



Vestfold
og Telemark
revisjon

Rådmannsaken

Forvaltningsrevisjon | Porsgrunn kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Bakgrunn, problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Uttalelser	7
2. Kommunedirektør som ansatt	9
2.1. Løpende personalansvar for kommunedirektør	9
2.2. Bekymringsmeldinger, arbeidskonflikter mv.	12
2.3. Varsling	18
2.4. Sykefraværsoppfølging	22
2.5. Risikovurdering	23
3. Rådmannsaken	25
3.1. Tidslinje	25
3.2. Bekymringsmeldingen	27
3.3. Sykefraværsoppfølging	36
3.4. Arbeidsmiljø.....	38
3.5. Taushetsplikt og yringsfrihet.....	40
4. Konklusjon og anbefalinger	42
4.1. Konklusjon	42
4.2. Anbefalinger.....	43
Litteratur og kildereferanser	44
Vedlegg	45
Vedlegg 1: Uttalelser	45
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	57

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av bystyresak 138/24 og kontrollutvalgssak 38/24. Bystyrets mandat i sak 138/24 er utgangspunktet for problemstillingene i rapporten.

Problemstillingene er som følger:

1. Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser på en tilfredsstillende måte?
2. Hvilke tiltak ble foretatt i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører, til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmann, og var disse tiltakene i tråd med Porsgrunn kommunes interne prosedyrer, og med lov- og avtaleverk?

Vi har definert «slike prosesser» til å gjelde håndtering av arbeidskonflikter, bekymringsmeldinger og varslings saker som gjelder eller omfatter kommunedirektør.

Våre funn og vurderinger

Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser på en tilfredsstillende måte?

Kommunen har rutiner for å håndtere saker om bekymring, personalsaker og varslingsaker som gjelder ansatte. Kommunen har også rutiner for oppfølging av sykemeldte. Rutinene gjelder om den ansatte er kommunedirektør, men samtidig er det visse utfordringer med å sikre tilfredsstillende personaloppfølging av kommunedirektør som ikke gjelder for andre ansatte. Dette er:

Hvem som har personalansvar for kommunedirektør

Felles for alle rutinene er at leder har ansvaret for å håndtere saken ev. for å følge opp den sykemeldte. Som øverste administrative leder i kommunen, er kommunedirektør bare underlagt bystyret. Det er neppe hensiktsmessig at bystyret som organ skal det løpende personalansvaret for kommunedirektør, og dette ansvaret kan og bør delegeres. Ifølge Reglement for delegering og innstilling skal kommunedirektør følges opp av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Det er uklart om delegeringen er i samsvar med kommuneloven § 5-3. Det er også uklart hvilken myndighet som er delegert når det gjelder kommunedirektørs lønns- og arbeidsforhold.

Habilitet

Vi mener at kommunen ikke har dekkende rutiner for hvordan inhabilitet i personal- og varslingsaker skal håndteres, og heller ikke tiltak som sikrer at personalansvarlig for kommunedirektør har tilgang på tilstrekkelig HR-bistand dersom kommunens egen HR-avdeling er inhabil.

Personal- og varslingssaker som gjelder kommunedirektør eller kommunens øverste ledelse kan føre til at hele eller deler av kommuneadministrasjonen blir inhabil, og til at mottakssenteret for varslingssaker blir inhabilt. Varslingsrutinene omtaler ikke hvordan varsling mot øverste ledelse skal håndteres. Kommunen har ikke eksternt varslingsmottak eller avtale e.l. med andre om HR-bistand dersom kommunens egen HR-avdeling er inhabil.

Var tiltakene som ble gjennomført i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmannen, i samsvar med interne prosedyrer og lov og avtaleverk?

Vi mener at de tiltakene som ble gjennomført i tiden etter at bekymringsmeldingen ble levert, var i samsvar med relevante krav og føringer på noen områder. Men vi mener også at det er krav og føringer som ikke ble fulgt i denne saken.

Bystyret valgte et arbeidsutvalg til å følge opp bekymringsmeldingen. Vi mener det var naturlig at det var ordfører som representant for bystyret og som bindeledd mellom bystyret og administrasjonen, som fulgte opp saken i tiden fra bekymringsmeldingen ble levert, fram til arbeidsutvalget ble valgt.

Kravene til habilitet er ivaretatt i håndteringen av saken.

Ifølge kommunens konflikthåndteringsrutiner skal slike saker som bekymringsmeldingen undersøkes, dokumenteres og retten til kontradiksjon må ivaretas. Vi mener at

- bekymringsmeldingen ble undersøkt ved at kommunens advokat intervjuet ledere i kommunen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om meldingen ble godt nok undersøkt.
- saken i liten grad er dokumentert i samsvar med rutinene. Det ble for eksempel ikke skrevet et omforent referat fra møtet mellom ordfører og rådmann 7. desember 2023.
- retten til kontradiksjon ble ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad. Rådmannen fikk mulighet til kontradiksjon, men først nærmere fem måneder etter at bekymringsmeldingen ble levert.

Kommunens rutiner for oppfølging av sykemeldte er i liten grad fulgt i denne saken. Dessuten mener vi at kommunen ikke i tilstrekkelig grad vurderte om denne saken hadde innvirkning på arbeidsmiljøet til de som var berørt.

Det er sannsynlig at taushetsplikten og kommunens etiske retningslinjer er brutt i denne saken.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at delegering av løpende personalansvar for kommunedirektør er i samsvar med kommuneloven, og at det er klart hvilken myndighet som er delegert
- etablere rutiner som er tilpasset personal- og varslingssaker som gjelder øverste ledelse
- sørge for at varslingsrutinene er i samsvar med gjeldende krav

- sørge for at kommunens rutiner for risikovurdering og oppfølging av arbeidsmiljøet også omfatter varslingsaker, arbeidskonflikter og medieoppmerksomhet
- vurdere om det er behov for å gjennomføre opplæring om taushetsplikten og de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte
- vurdere om det er behov for folkevalgtopplæring om bystyrets arbeidsgiveransvar

Bakgrunn, grunnlag og metode

Bakgrunnen for bestillingen er at kommunalsjefene i Porsgrunn kommune i desember 2023 leverte bekymringsmelding til ordfører.

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av informasjon gitt i intervjuer og som fremkommer i skriftlig dokumentasjon.

Våre vurderinger og anbefalinger i rapporten bygger primært på krav arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven og andre relevante føringer.

Vi har ikke vurdert forhold knyttet til

- arkivering og journalføring
- offentlighet, dvs. både møteoffentlighet og innsyn
- anskaffelser, f.eks av juridisk bistand
- personopplysningsloven
- prosess for valg av arbeidsutvalg

Vi har kommentert forholdet til kravene i kommuneloven kapittel 5 og 11, dvs. kravene om at møter i folkevalgte organer skal kunngjøres, ha innkalling, sakliste og protokoll, men vi har ikke gjort noen omfattende undersøkelser eller vurderinger om disse forholdene.

Bø, 28. Januar 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 38/24. Bakgrunnen for bestillingen er bystyrets vedtak i sak 106/24, hvor bystyret vedtok følgende:

Bystyret godkjenner at oppdraget skal ivaretas av Vestfold og Telemark revisjon. VTR arbeider vanligvis på oppdrag fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget og kontrollutvalgets sekretariat skal utøve den videre oppdragsgiverrollen på vegne av bystyret.

Oppdraget skal ivaretas etter flg. mandat:

- *Hvilke tiltak ble foretatt i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører, til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmann?*
- *Var tiltakene som ble foretatt i tråd med Porsgrunn kommunes interne prosedyrer, og med lov- og avtaleverk?*
- *Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser på en tilfredsstillende måte?*

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn, problemstilling og revisjonskriterier

Bakgrunnen for bestillingen er at kommunalsjefene i Porsgrunn kommune i desember 2023 leverte bekymringsmelding til ordfører. Bekymringsmeldingen gjaldt rådmannen. Bekymringsmeldingen handlet om hvordan rådmannen ivaretok sine oppgaver som rådmann. Dette startet en prosess som resulterte i at bystyret i april 2024 vedtok sluttavtale for rådmannen.

Bystyrets mandat er utgangspunktet for problemstillingene i rapporten.

1. Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser på en tilfredsstillende måte?
2. Hvilke tiltak ble foretatt i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører, til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmann, og var disse tiltakene i tråd med Porsgrunn kommunes interne prosedyrer, og med lov- og avtaleverk?

I problemstilling 1 (tilsvarer kulepunkt 3 i bystyrets mandat) vil vi kartlegge hvilke rutiner og prosedyrer som kommunen har i «slike prosesser». «Slike prosesser» har vi definert til å gjelde håndtering av arbeidskonflikter, bekymringsmeldinger og varslingssaker som gjelder eller omfatter rådmannen/kommunedirektør.

I problemstilling 2 (tilsvarer kulepunkt 2 og 3 i bystyrets mandat) vil vi kartlegge hendelsesforløpet fra ordfører ble gjort kjent med kommunalsjefenes bekymring 6. desember 2023 fram til utgangen av april 2024, da bystyret vedtok sluttavtale med rådmannen. Hendelsesforløpet blir presentert både i en overordnet tidslinje og i en mer detaljert i faktabeskrivelse. Hendelsesforløpet blir vurdert opp mot kommunens rutiner og andre relevante krav og føringer

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er primært hentet fra arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, veiledere og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS og fra kommunens egne rutiner og vedtak. Kriteriene fremgår under hver problemstilling.

1.3. Avgrensning

Vi vurderer ikke forhold knyttet til

- arkivering og journalføring
- offentlighet, dvs. både møteoffentlighet og innsyn
- anskaffelser, f.eks av juridisk bistand
- personopplysningsloven
- prosess for valg av arbeidsutvalg

Vi har kommentert forholdet til kravene i kommuneloven kapittel 5 og 11, om at møter i folkevalgte organer skal kunngjøres, ha innkalling, saksliste og protokoll, i punkt 3.2.3, men vi har ikke gjort noen omfattende undersøkelser av eller vurderinger rundt disse forholdene.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev har vært prosjektleder/oppdragsansvarlig på denne forvaltningsrevisjonen, og forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal har vært prosjektmedarbeider. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød har vært kvalitetssikrer.

Vi har intervjuet ordfører, arbeidsutvalget, tidligere rådmann, konstituert rådmann, kommunalsjefer og andre som har vært sentrale i saken. Vi har også gjennomgått relevante rutiner og annen dokumentasjon i saken.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Uttalelser

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse x, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. I henhold til § 14 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon, har kommunedirektør uttalerett til forvaltningsrevisjoner. Denne rapporten berører også

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

ordfører og tidligere rådmann. For å ivareta hensynet til person og kontradiksjon for disse, har derfor også ordfører og tidligere rådmann fått anledning til å uttale seg til rapporten på linje med kommunedirektør.²

Uttalelsene ligger i vedlegg 1.

Det er gjort mindre justeringer i høringsperioden, men uttalelsene har ikke ført til endringer i rapporten.

² Jf. NKRFs kommentar til RSK 001 pkt. 9

2. Kommunedirektør³ som ansatt

Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser⁴ på en tilfredsstillende måte?

2.1. Løpende personalansvar for kommunedirektør

2.1.1. Revisjonskriterier

Kommunedirektøren settes av kommunestyret, og skal lede den samlede kommunale administrasjonen. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for de ansatte i kommunen, jf. kommuneloven § 13-1. Personalansvaret for kommunedirektør må ivaretas av kommunestyret selv, med mindre dette blir delegert. Bortsett fra ansettelse eller oppsigelse av kommunedirektør, kan kommunestyret delegere det løpende personalansvaret for kommunedirektør. Ifølge kommuneloven § 5-3 kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordfører og kommunedirektør. Hva som regnes som folkevalgte organer fremgår av kommuneloven § 5-1.

Ordførers myndighet og ansvar fremgår av kommuneloven § 6-1. Ordfører er møteleder i kommunestyret og er kommunens rettslige representant. Kommunestyret kan gi ordføreren myndighet bla. i saker som ikke har prinsipiell betydning. Det følger av dette av ordfører i utgangspunktet verken har ansvar eller myndighet når det gjelder å ivareta arbeidsgiveransvaret for kommunedirektør, med mindre dette blir delegert fra kommunestyret.

Hvordan kommunestyret ivaretar rollen som arbeidsgiver for kommunedirektøren, kan ha stor betydning for samarbeidet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte, for styring, ledelse og rolleavklaring. Tydelige rolleavklaringer er en forutsetning for tillit i systemer med mye delegering. Kommunedirektørens arbeidsavtale og jevnlig utviklingssamtaler to viktige verktøy for de folkevalgte.⁵

Om arbeidsavtalen skriver KS:

Kommunedirektøren har om ikke annet er avtalt, det samme oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven som andre ansatte. Kommunestyret eller fylkestinget kan derfor ikke si opp kommunedirektøren uten at det foreligger en saklig grunn. Det er også adgang til å inngå en forhåndsavtale om at kommunedirektøren fraskriver seg stillingsvernet mot en slutt-kompensasjon. Slike avtaler kan være hensiktsmessig å inngå.

Det skal foreligge en skriftlig arbeidsavtale mellom kommunen og kommunedirektøren som innfrir minstekravet etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Avtalen bør også beskrive

³ Vi bruker kommunedirektør i dette kapittelet, siden kommunen skal gå over til å bruke denne tittelen.

⁴ Med «slike prosesser» mener vi arbeidskonflikter, bekymringsmeldinger og varslingsaker som gjelder/omfatter kommunedirektør.

⁵ KS Folkevalgtprogram 2019-2023. Folkevalgtes arbeidsgiveransvar

ansvar og myndighetsområde, prosedyre for oppfølging av resultatkrav og muligheter for faglig utvikling.

Om utviklingssamtaler:

I tillegg bør det gjennomføres utviklingssamtaler der forventninger, rolleavklaringer og resultater gjennomgås. Det anbefales at utviklingssamtalen som minimum gjennomføres av ordfører, varaordfører i tillegg til en annen ledende folkevalgt. Formannskapet kan være et egnet forum. Anbefalt antall er 3-5 personer. Det bør også gjennomføres årlig lønnsamtaler og lønnsvurdering.⁶

KS presiserer at arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren må ivaretas etter de samme prinsippene som for andre ansatte i kommunen, selv om det er representanter fra den politiske ledelsen som følger det opp.⁷

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Bystyret bør ha avklart roller og ansvar knyttet til det løpende personalansvaret overfor kommunedirektør.

2.1.2. Rutiner og praksis for oppfølging av kommunedirektør

I Reglement for delegering og innstilling i Porsgrunn kommune som ble vedtatt 15.6.23 står det følgende i punkt 3 – Formannskapet:

Rådmannens lønns og arbeidsforhold ivaretas normalt av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i fellesskap. Hvis disse tre ikke er enige, så skal saken legges frem for formannskapet

Tilsvarende formulering står i også gjeldende reglement for delegering og innstilling, vedtatt 14.11.24. Ifølge ordfører, er det normalt ordfører, varaordfører og opposisjonsleder som skal følge opp kommunedirektør, men det kan også være en annen representant fra opposisjonen enn opposisjonsleder som har denne oppgaven.

Det er ikke konkretisert nærmere i reglementet hva det blir gitt myndighet til.

Bystyret har ellers ikke delegert myndighet til ordfører som gjelder kommunedirektørs arbeidsforhold i reglementene.

Ifølge ordfører ble denne ordningen praktisert da hun var varaordfører i perioden 2015-2019. Da hadde ordfører, varaordfører og opposisjonsleder årlige utviklingssamtaler med rådmannen. HR-

⁶ KS Folkevalgtprogram 2019-2023. Folkevalgtes arbeidsgiveransvar

⁷ KS Folkevalgtprogram 2019-2023. Folkevalgtes arbeidsgiveransvar

sjef var med og førte protokoll. Ordfører vet ikke hvordan rådmannen ble fulgt opp i perioden 2019-2023.

Arbeidsavtalen med tidligere rådmann redegjør for ansvar og myndighetsområde, men inneholder ikke informasjon hvordan rådmannen skal følges opp som ansatt.

