

Fredrikstad kommune

Rapport fra undersøkelse mai 2018

Agenda for gjennomgang

1	Oppsummering og konklusjon	
	1.1	Bakgrunn
	1.2	Problemstilling og juridisk utgangspunkt
	1.3	Delkonklusjoner
	1.4	Oppsummerende hovedkonklusjoner
2	Om prosessen	
	2.1	Kort kronologi frem til mandate
	2.2	Mandat
	2.3	Forståelse av mandatet
3	Organisering og gjennomføring av undersøkelsen	
	3.1	Undersøkelsesteamet
	3.2	Undersøkelsens omfang
	3.3	Prinsipper og arbeidsmetoder m.v.
	3.4	Kontradiksjon
	3.5	Bevisvurdering
	3.6	Intervjuer
	3.7	Dokumentasjon
	3.8	Innsyn i og gjennomgang av e-post
	3.9	Rapport
4	Forbehold	

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 rettsstridig.
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

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. Oppsummering og konklusjon

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 rådmann2 sendt over til varslingsutvalget varsel 24.06.15 - hvor han lukket enkelte av punktene i V1s melding av 27.04.15, mens andre ble sendt over til behandling i 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.

1.2 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 denne 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 selvsegte 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 spørsmål, før dette leder til en samlet vurdering/konklusjon.

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.

1.3 Delkonklusjoner

1. **PwC** har kommet til at avdelingen ikke har nyttiggjort seg av kompetansen til V3, og har blant annet lagt vekt på:

At saker ble ikke tatt opp i forvaltermøter og med V3 tilstede.

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

Spørsmål: Om V3 skulle ha blitt vurdert til stillingen som konstituert avdelingssjef. PwC tar ikke stilling til om V3 var best kvalifisert og således skulle ha blitt tilbudt stillingen.

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

Det neste spørsmålet er om V3 skulle ha blitt vurdert til stillingen.

K4 ble spurt på grunn av lengst ansiennitet. 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.

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.

3. **PwC** har kommet til at avviksmeldingen på V3 skulle vært avvist og kan i det alt vesentlige vise til og tiltre den behandlingen og vurderingen som er gjort av ØKR.
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.

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.

I e-post 07.01.15 mellom etatssjef BE, kommunalsjef UO og fagsjef barnehage, uttaler etatssjef BE 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.»*

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 kan dermed beskrives som rettsstridig knebling.

5. **PwC** har kommet til at det ble startet en prosess mot V3 i retning av oppsigelse som er rettsstridig. I bruken av begrepet oppsigelse, ligger også endringsoppsigelse.

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. 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.

Ingen arbeidsmiljøtiltak ble prøvd ut før oversendelse til personalavdelingen. 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 også selv om V3 var borte.

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.

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.

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).

Det er et vilkår for konklusjonen at det er en ubalanse mellom partene. Dette vilkåret er oppfylt i denne sak. 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.

PwC har tidligere konstatert at V3 sin kompetanse ikke ble nyttiggjort, hvilket er i strid med aml. § 4-2 (2). PwC har videre ovenfor 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 også konstatert og begrunnet hvordan V3 ble forbigått i forbindelse med konstitusjon som avdelingssjef. V3 ble sykemeldt i en uke kort tid etter forbigåelsen. Forbigåelsen av V3 utgjør også i seg selv etter PwCs syn et tilfelle av utilbørlig atferd fra leder og er 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 “*bekvem melighetshensyn*” 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.

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 det særlig lite skånsomt av kommunen å ikke akseptere nederlaget i LDO-saken.

PwC har videre 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. Lederne 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 lederne unnlatesehandlinger 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.

PwC konstaterer videre (nedenfor) at V3 under sin sykemelding fikk manglende oppfølging i strid med bestemmelsene i folketrygdloven. 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 ledernes omsorgsplikt.

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*».

-
7. **PwC** har kommet til at rådmann2 har unnlatt i tilstrekkelig grad å gjennomføre nødvendige undersøkelser for å sikre seg at han 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.

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*”. I møte i august 2015 (om oppreisning for tidligere gjengjeldelse) bringer Rådmann2 den tidligere nevnte bekymringsmelding opp, som ett av flere temaer. Selv om det ikke er noe ved møtets tone å bemerke, er det å ta frem igjen bekymringsmeldingen noe som medfører at det ikke er noen 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.

8. PwC har kommet til at V3 over lang tid på ulike måter systematisk er blitt gjengjeldt etter sine varslinger.

Det er ikke tvilsomt at V3 sine fire varslere til varslingsutvalget er å anse som forsvarlig inngitte varslere, hvor fremgangsmåten er i tråd med varslingsrutinen.

PwC beskriver en hendelsesrekke og en del episoder i rapporten, som vurderes som gjengjeldelse som følge av varslinger fra V3, eks. forbigåelsen av V3 ved konstitusjonen som avdelingssjef. PwC mener også at personalsaken fra februar 2015 er ulovlig gjengjeldelse etter varslingsrutinen. Slik PwC vurderer det, foreligger det «*god grunn til å tro*» at det har funnet sted gjengjeldelse. Arbeidsgiver har ikke bevist at personalsaken var saklig. PwC har tvert imot konkludert med at oppsigelsesprosessen var rettsstridig.

Totalkonklusjonen på dette punkt er etter PwCs vurdering at de hendelser som er beskrevet i rapporten hver for seg og samlet sett representerer en ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5 (någjeldende § 2A-2).

V3 varslert 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. Unnlattelsen av å ta kontakt med V3 og gi V3 støtte, 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 varslingsrutinen.

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

9. 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.

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 punkt.

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

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.

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.

11. PwC har kommet til at det foreligger brudd på Fredrikstad kommunes varslingsrutine og derved også på taushetsplikt i forbindelse med rådmann2s undersøkelse i tilknytning til påstand om inhabilitet.

Denne delen av saken knytter til seg til atferd fra rådmann2 i forbindelse med håndtering av utkast til habilitetsmemo fra Gunnar Holm Ringen. I den anledning gjennomførte rådmann2 intervjuer med ledere involverte i denne sak.

Det er på det rene at rådmann2s 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.

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.

