte" og "vitner". Berørt er "den som får sitt forhold undersøkt av granskningsutvalget". I kommentarene til retningslinjene heter det at: "Disse retningslinjene bruker i likhet med NOU 2009:9 "den berørte" som betegnelse på den som bør ha rettigheter til innsyn og kontradiksjon." Hvem som skal anses som

berørt omtales slik: *“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.”* PwC har løpende vurdert hvem som omfattes av begrepet berørt.

Kontradiksjonen har blitt gjennomført etter følgende hovedprinsipper:

De berørte har blitt foreholdt øvrige berørtes og vitners forklaringer så langt hensynet til kontradiksjon tilsier det, samt anledning til å kommentere det faktum som omtaler dem i utkast til faktadel til rapport. Innspill i den anledning er, så langt som mulig innarbeidet i endelig faktadel til rapport.

De vi anser granskingen i hovedsak retter seg mot, har fått tilbud om innsyn i den delen av vurderingene som angår dem.

Kontradiksjonen er overfor de involverte gjennomført gjennom tilbud om stedlig gjennomlesing og ellers tilgang til ikke redigerbare og vannmerkede pdf-dokumenter. Faktagrunnlaget til denne rapporten er i sin helhet forelagt rådmannen². Øvrige relevante linjeledere som omtales har fått se og gitt anledning til å kommentere faktadelen, unntatt den delen som gjelder rådmann²s oppfølging av habilitetsmemo. Også V3 ble tilbudt kontradiksjon ved fremleggelse av hele faktagrunnlaget til rapporten, men har ikke benyttet seg av dette. Bakgrunnen for tiltakene knyttet til kontradiksjon er risiko for lekkasjer, idet tidligere erfaring har vist at det kan skje. Det har også kommet uttrykkelige tilbakemelding på at konfidensialitet ikke ville bli overholdt. Lekkasje er ansett å være meget uheldig for undersøkelsen og en ekstra belastning for involverte parter. Det vises i denne sammenhengen til vektleggingen av risikoen for lekkasje i Advokatforeningens retningslinjer for gransking, pkt. 6.3.

Kontradiksjon til rapporten ble gjennomført i perioden 19.04.18 – 30.04.18.

1.3.5 Bevisvurdering

Med mindre noe annet er konkret angitt i forbindelse med enkeltstående juridiske vurderinger, slik som ved spørsmål om gjengjeldelse, har vi lagt til grunn det faktum vi anser som mest sannsynlig.

Det presiseres at ved en eventuell rettslig prøving, så vil vurdering av faktum skje gjennom alminnelig bevisføring med føring av vitner og skriftlige bevis, og at det ved enkelte rettslige spørsmål, eks, avskjed, vil kunne være skjerpede beviskrav.

1.3.6 Intervjuer

PwC har gjennomført intervjuer med totalt 17 personer i forbindelse med undersøkelsen. Dette omfatter personer på alle nivåer i kommunen. De som er intervjuet er informert om mandatet, foreholdt og informert om PwC sin personvernpolicy. Samtlige har mottatt utkast til referat for kontradiksjon og endelig referat er utarbeidet etter innspill fra kontradiksjonen. Det er endelig referat som er lagt til grunn i det videre arbeidet med undersøkelsen og i rapportskrivningen. De intervjuede er også opplyst om at hele eller deler av referatet vil kunne bli gjengitt eller referert til i rapport til oppdragsgiver. De er også informert om at informasjon som mottas fra oss i anledning intervjuet kan være underlagt taushetsplikt.

PwC forespurte i alt 20 personer om intervjuer. Enkelte ønsket ikke å stille, herunder V3. Det samme gjelder V1, som etter en vurdering av rolle opp mot Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger, ikke anses som berørt.

1.3.7 Dokumentasjon

Undersøkelsen har omfattet gjennomgang av en betydelig mengde dokumentasjon. Dels er dette mottatt gjennom bistand fra ansatte ved byarkivet, dels har dette vært tatt ut gjennom våre egne søk i ePhorte. Dessuten har to av undersøkelsesteamet medlemmer selv hatt tilganger i ePhorte og selv gjennomført søk etter relevant dokumentasjon.

1.3.8 Innsyn i og gjennomgang av e-post

Underveis i undersøkelsen, særlig ved gjennomgang av mottatt dokumentasjon og intervjuer, var det et inntrykk av at arkiverdig dokumentasjon ikke var fullstendig arkivert, og det var grunn til å anta at relevant dokumentasjon ikke er journalført i kommunens arkiveringssystem, ePhorte. Det er den enkelte saksbehandler/leder sitt ansvar å sørge for at arkiverdig dokumentasjon blir arkivert.

Den 26.01.18 besluttet setterrådmann v/Nils Holm innsyn i og gjennomgang av e-post. Innsyn i og gjennomgang av e-post ble gjennomført i perioden 28.02.18 – 09.04.18 og fant sted i IT-avdelingens lokaler, på adresse Glemmengata 55 i Fredrikstad og omfattet ni personer.

Fredrikstad kommunes egne rutiner for innsyn i e-post ble benyttet.

Den enkelte kandidat kunne la seg bistå av tillitsvalgt eller en annen representant under gjennomgangen. Innsynet ble gjennomført ved speilkopi av epostkasse og tilhørende postarkiver. Enkelte kandidater kunne vise til postarkiver tilbake til periode fra før for våre undersøkelser. Kun e-post som anses relevant for saken ble lagret. Søkeordliste ble utarbeidet og forelagt den enkelte i forkant av innsynet. Under tilsynet ble det utarbeidet en oversikt over hvilke eposter eller andre dokumenter som ble åpnet, lest og/eller lagret. Oversikten over hvilke eposter eller andre dokumenter som ble åpnet, lest og/eller lagret ble gitt den enkelte i etterkant av innsynet.

I Fredrikstad kommune var det på det tidspunktet som nevnt ovenfor, en rutine om at all e-post som ikke var arkivert i egne private postarkiver, automatisk ble slettet etter 90 dager. Sett i sammenheng med mangelfull arkivering i ePhorte, innebærer dette en risiko for at relevant elektronisk informasjon er gått tapt.

1.3.9 Rapport

Arbeidet med granskingen har resultert i endelig rapport datert 30.04.18. Rapporten er skrevet med det for øyet at oppdragsgiver i størst mulig grad ønsker at rapporten skal offentliggjøres. Det er oppdragsgivers ansvar og beslutning å avgjøre hvilke deler av rapporten som eventuelt skal være unntatt offentlighet.

1.4 Forbehold

Informasjon som er gjengitt i denne rapporten bygger utelukkende på den dokumentasjonen vi har fått tilgang til, informasjon fra intervjuer med ansatte og tidligere ansatte samt fra innhenting og gjennomgang av elektroniske spor. Det er grunn til å påpeke at adgangen til elektroniske spor begrenser seg til gjennomgang av e-postbokser til utvalgte personer. Denne kilden av elektroniske spor, som ikke har sitt utspring i arkiveringssystemet ePhorte har vært begrenset, siden e-poster i undersøkelsesperioden automatisk slettes etter 90 dager, med mindre de er særskilt lagret i egne mapper (personlige mapper/postarkiver).

Som ledd i undersøkelsen har vi foretatt normal avstemming og prøving av påliteligheten i informasjonen. Utover dette tar ikke PwC ansvar for feil i rapporten som skyldes feil i grunnlagsmaterialet som er mottatt. PwC har ikke selv kvalitetssikret fullstendigheten i de dataene som er trukket ut for e-postgjennomgang, selv om vi ikke har noen grunn til å tro at det foreligger feil i uttatte materiale.

Det er også grunn til å understreke denne rapporten gir uttrykk for vårt syn på saken, basert på våre undersøkelser, informasjonsinnhenting og vurdering, begrenset til det mandat vi har fått.

2 SAKENS FAKTUM

2.1 Innledning

Der ordet "faktum/fakta" benyttes i denne rapporten, siktes det til det som vi legger til grunn som sannsynlig, ut fra de opplysninger som er fremkommet i undersøkelsen.

Vår faktafremstilling er et uttrekk av det vi mener er relevant for våre vurderinger. Kildene er den dokumentasjonen vi besitter og informasjon fra intervjureferater. At dokumenter, e-poster eller uttalelser i referater ikke er tatt med i faktaoppstillingen betyr ikke nødvendigvis annet enn at vi ikke har ansett det nødvendig for våre vurderinger, eller at selve uttalelsene vil drøftes under våre vurderinger idet de knytter seg direkte til vurderingstemaet.

Faktafremstillingen nedenfor er kronologisk, da vi anser at dette gir best oversikt over de ulike hendelsene i de forskjellige løpene. For at det skal være noe lettere å følge kronologien, gis det her en kort redegjørelse for saken.

Helt overordnet knytter saken seg til fire varsler fra en varslar, V3. De to første varslene ble inngitt i 2013, og to overordnede lederes etterfølgende håndtering av disse varslene medfører et tredje varsel fra V3 om gjengjeldelse mot disse to overordnede lederne i april 2014. Høsten 2014 innga V3 et fjerde varsel om gjengjeldelse på en av disse lederne, med bakgrunn i at V3 opplevde seg forbigått i forbindelse med ansettelse. Varsel tre og fire ble avgjort i januar 2015 av Fredrikstad kommunes varslingsutvalg. V3 innklaget også forholdet knyttet til varsel fire for Likestillingsombudet (LDO) og fikk medhold i diskriminering. Kommunen påklaget avgjørelsen i juni 2015 til Likestillingsnemnda (LDN), som igjen ga V3 medhold i november 2016.

Disse sakene kan ikke sees på som separate saker, da de har nær sammenheng med hverandre og ble behandlet parallelt i kommunen.

Noen av varslene og andre forhold knyttet til V3 ble undersøkt delvis samtidig av Østfold Kommunerevisjon (ØKR) fra september 2014, hvorefter rapportutkast "Undersøkelse RTD" forelå i februar 2015 med endelig rapport i april 2015. Konklusjonene i rapporten danner direkte grunnlaget for varselet vi undersøker i denne saken.

2.2 Overordnet om RTD – virksomheter og persongalleri

Våre undersøkelser knytter seg til forhold i Regulering og teknisk drift (RTD) i avdelingen formålsbygg. RTD har ca. 650 ansatte.

V3 ble ansatt i avdelingen fra juni 2013, men var fra 2010 ansatt i RTD i en annen avdeling. V3 sin nærmeste leder fra juni 2013 var avdelingssjefen i formålsbygg (heretter avdelingssjef1), som senere fikk tittelen virksomhetsleder i forbindelse med at etatsmodellen ble innført fra 01.01.15. Avdelingssjef1 sin leder igjen var etatssjef for Bygg og Eiendom (heretter etatssjef BE), som forut for 01.01.15 ble titulert virksomhetsleder. Øverste leder i RTD omtales som kommunalsjef RTD. Kommunalsjef RTD ble bistått av stabsleder RTD. Det har vært to rådmenn (heretter rådmann1 og rådmann2) i den aktuelle perioden, hvorav kun rådmann2 har vært involvert i saken.

En kollega av V3 ble for en periode konstituert i stillingen som avdelingssjef. K1 vil bli omtalt som K1 i rapporten, men som konstituert avdelingssjef i perioden for konstitusjonen. Andre kollegaer av V3 vil bli omtalt som K2, K3, K4 mv. Noen er kollegaer i avdeling formålsbygg, andre arbeider i andre avdelinger. Annen avdelingssjef i Bygg og Eiendom vil bli omtalt som avdelingssjef2.

Kommunens personalavdeling har også vært involvert i saken. Dette gjelder personalsjefen og flere personalrådgivere (heretter personalrådgiver1, personalrådgiver2 og personalrådgiver3).

Personalsjefen fungerte også som sekretær for varslingsutvalget i Fredrikstad kommune. Personalsjefen omtales kun som personalsjef i rapporten til tross for personalsjefen sin rolle i varslingsutvalget, da det ikke alltid er klart hvilken av rollene personalsjefen har hatt i hendelsesforløpet. Kommuneadvokaten fungerte også som leder av varslingsutvalget. Kommuneadvokaten har ikke vært involvert i saken utover sin rolle som leder av varslingsutvalget, og vil derfor omtales som leder av varslingsutvalget.

2.3 Overordnet kronologisk gjennomgang

2.3.1 2012

24.10.12 sendte V3 avviksmelding på *“Bygging av parkeringsplass på kommunal eiendom”* til kommunalsjef RTD som overførte behandlingen til etatssjef BE. Det fremgår av avviksmeldingen at også *“avdelingssjef, virksomhetsleder og kommunesjef”* var blitt varslet. Saken knyttet seg til at et firma hadde *“bygget parkeringsplass uten tillatelse av Bygg og eiendom. Forvalter er ikke forespurt.”* Firmaet og arkitekt X hadde opplyst at de ikke har hatt *“dialog med noen på bygg og eiendom, men internt kommer det frem at “noen har snakket sammen” og at man ønsker å utarbeide avtale i ettertid.”*

K5 har i intervju opplyst at etatssjef BE hadde til hensikt å gi bort den kommunale parkeringsplassen til firmaet, og at V3 fikk stoppet dette, selv om etatssjef BE hadde stått på sitt. V3 hadde varslet til kommunalsjef RTD, som besluttet at *“parkeringsplassen skal tilbake til kommunen og i den stand den var”*. K5 var ikke kjent med om det ble skrevet et skriftlig varsel fra V3. Etatssjef BE har i forbindelse med kontradiksjon forklart til PwC at det ikke var hensikten å gi bort den kommunale parkeringsplassen til det private firmaet.

Avviket ble lukket 03.11.12 etter at det var avholdt møte med firmaet og arkitekt X, hvorefter de beklaget forholdet i brev. Etatssjef BE ba deretter om at *“angjeldende område tilbakeføres snarest til den stand det var før deres tiltak ble gjennomført”*.

2.3.2 2013

24.06.13 varslet V3 varslingsutvalget v/personalsjef om trusler fra en kollega den 21.06.13. V3 kategoriserte avviket i kategoriene lovbrudd, vold/trusler og mobbing/trakassering/rasisme. I notat vedlagt avviket fremgår at V3 fikk vite av K5 at K2 *“var ute etter”* V3, og at K5 var *“oppriktig bekymret”* for V3. V3 fikk også vite at K2 var urolig for at V3 skulle finne ut av en del kritikkverdige ting ved arbeidet K2 utfører, siden V3 nå skulle jobbe tettere på K2.

Det fremgår i notatet at V3 derfor hadde undersøkt i økonomisystemet for å se om V3 kunne finne noe kritikkverdig, og hadde funnet *“mange store fakturaer fra [arkitekt X]”*, et firma som K2 benyttet, til tross for at kommunen hadde rammeavtale med arkitekt Y. Denne rammeavtalen ble inngått i august 2011, med bakgrunn i at arkitekt X ble tildelt en stor del av omsetningen uten at det var gjennomført en konkurranse. Etatssjef BE og K2 deltok i forhandlingene av avtalen på vegne av kommunen. Etatssjef BE medsignerte på kontrakten.

V3 oppfattet truslene som reelle, og opplyste om at V3 var *“oppriktig redd og følte seg truet”* på bakgrunn av tidligere historikk med K2. V3 avsluttet med at V3 ikke orket mer *“av dette”*.

V3 mottok deretter e-post 26.06.13 fra K5 hvor det fremgår:

“Det var ikke fyllerør jeg kom med på avslutningen av festen i fengselet. husker ikke alt jeg sa til deg, men [K2] er fremdeles helt tilbake til den berømte fergeturen inne i hodet sitt.”

I e-post 27.06.13 ba sekretær i varslingsutvalget v/personalsjef om en utdypende redegjørelse fra V3. V3 besvarte samme dag ved å henvise til notatet. Personalsjef svarte samme dag at det var lite konkret, og etterspurte *"hva er det i realiteten [vedkommende] gjør og sier til deg?"*. V3 besvarte med følgende:

"Jeg er syk for øyeblikket, og orker ikke skrive noe mer om dette nå. Jeg får heller komme tilbake med mer etter ferien, hvis utvalget ønsker det."

I brev av 01.07.13 ba personalsjef om redegjørelse for bruk av arkitekt X fra innkjøpssjefen. Innkjøpssjefen besvarte brevet 03.07.13. Følgende fremgår av brevet:

"En gjennomgang av reskontro viser at det er kjøpt tjenester fra [arkitekt X] i perioden juli 2011 til juli 2013 for cirka tre millioner kroner. Dette er slik det framkommer oppdrag som skulle vært tilført [arkitekt Y]. Det foreligger derfor et brudd på lov om offentlige anskaffelser innkjøpsreglement."

I brev av 05.07.13 ba personalsjef om redegjørelse for bruk av arkitekt X fra kommunalsjef RTD. Brevet fra innkjøpssjefen var vedlagt. Samme dag gjentok personalsjef også ønsket om utdyping fra V3 med frist innen 31.07.13. V3 besvarte 11.07.13 med et utdypende notat, der V3 påpeker at det er V3s kollegas sterke frykt og klare advarsel mot K2 som særlig gjør at V3 blir skremt, og føler seg oppriktig redd og truet. V3 avsluttet redegjørelsen med at *"Dette er mer enn hva jeg tåler."* V3 var etter sommerferien sykemeldt fra 28.07.13 - 25.08.13.

Etatssjef BE har i egen logg ført at etatssjef BE ble informert 29.07.13 fra kommunalsjef RTD om varselet fra V3, både det som omhandlet bruk av arkitekt og trusler fra kollega, og at etatssjef BE innkalte avdelingssjef2 og K2 umiddelbart til separate møter og gjennomgikk varslingsnotatet. Avdelingssjef2 og K2 skulle gjennomgå bruk av arkitekt X og rapportere til etatssjef BE innen frist 07.08.13. K2 benektet truende adferd.

I brev av 01.08.13 sendte personalsjef *"Tilbakemelding fra varslingsutvalget etter møte 31.07.13"* til V3, der det fremgikk at undersøkelser vedrørende eventuell ulegitimert bruk av arkitekt X var igangsatt, samt at saken vedrørende trusler fra kollega var blitt sendt over til kommunalsjef RTD for behandling. Varslingsutvalget ville be om at kommunalsjef RTD tok tak i saken og meldte tilbake til varslingsutvalget hvilke tiltak kommunalsjef RTD vil sette inn på kort og lang sikt for å bedre V3's arbeidsforhold og hindre at det oppsto igjen. Personalsjef ba samtidig om at V3 oversendte e-post fra K5 som var vist til i utdypningen.

01.08.13 sendte personalsjef også brev til kommunalsjef RTD der tilbakemelding om bruk av arkitekt X ble etterspurt, med frist innen 09.08.13. Etatssjef BE ble informert av kommunalsjef RTD samme dag, og de besluttet at personalrådgiver1 skulle bistå. Personalrådgiver1 og etatssjef BE hadde møte 02.08.13 og ble enige om strategi.

Avviket ble i avsluttende vurdering 02.08.13 av personalsjef besluttet behandlet videre i ePhorte - sak 13/xxxxx.

I e-post 02.08.13 fra leder av varslingsutvalget til innkjøpssjef vedrørende *"mistanke om ulovlig direkteanskaffelse"* har leder for varslingsutvalget gjort følgende vurdering:

"Ut fra de foreliggende opplysninger fremkommer det å være et vesentlig brudd på anskaffelsesreglene som foreligger, med mindre det er mangel på kapasitet el.a. hos den aktuelle rammeavtale-leverandøren som er årsaken. Det fremstår imidlertid som pussig, ettersom det foreligger gjentatt og jevnlig fakturering over et lengre tidsrom fra en leverandør som det ikke foreligger dokumentert kontrakt med - og som etter det opplyste overhodet ikke deltok i den utlyste anbudskonkurransen."

I e-post 05.08.13 informerte etatssjef BE kommunalsjef RTD at etatssjef BE førte logg i saken. Samme dag hadde etatssjef BE møte med avdelingssjef1 og avdelingssjef2, og gjennomgikk *"hele sakskomplekset"*, inkludert trusler fra kollega. Etatssjef BE *"påpekte viktigheten av at alt dette behandles strengt fortrolig."* Avdelingssjef1 skulle ta kontakt med V3.

I e-post 08.08.13 sendte etatssjef BE utkast til notat vedrørende bruk av arkitekt til kommunalsjef RTD. Etatssjef BE opplyste at avdelingssjef1, K2, avdelingssjef2 og innkjøpssjefen hadde behandlet saken internt. Dagen etter ble det avholdt et møte med arkitekt X der etatssjef BE og avdelingssjef2 deltok.

I endelig versjon av notatet sendt 12.08.13 fra etatssjef BE til kommunalsjef RTD, hevdet etatssjef BE at flere av oppdragene X hadde blitt tildelt var *“prosjekter som har blitt startet for fler år siden, stanset grunnet manglende økonomiske rammer og så gjenopptatt fler år etterpå”*. I forbindelse med PwCs kontradiksjon med kommunalsjef RTD i april 2018, har kommunalsjef RTD hevdet det samme. Etatssjef BE skrev videre at det i et møte samme dag med arkitekt X ble *“avtalt at alle pågående prosjekter termineres umiddelbart”*. Etatssjef BE fortsatte:

“Det kan fastslås at alle oppdragene som har blitt tildelt [arkitekt X] har blitt gjennomført som direkte anskaffelser uten forutgående konkurranse. Denne saken avdekker både systemsvikt og administrativ svikt i oppfølging/kontroll av medarbeidere.”

Etatssjef BE redegjorde så for korrigerende tiltak som umiddelbart skulle iverksettes, og viste særlig til svikt i innkjøpsavdelingen. Kommunalsjef RTD videresendte notatet som svar til personalsjef 12.08.13.

Leder for varslingsutvalget kommenterte notatet i e-post til personalsjef 13.08.13. Leder for varslingsutvalget påpekte at notatet var *“en klar tilståelse om brudd på alle grunnleggende krav til konkurranse, god forretningsmessighet, forholdsmessighet, ikke-diskriminerende likebehandling av leverandører, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet”*, samt at forklaringen om avslutning av igangværende oppdrag ikke holdt vann. Leder for varslingsutvalget ønsket at høyeste nivå – rådmann1 - burde forelegges saken og forklaringen. I e-post neste dag, 14.08.13, presiserte leder for varslingsutvalget:

“Jeg ser ikke noe grunnlag for å klandre innkjøpsavdelingen. Jeg ser disse opplysningene som et dårlig forsvar for en ulovlig opptreden i TD- Bygg og eiendom, - som selvfølgelig selv plikter ikke å foreta innkjøp i millionklassen uten å avholde konkurranse. Her har dessuten dette foregått i hele 2 årsperioden av siste rammeavtale uten at det har innvirket. Derimot forekommer det å være grunn til å gjøre [rådmann1] oppmerksom på at man finner det opportunt å skyve ansvaret for dette over til innkjøp, som ikke har vært informert om det som har foregått. Dette er etter mitt syn et internt forhold, som revisjonen ikke fokuserer særlig på, men som avslører en alvorlig mangel på etikk og moral, manglende samarbeidsevne og illojalitet.”

PwCs gjennomgang av 21 fakturaer fra arkitekt X i 2012 viser at saksbehandler i all hovedsak er K2, men også avdelingssjef1 og K4 er saksbehandlere på bestilte oppdrag. K2, K3, K4, avdelingssjef1 og K1 har attestert fakturaer. Rundt halvparten av fakturaene er anvist (godkjent for utbetaling) av etatssjef BE, øvrige av K2.

PwCs gjennomgang av 44 fakturaer fra arkitekt X i 2013 viser at saksbehandler i all hovedsak er K2, men også etatssjef BE, K3 og K4 er saksbehandlere på bestilte oppdrag. Nær alle fakturaene er attestert av K2. Fakturaene er frem til juni 2013 i hovedsak anvist (godkjent for utbetaling) av etatssjef BE, og etter juni 2013 av avdelingssjef2 som ble ansatt på det tidspunktet. Avdelingssjef1 har anvist enkelte fakturaer.

I e-post 15.08.13 fra avdelingssjef2 til K2, etatssjef BE og arkitekt X oppsummerte avdelingssjef2 hvilke fire prosjekter som umiddelbart skulle avsluttes og hvilke syv prosjekter som skulle ferdigstilles.

I internt notat fra innkjøpssjef oversendt til personalsjef 16.08.13 redegjorde innkjøpssjef for saken og pekte på flere faktafeil i fremstillingen fra etatssjef BE den 11.08.2013, herunder at bygg og eiendom ikke hadde kunnskap om rammeavtalen som etatssjef BE hadde vært med på å fremforhandle. I notatet fremheves også:

“Gjennom anvisning av faktura påhviler det anviser å forsikre seg om at kjøp/faktura kommer fra leverandør med kommunal avtale, eller som resultat av et kjøp med bakgrunn i en konkurranse i markedet.”

I e-post 16.08.13 fra kommunalsjef RTD til etatssjef BE fremholdt kommunalsjef RTD:

“Etter en tid i tenkeboksen har jeg konkludert med at den/ de som har brutt lovverket om offentlige anskaffelser bør få en skriftlig tilbakemelding tilpasset alvorlighetsgraden til den enkelte. Den eller de som har ansvaret for mesteparten av avviket bør få en skriftlig advarsel.”

Etatssjef BE besvarte samme kveld at etatssjef BE syntes kommunalsjef RTD forhastet seg i saken, og at man avventet tiltak til man hadde bedre oversikt over hele sakskomplekset. Etatssjef BE viste til fremdrift i trusselsaken, blant annet samtale med K5 samme dag. Kommunalsjef RTD besvarte at kommunalsjef RTD var enig hva gjaldt trusselsaken, men at innkjøpsdelen var ferdig kartlagt. 18.08.13 besvarte etatssjef BE at de jobbet med en oversikt over ansvarlig person for hvert av oppdragene til arkitekt X. 19.08.13 sendte avdelingssjef2 e-post med oversikt til etatssjef BE over hvem som hadde ansvaret for oppdrag til arkitekt X i 2012 og 2013. K2, K4, K1 og K3 ble pekt ut. Avdelingssjef2 opplyste at avdelingssjef1 hadde vært kjent med praksisen i sin avdeling, men ikke omfanget. Etatssjef BE videresendte e-posten til kommunalsjef RTD 20.08.13, og pekte på K2 som hovedansvarlig. Ingen av e-postene pekte på hvem som har vært ansvarlig for anvisning av fakturaene. Etatssjef BE ønsket *“å tygge noe mer på dette”* før tiltak ble satt inn.

I notat av 20.08.13 fra etatssjef BE til kommunalsjef RTD, oversendt som tilbakemelding til varslingsutvalget 03.09.13, fremgår at undersøkelsene knyttet til varsel om trusler var påbegynt av ledelsen i bygg og eiendom sammen med personalrådgiver1. Det ble vist til at saken var alvorlig, og det ble bedt om fristutsettelse til 13.09.13.

V3 oversendte den etterspurte e-posten fra K5 til personalsjef 26.08.13. V3 opplyste i e-posten at V3 var tilbake i jobb samme dag.

Til PwC har avdelingssjef2 forklart at etatssjef BE ønsket at avdelingssjef2 skulle vurdere arbeidsrettslige tilnærminger mot K2 på bakgrunn av K2s innkjøpspraksis. Dette ønsket ikke avdelingssjef2 å gjøre før etter å ha samrådd seg med personalsjef, da avdelingssjef2 nylig hadde tiltrådt stillingen og ikke hadde tilstrekkelig oversikt over sakskomplekset. Ifølge avdelingssjef2 frarådet personalsjef sterkt en slik tilnærming, og mente at kommunalsjef RTD kunne be om bistand når saken var ferdigbehandlet i varslingsutvalget. I e-post 27.08.13 fra avdelingssjef2 til etatssjef BE redegjorde avdelingssjef2 for samtalen med personalsjef om reaksjon mot K2 for brudd på innkjøpsreglementet, og opplyste at et møte med K2 ikke kunne la seg gjennomføre før saken var avsluttet i varslingsutvalget, og at kommunalsjef RTD deretter kunne be om bistand fra personalavdelingen. Etatssjef BE videresendte samme dag e-posten til kommunalsjef RTD, og kommenterte at når personalsjef *“ber om at evt. personalmessige konsekvenser må avvente til varslingsutvalget har behandlet saken, bør dette vektlegges”*. Etatssjef BE informerte om at V3 var tilbake på jobb og at de skulle ha en samtale om trusselsaken fk. mandag før K2 ble konfrontert.

Den 28.08.13 var det ledersamling i RTD på Hankø Fjordhotel med virksomhetsledere og personalsjef til stede. I etterkant av ledersamlingen varslet V2 09.09.13 om at kommunalsjef RTD hadde anonymisert og diskutert V3' sin todelte varslings i juni 2013 som et case i plenum. V2 påpekte blant annet at flere av virksomhetslederne kunne identifisere de involverte til tross for anonymiseringen. V2 trakk frem at kommunalsjef RTD hadde uttrykt at kommunalsjef RTD ønsket å reagere med tiltak overfor involverte uavhengig av hva personalsjef mente.

I e-post 01.10.13 innkalte etatssjef BE K2 til møte 04.10.13. Etatssjef BE viser til at varslingsutvalget har mottatt en varslings der K2 er omtalt, og at det er behov for møte for å *“få klarlagt flest mulig aspekter rundt denne saken”*. I møtet 04.10.13 konfronterte etatssjef BE K2 med påstandene i trusselsaken. Av møtereferat fremgår at K2 stilte seg uforstående til at K2 skulle ha fremsatt trusler.

I intervju med PwC har K5 forklart at K5 fikk en *“verbal overhøving”* av etatssjef BE fordi K5 *“under intervjuet ikke sto for det K5 hadde sagt under sommerfesten”*, men at K5 ikke kunne det da K5 ikke husket hva som var blitt sagt.

I e-post 08.10.13 oversendte etatssjef BE sluttrapport og møtereferat i trusselsaken til kommunalsjef RTD, som etatssjef BE ber kommunalsjef RTD oversende personalsjef for å få saken lagt død. Etatssjef BE opplyste at personalrådgiver1 ikke hadde ønsket å delta på møtet med K2. I den vedlagte sluttrapporten oppsummeres at det ikke har vært mulig å dokumentere påstandene i varslingsen, da K5 ikke husket og K2 benektet forholdet. Revidert møtereferat ble sendt K2 og deretter personalsjef 09.10.13.

I brev av 17.10.13 underrettet varslingsutvalget V3 om at V3s varsel fra juni 2013 var blitt avsluttet, og at undersøkelser hadde vist at det var forekommet klart brudd på innkjøpsreglementet. Korrigerende tiltak var iverksatt. Hva gjaldt trusler fra kollega hadde ikke undersøkelser evnet å avdekke hva som hadde skjedd. Det

ble vist til at siden dette var en konflikt mellom arbeidskolleger måtte den løses på arbeidsplassen i henhold til rutine for konflikthåndtering, og at V3 kunne henvende seg til etatssjef BE dersom V3 skulle oppleve noe liknende igjen. Saken ble sendt til informasjon til kommunalsjef RTD i brev av 18.10.13 fra varslingsutvalget v/personalsjef. Vedleggene som vises til i brevet, herunder sluttrapport fra undersøkelsene fra etatssjef BE, finnes ikke i ePhorte. Personalsjef har forklart at personalsjef ikke har kopier av disse.

I perioden fra 29.10.13 til 31.10.13 meldte V3 seks avviki i avvikssystemet, hvorav to gikk direkte til avdelingssjef1 og to til kommunalsjef RTD, for deretter kort tid å bli henvist til avdelingssjef1 og deretter 24.11.14 til konstituert avdelingssjef. En avviksmelding gikk direkte til fagsjef barnehage og dreide seg om *"Avvik til forskrifter og normer"* der V3 påpekte at arkitekt hadde funnet store avvik fra forskrift om miljørettet helsevern og teknisk forskrift i barnehager på grunn av utvidelser, og at barnehageetaten burde vurdere tiltak. Avviket ble lukket 07.01.14 med at barnehagene skulle vurdere tiltak. Øvrige avvik hadde ulike saksbehandlere, herunder avdelingssjef1 og K1.

12.11.13 meldte V3 om *"Radon Langøyåsen barnehage"*. Avviket ble behandlet av avdelingssjef1.

19.11.13 varslet V3 til varslingsutvalget v/personalsjef om fortsatt ulovlig bruk av arkitekt X til tross for klar instruks fra kommunalsjef. V3 bemerket i avviket å ha spurt etatssjef BE om den fortsatte bruken *"og fikk da en overhøving."* I en senere redegjørelse har V3 også beskrevet at etatssjef BE ble *"rasende og skjelte meg ut"* da V3 tok opp den fortsatte bruken med etatssjef BE denne dagen. Personalsjef har i brev av 09.10.14 til kommunalsjef RTD beskrevet hendelsesforløpet slik:

"[V3] tok opp med [etatssjef BE] at misligheter knyttet til bruk av [arkitekt X] fortsatte i bygg og anlegg 18.11.2013. [V3] gikk inn på [etatssjef BE]s kontor med helt nye tegninger av Leie barnehage laget av [arkitekt X], og spurte om det betød at [arkitekt X] fortsatt ble benyttet. [V3] fikk da beskjed om at [etatssjef BE] ikke ville snakke med [V3] om dette. [Etatssjef BE] fremsto etter [V3]s oppfatning som aggressiv og skremmende. [V3] sier i sitt brev til varslingsutvalget at [etatssjef BE] var godt kjent med at ulovlig bruk av [arkitekt X] fortsatte til tross for at det var avklart at alle slike ulovlige oppdrag ikke skulle fortsette."

I e-post 21.11.13 skrev etatssjef BE til kommunalsjef RTD om V3, i forbindelse med et forslag om å være prosjektleder for eiendomsstrategi, følgende:

"Det betyr da at jeg må ta grep mht [V3]s adferd som forvalter både internt og mot våre "kunder"."

Kommunalsjef RTD besvarte samme dag med:

"Jeg ønsker deg uansett lykke til med en krevende dialog, og har du behov for en diskusjonspartner, er det bare å ta kontakt."

26.11.13 meldte V3 avvik om *"Manglende ansvarsfordeling/funksjonskontrakter veiforvaltning og grøntanleggforvaltning"* til avdelingssjef1 som 24.11.14 overførte avviket til konstituert avdelingssjef. Avviket ble lukket samme dag, 24.11.14.

V3 orienterte kommunalsjef RTD muntlig om fortsatt bruk av arkitekt X den 27.11.13, da V3 så at bruken av arkitekt X var *"svært omfattende"*. Ifølge V3 ble kommunalsjef RTD sint, og lurte på hvorfor V3 ikke gikk direkte til etatssjef BE. V3 orienterte om at V3 hadde forsøkt. Kommunalsjef RTD tok med seg V3 og avdelingssjef2 til etatssjef BE og ba om en forklaring fra etatssjef BE, som hevdet det dreide seg om to prosjekter som arkitekten hadde fått lov til å avslutte. V3 redegjorde for at det ikke stemte. Kommunalsjef RTD beordret at bruken skulle opphøre. Etatssjef BE har i intervju med PwC uttalt at håndteringen til kommunalsjef RTD hvor et slikt møte ble tatt på sparket var *"kritikkverdig"*. Avdelingssjef2 har til PwC uttrykt at det var *"lite klokt av kommunalsjef å ta med V3 og konfrontere etatssjef BE og meg med V3s varsel"*. I forbindelse med kontradiksjonen til rapportens faktadel, har kommunalsjef RTD uttalt at *"det var naturlig å få løst opp problemstillingen der og da med de som naturlig var involvert. Kommunalsjef RTD anså dette nødvendig og forsvarlig. Resultatet ble også håndtert umiddelbart ved at alle oppdrag ble terminert."* I e-post 27.11.13 fra avdelingssjef2 til K2 viste avdelingssjef2 til samtale i dag og presiserte at *"alle oppdrag hvor arkitekt X er utførende umiddelbart skal termineres"*.

Dagen etter sendte avdelingssjef2 e-post 28.11.13 til kommunalsjef RTD, etatssjef BE, K2 og V3 der avdelingssjef2 informerte om at alle prosjekter med arkitekt X skulle avsluttes med umiddelbar virkning. K2 er medarbeideren som V3 hadde varslet om at fortsatt brukte arkitekt X. Avdelingssjef2 har i notat til ØKR av 08.03.15 redegjort for bakgrunnen for at e-posten ble sendt:

“ØKR kritiserer at denne eposten (28. november) ble sendt både til varsler og innvarslet, men legger til grunn at det var en ubetenksomhet. Jeg beklager meget sterkt dersom denne eposten førte til at varsler ble outet, og det var overhode ikke min intensjon. På den annen side var jeg ukjent med at det var innlevert en ny varsling den 19. november. Som omtalt av ØKR ble [etatssjef BE] og jeg konfrontert av [kommunalsjef RTD], som sammen med varsler oppsøkte oss og ba om en forklaring. Jeg oppfattet situasjonen slik at varsler hadde fremsatt en ordinær klage i linjen på min prosjektleder, og sett på den bakgrunn fremstod det som naturlig å sende eposten.”