Ifølge tidligere rådmann, hadde hun i forrige bystyreperiode hyppig kontakt med daværende ordfører. Hun hadde medarbeidersamtale med ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen. I inneværende bystyreperiode, ble det avtalt faste ukentlige møter med ordfører. Konstituert rådmann har hatt faste ukentlige møter med ordfører. Disse møtene brukes mest til å informere om og avklare faglige og praktiske forhold. Konstituert rådmann har blitt tilbudt medarbeidersamtale med ordfører og gruppelederne.

I arbeidsavtalen med ny kommunedirektør (november 2024) fremgår det at det daglige arbeidsgiveransvaret skal utøves av et utvalg, bestående av ordfører, varaordfører og valgt representant for opposisjonen. Videre skal kommunedirektør årlig ha to oppfølgingssamtaler med arbeidsgiver, og det skal årlig utarbeides et evalueringsdokument som skal inngå i evalueringsgrunnlaget for lønnsforhandlingene. I den nye avtalen har kommunedirektør skrevet fra seg stillingsvernet. Avtalen inneholder prosedyre for situasjoner der det ikke er samsvar mellom forventninger og resultater. Konsekvens av manglende resultatoppnåelse kan være

- avvikling av arbeidsforholdet
- omplassering
- overgang til alderspensjon/APF

Det er avtalt 12 måneders etterlønn dersom bystyret vedtar at ny kommunedirektør skal fratre.

2.1.3. Revisors vurdering

Det fremgår av Reglement av delegering og innstilling at tre folkevalgte, hvorav en er ordfører, normalt skal ivareta rådmannens lønns- og arbeidsforhold. Bystyret kan delegere myndighet til ordfører og til folkevalgte organer. Det betyr at bystyret kan delegere myndighet direkte til ordfører i ikke-prinsipielle saker, men ikke til varaordfører eller til opposisjonsleder. Det er noe uklart om man her har ment å delegere til et utvalg bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder, eller om det er delegert direkte til disse folkevalgte. Det er også uklart hvilken myndighet utvalget ev. disse folkevalgte har fått når det gjelder kommunedirektørs lønns- og arbeidsforhold.

Det fremgår av arbeidsavtalen med ny kommunedirektør, at kommunedirektør skal følges opp av et utvalg bestående av ordfører, varaordfører og representant for opposisjonen. Dette er i samsvar med anbefalingen fra KS om at et utvalg på tre folkevalgte bør utøve personalansvaret for kommunedirektør. Ifølge avtalen, skal det være to oppfølgingssamtaler i året. Dette er også i samsvar med anbefalingene til KS.

Vi mener delegering av løpende personalansvar for kommunedirektør må være i samsvar med kommuneloven, og det bør være klart hvilken myndighet som er delegert. Bystyrets opprettelse av utvalget, utvalgets navn og delegeringen til utvalget bør inngå i delegeringsreglementet slik at kommunen har en fullstendig og samlet oversikt over hvordan myndighet er delegert, jf. kommuneloven § 5-1, § 5-3, § 5-13 og § 5-14.

2.2. Bekymringsmeldinger, arbeidskonflikter mv.

2.2.1. Revisjonskriterier

Krav til internkontroll

Forvaltningsloven gjelder for virksomheten i kommunen. Habilitet og taushetsplikt er regulert i forvaltningsloven. Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes, ifølge § 2, som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Forvaltningslovens regler for saksbehandling av enkeltvedtak innebærer blant annet at kommunen har utredningsplikt og informasjonsplikt (§ 17).

Kommuneloven § 25-1 krever at kommunen skal ha internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Krav om internkontroll følger også av internkontrollforskriften. Ifølge forskriften § 4 og § 5 skal kommunen sørge for internkontroll som sikrer at kravene i arbeidsmiljøloven følges. Internkontrollen skal dokumenteres i samsvar med konkrete krav i § 5, og ellers i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Det innebærer at kommunen må ha internkontroll som sikrer at personalsaker på alle nivå blir håndtert i samsvar med relevante krav og saksbehandlingsprinsipper.

Krav og prinsipper for håndtering av personalsaker

Ifølge Arbeidstilsynet er personalsaker saker som gjelder arbeidstakers helse, kompetanse og/eller samarbeid, personkonflikter og ledelse. I håndteringen av slike saker er følgende prinsipper sentrale⁸

- habilitet
- kontradiksjon
- åpenhet
- konfidensialitet og personvern
- dokumentasjon

Habilitet

Reglene om habilitet knyttet avgjørelser i arbeidsforhold for offentlig ansatte, følger av forvaltningsloven § 6. Ifølge denne bestemmelsen er en offentlig tjenestemann inhabil (ugild) til å

⁸ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/organisatorisk-arbeidsmiljo/personsaker/>

tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en sak, blant annet dersom han selv er part i saken. Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av underordnet tjenestemann.

Det betyr at den som selv er part i personalsaken, har personlige interesser i saken, eller på annen måte er involvert slik at det fører til inhabilitet, ikke kan håndtere saken.

Ifølge Arbeidstilsynet bør den som gir mandat til eksterne eller andre interne aktører om å håndtere en sak, selv være habil i saken, for at mandatet skal ha legitimitet. Sakshåndteringen må utføres av aktører som har en relevant rolle for oppgaven, og involverte parter må være enige om at de aktuelle aktører er objektive og nøytrale.

Kontradiksjon

Kontradiksjon er til dels et ulovfestet prinsipp, som handler om retten de involverte i en sak har til å gjøre seg kjent med og uttale seg om opplysninger som kommer frem i saken. Det gjelder også retten til å beskrive sin versjon av saken og å imøtegå motpartens påstander. Dette følger også av forvaltningsloven § 17, hvor det fremgår at opplysninger om en part som mottas under saksforberedelsen, skal forelegges den aktuelle parten til uttalelse.

Formålet med kontradiksjon er å få alle sider av saken tilstrekkelig opplyst og at alle parter blir hørt. Dette bidrar til å sikre riktige avgjørelser, fordi de fattes på et tilstrekkelig fundert grunnlag. I de tilfeller der kontradiksjonsprinsippet ikke er fulgt, er det vanskelig å vite hvordan resultatet ville ha blitt. Høyesterett mener at prinsippet er så vesentlig at manglende kontradiksjon alltid vil ha betydning for konklusjonen i en sak.⁹

Åpenhet og taushetsplikt

For offentlig ansatte følger reglene om taushetsplikt av forvaltningsloven § 13. Ifølge denne bestemmelsen har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for forvaltningsorgan taushetsplikt om det de får kjennskap til i tjenesten eller arbeidet om noens personlige forhold.

Kravet til kontradiksjon kan, ifølge Arbeidstilsynet, være vanskeligere å oppfylle om man samtidig skal la noen involverte være anonyme, eller bevare taushet om visse opplysninger. Arbeidsgiver har likevel taushetsplikt om ansattes personlige forhold, og må vurdere nøye hvem som trenger å bli informert om saken for at den skal bli forsvarlig håndtert.

Dokumentasjon

Vurderinger og eventuelle tiltak må bygges på forhold som kan dokumenteres. Partene bør legge frem dokumentasjon for å opplyse saken, som skriftlig materiale eller vise til eventuelle vitner for å sannsynliggjøre at en hendelse har funnet sted. Slik dokumentasjon kan for eksempel være

⁹ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/organisatorisk-arbeidsmiljo/personalsaker/>

møtereferater, møteinnkallinger, skriftlige oppsummeringer, skriftlige advarsler, e-poster, SMS-er og dagboknotater.¹⁰

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha rutiner for å ivareta personalsaker på alle nivå. Rutinene må sikre at følgende forhold blir ivaretatt:

- habilitet
- kontradiksjon
- taushetsplikt
- dokumentasjon

2.2.2. Kommunens rutiner

Kommunen har flere rutiner som er relevante for håndtering av personalsaker:

- Rutine for håndtering av moderate til alvorlige konflikter
- Rutine for korrigerende av ansatt ved uønsket adferd
- Veileder for bruk av advarsel

Kommunen har ikke særskilte rutiner for personalsaker knyttet til rådmannen/øverste ledelse.

Kommunen har ikke avtaler med andre kommuner ev. andre for å håndtere saker der hele eller sentrale deler av kommuneadministrasjonen er inhabile, f.eks dersom saken gjelder rådmann, HR-sjef eller andre ledere i kommunen. Ifølge HR-sjef¹¹, vil det være naturlig å be om bistand fra én av nabokommunene i slike tilfeller.

Rutine for håndtering av moderate til alvorlige konflikter¹²

Denne rutinen deler konflikter i tre faser, og rutinen skal anvendes for konflikter i fase 2 og 3.

Fasene er definert slik:

- *Fase 2 Personlige motsetninger*
 - *Andre involveres – partene søker støtte hos kollegaer/utenforstående*
 - *Endrer syn på motparten – motparten ses på som vanskelig, udugelig, leter etter skjulte motiv m.m.*
 - *Åpne konfrontasjoner og trusler*
- *Fase 3 Motpartens verdi som menneske benektes*
 - *Baktalelser, latterliggjøring, trusler, utskjelling og kritikk av motparten åpent overfor andre*
 - *Full krig, den enkelte blir så opptatt av å vinne at «alt blir lov»*

¹⁰ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/organisatorisk-arbeidsmiljo/personalsaker/>

¹¹ For tiden konstituert kommunalsjef for organisasjon og utvikling

¹² Datert 10. august 2017

o *Mål endelig seier*

Rutinen redegjør for hvem som har rett, og noen ganger plikt til å melde fra om konflikter. Kollegaer, tillitsvalgte og verneombud kan både ha plikt og rett til å melde fra om konflikten. Leder som er kjent med konflikten, kan ha handlingsplikt. Konflikter skal som hovedregel meldes til nærmeste leder, men kan også meldes til tillitsvalgte eller verneombud. Alle konflikter i fase 2 eller 3 skal meldes i HR-sjef, HMS-sjef eller jurist i HR.

Rutinen sier hvem som skal håndtere ulike konflikter. Konflikter mellom ansatt(e) og leder skal håndteres av leder på høyere nivå, sammen med HR. Ingen leder skal håndtere konflikter en selv er part i. Ifølge rutinen kan tillitsvalgte, verneombud, HR og for eksempel bedriftshelsetjenesten bistå i håndtering av konflikten. I noen tilfeller er det også aktuelt å kjøpe inn ekstern konsulentbistand. I alle trinn i prosessen har partene rett til å la seg bistå med advokat, tillitsvalgt eller annet ombud.

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) skal orienteres og behandle saken dersom den har innvirkning på det psykososiale arbeidsmiljøet.

Rutinen sier videre

- at hva som har skjedd må kartlegges blant annet ved å snakke med kollegaer og vitner, vurdere skriftlige og elektroniske bevis, og innhente informasjon i møter med partene.
- at for å sikre arbeidsmiljølovens krav til habilitet hos de som håndterer klagen, skal ingen som påstås å være del av konflikten være konflikthåndterer. Det samme gjelder de som indirekte er en del av konflikten.
- at partene skal gis rett til å uttale seg, komme med sin versjon av saken og kommentere andres uttalelser.
- at taushet og personvern må ivaretas.
- at det skal være fokus på å fremskaffe dokumentasjon på det som har skjedd, og at det skal skrives referater fra alle samtaler og møter. Konflikthåndterer skal fortløpende dokumentere hvordan saken håndteres.

Utfallet av en konfliktsak kan ifølge rutinen f.eks. være

- advarsler, gå til oppsigelser eller avskjed
- å involvere alle parter i en problemløsningsprosess
- å inngå kompromiss gjennom en «gi og ta-holdning», der alle parter vinner litt og må gi litt.
- tvinge gjennom en løsning eller pålegge en atferd ved bruk av makt, for eksempel ved å splitte et arbeidsmiljø.
- glatte over motsetninger eller legge vekt på felles mål og enighet mellom partene. Egner seg når konfliktnivået er lavt.

Rutine for korrigerende av uønsket atferd hos ansatt¹³

Rutinen skal sikre en hensiktsmessig behandling av hendelser som bryter med lov og avtaleverk.

Rutiner nevner følgende eksempler på uønskede hendelser:

- brudd på taushetsplikten
- gjentatte ganger av «for sent koming»
- at arbeidstaker ikke forholder seg lojalt til vedtak
- uønsket/uakseptabel atferd

Leder har ansvar for å følge opp hendelsen, og arbeidstaker har plikt til å medvirke slik at hendelsen ikke gjentar seg. Alle ansatte har et ansvar for å melde fra om hendelser som bryter med lov, avtaleverk, prosedyrer og rutiner.

Hendelsen skal følges opp og kartlegges så raskt som mulig. Arbeidstaker skal gis anledning til å gi sin versjon av hendelsen.

Hvilke konsekvenser hendelsen skal få, avhenger av hvor alvorlig hendelsen er. Rutinen redegjør for handlingsspenn som går fra muntlig advarsel til oppsigelse. Rutiner beskriver hvor hendelser av ulik alvorlighetsgrad skal følges opp. Det blir presisert at det skal skrives referat fra møter og samtaler og at kontradiksjonsprinsippet må ivaretas.

Veileder for bruk av advarsel¹⁴

Ifølge veilederen er advarsel en reaksjon som kan benyttes i tilfeller hvor arbeidstaker har opptrådt klanderverdig og man ønsker eller har behov for å gi en korreks. En advarsel anses som en formell korreks til arbeidstaker basert på mangler ved arbeidsutførelsen eller disiplinære forhold. Arbeidsgivers rett til å gi advarsel er ikke regulert i lovverket, men følger av ulovfestet rett.

Advarsler kan gis både muntlig og skriftlig. En muntlig advarsel skal nedfelles skriftlig i et referat. En advarsel kan brukes som et bevis for klanderverdige forhold ved evt. en senere oppsigelse. Advarselen skal beskrive den uakseptable atferden/hendelsen. Generelle forvaltningsrettslige prinsipper gjelder i saker der det vurderes å gi advarsel, dvs. kontradiksjonsrett, likebehandling og saklighetsprinsippet.

Veilederen redegjør for saksgangen for å gi advarsler, dvs. at gjennomføres møte med arbeidstaker og skrives referat fra møtet. Skriftlige advarsler skal kvalitetssikres av HR-advokat, kommuneadvokat ev. HMS-sjef.

Etiske retningslinjer¹⁵

Kommunens etiske retningslinjer gjelder for ansatte og folkevalgte. Retningslinjene skal blant annet bidra til at kommunen har en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig forvaltning.

¹³ Udatert.

¹⁴ Sist godkjent 6. september 2023

¹⁵ Vedtatt av rådmannen 6. september 2023

Retningslinjene gir føringer på flere områder. I denne sammenhengen er det relevant hva rutinene sier om habilitet, ytringsfrihet og rett til å varsle og konsekvenser av brudd på etiske retningslinjer:

- Habilitet

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Porsgrunn kommune er bundet av forvaltningslovens regler.

Ledere som er inhabile, sørger for at avgjørelse i saken ikke treffes av egne underordnede. Er rådmannen inhabil, fattes alle beslutninger og vedtak i saken av det nærmeste kompetente organ. Ordfører må i slike tilfeller vurdere om sakens art tilsier at saksforberedelsene må ivaretas av en annen kommune.

- Ytringsfrihet og rett til å varsle

Porsgrunn kommune legger til rette for åpenhet og innsyn i den kommunale forvaltningen. Ansatte har ytringsfrihet, og rett til å delta i offentlige debatt som privatpersoner. Som arbeidstakere i kommunen er de ansatte underlagt en generell lojalitetsplikt. Dette kan sette grenser for hva det er riktig å gå ut i mediene med. Dette gjelder ikke minst fortrolige og taushetsbelagte saker. Det finnes ikke klare grenser mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Den enkelte må reflektere over dette i den konkrete situasjonen. Jo mer ledende stilling vedkommende som uttaler seg har, jo hyppigere vil man oppleve begrensninger på å ytre seg fritt.