K5 har i intervju med PwC forklart at K2 ble kjent med *“at [V3] hadde varslet og ble sint”*.

I e-post av 04.12.13 etterspurte avdelingssjef2 svar fra etatssjef BE på om arkitekt X ble brukt i nye prosjekter, da personal ønsket informasjon. Etatssjef BE besvarte at det ikke var igangsatt nye prosjekter, og videresendte e-posten til kommunalsjef RTD med følgende kommentar:

“Er det en ny varsling på gang? Kan du sjekke dette med personalsjef i morgen eller skal jeg gjøre det? Vi må få stoppet denne galskapen nå.”

Kommunalsjef RTD svarte dagen etter at kommunalsjef RTD ikke var kjent med at det forelå en ny varslingssak og ba etatssjef BE sjekke med personalsjef.

Den 05.12.13 lukket personalsjef varslingen av 19.11.13 med følgende vurdering:

“Saken viste seg å være en misforståelse. Handlet om samme avviket som sendt tidligere.”

Den delen av varselet fra V3 som omhandlet etatssjef BEs oppførsel overfor V3 ble ikke fulgt opp av varslingsutvalget. Det fremgår i brev av 09.10.14 fra personalsjef at en redegjørelse fra etatssjef BE dannet personalsjefs grunnlag for å lukke saken:

“19.11.13 sendte varsleren et nytt varsel til varslingsutvalget om fortsatt bruk av [arkitekt X]. Spørsmålet om dette ble tatt opp med [etatssjef BE] på telefon. [Etatssjef BE] svarte benektende på dette. Undertegnede oppfattet da varselet som en misforståelse og at det handlet om påbegynte men ikke avsluttede saker slik det ble redegjort for til varslingsutvalget ved forrige sak. [Avdelingssjef2] sendte også ut en epost 28.november hvor [avdelingssjef2] redegjør for at sluttfasen knyttet til [arkitekt X]’ arbeid hadde tatt lenger tid enn forutsatt. Denne eposten gikk også til varsleren.”

I e-post av 09.12.13 fra etatssjef BE til kommunalsjef RTD med overskrift *“Re: Varsling”* fremgår:

“Dersom vi skal få til en samtale med vedk. før jul er eneste mulighet torsdag denne uken etter AMU kl. 12.30. I såfall bør du sende en formell innkalling?”

Kommunalsjef RTD svarte at kommunalsjef RTD skulle se på det samme kveld. *“Torsdag denne uken”* er 12.12.13. Det er ikke dokumentert at det ble sendt noen innkalling. Kommunalsjef RTD har i intervju med PwC forklart at det var *“ingen formell innkalling, ingen agenda eller lignende for samtalen”*. Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at etatssjef BE mener det er kritikkverdig at kommunalsjef RTD ikke sendte møteinnkallelse *“når man skal ta opp en sak om hvorfor [V3] varslet istedenfor å gå i linja”*.

12.12.13 ba kommunalsjef RTD om en prat med V3, ifølge kommunalsjef RTD fordi kommunalsjef RTD pratet med etatssjef BE og *“[V3] kom forbi”*. Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at *“innkallingen fra [kommunalsjef RTD] foregikk muntlig hvor [V3] ble hentet på kontoret”*. Alle tre deltok på møtet. Tema for møtet var hvorfor V3 hadde varslet fremfor å gå i linjen.

2.3.3 2014

03.04.14 meldte V3 avvik som følge av at lønssamtale ikke var blitt avholdt. Stabsleder RTD avviste avviket 24.04.14 *"på formelt grunnlag"*, med henvisning at ikke forelå grunn til å definere avvik, samt at lønssamtale var blitt gjennomført.

09.04.14 varslet V3 om *"Gjengjeldelse fra arbeidsgiver"* som følge av møtet 12.12.13. Personalsjef vurderte alvorlighetsgrad som *"mindre alvorlig"*, faktisk utfall som *"Mindre"* og sannsynlighet for gjentakelse ble av personalsjef vurdert til *"lite sannsynlig"*. Avviket ble lukket av personalsjef 11.06.14, ved at saken ble overført til behandling i ePhorte sammen med tidligere varslings sak. Redegjørelsen fra V3 om gjengjeldelse i møtet 12.12.13 med kommunalsjef RTD og etatssjef BE ble journalført 08.05.14. Her beskrev V3 at V3 opplevde møtet ubehagelig og truende, og at det var en stor belastning å bli konfrontert av begge. Etatssjef BE hadde vært synlig aggressiv og sint over at V3 hadde varslet, og blitt stoppet to ganger av kommunalsjef RTD. V3 oppfattet kommunalsjef RTD dithen at kommunalsjef RTD mente V3 var ute etter *"å ta"* etatssjef BE, hvilket V3 avkreftet i møtet. V3 redegjør deretter for at V3 oppfattet dette møtet som *"en trussel, advarsel og en strekk"*. V3 påpekte videre:

"Hele møtet handlet om mine hensikter og ikke om mislighetene jeg varslet om. Jeg fikk inntrykk av at min varslings, og varslings generelt, var sterkt uønsket og kritikkverdig. Jeg følte at de under hele møtet uttrykte tvil til mine intensjoner og gode hensikter med varselet....Særlig [etatssjef BE]s aggressive nærvær var truende og en påkjenning. Dette spesielt siden det var [etatssjef BE], og [etatssjef BE]s overhøying, jeg hadde varslet om."

Til slutt bemerket V3:

"Møtet dreide seg kun om hvorfor jeg hadde varslet. Etter min mening er dette irrelevant tatt i betraktning de tunge mislighetene i denne saken. Det bør være innlysende at mine hensikter var de beste, og at det ville være uetisk og ulovlig å ikke varsle om så alvorlige forhold. Videre finner jeg også møtet insinuerende og forulempende. Etter min mening er dette gjengjeldelse, og i strid med AML §2-5 pkt 1."

I notat 12.05.14 fra leder for varslingsutvalget vurderte leder at forholdet befant seg i tvilssonen av hva som er ulovlig gjengjeldelse, men at det nok i utgangspunktet ikke var ulovlig. Leder for varslingsutvalget tilføyde:

"Opplevelsen av trakassering må likevel undersøkes og vurderes før konklusjon trekkes."

I brev 14.05.14 fra varslingsutvalget ble varselet om gjengjeldelse oversendt kommunalsjef RTD med frist for tilbakemelding innen 28.05.14.

I e-post 19.05.14 sendte etatssjef BE sine kommentarer til kommunalsjef RTD forut for deres møte 22.05.14 vedrørende varslings, der etatssjef BE selv ikke oppfattet seg som rasende eller aggressiv i møte med V3, og viste til at kommunalsjef RTD hadde forklart *"på en klar og tydelig måte blant annet hvilke ansvar og plikter som en ansatt og spesielt tillitsvalgt har"* overfor V3. Bearbeidet utkast til tilsvaret ble sendt fra kommunalsjef RTD til etatssjef BE 22.05.14, fra etatssjef BE til kommunalsjef RTD 26.05.14, fra kommunalsjef RTD til etatssjef BE 27.05.14 *"etter samtale med personalsjef"* og fra etatssjef BE til kommunalsjef RTD 28.05.14. I tilsvaret som ble oversendt varslingsutvalget 28.05.14 fra kommunalsjef RTD og etatssjef BE redegjorde de for at møtet 12.12.13 var *"å betrakte som en ordinær oppfølgingssamtale mellom ledere og den aktuelle varsleren, med hensikt å forbedre rutiner og kvalitetssikring i organisasjonen"* og tok *"sterk avstand fra påstanden om trussel, advarsel og at dette skulle være en gjengjeldelse for at det var blitt levert et varsel om uregelmessig innkjøp."* De bemerket også at møtet riktignok *"kun omhandlet hvorfor varselet var blitt sendt. Hensikten var imidlertid å få en forståelse om hvorfor ikke linjeledelsen, og kommunens kvalitetssystem først var blitt benyttet, og gjennom samtalen skaffe kunnskap med formål å forbedre våre rutiner."* Hva gjaldt etatssjef BE opptreden, fremgår det av tilsvaret at etatssjef BE ikke kjenner seg igjen i varslers beskrivelse, men at etatssjef BE *"kan bekrefte at [etatssjef BE] gjennom kroppsspråk og bryske kommentarer i møtet tydelig kommuniserte sitt syn på denne saken."*

Den 28.05.14 ble Personalmappe-Personalsak-V3, sak 20xx/xxxxx, opprettet. Kommunalsjef RTD ble oppnevnt som saksansvarlig.

I brev 05.06.14 til V3 opplyste Varslingsutvalget om at det omvarslede forhold ikke var gjengjeldelse i *"henhold til forarbeidene til lov om forbud"*, idet V3 ikke var ilagt en reaksjon i form av advarsel, irettesettelse eller oppsigelse. Varslingsutvalget uttalte også at det ikke var *"noe galt i det at arbeidsgiver tar opp tema eller setter spørsmålsteget ved om denne meldingen kunne vært håndtert på en annen måte."*

12.06.14 meldte V3 to likelydende avvik til etatssjef BE og avdelingssjef1, begge på *"Manglende prosedyrer på bestilling av investeringsprosjekter og brudd på muntlig avtale"*. Avviket ble overført til konstituert avdelingssjef 24.11.14.

V3 påklaget Varslingsutvalgets avgjørelse av 05.06.13 til Sivilombudsmannen, som i brev 03.07.14 henviste saken tilbake til varslingsutvalget for retting av egne feil, da flere av V3's anførsler ikke var blitt behandlet, slik som rett til tilsvarende eller klagerett på utvalgets avgjørelse.

Den 05.07.14 tok V3 kontakt med varslingsutvalget for å følge opp kommentarene fra Sivilombudsmannen. 09.07.14 besvarte varslingsutvalget Sivilombudsmannen, og hevdet at saken ikke var ferdigbehandlet, *"i det ingen beslutninger kan ses truffet og ingen parter har fått noen melding om at saken er løst/lukket."* Samme dag oversendte varslingsutvalget ved personalsjef brev til V3 der V3 ble gitt anledning til å kommentere kommunalsjef RTDs redegjørelse. Leder for varslingsutvalget ba deretter V3 om det samme i e-post 05.08.14.

V3 besvarte e-posten fra leder for varslingsutvalget 06.08.14 med kommentarer til varslingssekretariatets saksbehandling. V3 påpekte der:

"For ett år siden varslet jeg om trusler fra en kollega. Dette ble behandlet av varslingsutvalget. Varslingsutvalget valgte deretter å sende dette over til [kommunalsjef RTD] som kompetent person for videre behandling."

[Kommunalsjef RTD] har selv fortalt meg at [kommunalsjef RTD] valgte å bruke denne varslingssaken som et "case" og en gruppeoppgave i sin ledersamling på Hankø på ettersommeren i fjor. I denne ledergruppen er det en [person] som vedkommende jeg varslet om er "svært fortrolig" med. Det er derfor sannsynlig at vedkommende jeg varslet om ble gjort kjent med dette etter ledersamlingen. Dette er svært betenkelig både i forhold til utredning av saken og de involvertes rettssikkerhet. Jeg har derfor grunn til å betvile habilitet og objektivitet i [kommunalsjef RTD]s videre behandling av mitt første varsel. Siden dette er opplysninger av "delikat" natur, så nevner jeg dette foreløpig kun til deg i fortrolighet.

Jeg synes det er svært betenkelig i seg selv at min varsling nærmest blir underholdning på en ledersamling. Det er ikke bare slik at jo større gruppe som behandler et varsel, jo større sannsynlighet er det at organet ikke lenger er habilt. Det er i tillegg slik at varselet nok også er i grenseland juridisk når det gjelder taushetsbelagt informasjon. Dette burde vært vurdert av varslingsutvalget før man sendte saken videre."

25.08.14 fastholdt V3 i sine kommentarer til kommunalsjef RTDs tilsvarende at V3 var blitt utsatt for gjengjeldelse, og at konfrontasjonen på grunn av form og innhold var ulovlig *"ugunstig behandling og uformelle sanksjoner"* som omfattes av gjengjeldelsesbegrepet. V3 påpekte videre at V3 mente at *"linjeledelsens dårlige behandling av meg som varslende har vært systematisk og dermed trakasserende"*, og underbygget påstanden med tre eksempler der V3 har blitt *"outet"* av ledelsen uten å ha samtykket; kommunalsjef RTDs bruk av varselet som case på Hankø, kommunalsjef RTDs umiddelbare konfrontasjon med etatssjef BE da V3 27.11.13 fortalte om fortsatt bruk av arkitekt X og avdelingssjef2s utsendelse av e-post 28.11.13 som medførte at K2 ble kjent med at V3 hadde varslet og fortalte det til V3s kollegaer. V3 påpekte også at:

"episodene har ikke bare vært belastende da de pågikk, men senere har vært stigmatiserende og en betydelig belastning for meg i hverdagen. Det jeg frykter mest er utestenging og utfrysning fra mine kolleger, og det mener jeg linjeledelsens håndtering av varselet har medført. Jeg føler at jeg har blitt stigmatisert, og merker godt i hverdagen at hverken min [avdelingssjef1] eller mine kolleger tør å være fortrolige med meg. Viktige diskusjoner om hvordan vi skal arbeide og organisere oss blir tatt uten at jeg er tilstede, selv om jeg har bedt om ved flere anledninger om viktige diskusjoner tas på det ukentlige avdelingsmøtet. Jeg opplever dette som en straff.

Jeg antar at det har vært en personalmessig håndtering av [K2] etter varslingen, men fortsatt må jeg forholde meg til [K2] i hverdagen. Flere av mine nærmeste kolleger har et nært vennskskapsforhold til [K2], og jeg har både overhørt selv, og fått høre av min kollega [K5], at [K2] baksnakker meg med mine kolleger. [K2] er også prosjektleder på de mindre prosjektene vi har på byggene våre, og dypt involvert i vårt arbeid. [K2] nekter å forholde seg til meg, noe som vanskeliggjør mitt arbeid. Dette har gitt seg utslag i at det er igangsatt prosjekter på byggene som jeg forvalter, som jeg er totalt ukjent med. Linjeledelsen er tilsynelatende komfortable med at [K2]s raseri både i konfliktsaken, som pågikk på virksomheten i flere år og som jeg frontet som tillitsvalgt, og nå etter at jeg varslet i hovedsak er rettet mot meg. Dette er en stor påkjenning for meg i hverdagen. Jeg har forsøkt å ta dette opp med min [avdelingssjef1], men dette blir ikke håndtert. Linjeledelsen viser ingen evne eller vilje til å forstå dette. Dette opplever jeg også som en straff for at jeg varslet.

Jeg reagerer videre på det totale fravær av omsorg, både fra varslingsutvalget og linjeledelsen. Det har ikke vært kontakt med meg hverken fra varslingsutvalget eller linjeledelsen med omsorg for hvordan jeg har hatt det etter å ha blitt utsatt for trusler eller gjengjeldelse. Ingen har drøftet med meg om hvordan jeg skal ivaretas når varslene er behandlet eller gjort kjent av [K2] og blant mine kolleger. Jeg opplever også dette som en straff og et sterkt signal om at varslere er uønsket. Jeg forstår at det er vanskelig å holde en varsler anonym, men dette må være en ambisjon. Som et minimum må man drøfte med varslere grad av anonymitet. Hvis anonymitet ikke er mulig må man lage en plan for hvordan man tar vare på varslere, med særlig fokus på å hindre utfrysning og utestenging. Dette har ikke vært tema i min sak."

I august oppsto behov for konstitusjon for avdelingssjef1 i en periode. I drøftingsmøte 26.08.14 ble konstitusjon som avdelingsleder tatt opp. På møtet deltok tillitsvalgte, herunder V3, etatssjef BE, avdelingssjef1 og en administrasjonsansatt. Saken var ikke varslet på forhånd. Det foreligger ikke offisielt referat fra møtet, men administrasjonen har skrevet et internt referat der det fremgår at:

"Etter en total vurdering av kvalifikasjoner og egnethet ønsket tilsettingsmyndighet å konstituere [K1]. Tillitsvalgte [fagforbund X] ga uttrykk for [K1]s bakgrunn var dataingeniør, mens Avdelingssjefsstillingen var sett opp mot byggeteknisk bakgrunn. Tilsettingsmyndighet gjentok at [etatssjef BE] ønsket å konstituere [K1] etter en total vurdering. [Fagforbund X] sa seg uenig i saksbehandlingen og avdelingssjef1 skulle sjekke ut tilsettingsmyndighet sentralt."

Etatssjef BE var tilsettingsmyndighet i saken.

Dagen etter, 26.08.14, varslet V3 om at V3 opplevde seg utsatt for ytterligere gjengjeldelse ved å ha blitt forbigått i ansettelsesprosess. V3 ba om at varslingen ble tatt med i varslingsaken. I varselet fremgår:

"Det var ikke sendt ut noe informasjon i forkant av møtet, men jeg kjente løselig til at man ønsket å drøfte tilsetting av to forvalterstillinger, samt en drøfting om hvordan man skal løse [avdelingssjef1]s sykefravær.

Det vanlige i slike drøftingsmøter er at man drøfter kriterier og prosess. [Etatssjef BE] startet derimot møtet med å fortelle at [etatssjef BE] ønsket å rykke opp min kollega [K1] til avdelingssjef1. [Etatssjef BE] ønsket vår tilbakemelding på dette. Det ble noe diskusjon rundt dette, og jeg og [annen tillitsvalgt] hadde innvendinger. Vi sa at det er sannsynlig at dette opprykket er i strid med hovedtariffavtalen, og da spesielt §2.2.

Det viste seg at [etatssjef BE] har spurt alle mine kolleger om de ønsker denne stillingen. Jeg er ikke spurt. [K1] har takket ja. På spørsmål fra [annen tillitsvalgt] om alle aktuelle kandidater er vurdert svarte [etatssjef BE] ja. [Annen tillitsvalgt] spurte videre om det kunne være slik at det var kvalifiserte kandidater på avdelingen som ikke var blitt spurt. Til dette svarte [etatssjef BE] at alle kvalifiserte kandidater var spurt. På spørsmål om [K1] var den beste kandidaten etter kriteriene i HTA §2.2, så svarte [etatssjef BE] bekreftende.

Det ble ikke enighet om tilsetting av [K1]. [Etatssjef BE] ble da synlig irritert og sa at [etatssjef BE] måtte undersøke saken nærmere. Dette punktet ble avsluttet og vi vil bli innkalt til ny drøfting om denne stillingen senere.

På formålsbygg er vi fem forvaltere/overingeniører og en avdelingssjef. En av [kollegaene] har sagt opp, og slutter denne uken."

V3 fremhevet at V3 mente seg bedre kvalifisert til konstitusjonen, og påpekte:

"Jeg mener denne fremgangsmåten og den aktive forbigåelsen av meg er gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5. Der heter det blant annet at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiver sannsynliggjør noe annet.

...
Jeg mener meg i dag utsatt for en formell sanksjon som beskrevet over. [Etatssjef BE] holder meg aktivt utenfor en prosess som innebærer mulighet for opprykk og høyere lønn. Jeg ser dette i direkte relasjon til at jeg har varslet om misligheter og gjengjeldelse som begge involverer [etatssjef BE], jf. Pågående gjengjeldelsesak.

Et annet aspekt ved dette er selvfølgelig at mine kolleger nå anklager meg for at [K1] ikke har fått jobben, jeg viser da til min redegjørelse om arbeidsmiljø og utfrysning i mitt tilsvaret datert 25.08.2014. Arbeidsgivers håndtering av denne saken vil stigmatisere meg ytterligere blant mine kolleger."

Avdelingssjef1 har i intervju med PwC forklart at K4 først ble spurt da K4 "var den eldste og hadde lengst ansiennitet". Da K4 takket nei spurte etatssjef BE og avdelingssjef1 om K1 ønsket konstitusjonen. Avdelingssjef1 utdypet at "årsaken til at V3 ikke ble tenkt på var at V3 var interessert i å jobbe redusert", og at V3 "ga uttrykk for at V3 ikke var interessert i lederroller". Avdelingssjef1 tenkte nå at "det var feil at V3 ikke ble spurt". Avdelingssjef1 forklarte også at det kan nok diskuteres om K1 var mer egnet, og "om man ser på utdannelsen deres, var [V3] sin utdanning antagelig vel så god som [K1] sin", slik at det var "helheten der og da som ble avgjørende". Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at V3 sin reduserte stilling ikke var et tema, da "vurderingen var en ren egnethetsvurdering". Etatssjef BE benektet at det hadde noe med V3 sine tidligere varslinger å gjøre.

K4 har i intervju med PwC forklart at flere reagerte på at K1 ble spurt om å ta konstitusjonen, da K1 ikke hadde noen bygningsfaglig utdanning [redacted] Videre utdypet K4:

"Jeg syns [etatssjef BE] burde tatt en prat med [V3] før [etatssjef BE] plukket ut en. Sånn sett var dette dårlig håndtert fra ledelsen - for [V3] burde fått spørsmålet. Men jeg tror grunnen til at [V3] ikke fikk det også kan være at [V3] ikke jobbet fullt. Sammen med de tidligere varslingssakene som sikkert også talte mot [V3]. Men [V3] var faglig kvalifisert til jobben, selv om jeg er usikker på om [V3] var egnet."

V3 leverte egenmelding for sykefravær fra 01-04.09.14.

I september 2014 påbegynte ØKR sine undersøkelser i RTD i forbindelse med at kontrollutvalget hadde bedt ØKR om å undersøke praksis knyttet til avvikshåndtering, varslingshåndtering, varslervern, utbyggingsavtaler, anleggsbidragsavtaler, bruk av rammeavtaleleverandører, fakturakontroll og fokus på etiske retningslinjer.

I møtereferat fra Ledermøte 04.09.14 i Bygg og Eiendom (datert 26.09.14) fremgår under punkt 13/14 "Personal" at "Vi har fått tilbakemelding vedrørende rekrutteringsprosessen. Vi kan fortsette som planlagt. [K1] innstilles som konstituert leder til avdelingsleder tilbake i 100 %." Samme dag ble arbeidskontrakten med K1 signert og K1 ble innsatt som konstituert avdelingssjef. I e-post 04.09.14 informerte etatssjef BE avdelingen om at K1 hadde blitt konstituert som leder for forvaltningsavdelingen, foreløpig ut januar 2015.. Kommunsjef RTD har i intervju med PwC forklart at kommunsjef RTD "ikke på noe tidspunkt var involvert i konstituering av vikar for avdelingssjef1. [Kommunsjef RTD] ble orientert i etterkant av [etatssjef BE], om resultatet."

PwC har bedt om dokumentasjonen som foreligger knyttet til konstitusjonen. I e-post av 15.12.17 ba internrevisor personalkonsulenten om dokumentasjon for oversendelse til PwC. Personalkonsulenten besvarte e-posten samme dag, og opplyste at de ikke kunne finne noen dokumentasjon på konstitusjonen utover K1s arbeidsavtale og et møtereferat i bygg og eiendom. Personalkonsulenten skriver videre:

“Ved en konstituering vil det ikke finnes en utlysningstekst, innstilling og søkerliste, men det vi gjerne skulle ha sett i saken er referatet fra drøftingsmøtet med tillitsvalgte, et notat om begrunnelse for konstituering og vurdering av valg av kandidat.”

V3 var innvilget redusert arbeidstid som følge av omsorgsforpliktelser frem til 30.09.14. Den 08.09.14 søkte V3 om redusert arbeidstid til konstituert avdelingssjef for perioden 01.10.14 til 30.09.15. Den 25.09.14 fikk V3 innvilget sin søknad om redusert arbeidstid med virkning fra 01.10.14 til 30.09.15.

Den 09.09.14 sendte V3 per e-post klage over diskriminering ved ansettelse til likestillingsombudet. Samme dag meldte V3 også avvik til avdelingssjef2 om *“Mulig brudd på diverse lovverk Kongsten barnehage”*.

Den 10.09.14 besvarte personalsjef e-post fra V3 av 05.07.14, og 25.09.14 besvarte leder for varslingsutvalget på den samme e-posten fra V3, til tross for at begge hadde besvart denne tidligere.

16.09.14 meldte V3 to avvik til avdelingssjef2 knyttet til brudd på prosedyrer/organisering i Smertulia barnehage og Leie barnehage. I e-post 16.09.14 fra avdelingssjef2 til V3 med kopi til konstituert avdelingssjef og etatssjef BE, berømmet avdelingssjef2 V3 for å registrerte avvik som de tidligere hadde diskutert i avvikssystemet, og påpekte at det var en god måte å registrere brudd på rutiner mv.

03.10.14 sendte fagsjef barnehage avviksmelding om *“uønsket adferd”* hos byggforvalter, under kategorien *“mobbing/trakassering/rasisme”*. Etatssjef BE er angitt som tiltaksansvarlig. Ifølge fagsjef barnehage hadde fagsjef barnehage på forhånd diskutert problemstillingen med etatssjef BE og egen leder kommunalsjef UO. Følgende beskrivelse ble gitt:

“Ved flere anledninger opplever fagsjef barnehage at faglig kompetanse angående godkjenning av barnehager blir trukket i tvil. Spørsmål om egnet kompetanse har blitt trukket i tvil foran både eksterne og interne møtedeltagere. Synspunktene er skriftliggjort i avvikssystemet og E-post. Flere barnehager har rapportert at vedkommende [stilling] har stilt spørsmål ved godkjenning av barnehager etter barnehageloven spesielt i forhold til oppholdsareal. Dette har ført til at ansatte tror de har for mange barne i barnegruppene. Som ansatt i Fredrikstad oppleves det at man etter å ha godkjent barnehager siden 1998 er det første gang vi opplever at det stilles spørsmål ved vår kompetanse. Bystyret har delegert oppgaven om godkjenning av barnehager etter barnehageloven til fagsjef barnehage, noe som vanligvis gjøres i godt samarbeide med andre tjenesteområder.”

I intervju med PwC har fagsjef barnehage forklart at V3 ikke aksepterte at barnehageetaten hadde fagmyndighet og fagansvar for barnehagene, blant annet om tolkning og vurderinger av hva som var leke- og oppholdsarealer, og viste til at *“Det har vært samarbeid med teknisk avdeling om denne og lignende problemstillinger i mange år, uten noen større innblanding i det faglige - men det opplevde vi nå”*. Avviket gjaldt også måten V3 tok det opp på – med direkte kommunikasjon overfor de ansatte i barnehagene, og ikke i linjen, og at V3 *“ignorerte vår fagmyndighet og fagansvar”*.

På spørsmål fra PwC, svarte fagsjef barnehage at dersom V3 fikk det som V3 ønsket, ville barnehageetaten ikke kunne oppfylle sine plikter når det gjelder å tilby barnehageplasser til alle som har krav på det. Ifølge fagsjef barnehage ville det kostet kommunen mange millioner kroner å rette seg etter gjeldende regelverk. Siden de private barnehagene ikke har samme restriksjoner med hensyn til antall barn som de kommunale barnehagene, ville de private barnehagene kunnet fylle opp med enda flere barn, noe som igjen ville kostet kommunen enda flere millioner kroner.

Konstituert avdelingssjef har i intervju med PwC forklart at avviket kom etter at V3 og konstituert avdelingssjef hadde vært i møte med barnehageetaten. Konstituert avdelingssjef uttaler at barnehageetaten satt med kompetansen til å vurdere det, men at *“teknisk etat er satt til å sørge for at lover og regler følges. Det var det V3 kjempet for.”* Konstituert avdelingssjef mener at misnøyen nok oppsto på grunn av uavklarte roller mellom

V3 og barnehageetaten. Verneombud har i intervju forklart at V3 var opptatt av *"hvordan man politisk kunne jobbe med å få antallet barn i barnehagene til å bli "riktige".* Det er ikke riktig å oppfatte at V3 ønsket å redusere antall barn i barnehagene *"der og da"*.

I e-post 06.10.14 oversendte ØKR oppsummering til konstituert avdelingssjef fra *"dagens samtale"*.

I brev av 09.10.14 stilte varslingsutvalget ved personalsjef kommunalsjef RTD fem konkrete spørsmål knyttet til varslingssaken vedrørende gjengjeldelse i møte 12.12.13 og bruk av varsel som case ved en ledersamling. V3 ble orientert om dette i brev 10.10.14, samt at varslingsutvalget hadde behandlet V3s tilbakemelding i møte 06.10.14. Ut fra brevet synes det ikke som V3s varsel av 26.08.14 om forbigåelse ved konstitusjon er blitt behandlet i møtet.

I e-post 15.10.14 til kommunalsjef RTD besvarte etatssjef BE de fire første spørsmålene ved å henvise til e-post av samme dag fra avdelingssjef2 samt til tilsvaret. Etatssjef BE presiserte at etatssjef BE *"så ingen grunn til å utdype mer enn det som fremgår i disse dokumentene"*. I e-post 16.10.14 ba kommunalsjef RTD om at etatssjef BE systematiserte svarene, hvilket etatssjef BE gjorde samme dag. Kommunalsjef RTD og etatssjef BE besvarte deretter spørsmålene i e-post til personalsjef 20.10.14:

1. Spørsmål: Varslingsutvalget spør om alle oppdrag knyttet til [arkitekt X] nå er avsluttet

Svar: [Arkitekt X] er ikke på nåværende tidspunkt engasjert av Fredrikstad kommune. Derimot er [Arkitekt X] leverandør til to av kommunens kontraktsparter i to pågående byggeprosjekter, rehabilitering av lokaler for Fredrikstad internasjonale skole, FRIS, og Smertulia barnehage. Etter vår vurdering foreligger det ingen saklig grunn til å nekte våre kontraktsparter å benytte [Arkitekt X] som underleverandør på disse prosjektene.

2. Spørsmål: Var det gjort nye avtaler med denne arkitekten etter at den første varslingssaken ble sendt?

Svar: [Avdelingssjef2] tiltrådte stillingen 1. juni 2013. I august 2013 ble [avdelingssjef2] kjent med at [arkitekt X] var engasjert av Fredrikstad kommune i en del prosjekter, og at det var snakk om ulovlige direkteanskaffelser. I møte med [arkitekt X] 5. august 2013 ble derfor oppdrag som ikke var i slutfasen umiddelbart avsluttet. For oppdrag som var i slutfasen ble det vurdert slik at skadevirkningen for Fredrikstad kommune ved å ikke fullføre oppdragene, og dermed pådra prosjektene forsinkelser mv., var uforholdsmessig store. Hvilke prosjekter som skulle fullføres ble spesifisert. Alle øvrige prosjekter skulle slutfaktureres.

3. Spørsmål: Kunne avtalene med [arkitekt X] vært avsluttet tidligere?

Svar: I november 2013 ble [avdelingsjef2] kjent med at noen av prosjektene som i august var forutsatt å være i slutfasen ennå ikke var avsluttet. 27. november ble det derfor gitt beskjed om at alle oppdrag umiddelbart skulle avsluttes, uavhengig av hvilken fase prosjektene var i.

4. Spørsmål: Hva er [etatssjef BE]s tilbakemelding på påstander om å være aggressiv å skremmende i møte med varsleren?

Svar: [Etatssjef BE] kjenner seg ikke igjen i disse beskrivelsene, men kan bekrefte at [etatssjef BE] gjennom kroppsspråk og bryske kommentarer i møtet tydelig kommuniserte sitt syn på denne saken.

5. Spørsmål: Er det riktig at varsleren ble "outet"/ stigmatisert i forbindelse med gjennomgang av Case som handlet om et varsel i en ledersamling?

Svar: Når vi i seksjonen har utfordringer av forskjellig art innenfor ulike virksomheter, forsøker vi alltid å ta dette opp som saker i ledergruppen i RTD. Formålet er erfaringsspredning med tanke på læring. Denne aktuelle saken ble tatt opp av undertegnede, nettopp for å dele erfaringer fra en krevende sak med resten av ledergruppa. Varsleren var selvsagt ikke et tema. Diskusjonen i RTD's ledergruppe var hvordan vi som organisasjon (virksomhet, seksjon og kommune) behandlet dette varselet. Det er

viktig for vår ledergruppe, på en profesjonell måte, å søke utvikling og forbedringer gjennom blant annet å lære av aktuelle hendelser.”

I e-post samme dag, 20.10.14, ba varslingsutvalget kommunalsjef RTD og etatssjef BE om svar på ytterligere spørsmål knyttet til bruk av arkitekt X og konstitueringen av avdelingsleder:

“1. Når [arkitekt X] er underleverandør til kontraktspartner. Hvem fakturerer Fredrikstad kommune? Kontraktspartneren eller [arkitekt X]?”

Konstituering av avdelingsleder:

2. Var det sendt innkalling til drøftingsmøte, og var det angitt i innkallingen hva møtet skulle handle om?

3. I drøftingsreferatet står det at [konstituert avdelingssjef] var aktuell kandidat til stillingen på bakgrunn av en samlet vurdering av kvalifikasjoner og egnethet. Er det mulig å si noe om hva som ble vurdert og hvorfor [V3] ikke ble vurdert som kandidat å konstituere i denne stillingen?”

I e-post til personalsjef samme dag spurte etatssjef BE om de to siste spørsmålene knyttet seg til en ny varslings- 21.10.14 besvarte etatssjef BE e-posten:

“1. Som underleverandør faktureres ikke Fredrikstad kommune direkte.

2. Innkallingen gjaldt drøfting om utlysning av forvalterstilling. Jeg tiltrådte møtet og spurte om å få ta opp en annen sak; konstituering i avdelingleders [fravær]periode. Det er riktig at denne saken ikke sto på innkallingen.

3. På spørsmål hvorfor ikke var blitt forespurt ble det svart at etter en helhetlig vurdering av kompetanse og egnethet blant de ansatte i forvaltningsavdelingen hadde vi valgt å gi tilbudet til [konstituert avdelingssjef]. Jeg ser ingen grunn til å gå nærmere inn på hva som ligger til grunn i detalj for denne vurderingen. Det er en arbeidsgiversak.”

22.10.14 var det e-post utveksling mellom kommunalsjef RTD og etatssjef BE vedrørende krav til åpen barnehage på Nabbetorp, der etatssjef BE påpekte at fagsjef barnehage hadde misforstått behov for tiltak som var utredet av V3.

I brev 04.11.14 anmodet Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) om redegjørelse fra etatssjef BE med bakgrunn i klagen fra V3 09.09.14.

13.11.14 var det befaring vedrørende Rolvsøy barnehage. I følge referat var V3 møteleder og representant fra arkitekt Y var referent. Av referat fremgår blant annet at det ble foretatt befaring av bygget. Under befaring kom byggets dårlige forfatning og barnehagens prekære plassbehov tydelig frem.

Det fremgår av kommunens Outlook kalender at personalsjef og etatssjef BE møttes fredag 14.11.14 fra kl. 08.30-10.00. I brev av 18.11.14 besvarte personalsjef henvendelsen fra LDO. I brevet fremgår bl.a.:

“[Etatssjef BE] vurderte det slik at det ville være uheldige konsekvenser for avdelingen å ha en leder i 50% stilling over lengre tid. Fredrikstad kommune ønsker at lederstillinger skal være 100%. Avdeling Formålsbygg hadde behov for økt ledelseskapasitet ... [Konstituert avdelingssjef] pekte seg ut som en velegnet leder i avdelingleders fravær.

...

[Konstituert avdelingssjef] ble anmodet om å utøve stedfortredertjeneste/ la seg konstituere på bakgrunn av en samlet vurdering av [konstituert avdelingssjef] som arbeidstaker sett opp mot andre medarbeidere i avdelingen. Den ingeniøren med lengst ansiennitet innenfor området, [K4], ble først konsultert, men [K4] gjorde det klart at [K4] ikke gjerne ville konstitueres i stillingen. At valget falt på [konstituert avdelingssjef] var da naturlig.

...

[Etatssjef BE] la vekt på var at ledere må inneha 100% stilling i Fredrikstad kommune. [V3] har siden 1. oktober 2010 søkt og fått innvilget redusert arbeidstid til 70% i hht AML § 10-2 pkt 4. Den siste søknaden ble innvilget 25.9.2014 med virkning fra 1.10.2014 til 1.10.2015.

...

Det fremkommer ingen kjønnsdiskriminerende momenter i avdelingsleders vurdering. Konstituering av [konstituert avdelingssjef] var saklig begrunnet i vurdering av formell kompetanse, egnethet for stillingen samt mulighet for å fylle hele lederstillingen."

Den 20.11.14 ble det avholdt møte med etatssjef BE, konstituert avdelingssjef og V3 om det innmeldte avviket fra fagsjef barnehage. Det foreligger ikke referat fra møtet.

Avviksmeldingen fra fagsjef barnehage ble lukket 21.11.14 av etatssjef BE med følgende avsluttende vurdering:

"Avviket er tatt opp med vedkommende forvalter, og det er avtalt at saker av prinsipiell betydning ikke skal håndteres av forvalter men skal ivaretas på høyere nivå i org. Videre skal ikke forvalter skape forventninger ute på virksomhetene spesielt hva gjelder hvor mange barn den enkelte barnehage er godkjent for."

Årsak til avvik blir angitt som "mangelfullt samarbeid". Som konsekvens beskrives at *"Det er alvorlig at utførelse av myndighet for utøvelse av myndighet for barnehagegodkjenning blir stilt spørsmål til deres habilitet."* Det ble besluttet to tiltak:

1) *"Prinsipiell avklaring om ansvarsfordeling forvaltning / barnehageetaten"* med følgende utdypning: *"Det vil bli innkalt til et avklaringsmøte for å diskutere grensesnitt i ansvar mellom forvaltning og barnehageetaten hva gjelder godkjenning av lokaler til barnehageformål."*

2) *"Forhindre uheldige forventninger ute på virksomhetene"* med følgende utdypning: *"Forvalter skal ikke skape forventninger ute på virksomhetene som kan skape problemer internt i barnehageetaten på et senere tidspunkt. Dette gjelder spesielt vurderinger av hvor mange barn den enkelte barnehage er godkjent for."*

Det foreligger for øvrig ingen opplysninger eller dokumentasjon på hvilke undersøkelser Etatssjef BE har gjort i forbindelse med håndteringen av avviket. Fagsjef barnehage har opplyst at fagsjef barnehage ikke hørte fra etatssjef BE etter innsendelsen av avviksmeldingen.

V3 varslet konstituert avdelingssjef at V3 var syk 24.11.14. V3 ble deretter sykemeldt i en uke.

25.11.14 avholdt fagsjef barnehage, etatssjef BE og konstituert avdelingssjef møte angående åpen barnehage på Nabbetorp. Den 09.12.14 ble det avholdt befaring på Nabbetorp åpen barnehage.

V3 sin nærmeste leder, konstituert avdelingssjef, skrev 15.12.14 *"Bekymringsmelding vedrørende arbeidsmiljøet på [avdeling i RTD]"*. Bekymringsmeldingen er signert også av K4, K3 og avdelingssjef1. Dato på dokumentet er 15.12.15, som er endret ved påskrift til 2014. Dokumentet ble mottatt i Fredrikstad kommune byarkiv 03.02.15 og arkivert i sak 2014/xxxxx.

I bekymringsmeldingen fremkommer:

"Jeg opplever at stemningen på avdelingen er anstrengt. Dette kommer spesielt frem i hvordan stemningen er i møter der [V3] ikke er tilstede og i forhold til møter der [V3] deltar på. Andre i avdelingen ber om at saker blir avklart utenom forvaltermøtene for å slippe "unødige" diskusjoner. En føler at en ikke kan snakke fritt, og en må passe på hva en sier i "frykt" for at det en sier skal bli mistolket og brukt mot en senere.

Jeg får også signaler på at [V3] går ut over sitt ansvarsområde og ettergår andres arbeid og ansvarsområder. Dette oppleves som utidig innblanding. Dette gjelder ikke bare for Formålsbygg, men også andre avdelinger. Dette går ut over arbeidsmiljøet.

Mitt inntrykk er at misnøyen er [redacted] og at mange små hendelser skaper irritasjon i gruppen. Det er vanskelig å komme med konkrete eksempler, men slik det er nå oppfatter jeg det slik at arbeidsmiljøet i avdelingen ikke er bra og må tas tak i.

Dette oppleves som en vanskelig sak fordi det ikke går på det faglige plan, men på samspillet i avdelingen. Ønsker derfor bistand til å forbedre arbeidsmiljøet i avdelingen."

Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at "Det ble gjort kjent for [etatssjef BE] at de sleit på forvaltermøtene. [Etatssjef BE] forteller at [etatssjef BE] ba om å få det skriftlig slik at [etatssjef BE] kunne bruke det for videre behandling for å få løst problemet gjennom personal sentralt som har kompetanse." Konstituert avdelingssjef har bekreftet at etatssjef BE "måtte ha et skriftlig notat for å ta det videre". Personalrådgiver1 har i intervju med PwC forklart personalsrådgiver1 mottok en henvendelse fra etatssjef BE eller kommunalsjef RTD. Personalrådgiver1 hadde hørt om klager fra avdelingen tidligere, og ga da "tilbakemelding på at [personalrådgiver1] ikke ønsket å ta tak i saken dersom de ikke kunne tørre å stå for det" og ba om "et skriftlig notat som kunne tjene som bevis på at de selv turte å fronte, og samtidig noe som personal kunne ha som grunnlag å legge frem for [V3]", og således kan ha påvirket at det ble fremlagt en bekymringsmelding fra konstituert avdelingssjef.

Etatssjef BE har videre forklart på spørsmål fra PwC om tidspunkt for første gang etatssjef BE ble klar over det som fremgår av bekymringsmeldingen, at:

"det gikk over en lengre periode, og at [etatssjef BE] var involvert i diskusjoner rundt V3s adferd over lang tid. Det gikk blant annet på at hver gang kollegaene til [V3] diskuterte med [V3], kom det frem paragrafer, for [V3] var faglig sterk. Men [V3] brukte fagligheten på feil måte. Så over lang tid var det vanskelig."

Etatssjef BE har videre forklart at etatssjef BE diskuterte dette også med avdelingssjef1, og på spørsmål fra PwC om hva som var tema i samtaler med avdelingssjef1, svarte etatssjef BE:

"det må nesten oppleves for å forstå det. I det daglige kunne kontordøra til [V3] være igjen, og man visste ikke hva som foregikk. Det var merkelig. [Etatssjef BE] forteller at de har åpen dør som politikk. Når døra til [V3] var igjen begynte flere av kollegene å legge sammen to og to, og spekulere på hva som kom til å skje. Det ble en mistenkeliggjøring av hele situasjonen. [Etatssjef BE] forteller at kollegaene var så redd for å uttale seg etter hvert, for de var redd for at [V3] skulle la det bli sak ut av det. De ble handlingslammet."

Konstituert avdelingssjef har til PwC forklart at konstituert avdelingssjef er usikker på når bekymringsmeldingen ble gitt til etatssjef BE, men at dette må ha vært i slutten av desember 2014 eller første uka i januar 2015. Konstituert avdelingssjef har i intervju med rådmann2 22.09.16 forklart om bakgrunnen for at bekymringsmeldingen ble sendt. Konstituert avdelingssjef viste til at det var utfordrende og vanskelig å håndtere uroen i gruppen, og at det hadde vært dårlig stemning over lang tid. Konstituert avdelingssjef følte ansvar for å gjøre arbeidsforholdene bedre, og ba om bistand. Videre uttalte konstituert avdelingssjef:

"Jeg opplevde at [redacted] og jeg oppfattet at [V3] ofte hadde negative bemerkninger til de andre i gruppen på det de la frem/foreslo. Jeg opplevde at [V3] "trenerte" gruppeprosessen med utviklingen av nye prosedyrer for virksomheten ved å være kritisk til forslag resten av gruppen, og at [V3] ved noen anledninger, antydte at gruppen var inkompetent. Det var i alle fall slik jeg opplevde [V3]."

Konstituert avdelingssjef har i intervju med PwC forklart at konstituert avdelingssjef ikke hadde forsøkt å ta opp V3 sin adferd på noen måte med V3 forut for bekymringsmeldingen. Konstituert avdelingssjef hadde heller ikke forsøkt noen andre fremgangsmåter for å løse problemene.

Avdelingssjef1 har i intervju med rådmann2 22.09.16 forklart følgende om opptakten før bekymringsmeldingen:

“Vi opplevde [V3] som en dyktig medarbeider, men jeg opplevde [V3] som krevende å ha som kollega. Med dette mener jeg at jeg opplevde at [V3] hadde sterke meninger, og kom ofte med kommentarer om hvordan vi utførte våre arbeidsoppgaver. Jeg oppfattet disse kommentarene (bemerkningene) nesten alltid som negative, noe som igjen førte til at medarbeiderne i avdelingen ble usikre og fortvilet over negativiteten i omtalen fra [V3]. Det var i alle fall slik jeg opplevde situasjonen.”

K3 har i intervju med PwC forklart at de lagde bekymringsmeldingen på grunn av:

“den dårlige stemningen og at vi ikke ville ta opp saker med [V3] direkte for da visste vi aldri hva som skjedde. Dette dro ned hele arbeidsmiljøet. Jeg husker jeg så etter bilen til [V3] når jeg kom om morgenen - sto den der var det en negativ følelse. Målet var å få rettet opp i arbeidsmiljøet. Vi visste ikke hvordan vi skulle løse det, og ønsket hjelp. Tror det var [konstituert avdelingssjef] som foreslo å skrive bekymringsmeldingen – [konstituert avdelingssjef] var jo leder. Jeg synes det var en grei måte å gjøre det på. Vi orket heller ikke å ta opp ting i møter. Og hvis driftsavdelingen lurte på noe, ville de ikke stille spørsmålene over bordet da det ville komme spørsmål fra siden. [V3] blandet seg alltid på en dårlig måte i stedet for å komme med innspill på en god måte.

...
Vi kunne ikke diskutere ting med [V3] uten å bli hengt for det i etterkant. Derfor var vi redde for å gjøre feil, og redde for å bli varslet på.”

K4 har i intervju med PwC forklart følgende om bakgrunnen for bekymringsmeldingen:

... Vi måtte være forsiktige med det vi sa, siden [V3] kunne finne på å varsle om ting [V3] ikke likte, eks som middag, fotballkamper ol med leverandører. Det gikk på at vi kunne bli varslet på for banaliteter. [V3] var ikke oppbyggende for det sosiale livet til gruppen.

Vi ønsket ikke at [V3] skulle delta i forvaltermøter (ukentlige møter om daglig drift). ... også andres ansvarsområder, og det ble derfor for mye diskusjon og utidig innblanding. Og så kunne det hende at [V3] tok med seg informasjon derfra og varslet om det. Vi unnlot derfor å ta opp saker i møtene.

...
Vi la en gang ut en felle, men den varslet [V3] ikke på. Vi latet som vi hadde fått invitasjon til ski-VM og snakket høyt om det mens [V3] hørte på for å se om [V3] meldte fra, men det varslet [V3] ikke om.”

Konstituert avdelingssjef har ved kontradiksjon kommentert til PwC at “vi” i denne sammenheng er upresist”, og at konstituert avdelingssjef “ikke har vært med på å legge ut felle”.

I brev 17.12.14 ba LDO om at V3s kommentarer til redegjørelsen fra kommunen ble mottatt innen 26.01.15.

22.12.14 ba ØKR om intervju med etatssjef BE, blant annet om avvikspraksis, varslinger, varslervern, rammeavtaler og fakturakontroll. 23.12.14 bekreftet etatssjef BE intervju 13.01.15.

2.3.4 2015

Personalsjef har i intervju med PwC opplyst at personalsjef fra 01.01.15 ikke lenger fungerte som sekretær for varslingsutvalget, idet personalsjef allerede i 2014 hadde bedt seg fritatt på grunn av meget stor arbeidsmengde og fordi personalsjef mente seg inhabil i flere saker på grunn av sin rolle som personalsjef. Formelt sett satt personalsjef som sekretær for varslingsutvalget frem til vedtak i bystyret 30.04.15, da også varslingsutvalget ble endret til varslingssekretariatet.

I e-post 06.01.13 etterlyste etatssjef BE på vegne av noen av sine ansatte, herunder avdelingssjef1, avdelingssjef2 og konstituert avdelingssjef, tilbakemelding fra ØKR på kontradiksjon av intervjuene. ØKR svarte samme dag at innsendte kommentarer ville bli lagt til grunn.

07.01.15 avholdt etatssjef BE møte med konstituert avdelingssjef, avdelingssjef1, K4 og K3 vedrørende “SAK: Bekymringsmelding fra leder formålsbygg av 15/12-14.” Etatssjef BE utarbeidet samme dag referat fra møte.

Dette ble oversendt av etatssjef BE i e-post av 07.01.15 til konstituert avdelingssjef og avdelingssjef1. Referatet er arkivført 03.02.15 på sak 2014/xxxxx. Av referatet fremgår:

“Bygg og eiendomssjefen fikk bekreftet fra alle tilstedeværende ansatte i avdeling/virksomhet, forvaltning formålsbygg, om at de står bak den innsendte bekymringsmeldingen og har signert på notatet.

Det påpekes at det ikke er lett å dokumentere konkrete hendelser som ligger bak bekymringsmeldingen, men bakgrunnen for problemet med arbeidsmiljøet er:

- Følelsen av å bli etterprøvd i saker som ikke er innenfor [V3]s ansvarsområde
- Føler at [V3] opptrer ukollegialt
- Føler at man må veie sine ord for å ikke bli møtt med kritikk fra [V3]
- [V3] er faglig dyktig men stiller ofte spørsmål ved kollegaenes kompetanse
- [REDACTED]

Bygg og eiendomssjefen vil med bakgrunn i innkomne opplysninger innkalle [V3] til møte om saken.”

Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at “*man skal være forsiktig med å karakterisere ansatte*”, men at etatssjef BE “*drister seg likevel til å si at [V3] har vært en krevende medarbeider*”. Etatssjef BE utdypet dette:

“I det legger [etatssjef BE] at det gikk så langt at [etatssjef BE] på et tidspunkt fikk en skriftlig bekymringsmelding fra [V3]s kollegaer som gikk på bekymring for arbeidsmiljøet på grunn av [V3]s adferd i virksomheten. [V3] blandet seg inn i andre sine arbeidsområder, satte spørsmålstegn og pekte på at de ikke gjorde jobben sin på riktig måte. Det ble en forsuring av miljøet. Dette resulterte i at de fleste ønsket å få avklaring på sine problemstillinger utenom de faste formelle møtene. I selve ledermøtene ble det ofte bare spørsmålstegn og problematikk. I tillegg kom etter hvert krasse tilbakemeldinger fra kunder som gikk på [V3]s adferd, for eksempel fra Barnehageetaten. [Etatssjef BE] viser til en episode hvor [V3] skal ha fortalt at de hadde alt for mange barn i barnehagen og dermed skremme opp istedenfor å gå i linjen, til etatssjef og fagsjef. Dette er eksempler på uønsket adferd og som barnehageetaten meldte som avvik. Det gikk ikke på [V3]s faglige kvalifikasjoner, for [V3] var faglig flink... [V3] hadde ofte rett i det som ble sagt, men det var måten [V3] opptro på som kunne kritiseres.”

Avdelingssjef1 har i intervju med PwC forklart at det allerede fra høsten 2013 startet med konflikter og “*dårlig forhold mellom [kollegaene] og V3*”, da V3 “*alltid hadde noe å tillegge og skapte ofte opplevelsen av at det de andre gjorde ikke var bra nok*”. Kollegaene hadde tatt opp med avdelingssjef1 at de ikke var “*fornøyd med oppførselen*” til V3, og “*ledelsen hadde merket seg at det var dårlig stemning*”. Avdelingssjef1 hadde ikke selv tatt dette opp med V3.

07.01.15 sendte V3 e-post til ansatte i barnehageetaten og teknisk etat vedrørende Rolvsøy barnehage der V3 viser til at arkitekt Y har vurdert at “*rehabilitering av bygget vil måtte skje innenfor nåværende fotavtrykk, og med betydelig reduksjon av antall barn*.” Videre fremhever V3:

“Siden dette utløser prinsipielle og strategiske spørsmål har jeg oversendt dette til mine ledere for avgjørelse.”

Kommunalsjef UO kommenterte e-posten til fagsjef barnehage og etatssjef BE:

“Nå må vi kanskje gå opp noen veier om hva som er rehabilitering av eksisterende virksomhet og hva som er etablering av nybygg. Dessuten er jeg kritisk til at prinsipielle, strategiske betraktninger ikke sendes i linja men til alle og enhver. Dette skaper støy i organisasjonen.”

Etatssjef BE besvarte V3 samme kveld kl. 21.23 med kopi til konstituert avdelingssjef, og minnet om avviket fra fagsjef barnehage og møtet 20.11.14, samt kritiserte V3 for at V3 “*sender ut melding til alle i virksomheten og dens ansatte der det beskrives at det er for mange barn*”, og at “*skaden*” var allerede skjedd selv om V3 har skrevet at det “*prinsipielle og strategiske skal ivaretas av ledelsen*”, da V3s e-post skapte forventninger i

organisasjonen. Etatssjef BE avsluttet e-posten med *"Jeg må be deg om å rette deg etter de kjøreregler vi ble enig om ifm behandlingen av ovennevnte avvik."*

Kort tid senere samme kveld sendte etatssjef BE en e-post til fagsjef barnehage og kommunalsjef UO. I e-posten fremgår blant annet:

"Jeg kommer til å ta initiativ til at vi setter oss ned for å diskutere de prinsipielle sidene ved godkjenning av de kommunale barnehager i FK. Det er nok en kjensgjerning som [fagsjef barnehage] også antyder, at det er for mange barn i de fleste barnehagene dersom man legger til grunn det formelle regelverket. Når det er sagt skal ikke vi blande oss inn i godkjenning av barnehagene, dette er [fagsjef barnehage] sitt ansvar. Men det er en utfordring for oss når vi har ansatte som bruker retningslinjer for alt det er verdt, og jeg sliter med å motivere mine ansatte som skal stå for rehabilitering av nybygg når disse retningslinjene settes til side. Se for øvrig min umiddelbare tilbakemelding til min forvalter i kveld"

V3 svarte på e-posten fra etatssjef BE 08.01.15:

"Jeg ser det er en uenighet om ytringsfrihet. Jeg har derfor bedt Sivilombudsmannen gjøre en vurdering av avviket og e-posten under."

PwC har ikke mottatt dokumentasjon på at saken ble sendt til Sivilombudsmannen. Hele e-post-rekken ble arkivert 03.02.15 på sak 2014/xxxxx.

Samme dag, 08.01.15, videresendte V3 e-post rekken til verneombud. I emnefeltet står: *"Til deg som verneombud"*. Det er ingen øvrig tekst i oversendelsen. Ifølge V3 ba V3 verneombud om å avholde møte med etatssjef BE og konstituert avdelingssjef for å få hjelp av HMS avdelingen til å bedre arbeidsmiljøet. I intervju med rådmann 22.09.16 har konstituert avdelingssjef forklart at møtet fant sted 12.01.15 og at de snakket om *"situasjonen"*.

I intervju med PwC har verneombud bekreftet at verneombud hadde møte med etatssjef BE og konstituert avdelingssjef, og at *"verneombud snakket om at V3 følge seg utelatt/tilsidesatt av kollegaene og ikke fikk delta i det sosiale"*. Verneombud forklarte også at verneombud ble lovet tilbakemelding innen en uke, og at da verneombud purret fikk verneombud beskjed fra etatssjef BE om at saken hadde eskalert og at det var *"blitt en personalsak"*, hvilket verneombud ble overrasket over. Verneombud bekreftet videre V3 sin anførsel om at *"[Verneombud] hadde da fått beskjed om at personalsaken var tung og at det var 'mye mer' som [verneombud] ikke visste om. Det var derfor ikke noe ønske om prosess med HMS-avdelingen for å løse denne situasjonen, for dette var ikke en sak man ønsket å løse. Man hadde så tung personalsak at jeg ville bli oppsagt"*. Verneombud påpekte at *"selv om saken hadde utviklet seg til å bli en personalsak, valgte [V3] heller ikke da å involvere verneombud i kraft av sin rolle som verneombud, men isteden å ta det i andre kanaler"*.

I brev av 08.01.15 (feildatert 08.01.14) innga V3 sine kommentarer til redegjørelsen fra Fredrikstad kommune til LDO i saknr. 14/xxxx. V3 viste der til at 30% permisjon ble søkt om på årlig basis, og at denne utløp 3 uker etter at konstitusjonen trådte i kraft 08.09.14, og kunne vært avsluttet tidligere om ønsket. V3 påpekte at dette burde vært avklart med V3, og at V3 hadde unnlatt å søke om ny permisjon nettopp for å bli vurdert som aktuell for konstitusjonen.

I e-post 13.01.15 til arkitekt Y sendte V3 stikkord fra møte med arbeidstilsynet samme dag, hvor det fremgår at arbeidstilsynet har uttrykt at det er søknadspliktig å etablere åpen barnehage og at *"både virksomhet og byggeier har ansvar, if arbeidsplassforskriften § 1-3."*

I e-post 15.01.15 sendte kommunalsjef RTD over sitt referat fra intervju med ØKR til stabsleder RTD for at stabsleder RTD skulle kunne gi kommunalsjef RTD innspill i forbindelse med kontradiksjon. I punkt 5 redegjorde kommunalsjef RTD for avviket meldt av fagsjef barnehage:

"Kommunalsjefen kjenner til saken. [Kommunalsjef RTD] er blitt informert fordi avviket kommer fra en annen seksjon. [Kommunalsjef RTD] har ingen spesiell oppfatning av selve avviket, men mener det er viktig at det blir fulgt opp på riktig måte, noe som nå ivaretas av linjeledelsen. Avviket gjelder

ansvarsforhold og rollefordeling. RTDs ansvar er å stille bygg til rådighet i tråd med spesifikasjoner mottatt av bestilleren, eksempelvis skoler, sykehjem og barnehager. Deretter overlates bygget til bestiller. Etter dette har RTD kun ansvar for løpende drift og vedlikehold. Det er brukeren av bygget som har ansvaret for at bruken samsvarer med det bygget er godkjent for. Kommunalsjefen opplyser at de ikke har noen tilsynsfunksjon i så måte. Det har de verken kompetanse eller kapasitet til. Revisjonen fulgte opp temaet ved å spørre om RTD har et ansvar når de får opplysninger om slike forhold gjennom saker de involveres i direkte. At en barnehage har vesentlig flere barn enn bygget er godkjent for, vil jo eksempelvis kunne få driftsmessige konsekvenser. Til dette svarer kommunalsjefen at de ikke har et ansvar for å ta tak i problemet, men at forhold som avdekkes skal meldes til rette seksjon. Men da skal dette gjøres i linjen, i dette tilfellet til [etatssjef BE], som så skulle tatt opp problemstillingen med fagsjef barnehage. [Medarbeider] har ikke mandat til å ta dette direkte med avdelingsledere og andre involverte, noe den aktuelle [medarbeider] har blitt informert om tidligere."

I e-post 20.01.15 sendte kommunalsjef RTD intervjuet med sine anmerkninger til stabsleder RTD og leder for prosjektadministrasjon for kommentarer. Punkt 5 hadde kun en mindre endring. I e-post 22.01.15 sendte etatssjef BE over til konstituert avdelingssjef kommunalsjef RTDs svar til ØKR på spørsmål om avviket meldt av fagsjef barnehage. Følgende var tillagt svaret, uten at det fremgår hvem eller når dette var tillagt:

"Blant annet mener [V3] at [V3] kan sette ned foten når det er for mange barn i en barnehage, og nekter å akseptere at det er barnehageetaten som er delegert myndigheten til å godkjenne barnehager. Ved lukking av tiltaket ble de enige om to tiltak, hvor ett av tiltakene var at den type henvendelser skal gå i linjen, ikke direkte til hele prosjektgruppen, avdelingsleder mv., da dette skaper mye støy i seksjon oppvekst og utdanning, samt at det skaper forventninger som de ikke kan innfri. [Etatssjef BE] opplevde at de var enige om tiltakene. Så viser det seg at [V3] fortsetter i samme stil. Siste eksempel er Rolvsøy barnehage. Igjen ble det støy, og det kom en skarp henvendelse fra kommunalsjefen for utdanning og oppvekst. [Etatssjef BE] tok dette opp med [V3], hvor [V3] svarte at [V3] registrerte at de hadde forskjellig syn på ytringsfrihet, og sendte saker til sivilombudsmannen."

22.01.15 ble det avholdt møte med fagsjef barnehage, kommunalsjef UO og etatssjef BE der V3 sin opptreden var et tema, herunder at V3 ikke aksepterte at barnehageetaten hadde fagmyndighet og fagansvar for barnehagene, samt at V3 tok dette opp direkte med de ansatte i barnehagen og ikke i linjen.

Fra kommunens Outlook kalender fremgår at rådmann2, kommunalsjef ØO, leder av varslingsutvalget og personalsjef avholdt møte om "*Brev fra fylkesmann + varslings sak*" 23.01.15.

I brev av 28.01.15 ble V3 gitt tilbakemelding fra varslingsutvalget om behandlingen av V3s varsler. Brevet er signert av leder av varslingsutvalget. I brevet gis en beskrivelse av møtet 12.12.13, samt etterfølgende forklaringer fra varsler, kommunalsjef RTD og etatssjef BE. Varslingsutvalget gikk deretter over til å vurdere møtets karakter sett opp mot gjeldende regelverk og kommunens interne rutiner. I brevet uttales bl.a.:

"Etter alt å dømme oppsto spenningen og engasjementet mer eller mindre spontant, under møtet, det er neppe noe objektivt grunnlag for å betegne møtet som "planlagt konfrontasjon"."

Varslingsutvalget konkluderte med at V3 var blitt utsatt for gjengjeldelse i møtet 12.12.13 av etatssjef BE:

"Selv om det ellers ikke kan ses å ha blitt gitt eller antydnet noen sanksjoner i form av advarsel eller antydnet noen virkninger for arbeidsoppgaver og ansvarsområder, så representerer dette atferd som er ugunstig fra en leder overfor en arbeidstaker som må anses å oppleve en vanskelig situasjon.

Forholdet faller etter varslingsutvalgets gjennomgåelse i tvilssonen for hvorvidt det kan karakteriseres som "ulovlig gjengjeldelse", men er blitt stående ved at forholdet er uakseptabelt og omfattes av begrepet.

En leder har tvert imot ansvar for å gå foran som et godt eksempel gjennom sin omsorgsplikt, ved bl.a. å skape tillit som grunnlag for god ytringskultur og et godt samarbeidsklima."

Varslingsutvalget kom imidlertid til at forbigåelse av V3 ved konstitusjon som avdelingsleder ikke var å betrakte som gjengjeldelse:

“Slik saken står opplyst i ettertid fra arbeidsgiver var det ingen sammenheng mellom tidligere varsling og den aktuelle tilsettingsprosess. Det var og er et generelt krav til enhver lederstilling, også ved konstituering, at leder må ha 100% stilling... Ettersom dette kriteriet ikke var oppfylt p.g.a. deltid (70%), var innstilling/opprykk heller ikke noe tema for din del.

Det kan derfor vanskelig legges til grunn annet enn at dette forhold var saklig motivert og en ordinær begrunnelse, – uten karakter av gjengjeldelse.”

Brevet ble avsluttet med:

“På bakgrunn av denne undersøkelse og gjennomgåelse av saken beslutter varslingsutvalget å overlate til rådmannen, som øverste leder, å vurdere ev. tiltak for å hindre og forebygge ytringsformer overfor arbeidstakere i varslingssituasjon som kan betegnes som “bryske kommentarer”, med dertil hørende kroppsspråk, - som arbeidstaker kan oppleve skremmende.”

I intervju med rådmann2 22.09.16 opplyste etatssjef BE at etatssjef BE ble kjent med varslingsutvalgets konklusjon “*tidlig på nyåret, ca. månedsskiftet januar/februar*”. I e-post fra rådmann2 26.09.16, i forbindelse med kontradiksjon av intervjuet, spurte rådmann2 etatssjef BE om etatssjef BE fikk muntlig beskjed om varslingsutvalgets beslutning i løpet av januar fra kommunalsjef RTD, og om det var årsaken til at kommunalsjef RTD tok over ansvaret med å følge opp bekymringsmeldingen overfor V3.

Etatssjef BE har i intervju med PwC at etatssjef BE gikk til kommunalsjef RTD med bekymringsmeldingen, og at “*det ble enighet om at siden etatssjef BE nylig var blitt beskyldt for gjengjeldelse, ble saken løftet ut av etatssjef BE sine hender.*” Kommunalsjef RTD har i intervju med PwC forklart at kommunalsjef RTD fikk bekymringsmelding av etatssjef BE og sendte saken videre til “*rådmannens personalstab, fordi de begge mente den var av alvorlig karakter*”. Kommunalsjef RTD har videre forklart at det “*ved personalsaker er viktig at personalsavdelingen blir involvert, for man involverer HMS-avdelingen*”, da personalavdelingen er “*nærmeste til å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige*”.

Den 02.02.15 avholdt kommunalsjef RTD møte med personalrådgiver1 og personalrådgiver2 fra personalavdelingen etter innkallelse fra kommunalsjef RTD 30.01.15. Skjermdump av kalenderinnkallelsen ble oversendt av V3 til varslingssekretariatet 25.11.15. Denne innkallelsen fremgår per april 2018 fremdeles av kommunens åpne Outlook kalender. Tema for møte var: “*Planlegge perssak*”. Det foreligger ikke noe referat fra møtet. Personalsjef har i intervju med rådmann2 22.09.16 forklart at:

“Ca 6 uker etter mottak av bekymringsmeldingen som var datert 15.12.2014 ble det igangsatt en prosess. Det var [kommunalsjef RTD] som kontaktet [personalrådgiver1] på telefon og fortalte om bekymringen blant de andre [kollegaene] med hensyn til arbeidsmiljøet og mht til [V3] sin adferd i møter. [Personalrådgiver1] fikk en henvendelse fra [kommunalsjef RTD] i andre halvdel av januar, og sammen med [personalrådgiver2] ble det besluttet at det skulle kjøres en samtale med [V3] for å høre [V3]s versjon. [Personalrådgiver2] ble satt på saken fordi [personalrådgiver2] hadde ingen kjennskap til RTD (kunne se situasjonen med nye øyne). Det ble gjennomført et møte 2.2.15. [Personalrådgiver2] var med på dette møtet for å følge saken videre da vi regnet med at den ville ta tid og [personalrådgiver1] skulle på en tre-ukers tur til [utlandet]. Møtet handlet utelukkende om at [V3] burde gis en tilbakemelding på de andre [kollegaenes] reaksjon på [V3]s adferd. Dette ble aldri vurdert som en sak hvor arbeidsrettslige tiltak var aktuelt men et ønske om en samtale for å skape et bedre arbeidsmiljø. Det var også det som var [kollegaenes] ønske.”

Personalrådgiver2 har intervju med rådmann2 22.09.16 forklart at:

“Har det vært nevnt noen oppsigelsessak i den kontakten personalavdelingen hadde med RTD? [Personalrådgiver2]: Nei, jeg oppfattet at oppdraget var finne en løsning og starte på en prosess på å få [V3] tilbake i jobb. Viktig å ta et møte kun med [V3] alene. Personalavdelingen v/[personalrådgiver2] ga i møtet 2.2.15 råd om å starte med å høre hva [V3] hadde å si til bekymringsmeldingen og avviket,

før man valgte en prosess som kunne se på arbeidsmiljøet. [V3] må høre hva som er påstått og ha mulighet for kontradiksjon før hele avdelingen snakker om dette."

Den 03.02.15 oversendte LDO V3s kommentarer på tilsvaret til kommunen..

I brev 04.02.15 fra kommunalsjef RTD ble V3 innkalt til møte den 12.02.15 om "*bekymringsmelding og et avvik om uønsket adferd*". Saksnummer på brevet er 20xx/xxxxx. I brevet blir vist til at:

"Bekymringsmeldingen kommer fra kolleger, og hovedinnholdet dreier seg om adferd som påvirker arbeidsmiljøet på en negativ måte.

Avviket om uønsket adferd kommer fra barnehageetaten som ved flere anledninger har opplevd at deres kompetanse blir trukket i tvil.

Fra arbeidsgiver stiller kommunalsjef RTD og personalrådgiver2 fra personalavdelingen. Vi ønsker å få ditt syn på det mottatte materialet som vil bli lagt frem i møtet. Det anbefales at du tar med en tillitsvalg eller tilsvarende."

V3 har i e-post 25.11.15 oversendt til varslingssekretariatet skjermdump av sak 2014/xxxxx sikret 04.02.15 kl. 00:43. Det fremgår at mappens navn er "*Personalmappe – Personalsak - ******". Brevet ovenfor med innkalling til møte er påbegynt 03.02.15. V3 sitt navn er ikke skjermet som mottaker. Av skjermdumpen fremgår at dokumentene "*Bekymringsmelding om arbeidsmiljøet*" av 15.12.14, "*Referat fra møte om bekymringsmelding*" av 07.01.15 og "*E-postkorrespondanse*" av 08.01.15 er lagt inn i saken. Etatssjef BE er saksbehandler på de to første dokumentene, kommunalsjef RTD på det siste.

V3 har oppgitt at V3 oppfattet dette som en start på en oppsigelsesprosess mot seg og at V3 har fått dette bekreftet fra flere navngitte personer. Kommunalsjef RTD, etatssjef BE, avdelingssjef1, konstituert avdelingssjef, personalsjef, personalrådgiver1 og personalrådgiver2, har intervju med PwC benektet at det var planlagt noen oppsigelse av V3. Etatssjef BE har forklart at etatssjef BE "*ønsket å få en reaksjon på [V3] sin uønskede opptreden*", men at etatssjef BE ikke hadde noen forslag til hvordan de kunne løse saken, og derfor trengte hjelp fra personal for å få V3 tilbake i jobb. Avdelingssjef1 har uttalt at "*[avdelingssjef1] kan strekke seg til at det kan ha vært snakket om en form for omplassering, men ikke oppsigelse*." Verneombud har forklart at verneombud oppfattet at idet det var igangsatt "*en personalsak så settes formaliteter i gang som kan lede til en arbeidsrettslig reaksjon*", men at verneombud ikke oppfattet at formålet var å få V3 oppsagt.

PwC har ikke fått bekreftet fra personene V3 har vist til at det var startet en prosess mot oppsigelse.

I e-post 04.02.15 sa V3 fra til konstituert avdelingssjef om at V3 var syk. V3 ble deretter sykemeldt fra 05.02.15 til 15.02.15. Berammet møte 12.02.15 ble avlyst pga. sykemeldingen. Sykemeldingen ble senere forlenget en rekke ganger, slik at V3 var tilbake delvis i arbeid fra 11.05.15 og fullt i arbeid fra 25.06.15.

I brev av 11.02.15 oversendte Fredrikstad kommune sitt tilsvaret til V3' kommentarer til kommunens redegjørelse i diskrimineringssaken til LDO. Det redegjøres for at de eneste dokumentene i tilsettingsaken er internt referat fra drøftingsmøte 26.08.14 og e-post fra etatssjef BE 04.09.14 med orientering om tilsetting av konstituert avdelingssjef. I brevet fremgår:

"[V3] anfører at [V3] vet om flere ledere som arbeider i redusert stilling. Hovedprinsippet i Fredrikstad kommune er at ledere skal ha 100 % stilling. Det må imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle om det likevel er mulig å lede avdeling eller virksomhet i redusert stilling for en periode. I dette tilfellet ble det vurdert slik at det var behov for leder i 100 % stilling."

23.02.15 forelå arbeidsutkastet til ØKR rapport. I arbeidsutkastet s. 5 fremgår at undersøkelsen bygger på intervjuer, spørreundersøkelse, dokument- og regnskapsanalyse, samt deltakende observasjon. ØKR undersøkte hvordan en rekke avvik og varslinger var blitt håndtert i kommunen, og om det var et forsvarlig varslervern.

Blant avvikene som ble undersøkt av ØKR var avvik meldt på V3 av barnehageetaten. Det fremgår av ØKR's gjennomgang av saken, at etatssjef BE er blitt intervjuet. ØKR har ikke funnet dokumentasjon knyttet til saken i arkivet. ØKR's vurdering i arbeidsutkastet s. 29 er som følger:

"Revisjonen stiller også spørsmålsteget ved behandlingen av avviket som gjelder uønsket adferd hos byggforvalter. Den praktiske behandlingen av avviket fremstår som uproblematisk sett i forhold til rutinen. Revisjonen har forståelse for at kommunikasjon med andre seksjoner skal og bør håndteres i linjen. At dette er et av tiltakene fremstår som fornuftig. Tilsvarende gjelder avklaringsmøte for å diskutere grensesnittproblematikk, selv om dette burde vært ivare tatt på et tidligere tidspunkt, jfr. saken om strategi for eiendomsforvaltningen, som ble behandlet i teknisk utvalg 23. April 2014.