- Konsekvenser av brudd på etiske retningslinjer

Brudd på etiske retningslinjer kan ha konsekvenser dersom handlingen i seg selv er straffbar, har betydning for gyldigheten av forvaltningsvedtak eller er i strid med kommunens arbeidsreglement. Overtredelse kan medføre advarsel, ordenstraff eller avskjed, avhengig av overtredelsens grovhet. Overtredelser kan også bli anmeldt og straffeforfulgt.

2.2.3. Revisors vurdering

Kommunen har rutiner for å håndtere ulike personalsaker. Ingen av rutinene omtaler særskilt personalsaker som gjelder kommunens øverste ledelse, men som ansatt i kommunen er kommunedirektøren omfattet av de samme rutinene som de andre ansatte i kommunen.

Felles for rutinene er at det er leder som har ansvaret for å følge opp personalsakene. Vi viser til pkt. 2.1 om hvem som har dette ansvaret for kommunedirektør.

Habilitet

Habilitet er omtalt i rutinen for håndtering av konflikter og i kommunens etiske retningslinjer. Rutinen for korrigerende av uønsket atferd og veileder for bruk av advarsel nevner ikke forholdet til habilitet spesielt, men habilitetsreglene i forvaltningsloven vil uansett gjelde.

Kommunen har ikke avtale med andre om å håndtere personalsaker som kommuneadministrasjonen ikke er habil til å håndtere selv. Det innebærer at slik bistand må innhentes spesielt når slike saker oppstår.

Kontradiksjon

Alle rutinene sier at leder/arbeidsgiver må kartlegge hva som har skjedd når det har oppstått en personalsak. Arbeidstakeren/arbeidstakerne skal få mulighet til å gi sin versjon av det som er skjedd, og rutinene presiserer at kontradiksjonsprinsippet skal ivaretas.

Taushetsplikt

Rutinen for håndtering av konflikter presiserer at taushet og personvern skal ivaretas. De to andre rutinene omtaler ikke forholdet til taushetsplikt og personvern særskilt. De etiske retningslinjene omtaler forholdet mellom taushetsplikt og ansattes ytringsrett.

Dokumentasjon

Alle rutinene sier at det skal skrives referat fra møter og samtaler. Rutinen for konflikthåndtering sier i tillegg at den som håndterer konflikten fortløpende skal dokumentere hvordan saken håndteres.

2.3. Varsling

2.3.1. Revisjonskriterier

Reglene om varsling er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 2A. § 2A-1 sier følgende:

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

(2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære

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

(3) Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

Ifølge § 2 A-2, kan arbeidstaker alltid varsle internt. Arbeidstaker kan da varsle

- *til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver*

- *i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling*
- *i samsvar med varslingsplikt*
- *via verneombud, tillitsvalgt eller advokat.*

Arbeidstaker kan også varsle eksternt til offentlig tilsynsmyndighet eller til media eller offentligheten for øvrig, dersom visse betingelser er til stede, jf. § 2A-2 pkt. 2 og 3.

Når det blir varslet om kritikkverdige forhold, har arbeidsgiver ifølge § 2A-3, aktivitetsplikt og omsorgsplikt. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgiver skal sørge for å undersøke varselet innen rimelig tid. Omsorgsplikten innebærer at arbeidsgiver skal påse at den som har varslet, har et forsvarlig arbeidsmiljø, og om nødvendig sørge for tiltak for å forebygge gjengjeldelse. De generelle kravene til forsvarlig arbeidsmiljø følger av arbeidsmiljøloven § 4-1. Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan påvirke arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

Det følger av § 2A-6 at kommunen skal ha rutiner for intern varsling. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinene være skriftlige og minst inneholde:

- en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- fremgangsmåte for varsling
- fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

KS har utarbeidet varslingsveileder og gir bla. følgende råd om utforming av varslingsrutiner

Varslingssaker kan omfatte svært mange ulike forhold med ulik kompleksitet og alvorlighetsgrad. Det er viktig at dette hensyntas ved utforming av rutinene. Lovens krav om at rutinene skal omtale saksbehandling og oppfølging av varsling er ikke til hinder for at rutinene utformes slik at det muliggjør en viss fleksibilitet og differensiering.

Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettssikkerheten til alle berørte parter i en varslings sak. Det er videre viktig at rutinene sikrer en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit. Rutinene bør bidra til at det ikke oppstår rollekonflikter som kan svekke tilliten til behandlingen av varselet. De bør også gi god informasjon og veiledning til alle berørte parter.

Ifølge Arbeidstilsynet gjelder prinsippene om konfidensialitet, habilitet og kontradiksjon for saksbehandling av varsel.¹⁶

¹⁶ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha utarbeidet varslingsrutiner som inneholder:
 - en oppfordring om å varsle
 - fremgangsmåte ved varsling og hvem som kan være mottakere av et varsel
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler

2.3.2. Kommunens varslingsrutiner

Kommunen har varslingsplakat¹⁷ som redegjør for ansattes rett til å varsle. Det blir gitt følgende eksempler på forhold som det kan varsles om:

- fare for liv eller helse
- fare for klima eller miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningssikkerheten.

Varslingsplakaten sier også at ansatte i noen tilfeller har plikt til å varsle. Dette gjelder forhold som medfører fare for liv og helse og der det skjer trakassering og diskriminering.

Varslingsplakaten angir fremgangsmåte for varsling. Dette kan gjøres:

- Internt
 - til arbeidsgiver eller nærmeste representant for arbeidsgiver (f.eks. nærmeste leder)
 - via verneombud, tillitsvalgt eller advokat
 - til kommunens mottaksenhet for varslingssaker
- Eksternt
 - arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til offentlig tilsynsmyndighet (f.eks. Arbeidstilsynet, Diskrimineringsnemnda eller Helsetilsynet)

Kommunens mottaksenhet for varslingssaker består av HR-sjef, kommuneadvokat og hovedverneombud. Mottaksenheten er delegert rådmannens fullmakter.

Ifølge varslingsplakaten bør varsler være skriftlige og i varslersens eget navn, men også anonyme varsler vil bli realitetsvurdert.

Varslingsplakaten beskriver videre behandling av varsel:

- Mottaker av varsel skal sende varselet til mottaksenheten for varslingssaker som skal vurdere videre håndtering.
- Mottaksenheten skal undersøke saken.
- Varsler skal få bekreftet mottak av varsel innen 14 dager etter at varselet er innlevert.

¹⁷ Udatert

- Varsler skal få muntlig beskjed om utfallet av varslingen.

Varslerens identitet er, ifølge plakaten, som hovedregel fortrolig informasjon, men dersom det varsles på enkeltperson kan denne ha krav på opplysninger om varslerens identitet.

Varslingsplakaten redegjør videre for varslers vern mot gjengjeldelse og at arbeidsgiver kan bli erstatningspliktig ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

Kommunen har også en veileder for varsling,¹⁸ som blant annet inneholder føringer for intern saksbehandling av varsler. Ifølge veilederen

- skal mottaker av varselet behandle varslet så fort som mulig
- må mottaker av varselet sjekke opplysningene som varslet bygger på
- skal det skrives referat fra alle møter med den det varsles om og fra møter med andre involverte i varslingssaken

Veilederen inneholder videre føringer om tilbakemelding til varsler, fortrolighet og om vernet mot gjengjeldelse.

Verken varslingsplakaten eller varslingsveilederen omtaler habilitet. Ifølge varslingsveilederen har personer som saken gjelder krav på innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18. Retten til kontradiksjon er ellers ikke omtalt.

Varsling på øverste leder er ikke særskilt omtalt i varslingsplakat eller i varslingsveileder. Ifølge HR-sjef ble det diskutert da varslingsrutinene ble laget, men daværende rådmann¹⁹ ville ikke ha det med. Han mente at i slike situasjoner var det selvsagt at kommunen måtte hente inn eksterne til å håndtere varselet.

2.3.3. Revisors vurdering

Kommunen har varslingsrutiner i form av varslingsplakat og varslingsveileder. Varslingsplakaten redegjør for retten og plikten til å varsle, hvordan det kan varsles, hvem som kan motta varselet, saksbehandling av varselet og for hvem som skal følge opp varselet. Varslingsplakaten gir eksempler på hva det kan varsles om, men vi kan ikke se at ansatte blir oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold slik som Arbeidsmiljøloven § 2A-5 stiller krav om.

Vi kan ikke se at kontradiksjonsrett er omtalt i varslingsplakat/-veileder. Verken varslingsveileder eller varslingsplakat omtaler habilitet. Vi mener at plakaten/veilederen burde ha sagt hvordan inhabilitet skal håndteres, dersom f.eks. varslet gjelder noen i Mottaksenheten, deres overordnede eller kommunedirektør.

¹⁸ Sist revidert 1.7.24

¹⁹ Dvs. vedkommende som var rådmann før 2021.

Kommunen har tidligere vurdert at det ikke var behov for å omtale varsling mot øverste ledelse særskilt. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å si noe om hvem man skal varsle til i denne typen saker, hvem som skal håndtere slike varsel og hvordan eventuelle habilitetsutfordringer skal håndteres.

2.4. Sykefraværsoppfølging

2.4.1. Revisjonskriterier

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3 -1 skal arbeidsgiver sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Videre har arbeidsgiver ansvar for å tilrettelegge for ansatte med redusert arbeidsevne. Ifølge arbeidsmiljøloven § 4-6, skal arbeidsgiver blant annet:

- så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje o.l. skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.
- i samråd med arbeidstaker senest fire uker etter at arbeidstaker har blitt helt eller delvis borte fra arbeidet, utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.
- innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen. Dette skal skje innen syv uker, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte.

Dersom det er åpenbart unødvendig, kan arbeidsgiver unnlate å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte.

Kommunen skal sørge for internkontroll som sikrer at kravene i arbeidsmiljøloven følges, jf. internkontrollforskriften §§ 4 og 5. Internkontrollen skal dokumenteres i samsvar med konkrete krav i § 5, og ellers i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at oppfølging av sykemeldte er i samsvar med gjeldende krav.

2.4.2. Kommunens rutiner

Kommunen har en prosedyre for oppfølging av sykefravær, som beskriver hvordan leder skal følge opp en sykmeldt ansatt. Prosedyren nevner blant annet følgende oppfølgingspunkter:

- Det skal være dialog mellom sykmeldte og leder første fraværsdag.
- Ved lengre fravær skal leder ha en løpende dialog med sykmeldte.
- Dialogen skal dokumenteres i eget loggskjema i TQM.
- Det skal være samarbeidsmøte mellom den sykemeldte og arbeidsgiver 17. fraværsdag.
- Det skal utarbeides oppfølgingsplan innen uke 4.
- Det skal avholdes dialogmøte 1 innen uke 7.

HR skal, ifølge prosedyren, bistå lederne i sykefraværsoppfølgingen dersom det er behov.

2.4.3. Revisors vurdering

Kommunen har tiltak, i form av en prosedyre, for å følge opp sykemeldte. Ifølge prosedyren skal sykmeldte følges opp hyppigere enn hva minstekravene i arbeidsmiljøloven legger opp til.

Det er leder som har ansvar for å følge opp den sykemeldte. Vi viser til pkt. 2.1 om hvem som har dette ansvaret for kommunedirektør. Kommunen må påse at den/de som skal følge opp kommunedirektørs sykefravær har nødvendig kompetanse ev. tilgang til nødvendig kompetanse på sykefraværsoppfølging.

2.5. Risikovurdering

2.5.1. Revisjonskriterier

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3-1 skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, og innebærer bla. å kartlegge farer og problemer i virksomheten og utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen. Videre skal arbeidsgiver sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak som sikrer løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det.

2.5.2. Rutiner for risikovurdering

Kommunen har en generell rutine om risikovurderinger i arbeidssituasjoner. Kommunen bruker Risikomodulen i TQM. Kommunen har gjennomført overordnet risikovurdering for arbeidsmiljø og sykefravær. Den skal oppdateres årlig. Sist oppdaterte risikovurdering er datert 24.9.24.

I tillegg gjennomfører kommunen 10-faktor medarbeiderundersøkelse annet hvert år. Undersøkelsen har som formål å forbedre og bevare arbeidsmiljøet.

Kommunen har retningslinjer for oppfølging etter trusler, trakassering og vold.²⁰ Ifølge rutinene har leder bla. ansvar for å risikovurdere og planlegge tjenestene og følge opp ansatte som har vært utsatt for en uønsket hendelse.

Rutinen for håndtering av konflikter gir ikke føringer om å kartlegge om en arbeidskonflikt påvirker arbeidsmiljøet. Heller ikke kommunens varslingsrutine omtaler risikovurdering av arbeidsmiljøet for den som varsler, den som blir varslet på eller øvrige ansatte som påvirkes av varslingsaken.

2.5.3. Revisors vurdering

Kommunen har tiltak for jevnlig å vurdere risiko knyttet til arbeidsmiljøet gjennom de faste risikovurderingene og gjennom 10-faktorundersøkelsen.

På en arbeidsplass kan det oppstå hendelser som kan ha innvirkning på arbeidsmiljøet til enkeltansatte eller grupper av ansatte, og som ikke fanges opp i de faste risikovurderingspunktene. Kommunen har rutiner som skal ivareta ansatte som har vært utsatt for trusler, trakassering eller vold. Vi mener at arbeidskonflikter, varslingsaker og medieoppmerksomhet også er eksempler på hendelser som kan påvirke arbeidsmiljøet til de ansatte. Kommunes rutiner bør sikre at det også i slike situasjoner gjøres konkrete risikovurderinger av arbeidsmiljøet til alle berørte.

²⁰ Udatert

3. Rådmannsaken²¹

Hvilke tiltak ble gjennomført i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører, til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmannen, og var tiltakene i samsvar med interne prosedyrer og lov og avtaleverk?

3.1. Tidslinje

Tidslinjen er satt opp på bakgrunn av informasjon gitt i intervjuer, i diverse skriftlig dokumentasjon og i avisartikler.

Tabell 1 Tidslinje

Dato	Hendelse
2023	
28. november	Kommunalsjef for helse og omsorg og kommunalsjef for organisasjon og utvikling har møte med hovedverneombudet. Kommunalsjefene tar opp bekymring for arbeidsmiljøet i rådmannens ledergruppe.
1. desember	Hovedverneombudet har møte med ordfører og legger fram sin bekymring for arbeidsmiljøet i rådmannens ledergruppe.
1. desember	Rådmannen har møte med hovedverneombudet og legger fram sin versjon av det som var skjedd.
6. desember	Alle kommunalsjefene og hovedverneombudet har møte med ordfører og legger fram sine bekymringer.
6. desember	Ordfører orienterer rådmannen om bekymringsmeldingen på telefon.
7. desember	Rådmannen blir sykemeldt til 11. desember. Sykemeldingen ble siden forlenget til 2. januar.
7. desember	Rådmannen kontakter advokat.
7. desember	Ordfører og hovedverneombud møter rådmannen i hennes hjem og orienterer om bekymringsmeldingen.
7. desember	Ordfører kontakter advokat.
8. - 11. desember	Ifølge rådmannen var det kontakt mellom hennes og kommunens advokat i denne perioden.
18. desember	Ordfører mottar skriftliggjort bekymringsmelding fra kommunalsjefene.
19. desember	Møte mellom kommunens advokat, ordfører, kommunalsjefene og hovedverneombudet.

²¹ Vi bruker betegnelsen rådmann i dette kapittelet, siden dette var tittelen på kommunenes øverste administrative leder i den perioden vi ser på.