Vårt ankepunkt er knyttet til hvorfor avviket har blitt behandlet og ikke avvist. For revisjonen fremstår det som om forvalter blir straffet for å ivareta den rollen vedkommende er satt til, og vi klarer heller ikke å se hvorfor vedkommende har gått for langt i utøvelsen av rollen. Etatssjef BE opplyser selv at forvalter svært ofte legger til grunn riktige synspunkter og vurderinger sett i forhold til regelverket, og det er jo nettopp dette byggforvalter skal ivareta jfr. utvalgssaken: *"eier har ansvar for at gjeldende lover og forskrifter til bygningsmassen er ivare tatt"*. Når et av tiltakene i tilknytning til avviket i tillegg er avtale om at saker av prinsipiell betydning skal ivaretas på et høyere nivå i organisasjonen, så må for øvrig dette tolkes dithen at forholdet ikke har vært avklart tidligere. I et slikt perspektiv fremstår det også som naturlig at vedkommende gir uttrykk for sitt syn overfor prosjektgruppen.

Revisjonen reagerer også på ledelsens uttalelser om at det er opp til bruker av bygget å ivareta at bruken samsvarer med byggets godkjenning. Dette må naturligvis gjelde der bygg og eiendom stiller et bygg til rådighet, som så tas i bruk og hvor denne bruken etter hvert utvikler seg til og ikke være i samsvar med regelverket. Men vi har vanskelig for å se at det samme skal gjelde der bygg og eiendom må oppføre et nytt bygg eller rehabilitere et eldre bygg, og er kjent med hva bygget skal brukes til. I et slikt tilfelle kan det ikke være riktig at oppdraget skal løses uten å se hen til den reelle bruken. I så fall vil bygg og eiendom presumptivt være medansvarlig for angivelig ulovlig drift. Revisjonen forstår ikke at det kan være kritikkverdig at byggforvalter ønsker å unngå dette. Igjen viser revisjonen til saken om strategi for eiendomsforvaltningen. Vi viser også til avviket som gjelder skolebygg ved Rød skole. Her gis det jo nettopp uttrykk for at det er behov for en vurdering av om det er forsvarlig å bruke bygget slik det brukes, da flere forskrifter, rapporter og veiledere påpeker mangler ved bygget."

Blant varslingsene som ble undersøkt av ØKR var V3' varslinger av 24.06.13, 19.11.13 og 09.04.14.

Det fremgår av ØKR's gjennomgang av saken knyttet til V3' varsel av 24.06.13 om trusler og ulovlig bruk av arkitekt, at noe relevant dokumentasjon i saken manglet i arkivet, slik som vedlegget til den opprinnelige varslingen og referater fra samtaler med involverte.

ØKR har i forbindelse med sin gjennomgang av V3s varsel av 19.11.13 om fortsatt ulovlig bruk av arkitekt intervjuet personalsjef. Fra intervjuet fremgår:

"Sekretær for varslingsutvalget opplyser til revisjonen at varslingen ble ansett som en del av varslingen som allerede var ferdigbehandlet. Ved mottak av varslingen tok sekretær kontakt med etatssjef BE for å finne ut om det var noen nye eller uavsluttede saker knyttet til arkitekten. [Sekretær] viser til at det ble sendt ut en epost fra leder for virksomhet utbygging 28. november 2013 til [kommunalsjef RTD], etatssjef BE, vedkommende som hadde engasjert arkitekt X og varsler selv, hvor det ble redegjort for at det hadde tatt lenger tid enn forutsatt å slutføre noen av prosjektene, men at disse oppdragene skulle avsluttes med umiddelbar virkning. Sekretær medgir at det burde gått ut et brev til [V3] om dette før varslingen ble lukket av utvalget. Påstanden om "overhøving" ble tilsynelatende ikke vurdert."

ØKR foretar en grundig gjennomgang av dokumentasjonen knyttet til V3s varsel av 09.04.14 om gjengjeldelse fra ledelsen i RTD. I forbindelse med sin gjennomgang bemerker ØKR:

"Revisjonen har foretatt søk i arkivsystemet for å se om vi finner dokumentasjon som underbygger varslers anførsler om manglende ivaretagelse av varslervernet. Vi har funnet en mappe opprettet av

stabsleder i mai 2014. Dokumenttittel og innhold i dokumentene er skjermet, med det er fullt mulig å se at det gjelder varsling og hvem som har fremmet varslingen."

Hva gjelder påstått "outing" av kommunalsjef RTD på Hankø fremkommer:

"I samtaler revisjonen har gjennomført vises det til at caset ble presentert anonymt. En av lederne i kommunesjefens ledergruppe viser imidlertid til at det antakelig var mulig å analysere seg frem til hvem caset gjaldt, da vedkommende har vært involvert i en rekke ulike hendelser de siste årene. En annen leder bekrefter også at caset ble presentert anonymt, men at det var åpenbart for alle hvem saken gjaldt."

Til redegjørelse fra etatssjef BE om bruk av arkitekt X som leverandør bemerker ØKR:

"Etter hva revisjonen har funnet er det ikke riktig at arkitekten er underleverandør i kun to prosjekter. Arkitekten er underleverandør til ytterligere to prosjekter som ikke er oppgitt av etatsleder, og det foreligger også tegninger fra arkitekten i tilknytning til andre byggesaker. Revisjonen er imidlertid usikker på om dette er som underleverandør eller som direkte leverandør."

ØKR har i arbeidsutkastets kapittel 4.3 gitt sine vurderinger på bakgrunn av de varslingsene som er gjennomgått. ØKR er særlig kritisk til varslingsutvalgets etterlevelse av dokumentasjonskravet og arkivplikten. Videre er revisjonen kritisk til rollesammenblanding, særlig hos personalsjef/sekretær for varslingsutvalget. ØKR knytter deretter bemerkninger til de ulike varslingssakene. ØKR anser at varsel om trusler og ulovlig bruk av arkitekt er behandlet i tråd med varslingsrutinen. Hva gjelder varsel om fortsatt ulovlig bruk av arkitekt uttales:

"Vi finner ikke at varslings nr. tre behandlet i tråd med rutinen. Varslingen ble lukket, uten undersøkelse og uten at varslers ble informert om beslutningen. Dette erkjennes også av sekretæren."

Hva gjelder varsel om gjengjeldelse fra ledelsen i RTD uttales:

"Varslings nr. fire ble etter revisjonens oppfatning ikke behandlet i tråd med rutinen, men ble brakt på delvis "riktig spor" som et resultat av at varslers henvendte seg til sivilombudsmannen. Samtidig har sekretær blandet rollene i denne saken, jfr. det som er skrevet over om brevet til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Revisjonen er også kritisk til at kommunen her åpenbart gir uriktige opplysninger til sivilombudsmannen, da brevet til varslers rent faktisk var ment som en avslutning av saken."

Videre uttaler revisjonen i kapittel 4.3, i forbindelse med at den er blitt "*bedt om å ta stilling til om RTD praktiserer et forsvarlig varslervern*", at:

"Undersøkelsen viste imidlertid også at halvparten av respondentene var kjent med at det var blitt varslet om kritikkverdige forhold som gjaldt RTD, og 15,3% av de ansatte som deltok i spørreundersøkelsen svarte bekræftende på spørsmålet om en varslers identitet var blitt diskutert åpent på arbeidsplassen. Disse fordelte seg jevnt på de ulike avdelingene/ virksomhetene. Sett i lys av at varslers skal gis vern og at behandlingen skal være fortrolig, så er det revisjonens oppfatning at antallet er for høyt."

Revisjonen stiller også spørsmålsteget ved at kommunalsjef presenterer et case som baserer seg på en reell varslings, særlig før saken er ferdigbehandlet. Vi betviler ikke at caset ble presentert anonymt, men det fremgår av fakta at det var fullt mulig å analysere seg frem til hvem det gjaldt, og at dette antakelig ble gjort. Kommunalsjef viser også til at caset ble behandlet i konfidensielle rammer, og at det må være anledning til å ta opp aktuelle problemstillinger til bruk i dilemmatrening. At varslers selv omtaler caset i et brev til varslingsutvalget, viser jo rent faktisk at rammen ikke var så konfidensiell som kommunalsjefen oppfattet den som. Revisjonen viser til varslingsrutinen, hvor det fremgår at en varslings er en sak mellom varslers, den innvarslede og varslingsutvalget. Etter vår oppfatning bidrar denne type handlinger til å svekket tilliten til varslervernet.

Revisjonen vil også trekke frem eposten som ble sendt fra [avdelingssjef2] til kommunalsjef og etatsleder, med kopi både til varslere og den som var innvarslet. Revisjonen legger til grunn at dette var en ubetenksom handling, men det er helt klart en type handling som også må antas å bidra til og svekke tilliten til varslervernet.

Revisjonen har også funnet en mappe i arkivsystemet hvor det eksplisitt fremgår at mappen gjelder varsling fra en navngitt person. Mappen er tilgjengelig for alle, og saken er opprettet av en som ikke skulle vært involvert i saken i henhold til varslingsrutinen."

I arbeidsutkastet kapittel 7 vurderer ØKR om det er "*fokus på kommunens etiske retningslinjer i RTD, og følges disse i praksis?*" I sin vurdering i kapittel 7.3 fremkommer følgende av relevans for foreliggende sak:

"I samme kapittel er det også et avvik som gjelder uønsket adferd hos en [ansatt]. Revisjonen er naturligvis enig i at organisatoriske linjer skal følges, og at diskusjoner rundt prinsipielle problemstillinger og grensesnittavklaringer bør håndteres på overordnet ledernivå. Samtidig er det vanskelig for revisjonen å forstå hvorfor det reageres med avvik overfor en medarbeider som påpeker forhold som faktisk tilsynelatende strider i mot kommunens egne prinsipper. For revisjonen fremstår det som forvalters handlinger er i tråd med de etiske prinsippene og verdigrunnlaget som Bystyret har bestemt at skal gjelde i kommunen. Revisjonen viser igjen til kommunens arbeidsgiverstrategi, hvor det fremgår at man ønsker å være en organisasjon med en tydelig kultur for læring, der ledere og medarbeidere viser vilje til kontinuerlig utvikling og refleksjon over egen praksis. I tillegg kommer kjerneverdien "Kompetent". De ansattes kompetanse skal benyttes og utvikles slik at kommunen når sine mål, og at kompetansen brukes til det best for innbyggeren. Revisjonen er innforstått med at avviket ikke ble meldt av ledelsen i RTD, men det var ledelsen i RTD som tok avviket til behandling. Og i samtaler med revisjonen har ledelsen i RTD ikke gitt uttrykk for noen av de momentene som fremgår ovenfor. Det er tvert i mot vist til at forvalter har "gått over streken" og at ansvaret for "bruk i tråd med godkjenning" ligger mer eller mindre utelukkende hos brukeren, dette til tross for at man har vedtatt grunnprinsipper for strategiarbeid, hvor en av forutsetningene er at RTD har ansvaret for at "bygg og bruk" samsvarer.

(...) I kapittel fire beskrives system og praksis for behandling av varslinger, og omhandler i all hovedsak varslingsutvalgets arbeid. Revisjonen finner likevel grunn til å trekke inn enkelte momenter som vi ikke oppfatter som forenlig med kommunens etiske prinsipper og verdigrunnlag, og som gjelder RTD.

For det første fremgår det av fakta at opplysningene til varslingsutvalget vedrørende den tidligere arkitektens involvering i ulike kommunale prosjekter, ikke stemmer med realitetene. Revisjonen viser her til at vedkommende har blitt brukt som underleverandør i flere prosjekter enn det som opplyses til varslingsutvalget. ... Når RTD ikke opplyser om alle prosjekter vedkommende er underleverandør til, så kan det åpne for spekulasjoner om bruken i realiteten er sanksjonert av kommunen.

Videre reagerer revisjonen på at etatsleder unnlater å besvare direkte spørsmål fra varslingsutvalget. Som det fremgår av fakta i kapittel 4.2, så ønsket utvalget informasjon om bakgrunn og vurderinger som lå til grunn for en konstituering i etat BE. Etatsleder avviste å gi slike opplysninger. Etter revisjonens oppfatning fremstår dette som underlig, gitt den rollen varslingsutvalget er gitt i kommunen. Vi kan ikke se hvordan varslingsutvalget kan ivareta mandatet sitt dersom de ikke får tilgang på nødvendig informasjon. Vi ser heller ikke at en slik handling kan være i tråd med kommunens etiske prinsipper. I den forbindelse viser vi også til spørsmålet om varslervern, og det som er skrevet om det avslutningsvis i kapittel 4.2. Uavhengig av motivet for handlingene så er disse ikke i tråd med varslingsrutinen, og derigjennom heller ikke i tråd med de etiske prinsippene.

Uavhengig av hvordan varslingsutvalget har bedømt saken, stiller revisjonen også spørsmålstegn ved at varslere ble hentet inn til en samtale, hvor hovedhensikten var å belyse motivet for varslingen. Kommunalsjefens redegjørelse for dette forholdet fremstår som lite troverdig, all den tid det fremgikk klart av korrespondansen som gikk mellom de ulike partene i varslingen, hva som var motivet og hva varslingen gjaldt. Intern varsling er alltid forsvarlig så lenge varslingen ikke er av trakasserende karakter. Varsler selv kan velge å gå rett til varslingsutvalget. I dette tilfellet valgte vedkommende ikke å gjøre det, da varslere forsøkte å ta opp saken internt først uten at det medførte noen endring i praksis.

Når brevet fra varsler blant annet viser til at [vedkommende] opplevde det som belastende å ta opp saken igjen, så fremstår det som svært betenkelig at to ledere velger å konfrontere [vedkommende] i ettertid. Hadde motivet vært å diskutere avviket i seg selv, kunne dette vært gjort objektivt i et driftsmøte eller liknende uten at man hadde behovd å vise til varslingen. Revisjonen kan ikke se hvordan denne type adferd er forenlig med kommunens etiske prinsipper og verdigrunnlag."

03.03.15 og 04.03.15 ble det holdt internt møte i RTD der bl.a. rådmannen, kommunalsjef RTD, etatssjef BE og avdelingssjef2 deltok for å gjennomgå arbeidsutkastet til forvaltningsrevisjonsrapporten gjennomgått. I referat fra møtet fremgår under punktet "Avvik som gjelder uønsket adferd hos byggforvalter" at etatssjef BE kommenterte at "V3 og etatssjef BE var enige om tiltaket, men V3 fortsatte å praktisere som tidligere... etatssjef BE har ikke sagt til V3 at V3 ikke skal si ifra, men ta det opp i linja. RTD er forvalter, barnehageetaten er myndighet ift. antall barn i barnehagen."

05.03.15 innga advokat X bemerkninger til utkastet til ØKR rapport av 23.02.15 til RTD, på oppdrag fra RTD. I forhold til varslings sakene fokuserer advokat X på om disse er blitt behandlet med tilstrekkelig fortrolighet i hht pkt. 7 i varslingsrutinen, og påpeker at bruk av varslings sak som case på ledersamling på Hankø, samt e-post til både varsler og omvarslet 28.11.13, er uheldig praksis.

Den 06.03.15 ble det avholdt møte med etatssjef BE, kommunalsjef RTD og rådmann2 for å drøfte leder av varslingsutvalgets konklusjon om gjengjeldelse og vurdering av tiltak overfor etatssjef BE. I e-post 09.03.15 oversendte etatssjef BE til kommunalsjef RTD referat fra samtale med rådmann2 med egne kommentarer. Referatet er tilnærmet likt skriftlig tilrettevisning som rådmann2 senere ila etatssjef BE.

12.03.15 oversendte rådmann2 kommunens tilbakemeldinger på ØKRs arbeidsutkast til ØKR som fortløpende kommentarer til rapporten i et Word-dokument. Det fremgår av e-posten at kommunalsjef RTD og etatssjef BE begge har gjennomgått arbeidsutkastets kapittel 4 (varslings), kapittel 7 (etikk) og kapittel 8 (konklusjoner og anbefalinger). Både kommunalsjef RTD og etatssjef BE kommenterte at de var uenig i V3s beskrivelse av faktum knyttet til møtet 12.12.13, og overrasket over at saken ikke var blitt endelig avsluttet. Det ble også påpekt at kommunalsjef RTD ikke var blitt kontaktet av V3 før varsel ble sendt. Til avsnittet om vurdering av "uønsket adferd hos byggforvalter" i kapittel 7.3 om etikk kommenterte etatssjef BE følgende:

"Barnehageetaten har delegert myndighet fra Fylkesmannen for å godkjenne kommunale og private barnehager i Fredrikstad kommune. BE skal sørge for at lover og forskrifter som går på det byggetekniske er forsvarlig ivarettatt. Barnehageetaten har ansvaret for at antall barn i barnehagene, som bl.a. Regulerer hvor mange barn som er inne og ute til enhver tid og som tilpasses byggets størrelse så vel som utearealenes størrelse."

I brev 13.03.15 fra konstituert avdelingssjef til V3 innkalles V3 til samtale 17.03.15 i forbindelse med sykefraværet. Det fremgår i brevet at det i møtet skal utarbeides en "Individuell oppfølgingsplan". Etatssjef BE har i intervju med PwC forklart at de "fikk et varsel av NAV om manglende oppfølgingsmøter med V3", og at dette medførte at de satte i gang tiltak i mars.

Den 16.03.15 oversendte rådmann2 et notat med kommentarer til kapittel 4 fra personalsjef til ØKR. Hva gjelder "Gjengjeldelse- forbigått ved konstituering" påpekte personalsjef at:

"LDO saken må da få sin avslutning og konklusjon før varslingsutvalget kan ta endelig stilling til om hvorvidt [blank] kan sies å være gjengjeldt på bakgrunn av varslings sak. Dersom konstitueringen er foretatt på bakgrunn av saklige kriterier kan det være vanskelig å se at det handler om gjengjeldelse. Denne saken er fortsatt til utredning hos LDO. Årsaken til at saksdokumentene i LDO saken blir ført i varslings saken er nettopp fordi [blank] ber om å få forholdet vurdert i to organer- kommunens varslingsutvalg og LDO."

Det foreligger ikke andre opplysninger fra varslingsutvalget som tilsier at gjengjeldelsessaken ikke ble endelig avsluttet 28.01.15.

Den 17.03.15 sendte konstituert avdelingssjef innkallelsen til V3 også per e-post. V3 besvarte 19.03.15 at V3 ikke hadde mottatt innkallingen per post, og sjelden leste e-post. V3 ba konstituert avdelingssjef om sende over sine

tanker om oppfølgingsplan forut for møtet. Det er uklart om det ble gjort. 20.03.15 snakket konstituert avdelingssjef og V3 på telefon, og avtalte ukentlig telefonsamtaler. 24.03.15 avtalte de å snakkes 26.03.15. Den 26.03.15 avtalte de at avdelingssjefi skulle ringe etter påske i 2015.

26.03.15 leverte ØKR sitt høringsutkast til rapport "*Undersøkelse RTD*" til Fredrikstad kommune. I forhold til "*avvik som gjelder uønsket adferd hos byggforvalter*" er deler av teksten fra arbeidsutkastet fjernet på s. 27 og følgende tilføyd:

"I forbindelse med høringsprosessen opplyser kommunalsjef at det er tatt initiativ til en formell grenseoppgang mellom eier (BE) og bruker (barnehageetaten). Når det gjelder det konkrete avviket opplyser kommunalsjef at kjernen handler om at det ikke skal bedrives saksbehandling i "åpent rom". Saksbehandlingen skal foregå på en forsvarlig måte, hvor alle aktuelle forhold belyses. Som eksempel vises det til at det RTD i tilfellet ovenfor ikke sitter på informasjon om den aktuelle barnehagen for eksempel praktiserer styrt inne og ute tid. Det er ikke uvanlig at enkelte barnehager har det, og da vil samlet antall barn som er inne til de ulike tidene være innenfor det som er lovlig."

Videre er de siste to avsnitt som tidligere giengitt fra arbeidsutkastet s. 29 slettet i høringsutkastet s. 35. mens følgende er tilføyd:

"Vår bemerkning knytter seg til at grensesnitt og ansvarsfordeling burde vært ivaretatt på et tidligere tidspunkt, jfr. saken om strategi for eiendomsforvaltningen, som ble behandlet i teknisk utvalg 23. april 2014. Her har man synliggjort et behov, men behovet dekkes ikke før det oppstår en reell situasjon. På mange måter representerer således dette avviket en tilsvarende situasjon, som avvikene omtalt ovenfor – behov for grensesnitt – og systemavklaringer."

Generelt er store deler av saksbeskrivelsene i kapittelet om varsling fjernet i høringsutkastet. Kun korte summariske beskrivelser er inntatt. Hele den tidligere refererte vurderingen inntatt i kap. 7.3 i arbeidsutkastet knyttet til avvik som gjelder uønsket adferd hos byggforvalter er fjernet i høringsutkastet.

10.04.15 leverte ØKR sin endelige rapport "*Undersøkelse RTD*" til Fredrikstad kommune. På punktene som omhandles i denne granskningen, er den endelige rapporten i all hovedsak lik høringsutkastet. Vedlagt rapporten er "*Rådmannens uttalelse*" i kap. 9. Rådmann2 uttaler blant annet:

"15 av 98 respondenter bekreftet at varslers identitet var blitt diskutert åpent på arbeidsplassen. I lys av at en varsling kun skal være kjent for varsler, omvarslet og varslingsutvalget er også dette bekymringsfullt. Dette uavhengig av hvem som faktisk har gjort varslers identitet kjent.

Revisjonene viser for øvrig til at kommunalsjefen i et ledermøte presenterte et case som baserer seg på en reell varsling (før den var ferdigbehandlet), samt til at det i arkivsystemet var opprettet en mappe hvor det eksplisitt framgår at mappen gjelder varsling fra en navngitt person. Varslers identitet skal etter varslingsrutinen behandles som en fortrolig opplysning, og vedkommende som opprettet mappen (på vegne av kommunalsjefen) skulle ikke ha vært involvert i saken. Rådmannen er enig med revisjonen at dette kan bidra til å svekke tilliten til varslingsinstituttet generelt og varslingsvernet spesielt. Dette mener rådmannen er meget alvorlig, ikke minst i lys av de omdømmemessige følger det kan få for RTD og for kommuneorganisasjonene som helhet.

I rapporten henvises det også til en epost sendt til kommunalsjefen og etatsleder med kopi til varsler og den som var omvarslet. Revisjonene antyder at eposten må kunne antas å bidra til å svekke tilliten til varslervernet. Etter det rådmannen kjenner til, var avsender uvitende om at det forelå en varsling i den angjeldende saken.

...

Samlet sett konkluderer revisjonen med at flertallet av varslingssakene fra RTD som revisjonen har gjennomgått i revisjonsarbeidet, ikke er behandlet i samsvar med kommunens varslingsrutine. Rådmannen tar revisjonens konklusjon til etterretning."

20.04.15 møttes avdelingssjefi og V3 til et første møte i sykemeldingsperioden. Personalsjef har i intervju med rådmann2 22.09.16 forklart at V3 ble kontaktet av avdelingssjefi i medio april på hvordan følge opp

sykefraværet og Individuell Oppfølgingsplan (IOP). Avdelingssjef1 og personalsjef hadde et møte 23.4.15 der tematikken var: *"IOP-plan" / "[Avdelingssjef1] usikker på om [avdelingssjef1] kunne imøtekomme [V3] sitt ønske om møte utenfor arbeidsstedet." / "Drøftet også hvordan ivareta arbeidsmiljøet og hvordan ta [V3] i mot etter sykemelding."* Personalsjef forklarte at det ellers var sporadisk kontakt med avdelingssjef1 på telefon fordi V3 ønsket ikke å konkretisere tiltak i IOP.

24.04.15 presenterte ØKR sin rapport for kontrollutvalget. I presentasjonen fremkommer at avvik knyttet til *"uønsket adferd hos byggforvalter"* burde vært avvist. Byggforvalter påpekninger vedrørende for mange barn og utleiers ansvar støttes av ØKR. Videre fremkommer at varslervernet i ett tilfelle ikke har blitt ivaretatt i RTD. I møtebok fra Østfold kontrollutvalgssekretariat av 24.04.15 fremkommer at revisjonen orienterte om kapittel 4 *"Varsling"* bak lukkede dører. I kontrollutvalgets vedtak/innstilling bemerkes at *"flertallet av varslingene knyttet til Seksjon regulering og teknisk drift behandles ikke i tråd med kommunens varslingsrutine. Dette har medført svært negative konsekvenser for flere ansatte og det preger arbeidsmiljøet for de berørte ansatte på en svært uheldig måte."* Videre uttales:

"Kontrollutvalget finner det videre svært kritikkverdig at en varslers krav på anonymitet ikke er overholdt og at roller blandes ved at man har tatt stilling til et omstridt forhold i kraft av sin "egentlige" rolle i kommunen, og deretter vært med å behandle samme sak som medlem av varslingsutvalget."

Rådmann2 har i brev av 14.10.16 forklart at det var under denne presentasjonen rådmann2 første gang fikk høre påstandene om at det skulle vært igangsatt en personalsak (i arbeidsrettslig forstand) mot V3.

26.04.15 sendte V1 e-post til etatssjef BE, konstituert avdelingssjef og avdelingssjef1 der V1 orienterte om tilstedeværelse ved kontrollutvalgets gjennomgang av revisjonens rapport, samt V1s oppfatning av at V3 var utsatt for mobbing/trakassering og gjengjeldelse, samt at V1 ville melde avvik på dette.

27.04.15 utarbeidet avdelingssjef1 *"Individuell Oppfølgingsplan"*. Under *"vurdering"* fremgår:

"Hva er det som må være annerledes for at du skal stå i arbeidsoppgavene?: Utfordringene er i forhold til det psykososiale miljøet."

*Hva er det viktigste jeg som din leder kan gjøre for at du skal kunne være i jobb? (helt eller delvis):
Legge forholdene til rette, følge opp fravær pr. telefon og møter."*

Videre fremgår: *"Konkret behov for oppfølging vurderes på ny når arbeidstaker kommer tilbake til stillingen, herunder bistand fra HMS/Personaldeling."* Planen er ikke signert av partene.

27.04.15 er det e-postutveksling mellom V1 og V3, der V1 orienterer om sin mail av 26.04.15, nevnt ovenfor. V3 skriver følgende:

"Jeg ble vekket av at jeg fikk tekstmelding fra [avdelingssjef1] om at [kommunalsjef RTD] ønsker å gjennomføre en personalsamtale med meg så snart jeg er tilbake på jobb."

På spørsmål fra V1 bekrefter V3 at V3 oppfatter det som en oppsigelsessak som er startet. Kontaktlogg fremlagt av avdelingssjef1 bekrefter at avdelingssjef1 har sendt V3 en SMS denne dagen. Ved kontradiksjon har kommunalsjef RTD kommentert til PwC: *"RTD ga beskjed til [avdelingssjef1], i tråd med råd som var gitt, at V3 måtte få varsel om at det ville bli et møte så snart V3 kom tilbake på arbeid. Oppsigelsessak var ikke tema."*

Det er registrert to avviksmeldinger fra V1 27.04.15 i kommunens avvikssystem, henholdsvis til konstituert avdelingssjef og annen leder i RTD. Meldingene er likelydende, og omhandler 8 punkter om mobbing/trakassering og gjengjeldelse mot V3. Konstituert avdelingssjef oversendte avviksmeldingen til rådmann2 som rett saksbehandler dagen etter mottak, mens meldingen fra den andre lederen i RTD ble overført rådmann2 08.05.15. Begge synes akseptert av rådmann2 08.05.15. Meldingen til annen leder i RTD er anonymisert. Alvorlighetsgrad blir vurdert til *"Alvorlig"*, og faktisk utfall til *"Vesentlig"* 12.05.15. Rådmann2

endret fristen for behandling til 01.07.15. Rådmann2 vurderte at avviksmeldingen ikke skal følges opp i avvikssystemet idet den omhandler en enkeltansatt.

Fra kommunens Outlook kalender fremgår at etatssjef BE, avdelingssjef1 og konstituert avdelingssjef avholdt møte med tema "Diverse" 28.04.15 som etatssjef BE innkalte til samme morgen. I e-post samme dag fra etatssjef BE til rådmann2 fremgår at avviket fra V1 ble overført til rådmann2 etter drøfting med personalrådgiver1.

I e-post 28.04.15 fra V1 til ordfører og rådmann2 med emne "Ber om tilbakemelding på hvordan varslere i RTD ivaretas" fremgår:

"Jeg tillater meg også å minne om revisjonens avdekking av et avvik som burde vært avvist. Vi var vitne til å høre revisor gi uttrykk for at den ansatte er kneblet og at man har valgt å ikke nyttegjøre seg av den ansatte kompetanse. Har denne ansatte fått en beklagelse?"

[V3] gir også uttrykk for at [avdelingssjef1] har innkalt til et møte, på vegne av [kommunalsjef RTD]. Møtet er etter hva [V3] kan forstå en fortsettelse av prosessen mot en oppsigelse. Dette er alvorlig."

Den 05.05.15 hadde kommunens ledelse et møte med advokat Y for å få bistand i håndtering av innsynsvarsler mv. Til dette møtet utarbeidet rådmann2 en redegjørelse til advokat Y samme dag med overskrift "Håndtering av vanskelig situasjon for kommunens ledelse". I notatet fremgår av relevans for denne sak:

"Tredje medarbeider: Sendt flere varsler (om trussel, gjengjeldelse og forbigåelse), medhold (fra varslingsutvalget) i sak om gjengjeldelse. Medhold (fra revisjonen) i feil avviksmelding vedrørende atferd i forvalter—rollen i prosjektgruppe ifm barnehagebygg. Bekymringsmelding nylig sendt fra kollegaer i samme avdeling knyttet til atferd (samtlige har undertegnet). [V3] er nå sykemeldt og har vært det i 2-3 mnd. Påstår å ha opplevd gjengjeldelse ved en nylig tekstmelding fra avdelingssjef1 om et møte"

05.05.15 sendte V2 e-post til rådmann2, der følgende fremgår:

"Har blitt gjort oppmerksom på at beklagelsen som ble lagt fram på bystyrets talerstol og først sendt til pressen, nå ligger på kommunens hjemmeside, 5 dager etterpå.

...

Verken jeg eller andre varslere jeg har snakket med opplever beklagelsen som ektefølt, helhjertet eller personlig. Heller ikke [V3] som man innrømmer har blitt utsatt for gjengjeldelse. Tvertimot har [V3] fått en beklagelse med forbehold. Jeg opplever rett og slett at det som avdekkes i ØKR—rapporten når det gjelder varsling ikke tas på alvor."

07.05.15 møttes V3 og avdelingssjef1 for samtale i sykemeldingsperioden. Samme dag sendte V3 e-post til personalrådgiver:

"Jeg viser til hyggelig møte med min [avdelingssjef1] i dag. [Avdelingssjef1] kunne meddele at min personalsak er kansellert og avsluttet. Jeg ber om at jeg snarest mulig får en skriftlig bekreftelse på dette, og at denne også arkiveres i sak 14/xxxxx. Videre at sak 14/xxxxx merkes tydelig at dette er en personalsak som er kansellert og avsluttet."

Rådmann2 besvarte V2 i e-post 07.05.15:

"Min beklagelse til [vedkommende] var ikke med forbehold. Det jeg lovte i mailen var å se nærmere på saken og komme tilbake til [vedkommende] når jeg er oppdatert. Og det vil jeg gjøre."

I e-post av 08.05.15 ga V2 blant annet følgende tilbakemelding til rådmann2s e-post:

"[V3] hadde, fordi [V3] var varsler en personalsak med utsikter om oppsigelse hengende over seg etter sykemelding. Personalsaken er initiert av [kommunalsjef RTD] i samarbeid med [personalrådgiver1], har det blitt meg fortalt."

Personalrådgiver2 besvarte V3 i e-post 08.05.15:

"Denne saken har ikke vært definert som en personalsak men det var innkalling til samtale for avklaring. Teknisk drift har nå valgt å avslutte saken. Denne mailen importeres i saken 14/xxxxx og saken avsluttes."

08.05.15 ba rådmann2 om tilbakemelding fra kommunalsjef RTD om avdelingssjef1 hadde fått sagt til V3 at det ikke var noen oppsigelsessak på gang.

I uttalelse samme dag publisert på kommunens hjemmeside beklaget rådmann2 *"at medarbeidere i RTD har opplevd hendelser og situasjoner så alvorlige at de har funnet det nødvendig å varsle"* og ba om unnskyldning.

Fra 11.05.15 var V3 delvis tilbake i jobb.

Rådmann2 ga etatssjef BE skriftlig tilrettevisning 15.05.15 for varslingsutvalgets konklusjon om gjengjeldelse, hvilket ble akseptert av etatssjef BE. kommunalsjef RTD har i intervju med PwC uttalt at kommunalsjef RTD *"var uenig i reaksjonen"* da etatssjef BE ikke *"hadde opptrådt klanderverdig overfor V3"*.

I brev 18.05.15 ble kommunen orientert om at LDO hadde konkludert med at Fredrikstad kommune hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn i likestillingsloven § 5 andre ledd punkt 3 overfor V3 ved konstituering av avdelingsleder. LDO viste i sin begrunnelse til at det var sannsynliggjort at kommunen tilla tilstedeværelse vesentlig betydning ved sin vurdering av egnethet for stillingen som avdelingssjef1, og konkluderte med at V3 dermed var indirekte forskjellsbehandlet på grunn av kjønn. Kommunen burde hatt avklart med V3 om V3 kom til å søke om videre omsorgspermisjon, slik at V3 ville ha fått mulighet til å bli vurdert for stillingen. Det ble videre vist til at kommunen ikke hadde konkretisert overfor LDO hvorfor K1 var bedre egnet enn V3 i stillingen. I brev 03.06.15 viste LDO til at V3 kunne kreve oppreisning og erstatning og oppfordret kommunen til å komme til en minnelig løsning.

Personalsjef videresendte avgjørelsen til etatssjef BE for kommentarer 01.06.15, og uttalte at den var til juridisk vurdering for klage. Etatssjef BE svarte samme dag at etatssjef BE ikke hadde ytterligere kommentarer enn det etatssjef BE hadde svart tidligere, og at etatssjef BE overlot til dem på rådhuset å gjøre vurdering av om saken skulle ankes. Etatssjef BE tilføyde:

"Fra mitt ståsted gjelder hovedpoenget om vurdering av personlig egnethet og ikke kjønn, kvalifikasjonskrav eller 100%-stilling ifm hvem som fikk tilbud om å bli konstituert."

I intervju med PwC har både kommunalsjef RTD og etatssjef BE uttalt at etatssjef BE ga tilbakemelding om at avgjørelsen fra LDO måtte ankes.

01.06.15 innkalte personalrådgiver2 til møte med rådmann2 og avdelingssjef1. Temaet var avdelingssjef1 sin oppfølging av V3.

02.06.15 utarbeidet avdelingssjef1 en ny Individuell Oppfølgingsplan. Under *"vurdering"* fremgår:

"Hva er det som må være annerledes for at du skal stå i arbeidsoppgavene?: Utfordringene er i forhold til det psykososiale miljøet.

Hva er det viktigste jeg som din leder kan gjøre for at du skal kunne være i jobb? (helt eller delvis):
Jobbe 50% som forvalter for sykehjemmene samt andre forefallende oppgaver i virksomheten."

Videre fremgår: *"Konkret behov for oppfølging vurderes på ny når arbeidstaker kommer tilbake til stillingen, herunder bistand fra HMS/Personalavdeling."* Planen er ikke signert av partene.

I e-post 08.06.15 sendte avdelingssjef1 kontaktlogg til V3 over kontakten mellom arbeidsgiver og V3 i sykemeldingsperioden:

Kontakt via sms :	Samtale telefon:	Møter :
07.04.15 17.04.15 27.04.15 04.05.15 07.05.15 11.05.15	20.03.15 24.03.15 07.04.15	20.04.15 07.05.15

I brev 14.10.16 fra rådmann2 til PwC, opplyser rådmann2 at det i juni 2015 ble "avklart at personalavdelingen ønsket å sette en ny rådgiver på saken, som hadde blitt ansatt, men som ikke skulle begynne før enn i august måned. [Avdelingssjef1] formidlet dette til [V3] medio juni, og [V3] var enig i at en skulle vente til etter ferien med igangsette en arbeidsmiljøprosess."

I e-post utveklings 12.06.15 mellom advokat Y og personalsjef tok advokat Y opp spørsmålet om å løse likestillingssaken mot en økonomisk kompensasjon. Sett hen til at advokat Y den 17.06.15 påtok seg oppdrag med å bistå Fredrikstad kommune i å vurdere å bringe LDOs uttalelse inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, synes løsningen med økonomisk kompensasjon ikke å ha blitt valgt. Samme dag var det møte mellom kommunen, ved personalsjef og kommunalsjef RTD, og advokat Y. Etatssjef BE var ikke tilstede i møtet. Forut for møtet hadde etatssjef BE sendt over bekymringsmeldingen fra K1 av 15.12.14 til kommunalsjef RTD.