2024	
2. januar	Rådmannens sykemelding blir forlenget ut januar, og deretter til og med 5. mars.
3.januar	Saken «sprekker» i media. Avisoppslag om at rådmannen er sykemeldt, og at sykemeldingen skal skyldes uenigheter i kommuneledelsen.
4.januar	Gruppelederne blir informert om saken.
4.januar	Kommunalsjef for miljø og byutvikling blir konstituert som rådmann inntil sittende rådmann ikke lenger er sykemeldt, dog ikke lenger enn for 6 måneder. (Bystyresak 2/24 Konstituering i stilling som rådmann i Porsgrunn kommune.)
8. januar	Ordfører orienterer om saken i gruppeledermøte.
12. januar	Ledergruppa legger ut notat om saken på intranettet i kommunen
17. januar	Ordfører sender epost til rådmannen med påminnelse om at hun, som sykemeldt, må starte å fylle ut oppfølgingsplan.
17. januar	Rådmannen sender epost ordfører om at hun, som sykemeldt, ikke kan følges opp av HR-sjef siden rådmannen er hennes overordnede.
17. januar	Kommunens advokat har møter med ledere i kommunen.
18. januar	Ordfører orienterer i gruppeledermøte om hvilke alternativ kommunen hadde i saken.
18. januar	Lokalavisene melder at rådmannen er «fjernet» fra kommunens nettsider.
22. januar	Rådmannen ber i epost til ordfører om at HR ikke kobles på i hennes sak.
22. januar	Bystyret vedtok å sette ned et utvalg (Arbeidsutvalg) bestående av ordfører, varaordfører og en bystyrerepresentant, som fikk fullmakt til å følge opp rådmannens arbeidsforhold. Utvalget fikk fullmakt til å innhente ekstern bistand til arbeidet. Utvalget skulle rapportere til bystyret. Ordfører orienterte i lukket møte. (Bystyresak 4/24 Oppfølging av rådmannens sykefravær.)
25. januar	Rådmannen skrev leserinnlegg i lokalavisa om sine erfaringer med kommunalsjef for organisasjon og utvikling.
6. februar	Arbeidsutvalget har møte med kommunens advokat i Oslo.
21. februar	Forhandlingsmøte mellom arbeidsutvalget, kommunens advokat, rådmannen og hennes advokat i Tønsberg.
11. mars	Kommunens advokat har møter med ledere i kommunen.
11. mars	Arbeidsutvalget har møte med kommunens advokat på Teams.
2. april	Arbeidsutvalget har møte med kommunens advokat i Porsgrunn.
2. – 3. april (?)	Rådmannen får referat fra kommunens advokat sine samtaler med kommunalsjefene og andre ansatte i kommunen, til uttale.

7. april	Rådmannen gir sitt tilsvaer.
8.april	Orientering til bystyret i sak vedrørende rådmann. Bystyret ble orientert i lukket møte. (Bystyresak 29/24)
15. april	Arbeidsutvalget har møte med kommunens advokat på Teams.
25.april	Bystyret vedtar forhandlet sluttavtale mellom kommunen og rådmannen. (Bystyresak 46/24 Behandling av avtale.)

3.2. Bekymringsmeldingen

3.2.1. Revisjonskriterier

Vi legger til grunn at det er aktuelt å vurdere kommunens tiltak opp mot regler og rutiner som gjelder varsling, arbeidskonflikter og oppsigelse. Deler av grunnlaget for revisjonskriteriene vil være det samme som i kapittel 2. Vi gjentar hovedpunktene for å sikre tydelig sammenheng mellom kriterier, fakta i saken og vår vurdering.

Personalansvar

Kommunedirektør ansettes og sies opp av kommunestyret, jf. kommuneloven § 13-1.

Kommunestyret kan delegere det løpende personalansvaret for kommunedirektør til ordfører eller til et annet folkevalgt organ, f.eks. til et arbeidsutvalg, jf. kommuneloven § 5-1 og § 5-3. Ifølge Reglement for delegering og innstilling skal ordfører, varaordfører og opposisjonsleder ivareta kommunedirektør lønns- og arbeidsforhold. Reglementet sier ikke nærmere hvilken myndighet ordfører, varaordfører og opposisjonsleder har i slike saker. Vi legger til i grunn at i saker som gjelder andre forhold enn ordinære arbeidsforhold, vil det være behov for å avklare myndigheten med bystyret.

Håndtering av konflikter/varslingssaker

Konflikter skal, ifølge kommunens rutiner for håndtering av konflikter, som hovedregel meldes til nærmeste leder. De kan også meldes til tillitsvalgte eller vernetjenesten. Rutinene redegjør for hvem andre som kan bistå i håndtering av konflikter. Dette er tillitsvalgte, verneombud, arbeidsmiljøutvalget, HR, bedriftshelsetjenesten eller Konfliktrådet. I noen tilfeller er det også aktuelt å innhente ekstern kompetanse.

Ifølge kommunens varslingsplakat kan det internt varsles til arbeidsgiver ved nærmeste leder, via tillitsvalgt eller verneombud, eller til mottak for varslingssaker.

Habilitet

Reglene om habilitet følger av forvaltningsloven § 6. Ifølge denne bestemmelsen er en offentlig tjenestemann er inhabil (ugild) til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en sak, blant annet dersom han selv er part i saken. Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan underordnet tjenestemann tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, men ikke treffe avgjørelse i saken. Offentlig tjenestemann kan også bli inhabil om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, jf. Forvaltningsloven § 6, 2. ledd.

Verken kommunens varslingsplakat eller varslingsveileder sier noe særskilt om habilitet til de som skal håndtere varselet.

Arbeidstilsynet sier at før arbeidsgiver undersøker varselet, må arbeidsgiver vurdere hvem som skal involveres. Den eller de som skal undersøke og håndtere varselet, skal være habile.²²

Rutinene for konflikthåndtering sier at den som skal være konflikthåndterer, ikke kan være en del av konflikten. Ingen leder, uansett nivå, skal håndtere konflikter en selv er part i.

Mottak av bekymringsmelding/varsel

Mottaker av varsel skal, ifølge varslingsplakaten, umiddelbart oversende varselet til Mottaksenhet for varslingssaker, som skal vurdere videre håndtering, herunder hvem som skal involveres. Mottaksenheten skal innen rimelig tid undersøke saken, og om opplysningene som varselet bygger på er riktige.

Rutinene for konflikthåndtering sier at den som håndterer konflikten må kartlegge nærmere hva som har skjedd. I tillegg til å snakke med partene, kan det være nødvendig å snakke med kollegaer, vitner, og vurdere skriftlige og elektroniske bevis. Partene skal kalles inn til separate møter.

Kontradiksjon

Ifølge varslingsveilederen skal personen det varsles på som utgangspunkt gjøres kjent med varselet og sakens opplysninger. Veilederen sier videre at vedkommende kan kreve innsyn i sakens opplysninger etter forvaltningsloven § 18.

Arbeidstilsynet sier at rettigheter og rettssikkerhet til både varsler og den varselet gjelder skal ivaretas i en varslingssituasjon. Arbeidsgiver må ivareta kravet til kontradiksjon. Det betyr at den som blir beskyldt for et kritikkverdige forhold, også må bli hørt og få anledning til å komme med sin versjon av saken. Det krever at vedkommende får innsyn i sakens dokumenter og eventuelle bevis, slik at vedkommende kan gi sin versjon eller imøtegå påstandene. I offentlige virksomheter der forvaltningsloven gjelder, vil den det varsles om i mange tilfeller ha rett å gjøre seg kjent med saken etter innsynsreglene i forvaltningsloven §§ 18 og 19.²³

Rutinene for konflikthåndtering sier at arbeidsgiver skal sikre en fullt forsvarlig saksbehandling, herunder sikre at partene blir hørt og får kommentere påstander som rettes mot dem.

Dokumentasjon

Varslingsveilederen sier at det skal skrives referat fra alle møter med den det varsles om og med andre involverte i varslingssaken.

²² <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

²³ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

Rutinene for konflikthåndtering sier at konflikthåndterer fortløpende skal dokumentere hvordan saken håndteres, og at det skal skrives referat fra alle møter med partene og fra andre samtaler.

Oppsigelse

Ifølge arbeidsmiljøloven § 15-7 må oppsigelse være saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Bekymringsmeldingen må håndteres i samsvar med delegert myndighet.
- De som skal håndtere bekymringsmeldingen/varselet må være habile.
- Arbeidskonflikter skal følges opp i samsvar kommunens konflikthåndteringsrutiner, dvs.
 - Meldingen må undersøkes
 - Konflikthåndterer må dokumentere saken fortløpende, og det må skrives referat fra alle møter og samtaler
 - Retten til kontradiksjon må ivaretas
- En ev. oppsigelse eller sluttavtale med rådmannen må vedtas av bystyret.

3.2.2. Oppfølging av bekymringsmeldingen

Ordfører blir informert om bekymringen

Hovedverneombudet (HVO) hadde et møte med ordfører 1. desember 2023, der HVO la fram sine bekymringer for arbeidsmiljøet i rådmannens ledergruppe (RLG). Han hadde da hatt møte med kommunalsjefene for organisasjon og utvikling og helse og omsorg et par dager før. I det møtet ble han informert om at det var et arbeidsmiljøproblem i RLG. Rådmannen ringte HVO et par dager senere, og bad om å få gitt sitt syn på saken. Det fikk hun.

6. desember var det nytt møte hos ordfører. Denne gangen med alle kommunalsjefene og hovedverneombudet. Det er skrevet et kort referat fra møtet. Referatet er signert av alle som var til stede. Referatet sier følgende:

Hovedtema var tillit til rådmann. Det fremkom i møtet at ledergruppen ikke har tillit til rådmann og anmodning om å håndtere og formidle dette ble fremmet.

Det ble enighet om at ordfører kontakter KS for råd slik at videre håndtering utføres i tråd med retningslinjer. HVO skal holdes løpende orientert og skal være deltakende i kommende møter som gjennomføres med rådmann og ordfører i anledning saken.

Ordfører bad kommunalsjefene om å få en skriftlig fremstilling av hva kommunalsjefene mente ikke fungerte. Det ble da utarbeidet et seks siders notat med tittelen: *Notat fra ledergruppa. Gjennom erfart samarbeid med rådmannen fra september 2021 til dd 2 år og 3 måneder.* Notatet er ikke datert eller signert. Ordfører mottok notatet 18. desember.

Rådmannen blir informert om bekymringen

Ordfører ringte rådmannen etter møtet med kommunalsjefene 6. desember. Rådmannen ble informert om bekymringsmeldingen, og det ble avtalt at ordfører og HVO skulle komme hjem til henne dagen etter.

Rådmannen sier at det var uventet at kommunalsjefene hadde gått til ordfører og uttrykt misnøye med henne. Hun oppfattet at ordfører ikke ønsket at hun skulle lede ledersamlingen som skulle være dagen etter, og dessuten at hun generelt ikke var ønsket på rådhuset. Hun opplevde at hun ble sparket. Rådmannen ryddet sitt kontor på rådhuset samme kveld. Dagen etter ble hun sykemeldt og tok kontakt med advokat.

Ordfører og HVO møtte rådmannen i hennes hjem 7. desember. Rådmannens mann var til stede under møtet. Det er ulike oppfatninger om hva som ble sagt i møtet.

Ordfører oppfattet at hun og rådmannen var enige om at rådmannen skulle få ro til fram til årsskiftet, deretter skulle man se på hva som måtte gjøres for å få rådmannen tilbake på jobb. Rådmannen sier at hun ikke fikk vite innholdet i bekymringsmeldingen. Hun sier videre at hun ønsket å fortsette som rådmann og få anledning til å rydde opp, men, slik hun oppfattet det, var ikke ordfører villig til å gi henne mulighet til det.

Rådmannen opplyste i møtet om at hun hadde skaffet seg advokat, og ordfører svarte at da var det mest ryddig om kommunen også gjorde det.

Ordfører skrev referat fra møtet, men, etter råd fra kommunens advokat, ble dette ikke sendt ut til de andre som var på møtet. Av referatet fremgår følgende:

På bakgrunn av rådmann [navn] sin ledergruppes henvendelse til HVO og ordfører, og ønske om videreformidling av at hele ledergruppen ikke har tillit til rådmannen, ble det avtalt møte og dette ble avholdt hjemme hos [navn].

Formålet med møtet var at [navn] skulle fra mulighet til å fortelle sin historie og sitt syn på situasjonen.

HVO ga også en kort redegjørelse om henvendelser som har medført til dagens situasjon.

Utfall er ikke konkludert da [navn] ønsker tid til samtaler med advokat for å se på mulige løsninger videre. Hun uttrykte tro på at saken kan løses.

Det ble enighet om at dette nå skulle håndteres på en måte som tilsier at [navn] får ro og ikke skal føle unødig tidspress for å konkludere om veien videre.

Ordfører informerte om at KS advokat kontaktes slik at en part på vegne av kommunen er på plass dersom forhandlinger ønskes gjennomført eller dersom annen videre håndtering av saken blir påkrevd.

Varsel eller bekymringsmelding

Da kommunalsjefene og HVO kom til ordfører 6. desember spurte ordfører om det var snakk om et varsel på rådmannen. Det benektet de. Ordfører vurderte bekymringsmeldingen selv, og mener også at den ikke var et varsel. Rådmannen oppfattet heller ikke bekymringsmeldingen som et varsel.

Kommunalsjefene sier at de valgte å håndtere sin bekymring som en bekymringsmelding, men noen av kommunalsjefene mener at det er elementer av varsling i bekymringsmeldingen. Hovedverneombudet mener at den er litt begge deler. Dette var fordi at man nærmer seg varsling dersom arbeidsmiljøproblemer fører til at kommunen ikke får produsert de tjenestene den skal.

Tidligere kommunalsjef for organisasjon og utvikling mener det i utgangspunktet var riktig håndtere bekymringen som en bekymringsmelding. Samtidig, når hun så hvordan saken utviklet seg, blant annet etter rådmannens uttalelser om henne i media, ønsket hun at den hadde vært et varsel, for da hadde hun, som varsler, hatt bedre beskyttelse.

Hva mente man bekymringsmeldingen skulle resultere i

Ifølge kommunalsjefene gikk de til ordfører, primært for å få i gang en dialog med rådmannen om det de mente måtte endres. Dette var ting de hadde tatt opp flere ganger med rådmannen, og det hadde også vært tema for to ledersamlinger som hadde vært gjennomført samme høst med innleid ekstern konsulent. Kommunalsjefene erfarte at det de hadde blitt enige om på ledersamlingene, ikke ble fulgt opp i praksis. Konflikten toppet seg etter at rådmannen feilsendte en epost med omtale av kommunalsjef for organisasjon og utvikling, til kommunalsjef for organisasjon og utvikling. Eposten skulle ha vært sendt til den eksterne konsulenten som deltok på ledersamlingene.

Flere av dem som vi har snakket med, gir uttrykk for at det var overraskende at rådmannen ble sykemeldt med en gang. Det at hun ryddet ut av sitt kontor, ble sett på som et signal om at hun ikke ville komme tilbake. Både HR-sjef og hovedverneombud mener at sykemeldingen førte til at ordfører ikke kom i posisjon til å starte konflikthåndteringen.

Ordførers oppfatning etter møtet 7. desember, var at hun og rådmannen hadde lagt en plan om at rådmannen skulle få ro til etter nyttår, deretter skulle de jobbe for å få rådmannen tilbake på jobb. Ordfører sier at hun var forsiktig optimist, og formidlet til kommunens advokat at det som var tatt opp i bekymringsmeldingen kunne løses med innsats fra alle. Men da rådmannen ikke kom tilbake på jobb etter nyttår, og sykemeldingen ble forlenget, endret hun oppfatning. Ordfører sier at hun da tenkte at rådmannen ikke ville tilbake.

Rådmannens utspill i media med kritikk av kommunalsjefen for organisasjon og utvikling blir av noen omtalt som et vendepunkt: Etter det kunne ikke rådmannen komme tilbake.

Forholdet til HR

Ifølge HR-sjefen har hun informert ordfører om relevante rutiner og prosedyrer, men HR har ellers ikke vært involvert i saken. HR-sjefen sier at HR ikke spesielt har drøftet forholdet til habilitet i

denne saken. Hun tenker nå at de ville ha vært inhabile. Dette fordi at de hadde gitt råd til ledergruppa i tiden før bekymringsmeldingen, uten at rådmannen var kjent med det. I tillegg var HR-sjefens nærmeste leder, kommunalsjef for organisasjon og utvikling, sentral i saken.

HR-sjefen mener at det som er normalt i konflikthåndteringsprosesser, er at melder skal ta kontakt med HR. HR skal deretter tatt kontakt med lederen til den meldingen gjelder og avtale videre prosess, dvs. hvordan den skal være og hvem som skal involveres. Det kan være aktuelt med enkeltsamtaler, drøftelser, kartlegginger og anonyme spørreundersøkelser. Dette hadde også vært aktuelt i den foreliggende saken, dersom ordfører hadde kommet i posisjon til å starte konflikthåndteringen.