Senere samme kveld 17.06.15 sendte kommunalsjef RTD en e-post til avdelingssjef1, etatssjef BE og avdelingssjef2 der kommunalsjef RTD hadde skrevet "en foreløpig versjon av K1s fortrinn som leder", målt opp mot K3 og V3. Egenskaper hos K3 og V3, negative eller positive, blir ikke omtalt. E-posten lyder som følger:

"Her kommer en foreløpig versjon av [K1]s fortrinn som leder. Vurderingen er gjort opp mot [K3] og [V3]. [Etatssjef BE], [avdelingssjef2], og [avdelingssjef1]: Fint med korreksjon av fakta feil eller andre synspunkter.

[K1] har over lengere tid vist gode egenskaper knyttet til kommunens leieavtaler, kjøp og salg av bygg og eiendommer. Dette dokumenterer god forståelse for økonomi, innkjøp av kompetanse for teknisk vurdering av byggene, og inngåelse av nødvendige avtaler. Denne virkomehten er av de som er mest underfinansiert i Fredrikstad kommune, og da er det nettopp erfaringene [K1] har på de nevnte områdene som tillegg spesiell vekt i vurdering av faglig egnethet. Dette vurderes å være viktigere en spesifikk bygg faglig kompetanse. I tillegg har [K1] gjennom lang tid vist evne til å samarbeide med interne ressurser som så vel som eksterne leverandører. Det være seg meglere, eksterne konsulentfirmaer, entreprenører mm. Hver enkelt ansatt i denne virksomhetene har sine ansvarsområder. Dette gjelder også den permanente lederen, [avdelingssjef1] som i tillegg til å være virksomhetsleder, også har forvaltningsansvaret for kommunens idrettsbygg.

I tillegg til gode dokumenterte samarbeidsevner, er også vurderingene, at [K1] har det bredeste fagområdet, som gjør [K1] spesielt godt egnet som midlertidig leder for virksomheten. Dette fordi [K1]s oppgaver griper inn i alle de andres ansvarsområder når det blant annet gjelder kjøp, salg, leieavtaler mm.

Dette er hovedtrekkene i hvorfor [K1] ble vurdert som best egnet når virksomhetens mest erfarne ansatte, [K4], etter først ha fått forespørselen takket nei til tilbudet om en mulig konstituerings."

Avdelingssjef2 spilte inn om det "går an å si noe om at [K1] har vist gode egenskaper for en leder, som f.eks. demonstrert evne og vilje til å ansvar for helhet, god dømmekraft og beslutninger, evne til tydelig og klar

kommunikasjon e.l?». Etatssjef BE lurte på om “det negative ift [V3] som bekymringsmeldingen [skulle] avventes og være “riset bak speilet”?”.

18.06.15 ber advokat Y i e-post til personalsjef om nærmere beskrivelse av stillingen som avdelingsleder samt en utdypning knyttet til egenskaper hos K1 som gjorde ham spesielt egnet. Personalsjef videreformidler e-posten samme dag til kommunalsjef RTD, og ber ham om å ta det opp med etatssjef BE. Kommunalsjef RTD svarer personalsjef og advokat Y samme dag, og viser til tidligere redegjørelse om K1s egenskaper, for deretter å utdype dette ytterligere. Kommunalsjef RTD videresendte sitt svar til etatssjef BE, som samme kveld svarte:

“Jeg synes det du skriver er bra men er usikker på om den positive omtalen av [K1] er tilstrekkelig til å få gjennomslag og gehør for klagen til LDO. Tror nok advokaten også bør ta frem argumentene mot [V3], ref bekymringsmelding fra ansatte.”

I e-post 21.06.15 sendte advokat Y over utkast til klage over LDOs avgjørelse til personalsjef og ba om at kommunen gikk igjennom og særlig sjekket at faktiske forhold og K1s kvalifikasjonsfortrinn var korrekt beskrevet. Personalsjef videresendte e-posten 22.06.15. Etatssjef BE besvarte samme dag at etatssjef BE håpet LDO ville forstå at *“personlig egnethet er en del av begrepet “bedre kvalifisert”*”.

Samme dag, 22.06.15, sendte advokat Y på vegne av kommunen klage over LDOs avgjørelse. I klagen fremgår:

“Fredrikstad kommune vil for nemnda anføre at [K1] ble konstituert i avdelingslederstillingen fordi [K1] var best kvalifisert av de kandidater som var aktuelle for konstitusjonen. Det er ut fra en kvalifikasjonsvurdering av kandidatene, ikke det faktum at [V3] hadde nedsatt ukearbeidstid etter aml § 10-2 punkt 4, som er kommunens begrunnelse for konstitueringen. Jeg har forståelse for at Ombudet synes det er vanskelig å si hvem som fremstår som best kvalifisert til stillingen ut fra den dokumentasjonen som var fremlagt. Overfor Ombudet har kommunen av bekvemmelighetsgrunner valgt å fremheve det faktum at [V3] ikke kunne fylle 100% av lederstillingen og i mindre grad valgt å konkretisere hvorfor [K1] var best kvalifisert.

...
Det er forståelig at [V3] har vanskeligheter med å akseptere at [V3] med 25 års erfaring som ingeniør/overingeniør observerer at en kollega med langt kortere fagrelatert arbeidserfaring blir foretrukket fremfor [V3] til konstitusjonen som avdelingsleder. Dette ser kommunen og i stedet for med tyngde å argumentere med lederegenskaper har kommunen valgt å fokusere på det de mente var en mer skånsom retning. Overfor [V3] og ombudet ble det fra kommunens side fokusert på at [V3] ikke var aktuell for stillingen fordi [V3] ikke ville kunne tiltre lederstillingen fullt ut som følge av nedsatt ukearbeidstid etter arbeidsmiljøloven § 10-2 nr. 4. Dette var bekvemt da det var helt på de rene at den som ble konstituert i stillingen måtte kunne arbeide 100 % i stillingen. Det kommunen ikke har vært seg bevisst gjennom dette forsøket på skånsom formidling, er at det eksponerer kommunen for en vurdering, som ombudet gjør, av indirekte diskriminering på grunn av kjønn.”

22.06.15 begjærte advokat Z møte med kommunen som følge av at varslingsutvalget var kommet til at V3 var utsatt for gjengjeldelse samt at LDO var kommet til at V3 var forbigått i vikariatet som avdelingsleder. V3 krevde erstatning og oppreisning og ønsket en minnelig løsning. I brevet fremheves det:

“[V3] opplyser at [V3] i 2013 og 2014 har hatt betydelig sykefravær på grunn av belastningen det har vært å varsle, og deretter å ha vært utsatt for gjengjeldelse. Dette har vært svært belastende for [V3] psykisk og fysisk. Det er også årsaken til at [V3] ikke har krevet dette tidligere, da [V3] ikke har hatt helse til det. Det har vært en betydelig belastning i [V3s] arbeidshverdag.”

22.06.15 innkalte personalrådgiver2 rådmann2 til møte med tema *“veien videre teknisk drift”*, som rådmann2 mener knyttet seg til oppfølging av V3 i forbindelse med at personalrådgiver3 skulle starte etter sommerferien. Personalrådgiver2 har i intervju med PwC forklart at de var *“avhengig av et faktagrunnlag for lederne”* for å igangsette prosesser i personalavdelingen for å løse opp i konflikten, *“men det grunnlaget fikk vi aldri se”*.

Varslingssekretariatet ble varslet om avviksmeldingen av 27.04.15 av rådmann2 i e-post 24.06.15. Rådmann2 knyttet følgende kommentarer til hvert av punktene i avviksmeldingen:

"Nedenfor finner du en liste inneholdende punkter fra en avviksmelding sendt fra [V1], vedrørende [V3]. Punktene 1, 2, 5 og 7 oversendes varslingssekretariatet for behandling. Jeg ber om at oppfølging av saken overfor [V3] skjer etter 11.8., da jeg skal ha et særskilt møtet knyttet til gjengjeldelsessaken (jfr pkt 4 nedenfor).

Følgende avvik meldes:

1. [V3] er utsatt for mobbing og trakassering

Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.

2. Det er oppkonstruert avvik som retter seg mot [V3]. Avviket skulle vært avvist.

Rådmannen tar revisjonens konklusjon til orientering og vil beklage dette overfor [V3].

3. [V3] er kneblet. (Viser med dette til hva som fremkom i den åpne delen av kontrollutvalgets behandling)

Dette er en påstand basert på inntrykk fra revisjonen og antyder en bevist atferd. Dette er ikke i tilstrekkelig grad dokumentert som fakta.

Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.

4. [V3] er utsatt for gjengjeldelse. [V3] har fått medhold av varslingsutvalget.

Denne saken er ferdigbehandlet av rådmannen etter oversende/se fra varslingsutvalget. Saken lukkes.

5. Forvaltningsbygg har ikke nyttegjort seg av den kompetansen [V3] innehar.

Dette er en generell påstand som ikke er dokumentert eller beskrevet nærmere.

Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.

6. Det er startet en prosess mot [V3] i retning av oppsigelse som er rettstridig.

Dette stemmer ikke. Det er ikke opprettet en personalsak i arbeidsrettslig forstand, men det er opprettet en saksmappe pga bekymringsmelding fra kollegaer i avdelingen knyttet til [V3s] atferd internt i virksomheten. Tittel på arkivmappe skulle ikke inneholdt navn. Det er ikke planer om oppsigelse av [V3]. Det finnes det intet arbeidsrettslig forhold som tilsier. [V3] er informert om dette. Bekymringsmeldingen følges opp internt.

Saken som sådan lukkes.

7. Mobbingen synes å være systematisk og er ledelsesstyrt.

Saken oversendes varslingssekretariatet for behandling.

8. Forbigåelse i ansettelsessak

Saken har vært til behandling LDO som har avgitt uttalelse. Rådmannen har nylig oversendt saken til LDOs klagenemd. Varslingssekretariatet vil avvente ytterligere behandling inntil evt ankesak er ferdig behandlet."

Rådmann2 har til PwC forklart at rådmann2 forut for oversendelsen til varslingssekretariatet blant annet konfererte med personalsjef på punkter omhandlet i varselet.

Saken knyttet til avviksmeldingen ble lukket samme dag. Rådmann2s avsluttende vurderinger av de innmeldte punktene var identisk med oversendelsen til varslingsutvalget.

Fra 25.06.15 var V3 tilbake i full jobb. Den 26.06.15 orienterte LDO V3 om at kommunen hadde påklaget LDOs avgjørelse til nemnda.

29.06.15 sendte V1 e-post til rådmann2 der V1 opplyser om at V1 er "rystet" over rådmann2s behandling av saken. V1 påpeker særlig at det ikke er tilstrekkelig kun å sende avviksmeldingen videre til varslingsutvalget,

men at rådmann2 som arbeidsgiver også må igangsette tiltak for å rydde opp i forholdene. I e-posten har V1 under "faktum i saken" skrevet følgende:

"Det er sendt avvik som gjaldt [V3s] adferd. I følge kontrollutvalget og revisjonsrapporten skulle avviket vært avvist. De forhold som [V3] i sin tid påpekte og som ble brukt mot [V3] som uønsket adferd uttalte revisjonen var feil, ref møte 24.04.15. Forholdet som [V3] påpekte lå innenfor BEs ansvarsområde. Det var derfor riktig av [V3] å peke på forholdene."

Det ble avholdt forhandlingsmøte om erstatning og oppreisning mellom kommunen v/rådmann2, personalrådgiver2 og V3, samt V3s advokat 10.08.15. Møteinnkallelse ligger fortsatt åpent på kommunens Outlook kalender kalt "Oppreisning" med V3 som møtedeltaker. I referat av 12.08.15 orienterte rådmann2 om at kommunen hadde anket LDOs avgjørelse til nemnda, slik at kun spørsmål om oppreisning for gjengjeldelsessaken var gjenstand for drøfting om oppreisning. I referatet fremgår følgende:

"[Rådmann2] spurte [V3] hvordan [V3] opplevde arbeidsmiljøet i avdelingen. [V3] har opplevd sin leder [avdelingssjef1] som en god støttespiller i denne periode. [V3] ser at det bør jobbes i arbeidsmiljøet for å bygge opp tillit til hverandre. [V3] ser gjerne at det kommer inn personer fra personal/HMS for å bidra i prosessen. Begge parter er enige i at det er en fordel for prosessen at ingen av personene fra personal/HMS kan noen forhistorie i varslingsaken."

V3 har i e-post av 25.11.15 forklart at bekymringsmeldingen fra kollegene ble tatt opp på dette møtet.

19.08.15 sendte advokat Z på vegne av V3 forslag til minnelig løsning. Kommunen besvarte brevet 09.09.15. V3 sendte nytt forslag 14.09.15. Kommunen besvarte med nytt tilbud 25.09.15. Den 05.10.15 aksepterte V3 kommunens tilbud om økonomisk oppreisning i gjengjeldelsessaken.

11.09.15 ble det avholdt møte med avdelingssjef1, personalrådgiver2 og personalrådgiver3 der det ble fastsatt møte for videre oppfølging av V3. Møtet med personalrådgiver3 ble aldri noe av idet V3 sa opp sin jobb i Fredrikstad kommune samme dag.

03.11.15 sendte V3 e-post til sekretær i varslingssekretariatet, der V3 lurte på prosessen knyttet til behandlingen av avviket meldt av V1 i april 2015. V3 opplyste videre at V3 besatt mye dokumentasjon som V3 ønsket å oversende varslingssekretariatet. I brev samme dag, 03.11.15, besvarte varslingssekretariatet e-posten. V3 ble bedt om å *"konkretisere hvilke punkter du ønsker varslingssekretariatet skal behandle, og sende dette sammen med dokumentasjon... innen tre uker"*.

I e-post fra V3 til V1 04.11.15 ba V3 om råd på hvordan V3 skulle forholde seg til brevet fra varslingssekretariatet. Videre skrev V3:

"Det er etter forholdene bra med meg. Jeg har ferie denne uka, og har nå bare dager igjen før jeg skal slutte. Jeg teller minutter! Som jeg nevnte for deg så har jeg vært fullstendig utstøtt i over ett år, og det har i perioder vært umenneskelig. For å gi et bilde på hvor utspekulerte mine kolleger har vært så kan jeg nevne at [K6] fortalte meg at de hadde snakket sammen etter at jeg hadde sagt opp. De hadde blitt enige om at de siste ukene mine så skulle de være hyggelige og snakke med meg igjen!!! Er det mulig! Jeg ble sjokkert da jeg hørte dette. Dette er mobbing. [K6] har fortalt meg mye, jeg har vært heldig som har hatt en person å snakke med."

V3 besvarte varslingssekretariatet i e-post 08.11.15, og presiserte at V3 ønsket at alle punktene skulle undersøkes. V3 etterlyste svar på sine spørsmål fra e-post 03.11.15. V3 skrev videre:

"[V1] ble rystet og sjokkert av hva [V1] fikk vite da [V1] tok kontakt med meg i april 2015. Jeg var svært syk av trakassering og mobbing, og sykemeldt av dette. Jeg var ute av stand til å gjøre noe med dette selv. [V1] tok på, alvor den plikten [V1] har til å underrette arbeidsgiver om dette i henhold til AML §2.3 pkt 2 d. [V1] meldte et avvik til rådmannen da [V1] ble kjent med at det hadde vært utstrakt mobbing og trakassering av meg. Både disse forholdene og personalsaken som ble startet i januar 2015 er å betrakte som gjengjeldelse etter varslings."

Videre påpekte V3 at arbeidsgiver, ved mottak av melding om trakassering, har undersøkelsesplikt og plikt til å iverksette tiltak, og at rådmann2s lukking av avviket 24.06.15 var i strid med AML. Endelig presiserte V3 at *"[V1] mener at alle punktene som [V1] varsler om er å betrakte som gjengjeldelse, og at gjengjeldelse har forekommet også tidligere. Dette punktet må dermed selvsagt også granskes."*

10.11.15 oversendte LDO saken vedrørende forbigåelse ved konstitusjon til Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

I brev 12.11.15 beklaget varslingssekretariatet den lange saksbehandlingstiden overfor V3. Det ble vist til at varslingssekretariatets leder og sekretær hadde ansett at saken ikke lenger hadde samme relevans, da det var igangsatt prosess for å bedre arbeidsmiljøet samt at V3 hadde sagt opp sin stilling. Varslingssekretariatet hadde orientert rådmann2 om dette i slutten av oktober 2015. Det ble presisert at saken om gjengjeldelse *"ansees som saksbehandlet og avsluttet"*, men øvrige forhold i varselet ikke var lukket, selv om det fortsatt var varslingssekretariatets oppfatning at *"det ikke har vært opprettet noen personalsak i arbeidsrettslig forstand"*.

Den 20.11.15 besvarte advokat Y på vegne av kommunen henvendelse fra V1 av 08.11.15 om bl.a. oppfølging av avviksmeldingen, der det opplyses at rådmann2 ikke har noen ytterligere kommentarer til V1s gjengivelse av rådmann2s vurderinger av de 8 punktene i avviksmeldingen. I brevet ble det også vist til at avdelingssjef1 fulgte V3 opp under sykemelding, og at rådmann2 hadde samtale med V3 10. august 15.

Den 17.11.15 meldte V3 avvik. I avviksmeldingen beskrives avviket som følger:

"Den 11.11.2015 ba jeg om innsyn i et dokument i sak 13/xxxx. Dette er en sak som omhandler varslings- og gjengjeldelse mot meg. Mitt navn er ikke skjermet i denne innsynsbegjæringen og ligger nå tilgjengelig for alle som leser offentlig journal."

Saken ble lukket 24.11.15, med følgende avsluttende vurdering:

"Saken er behandlet av varslingssekretariatet. Innsynsbegjæringen er unntatt fra offentlighet, jf. Off.loven § 13, 1. ledd/forv.loven § 13, 1. ledd nr. 1."

I e-post 25.11.15 oversendte V3 dokumentasjon og eger *"varslings om manglende oppfølging etter Arbeidsmiljøloven, varslings om manglende oppfølging under sykemelding, varslings om mobbing/trakassering og varslings om gjengjeldelse"* til varslingssekretariatet. I dokumentet redegjør V3 for tidslinjen i saken, for deretter å redegjøre for grunnlaget for hvert av punktene det er varslet på. V3s anførsler på hvert av de omvarslede punkter redegjøres for i PwCs vurderingskapittel.

2.3.5 2016

I varslingssekretariatsmøte 15.03.16 ble det besluttet at det skulle gjennomføres undersøkelser knyttet til påstandene i avviksmeldingen fra V1 fra april 2015 og det senere varselet fra V3. Begge reagerte på at rådmann2 skulle ha en rolle i oppfølging av denne saken og reiste inhabilitetsinnsigelser mot rådmann2 og medlemmer i sekretariatet. Rådmann2 ba så leder av varslingssekretariatet om å gjøre en habilitetsvurdering.

I e-post 16.04.16 fra V3 til PwC oppga V3 diverse møter relatert til mulig oppsigelsessak og/eller gjengjeldelse i 2015.

I e-post 08.08.16 gjorde V3 kommunen oppmerksom på at V3s navn ikke var skjermet i dok xxx i sak 15/xxxx, og ba om at det ble gjort.

I e-post 01.09.16 påpekte V3:

"Etter at LDO sendte sin uttalelse 18 mai så ble det hastig satt i gang en omorganisering der to avdelinger ble slått sammen. Denne omorganiseringen ble det informert om den 17. Juni. Det var ingen hemmelighet at jeg ønsket å søke stillingen etter [avdelingssjef1], men denne ble da organisert bort. Det er sannsynlig at dette har en sammenheng, og at [advokat Y] også var med i omorganiseringsprosessen. Jeg ber derfor om innsyn i dokumenter utarbeidet av [advokat Y] i den forbindelse."

Ifølge etatssjef BE ble omorganiseringen gjennomført fullstendig uavhengig av denne saken, og advokat Y var ikke delaktig i dette.

14.09.16 utarbeidet PwC en vurdering av rådmann2s habilitet til å behandle varslingssaken. Rådmann2 mottok faktumdelen i PwCs notat til kontradiksjon den 16.09.16. I e-post 20.09.16 skrev rådmann2 følgende til varslingsutvalgets leder:

"Jeg har begynt å lese meg opp på den sammenstillingen du har gjort av grunnlaget for habilitetsvurderingen. Jeg er kjent med det meste av det som framkommer i ditt notat. Likevel er det ganske krevende å gå gjennom sakens fakta, og gi en fullverdig kontradiksjon. Jeg er selv nødt til å gjennomføre undersøkelse/intervju og få bistand fra flere i organisasjonen. Dette knytter seg spesielt til påstanden om oppsigelsessak."

Henvendelsen ble fulgt opp med en telefonsamtale mellom PwC og rådmann2.

Rådmann2 gjennomførte intervjuer med verneombud, K1, avdelingssjef1, etatssjef BE, personalrådgiver2 og personalsjef, tidligere kommunalsjef RTD 22.09.16 og 23.09.16, og det ble skrevet referat fra intervjuene. I intervjuene ber rådmann2 de enkelte om å forklare spesifikke tema i forhold til påstander fra V3.

I e-post "Emne: SV: Intervjuer habilitet-[verneombud]" av 26.09.16 fra verneombud til rådmann2 skrev verneombud at V3 hadde fortalt ham om avvik fra etatsleder barnehage på V3s oppførsel, men at verneombud hadde opplevd den andre parten som den som oppførte seg uhøflig og motvillig under befaring på Nabbetorp åpen barnehage 09.12.14, og at dette reflekterte "litt rundt hvordan [V3] følte/oppfattet situasjonen, og hvordan jeg opplevde på denne befaringen."

Etatssjef BE sendte 03.10.16 sine innspill til advokat Y i forbindelse med møtet i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. I brevet fremgår:

"Både [K1] og [V3] har den formelle bakgrunnen til å kunne bekle denne lederrollen, men arbeidsgiver valgte etter en helhetlig vurdering av kvalifikasjon og egnethet/skikkethet til stillingen å tilby denne til [K1]. Dersom arbeidsgiver hadde vurdert [V3] som best skikket til stillingen ville man funnet en løsning på hvordan man skulle håndtert V3s reduserte arbeidstid i forhold til denne lederstillingen. Fredrikstad kommune vil derfor hevde at det ikke foreligger dekning for å kunne påstå at [V3] ble utsatt for indirekte diskriminering på grunn av kjønn i forhold til konstituering til denne avdelingslederstillingen."

Samme dag, 03.10.16 oversendte advokat Y ytterligere innspill til LDN. Det fremgår der:

"Det er et faktum at den personen som ble konstituert måtte arbeide 100 % i stillingen. Dette var også bakgrunnen for selve behovet for konstituering. Det er også et faktum at [V3] hadde redusert arbeidstid etter aml § 10-2 punkt 4. I så måte var det bekvemt av kommunen å peke på at [V3] som følge av sin reduserte arbeidstid ikke kunne fylle den konstituerte stillingen fullt ut. På denne måten slapp kommunen overfor [V3] å begrunne hvorfor [K1] med langt mindre faglig erfaring likevel var bedre skikket til å inneha denne lederstillingen enn [V3]. [V3s] reduserte arbeidstid var imidlertid ikke et moment i valget mellom [K1] og [V3]. Hadde arbeidsgiver vurdert [V3] som bedre kvalifisert enn [K1], hadde arbeidsgiver funnet en løsning for å håndtere [V3s] reduserte arbeidstid."

I e-post 10.10.16 opplyste rådmann2 til etatssjef BE, avdelingssjef1, K1 og verneombud at rådmann2s tilsvaer til inhabilitetsinnsigelse var ferdig, og at notatet lå til gjennomlesing hos rådmann2s sekretær da rådmann2 ikke ville sende det idet det inneholdt sensitiv informasjon. Rådmann2 ba om tilbakemelding dersom noe ikke stemte med opplysninger fra intervjuene til de aktuelle.

14.10.16 oversendte rådmann2 sin redegjørelse knyttet til habilitet til varslingssekretariatets leder. Rådmann2 konkluderte med at rådmann2 var å anse som habil til å behandle varslingssaken. I brevet viste rådmann2 til at rådmann2 hadde "gjennomført intervjuer/samtaler med stedlig verneombud, VL, konstituert VL, etatssjef, tidligere kommunalsjef (alle i RTD), samt personalsjef og to rådgivere i personalavdelingen" for å undersøke påstand om det var igangsatt en oppsigelsessak mot V3 samt påstand om mangelfull oppfølging av

avviksmeldingen generelt og spesielt knyttet til punktet om mobbing og trakassering. Rådmann2 viste til at rådmann2, *"for å kunne gi et tilsvar på denne påstanden", måtte "gjennomgå saksforløp og situasjonsbeskrivelser"*.

LDN behandlet likestillingssaken i møte 18. oktober 2016. Advokat Y og etatssjef BE skulle møte for kommunen, men da etatssjef BE ikke kunne, møtte advokat Y alene. Den 31.10.16 ga LDN V3 medhold i at Fredrikstad kommune handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn overfor V3 ved konstituering av avdelingssjef, jf. likestillingsloven § 5. LDN utdypet i sin uttalelse:

"I klageomgangen har kommunen anført at kommunen "av bekvemmelighetsgrunner" fremhevet det faktum at [V3] ikke kunne fylle avdelingssjefstillingen 100 prosent, men at dette ikke var den reelle begrunnelsen for kommunens valg. Kommunen har opplyst at arbeidsgiver valgte å bruke argumentet knyttet til deltidsarbeid for å unngå støy". Dette ble sagt direkte av kommunens representant under nemndas møte 18. oktober. Kommunen har vist til at det kunne ha vært vanskelig å forholde seg til kommunens avgjørelse, siden [V3] hadde mye lengre ansiennitet enn [K1]. Kommunens første begrunnelse, som fremkommer skriftlig i to ulike dokumenter, tilsier at det ved vurdering av hvem som skulle konstitueres ble lagt avgjørende vekt på [V3s] reduserte arbeidstid. Etter nemndas vurdering gir dette *"grunn til å tro"* at kommunen handlet i strid med forbudet mot diskriminering overfor [V3].

...
Kommunen har ved flere anledninger opplyst, både overfor [V3] og overfor ombudet, at stillingsandelen var et kriterium ved egnethetsvurderingen. At kommunen har endret begrunnelsen for konstitueringen for nemnda, er etter nemndas vurdering problematisk. Kommunen har i klageomgangen argumentert med at den reelle begrunnelsen for valget i hovedsak var at [K1] hadde formalkompetanse som leder som ikke [V3] hadde, samt at kommunen mener [K1] var en mer samlende leder.

Dette er saklige argumenter. Kommunen ga under nemndas behandling imidlertid ingen konkrete opplysninger om [V3s] personlige egenskaper som kunne gi nemnda innsikt i hvorfor denne begrunnelsen ville medført den hevdede "støy" fra [V3s] side. Når disse manglende utfyllende opplysningene ses i sammenheng med at nemnda normalt vektlegger tidsnær dokumentasjon, som i denne saken er flere dokumenter hvor kommunen tilkjennegir en annen begrunnelse, har nemnda kommet til at kommunen ikke har sannsynliggjort at det var andre årsaker enn [V3s] omsorgspermisjon som var grunnen til at [V3] ble utelukket. Nemnda har kommet til at kommunen ikke har oppfylt sitt beviskrav og at [V3] ble indirekte forskjellsbehandlet på grunn av kjønn."

I e-post 02.11.16 med emne *"Intervjuer habilitet-[K1]"* ba rådmann2 om tilbakemelding fra K1 på referatet fra intervjuet, da det *"kan forventes at det ønskes kontradiksjon på dette"*. Rådmann2 besvarte ikke K1s spørsmål om hvem som ønsker kontradiksjon i e-post samme kveld.

I e-post av 14.11.16 ba V3 om minnelig løsning vedrørende erstatning som følge LDNs avgjørelse om diskriminering fra kommunen. Kravet ble utdypet i brev av 29.11.16 og 15.12.16. Rådmann2 og personalsjef håndterte kravet på vegnen av kommunen. Partene ble 22.12.16 enige om økonomisk erstatning og oppreisning.

Revidert memo til habilitet ble sendt fra PwC til rådmann2 og V3 den 22.11.16 og endelig memo ble sendt ordfører den 28.11.16, som ansvarlig for saksforberedelsen til bystyrebehandlingen av spørsmålet. PwCs vurdering var at rådmann2 *"vil være inhabil ved videre behandling av varslingssaken"*. I bystyremøte 06.12.16 avgjorde Bystyret i Fredrikstad spørsmålet og konkluderte med at rådmann2 var inhabil og oppnevnte setterrådmann til den videre oppfølging av saken.

3 RETTSLIGE SPØRSMÅL OG VURDERINGER

3.1 Innledning

Helt sentralt i denne saken står den grunnleggende retten til forsvarlig arbeidsmiljø, inkludert kravene knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet. De rettslig basiskravene for et arbeidsmiljø presenteres først. Derne drøftes de enkelte punktene, slik PwC har funnet det hensiktsmessig å strukturere de påstandene som fremkommer i varsel.

I selve rapporten er hvert punkt drøftet slik at det i stor grad skal kunne leses for seg selv, hvilket innebærer noe gjentakelser.

3.1.1 Overordnet rettslig utgangspunkt

Arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidsmiljølovens krav blir oppfylt, jf. aml. § 2-1. Arbeidstakere har en tilsvarende samarbeids-/medvirkningsplikt til å bidra slik at lovens krav og målsettinger kan oppnås, jf. aml. § 2-3. I denne saken har flere av de ansatte stillinger der de i praksis utfører arbeidsgiverfunksjoner. Det er imidlertid virksomhetens øverste leder som er pliktsubjekt etter loven, og som skal sørge for at virksomheten er organisert på en slik måte at arbeidsmiljølovens regler blir oppfylt. Dermed er det virksomhetens øverste leder som må treffe valg av tiltak for å løse eventuelle kritikkverdige forhold.

Som relevant bakteppe for vurderingene i saken, er det grunn til å nevne to grunnleggende arbeidsrettslige prinsipper. For det første gjelder prinsippet om arbeidsgivers omsorgsplikt. Dette prinsippet handler om at arbeidsgiver har en omsorgsplikt for alle ansatte, der alle ansatte skal sikres sine rettigheter etter loven. Dette gjelder også ansatte som selv er anklaget for selv å bryte arbeidsmiljølovens regler.

Det andre prinsippet er arbeidsgivers styringsrett som innebærer at det er arbeidsgiver som beslutter blant annet hvilke løsninger som skal velges for å utføre virksomhetens oppgaver på en hensiktsmessig måte. Dette gjelder også ved valg av måte å løse arbeidskonflikter på. Arbeidsgivers styringsrett er begrenset av forpliktelser som følger av lov og forskrifter, både materielle krav og saksbehandlingsregler.

Ved valg av løsning for å sikre oppfyllelse av arbeidsmiljølovens regler må dette vurderes opp mot det generelle kravet til arbeidsmiljøet, jf. aml. § 4-1 (1) jf. § 1-1, som sier at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske velferd. Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer.

Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger, jf. aml. § 4-1 (2). Tilretteleggelsesplikten er underlagt en dynamisk fortolkning slik at hva som kreves av tilrettelegging vil variere avhengig av de konkrete omstendighetene.

3.1.2 Generelt om arbeidsrettslige konflikter

Arbeidsmiljøloven gir regler og rammer for virksomhetenes drift. Loven er et styringsinstrument, men når det gjelder saker om samarbeidsutfordringer/ personkonflikter byr disse ofte på utfordringer knyttet til hva som kan bevises, ofte er det ord mot ord og subjektive opplevd atferd, oppfatninger om hva som er kommunisert, etc. Denne typen saker er ressurskrevende å undersøke, også fordi det ofte er mye dokumentasjon som blir fremlagt i tillegg til mange vitner.

Arbeidsmiljøloven oppstiller en rekke krav som skal tilrettelegge for kontinuerlig arbeid med miljø, der rett til informasjon og drøftelser er lovfestet, det samme er plikt til å samarbeide, og i tillegg har de fleste virksomheter

rutiner for regelmessige medarbeidersamtaler. Andre sider av loven omhandler klare krav til prosess og materielt til innhold og skriftlighet. Det gjelder krav til god saksbehandling hvilket ofte vil medføre krav til skriftlighet. Da befinner man seg i deler av loven der det lettere kan konstateres konkrete lovbrudd eller ikke.

Alle de hensynene som er omtalt inngår som elementer i den samme vurderingen av om relevante ledere i sin lederadferd har brutt arbeidsmiljølovens regler, jf. særlig aml. §§1-1, 4-1 og 4-3;

- 1) menneskelige hensyn og subjektive opplevelser som gjør denne type saker utfordrende å bevise og vurdere,
- 2) plikten til å følge arbeidsmiljølovens regler for kontinuerlig arbeid med miljø og
- 3) lovens klare krav til prosess og skriftlighet blant annet ved endring av ansettelsesavtaler.

Nedenfor gjennomgås de forholdene som vurderes etter arbeidsmiljølovens krav. Mange/de fleste av underpunktene omhandler sider av det samme spørsmålet: *Om V3 er utsatt for mobbing, trakassering, utestengelse, omgåelse og om dette er lederstyrt – og derved om relevante ledere har brutt arbeidsmiljølovens grunnleggende regel om at arbeidsmiljøet skal gi full trygghet mot (fysiske og) psykiske skadevirkninger, jf. aml. § 1-1 (a) og § 4-1 (1): "Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd". Dessuten kommer reglen om krav til det psykososiale arbeidsmiljø til anvendelse, jf. aml. § 4-3. Arbeidsmiljøloven § 4-3, første, tredje og fjerde avsnitt har følgende ordlyd:*

- "1. Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
3. Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
4. Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre."

Brudd på øvrige bestemmelser i arbeidsmiljøloven, som eksempelvis regler for informasjon og transparens i endringsprosesser kan også vurderes som et moment som påvirker det psykososiale arbeidsmiljø. I tillegg er det i denne saken nødvendig å se på og vurdere andre enkeltheter, hvor spørsmålet om forskjellsbehandling og gjengjeldelse etter varsling står sentralt.

V3 har i sitt varsel brukt begrepet "*grov tjenesteforsømmelse*". PwCs tolkning er at det i dette ligger et varsel om at bruddene på tjenestepliktene er grove. Siden det er arbeidsmiljøloven som regulerer kravene til ansatte i kommunen, inkludert ledere, vil det være med hjemmel i arbeidsmiljøloven PwC sine drøftelser skjer.

3.1.3 Nærmere om sentrale arbeidsrettslige krav og plikter

Det rettslig utgangspunkt som utgjør en grunnpilar i det som skal vurderes i denne saken, er kravene arbeidsmiljøloven oppstiller til arbeidsmiljøet. Et helt sentralt spørsmål i saken er om lederadferden vurdert opp mot ulike hendelser utgjør et brudd på arbeidsmiljølovens regel om at arbeidsmiljøet skal gi full trygghet mot (fysiske og) psykiske skadevirkninger, jf. aml. § 1-1 (a) og § 4-1 (1): *"Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd"*. Dessuten står kravet til det psykososiale arbeidsmiljø sentralt, jf. aml. § 4-3. I tillegg er det et vurderingsmoment om manglende overholdelse av arbeidsmiljølovens regler for oppfølging i sykmeldingsperiode på et individuelt arbeidstakernivå m.m. kan ses som et utslag av negativ lederadferd, noe som igjen vil påvirke ansattes oppfatning av sitt arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøloven § 4-3, første, tredje og fjerde ledd har følgende ordlyd:

- "1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- 3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- 4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre."

Begrepet psykososialt arbeidsmiljø er en rettslig standard. Det vil si at loven selv ikke definerer hva som konkret er et godt psykososialt arbeidsmiljø, men rettsregelen skal tolkes og brukes i samsvar med de til enhver tid gjeldende normer i samfunnet. Det psykososiale arbeidsmiljø kan defineres som summen av belastninger som generelt anvist i aml. § 4-1, der flere faktorer vil inngå, som eksempelvis organisasjonsklima og arbeidsbetingelser, sosial samhandling og hvordan ytre påvirkninger blir oppfattet individuelt. Se eksempelvis: Einarsen og Skogstad (red.) *det gode arbeidsmiljø, Krav og utfordringer*, Fagbokforlaget, 2. utgave, 2011. Se kapittel 1: Psykososiale faktorer i arbeidet av Anders Skogstad og kapittel 18: Arbeidsmiljøloven som rettesnor for det psykologiske og organisatoriske arbeidsmiljøet av Harald Pedersen og Ståle Einarsen.