Rådmannen sier i epost til ordfører fra hhv. 17. januar og 22. januar at hun ikke vil følges opp av HR-sjef, og dessuten at hun ikke vil at HR skal kobles på saken. Ordfører imøtekom disse ønskene.

Hva skjedde videre i desember

Etter møtet med rådmannen 7. desember, kontaktet ordfører KS advokat. Varaordfører ble også orientert kort tid etter at ordfører hadde hatt møte med kommunalsjefene.

Rådmannen sier hun forventet at saken skulle avklares raskt, og at hun satt hele desember og ventet, men ordfører tok ikke kontakt i denne perioden. Ordfører sier at hun hadde et par telefonsamtaler med rådmannen i denne perioden.

Ifølge rådmannen, mottok hennes advokat tilbud fra kommunens advokat 8. desember og 11. desember. Tilbudet var sluttpakke tilsvarende 18 måneders etterlønn. Rådmannen sier hun ble fortalt at hvis hun aksepterte tilbudet, kunne det bli en løsning i ro og mak der det ble sendt ut en kort pressemelding og det ble minst mulig støy. Rådmannen sier hun avsto tilbudene etter råd fra sin advokat. Ordfører sier at hvis dette ble gjort, vil hun tro at det var å regne som en ren sondering fra kommunens advokat. Verken hun eller advokaten hadde myndighet til å tilby sluttpakke på daværende tidspunkt.

Ordfører sier hun var opptatt av at saken skulle håndteres riktig, hun hadde derfor mye kontakt med kommunens advokat. Det var et Teamsmøte mellom kommunens advokat, ordfører, HVO og de fire kommunalsjefene 19. desember. Ifølge ordfører var formålet med møtet å få oversikt over bakgrunnen for mistilliten, hva som måtte tas tak i ved rådmannens retur til arbeid, og om det var et reelt grunnlag for retur. Kommunens advokat bad hver av kommunalsjefene om å lage et utfyllende notat om bakgrunnen for bekymringsmeldingen.

Vedtak og informasjon til folkevalgte/bystyret

Den 3. januar fikk ordfører beskjed om at rådmannens sykemelding ble forlenget ut januar. Hun vurderte da at det var nødvendig å konstituere rådmann. Det ble derfor innkalt til og avholdt bystyremøte på Teams 4. januar med forslag om å konstituere kommunalsjef for miljø og byutvikling (som var stedfortredende rådmann). I møtet ble det vedtatt å konstituere kommunalsjefen for inntil 6 måneder.

Gruppelederne ble informert om saken i forbindelse med innkallingen til bystyremøtet 4. januar, og deretter i gruppeledermøter 8. januar og 18. januar.

I møte 22. januar behandlet bystyret sak om oppfølging av rådmannens sykefravær. Møtet ble lukket. I møtet leste ordfører opp en redegjørelse om saken så langt. Skriv fra kommunens advokat ble også lest opp i møtet. Advokaten mente at kommunen hadde følgende alternativer

- oppsigelse
- fratredelsesavtale
- arbeidsforholdet bestod

Etter advokatens vurdering hadde kommunen grunnlag for å vurdere oppsigelse, og han anbefalte kommunen å foreta ytterligere avklaringer før et eventuelt oppsigelsesvedtak. Saksforberedelsen måtte ivareta både forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven. Parallelt anbefalte han kommunen å gå i forhandlinger med rådmannen for å avklare om det var mulig å finne en forhandlet løsning på situasjonen som hadde oppstått.

Advokaten var også bedt om å gi en anbefaling til bystyret til vedtak om fullmakt til ordfører ev. et forhandlingsutvalg. Han gav følgende anbefaling:

Bystyret gir ordfører (ev. andre i et forhandlingsutvalg) fullmakt til å følge opp rådmannens arbeidsforhold, herunder hente inn ekstern bistand i arbeidet.

Bystyret vedtok å opprette et utvalg, bestående av ordfører, varaordfører og et bystyremedlem fra Høyre. Utvalget fikk fullmakt til å følge opp rådmannens arbeidsforhold, herunder innhente ekstern bistand i arbeidet. Ifølge utvalgsmedlemmene, skulle utvalget også ha ansvar for sykefraværsoppfølgingen av rådmannen. Utvalget skulle rapportere til bystyret.

Forhandlinger og avtale – januar til april 2024

12. januar la ledergruppa ut følgende notat på kommunens intranett:

Media har en utfordring med å skrive en balansert og riktig framstilling av saken, når mange ikke ønsker eller kan uttale seg. Dessverre framkommer det i media at en personkonflikt mellom rådmann [navn] og kommunalsjef [navn] er kjernen til striden. En samlet ledergruppe oppfatter ikke at denne saken dreier seg om en personkonflikt eller løsrevne påstander, men om en god styring av Porsgrunn kommune.

En samlet ledergruppe har overlevert en bekymring for styringen av Porsgrunn kommune til ordfører. Ordfører håndterer saken opp mot rådmann som rådmannens arbeidsgiver. Ledergruppen har tillit til at ordfører håndterer saken på en god måte.

Bortsett fra noen avklaringer i forbindelse med utfylling av oppfølgingsplan på NAV, var det ikke direkte kontakt mellom ordfører og rådmannen i denne perioden. Dialogen gikk nå mellom partenes advokater.

Arbeidsutvalget hadde møter med kommunens advokat, både fysisk, i Oslo og i Porsgrunn, og digitalt på Teams. Dessuten hadde medlemmene i utvalget løpende kontakt seg imellom. Det ble ikke skrevet referat fra noen av møtene.

Kommunens advokat hadde møter med ledere i kommunen 17. januar og 11. mars. I møtene ble lederne bedt om å redegjøre for bakgrunnen for bekymringsmeldingen. I tillegg til kommunalsjefene, ble også HR-sjef og virksomhetsleder service innkalt til møter og intervjuet.

Det var forhandlingsmøte mellom partene i Tønsberg 21. februar. I dette møte la rådmannen fram sin versjon av saken og sine krav. Arbeidsutvalget opplevde kravene som høye. Det ble imidlertid ikke gjennomført forhandlinger, fordi partene stod for langt fra hverandre.

Tidlig i april mottok rådmannen et notat fra kommunens advokat. Notatet var utarbeidet på bakgrunn av intervjuer og møter med ledere i kommunen. Rådmannen skrev tilsvaret (datert 7. april).

Det ble orientert om rådmannsaken i bystyret 8. april. Møtet var lukket. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser hva det ble orientert om.

Ifølge ordfører, var det noen som mente at saken skulle prøves for retten, men da kunne man risikere en skittentøyvask som gikk utover alle. Strategien ble i stedet å prøve å moderere rådmannens krav, og komme henne i møte. Man kom etter hvert til enighet om en avtale som ble lagt fram for bystyret 25. april.

3.2.3. Revisors vurdering

Slik saken er fremstilt for oss, hadde partene ulik forståelse av hva bekymringsmeldingen skulle resultere i:

- Arbeidsgiver mente i utgangspunktet at konflikten kunne løses og at rådmannen kunne komme tilbake på jobb. Forlengelsen av sykemeldingen bla. ble sett som et tegn på at rådmannen ikke ønsket å komme tilbake på jobb. Rådmannens opptreden i media forsterket dessuten etter hvert oppfatningen om at hun nå ikke kunne komme tilbake. For arbeidsgiver stod dermed valget mellom oppsigelse eller sluttavtale.
- Rådmannen oppfattet at hun ble sagt opp, og at hun ikke fikk lov til å komme tilbake på jobb for å løse konflikten. For henne gjaldt det derfor å få en god sluttavtale.

Personalansvar

Ifølge Reglement for delegering og innstilling var det ordfører, varaordfører og opposisjonsleder som hadde ansvaret for rådmannens arbeidsforhold i desember 2023. Selv om ordfører ikke har noen formell myndighet når det gjelder personalansvaret for rådmannen, mener vi at det var naturlig at ordfører, som representant for bystyret og bindeledd mellom administrasjon og politisk nivå, var første kontaktpunkt for kommunalsjefene. Vi kan ikke se at det særskilt ble vurdert om bekymringsmeldingen kunne håndteres av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i hht

delegeringsreglementet uten å involvere bystyret. Vår vurdering er at delegeringen av ansvar for rådmannens arbeidsforhold, trolig ikke var ment å gjelde ekstraordinære forhold som bekymringsmeldingen. Vi mener derfor det var riktig å legge saken fram for bystyret, slik at bystyret fikk vurdere videre håndtering.

Bystyret ble informert om saken i ekstraordinære bystyremøter i januar. I tillegg ble gruppelederne informert i egne møter. I møtet 22. januar valgte bystyret valgte et arbeidsutvalg bestående av ordfører, varaordfører og en representant for opposisjonen. Utvalget fikk fullmakt til å følge opp rådmannens arbeidsforhold.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om kommunelovens krav i kapittel 5, om folkevalgte organer, og kapittel 11, om saksbehandling i folkevalgte organer, er oppfylt når det gjelder gruppemøtene og møtene i arbeidsutvalget, dvs. at saker i folkevalgte organer skal behandles i kunngjorte møter med innkalling, sakliste og protokoll. Vi vil likevel bemerke at kommunen bør sikre at de har gode rutiner og god praksis på dette området.

Ifølge referatet som ble skrevet etter møtet mellom ordfører og kommunalsjefene 6. desember, var det enighet om at ordfører skulle søke råd fra KS. Kommunens konflikthåndteringsrutiner åpner for å hente inn ekstern bistand til konflikthåndteringen. Ordfører kunne også ha bedt om bistand fra bedriftshelsetjenesten, som ikke var en del av konflikten og som har kompetanse på slike saker.

Habilitet

Konflikten gjelder rådmannen, og rådmannen er part i saken. Dermed er hennes underordnede inhabile til å fatte avgjørelser i saken, men ikke inhabile til å tilrettelegge i saken jf. fvl § 6. Kommunens konflikthåndteringsrutiner sier også at de som skal håndtere konflikten, ikke kan være en del av konflikten. Ordfører er ikke underordnet rådmannen og var heller ikke del av den aktuelle konflikten. Vi er ikke kjent med at det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til ordførers upartiskhet.

I en sak som gjelder personalspørsmål, er det i utgangspunktet naturlig at ordfører/arbeidsutvalg har behov for, og innhenter bistand til håndteringen, enten fra HR eller eksternt. Det ble ikke gjort særskilte vurderinger av HRs habilitet i saken, men HR-sjefen vurderer i dag at de trolig var inhabile i denne saken. Som direkte underordnet rådmannen, var ikke HR være habile til å treffe avgjørelser i denne saken, men med mindre det forelå særegne forhold som svekket tilliten til deres upartiskhet, kunne de tilrettelegge for avgjørelser i saken. Vi har ikke vurdert om det forelå slike særegne forhold i denne saken. Bortsett fra å orientere ordfører om rutiner, var imidlertid ikke HR involvert i oppfølgingen av saken.

Etter vår vurdering er kravene til habilitet ivaretatt i kommunens håndtering av saken.

Undersøkelse, dokumentasjon og kontradiksjon

Det ble iverksatt undersøkelser som følge av bekymringsmeldingen ved at kommunens advokat intervjuet kommunalsjefene og andre relevante ledere. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om meldingen ble godt nok undersøkt.

Vi mener at saken ikke er dokumentert fullt ut i samsvar med rutinene. Det ble skrevet referat fra møtet mellom ordfører og kommunalsjefene 6. desember, kommunalsjefene skrev et notat om sine bekymringer 18. desember, og dessuten skrev ordfører et notat om forløpet i saken som ble lest opp i bystyret 22. januar. Det ble ikke skrevet slikt referat etter møtet mellom ordfører og rådmann 7. desember. Vi legger til grunn at når rutinen krever at det skal skrives referat fra møter under konflikthåndtering, så skal det være et omforent referat som begge parter står bak. Et omforent referat kunne ha sikret at man hadde en felles forståelse for hva saken gjaldt, hvordan bekymringsmeldingen skulle følges opp videre, og det kunne vist hva man ikke hadde felles oppfatning av. Arbeidsutvalgets oppfølging av saken, er heller ikke dokumentert. Det er ikke i samsvar med konflikthåndteringsrutinene, og kan også være i strid med kommuneloven, se vurdering over.

Formålet med kontradiksjon er opplyse saken best mulig og at alle involverte skal få mulighet til å gi sitt syn på saken. Først når saken er tilstrekkelig belyst, har arbeidsgiver grunnlag for å vurdere videre håndtering. Tidspunktet for kontradiksjonen, har derfor betydning for om kontradiksjonen oppfylder sitt formål. Rådmannen fikk ikke/lite informasjon om bakgrunnen for bekymringsmeldingen i møtet med ordfører 7. desember. Etter hva vi kan se, fikk rådmannen først innblikk i bakgrunnen for bekymringsmeldingen tidlig i april 2024, ca. fire uker før bystyret vedtok sluttavtalen. Det innebærer at det gikk nesten fem måneder fra bekymringsmeldingen ble levert, til rådmannen fikk mulighet til å kommentere påstander rettet mot henne. Vi mener at det var for sent til at kontradiksjonen fikk noen reell betydning for hvordan saken skulle håndteres. Vi mener derfor at retten til kontradiksjon ikke i tilstrekkelig grad ble ivaretatt i denne saken.

Sluttavtalen

Det er i samsvar med kommuneloven at det var bystyret som vedtok sluttavtalen for rådmannen.

3.3. Sykefraværsoppfølging

3.3.1. Revisjonskriterier

Arbeidsmiljølovens krav til sykefraværsoppfølging

Arbeidsgiver skal sørge for systematisk oppfølging av sykefravær, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1. Ifølge arbeidsmiljøloven § 4-6, skal arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid med mindre at dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplanen skal starte så tidlig som mulig, og planen skal senest være utarbeidet når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal kalle inn til dialogmøte senest når arbeidstaker har vært borte fra arbeidet i syv uker, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

Oppfølgingsplanen skal, ifølge arbeidsmiljøloven § 4-6 nr. 3, inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

Kommunens rutiner

Ifølge kommunens rutiner for sykefraværsoppfølging skal ledere med personalansvar jevnlig holde kontakt med den sykemeldte gjennom fraværsperioden. Sykemeldte plikter å medvirke til å finne gode løsninger.

Ifølge rutinen skal leder blant annet

- dokumentere oppfølging av sykemeldte i logg i TQM
- avtale nærmere oppfølging dersom fraværet er av enn viss varighet 1. fraværsdag
- gjennomføre samarbeidsmøte fra 17. fraværsdag (dialogmøte 1)
- lage oppfølgingsplan innen uke 4
- gjennomføre dialogmøte 1 innen uke 7.

Arbeidstaker skal blant annet

- om mulig, si noe om varighet på fraværet 1. fraværsdag
- bidra aktivt med utforming av oppfølgingsplan innen uke 4
- delta møter som leder kaller inn til, herunder dialogmøte 1.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Leder med personalansvar skal
 - dokumentere oppfølging av sykemeldte i logg i TQM
 - avtale nærmere oppfølging dersom fraværet er av enn viss varighet 1. fraværsdag
 - gjennomføre samarbeidsmøte fra 17. fraværsdag
 - lage oppfølgingsplan innen uke 4 i samarbeid med arbeidstaker
 - gjennomføre dialogmøte 1 innen uke 7.

3.3.2. Hvordan var sykefraværsoppfølgingen

Møtet hjemme hos rådmannen 7. desember, var rådmannens første fraværsdag. Ordførers forståelse etter møtet, var at rådmannen ville være tilbake på jobb etter nyttår, og at hun ville ha ro fram til da.

Rådmannen ønsket ikke at HR skulle involveres i hennes sak eller sykefraværsoppfølging. Etter hva vi har forstått, ble heller ikke bedriftshelsetjenesten vurdert som alternativ oppfølging.

Det ble ikke avtalt eller gjennomført noe samarbeidsmøte 17. fraværsdag (som hadde vært 23. desember).

Det ble laget en oppfølgingsplan²⁴ etter at NAV 17. januar purret på at planen ikke var fylt ut. I planen har rådmannen fylt ut oppgaver som hun mener hun kan gjøre. Planen som vi har mottatt, inneholder ikke arbeidsgivers tiltak eller plan for videre oppfølging. Ordfører har senere oversendt

²⁴ Selve planen er ikke datert.

planen til kommuneadvokaten, som skal følge opp rådmannen etter at hun er tilbake fra sin permisjon og skal jobbe som spesialrådgiver i kommunen.

Dialogmøte 1 innen uke 7 ble ikke gjennomført. Oppfølgingen av den sykemeldte er ikke dokumentert i logg.

Ordfører mener at kommunens rutiner hadde vært fulgt dersom rådmannen ikke hadde sagt nei til å bli fulgt opp av HR-avdelingen.

Arbeidsutvalget som ble valgt 22. januar, skulle, ifølge utvalgsmedlemmene, ha ansvar for sykefraværsoppfølgingen. Arbeidsutvalget hadde kontakt med kommunens advokat og med hverandre, men ikke med den sykemeldte rådmannen.

Det er rådmannens opplevelse at hun ikke ble fulgt opp som sykemeldt. Hun sier at utover epostutvekslingen med ordfører om oppfølgingsplanen i januar, var det ikke kontakt mellom henne og ordfører/arbeidsutvalget i fra januar 2024.

3.3.3. Revisors vurdering

Ifølge kommunens rutiner er det leder med personalansvar som skal følge opp den sykemeldte. Kommunen hadde ikke avklart hvem som skulle ha denne rollen overfor rådmannen da rådmannen ble sykemeldt. Rent formelt sett, var det derfor, bystyret som hadde ansvaret. Senere var det arbeidsutvalget som fikk denne oppgaven. I perioden fra rådmannen ble sykemeldt til arbeidsutvalget ble nedsatt, var det ordfører som representant for bystyret som holdt kontakten med rådmannen.

Kommunens rutiner for oppfølging av sykemeldte er i liten grad fulgt i denne saken. Det var kontakt mellom ordfører og rådmannen første fraværsdag, og slik ordfører oppfattet det, var videre oppfølging av sykefraværet avtalt. Oppfølgingsplan ble utfylt først etter puring fra NAV, og er, så vidt vi kan se, bare delvis utfylt. Bortsett fra det, var det lite kontakt mellom ordfører og rådmannen i denne perioden. Vi kan heller ikke se at arbeidsutvalget fulgte opp rådmannen som sykemeldt. Oppfølgingen av den sykemeldte er ikke loggført i samsvar med rutinene.

Ordfører mener at rutinene har vært fulgt dersom HR hadde fulgt opp saken. Her vil vi tillegge at bedriftshelsetjenesten kunne har bistått bystyret/ordfører/arbeidsutvalget med sykefraværsoppfølgingen, men så vidt vi kan se ble ikke det vurdert.

3.4. Arbeidsmiljø

3.4.1. Revisjonskriterier

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3-1 skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Det innebærer bla. at arbeidsgiver skal sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, og innebærer

bla. å kartlegge farer og problemer i virksomheten og utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Arbeidsgiver skal føre løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, og om nødvendig iverksette tiltak for å redusere risikoen.

3.4.2. Kontroll med arbeidsmiljøet

Konstituert rådmann mener at risiko for arbeidsmiljøet ikke i tilstrekkelig grad ble vurdert i tiden etter bekymringsmeldingen. Det var særlig kommunalsjef for organisasjon og utvikling som var utsatt, og ifølge konstituert rådmann forsøkte man å beskytte henne. Hun ble anbefalt å søke bistand.

Som tidligere nevnt opplevde kommunalsjef for organisasjon og utvikling rådmannens uttalelser om henne i media som vanskelige. Hun sier at hun fikk god støtte fra sine kollegaer og dessuten tilbud om coach. De andre kommunalsjefene sier at de ikke hadde behov for særlige tiltak eller oppfølging. De ble ikke eksponert på samme måte som kommunalsjef for organisasjon og utvikling.

HR-sjef sier at det ble snakket om arbeidsmiljøet, men at det ikke ble gjort noen særskilte tiltak. Hovedverneombudet sier også at han diskuterte arbeidsmiljøet med HR-sjef og med kommunalsjef for organisasjon og utvikling, men så vidt han vet, ble det ikke iverksatt særskilte tiltak.

Ordfører sier at hun hadde mange samtaler med konstituert rådmann. Hun tilbød hjelp, og var opptatt av at han skulle ha støtte i den jobben han var satt til. Konstituert rådmann sier han hadde faste møter med ordfører hver uke. Møtene ble primært brukt til å ta opp faglige og praktiske forhold, det ble snakket lite om rådmannsaken. Konstituert rådmann sier videre at han fikk tilbud om medarbeidersamtale med ordfører og gruppelederne. Det takket han nei til, men ser i ettertid at han burde ha takket ja. Konstitueringen kom til å vare mye lenger enn hva han hadde sett for seg på det daværende tidspunkt.

3.4.3. Revisors vurdering

Vi mener at arbeidsgiver ikke i tilstrekkelig grad har ført løpende kontroll med om denne saken påvirker arbeidsmiljøet til de ansatte. Det er ikke gjort noen systematisk vurdering av om saken medfører risiko for arbeidsmiljøet til de ansatte. Det er iverksatt enkelte tiltak for å ivareta arbeidsmiljøet, men tiltakene bygger ikke på en risikovurdering. Vi mener at arbeidsgiver mer systematisk burde ha vurdert risiko for sakens innvirkning på arbeidsmiljøet til de ansatte, både de som stod nær situasjonen og ansatte i kommunen for øvrig, og på det grunnlag iverksatt adekvate tiltak.

3.5. Taushetsplikt og yringsfrihet

3.5.1. Revisjonskriterier

Taushetsplikt og yringsfrihet

Ifølge forvaltningsloven § 13 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for forvaltningsorgan taushetsplikt om det de får kjennskap til i tjenesten eller arbeidet om noens personlige forhold. Kravet om taushetsplikt er også omtalt i kommunens konflikthåndteringsrutiner.

Kommunens etiske retningslinjer omtaler ansattes yringsfrihet og forholdet til taushetsplikt og lojalitetsplikt. Retningslinjene sier følgende:

Ansatte har yringsfrihet, og rett til å delta i offentlige debatt som privat personer. Som arbeidstakere i kommunen er de ansatte underlagt en generell lojalitetsplikt. Dette kan sette grenser for hva det er riktig å gå ut i mediene med. Dette gjelder ikke minst fortrolige og taushetsbelagte saker. Det finnes ikke klare grenser mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt. Den enkelte må reflektere over dette i den konkrete situasjonen. Jo mer ledende stilling vedkommende som uttaler seg har, jo hyppigere vil man oppleve begrensninger på å ytre seg fritt.

Ifølge retningslinjene kan overtredelse medføre advarsel, ordenstraff eller avskjed avhengig av grovhet.

De folkevalgtes taushetsplikt er omtalt i reglement for saksbehandling i folkevalgte organer i Porsgrunn kommune²⁵. Reglementet sier følgende:

§ 13 Taushetsplikt

Blir det vedtatt å behandle en sak for stengte dører, har medlemmene av det folkevalgte organet, kommunale tjenestemenn og andre som måtte være til stede, taushetsplikt om forhandlingene med mindre organet bestemmer noe annet. Vedtakene er offentlige i den grad de ikke er underlagt taushetsplikt eller av annen årsak midlertidig ikke skal offentliggjøres.

§ 34 Særregler for innsyn i taushetsbelagte opplysninger m.m.

Et folkevalgt organ kan bare få innsyn i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak, og forvaltningsloven § 13 b første ledd hjemler unntak fra taushetsplikten, jf. kommuneloven § 11-13, andre ledd. Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er undergitt taushetsplikt eller unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven. Medlemmene av folkevalgte organer undertegner taushetserklæring når det får innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Når en sak behandles for lukkede dører, jf. kommunelovens

²⁵ Vedtatt av bystyret i sak 28/23

§ 11-5, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgtes organ bestemmer noe annet.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium

- Taushetsplikt og lojalitetsplikt må overholdes.

3.5.2. Lekkasje og utspill til media

Saken ble kjent for offentligheten ved ett oppslag i media 3. januar. Da rapporterte en av lokalavisene om rådmannens sykemelding og om bråk i ledergruppa. Rådmannen sendte uttalelse til avisene der hun avviste at hun skulle slutte, og at hun gledet seg til å komme tilbake til jobb.

Videre utover vinteren var det mange avisoppslag om saken. De fleste oppslagene hadde ikke navngitte kilder. Rådmannen uttalte seg til media i flere ganger, én gang med direkte kritikk av kommunalsjef for organisasjon og utvikling.

Konstituert rådmann mener at han og kommunalsjefene var under et sterkt og vedvarende trykk fra media i denne tiden, men han var opptatt av de ikke skulle kommentere personalsaker i media. Også rådmannen opplevde all medieoppmerksomheten som vanskelig. Daværende kommunalsjef for organisasjon og utvikling sier at det både var og er vanskelig at ingen tok tak i det rådmannen fikk si i avisen om ansatte i kommunen, og da særlig om henne. Hun opplevde uttalelsene som trakasserende. Hun mener at ordfører burde ha vært tydeligere overfor rådmannen at det ikke var greit å gå ut i media med negativ omtale av underordnet.

I sin redegjørelse til bystyret 22. januar, tok ordfører opp de mange lekkasjene. Arbeidsutvalget var også opptatt av lekkasjene. Rådet fra kommunens advokat var å ikke kommentere medieutspill. Ordfører mener at rådmannens kritikk i media av kommunalsjef for organisasjon og utvikling var et brudd på kommunens etiske retningslinjer. Kommunens advokat ble informert om alle medieutspill, og via advokaten formidlet arbeidsutvalget til rådmannens advokat at slike utspill ikke var greit. Ordfører sier at arbeidsutvalget vurderte at å kommentere utspillet i media bare ville eskalere konflikten.

3.5.3. Revisors vurdering

Det er sannsynlig at taushetsbelagt informasjon om denne saken er lekket til media. Rådmannens uttalelser til media om en ansatt i kommunen fremstår som et brudd på kommunens etiske retningslinjer (lojalitetsplikten).

4. Konklusjon og anbefalinger

4.1. Konklusjon

Har Porsgrunn kommune gode nok interne prosedyrer for å ivareta slike prosesser på en tilfredsstillende måte?

Kommunen har rutiner for å håndtere saker om bekymring, personalsaker og varslingsaker som gjelder ansatte. Kommunen har også rutiner for oppfølging av sykemeldte. Rutinene gjelder for alle ansatte, det vil si også for kommunedirektør. Samtidig er det visse utfordringer med å sikre tilfredsstillende personaloppfølging av kommunedirektør som ikke gjelder for andre ansatte. Dette er:

Hvem som har personalansvar for kommunedirektør

Felles for alle rutinene er at leder har ansvaret for å håndtere saken ev. for å følge opp den sykemeldte. Som øverste administrative leder i kommunen, er kommunedirektør bare underlagt bystyret. Det er neppe hensiktsmessig at bystyret som organ skal det løpende personalansvaret for kommunedirektør, og dette ansvaret kan og bør delegeres. Ifølge Reglement for delegering og innstilling skal kommunedirektør følges opp av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Det er uklart om delegeringen er i samsvar med kommuneloven § 5-3. Det er også uklart hvilken myndighet som er delegert når det gjelder kommunedirektørs lønns- og arbeidsforhold.

Habilitet

Vi mener at kommunen ikke har dekkende rutiner for hvordan inhabilitet i personal- og varslingsaker skal håndteres, og heller ikke tiltak som sikrer at personalansvarlig for kommunedirektør har tilgang på tilstrekkelig HR-bistand dersom kommunens egen HR-avdeling er inhabil.

Personal- og varslingsaker som gjelder kommunedirektør eller kommunens øverste ledelse kan føre til at hele eller deler av kommuneadministrasjonen blir inhabil, og til at mottakssenteret for varslingsaker blir inhabil. Varslingsrutinene omtaler ikke hvordan varsling mot øverste ledelse skal håndteres. Kommunen har ikke eksternt varslingsmottak eller avtale e.l. med andre om HR-bistand dersom kommunens egen HR-avdeling er inhabil.

Vi mener at kommunen ikke har rutiner som sikrer at det blir gjort konkrete risikovurderinger av arbeidsmiljøet til ansatte som er berørte av arbeidskonflikter, varslingsaker eller saker med stor medieoppmerksomhet.

Var tiltakene som ble gjennomført i tidslinjen fra kommunalsjefene uttrykte sin bekymring overfor ordfører til det ble vedtatt en sluttpakke for rådmannen, i samsvar med interne prosedyrer og lov og avtaleverk?

Vi mener at de tiltakene som ble gjennomført i tiden etter at bekymringsmeldingen ble levert, delvis var i samsvar med relevante krav og føringer:

Bystyret valgte et arbeidsutvalg til å følge opp bekymringsmeldingen. Vi mener det var naturlig at det var ordfører som representant for bystyret og som bindeledd mellom bystyret og administrasjonen, som fulgte opp saken i tiden fra bekymringsmeldingen ble levert, fram til arbeidsutvalget ble valgt.

Kravene til habilitet er ivaretatt i håndteringen av saken.

Ifølge kommunens konflikthåndteringsrutiner skal slike saker som bekymringsmeldingen undersøkes, dokumenteres og retten til kontradiksjon må ivaretas. Vi mener at

- bekymringsmeldingen ble undersøkt ved at kommunens advokat intervjuet ledere i kommunen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om meldingen ble godt nok undersøkt.
- saken i liten grad er dokumentert i samsvar med rutinene. Det ble for eksempel ikke skrevet et omforent referat fra møtet mellom ordfører og rådmann 7. desember 2023.
- retten til kontradiksjon ble ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad. Rådmannen fikk mulighet til kontradiksjon, men først nærmere fem måneder etter at bekymringsmeldingen ble levert.

Kommunens rutiner for oppfølging av sykemeldte er i liten grad fulgt. Dessuten mener vi at kommunen ikke i tilstrekkelig grad vurderte om denne saken hadde innvirkning på arbeidsmiljøet til de som var berørt.

Det er sannsynlig at taushetsplikten og kommunens etiske retningslinjer er brutt i denne saken.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at delegering av løpende personalansvar for kommunedirektør er i samsvar med kommuneloven, og at det er klart hvilken myndighet som er delegert.
- etablere rutiner som er tilpasset personal- og varslingsaker som gjelder øverste ledelse
- sørge for at varslingsrutinene er i samsvar med gjeldende krav
- sørge for at kommunens rutiner for risikovurdering og oppfølging av arbeidsmiljøet også omfatter varslingsaker, arbeidskonflikter og medieoppmerksomhet
- vurdere om det er behov for å gjennomføre opplæring om taushetsplikten og de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte
- vurdere om det er behov for folkevalgtopplæring om bystyrets arbeidsgiveransvar

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Forskrift 6. desember nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Artikler, veiledere

KS: KS folkevalgtprogram 2019-2023. Folkevalgtes arbeidsgiveransvar

Elektroniske kilder

Arbeidstilsynet, *Personalsaker*, internettartikkel, 22. november 2024,

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/organisatorisk-arbeidsmiljo/personalsaker/>

Arbeidstilsynet, *Slik bør arbeidsgiver håndtere varsling*, internettartikkel, 22. november 2024,

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling>

Arbeidstilsynet, *Oppfølging av sykemeldte*, internettartikkel, 22. november 2024,

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidstid-og-organisering/tilrettelegging/oppfolging-av-sykmeldte/>

Vedlegg

Vedlegg 1: Uttalelser

Kommentar til rapport

Rapporten som Vestfold og Telemark revisjon IKS har utarbeidet vedr. Rådmann-saken gir oss som arbeidsgiver en tydelig tilbakemelding om at vi har et forbedringspotensial.

Spesielt rutiner for personal- og varslingssaker som gjelder øverste ledelse viser seg at ikke er tilstrekkelige og anbefalingene rapporten kommer med tas til etterretning og vil bli implementert.