3.1.4 Varsling og ulovlig gjengjeldelse ved varsling

En forutsetning for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og en sunn bedriftskultur, er at arbeidstakere har reelle muligheter til å fremsette kritikk og si ifra om feil og mangler. Et godt ytringsklima kan bidra til at arbeidstakere varsler og at lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel og uønsket adferd blir avdekket og opphører.

I aml. § 2-4 (nå opphevet og erstattet med aml. § 2 A-1) er derfor arbeidstaker gitt en lovfestet rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten på forsvarlig måte. Den lyder slik:

“§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.”

Det er et grunnvilkår at det er “kritikkverdige forhold” det varsles om. I forarbeidene er dette begrepet beskrevet slik:

“Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme bør også gjelde brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. I tillegg bør det omfatte alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har. Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra sin personlige etiske overbevisning bør således falle utenfor. Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For 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.”

Begrepet “Kritikkverdige forhold” skal således underlegges en vid tolkning.

I bestemmelsen er det også et krav om at varslingen skal være forsvarlig. Samtidig fremgår det at varsling i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling alltid skal anses for å være forsvarlig. Dette forsvarlighetskravet er viktig, idet forbudet mot gjengjeldelse i aml. § 2-5 kun gjelder der arbeidstaker varsler “i samsvar med § 2-4”.

Vernet mot gjengjeldelse er gitt i aml. § 2-5 (nå opphevet og erstattet med aml. § 2 A-2, endringen er kun av redaksjonell art). Bestemmelsen lyder slik:

“§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første

punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.”

Bestemmelsen er gitt for å sikre et reelt vern for varslere og er grunnleggende for varslervernet. Bestemmelsen forsterker også lovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø og arbeidsgivers omsorgsplikt.

Gjengjeldelse er ikke definert i loven, men begrepet skal forstås vidt, slik at enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varslings i utgangspunktet skal regnes som gjengjeldelse. Gjengjeldelse vil omfatte alle typer formaliserte negative reaksjoner, slik som avskjed, oppsigelse og suspensjon, så vel som mer uformelle sanksjoner som mobbing, utfrysing, ugunstige endringer i arbeidsoppgaver eller ansvarsområde, reduserte bonusutbetalinger og andre subtile former for gjengjeldelse. Det må i hver sak foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering av hva som er å anse som ulovlig gjengjeldelse, men terskelen skal være lav.

I denne saken vil det også være en problemstilling om en beslutning som ellers er truffet innenfor rammen av styringsretten likevel kan regnes som gjengjeldelse. Dette må avgjøres basert på en vurdering av om beslutningen har til hensikt å ramme varsleren, altså om den ut fra en objektiv vurdering må regnes som en sanksjon overfor varsleren. En beslutning innenfor styringsretten som vurderes som en sanksjon overfor varsleren vil rammes av forbudet mot ulovlig gjengjeldelse etter aml. § 2-5.

Ved tvist om gjengjeldelse på grunn av varslings, har partene delt bevisbyrde. Det betyr at dersom arbeidstaker beskriver handlinger som gir “*grunn til å tro*” at det har skjedd en gjengjeldelse i strid med varslingsbestemmelsene, vil arbeidsgiver måtte bevise at det ikke er gjengjeldelse. Det betyr at arbeidsgiver må sannsynliggjøre at handlingen eller reaksjonen var begrunnet i andre forhold enn varslings, eller at det som skjedde ikke var en varslingssak.

Denne bevisregelen er til gunst for arbeidstaker, da det ikke stilles strenge krav til arbeidstakers bevisbyrde. Normalt vil vilkåret være oppfylt hvis arbeidstaker kan påvise at varslings har skjedd, og at gjengjeldeshandlingen kom relativt kort tid etter varslings. Dermed skal det lite til før arbeidsgiver må bevise at gjengjeldelse ikke har funnet sted. Av Rt. 2012 s. 424 følger det at uttrykket “grunn til å tro” representerer en klart lempeligere standard enn sannsynlighetsovervekt. Dermed er det arbeidsgiver som har tvilsrisikoen.

Også i diskrimineringsloven av 2017 er det gitt regler om forbud mot gjengjeldelse i § 14 første ledd ved varslings i tråd med lovens § 9. Bestemmelsen lyder slik:

“Det er forbudt å gjengjelde mot noen som har fremmet klage om brudd på denne loven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet, med mindre vedkommende har opptrådt grovt uaktsomt.”

Etter loven rammes også medvirkning til gjengjeldelse, jf. § 16. Denne loven var ikke trådt i kraft da de hendelser som denne undersøkelsen omfatter fant sted. Verdt å merke seg er imidlertid uttalelsene i forarbeidene der “*gjengjelde*” er beskrevet som:

“en handling eller ytring som medfører skade, ubehag eller ulempe for den enkelte, for eksempel at vedkommende blir sosialt utfrys, oppsøkt hjemme og konfrontert med klagen på en ubehagelig måte, omplassert, fratatt arbeidsoppgaver eller utsatt for grove ytringer. Hvilke handlinger som omfattes av gjengjeldelsesforbudet, må vurderes konkret... Atferden må imidlertid bære preg av en sanksjon, og må dermed være av en viss alvorlighetsgrad.”

3.2 Vurdering av de enkelte varslingspunktene

3.2.1 Nyttiggjøring av kompetanse

Dette er punkt 5 i varslingen av 27.04.15, og lyder: Forvaltningsbygg har ikke nyttiggjort seg den kompetansen V3 innehar.

V3 har i e-post av 25.11.15 redegjort for at dette punktet knytter seg til ØKR sin uttalelse i kontrollutvalget: *"I det konkrete tilfellet har man en saksbehandler med kompetanse på området som prøver å gjøre en del grep, og finne ut hva praksis bør være. Så nyttiggjør man seg ikke av det. Det bærer preg av til dels å kneble ansatte."*

V3 viser til at V3s ledere har hatt lite faglig innsikt, og at de har konstruert og etablert en slags "sannhet" om at [redacted] som kollegaene hverken trenger å høre på eller samarbeide med, og at dette har medført at lederne har redusert og umyndiggjort V3 og V3s faglige innspill. V3 har vist til som et eksempel at V3 tilbød sin kollega bistand i forbindelse med godkjennelse av skolepaviljonger, hvilket ble avvist. [redacted]

PwC har kommet til at forvaltningsbygg ikke har nyttiggjort seg av kompetansen til V3, da vi finner at det er sannsynlighetsovervekt for at påstanden medfører riktighet. Dette er en faktisk vurdering, men forholdet er også rettslig relevant, og tas med i vurderingen av varselet om mobbing/trakassering.

En rekke av V3s overordnede og kollegaer har forklart seg om forholdet til V3 og bakgrunnen for bekymringsmeldingen som ble utarbeidet i desember 2014. Det fremgår av bekymringsmeldingen og av kollegaers forklaringer at saker ble avklart utenom forvaltermøter for å slippe "unødige" diskusjoner med V3. Kollegaer i forvaltningsbygg unnlot således bevisst å ta opp saker når V3 var tilstede i de ukentlige forvaltermøtene. Flere har vist til at V3 var faglig sterk og dyktig i jobben, men at V3s innspill ble oppfattet som kritikk av deres kompetanse og at V3 også ga uttrykk for at de var inkompetente. Dette ga grobunn for irritasjon og usikkerhet. Ved at saker ikke ble tatt opp i forvaltermøter og med V3 tilstede, er det sannsynlighetsovervekt for at forvaltningsbygg ikke har nyttegjort seg av V3s faglige kompetanse.

Basert på forklaringene fra lederne i avdelingen, fremstår det som om lederne har akseptert fremgangsmåten med å unnlate å ta opp saker i forvaltermøtene, og at de har vært enig med øvrige ansatte i avdelingen om at V3, til tross for at V3 var faglig sterk, brukte denne fagligheten på "feil måte". Både avdelingssjef1, konstituert avdelingssjef og etatssjef BE var kjent med konflikten, uten at det ble igangsatt tiltak for å bedre situasjonen både for V3 og V3s kollegaer i avdelingen. PwC finner derfor at det er sannsynlighetsovervekt for at lederne har akseptert at kollegaer ikke trenger å høre på og samarbeide med V3, hvilket igjen medfører at V3 har redusert og umyndiggjort V3 og V3s faglige innspill.

Slik forholdene er blitt beskrevet av både V3 og andre ansatte, fremstår det som klart at det ikke var et forsvarlig arbeidsmiljø verken for V3 eller V3s kollegaer. I tråd med Fredrikstad kommunes rutiner for konflikthåndtering og for håndtering av personalsaker som gjaldt i det aktuelle tidsrommet, er det ledernes ansvar å sørge for at arbeidsmiljøet er forsvarlig, og lederne er underlagt aktivitetsplikt når de observerer en mulig konflikt i arbeidsmiljøet slik som her. Aktivitetsplikten innebærer å undersøke saken og igangsette dokumenterte tiltak for å bedre situasjonen. Det er ikke gjort her. Lederne i forvaltningsbygg har for øvrig heller ikke gjennomført medarbeidersamtaler med de ansatte i 2013-15. Ved at lederne ikke har fulgt rutinene og grepet inn på et tidlig tidspunkt, har de tillatt at konflikten og situasjonen har eskalert.

V3 har vist til et konkret eksempel knyttet til godkjennelse av skolepaviljonger. På bakgrunn av våre undersøkelser og de involvertes forklaringer finner vi at det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at denne hendelsen har funnet sted, slik som beskrevet i varselet.

Som nevnt antas dette punktet rettslig sett å falle inn under punktet på mobbing og trakassering, og vil således bli et moment i drøftelsen i det kapittelet.

3.2.2 Forbigåelse ved konstitusjon som avdelingssjef

Dette er punkt 8 i varslingen av 27.04.15, og lyder: Forbigåelse i ansettelsessak.

Juridisk grunnlag

En konstitusjon, altså et vedtak om midlertidig tilsetning i overordnet stilling, faller inn under forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. Dermed gjelder også de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, likhet og saklighet.

Av Fredrikstad kommunes rutine for tilsetning fremgår i kapittel 1.7.1. om konstitusjon:

“Konstituering benyttes først og fremst når en lederstilling blir ledig utover et tidsrom på 1 måned. Selv om konstituering ikke er en ordinær søknadsprosess, skal tilsettingsmyndigheten (arbeidsgiver) vurdere hvem som er best kvalifisert (kvalifikasjonsprinsippet), og kan bestemme hvem som skal konstitueres i en stilling. Samtidig er arbeidsgivers styringsrett begrenset av allmenne saklighetsnormer som stiller krav til saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. Det er viktig å være oppmerksom på at likestillings- og diskrimineringslovgivningen setter grenser for hva arbeidsgiver kan legge vekt på i sin vurdering – se pkt. 4.1.4 – Forbud mot direkte og indirekte diskriminering.

Før arbeidsgiver peker ut til konstituering drøftes saken med berørte tillitsvalgte.”

V3 har i e-post av 25.11.15 vist til at forbigåelsen ved konstitusjonen som avdelingssjef henger sammen med mobbingen og gjengjeldelsen som V3 har vært utsatt for, og bør granskes uavhengig av utfallet i saken som er meldt til likestillings- og diskrimineringsombudet. V3 påpeker at advokat Y, på vegne av kommunen, har anført som argument at kommunen tidligere har løyet i saken da det var bekvemt.

PwC har kommet til at V3 er blitt forbigått i ansettelse til konstitusjon som avdelingsleder.

Problemstillingen vår har vært om V3 skulle ha blitt vurdert til stillingen som konstituert avdelingssjef. PwC tar således ikke stilling til om V3 var best kvalifisert og således skulle ha blitt tilbudt stillingen av kommunen.

Det første spørsmålet som må drøftes er om V3 ble vurdert til stillingen som konstituert avdelingssjef. Slik PwC vurderer det, har V3 ikke blitt vurdert til stillingen av arbeidsgiver, representert av etatssjef BE.

Det foreligger verken offisielt referat fra drøftingsmøte eller et notat om vurdering av kandidatene i saken, slik det burde ifølge kommunens personalrådgiver. Saken var heller ikke inntatt i innkallingen til det drøftingsmøtet der saken ble tatt opp. Det er etatssjef EE på vegne av kommunen som har vært ansvarlig for at disse forholdene er i orden, og som dermed bærer risikoen for uklarhet rundt hvilke kandidater som ble vurdert. I et uoffisielt internt referat fra det aktuelle drøftingsmøtet fremgår kun at K1 er blitt vurdert, øvrige kandidater er ikke nevnt.

Det fremgår videre av kommunens argumentasjon overfor LDO at kun to kandidater har blitt vurdert og forespurt; K1 og K4. Dette støttes av avdelingssjef1 sin forklaring til PwC om at avdelingssjef1 sammen med etatssjef BE kun hadde vurdert K4 og K1, og at V3 nok ikke var blitt tenkt på fordi V3 ikke jobbet fullt. Etatssjef BE har forklart til PwC at etatssjef BE samarbeidet tett med avdelingssjef1 i prosessen.

Tidsnær dokumentasjon og forklaringen fra avdelingssjefen tilsier derfor at V3 ikke ble vurdert til stillingen. Også det forhold at de to andre kandidatene har blitt spurt om de er interessert, støtter dette. V3 ble ikke forespurt om konstitusjonen. V3 har hevdet at etatssjef BE i drøftingsmøtet bekreftet at alle kvalifiserte kandidater var blitt spurt. På avdelingen for øvrig var det kun to andre forvaltere utover disse tre; en med kort erfaring og en som hadde sagt opp stillingen sin. Disse to synes således ikke å ha vært aktuelle for en konstitusjon som avdelingsleder.

Etatssjef BE har i ettertid hevdet at V3 rent faktisk ble vurdert, men ikke funnet egnet. PwC har ikke funnet grunn til å legge avgjørende vekt på Etatssjef BEs forklaring. Bakgrunnen for denne bevisvurderingen er følgende:

Etatssjef BE har i intervju med PwC hevdet at det var en egnethetsvurdering av V3 som gjorde at V3 ikke ble spurt om konstitusjonen, og at V3s reduserte stilling ikke var en del av vurderingen. I en direkte forespørsel fra varslingsutvalget 20.10.14 om hvilke kriterier etatssjefen hadde vurdert kandidatene ut fra og hvorfor V3 ikke ble vurdert som kandidat, nektet etatssjef BE å begrunne sine vurderinger med henvisning til at "det var en arbeidsgiversak". Etatssjef BE henviste helt generelt til at K1 etter en totalvurdering var best egnet, uten å beskrive hvilke egenskaper som var blitt vektlagt. I brev til LDO 18.11.14 fremgår imidlertid at etatssjef BE skal ha lagt vekt på V3 sin reduserte stilling som et moment ved vurderingen av egnethet. Også varslingsutvalget har ved sin avgjørelse av om forbigåelse ved konstitusjonen var en gjengjeldelse overfor V3, vektlagt at V3 jobbet i en redusert stilling.

I forbindelse med anken til LDN fremgår det av e-postutveksling at det er kommunalsjefen som argumenterte for valget av K1 i stillingen, til tross for at kommunalsjefen etter egen forklaring ikke var involvert i vurderingen da den ble foretatt. Denne argumentasjonen fremstår derfor som oppkonstruert, og er ikke egnet til å belyse hvilke vurderinger som faktisk ble gjort og hvem som ble vurdert til stillingen. Det forhold at lederne i kommunen må oppkonstruere argumentasjon så lenge i ettertid på valget av K1 tilsier at det ikke ble foretatt tilstrekkelige vurderinger for noen av kandidatene på tidspunktet for avgjørelsen.

Etatssjef BE påpekte for øvrig i samme e-postutveksling at kommunen også burde fremheve negative karakteristikk av V3 i anken, slik som bekymringsmeldingen fra kollegaer. Det er grunn til å bemerke at bekymringsmeldingen forelå fire måneder etter at etatssjef BE foretok sin vurdering i konstitusjonsspørsmålet, og således ikke kan ha vært en del av vurderingen. Argumentasjonen om å fremheve negative karakteristikk gjenfinnes ikke i noen dokumentasjon eller argumentasjon som foreligger i forbindelse med konstitusjonen, ei heller i argumentasjonen for LDN, der kommunen velger ikke å beskrive V3 sine egenskaper overhodet, hvilket LDN bemerker særskilt. Det viser etter PwC sin vurdering at etatssjef BE tilpasser sin forklaring ettersom det passer i situasjon.

LDN påpeker videre at det er problematisk at kommunen endrer sin begrunnelse overfor nemnda; fra redusert stilling som et argument for ikke å få konstitusjon til at denne begrunnelsen fra etatssjef BE var gitt av "*bekvemmelighetshensyn*", for å unngå "*støy*" og fordi det var mer "*skånsomt*" overfor V3. Slik PwC vurderer det, har kommunens representanter ikke gitt fullstendig og riktig informasjon for LDO eller LDN, eller for begge, hva gjelder de faktiske omstendigheter knyttet til hvilke vurderinger som ble foretatt av kandidatene ved avgjørelsen av hvem som skulle tilsettes i konstitusjonen.

I tillegg til disse momentene legger PwC vekt på at etatssjef BE i forbindelse med sin forklaring til varslingsutvalget om bruk av arkitekt X høsten 2013 også ga uriktig informasjon. Hva gjelder egen involvering i bruken av arkitekt X, har etatssjef BE også overfor kommunalsjefen kun pekt på ansatte under seg selv som ansvarlige, til tross for at etatssjef BE som anviser av fakturaene er den som har godkjent oppdragene på vegne av kommunen og er ansvarlig. Etatssjef BE var også nærmest til å kjenne til den foreliggende rammeavtale, da etatssjef BE hadde inngått den på vegne av kommunen.

På denne bakgrunn finner PwC at V3 ikke ble vurdert til konstitusjonen. Det neste spørsmålet blir da om V3 skulle ha blitt vurdert til stillingen, hvilket er en forutsetning for at V3 kan anses å ha blitt forbigått.

LDN har lagt til grunn at V3 hadde rett formell bakgrunn til å fylle stillingen. Det samme har både avdelingssjef1 og K4 forklart i intervju med PwC. Det som også taler for dette er at K4, som først ble forespurt om konstitusjonen, heller ikke hadde noen formell lederkompetanse, men var byggingeniør slik som V3.

I argumentasjonen fra kommunen overfor LDO fremgår det at K4 ble spurt på grunn av lengst ansiennitet. Avdelingssjefen har også vist til at K4 var eldst. V3 var etter K4 den med lengst ansiennitet i avdelingen. Da K4 takket nei ble K1 forespurt, til tross for at V3 hadde lengre ansiennitet og 25 års relevant erfaring, hvilket var langt mer enn K1, som heller ikke var byggingeniør. Overfor LDN har kommunen begrunnet dette med at K1 sin formelle lederutdanning var meget relevant. Kommunen har ikke begrunnet hvorfor man anså K4 sin ansiennitet og erfaring å være mer relevant enn V3 sin, ei heller begrunnet hvorfor K4 ble ansett å være mer egnet enn K1 til stillingen utover disse momentene.

Avdelingssjef1 har i intervju med PwC forklart at det var feil at V3 ikke ble spurt. Videre har avdelingssjef1 uttalt at det nok også kan diskuteres om K1 var mer egnet enn V3, og "*om man ser på utdannelsen deres, var V3 sin*

utdannelse antagelig vel så god som K1 sin". K4 har også forklart til PwC at etatssjef BE burde spurt V3 om konstitusjonen var interessant, og at det var flere som reagerte på at K1 ble spurt da K1 ikke hadde noen byggfaglig utdannelse.

Slik PwC vurderer det skulle V3 altså ha blitt vurdert til konstitusjonen, uten at V3 ble det. Det foreligger ikke saklig grunnlag for at V3 ikke ble forespurt om en konstitusjon. Kommunen har ikke foretatt en samvittighetsfull vurdering av hvem som er best kvalifisert, ei heller drøftet saken ferdig med tillitsvalgte slik som nedfelt i kommunens interne retningslinjer. I denne sammenheng er det også på sin plass å spørre om en slik forbigåelse ville skjedd om V3 var en mann. Kommunens håndtering strider med forvaltningsrettens prinsipper om forsvarlig saksbehandling, likhet og saklighet. Det presiseres at PwC ikke har tatt stilling til om V3 skulle blitt tilbudt konstitusjonen.

For øvrig bemerkes det at LDN har fattet et bindende forvaltningsvedtak, som kommunen ikke har bragt inn for domstolene, om at kommunen brøt likestillingsloven ved at V3 ble utsatt for diskriminering på grunn av kjønn ved ikke å ha blitt forespurt om sin interesse for konstitusjonen. Det er ikke tvil om at det var grunnlag for denne avgjørelsen mot kommunen basert på kommunens argumentasjon overfor LDO og LDN, til tross for at PwC har kommet til at kommunens argumentasjon overfor LDO og LDN ikke gjenspeilet de reelle vurderingene som faktisk fant sted på tidspunktet for konstitusjonen. Til tross for at det ikke er nødvendig, kan det bemerkes at også de argumenter kommunen fremsatte overfor LDO ville blitt vurdert til å være i strid med forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, likhet og saklighet.

Dette forholdet som her er beskrevet, forbigåelse ved konstitusjon som avdelingssjef, er rettslig sett også relevant nedenfor, hvor spørsmålet om mobbing og trakassering drøftes og vil således bli et moment også under den drøftelsen. Enn videre vil det også bli vurdert om forbigåelse ved konstitusjon også kan anses som gjengjeldelse mot V3 etter varslings.

3.2.3 Avvisning av avvik og knebling

Punktene som gjelder avvisning av avvik og knebling av V3 henger nøye sammen, ved at de bygger på mye av det samme faktiske grunnlaget. Disse drøftes derfor under det samme delkapitlet.

3.2.3.1 Avvisning av avvik

Avvisning av avvik er punkt 2 i varslingsen av 27.04.15, og lyder: Det er oppkonstruert avvik som retter seg mot V3. Avviket skulle vært avvist.

V3 har i e-post av 25.11.15 redegjort for at ØKR i møte i kontrollutvalget i april 2015 konkluderte med at avviket fra fagsjef barnehage skulle vært avvist. V3 viser videre til at det fremgår av ØKR rapporten at V3 på en ryddig måte har tatt opp problemstillingen med for mange barn og ansatte i barnehagene med fagsjef barnehage, og at V3 har plikt til å ta dette opp i henhold til forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager §§ 4 og 5. V3 tok dette opp første gang høsten 2013 med barnehageetaten, uten at den sa seg uenig i problematikken.

V3 viser også til møte 13.01.15 med Arbeidstilsynet, der også avdelingsleder1 deltok, hvor Arbeidstilsynet konstaterte at også utleier/byggeier, og ikke kun arbeidsgiver/bruker av bygget, har ansvar etter arbeidsplassforskriften § 1-3 første og tredje ledd, og at dette er grenseoppgangen man må avklare. V3 påpeker videre at det til tross for dette i ØKR rapporten fremgår at "det er tatt initiativ til en formell grenseoppgang mellom eier(BE) og bruker (barnehageetaten)". V3 viser også til at etatssjef BE løy til ØKR og hevdet at brukerne av bygget var ansvarlige. Etatssjef BE løy også til ØKR om hvilken informasjon RTD besatt i forhold til inne- og utetid i barnehage. V3 påpeker at endelig rapport fra ØKR bygget på løgnene fra etatsleder BE uten at det fikk konsekvenser.

Juridisk grunnlag

Utgangspunktet for vurderingen er hva som ligger i begrepet avvik. Ifølge kommunes retningslinjer som omhandler "Melding og behandling av avvik" er avvik mangel på oppfyllelse av lov- og forskrifter, interne krav eller gjeldende prosedyrer. Avvik kan også være uønsket hendelse som kunne ha medført skade på person eller materiell.

I tillegg er det relevant å vise til Fredrikstad kommune sin Strategi for eiendomsforvaltningen av kommunens formålsbygg, behandlet av teknisk utvalg 23.04.14. Selv om dette ikke utgjør en ferdig strategi, er det relevant å se hvilke prinsipper som skal legges til grunn for arbeidet med en helhetlig strategi for god eiendomsforvaltning. Et av prinsippene er at lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt. I saken fremgår det:

“Eier har ansvar for at gjeldende lover og forskrifter til bygningsmassen er ivaretatt. Lovverket kan prinsipielt deles i to:

1. De lovbestemmelser som stiller direkte krav til bygningsmassen. Eier vil her være den primært ansvarlige.
2. De lovbestemmelser som er knyttet til virksomheten i bygget, som gir indirekte krav til bygningsmassen, for eksempel arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. Både bruker og eier kan her være ansvarlig for oppfyllelse av ulike krav.

En grenseoppgang mellom eier og brukers ansvar vil være viktig for å ivareta gjeldende lover og forskrifter. Dette vil være blant eiendomsledelsens oppgaver, og eiendomsledelsen vil ha ansvaret for at lover og forskrifter blir ivaretatt.”

I tillegg er Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager §§ 4 og 5 relevant å trekke inn. Det heter i § 4 at:

“Leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av denne forskrift overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til enhver tid gir.”

Det fremgår videre av dagjeldende arbeidsplassforskrift § 1-3, tredje ledd at “*utleier av arbeidslokaler*” har en rekke krav rettet mot seg.

PwC har kommet til at avviksmeldingen skulle vært avvist, og kan i det alt vesentlige vise til og tiltre den behandlingen og vurderingen som er gjort av ØKR.

PwC er enig med ØKR i at den praktiske behandlingen av avviket fremstår som uproblematisk sett i forhold til rutinen, og har forståelse for at kommunikasjon med andre seksjoner skal og bør håndteres i linjen. At dette er et av tiltakene fremstår også som fornuftig. Tilsvarende gjelder avklaringsmøte på ledernivå for å diskutere grensesnittproblematikk knyttet til fagansvar og fagmyndighet, selv om dette burde vært ivaretatt på et tidligere tidspunkt, jf. saken om strategi for eiendomsforvaltningen, som ble behandlet i teknisk utvalg 23.04.14.

Årsak til avvik fra barnehageetaten 03.10.14 ble av etatsjef BE angitt som “*mangelfullt samarbeid*”. Som konsekvens beskrives at “*Det er alvorlig at utførelse av myndighet for utøvelse av myndighet for barnehagegodkjenning blir stilt spørsmål til deres habilitet.*”

Det ble besluttet to tiltak:

- 1) “Prinsipiell avklaring om ansvarsfordeling forvaltning / barnehageetaten” med følgende utdypning: “Det vil bli innkalt til et avklaringsmøte for å diskutere grensesnitt i ansvar mellom forvaltning og barnehageetaten hva gjelder godkjenning av lokaler til barnehageformål.”
- 2) “Forhindre uheldige forventninger ute på virksomhetene” med følgende utdypning: “Forvalter skal ikke skape forventninger ute på virksomhetene som kan skape problemer internt i barnehageetaten på et senere tidspunkt. Dette gjelder spesielt vurderinger av hvor mange barn den enkelte barnehage er godkjent for.”

ØKR-rapporten har lagt til grunn at V3 har sagt ifra i samsvar med plikt etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. §§ 4 og 5. Uavklarte spørsmål er et lederansvar å avklare, og retningslinjer var tidligere etterlyst gjennom bl.a. avviksmelding fra V3.

Ut i fra kommunens egen definisjon på avvik, er avvik rettopp mangel på oppfyllelse av lov- og forskrifter, interne krav eller gjeldende prosedyrer. PwC kan derfor vanskelig se *"mangelfullt samarbeid"* som årsak til avviksmeldingen fra barnehageetaten, samtidig som det på den tiden ikke var foretatt prinsipiell avklaring om ansvarsfordeling forvaltning /barnehageetaten, kan omfattes av definisjonen avvik. Det V3 påpekte; at lover og retningslinjer ikke ble fulgt i henhold til lov og forskrift, med for mange barn og ansatte i barnehagene, er selve avviket. At V3 hadde rett i det underliggende, er ikke bestridt. Det vises eks. til e-post fra etatssjef BE den 07.01.15 hvor det heter at: *"det er nok en kjensgjerning som fagsjef barnehage antyder, at det er for mange barn i de fleste barnehagene dersom man legger til grunn det formelle regelverket."*

PwC bemerker at V3 tok opp problemstillingen allerede høsten 2013, uten at avklaringer ble iverksatt, og at den prinsipielle avklaringen om ansvarsfordeling forvaltning/barnehageetaten ble påbegynt i møte mellom partene den 22.01.15.

PwC har etter dette kommet til at avviket meldt fra barnehageetaten skulle ha vært avvist.

3.2.3.2 Knebling

Det neste spørsmålet, som henger nøye sammen med ovennevnte spørsmål om avvisning, er punkt 3 i varslingen av 27.04.15, som lyder: V3 er kneblet (viser med dette til hva som fremkom i den åpne delen av kontrollutvalgets behandling).

V3 har i e-post av 25.11.15 redegjort for at dette punktet knytter seg til at etatssjef BE hadde et ønske om å kneble V3 i V3s utøvelse av jobben som byggforvalter, ved at etatssjef BE påla V3 ikke å uttale seg om lovstridige forhold til virksomhetsledere i barnehageetaten, fordi det skapte "uro". Dette er det samme forholdet som fagsjef barnehage meldte avvik på. V3 fremholder at V3 har rett til å belyse forhold som er i strid med lov og forskrift generelt, og spesielt å diskutere slike forhold med virksomhetslederne. V3 viser til at det er alvorlig at fagsjef barnehage har en *"grovt manglende forståelse for ansvar etter lov og forskrift"*, og at holdningen til etatssjef BE og fagsjef barnehage både er i strid med ytringsfriheten og umuliggjør en faglig og juridisk riktig tilnærming til de oppgavene byggforvalterne er pålagt å gjøre. V3 påpeker at etatssjef BE overfor ØKR har påstått at *"det er ledelsen som skal diskutere slike prinsipielle spørsmål"* og har løyet til ØKR om både ansvarsfordeling og faktiske forhold i en barnehage, hvilket underbygger at det er et ønske om å kneble V3 for å *"fordekke fakta i saken, og fordekke at man systematisk jukser."* V3 viser til at ØKR i møtet i kontrollutvalget uttalte at begrensningene pålagt V3 bar preg av å kneble ansatte, og muligens var i strid med verdiene og kjernegrunnlaget til kommunen.

Juridisk grunnlag

Foruten ovennevnte regelverk, understrekes at arbeidslivet og arbeidsmiljøloven bygger på et grunnleggende demokratiprinsipp, som en helt allmenn kjerneverdi i det norske arbeidslivet, og henger sammen med ytringsfriheten, som er vernet etter GrL § 100. Også varslingsreglene, nå nedfelt i aml. kap. 2A bygger på dette, ved å slå fast at arbeidstaker *"har rett til å varsle om kritikkverdige forhold"*. Tilsvarende ordlyd fantes tidligere i aml. § 2-4 og var gjeldende i det tidsrom som her drøftes.

PwC har kommet til at det er sannsynliggjort at V3 kom med innspill og tilbakemeldinger som rettslig var korrekte, og kan ikke se at påstanden er tilbakevist fra lederne gjennom dokumentasjon eller de intervjuer som er gjennomført. Det vises igjen til ovennevnte e-post 07.01.15 mellom etatssjef BE, kommunalsjef UO og fagsjef barnehage, hvor etatssjef BE uttaler at *"det er nok en kjensgjerning som fagsjef barnehage antyder, at det er for mange barn i de fleste barnehagene dersom man legger til grunn det formelle regelverket."* Dette er en faktisk vurdering, men forholdet er også rettslig relevant, og tas med i vurderingen av varselet om mobbing/trakassering.

ØKR-rapporten har lagt til grunn at V3 har sagt ifra i samsvar med plikt etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. §§ 4 og 5. Uavklarte spørsmål er et lederansvar å avklare, og retningslinjer var tidligere etterlyst gjennom bl.a. avviksmelding fra V3.

Da å begrense V3s adgang til å si ifra, utgjør etter PwCs syn et brudd på nevnte grunnleggende prinsipper om retten til å si ifra, og er dermed rettsstridig knebling. Det kan ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett å etablere retningslinjer for hvordan kommunikasjonen skal gå, og det kan normalt fastlegges at slik kommunikasjon skal

foregå på ledelsesnivå. Slike retningslinjer var ikke etablert her. Når V3 opplever at tilbakemeldingene på rettsstridig atferd ikke tas på alvor av lederne, fremstår nettopp direkte kommunikasjon med de dette angår som nødvendig. Å begrense den ansattes adgang til å si ifra om det som oppfattes som brudd på regelverk som kommunen har plikt til å følge, kan neppe falle innenfor arbeidsgivers styringsrett.

PwC har etter dette kommet til V3 rettsstridig ble kneblet.

3.2.4 Oppsigelsesprosess

Dette er punkt 6 i varslingen av 27.04.15, og lyder: Det er startet en prosess mot V3 i retning av oppsigelse som er rettsstridig.

Juridisk grunnlag

Opphør av arbeidsforhold reguleres av aml. kapittel 15. I aml. § 15-1 fremgår:

"Før arbeidsgiver fattar beslutning om oppsigelse, skal spørsmålet så langt det er praktisk mulig drøftes med arbeidstaker og med arbeidstakers tillitsvalgte, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det."

Det fremgår av Norsk Lovkommentar at det ikke gjelder formkrav til innkalling og gjennomføring av drøftelser, men at arbeidstaker bør varsles skriftlig om hva som skal drøftes på møtet samt innkalles i god tid.

En arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet, jf. aml. § 15-7.

Fredrikstad kommune har utarbeidet egne rutiner hva gjelder konflikthåndtering og håndtering av personalsaker for ledere som var gjeldende i 2014 og 2015. Disse rutinene er utarbeidet for å sikre at konflikter og arbeidsmiljøsaker blir håndtert i tråd med arbeidsmiljølovens krav i kommunen. Konflikt er definert som:

"To individer, eller et individ og en gruppe, eller to grupper – er i konflikt når minst den ene parten opplever den andre som en kilde til frustrasjon eller hindrer en i å gjøre sitt arbeid eller oppfylle kravene for arbeidstakere eller arbeidsgivere i henhold Arbeidsmiljølovens bestemmelser"

En arbeidsmiljøsak beskrives å påvirke "ofte hele grupper i et arbeidsmiljø, fysisk, psykososialt og/eller organisatorisk."

Det er uklart om det i realiteten er noen forskjell på disse to, og PwC oppfatter det dithen at både konflikter og arbeidsmiljøsaker skal behandles i tråd med rutine for konflikthåndtering. Av rutine for ledere – håndtering av personalsaker fremgår det at kun dersom en arbeidsmiljøsak inneholder "*problemer, årsaker og konsekvenser ved enkeltpersoner*" vil de kunne betegnes som personalsaker, og disse skal håndteres annerledes enn arbeidsmiljøsaker generelt.

Begge rutinene legger opp til at konflikter skal løses på lavest mulig nivå, av nærmeste leder. Både når det gjelder konflikthåndtering og personalsaker fremheves plikten hos ledere for å sørge for skriftlig dokumentasjon på hvilke tiltak som gjøres i saken.

Av rutine for konflikthåndtering fremgår at nærmeste leder skal håndtere saken overfor partene i konflikten frem til en vurdering av arbeidsrettslige tiltak (trinn 13 av 13). Dersom arbeidsrettslige tiltak er aktuelt skal personalavdelingen alltid tas med på råd, også der omplassering vurderes istedenfor oppsigelse. Også veileder i konflikthåndtering pkt. 6 beskriver at personalavdelingen skal kobles inn om arbeidsrettslige tiltak utover skriftlig advarsel, slik som omplassering, oppsigelse eller avskjed, er aktuelt og vil håndtere saken i tråd med rutine for håndtering av personalsak.

Av rutine for ledere – håndtering av personalsak fremgår at "nærmeste leder har hovedansvaret inntil saken ser ut til å kunne få arbeidsrettslige følger". I rutinen defineres arbeidsrettslige tiltak som skriftlig advarsel, oppsigelse, suspensjon og avskjed. En personalsak defineres som "mislighold av arbeidsavtalen, arbeidsreglementet og/eller brudd på lov og avtaleverk og ev. andre reglementer som regulerer arbeidsforholdet." Det fremgår at saken først blir en formell personalsak for arbeidsgiver hvis leders forsøk ikke

har gitt ønsket resultat. Personalrådgivere i personalavdelingen, sammen med virksomhetsleder, overtar når saken kan få arbeidsrettslige følger.