En krevende sak, som ble forsøkt løst på beste måte, har nå avdekket enkelte manglende rutiner og jeg vil rette en takk til revisjonen for en godt beskrivende rapport og konkrete forslag til tiltak.

Mvh

Janicke Andreassen

Ordfører Porsgrunn kommune



Porsgrunn kommune

Rådmann

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Anne Hagen Stridsklev
Postboks 311
3701 Skien

Unntatt offentlighet
§ 13 3. ledd

Deres ref.

Vår ref.
25/529 - 1

Dato
14.01.2025

Uttalelse til forvaltningsrevisjonen om rådmannsaken

Som konstituert Rådmann ønsker jeg å uttrykke min støtte til anbefalingene i rapporten "Rådmannsaken". Det er avgjørende for vår kommune å sikre at vi har robuste og tydelige rutiner på plass, særlig når det gjelder personalansvar og håndtering av varsling og arbeidsmiljø på alle nivåer.

Delegering av personalansvar: Jeg støtter anbefalingen om å sørge for at delegering av løpende personalansvar for kommunedirektør er i samsvar med kommuneloven. Det er viktig at det er klart hvilke myndigheter som er delegert, slik at vi kan sikre en transparent og rettferdig prosess.

Rutiner for personal- og varslingssaker: Etablering av rutiner som er tilpasset håndtering av personal- og varslingssaker som gjelder øverste ledelse er en prioritet. Disse rutiner vil bidra til å styrke tilliten til prosessene våre og sikre en trygg og åpen arbeidsplass.

Samsvar med varslingsrutiner: Det er viktig at våre varslingsrutiner er i samsvar med gjeldende krav. Dette vil ikke bare beskytte de ansatte, men også kommunen som helhet.

Risikovurdering og arbeidsmiljø: Jeg er enig i at kommunens rutiner for risikovurdering og oppfølging av arbeidsmiljøet må inkludere varslingssaker, arbeidskonflikter og medieoppmerksomhet. Dette vil bidra til å forebygge problemer før de eskalerer.

Opplæring om taushetsplikt og etiske retningslinjer: Vurderingen av behovet for opplæring om taushetsplikt og de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte er en viktig anbefaling. Dette vil styrke vår felles forståelse og etterlevelse av etiske standarder.

Folkevalgtopplæring: Til slutt støtter jeg anbefalingen om å vurdere behovet for folkevalgtopplæring om bystyrets arbeidsgiveransvar. En godt informert folkevalgtgruppe er avgjørende for å sikre at kommunen ledes på en ansvarlig og effektiv måte.

Postadresse

Porsgrunn kommune
Postboks 128
3901 Porsgrunn

Besøksadresse

Rådhuset, 3915 PORSGRUNN
www.porsgrunn.kommune.no

Telefon: +47 35 54 70 00

Epost: postmottak@porsgrunn.kommune.no

Bankgiro: 71470508005
Org.nr.: 939991034

Administrasjonen ser frem til å gjennomføre anbefalingene sammen med kommunestyret og øvrige ansatte. Vårt mål er å skape en kommune der alle ansatte føler seg trygge, verdsatt og ivaretatt, hvor vi har klare og tydelige regler som følges av alle.

Med hilsen

Per Sortedal
Konstituert rådmann
91607575

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Uttalelse til «Rådmannssaken»

Dato: 11. januar 2025

Fra: Rose-Marie Christiansen

Innledning

Jeg har lest gjennom utkastet til revisjonsrapport, og vil i det følgende komme med mine kommentarer til denne.

Jeg er klar over at granskningen dreier seg om selve prosessen fra dagene før ordfører mottok bekymringsmelding om hvordan jeg fungerte som rådmann i desember 2023, og frem til sluttavtale ble inngått i april 2024. Jeg opplever imidlertid at selve konteksten – årsaken til at dette i det hele tatt ble en sak – dermed blir borte. Ha meg unnskyldt i den grad jeg likevel synes jeg må kommentere noen forhold som jeg opplever har betydning. Av lojalitet til selve granskningsoppdraget skal jeg så langt det lar seg gjøre, la være å gå i dybden og utrede for mange detaljer, som ikke hører hjemme i en sak som skal håndteres av kommunens Kontrollutvalg. Noen detaljer må uansett tas med, for å forstå bakgrunnen for det som hendte.

Jeg tenker at jeg skylder prosessen å opplyse om følgende:

Materialet som ble tilsendt meg fra kommunens advokat i april 2024, viser at ordfører hadde en negativ oppfatning av meg allerede høsten 2023. Jeg stiller på denne bakgrunnen spørsmål ved om dette kan fortelle noe om hvor ordfører var i sitt forhold til meg da kommunalsjefene kom til henne med sin bekymringsmelding 6. desember 2023, og at det var derfor hun synes å ha konkludert i saken før hun og hovedvernombudet traff meg den 7. desember 2023?

Jeg hadde for øvrig avtalt ukentlige møter med ordfører etter valget. Dette var vi begge enige om at var nyttig og avtalene ble lagt inn i våre kalendere. Likevel opplevde jeg at hun ikke dukket opp, og heller ikke ga beskjed. Jeg hadde behov for å avklare dagsorden og en hel rekke praktiske forhold med ordfører, men måtte i stor grad nøye meg med å spørre henne i forbifarten. Jeg stiller derfor spørsmål ved om dette kan ha hatt sammenheng med samtalen som fant sted mellom henne og virksomhetsleder for service/leder for politisk sekretariat lenge før kommunalsjefene dukket opp på hennes kontor med sin bekymringsmelding? Jeg kjente på en følelse av distansering, uten at jeg klarte å sette fingeren på det den gangen. Jeg vet jo ikke, og det er derfor jeg spør.

Jeg opplevde også at jeg ble utsatt for trakassering fra enkelte i organisasjonen. Jeg sitter med en omfattende dokumentasjon på hvordan denne trakasseringen fant sted over lang tid og fra hvem, også lenge før jeg selv ble oppmerksom på hva som foregikk i kulissene, jf. det materialet jeg fikk oversendt fra KS-advokaten via min advokat. Noe handlet i tillegg om at jeg ikke fikk tilgang til nødvendig informasjon.

Arbeidstilsynets definisjon av «trakassering» er når en person blir utsatt for negative handlinger, unnlatelser eller ytringer som virker eller har til hensikt å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Med unnlatelser menes det fravær av handlinger, f.eks. å holde tilbake informasjon.

Det foruroligende i slike saker er at når man blir «rammet inn» av noen og satt i et svært uheldig lys, så er det dette de andre ser. Man leter etter bekræftelser på at vedkommende ikke duger. Så endres atferden mot vedkommende, og til slutt blir faktisk den som blir utsatt for «innrammingen» (eller «framing») sterkt påvirket av dette. Den psykologiske tryggheten blir borte. Uten støtte fra nærmeste leder (les: ordfører) og ledergruppen, får man ikke til noe som helst.

Jeg tenker at dette er nødvendige opplysninger for å forstå mye av det som senere hendte.

I det følgende vil jeg kommentere punkt 3 med overskriften «Rådmannsaken» i utkastet til rapport.

Men aller først, en oppsummering av hva jeg skriver om i denne uttalelsen:

1. Jeg ble i realiteten oppsagt av ordfører den 6./7. desember 2023, uten at hun hadde vedtak om dette fra bystyret, jf. delegeringsfullmakten.
2. Jeg fikk ingen sykefraværsoppfølging.
3. Jeg ble utsatt for trakassering.
4. Jeg fikk ingen kontradiksjon før noen få uker før sluttpakke ble vedtatt i bystyret.
5. Det er mange brudd på lojalitetsplikten og taushetsplikten, jf. alle lekkasjene til media.

Mine kommentarer til tidslinjen i pkt. 3.1:

2023:

1. desember: Bakgrunnen for at jeg ba om et møte med hovedverneombudet (HVO) var at kommunalsjef for miljø og byutvikling anbefalte meg dette. Han visste da at damene i ledergruppen hadde vært hos HVO, og han mente derfor at det ville være lurt av meg å gjøre det samme. På dette tidspunktet var han min nestleder/stedfortreder og nærmeste fortrolige, og jeg oppfattet ham som svært støttende.

Under møtet med HVO hadde jeg fokus på en feilsendt mail (den som førte til kommunalsjefen for organisasjon og utvikling sin utflytting fra sitt kontor – hun flyttet ut mens jeg var hos HVO ...). HVO begynte imidlertid å snakke om at dersom han hadde vært misfornøyd med pleien hans mor fikk på sykehjemmet, så kunne ikke han gå rundt å snakke om dette. Der og da undret jeg meg over hva dette hadde med saken å gjøre. Senere har jeg imidlertid forstått at kommunalsjef for helse og omsorg skal ha fortalt at jeg snakket ned pleien av min mor som angivelig var dement og som lå på sykehjem, og at jeg var misfornøyd med pleien hun fikk og i tillegg gikk rundt og snakket om dette. Min mor døde imidlertid våren 2022 (mer enn et år før kommunalsjefen for helse og omsorg ble ansatt i Porsgrunn kommune), og jeg har aldri snakket med henne om min mor. Dement var min mor heller ikke. Jeg var dessuten meget fornøyd med den pleien min mor fikk – så fornøyd at jeg takket

sykehjemmet i dødsannonser. Flere av de ansatte møtte opp i begravelsen, og jeg takket dem også i minnetalen som jeg holdt i kirken. Derimot hadde jeg snakket med kommunalsjefen for helse og omsorg om min onkel, som for øvrig døde i 2011, ti år før jeg begynte som rådmann i Porsgrunn kommune.

Dette er bare ett av flere eksempler på en historie som jeg opplever er laget for å konstruere et narrativ om at jeg er en person man ikke kan stole på. Jeg ønsker å understreke at jeg aldri har «gått rundt» og snakket ned personalet i kommunen – verken innenfor helse og omsorg eller innenfor andre kommunalområder.

6. desember: Ordfører fremla på telefon at det var fremmet mistillit mot meg fra ledergruppen. Hun insisterte på at hun og HVO måtte ha en samtale med meg dagen etter «mellom kl. 12.00 og 15.00». Jeg repliserte at da skulle jeg lede virksomhetsledersamlingen, og jeg spurte om vi kunne ta dette senere på dagen. Nei, det måtte bli mellom 12.00 og 15.00. Under samtalen opplevde jeg at jeg var uønsket på ledersamlingen og at hun i realiteten ønsket å avskjedige meg – at jeg faktisk ikke hadde noen jobb lenger. Jeg sitter på dokumentasjon for at dette var hensikten med ordførers samtale med meg – å hindre at jeg kom på ledersamlingen (en uttalelse avgitt av HVO – her skriver han dette rett ut). Jeg fikk ikke vite hvorfor ledergruppen ikke hadde tillit til meg.

Jeg ringte kommunalsjef for miljø og byutvikling, dvs. min nestleder, og han kom innom kontoret mitt en time senere. Han var veldig lei seg og sa at «du har en god sak, Rose-Marie!» Slik jeg oppfattet dette, var det ingen tvil om at jeg var uønsket som rådmann, og at det gikk i retning av avslutning på ansettelsesforholdet. Dette var også årsaken til at jeg skaffet meg en advokat tidlig neste morgen.

7. desember: Ordfører og HVO kom hjem til meg ca. kl. 13.00 denne dagen. Da hadde jeg etter råd fra min advokat fått mannen min hjem, slik at han også var til stede.

Jeg undrer meg over at ordfører fremstiller denne samtalen slik hun gjør i granskningsrapporten. Hun uttaler her at vi planla sammen hvordan jeg kunne komme tilbake i jobb i januar. Dersom dette hadde vært tilfelle, ville vi vel med stor sannsynlighet vært et helt annet sted i dag?

Var det noe som skjedde under dette møtet som kunne danne grunnlag for at vi oppfattet det som skjedde så forskjellig? Er dette en versjon som HVO også støtter?

Dette er slik jeg oppfattet møtet:

Mannen min og jeg etterlyste en prosess der jeg skulle få lov til å rydde opp i den situasjonen som hadde oppstått. Vi oppfattet begge at det ikke var interesse for dette. Tvert imot hørte vi begge at ordfører sa at «Når det er bråk i en ledergruppe, så må toppleder gå. Sånn er det bare!» Vi opplevde også at hun ikke var interessert i å høre min versjon, og at hun hadde bestemt seg på forhånd. Det ble ikke fremlagt noe skriftlig.

Jeg ga uttrykk for stor fortvilelse under dette møtet, fordi jeg oppfattet situasjonen som svært dramatisk. Jeg ble sagt opp. Jeg hadde ikke noen jobb å gå til lenger. Og jeg befant meg i en

kritisk alder. Alle vet at jobbtilbudene ikke akkurat står i kø når man har passert 60 år.

Under møtet spurte jeg tre ganger «er det mistillit som er årsaken til at du ønsker at jeg skal gå?» «Ja», bekreftet ordfører hver gang. «Da ønsker jeg meg et kort referat fra dette møtet, der det står at dette er årsaken til at du ønsker at jeg skal gå», påpekte jeg. Ja, det skulle jeg få.

Idet ordfører og HVO forlot møtet, sa ordfører at hun selv ikke hadde myndighet til å gi meg noen sluttpakke, men at hun håpet at bystyret skulle vise meg menneskelige hensyn og gi meg en sluttpakke jeg kunne være fornøyd med.

Det er derfor for meg uforståelig at ordfører kan ha oppfattet dette møtet som at vi to skal ha snakket om hvordan jeg kunne komme tilbake i jobb i januar 2024. Jeg stiller spørsmål ved: hvor kommer dette fra?

8. desember: Ordfører ga meg tilbakemelding om at det ikke ville komme noe referat fra møtet dagen før likevel. Hun skal ha fått dette rådet fra KS-advokaten. Man ønsket minst mulig skriftlig som det kunne kreves innsyn i fra media.

På dette tidspunktet laget mannen min og jeg et referat, og jeg begynte å føre en logg over sakens utvikling. Det skulle vise seg å være nyttig. Jeg kunne riktignok aldri ha ant at saken skulle strekke seg over år, eller at den skulle bli så til de grader eksponert i media som den ble.

8. – 11. desember: Ordfører hevder at hun ikke visste at KS-advokaten sonderte om det var mulig å få til en rask løsning av saken med en sluttpakke på 1,5 års lønn.

Som jurist tenker jeg at det ville være oppsiktsvekkende dersom en innleid advokat helt på egenhånd og uten oppdragsgivers viten og samtykke skulle starte med en sondering av denne typen, og så tidlig i en konflikt. Jeg kan vanskelig forstå annet enn at KS-advokaten kom med dette utspillet fordi det var dette som var ønsket: en rask løsning i det stille, med minst mulig støy.

Resten av desember: Jeg satt hjemme og hørte ingenting. Jeg hadde ingen kontakt med ordfører, verken på mail, sms eller telefon resten av året. Det er ikke korrekt at vi hadde «et par telefonsamtaler». Jeg har sjekket loggen på telefonen min, og finner heller ikke der spor av dette (i tilfelle hukommelsen min skulle ha spilt meg et puss).

Ordfører hevder at hun lot være å ta kontakt med meg fordi vi skal ha avtalt at jeg trengte ro. Jeg stiller spørsmål ved følgende:

Tenker noen at et fullstendig fravær av kontakt, der jeg som sykmeldt verken ble ønsket god jul eller ønsket god bedring, der ingen tok kontakt, var egnet til å skape ro? Ikke en gang så mye som en sms med «hvordan går det med deg?» Verken fra politikken eller fra administrasjonen ...

På meg virket dette slik: det skapte bare frykt. Eller mer korrekt: det forsterket den frykten som allerede var der etter møtet den 7. desember.

I og med at ordfører og KS-advokaten var så rask på dette med sluttavtale, trodde jeg lenge at det hele kom til å gå raskt. Jeg trodde at politikken var informert og involvert og at det foregikk en prosess mens jeg ventet. Derfor valgte jeg å holde meg hjemme. Jeg gikk ikke ut av døra – alt for ikke å bidra til at det skulle oppstå rykter om at den sykmeldte rådmannen var sett både her og der.

Mannen min og jeg avlyste alle avtaler, vi brant inne med flere billetter til julekonserter og arrangementer – og vi fortalte ikke noe til noen. Dette i lojalitet til at prosessen skulle foregå uten støy og rykter, og bli raskt avklart. Jeg oppfattet at jeg ikke var ønsket tilbake av ordfører, og heller ikke av ledergruppen min.

Lillejulaften ringte en gruppeleder meg og sa at hen og de andre gruppelederne hadde hørt om saken, men ikke om hvorfor det hadde blitt slik. Hen forsto ingenting. Hen sa at hen alltid hadde oppfattet meg som en dyktig rådmann med en fin fremtoning, og at her måtte noen ha manipulert noen. Hen var lei seg for det som hadde skjedd, og ønsket meg en god jul.

Jula var ødelagt. Mannen min og jeg gjennomførte to julemiddager med nær familie, og fortalte heller ikke til dem hva som var i gjære.

2024:

4. januar – 18. januar: Jeg mottok følgende sms fra journalist Tom Berge Hansen i PD:

«Begrunnelsene for misnøye i ledergruppa skal være manglende evne til styring, manglende oversikt over drifta i enhetene. Nedlatende lederstil og manglende vilje til å lytte. «Det ble for store sko å fylle» brukes som beskrivelse. Vi skriver dette, og ønsker at du kommenterer.»

Jeg tenkte at dette bare kunne komme fra en av de ytterst få som var inne i saken på dette tidspunktet. I tiden som fulgte ble det mange tilsvarende lekkasjer. Denne første henvendelsen valgte jeg å kommentere, og mitt mål var da å ta ned konfliktnivået. Derfor tonet jeg ned personkonflikten og uttalte at jeg gledet meg til å komme tilbake på jobb. Jeg må være så ærlig å innrømme at dette hadde jeg moderat tro på. Det var imidlertid et forsøk på å få saken på et bedre og mer saklig spor.

Hver gang jeg kommenterte eller rettet opp feil i journalistenes fremstilling, opplevde jeg at dette ble brukt mot meg og blant annet ble forklart med at jeg ikke skjønnte rollen min. Jeg opplevde at det var sterke krefter i sving for å forhindre at jeg i det hele tatt skulle tenke tanken på å komme tilbake i jobb.

Dette toppet seg etter lekkasjene fra bystyremøtet den **18. januar**. Da lekket det ut i pressen at ordfører skulle ha fremlagt tre mulige utfall av rådmannssaken, hvorav en var at dersom jeg kom tilbake, så ville alle kommunalsjefene slutte. Dette ville vel neppe ha vært et av alternativene hvis det virkelig var slik at jeg på dette tidspunktet var ønsket tilbake av ordfører?

En helt annen sak var at dette heller ikke var sant. Konstituert rådmann dementerte nemlig dette i lokalpressen samme dag.

TA og Varden valgte å endre sine artikler rundt dette, mens PD ikke endret sin artikkel med påstanden om at alle ville slutte dersom jeg kom tilbake. I tillegg valgte PD å trykke dette i papiravisen et par dager senere – etter at dette altså var dementert. Dermed ble det på en måte en offentlig «sannhet» at jeg var så udugelig at ingen ville ha meg tilbake – da ville alle slutte.

17. januar:

Ordfører sendte følgende mail til meg:

Hei

Det påminnes om at oppfølgingsplan må startes. Viser til melding du skal ha mottatt fra NAV. Er oppfølgingsplan påbegynt ber vi deg se bort fra denne påminnelsen.

Virksomhetsleder for HR sto på kopi, og jeg ba om at hun ikke var koblet på saken. Som jurist oppfattet jeg henne som inhabil i saken. Likevel fortsatte ordfører å ha virksomhetsleder på kopi, og jeg gjentok noen dager etter igjen det samme. Dette betydde på ingen måte at jeg frasa meg sykefraværsoppfølging. Jeg ønsket at ordfører skulle følge meg opp, siden hun var min nærmeste leder.

Jeg registrerte for øvrig at ordfører uttalte i media at hun fulgte arbeidsmiljølovens regler om sykefraværsoppfølging og at jeg fikk den oppfølgingen jeg ønsket meg.

Som svar på ordførers mail, skrev jeg at det er vanlig at oppfølgingsplan skal startes av arbeidsgiver. Det var ikke ordfører enig i. I og med at ordfører har ca. 20 års erfaring fra Herøya Arbeiderforening (HAF), oppfattet jeg dette som underlig. Jeg laget likevel et forslag til en oppfølgingsplan, med konkrete forslag til hva jeg kunne gjøre mens jeg var sykmeldt. Jeg sendte denne til ordfører i NAV-systemet, men fikk ingen tilbakemelding. Jeg har i ettertid sett at vedtaket som bystyret fattet om å sette ned et forhandlingsutvalg i bystyremøtet den 18. januar (jeg tror det var da dette ble bestemt) ble lagt inn i NAV-systemet.

Jeg mottok ingen sykefraværsoppfølging over hode. Tvert imot opplevde jeg at jeg ble fullstendig isolert fordi alle fikk munnkurv. Ingen fikk lov til å kontakte meg. Dette har jeg fått bekreftet fra flere hold. Da jeg snakket med advokaten min om dette, sa han at nå forsøker de å psyke deg fullstendig ut slik at du skal bli skikkelig «mør». Dette hadde han dessverre opplevd i tilsvarende saker tidligere med KS-advokat inne i bildet.

25. januar:

Jeg ser at det kan stilles spørsmål ved lojalitetsplikten når det gjaldt mitt innlegg i hhv TA og Varden 25. januar. Jeg er enig i at jeg ikke burde ha gått ut i avisene på denne måten, og normalt ville jeg aldri ha gjort noe slikt.

Denne erkjennelsen må ses på bakgrunn av følgende:

Jeg hadde fremdeles ikke fått mulighet for kontradiksjon, og jeg hadde mer eller mindre blitt isolert i drøyt 1 ½ måned. Jeg fikk ingen sykefraværsoppfølging og heller ikke tilbud om hjelp. På dette tidspunktet var dessuten min advokat på ferie i Korea og derfor utilgjengelig for råd. Lekkasje var mange, og må ha kommet fra Rådhuset og rådhuskvartalet. Det var så få som hadde innsikt i saken at disse lekkasjene må ha kommen fra noen ytterst få. Lekkasje var stygge.

Mediatrykket var enormt. Hver av de tre lokalavisene hadde gjerne både to og tre artikler om meg og saken daglig - i uke etter uke. Det som manglet av innhold i artiklene, tok noen igjen med bildebruk – gjerne av en smørblid kommunalsjef for organisasjon og utvikling og et mindre flatterende bilde av meg, tatt i en helt annen sammenheng, side om side. Signaleffekten av dette var sterk. Mye av det som kom ut var udokumenterte påstander, alle egnet til å sverte meg både som menneske, leder og fagperson.

Var det å forvente at jeg bare skulle sitte og godta det ene karakterdrapet etter det andre, uten å ta til motmæle, når jeg samtidig aldri ble invitert til å fremlegge min sak i kommunen? Jeg fikk som nevnt ingen mulighet for kontradiksjon.

Jeg skulle som sagt ikke ha gått ut i avisene med mitt innlegg. Samtidig mener jeg at dette må veies opp mot alle lekkasjene som kom fra rådhuset og omegn, som også var et brudd både på den samme lojalitetsplikten og dessuten taushetsplikt. Jeg sto i det minste for det jeg uttalte.

Per Arne Rennestraum, journalist i Varden, skriver dette den 27. desember 2024, under overskriften «Forrædere blant oss, i rådhuset»:

*«Da bråket rundt rådmannens avgang var på sitt mest turbulente, var det enkelt å få ut informasjon om hvem som hadde sagt og gjort hva i rådhusets korridorer. **De som hadde interesse av det, lekket til pressen.** Men når vi ringte for å få dem til å stå fram var det «ingen kommentar».*

Og sjefredaktør Erik Enger skriver dette i PD 31. desember 2024:

*«Til tross for at kommunen la lokk på saken, **lakk Rådhuset som ei sil i flere måneder** og sørget for solide lesertall for avisene. Hvem som er «skurken», er fortsatt ikke klart.»*

De burde selvsagt vite dette. Det var jo blant annet de som mottok lekkasjene.

At mitt utspill den 25. januar skulle være nådeskuddet for at jeg ikke kunne komme tilbake, faller

etter min oppfatning på sin egen urimelighet. Dette opplevde jeg at «man» hadde bestemt seg for lenge før dette. Faktisk allerede 6./7. desember året før. Så oppsto det nok noe tvil senere, fordi politikken etterspurte mer fakta, og dermed ble det nok nødvendig – slik jeg opplever det - å sette opp dramatiske scenarier med at alle ville slutte dersom jeg kom tilbake, i bystyremøtet den 18. januar.

21. februar: Min advokat og jeg ble innkalt til forhandlingsmøte i Tønsberg. Min advokat hadde bedt meg forberede et fremlegg av saken min til dette møtet. Dette var første gang jeg fikk komme til orde overfor kommunen. På dette tidspunktet visste jeg fremdeles ikke eksakt hva jeg var anklaget for. Dette fikk jeg nemlig først vite 3. april.

Jeg ser at det påstås at min advokat og jeg kom med et altfor høyt krav, som man ikke kunne akseptere. Det medfører ikke riktighet. Vi kom nemlig aldri så langt at det var aktuelt å forhandle om noe som helst. Etter at jeg hadde fremlagt saken min, gikk KS-advokaten, ordfører og en representant for opposisjonen på gangen. Da de kom tilbake erklærte KS-advokaten at det ikke var noen vits i å forhandle fordi vi sto altfor langt fra hverandre. Min advokat og jeg ble stående som to spørsmålstejn. Hvem sto for langt fra hverandre? De og vi? Eller de internt? Vi forlot møtet uten å ha fått noen nærmere forklaring.

Etter dette dro vi hver til vårt, og jeg hørte ingenting før nesten 1,5 måned senere.

7. april: Den 3. april fikk jeg for første gang innsyn i hva kommunalsjefene, HR-leder, virksomhetsleder for eiendomsavdelingen, virksomhetsleder for service/leder for politisk sekretariat og hovedverneombudet hadde skrevet om meg.

Den 7. april hadde jeg skrevet et tilsvarende, advokaten min hadde skrevet et svarbrev til KS-advokaten og vi hadde laget et forslag til en sluttavtale. Disse tre dokumentene sendte jeg til medlemmene av forhandlingsutvalget. Fordi jeg sendte dette på mail, ble dokumentene journalført i kommunens saksarkiv. Sluttavtalen ble som kjent vedtatt i Bystyret 25. april.

Noen innspill til pkt. 3.2.2 – Oppfølging av bekymringsmeldingen:

Verken mannen min eller jeg kjenner oss igjen i ordførers beskrivelse av at hun og jeg skal ha blitt enige om at jeg skulle få ro frem til årsskiftet, og at man deretter skulle se på hva som måtte gjøres for å få meg tilbake på jobb. Jf. det jeg har skrevet om dette tidligere i dette dokumentet. Tvert imot var det jeg – ikke ordfører – som mente at det burde være mulig å finne en løsning. Ordfører var av den oppfatning at når det er bråk i en ledergruppe- da må topplerer gå. «Sånn er det bare!»

Mht. inhabilitet i sykefraværsoppfølgingen: det var jeg som sørget for at kommunen ikke ble inhabil i denne delen av saken. Det var jo derfor jeg som jurist påpekte at HR ikke kunne være koblet på saken. Dette har jeg skrevet om tidligere.

Ordfører hevder at hun hadde «et par telefonsamtaler» med meg i perioden etter 7. desember. Faktum er at vi ikke snakket sammen fra 8. desember til 4. januar. Dette kan jeg dokumentere ved å fremlegge loggen på min telefon.

Som tidligere nevnt medfører det ikke riktighet at det ble fremsatt noe krav i Tønsberg 21. februar, som arbeidsutvalget skal ha opplevd som høye. Vi kom aldri så langt som til forhandlinger.

Helt til slutt merker meg at ordfører i et intervju i PD 2. januar i år uttalte at det er mulig at hun kunne ha gjort noe annerledes, men at hun ikke klarer å se hva det skulle ha vært ...

Jeg ber om at mine kommentarer i sin helhet vedlegges granskningsrapporten.

Med vennlig hilsen

Rose-Marie Christiansen

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrief 8. oktober til ordfører og konstituert rådmann. Oppstartsmøte ble holdt ordfører 22. oktober og med konstituert rådmann 24. oktober. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden 15. oktober til 20. desember.

For å undersøke problemstillingene har vi gjennomført intervjuer og gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon.

Vi har intervjuet:

- Ordfører
- Konstituert rådmann, tidligere kommunalsjef for miljø og byutvikling
- Kommunalsjef for oppvekst
- Kommunalsjef for helse og omsorg
- Konstituert kommunalsjef for organisasjon og utvikling tidligere HR-sjef
- Spesialrådgiver, tidligere rådmann
- Tidligere kommunalsjef for organisasjon og utvikling, ikke lenger ansatt i kommunen
- Varaordfører – medlem av arbeidsutvalget
- Bystyremedlem/representant fra opposisjonen – medlem av arbeidsutvalget
- Hovedverneombudet

Vi har kartlagt og gjennomgått dokumentasjon som er relevant for problemstillingene. Dette er:

- Reglement for delegering og innstilling i Porsgrunn kommune
- Rutiner for håndtering av moderate til alvorlige konflikter
- Retningslinjer for oppfølging etter trusler, trakassering og vold i Porsgrunn kommune
- Veileder for bruk av advarsel
- Prosedyre for korrigerende av ansatt – uønsket atferd
- Varslingsplakat
- Veileder til varslingsrutiner
- Prosedyre for oppfølging av sykemeldte

- Etiske retningslinjer
- Arbeidsavtale – rådmann 2021
- Arbeidsavtale – kommunedirektør 2024
- Referat fra møte mellom ordfører og kommunalsjefer 6. desember 2023 – gjengitt i rapporten etter avklaring med ordfører og kommuneadvokat
- Kommunalsjefenes bekymringsmelding – udatert
- Notat datert 7. april 2024 utarbeidet av tidligere rådmann som tilsvar til kommunens advokat
- Referat fra møte mellom ordfører og daværende rådmann 7. desember 2023 – ikke sendt/underskrevet – gjengitt i rapporten etter avklaring med ordfører og kommuneadvokat.
- Ordførers og kommunens advokats notat som ble lest opp i bystyret 22. januar 2024
- Bystyresakene 2/24, 4/24, 29/24, og 46/24
- Oppfølgingsplan for tidligere rådmann

I tillegg har vi hatt tilgang til epostkorrespondanse mellom ordfører og tidligere rådmann fra 6. desember til utgangen av april og dessuten til SMS-utveksling i samme periode. Vi har også hatt tilgang til noe SMS-utveksling mellom konstituert rådmann og tidligere rådmann.

Det er skrevet referat fra alle intervju som intervjuobjektene har verifisert. Vi har intervjuet personer som har vært involvert i saken fra ulike sider for dermed få belyst problemstillingene best mulig. Intervjuene er gjennomført nærmere ett år etter de hendelsene vi spør om, skjedde. Det gir en risiko for at intervjuobjektene husker feil, eller for at svarene de gir er påvirket av hvordan saken senere utviklet seg. Det er begrenset med skriftlig dokumentasjon i saken som er produsert samtidig med de aktuelle hendelsene. Vi har forsøkt i størst mulig grad å sammenholde informasjon gitt i intervju opp mot hverandre og mot tilgjengelige skriftlige kilder. Der hvor det er divergens, fremgår det av teksten.

Vi har sjekket med ordfører, konstituert rådmann, tidligere rådmann og tidligere kommunalsjef for organisasjon og utvikling at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt ordfører, konstituert rådmann og tidligere rådmann til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsene ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har også behandlet personopplysninger tilknyttet arbeidskonflikten mellom tidligere rådmann og Porsgrunn kommune. Vi har gjort tiltak for å begrense behandlingen personopplysninger i arbeidet med rapporten.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²⁶

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁷ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁶ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²⁷ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 4001 402