Hva gjelder HMS avdelingen beskriver rutinen at den *"kan også veilede og bistå i en løsnings- eller konflikthåndteringsprosess, så lenge det finnes en reell forhåpning om at det kan finnes muligheter til å finne løsninger, før saken eventuelt overlates til personalavdelingen som en ren formell personalsak"*.

Av rutinen fremgår at den prosess som nærmeste leder presumptivt skal ha håndtert frem til arbeidsrettslige tiltak blir aktuelt, kan utelates "ved alvorlig brudd på arbeidsavtalen". Leder kan da velge å sende saken til personalavdelingen for vurdering om det er grunnlag for opphør av arbeidsavtalen.

V3 har i e-post av 25.11.15 anført at det i februar 2015 ble påbegynt en rettsstridig prosess mot V3 i retning av oppsigelse. V3 har særlig vist til skjermdump tatt 04.02.15 kl. 00:43 av sak kalt *"Personalmappe - personalsak - V3"* der det fremgår at det var startet en personalsak i ePhorte. Videre har V3 vist til skjermdump av kalenderoppføring med innkalling fra kommunalsjef RTD til møte med tema *"Planlegge perssak"* 02.02.15 kl. 12.30 til personalrådgiver1 og personalrådgiver2 fra personalavdelingen. V3 har vist til at registrering av saken som personalsak samt involveringen av personalavdelingen tyder på at det er påbegynt en prosess mot omplassering, oppsigelse eller avskjed, jf. Veileder til konflikthåndtering pkt. 6. V3 har vist til at det forut for innkallelse til samtale fra kommunalsjef RTD i februar 2015 ikke hadde vært noen møter eller medarbeidersamtaler med ledelsen om at V3 hadde opptrådt klanderverdig. Tvert imot hadde V3 selv tatt opp med verneombudet det vanskelige arbeidsmiljøet i avdelingen, noe verneombudet på V3s forespørsel tok opp med V3s ledere i januar 2015. V3 fremhevet at verneombud, avdelingssjef1 og annen kollega har bekreftet overfor V3 at personalsaken hadde som formål å få V3 oppsagt. V3 viser til slutt til at saken ble påbegynt kun dager etter at varslingsutvalget hadde kommet til at BH og RJ hadde utsatt V3 for gjengjeldelse etter varsel fra V3.

PwC har kommet til at det er startet en prosess mot V3 i retning av oppsigelse som er rettsstridig. PwC har først vurdert om det er påbegynt en prosess mot oppsigelse mot V3, deretter om denne prosessen er rettsstridig. I bruken av begrepet oppsigelse, ligger også endringsoppsigelse.

Kommunalsjefen, personalsjefen og personalrådgiver2 hevder alle at det ikke har vært påbegynt noen prosess mot oppsigelse, men at innkallelsen av V3 til møtet i februar ble initiert for å høre V3s forklaring på forholdene og for å jobbe med arbeidsmiljøet i avdelingen. At saken har vært registrert som en personalsak i ePhorte skyldes at man ikke hadde vært nøye nok med begrepsbruken, og gjenspeiler ikke realiteten.

Det er flere forhold som medfører at PwC har kommet til at det er påbegynt en prosess mot oppsigelse. Ved vurderingen er det lagt særlig vekt på foreliggende og manglende dokumentasjonen, kommunens interne rutiner og forklaring fra vitner.

Det er dokumentert at saken mot V3 er kalt personalsak i ePhorte og at kommunalsjefen har innkalt til møte for å *"planlegge perssak"*. I tråd med kommunens rutiner er definisjonen personalsak forbeholdt de saker som kan føre til et arbeidsrettslig tiltak. Dette taler for at det er påbegynt en formell prosess som kan lede til oppsigelse. Annen tidsnær dokumentasjon knyttet til opprettelsen av saken og innkallelsen foreligger ikke. Det er ikke ført referat fra møtet 02.02.15, hvilket skulle vært gjort. Et slikt referat ville vært et tidsnært dokument som kunne belyst hensikten med saken. Det er kommunen som arbeidsgiver som bærer risikoen for denne mangelen.

Selve innkallelsen tyder på at det er igangsatt en formell personalsak. I innkallelsen viser kommunen til to negative forhold som går direkte på V3 personlige forhold og adferd. Det er ingenting ved innkallelsen som tilsier at dette er en drøftelse av mer allmenne konflikter i arbeidsmiljøet for å finne en løsning på disse. Tvert imot vises det i brevet til at man ønsker V3 sitt syn på det fremlagte materialet. I tillegg anbefales V3 å ta med seg en tillitsvalgt eller tilsvarende til møtet. Et slikt brev er ikke i tråd med noen trinn i kommunens rutiner om konflikthåndtering, da ingen av disse beskriver behov for at arbeidstaker involverer tillitsvalgte. Brevet fremstår imidlertid som en innkallelse til drøfting som angitt i aml. § 15-1, der nettopp drøftelse av saken med arbeidstaker og arbeidstakers tillitsvalgte forut for en oppsigelse er et lovkrav.

Etter rutine for konflikthåndtering og rutine for ledere – håndtering av personalsak fremgår det at saken, før arbeidsrettslige tiltak vurderes, skal følges opp av nærmeste leder. Imidlertid kan saken, *"ved alvorlig brudd på"*

arbeidsavtalen", følges opp av overordnet leder og sendes direkte til personalrådgiver for vurdering av om det er grunnlag for opphør av arbeidsavtalen. I dette tilfellet har nærmeste leder sendt saken høyere opp i linja, uten selv å håndtere den i tråd med rutinen. Den er løftet helt til kommunalsjefens nivå. Kommunalsjefen har forklart til PwC at kommunalsjefen og etatssjef BE vurderte saken til å være av *"alvorlig karakter"*, og derfor sendte den til personalavdelingen uten noen egen håndtering av den. Ingen tiltak ble prøvd ut før oversendelse. Det er også grunn til å bemerke at V3 delvis var fraværende i denne perioden, og dersom det var et arbeidsmiljøproblem, ville det vært naturlig å iverksette tiltak mens V3 var borte. Manglende tiltak også i fraværperioden underbygger PwCs syn om at lederne ikke vurderte dette som et generelt arbeidsmiljøproblem. At personalavdelingen ble involvert, taler sterkt for at arbeidsrettslige tiltak ble vurdert av V3 sine øverste ledere. Det bemerkes også at innkallelsen til samtale ble opprettholdt av kommunalsjefen så sent som 27.04.15, til tross for at avdelingssjef1 på det tidspunktet foresto oppfølgingen av og dialogen med V3, hvilket er det nivået oppfølgingen skal ligge på i henhold til rutinene, med mindre arbeidsrettslige tiltak vurderes.

PwC legger enn videre vekt på forklaringene i saken, og da særlig til verneombudet som fremstår å ikke være involvert i saken på noen sider. Verneombudet har forklart til PwC at han, etter forespørsel fra V3, avholdt møte med etatssjef BE og konstituert avdelingssjef 12.01.15 der de diskuterte at V3 hadde ønske om involvering av HMS avdelingen for å bedre arbeidsmiljøet. Verneombudet har videre forklart at etatssjef BE i andre halvdel av januar ga beskjed om at saken var eskalert og blitt *"en personalsak"* og at det dermed ikke var ønske om å involvere HMS avdelingen. Etter rutinen vil HMS avdelingens rolle være å *"veilede og bistå i en løsnings- eller konflikthåndteringsprosess"* frem til saken *"overlates til personalavdelingen som en ren formell personalsak"*. Om ønsket var å løse en arbeidsmiljøsak, ville det vært naturlig for V3 sine ledere å henvende seg til HMS avdelingen, slik V3 også ba om. Sammen med uttalelsen om at saken var blitt en personalsak, tyder dette sterkt på at arbeidsrettslige tiltak ble vurdert, hvilket også var det verneombudet oppfattet.

PwC finner ikke grunn til å legge avgjørende vekt på forklaringene fra kommunalsjefen og etatssjef BE om at en oppsigelsesprosess ikke var påbegynt. Det vises til tidligere bevisvurdering, for så vidt gjelder etatssjef BE. Prosessen ble for øvrig påbegynt rett etter at varslingsutvalget hadde konstatert at etatssjef BE hadde begått gjengjeldelse mot V3. Også kommunalsjefen var blitt beskyldt for gjengjeldelse av V3. Personalrådgiver2 som håndterte saken var ikke kjent med dette. Personalrådgiver2 ble ifølge sin forklaring valgt til å følge opp saken på grunn av sin manglende kunnskap om forholdene i RTD, og var således ikke kjent med denne historikken.

Det påpekes også at ansatte i kommunen først etter at ØKR rapporten forelå hevdet at prosessen ikke var ment å lede til oppsigelse. I ØKR rapporten kritiseres kommunen for sin håndtering av varslings- og varslervern. Til sist vises til at V3 oppfattet prosessen som en oppsigelsesprosess underveis mens den sto på.

Det neste spørsmålet saken reiser, er om den påbegynte oppsigelsesprosessen var rettsstridig.

Både personalsjefen og personalrådgiver2 har til PwC forklart at det ikke var grunnlag for oppsigelse i denne saken. Dette taler for at den påbegynte prosessen var rettsstridig.

I tillegg har undersøkelsen avdekket at ingen av V3 sine overordnede ledere, verken avdelingssjef 1, konstituert avdelingssjef, etatssjef BE eller kommunalsjefen, har fulgt rutine for konflikthåndtering for å hindre eskalering. Disse har altså unnlatt å utføre sine plikter og følge opp sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven.

PwC finner videre grunn til å stille spørsmål ved personalavdelingens oppfølgingen av saken. Personalrådgiver2 har forklart at en skriftlig bekymringsmelding fra lederne som i denne saken, er meget spesielt, og ikke noe personalavdelingen tidligere har mottatt. Det er etter PwCs syn grunn til å stille spørsmål ved om personalavdelingen da burde håndtere saken med større aktsomhet enn vanlig, og eksempelvis undersøke om lederne har håndtert saken i tråd med arbeidsmiljølovens krav og kommunens interne rutiner. Hadde personalavdelingen gjort slike undersøkelser, hadde de avdekket at V3 sine ledere ikke hadde gjort tiltak i saken for å bedre arbeidsmiljøet.

PwC finner på bakgrunn av disse forhold at det er igangsatt en rettsstridig oppsigelsesprosess.

3.2.5 Mobbing og trakassering

Dette er punkt 1 i varslings- og trakasseringssaken av 27.04.15, og lyder: V3 er utsatt for mobbing og trakassering.

Juridisk grunnlag

Begrepet mobbing er ikke brukt i arbeidsmiljøloven, men *“trakassering”* og *“annen utilbørlig atferd”*, jf. aml. § 4-3 (3), er rettslige standarder som benyttes. Trakassering refererer til at en person opplever omgivelsenes handlinger eller unnlatelse av handlinger som negative, urimelige eller 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.

En definisjon på trakassering som er mye brukt, også av Arbeidstilsynet, kan gi en pekepinn om hvilken grensedragning det legges opp til i dag:

“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.”

Når det gjelder spørsmålet om en arbeidstaker har blitt utsatt for *“trakassering”* eller *“annen utilbørlig opptreden”*, jf. aml. § 4-3 (3), er det i forarbeidene til bestemmelsen videre gitt veiledning til hvordan bestemmelsen skal forstås. Det er blant annet uttalt:

“Trakassering og diskriminering kan finne sted på en rekke forskjellige måter, vanligvis slik at de vanlige former for omgangsform og samarbeid ikke lenger blir fulgt overfor den som utsettes for en slik behandling. Dette oppleves krenkende og isolerende og kan gi alvorlige helsekonsekvenser i form av fysiske og psykiske lidelser.”

Det er videre uttalt:

“Det vil ofte være vanskelig å trekke skillet mellom hva som er akseptabel *“fleiping”* og hva som er trakassering i lovens forstand. Utvalgets delinnstilling, NOU 2003:2 *“Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet”*, definerer trakassering som 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.”

Fredrikstad kommunes rutine for konflikthåndtering er utarbeidet med det formål å sikre at konflikter mellom ansatte blir håndtert i henhold til arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Av rutinen fremgår at det foreligger en omsorgsplikt hos leder for å sørge for at det til enhver tid er et godt arbeidsmiljø i henhold til aml. § 4-1. I tillegg beskriver rutinen en aktivitetsplikt, en plikt til *“å ivareta ansatte som utsettes for mobbing, trakassering eller annen form for uønsket atferd som ikke er påregnelig i arbeidssituasjonen, og gripe inn overfor den/de som utsetter andre for uønsket atferd.”*

Av veileder til rutinen fremgår at det oppstår aktivitetsplikt for leder dersom arbeidsgiver har informasjon om at en konfliktsituasjon truer med å gi en eller flere medarbeidere en uheldig psykisk belastning. Videre fremgår i veilederen:

“Arbeidsgivers aktivitetsplikt/omsorgsplikt slik den omtales i AML, gjør at en leder er nødt til å velge en håndtering av konflikten dersom den:

1. Anses å kunne gå ut over en eller flere på en slik måte at den truer liv og helse,

2. Innebærer en uheldig psykisk belastning, trakassering, utilbørlig opptreden eller krenkelse av integritet og verdighet
3. Eller påvirker det totale arbeidsmiljøet."

V3 har i e-post av 25.11.15 vist til at det i februar 2015 ble startet en personalsak mot V3 som var basert på to forhold; avvik om uønsket adferd fra barnehageetaten og bekymringsmelding fra kollegaer. Hva gjelder den siste viser V3 til det motstridende i at kollegaene klaget på V3s faglige inngripen, for så å hevde at det ikke gjaldt fag, uten at de kan vise til konkrete eksempler.

V3 viser til, som eksempler fra arbeidsmiljøet høsten 2014, at:

- ØKR ved sitt revisjonsarbeid ba om dokumentasjon og svar fra kollegaer, og at V3 merket dette ved at flere kollegaer unngikk å spise med V3 i lunsjen.
- V3 ble totalt utstøtt ved at kollegaer ikke ville snakke med V3, og informasjon og saker ble diskutert og avgjort når V3 ikke var tilstede. V3 fikk færre oppgaver og opplevde at avgjørelser innenfor V3s ansvarsområde ble tatt av andre.
- Alle kollegaene var kjent med at K1 ville bli konstituert som avdelingssjef utenom V3, som i drøftingsmøte fikk høre at V3 ikke var kvalifisert. V3 ble sykemeldt i en uke, og klaget deretter inn avgjørelsen til Ligestillingsombudet, hvilket skapte ytterligere splid i gruppa.
- Barnehageetaten bestilte rehabiliteringsprosjekter direkte, uten at V3 som forvalter fikk vite om det. At V3 var kritisk til dette ble omtalt som "utidig" i bekymringsmeldingen.
- Etatssjef BE og K1 hadde utredet bestilling på åpen barnehage, der det ble diskusjoner internt og med barnehageetaten om arbeidsplassforskriften. V3 måtte involvere Arbeidstilsynet for at tiltaket skulle bli lovlig.
- V3 ble kalt inn til møte 20.11.14 vedrørende avvik om uønsket adferd uten å få beskjed om at avviket var rettet mot V3 som person, og uten å ha anledning til å forberede seg eller ta med seg tillitsvalgt. V3 ble etter møtet sykemeldt i en uke.
- Kollegaene har i bekymringsmeldingen innrømmet å ha holdt V3 utenfor, både faglig og sosialt. Blant annet ble V3 holdt utenfor å reise til Strømstad for å handle inn polvarer.

V3 viser også til at dette fortsatte etter sykemeldingsperioden i 2015, blant annet ved at avdelingssjef1 lukket seg inn på kontoret med alle V3s kollegaer. En annen kollega, K6, har fortalt V3 at kollegaene hadde blitt enige om å være "snille" med V3 de siste ukene etter at V3 sa opp. Ifølge V3 viser dette at mobbingen ikke har vært i affekt, men koordinert og kalkulert.

V3 påpeker at bekymringsmeldingen var signert av to ledere, avdelingssjef1 og konstituert avdelingssjef, til tross for at de ikke hadde tatt forholdene opp med V3, og heller ikke hadde fulgt interne rutiner på personalsaker. Istedenfor laget de en mobbesituasjon ved å aktivt vigle opp kollegaene, alliere seg og støte ut V3. V3 oppfatter det som grov tjenesteforsømmelse, og i strid med interne rutiner, herunder "*Veileder i konflikthåndtering*", og AML.

V3 hevder at det i tillegg var allment kjent i organisasjonen at V3 hadde varslet fordi lederne ikke overholdt taushetsplikten sin, hvilket utgjør grov tjenesteforsømmelse.

V3 fremholder at avdelingssjef1 overfor V3 har bekreftet at personalsaken var ment som en oppsigelsessak, og at avdelingssjef1 ble "brukt" i opprettelsen av den.

PwC har kommet til at det foreligger trakassering og annen utilbørlig atferd overfor V3 over lengre tid, og at V3 ikke har hatt en tilfredsstillende psykososialt arbeidsmiljø og heller ikke et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. § 4-3 og § 4-1 (1).

Det er et vilkår for konklusjonen at det er en ubalanse mellom partene. Dette vilkåret er oppfylt i denne sak, idet de hendelser som utgjør handlingene og/eller unnlatelsene som kan karakteriseres som trakassering og annen utilbørlig atferd i betydelig grad er utført av og drevet av lederne. At flere av lederne var kjent med konflikten, og delvis var en del av den selv, uten å igangsette tiltak, bidro også til at det ikke var et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for V3, jf. aml. § 4-1.

Det er videre slik at hendelsene er utført over tid, fra 2013 til 2015, og at det er snakk om gjentatte hendelser.

Slik PwC har vurdert det, utgjør flere av hendelsene brudd på tilretteleggingsbestemmelser og andre kravsbestemmelser i arbeidsmiljøloven, i tillegg til at hendelsene også implisitt er tilfeller av trakassering eller annen utilbørlig atferd. Det er tilstrekkelig å vise til at det fremstår som klart etter en objektiv norm at det V3 har blitt utsatt for var negative og krenkende handlinger. Det er ikke tvilsomt at handlingene også har blitt opplevd som trakasserende eller utilbørlige av V3, slik som redegjort om av V3 både underveis og i etterkant av hendelsene.

Nedenfor gjengis de hendelser som særlig er vektlagt i PwCs samlede totalvurdering.

Slik PwC vurderer det, er det klart at linjeledelsen reagerte negativt på varslingsene fra V3 i 2013, se nærmere om dette i kapittel 3.2.7 om gjengjeldelse nedenfor, og at linjeledelsens "outing" har medført at det ble kjent i avdelingen at V3 var varsler. V3 har 25.08.14 beskrevet sin opplevelse knyttet til dette som følger:

"episodene har ikke bare vært belastende da de pågikk, men senere har vært stigmatiserende og en betydelig belastning for meg i hverdagen. Det jeg frykter mest er utestenging og utfrysning fra mine kolleger, og det mener jeg linjeledelsens håndtering av varselet har medført. Jeg føler at jeg har blitt stigmatisert, og merker godt i hverdagen at hverken min avdelingsleder eller mine kolleger tør å være fortrolige med meg. Viktige diskusjoner om hvordan vi skal arbeide og organisere oss blir tatt uten at jeg er tilstede, selv om jeg har bedt om ved flere anledninger om viktige diskusjoner tas på det ukentlige avdelingsmøtet. Jeg opplever dette som en straff.

Jeg reagerer videre på det totale fravær av omsorg, både fra varslingsutvalget og linjeledelsen. Det har ikke vært kontakt med meg hverken fra varslingsutvalget eller linjeledelsen med omsorg for hvordan jeg har hatt det etter å ha blitt utsatt for trusler eller gjengjeldelse. Ingen har drøftet med meg om hvordan jeg skal ivaretas når varslene er behandlet eller gjort kjent av [K2] og blant mine kolleger. Jeg opplever også dette som en straff og et sterkt signal om at varslere er uønsket. Jeg forstår at det er vanskelig å holde en varsler anonym, men dette må være en ambisjon. Som et minimum må man drøfte med varsler grad av anonymitet. Hvis anonymitet ikke er mulig må man lage en plan for hvordan man tar vare på varsler, med særlig fokus på å hindre utfrysning og utestenging. Dette har ikke vært tema i min sak."

PwC har i kapittel 3.2.1 konstatert at V3 sin kompetanse ikke ble nyttiggjort, hvilket er i strid med aml. § 4-2 (2). V3 ble fryst ut i sitt arbeidsmiljø over lengre tid ved at V3 ble holdt utenfor diskusjoner og at saker ble avklart utenom forvaltermøtene for å slippe "unødige" diskusjoner med V3. Behandlingen av V3 fremstår som akseptert av lederne, idet det ikke blir tatt noen grep for å bøte på situasjonen. Dette bidro til at kollegene fikk en oppfatning av [redacted] som igjen ledet til isolasjon og utfrysning. V3 sin opplevelse er den samme - "utestenging og utfrysning" slik det fremgår ovenfor. Slike handlinger faller klart innenfor begrepet "trakasserende".

PwC har videre ovenfor i kapittel 3.2.3 konstatert at V3 anses kneblet, hvilket rettslig sett anses i strid med tilretteleggingsplikten etter aml. § 4-2 (1) a og c. Dette faller etter PwC sin vurdering også innenfor begrepet "annen utilbørlig adferd."

PwC har i kapittel 3.2.2 konstatert og begrunnet hvordan V3 ble forbigått i forbindelse med konstitusjon som avdelingssjef. I kapittel 3.2.7 konkluderer PwC videre med at forbigåelsen er en gjengjeldelse for V3 sine tidligere varsler. I sitt tredje varsel 26.08.14 har V3 til varslingsutvalget beskrevet hvordan dette påvirker V3 sitt arbeidsmiljø:

"Jeg mener meg i dag utsatt for en formell sanksjon som beskrevet over. [Etatssjef BE] holder meg aktivt utenfor en prosess som innebærer mulighet for opprykk og høyere lønn. Jeg ser dette i direkte relasjon til at jeg har varslet om misligheter og gjengjeldelse som begge involverer [etatssjef BE], jf. Pågående gjengjeldelsesak.

Et annet aspekt ved dette er selvfølgelig at mine kolleger nå anklager meg for at [K1] ikke har fått jobben, jeg viser da til min redegjørelse om arbeidsmiljø og utfrysning i mitt tilsvaret datert 25.08.2014. Arbeidsgivers håndtering av denne saken vil stigmatisere meg ytterligere blant mine kolleger."

V3 ble sykemeldt i en uke kort tid etter forbigåelsen. Forbigåelsen av V3 utgjør i seg selv også etter PwCs syn et tilfelle av utilbørlig atferd fra leder og en del av et trakasserende mønster, der gjengjeldelsen etter varslingen også er et moment.

PwC finner enn videre at kommunens håndtering av LDO-saken var utilbørlig opptreden overfor V3. Kommunen har erkjent overfor LDN at kommunens argumentasjon overfor LDO ikke var sannferdig, idet stillingsprosenten ikke var den reelle begrunnelsen for at V3 ble forbigått. Kommunen har således erkjent å ha gitt uriktig forklaring til V3, varslingsutvalget og til LDO om de faktiske vurderingene som ble gjort i forbindelse med konstitusjonen. Kommunen har forklart at dette ble gjort av "bequemmelighetshensyn" for å unngå "støy" fra V3, og at man anså at dette var en "skånsom formidling" for ikke å oppgi de reelle vurderingene som ble foretatt. Overfor V3 er dette en respektløs tilnærming og utilbørlig adferd fra lederne i kommunen.

Det er også vanskelig å forstå at kommunen valgte å anke avgjørelsen de selv sørget for at bygget på uriktige premisser. Det er klart at en anke var en ytterligere påkjenning for V3. Anken utsatte avgjørelsen med 1,5 år. Slik PwC vurderer det, var det ingen prinsipielle spørsmål som ble løftet til LDN – de ble avgjort av LDO. Spørsmålet for LDN var kun hvilken betydning en ny forklaring fra kommunen ville få. Hensynet til V3 synes ikke å ha blitt vurdert ved avgjørelsen om å anke. Særlig siden avgjørelsen om å anke ble tatt parallelt med at V3 var i prosess for å få oppreisning etter å ha blitt utsatt for gjengjeldelse, synes dette særlig lite skånsomt av kommunen å ikke akseptere nederlaget i LDO-saken.

PwC har i kapittel 3.2.3 konkludert med at melding om avvik fra barnehageetaten om uønsket adferd fra V3 skulle ha vært avvist. V3 har vist til at V3 ble kalt inn til møte 20.11.14 om avviket, uten å få beskjed om at det var rettet mot V3 som person, og uten å ha anledning til å forberede seg til møtet eller ta med seg tillitsvalgt. PwC sin vurdering er at både behandlingen av avviket og møtet med V3 er en del av et mønster av utilbørlige handlinger mot V3. Lederne har ikke hatt sin plikt til å ivareta omsorgen for V3 for øyet. Lederes handlinger har hatt klare negative følger for V3, herunder at V3 ble sykemeldt i en uke etter møtet, uten at årsaken til dette ble forsøkt avdekket eller bøtet på.

Bekymringsmeldingen fra desember 2014 mot V3 ble skrevet av og initiert av nærmeste leder(e), ved konstituert avdelingssjef og avdelingssjef1. I stedet for å arbeide for en konfliktløsning i avdelingen, ble altså flere av kollegene tatt med av lederne i bekymringsmeldingen mot V3. Arbeidsgiver forsøkte således ikke å løse den underliggende konflikten, men var selv en del av den, i strid med sitt ansvar etter kommunens rutiner for konfliktløsning og håndtering av personalsaker. I stedet for å ivareta sine tilretteleggingsplikter, jf. aml. §§ 4-2 annet ledd a og c, medførte lederes unnlatelseshandlinger at V3 manglet muligheten til faglig og personlig utvikling, selvbestemmelse og ikke minst sosial støtte. Videre unnlot de å igangsette adekvate tiltak på laveste nivå på tidligst mulig tidspunkt for å bedre arbeidsmiljøet. Deres håndtering utgjør utilbørlig adferd overfor V3, og bekymringsmeldingen fremstår som en fortsettelse på den utfrysing V3 allerede opplevde seg utsatt for.

Som del av dette kan også nevnes at lederne ikke avholdt medarbeidersamtaler med de ansatte. Manglende medarbeidersamtaler over tid utgjør etter PwC sin vurdering også en utilbørlig handling overfor V3. Ved at lederne ikke har tatt opp med V3 eller øvrige ansatte den opplevelse de andre ansatte hadde av V3 sin adferd, har lederne ikke muliggjort avklaringer og/eller endringer i arbeidsmiljøet. Unnlatelsen av å kommunisere tilbakemeldinger og egne observasjoner av arbeidsmiljøet i medarbeidersamtaler har dannet grunnlaget for utfrysing av V3 fra kollegaer. Dette utgjør etter PwC sin oppfatning også et brudd på lederes omsorgsplikt overfor V3.

PwC har videre i kapittel 3.2.4 konkludert med at det ble startet rettsstridig oppsigelsesprosess mot V3. Prosessen medførte at V3 ble sykemeldt i en lengre periode. V3 beskrev i e-post 27.04.15 hvordan denne prosessen påvirket V3:

"Jeg ble vekket av at jeg fikk tekstmelding fra [avdelingssjef1] om at [kommunalsjef RTD] ønsker å gjennomføre en personalsamtale med meg så snart jeg er tilbake på jobb. [redacted]"

I kapittel 3.2.9 konstaterer PwC at V3 under sin sykemelding fikk manglende oppfølging i strid med bestemmelsene i folketryktdloven. Til tross for kunnskap om V3 sin situasjon på tidspunktet for sykemeldingen, unnlot V3 sine fire ledere i en lengre periode å ivareta V3 i sykemeldingsperioden. Unnlatelsen utgjør et klart brudd på lederes omsorgsplikt.

Både den rettstridige oppsigelsesprosessen og unnlatelsen av å følge opp V3 i sykemeldingsperioden anser PwC i den foreliggende situasjonen å utgjøre trakasserende handlinger mot V3.

Samlet sett har disse handlingene hatt store konsekvenser for V3, med blant annet gjentatte sykemeldinger. Etter PwCs syn burde arbeidsgiver på et tidlig tidspunkt ha gjennomført undersøkelser og lagt plan for løsning

av konflikten. Dette ligger innenfor arbeidsgivers handleplikt. I stedet bidro arbeidsgiver, tidvis aktivt og mot bedre vitende, til at V3 sin arbeidssituasjon ble uholdbar gjennom en rekke handlinger som direkte eller implisitt må kunne karakteriseres som trakassering eller annen utilbørlig atferd.

3.2.6 Systematisk og ledelsesstyrt mobbing og trakassering

Ovenfor har PwC gjennomgått trakassering som er begått av nærmeste ledelse, men vi vil under dette punkt se på om også rådmannen har vært involvert.

Dette er punkt 7 i varslingen av 27.04.15, og lyder: Mobbingen synes å være systematisk og er ledelsesstyrt.

V3 har i e-post av 25.11.15 vist særlig til at rådmann2 tok opp kollegaenes bekymringsmelding i møte med V3 i august 2015, ved at denne skulle være utgangspunkt for en arbeidsmiljøprosess, til tross for at avdelingssjefi hadde bekreftet at personalsaken var avsluttet og at det ikke var enighet om at arbeidsmiljøtiltak skulle ta utgangspunkt i bekymringsmeldingen. Ifølge V3 var rådmann2 ikke klar over at V3 hadde tatt initiativ til prosess med bedriftshelsetjenesten i januar 2015. V3 opplevde det som at rådmann2 tok V3s kollegaers følelser på alvor, og ikke V3s, til tross for at V3 hadde vært sykemeldt i et halvt år. V3 mener dette viser at ledelsen oppfatter V3 som en brysom og vanskelig varsler som man har ønsket å bli kvitt, og at mobbingen har vært ledelsesstyrt og systematisk.

PwC har ovenfor konstatert at det foreligger mobbing og trakassering. Spørsmålet er her om det går ut over de minimumskravene som oppstilles aml. bestemmelse om mobbing og trakassering, gjennom at også øverste leder har bidratt.

Juridisk grunnlag

Av kommuneloven § 23 følger at rådmannen (administrasjonssjefen) er den øverste administrative leder i kommunen. Rådmannen har således det helhetlige lederansvar for kommunens administrasjon.

PwC har kommet til at rådmannen har unnlatt i tilstrekkelig grad å gjennomføre nødvendige undersøkelser for å sikre seg at rådmann2 og organisasjonen håndterer sakene som omhandles i denne rapporten korrekt. Rådmann2 har blitt gitt informasjon fra ledere under seg, som har vist seg feil og/eller ufullstendig, noe som har ledet til at rådmann2 ikke har hatt korrekt informasjon å forholde seg til for å fatte riktige beslutninger.

Den beskrivelse og de drøftelser som er gjort ovenfor viser at verken ledere eller støttefunksjoner har utvist støtte og omsorg for V3. Ei heller har linjeledelsen mottatt nødvendig støtte for å håndtere den gryende konflikt og de problemer som har fått utvikle seg i den avdelingen denne rapporten omfatter.

På denne måten har alle nivåer sviktet i sin oppfølging, og V3 har ikke hatt noe sted å gå. Også verneombudet ble satt ut av spill som støtte ved at etatssjef BE i andre halvdel av januar ga beskjed om at saken var eskalert og blitt en "personalsak". Når også rådmann2 bringer den tidligere nevnte bekymringsmelding opp i møte i august 2015, er det ingen grunn til å føle seg ivaretatt for V3. Dette er en systemsvikt som rådmann2 bærer det formelle og i dette konkrete tilfellet det reelle ansvaret for.

3.2.7 Gjengjeldelse

Dette er punkt 4 i varslingen av 27.04.15, og lyder: V3 er utsatt for gjengjeldelse. V3 har fått medhold av varslingsutvalget.

Juridisk grunnlag

Det vises til redegjørelsen gitt innledningsvis av de rettsregler som gjaldt for ulovlig gjengjeldelse ved varslingsrutinen som gjaldt i den tidsperioden da hendelsene som er blitt undersøkt fant sted.

Forbud mot gjengjeldelse ved varslingsrutinen er i tillegg inntatt i kommunens varslingsrutine. Punkt 5 i varslingsrutinen gjeldende i 2013-15 lyder slik:

"Forbud om gjengjeldelse som følge av varslingsrutinen:

Arbeidsmiljøloven § 2-5 (1) viser til at det er forbudt med enhver negativ gjengjeldelse som følge av varsling. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at negativ gjengjeldelse ikke er skjedd. Den som opplever negativ behandling som følge av varsling må melde/varsle om dette."

Forbudet ble videreført i punkt 4 i varslingsrutinen gjeldende fra mai 2015:

"Forbud om gjengjeldelse som følge av varsling:

AML: § 2-5: Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med AML § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiver sannsynliggjør noe annet.

Vernet gjelder alle former for negative reaksjoner gjengjeldelse som for eksempel trakassering, ubegrunnet omplassering, dårligere lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, arbeidsrettslige forføyninger som advarsel, oppsigelse og avskjed mv. Den som opplever seg utsatt for negative reaksjoner som følge av varsling kan også melde fra om/ varsle om dette."

V3 har i e-post av 25.11.15 vist til at diskriminering, personalsak og mobbing/trakassering i 2014 og 2015 er å anse som nye gjengjeldelser for at V3 har varslet. Rådmannen har unnlatt å gjøre noe med det. V3 har presisert at gjengjeldelsessaken fra 2013 er en egen avsluttet sak, som ikke er medtatt i det varselet som nå foreligger.

PwC har kommet til at V3 over lang tid på ulike måter systematisk er blitt gjengjeldt etter sine varslinger. Innledningsvis kan kort konstateres at det er ikke tvilsomt at V3 sine fire varsler til varslingsutvalget er å anse som forsvarlig inngitte varsler, hvor fremgangsmåten er i tråd med varslingsrutinen. Dette er heller ikke bestridt. Spørsmålet blir således om V3 har blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse som følge av varslingsene.

Til tross for at V3 har presisert at gjengjeldelsessaken fra 2013 er en avsluttet sak, finner PwC grunn til å gjennomgå og knytte kommentarer også til denne, da den danner grunnlaget for senere hendelser og belyser en gjentatt og systematisk gjengjeldelse mot V3 etter varsling.

V3 varslet første gang om trusler i juni 2013. I varselet var også opplysninger om ulovlig bruk av arkitekt X utenfor rammeavtale i strid med lov om offentlige anskaffelser. Varslingsutvalgets undersøkelser bekreftet at dette stemte. Varslers opplysninger om ulovlig bruk av arkitekt X var saklige og korrekte, og åpenbart i kommunens interesse å få opp på bordet, idet bruken utgjorde brudd på lov om offentlige anskaffelser.

PwC sine undersøkelser viser at etatssjef BE var kjent med og ansvarlig for store deler av bruken av arkitekt X som anviser av fakturaene i 2012 og 2013. Etatssjef BE hadde videre fremforhandlet rammeavtalen med annen arkitekt, og var således klar over at arkitekt X ikke kunne brukes. Det er PwC sin vurdering at etatssjef BE ga feilaktige opplysninger til varslingsutvalget om bruken, og deretter pekte på sine underordnede som ansvarlige for bruken overfor kommunalsjefen. Etatssjef BE unnlater dermed å ta sitt ansvar for den ulovlige praksisen både som overordnet ansvarlig og som faktisk anviser/godkjenner av fakturaene. V3 sitt varsel avdekket etatssjef BE sitt ansvar for den ulovlige praksisen, som også kunne fått konsekvenser for etatssjef BE personlig. Slik PwC vurderer det, er det årsaken til at etatssjef BE ba kommunalsjefen i e-post om ikke å forhaste seg med å ansvarliggjøre den/de ansvarlige i saken.

Det ligger utenfor PwC sitt mandat å undersøke årsaken til at kommunen i strid med rammeavtale og lov har valgt å bruke arkitekt X som direkte leverandør til kommunen i to år. Motivasjonen for praksisen fremstår som uklar.

V3 sitt andre varsel i 19.11.13 gikk på fortsatt bruk av arkitekt X, også i nye prosjekter, til tross for at bruken av arkitekt X i all hovedsak skulle ha vært avsluttet. V3 hadde forut for varselet forsøkt å ta dette opp med etatssjef BE, som ifølge V3 var avvisende og fremsto som aggressiv og skremmende. V3 har altså forsøkt å gå i linjen, men blitt avvist, forut for varsling i tråd med varslingsrutinen. Også dette varselet om fortsatte lovovertridelser er åpenbart i arbeidsgivers interesse, saklig og forsvarlig.

Etatssjef BE sin reaksjon på varselet gjenspeiler imidlertid ikke dette. I e-post til kommunalsjefen 04.12.13 skrev etatssjef BE følgende:

"Er det en ny varsling på gang? Kan du sjekke dette med personalsjef i morgen eller skal jeg gjøre det? Vi må få stoppet denne galskapen nå."

Etatssjef BE sin kontakt med personalsjefen medførte at varselet ikke ble undersøkt, verken det som omhandlet fortsatt bruk av arkitekt X eller etatssjef BE sin opptreden med "*overhøving*" av V3 ved konfrontasjon med etatssjef BE. Saken ble lukket torsdag 05.12.13. Etatssjef BE har for øvrig, så vidt PwC bekjent, heller ikke fått noen reaksjon fra kommunalsjefen for ulovlig bruk av arkitekt X.

Kort tid forut for dette hadde etatssjef BE i e-post til kommunalsjefen i negative ordelag omtalt V3 sin adferd, noe som ble akseptert av kommunalsjefen som ønsket "lykke til med en krevende dialog".

Mandag 09.12.13 sendte etatssjef BE e-post om "Re: Varsling" til kommunalsjefen som lyder:

"Dersom vi skal få til en samtale med vedk. før jul er eneste mulighet torsdag denne uken etter AMU kl. 12.30. I såfall bør du sende en formell innkalling?"

"Torsdag denne uken" er 12.12.13, hvilket er den dagen etatssjef BE og kommunalsjefen tok et "spontant" møte med V3 – der tema var hvorfor V3 hadde varslet istedenfor å gå i linja.

Dette møtet ble i V3 sin tredje varsling i april 2014 hevdet å være en gjengjeldelse for varsling fra kommunalsjefen og etatssjef BE, hvilket V3 delvis fikk medhold i fra varslingsutvalget, idet etatssjef BE sin opptreden i møtet ble ansett å være over grensen for ulovlig gjengjeldelse. I varslingsutvalgets avgjørelse 28.01.15 fremgår:

"Etter alt å dømme oppsto spenningen og engasjementet mer eller mindre spontant, under møtet, det er neppe noe objektivt grunnlag for å betegne møtet som "planlagt konfrontasjon".

PwC er ikke enig i denne vurderingen. Som beskrevet var møtet planlagt av etatssjef BE og kommunalsjefen. Agenda for møte var å stoppe "*galskapen*". I tilsvaret fra etatssjef BE og kommunalsjefen 28.05.14 hevdes at hensikten med møtet var "*å få en forståelse om hvorfor ikke linjeledelsen... først var blitt benyttet*", hvilket fremstår lite troverdig all den tid V3 nettopp hadde forsøkt å ta opp problemstillingen i linjen.

Møtet 12.12.13 fremstår som en klar sanksjon overfor V3 for å ha varslet, og også et forsøk på forhindre fremtidige varsler fra V3. En slik konfrontasjon som partene har beskrevet at skjedde her, er spesielt vist til i forarbeidene til likestillingsloven som en gjengjeldelse: "*for eksempel at vedkommende blir... konfrontert med klagen på en ubehagelig måte*".

For øvrig gir verken etatssjef BE eller kommunalsjefen i intervju med PwC uttrykk for at V3 sin varsling om den ulovlige bruken var positivt, slik man ville forventet. Et varsling om et slikt alvorlig forhold burde man forvente kommunen satte pris på at ble avdekket. Slik de har forklart seg, kan V3 på ingen måte ha opplevd at innsatsen bak varslingene ble verdsatt.

PwC har etter dette kommet til at V3 ble utsatt for ulovlig gjengjeldelse for å ha varslet 19.11.13.

Som nevnt varslet V3 for tredje gang i april 2014 om gjengjeldelse i møte 12.12.13 fra etatssjef BE og kommunalsjefen. I tiden etter dette varselet brer det seg en allmenn oppfatning blant V3 sine kollegaer om at V3 er en varsler, til tross for at kun etatssjef BE og kommunalsjefen i utgangspunktet var kjent med dette.

PwC har også gjennomgått alle avvik meldt av V3 fra høsten 2013 til høsten 2014, totalt fjorten avvik. Samtlige avvik er saklige, i kommunens interesse å få informasjon om og meldt i tråd med interne rutiner i kommunen. Ingen retter seg mot feil fra eller manglende kompetanse hos konkrete kollegaer. Med unntak av to avvik, er samtlige behandlet på avdelingssjef-nivå eller høyere. Objektivt sett er det ikke noe i disse avvikene som skulle tilsi at kollegaene skulle oppfatte V3 som en varsler.

Slik PwC vurderer det, er det sannsynlig at opplysningene om at V3 hadde varslet stammer fra etatsjef BE og/eller kommunalsjefen, enten ved deres håndtering – slik som møtet 27.11.13 – eller omtale av varslene. Det kan også nevnes at det er sannsynliggjort at kommunalsjefen ved minst to anledninger har "outet" V3 som varsler; på ledersamling 09.09.13 og i møtet 27.11.13.

Oppfatningen av V3 som varsler har påvirket alle kollegaenes syn og oppførsel mot V3, slik som beskrevet i tidligere kapitler. Dette har gitt en grobunn for utfrysing, som viser seg for eksempel ved at kollegaer behandlet saker utenfor forvaltermøtene, for å unngå at V3 var med på diskusjonene. To av V3 sine kollegaer har uttalt at dette skyldtes at de var redde for at V3 ville varsle på dem om de gjorde "feil" og om de gjorde ting V3 "ikke likte, eks som middag, fotballkamper ol med leverandører. Det gikk på at vi kunne bli varslet på for banaliteter". En kollega har sågar forklart om at kollegaene la ut "felle" for V3 for å se om det ble varslet på.

Oppførselen til kollegaene overfor V3 er utfrysing som omfattes av gjengjeldelsesforbudet, da utfrysingen er en direkte følge av at V3 har varslet. Det fremgår av både avdelingssjef1, konstituert avdelingssjef og etatsjef BE sine forklaring til PwC at disse har vært klar over kollegaenes mistenksomhet mot V3 og at V3 ikke ble tatt med på diskusjoner. Til tross for at V3 sine ledere har hatt kunnskap om dette, har de verken tatt grep for å hindre gjengjeldelse, ei heller fulgt opp sin omsorgsplikt overfor V3 i denne situasjonen.

PwC har etter dette kommet til at utfrysingen av V3 er ulovlig gjengjeldelse som følge av varslinger fra V3.

PwC har ovenfor kommet til at V3 ble forbigått ved konstitusjonen som avdelingssjef i august/september 2014. I V3 sitt fjerde varsel 26.08.14 hevder V3 at denne forbigåelsen er en gjengjeldelse for V3 sine tidligere varslinger om misligheter og gjengjeldelser begått av etatsjef BE. V3 sitt tredje varsel er på tidspunktet for forbigåelsen fortsatt til undersøkelse hos varslingsutvalget. Rett forut for konstitusjonen, 06.08.14 og 25.08.14, innga V3 sine kommentarer til tilsvaret fra kommunalsjefen og etatsjefen i gjengjeldelsessaken til varslingsutvalget. Det har ikke lyktes PwC å fremskaffe opplysninger om når kommunalsjefen og etatsjef BE ble kjent med disse kommentarene fra V3, der V3 er tydelig på møtet 12.12.13 var gjengjeldelse, samt at linjeledelsens behandling er systematisk dårlig og trakasserende.

Slik PwC vurderer det, medfører opplysningene gitt av V3 i sitt fjerde varsel at det foreligger "*god grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse*". Varslingsutvalget har imidlertid i sin avgjørelse kommet til at dette forholdet ikke var gjengjeldelse i sin avgjørelse 28.01.15. Der legges avgjørende vekt på arbeidsgivers opplysninger om at ledere må ha 100 % stilling, hvilket V3 ikke oppfylte på grunn av omsorgspermisjon. Arbeidsgiver har imidlertid i ettertid erkjent at denne argumentasjonen ikke medfører riktighet, og at den var fremsatt av "*bekvemmelighetsgrunner*" for å unngå "*støy*" overfor V3 og LDO. Det er dermed åpenbart at denne avgjørelsen tatt av varslingsutvalget bygger på feilaktig grunnlag bevisst gitt av arbeidsgiver, og dermed ikke kan være gyldig.

Det vises for øvrig til PwCs vurderinger i kapittelet ovenfor om forbigåelse ved konstitusjon, hvor PwC konkluderer med at forbigåelsen av V3 var i strid med forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, likhet og saklighet. Slik PwC vurderer det, har kommunen ikke klart å bevise at forbigåelsen ikke er en gjengjeldelse ved varsling. Det foreligger etter PwCs syn ingen andre nærliggende forklaringer på forbigåelsen.

PwC har etter dette kommet til at forbigåelsen av V3 ved konstitusjonen som avdelingssjef er ulovlig gjengjeldelse som følge av varslinger fra V3.

V3 har også hevdet at personalsaken fra februar 2015 er ulovlig gjengjeldelse ved varsling. Slik PwC vurderer det, medfører opplysningene gitt av V3 den 25.11.13 at det foreligger "*god grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse*".

Personalsaken bunner i den skriftlige bekymringsmeldingen fra V3 sine nærmeste leder og kollega, samt avvik fra barnehageetaten på uønsket adferd. Ovenfor, der PwC fant at personalsaken var å anse som en oppsigelsesprosess, vektlegges også at ingen av V3 sine overordnede ledere fulgte rutine for konflikthåndtering for å hindre eskalering av konfliktene i arbeidsmiljøloven. Personalsaken bygger altså på ledernes unnlattelse av å utføre sine plikter og følge opp sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven for å forhindre gjengjeldelse etter varsling, og kan anses som en fortsettelse av den pågående gjengjeldelsen.

I tillegg kommer at det første møtet i personalsaken fant sted 02.02.15, kun dager etter at varslingsutvalget hadde konstatert at V3 var blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse etter varsling fra etatssjef BE, som er den som løfter saken til kommunalsjefen.

Arbeidsgiver har ikke bevist at personalsaken var saklig. PwC har tvert imot konkludert med at oppsigelsesprosessen var rettsstridig.

PwC har etter dette kommet til at personalsaken opprettet i februar 2015 er ulovlig gjengjeldelse som følge av varslinger fra V3.

Det er altså PwCs vurdering at de hendelser som er beskrevet ovenfor hver for seg og samlet sett representerer en ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5 (någjeldende § 2A-2).

V3 varslet på lojal og forsvarlig måte. Til tross for det ble V3 frosset ut og underkjent som fagperson. Arbeidsgiver har videre opptrådt på en slik måte at V3 i tillegg ble redd for å miste arbeidet sitt, og ble syk av belastningene ved å ha inngitt varslene, slik det fremgår nedenfor. Dette representerer mer enn et brudd på kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø og inngår etter PwC sin vurdering også som et element i gjengjeldelsen. Unnlatelsen av å ta kontakt med V3 og gi V3 støtte, slik som beskrevet i kapitlene nedenfor, utgjør på samme måte et element i gjengjeldelsen. Dette kan vanskelig sees på som annet en "ugunstig behandling som kan ses som følge av og en reaksjon på" varslingsene.

Fredrikstad kommune har dermed samlet sett brutt arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse.

3.2.8 Oppfølging etter arbeidsmiljøloven

Dette er et eget varslingspunkt fremsatt av V3 i e-post av 25.11.15, og lyder: Varsling om manglende oppfølging etter Arbeidsmiljøloven.

Juridisk grunnlag

Det følger av aml. § 4-1 at arbeidsmiljøet i en virksomhet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Videre er det i aml. § 4-3 angitt krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, herunder at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering, utilbørlig oppførsel eller krenking av integritet og verdighet. Etter aml. § 2-1 er det arbeidsgiver som skal sikre at disse bestemmelsene blir overholdt.

Fredrikstad kommunes rutine for konflikthåndtering er utarbeidet med det formål å sikre at konflikter mellom ansatte blir håndtert i henhold til arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Av rutinen fremgår at det foreligger en omsorgsplikt hos leder for å sørge for at det til enhver tid er et godt arbeidsmiljø i henhold til aml. § 4-1. I tillegg beskriver rutinen en aktivitetsplikt, en plikt til "å ivareta ansatte som utsettes for mobbing, trakassering eller annen form for uønsket atferd som ikke er påregnelig i arbeidssituasjonen, og gripe inn overfor den/de som utsetter andre for uønsket atferd."

Av veileder til rutinen fremgår at det oppstår aktivitetsplikt for leder dersom arbeidsgiver har informasjon om at en konfliktsituasjon truer med å gi en eller flere medarbeidere en uheldig psykisk belastning. Videre fremgår i veilederen:

"Arbeidsgivers aktivitetsplikt/omsorgsplikt slik den omtales i AML, gjør at en leder er nødt til å velge en håndtering av konflikten dersom den:

4. Anses å kunne gå ut over en eller flere på en slik måte at den truer liv og helse,
5. Innebærer en uheldig psykisk belastning, trakassering, utilbørlig opptreden eller krenkelse av integritet og verdighet
6. Eller påvirker det totale arbeidsmiljøet."

V3 har i e-post av 25.11.15 vist til at det etter arbeidsmiljøloven til enhver tid skal være et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for hver enkelt i virksomheten, og at arbeidsgiver er underlagt visse plikter i den forbindelse,

herunder en omsorgs- og utredningsplikt. V3 viser også til intern veileder i konflikthåndtering om meldeplikt ved arbeidsmiljø saker.

V3 hevder at avdelingssjef1 visste at sykemeldingen i 2015 var arbeidsrelatert, og at dette i alle fall ble kjent da V1 meldte fra i april 2015 om V3 sin situasjon. Disse forholdene utløste en utrednings- og aktivitetsplikt hos kommunen. V3 fremholder at manglende undersøkelse og håndtering av saken var en tilleggsbelastning.

V3 peker spesielt på at rådmann2, istedenfor å leve opp til sitt arbeidsgiveransvar, valgte å sende saken over til varslingssekretariatet og lukket avviket 24.06.15, uten å følge opp et parallelt løp med undersøkelser og tiltak som arbeidsgiver. Dette er tjenesteforsømmelse.

V3 viser til at rådmann2 i tillegg ba om at varslingssekretariatet avventet behandlingen av varslingen, hvilket er i strid med varslingsutvalgets rutiner og uavhengighet.

PwC har kommet til at arbeidsgiver ikke har fulgt opp sin aktivitets- og omsorgsplikt etter aml. § 4-1. PwC finner dessuten at arbeidsgiver har brutt sin plikt i et langt lengre tidsrom enn varsler har vist til.

Dette gjelder for det første overfor alle ansatte i avdelingen fra høsten 2013.

Arbeidsgiver har i denne saken allerede fra høsten 2013 vært kjent med arbeidsmiljøproblemer i avdelingen til V3. Avdelingssjef1 har til PwC forklart at det fra høsten 2013 startet med konflikter og "dårlig forhold mellom forvalterne og V3", da V3 "alltid hadde noe å tillegge og skapte ofte opplevelsen av at det de andre gjorde ikke var bra nok". Forvalterne hadde tatt opp med avdelingssjef1 at de ikke var "fornøyd med oppførselen" til V3, og "ledelsen hadde merket seg at det var dårlig stemning". At også etatssjef BE var orientert om dette fremgår av e-post 21.11.13 til kommunalsjefen, der etatssjef BE skrev om V3:

"Det betyr da at jeg må ta grep mht V3 sin adferd som forvalter både internt og mot våre "kunder"."

Disse forholdene er i realiteten de samme forholdene som lederne og kollegaene til V3 tar opp i bekymringsmeldingen i desember 2014. Flere av V3 sine kollegaer har forklart om et belastende arbeidsmiljø i perioden forut for desember 2014.

Til tross for at konflikter i arbeidsmiljøet var kjent siden 2013, ble det ikke igangsatt noen tiltak av lederne i linjen i tråd med kommunens rutiner for å sørge for et godt arbeidsmiljø. Etter rutine for konflikthåndtering har nærmeste leder et selvstendig ansvar for å ta tak i dette straks de blir kjent med at det foreligger en konflikt. Dette ble ikke gjort, og viser en manglende omsorgsplikt for alle ansatte i avdelingen. Forholdene ble ikke tatt opp med V3, verken i uformelle samtaler eller medarbeidersamtaler. Medarbeidersamtaler ble for øvrig ikke avholdt med de ansatte i avdelingen i perioden 2013-2015. Medarbeidersamtaler er for øvrig fremholdt som et viktig forebyggende virkemiddel i rutine for ledere – håndtering av personalsaker.

Samtlige ledere opp til kommunalsjef-nivå har hatt kunnskap om konflikter i arbeidsmiljøet i avdelingen siden 2013, uten at tiltak ble gjort for å bedre dette. Arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt etter arbeidsmiljøloven er således blitt brutt.

For det andre finner PwC at arbeidsgiver har sviktet i oppfølgingen av V3 fra V3 ble sykemeldt våren 2015, både hva gjelder omsorg for V3 og hva gjelder aktivitetsplikten. Arbeidsgiver har i tillegg sviktet i selve oppfølgingen i sykemeldingsperioden, se neste kapittel.

PwC har kommet til at det ble utløst en aktivitetsplikt for rådmann2 som øverste leder, og at rådmann2 ikke i tilstrekkelig grad ivaretok denne. PwC er enig med V3 i at det ikke er tilstrekkelig at rådmann2 oversendte saken til varslingssekretariatet for undersøkelser. Arbeidsgiveransvaret medfører at arbeidsgiver parallelt må sørge for å ivareta de ansatte og igangsette nødvendige tiltak for straks å bedre arbeidsmiljøet, uavhengig av varslingssekretariatets behandling.

Innledningsvis påpekes det at etatssjef BE og konstituert avdelingssjef ble orientert av verneombudet i midten av januar 2015 om at dette arbeidsmiljøet også var negativt for V3. Verneombudet opplyste om at V3 følte seg "utelatt/tilsidesatt av kollegaene og ikke fikk delta i det sosiale", og at V3 ønsket at HMS avdelingen skulle

bistå for å bedre arbeidsmiljøet. V3 ble sykemeldt fra begynnelsen av februar 2015, i umiddelbar sammenheng med at kommunalsjefen hadde innkalt V3 til møte. Etatssjef BE var både kjent med V3 sin situasjon og at kommunalsjefen hadde innkalt V3 til møte om bekymringsmelding. Etatssjef BE har til PwC allikevel forklart at etatssjef BE ikke visste årsaken til V3 sin sykemelding, og heller ikke hadde undersøkt om det kan ha noe å gjøre med arbeidsmiljøet å gjøre. Med den kunnskap etatssjef BE besatt, burde etatssjef BE etter PwCs syn ha gjort dette. Det er ikke tvilsomt at avdelingssjef1 ble kjent med årsaken til sykemeldingen i sin dialog med V3 våren 2015, hvilket blant annet fremgår av utkast til IOP.

Rådmann2 har til PwC forklart at rådmann2 fikk kunnskap om situasjonen til V3 ved oversendelsen av gjengjeldelsessak fra varslingsutvalget rundt 01.02.15. Dette forholdet gjorde ham i stand til å identifisere V3 i ØKR sitt arbeidsutkast til rapport 23.02.15, og dermed hvordan V3 hadde blitt behandlet i forbindelse med sine varslinger. Først i kontrollutvalgets møte i slutten av april 2015 ble rådmann2 gjort kjent med at V3 mente seg utsatt for en oppsigelsesprosess. Rådmann2 mottok deretter avviksmelding fra V1 i slutten av april 2015, som varslet om at V3 også var utsatt for mobbing/trakassering og gjengjeldelse. Rådmann2 ble omtrent samtidig klar over at V3 hadde vært sykemeldt over en lengre periode. Rådmann2 ble videre gjort kjent med LDO sin avgjørelse i mai/juni 2015, og kommunens beslutning om å anke.

Rådmann2 har dermed allerede i februar relativt god oversikt over V3 sitt arbeidsmiljø, og har i mai 2015 god oversikt.

Rådmann2 har forklart at rådmann2 etter dette forhørte seg om det stemte at det var igangsatt en oppsigelsesprosess, og fikk avkreftet dette fra personalavdelingen. Personalavdelingen orienterte rådmann2 om at det var en prosess på gang mellom avdelingssjef1 og V3 om å få V3 tilbake i jobb, der det var blitt avholdt flere møter. Rådmann2 anså derfor at det ikke forelå noe grunnlag for hastetiltak fra rådmann2s side om å gå inn i saken. Rådmann2 forsøkte å få til et møte med V3 i månedsskiftet mai/juni 2015, som ble utsatt til august 2015.

Hva gjelder avviksmeldingen, har rådmann2 forklart at *“det ikke var noe i avviksmeldingen som krevde rådmann2s umiddelbare oppmerksomhet”*, siden personalavdelingen hadde avkreftet at arbeidsrettslige tiltak ble vurdert og at det var en positiv dialog mellom avdelingssjef1 og V3. Videre ble rådmann2 orientert om at det var tenkt igangsatt prosess mellom V3 og kollegaene ved at en nyansatt i personalavdelingen med kompetanse innen arbeidsmiljøprosesser skulle bistå etter sin arbeidsoppstart 01.09.15.

Slik PwC vurderer det, har ikke rådmann2 gjort tilstrekkelig for å sikre et godt arbeidsmiljø for V3. Rådmann2 sørget ikke i tilstrekkelig grad for å få all relevant informasjon i saken, herunder fra etatssjef BE om V3 sin henvendelse om behov for bistand fra HMS avdelingen og årsaken til V3 sin sykemelding.

Rådmann2 har for øvrig selv uttalt til PwC:

“Nå i ettertid, når alle kortene ligger på bordet (bl.a. som følge av innsikten Økr-rapporten og egne undersøkelser høsten 2016 ga), kan det se ut som jeg burde tatt en tydeligere rolle i det å sikre at V3 ble ivaretatt ca. 1 februar 2015. Men det forutsatte at jeg hadde fått den informasjonen og hatt den innsikten jeg har nå. Det hadde jeg ikke på det tidspunktet.”

PwC er av den oppfatning at rådmann2 burde sørget for å få den informasjonen og innsikten. Rådmann2 burde i den foreliggende situasjonen sørget for å få enda bedre oversikt over arbeidsmiljøet i avdelingen, og sørget for at V3 ble ivaretatt og at ytterligere tiltak ble satt inn. De tiltak som er beskrevet, er etter PwC sin oppfatning ikke tilstrekkelig i situasjonen som forelå. Det ble i realiteten ikke igangsatt konkrete tiltak i avdelingen for å forbedre miljøet i avdelingen før V3 kom tilbake fra sykemelding i mai 2015. Dette er også bemerket av øvrige ansatte i avdelingen, som har påpekt at de dermed opplevde at bekymringsmeldingen ikke ble tatt på alvor.

PwC finner etter dette at arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt etter arbeidsmiljøloven er blitt brutt ved oppfølgingen av V3 i 2015.

3.2.9 Oppfølging under sykemelding

Dette er et eget varslingspunkt fremsatt av V3 i e-post av 25.11.15, og lyder: Varsling om manglende oppfølging under sykemelding.

Juridisk grunnlag

Regler for oppfølging av sykemeldte er gitt bl.a. i folketrygdløven § 25-2. De viktigste relevante forpliktelsene for arbeidsgiver er som følger:

1. Senest innen 4 uker skal arbeidsgiver lage en oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker, bortsett fra i tilfeller hvor det er åpenbart unødvendig, jf. aml. § 4-6 tredje ledd.
2. Senest innen 7 uker skal arbeidsgiver innkalle arbeidstaker som er helt sykmeldt til et dialogmøte, med mindre det er åpenbart unødvendig, jf. aml. § 4-6 fjerde ledd. Møtet skal avholdes for arbeidstakere som er gradert sykmeldt hvis arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder mener det er hensiktsmessig. Ved behov kan andre aktører, som for eksempel sykmelder, bedriftshelsetjenesten, NAV og/eller tillitsvalgt/ verneombud delta. Arbeidstaker må samtykke dersom sykmelder innkalles.

Arbeidsgiver skal kunne dokumentere oppfølgingsarbeidet, jf. aml. § 4-6 femte ledd.

Disse reglene er også inntatt i rutinen "Sykefraværsoppfølging i Fredrikstad kommune (SYFO)". Det fremgår der at målgruppen er "alle ledere med personalansvar", og at virksomhetsleder har overordnet oppfølgingsansvar for sykemeldte ansatte, men at oppfølging bør i hovedsak utføres av nærmeste leder.

Etter rutinen er leder ansvarlig for så snart som mulig, og senest innen en ukes fravær, å ta kontakt med den ansatte for å avklare om det er mulig med tilrettelegging på arbeidsplassen. Innen fire uker skal samtale med ansatte og utarbeidelse av individuell oppfølgingsplan være gjennomført. Innen 7 uker skal den ansatte ha vært innkalt til dialogmøte og referat skal være skrevet fra møtet. Leder skal holde jevnlig kontakt med den sykemeldte, minst hver fjerde uke, og oppdatere kontaktlogg i SYFO mappe.

V3 har i e-post av 25.11.15 selv varslet om manglende oppfølging under sykemelding. V3 viser til at V3 ble sykemeldt i februar, og at det tok 6-7 uker før V3 hørte fra arbeidsgiver, og da i form av et brev i posten fra konstituert avdelingssjef med innkalling til samtale samme dag. V3 hevder at manglende oppfølging var en betydelig tilleggsbelastning som forverret sykdomsbildet.

V3 viser videre til at V3 i mai 2015 mottok en oppfølgingsplan uten konkret innhold, og at V3 ikke mottok noen ny etter at V3 ba om at den ble konkretisert. Videre ble det ikke avholdt noe dialogmøte.

PwC har kommet til at arbeidsgiver har hatt mangelfull oppfølging av V3 i sykemeldingsperioden.

Arbeidsgiver, herunder nærmeste leder konstituert avdelingssjef, har erkjent at de ikke har fulgt opp V3 tilfredsstillende i V3s sykemeldingsperiode. Både konstituert avdelingssjef og rådmann2 har vist til at V3 hadde korte sykdomsfravær, slik at det ikke var lett å vite når V3 kom tilbake.

PwCs undersøkelser har avdekket at V3 ble fullt sykemeldt første gang fra 05.02.15 til 15.02.15 (1,5 uke), deretter fra 16.02.15 til 08.03.15 (3 uker). Sykemeldingen ble senere forlenget flere ganger med hhv 2 uker, 3 uker og 4 uker). V3 var tilbake i delvis i arbeid fra 11.05.15 og fullt i arbeid fra 25.06.15.

Den første kontakten fra arbeidsgiver var brev av 13.03.15 med innkalling til samtale med konstituert avdelingssjef 17.03.15. V3 har opplyst å ha mottatt brevet samme dag som samtalen skulle avholdes, og ikke møtte. Konstituert avdelingssjef har forklart at konstituert avdelingssjef ikke hadde noen kontakt med V3 forut for utsendelsen av brevet, som konstituert avdelingssjef sendte som følge av påminnelse fra NAV. Første samtale med V3 var 20.03.15, over seks uker etter første sykemeldingsdag. Det er ikke ført noe referat. Første møte med V3 var 20.04.15. Etter møtet utarbeidet avdelingssjefen utkast til Individuell oppfølgingsplan (IOP) 27.04.15, da V3 hadde vært sykemeldt i over 11 uker. Det er begrenset med informasjon fylt ut i oppfølgingsplanen. Det samme gjelder ny oppfølgingsplan av 02.06.15, etter at V3 er delvis tilbake i jobb. Arbeidsgiver har ikke dokumentert at det foreligger noen signert IOP. IOP av 02.06.15 er sågar ikke ført i ePhorte, til tross for at det fremgår saks- og dokumentnummer på dokumentet. Dette dokumentnummeret tilhører imidlertid IOP av 27.04.15. Dokumentet er ført i personalmappen til V3.

I begge oppfølgingsplanene oppgir V3 at utfordringene knytter seg til det psykososiale miljøet. Ingen av oppfølgingsplanene inneholder umiddelbare tiltak egnet til å bote på det psykososiale arbeidsmiljøet. I

oppfølgingsplanen av 02.06.15 fremgår at bistand fra HMS/personalavdelingen skal starte opp i august 2015. Først 11.09.15 starter dette tiltaket. Samme dag sier V3 opp sin stilling.

V3 var fullt sykemeldt i 13,5 uker. I denne perioden hadde arbeidsgiver 3 samtaler med V3 på telefon og to møter etter 20.03.15, basert på oversikt laget av avdelingssjefen. Kontakt via tekstmeldinger synes kun å knytte seg til avtaler om telefonsamtaler og møter, samt oppfølgingsplan. Det er ikke opprettet noen SYFO mappe med kontaktlogg for V3.

Det er utvilsomt at arbeidsgiver ikke har fulgt opp V3 i tråd med arbeidsmiljølovens regler, og at de lovbestemte fristene ikke er blitt overholdt. Videre har arbeidsgiver ikke fulgt opp V3 i tråd med egne interne rutiner.

Etter PwC sin vurdering er dette spesielt alvorlig sett hen til den situasjon som V3 var i på tiden for sykemeldingen, og den umiddelbare foranledningen for sykemeldingen.

Rett forut for sykemeldingen innkalte kommunalsjefen V3 til møte for å få V3s syn på bekymringsmeldingen fra kollegaene samt avvik om uønsket adferd fra barnehageetaten. Bekymringsmeldingen var underskrevet av V3 sine nærmeste ledere, både konstituert avdelingssjef og avdelingssjef1. Disse to, samt etatssjef BE, var kjent med at bekymringsmeldingen ble løftet til kommunalsjefen for behandling like i forkant av V3 sin sykemelding. Samtlige av V3 sine ledere var kjent med at bekymringsmeldingen skulle forelegges V3. Verneombudet hadde også, på V3 sine vegne, tatt opp med konstituert avdelingssjef og etatssjef BE at V3 opplevde arbeidsmiljøet som belastende.

Til tross for dette forklarer konstituert avdelingssjef, avdelingssjef1 og etatssjef BE at de ikke vet hvorfor V3 ble sykemeldt. V3 sin øverste leder, kommunalsjefen, var kjent med innkallelsen til møtet og ble informert om at V3 ikke kunne møte fordi V3 var blitt sykemeldt. Ingen av disse fire lederne til V3 tok kontakt for å avklare om sykemeldingen hadde sammenheng med problemene i arbeidsmiljøet. Dette er også et klart brudd på disse ledernes omsorgsplikt, som er fremhevet i kommunens rutine for lederhåndtering av personalsaker.

Det er vanskelig å forstå at ingen av V3 sine fire ledere i den situasjonen som forelå, sørget for å oppfylle denne omsorgsplikten ved å følge opp V3 tett i sykemeldingsperioden.

Dette føyer seg inn i et bilde som tidligere beskrevet der lederne svikter med hensyn til å faktisk håndtere arbeidsmiljøkonflikter i henhold til rutine og løse disse på et tidligst mulig tidspunkt. Manglende håndtering av arbeidsmiljøkonflikten medfører også at lederne har brutt aml. § 4-1 ved at de har sviktet i å sørge for et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø.

Slik PwC vurderer det, er ledernes sviktende oppfølging av V3 i sykemeldingsperioden og manglende omsorg for V3 også brudd på kommunens interne rutiner.

Det fremstår for øvrig som uklart hvilken rolle HR avdeling har i forbindelse med oppfølging av ledernes ansvar for sykemeldingsoppfølging, herunder hvilke rutiner kommunen har ved manglende dokumentasjon vedrørende lovbestemt oppfølging. Det er rådmannen som er den øverste ansvarlige for å sikre et system for oppfølging av sykemeldte.

3.2.10 Rådmann2 sin behandling av habilitetsspørsmålet, m.m.

Dette er ikke et eget varslingspunkt fremsatt av V3 i e-post av 25.11.15, idet de faktiske forholdene knytter seg til rådmann2 sin opptreden i forbindelse med kontradiksjon på utkast til habilitetsmemo - høsten 2016. Dette er imidlertid et eget punkt i mandatet fra setterrådmann Nils Holm av 13.10.17, som på dette punkt lyder slik:

“Ringene ser på og vurderer rådmann2s håndtering av kontradiksjonsprosessen knyttet til utarbeidelse av habilitetsmemo til Ringene”

Utkast til habilitetsmemo ble sendt rådmann2 den 16.09.16 og 22.11.16, slik som beskrevet ovenfor under faktumdelen.

Bakgrunnen for at dette er et eget punkt i mandatet, om at rådmann2, på bakgrunn av mottatt utkast til habilitetsmemo gjennomførte intervjuer av flere ansatte i kommunen.

Juridisk grunnlag

Ved mottak av habilitetsmemo gjaldt den någjeldende varslingsrutinen ved Fredrikstad kommune. I denne heter det blant annet, under overskriften Grunnleggende saksbehandlingsprinsipper – fortrolighet og personvern:

“Varslinger om mulige kritikkverdige og/eller ulovlige forhold er opplysninger av sensitiv karakter som krever særskilt fokus på personvern hensyn og behov for konfidensialitet, herunder prinsipper om uavhengighet, objektivitet og kontradiksjon. Saksbehandlingen skal skje i samsvar med bestemmelsene i personopplysningsloven og forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling. Rettsikkerheten til den som varsler og den det varsles om, skal ivaretas.

Varslerens identitet vil alltid bli behandlet som en fortrolig opplysning. Personvernet til varsleren og den det varsles om skal ivaretas. Den det varsles om vil etter lov om behandling av personopplysninger ha rett til informasjon om, og innsyn i opplysninger om, seg selv og hvordan opplysningene behandles.”

Når det gjelder varslingssekretariatet heter det at:

“Rådmannen oppnevner varslingssekretariatet. Sekretariatet er et uavhengig og objektivt organ... Særlig alvorlige saker skal henvises til varslingssekretariatet for oppfølging der.... Avgjør hvilke undersøkelser som må foretas i saken.”

PwC har kommet til at det foreligger brudd på taushetsplikt og Fredrikstad kommunes varslingsrutine.

I henhold til kommunens egne rutiner for varsling, gjeldende fra 31.05.16, er det varslingssekretariatet som skal håndtere prosessen knyttet til innhenting av faktum i varslingssaker som er oversendt sekretariatet for behandling eller som sekretariatet selv velger å behandle. I dette ansvaret ligger blant annet å *“avgjøre hvilke undersøkelser som må foretas i saken”*. Bakgrunnen for dette er nettopp at man ønsker en objektiv, profesjonell og uavhengig vurdering av og gjennomføring av informasjonsinnsamlingsarbeidet. Rådmann2 har gjennom sine intervjuer opptrådt i strid med kommunens egen varslingsrutine, idet rådmann2 selv har utført handlinger som er tillagt et uavhengig organ i kommunen, og som ledes av en ekstern advokat. Bruddet blir ekstra alvorlig når det skjer på bakgrunn av reiste habilitetsinnsigelser fra varsler.

I tillegg har PwC kommet til at det foreligger brudd på taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Begge utkastene til habilitetsmemo navnga ikke V3, men brukte begrepet *“den Ansatte”* om den som i denne rapporten omtales som V3.

Det er på det rene at rådmannens gjennomføring av intervjuer med ansatte i Fredrikstad kommune dreide seg om spesifikke tema knyttet til påstander fra V3 og således avslørte forhold som etter PwCs syn omfattes av forvaltningsloven § 13. Intervjuene navngir V3 og dreier seg ikke om å avklare faktiske forhold knyttet til egen habilitet. Det siste kunne i noen grad vært både forventet og forsvarlig, men dette er ikke tilfellet i denne saken. Unntakene fra taushetsplikten kan heller ikke sees å kunne komme til anvendelse. Dersom slik informasjon skulle vært gitt, måtte det være fordi forholdene i varslingen skulle undersøkes, men dette hadde rådmann2 – i henhold til varslingsrutinen – oversendt varslingssekretariatet til oppfølging. Det kan derfor ikke forsvares at rådmann2 selv foreholdt ansatte taushetsbelagte opplysninger.

I forlengelsen av dette, finner PwC grunn til også å bemerke at V3 i sin e-post 25.11.15 har påpekt at rådmannens instruksjon av varslingssekretariatet til å avvente ytterligere behandling til evt ankesak er ferdig behandlet av likestillings- og diskrimineringsombudet for øvrig også bør granskes.

I sin oversendelse til varslingssekretariatet 24.06.15 skrev rådmann2 at *“Varslingssekretariatet vil avvente ytterligere behandling inntil evt ankesak er ferdig behandlet”*. Rådmann2 har forklart at rådmann2 mottok informasjon fra sekretær for varslingssekretariatet eller personalsjef om at det var truffet en beslutning i varslingssekretariatet om at saken skulle stilles i bero. Undersøkelsene våre har ikke funnet slik beslutning i arkivet, noe som er uheldig, idet manglende notoritet etterlater et inntrykk som kan oppfattes som en instruksjon til varslingssekretariatet.

