



Sakens gang		
Saksnummer	Utvalg	Møtedato
47/20	Kommunestyret	20.05.2020

Varslingssak mot tidligere rådmann og ordfører. Behandling av faktrapport fra Revisjon Midt-Norge

Saksprotokoll fra Kommunestyret den 20.05.2020

Ole Kristian Holand Tilleggsforslag fra Senterpartiet - nytt pkt 6:
Flere av de forhold som er varslet om i denne saken faller ikke under definisjonen kritikkverdige forhold.
Varslet med påstander er lagt ut offentlig av kontrollutvalget. Det er påpekt av revisjonen at dette burde ikke vært gjort.
Kommunestyret anmoder om at varslet blir uttatt offentlighet og tatt bort fra kontrollutvalgets hjemmeside.

Votering:

1. votering: Innstilling enstemmig vedtatt.
2. votering: Tilleggsforslag fra Senterpartiet enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Kommunestyret vil beklage overfor alle ansatte i Leka kommune at behandlingen av varslingsaken har tatt urimelig lang tid og påført arbeidsmiljø og enkeltansatte store belastninger
2. Kommunestyret forutsetter at det raskt igangsettes en utviklingsprosess med fokus på å bedre arbeidsmiljøet, bygge bro over motsetninger og fremme en organisasjonskultur preget av vilje og evne til samarbeide. Om nødvendig bør det innhentes kvalifisert profesjonell bistand i dette arbeidet.
3. Formell organisering og praktisering av samarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden gjennomgås med spesiell vekt på å etablere mekanismer som avdekker arbeidsmiljøproblem og konflikter på et tidlig stadium. Kommunestyret forutsetter at arbeidstakersiden er representert i omstillinger og utviklingsarbeid i samsvar med gjeldende lover og inngåtte avtaler.
4. Kommunedirektøren bes kartlegge om det finnes behov for ytterligere opplæringstiltak knyttet til f.eks. saksbehandling, arbeidsgivers styringsrett og sentrale lover som kommuneloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven m.m.
5. Arbeidstilsynet og kontrollutvalget orienteres om dette vedtaket og tilsendes sakens dokumenter inklusive faktrapporten. Varslingsaken lukkes når dette er klarert med arbeidstilsynet.
6. Flere av de forhold som er varslet om i denne saken faller ikke under definisjonen kritikkverdige forhold.
Varslet med påstander er lagt ut offentlig av ontrrollutvalget. Det er påpekt av revisjonen at dette burde ikke vært gjort.
Kommunestyret anmoder om at varslet blir uttatt offentlighet og tatt bort fra kontrollutvalgets hjemmeside.

Forslag til vedtak

1. Kommunestyret vil beklage overfor alle ansatte i Leka kommune at behandlingen av varslingssaken har tatt urimelig lang tid og påført arbeidsmiljø og enkeltansatte store belastninger.
2. Kommunestyret forutsetter at det raskt igangsettes en utviklingsprosess med fokus på å bedre arbeidsmiljøet, bygge bro over motsetninger og fremme en organisasjonskultur preget av vilje og evne til samarbeide. Om nødvendig bør det innhentes kvalifisert profesjonell bistand i dette arbeidet.
3. Formell organisering og praktisering av samarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden gjennomgås med spesiell vekt på å etablere mekanismer som avdekker arbeidsmiljøproblem og konflikter på et tidlig stadium. Kommunestyret forutsetter at arbeidstakersiden er representert i omstillings og utviklingsarbeid i samsvar med gjeldende lover og inngåtte avtaler.
4. Kommunedirektøren bes kartlegge om det finnes behov for ytterligere opplæringstiltak knyttet til f.eks. saksbehandling, arbeidsgivers styringsrett og sentrale lover som kommuneloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven m.m.
5. Arbeidstilsynet og kontrollutvalget orienteres om dette vedtaket og tilsendes sakens dokumenter inklusive faktarapporten. Varslingssaken lukkes når dette er klarert med arbeidstilsynet.

Bakgrunn for saken

Varslingssaken startet i oktober 2018 med at hovedverneombudet oversendte et varsel til sekretæren for kontrollutvalget på vegne av 7 arbeidstakere. Varselet rettet seg mot daværende rådmann og ordfører. Disse benevnes i resten av denne saksframstillingen som ordfører og rådmann og må ikke forveksles med nåværende ordfører og rådmann som denne saken ikke omhandler. I løpet av de nesten 20 måneder som siden er gått, har varslingssaken satt sitt sterke preg på Leka kommune, både politisk, blant ansatte og blant innbyggerne i kommunen. Det har vært mange oppslag i media med påfølgende leserinnlegg og sterkt engasjement, også i sosiale medier. Varslingssaken ble også et element i kommunevalgkampen i 2019.

Mye tyder på at det lange tidsforløpet for denne varslingssaken har medvirket til at konfliktlinjer er forsterket og arbeidsmiljøet er forverret. Årsakene til at behandlingen av varslingssaken har tatt lang tid er sammensatte, der både saksbehandlingsfeil, manglende kontradiksjon, og Coronavirus har vært medvirkende.

Tiden er nå i høy grad inne til at Leka kommunes politiske og administrative ressurser fullt ut konsentreres om den samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon som er kommunens hovedoppgaver. Den faktarapporten som ble bestilt fra Revisjon Midt-Norge i juli 2019 ble mottatt av setterrådmannen 10.5.2020 og legges med dette fram for kommunestyret til behandling.

Faktarapporten er i sin helhet unntatt offentlighet i medhold av offentlighetslovens §13, jfr. forvaltningslovens §13 første ledd. Begrunnelsen for dette er at rapporten inneholder personsensitiv informasjon i så stor grad at det ikke gir mening å sladde deler av rapporten. Den fulle rapport sendes kommunestyrets møtende representanter som vedlegg til denne saksutredningen.

Saksgang i varslingssaken med kommentarer fra setterrådmannen

Kommunen mottok som nevnt ovenfor en varsling datert 1.10.2018 som ble oversendt via e-post til kontrollutvalget i Leka kommune fra hovedverneombudet. Hjemmelen for varselet var kommunens rutiner for intern varsling pkt. 1D og arbeidsmiljølovens § 2-1A. Varselet var i hovedsak rettet mot rådmannens lederutøvelse, men omfattet også forhold som gjelder ordføreren. Varselet er gjengitt i sin helhet i den vedlagte faktarapporten

Detaljert dokumentasjon av varslene fra de 7 varslene ble oversendt fra hovedverneombudet til kontrollutvalgets sekretariat den 8.10.2018.

Kontrollutvalget behandlet varslene 15.10.2018 og oversendte saken til ordføreren med forslag om å følge opp varslingen og hente inn ekstern bistand, samt at frist for levering av rapport fra ekstern rådgiver burde settes til 15.01.2019.

Allerede ved mottak av saken fra kontrollutvalget burde både ordfører og rådmann ha foretatt en vurdering av sin egen habilitet. Habilitetskravene framgår av forvaltningslovens § 6 hvor det i første ledd bl.a. framgår at en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv er part i saken. At tidligere rådmann og ordfører, altså de to som det ble varslet mot, er part i saken er helt klart. Hadde man allerede på dette tidspunkt tatt forvaltningslovens bestemmelser om habilitet til etterretning og sørget for oppnevning av setteordfører og setterrådmann hadde man sannsynligvis spart bortimot 8 måneders saksbehandlingstid. Hvorvidt det i dette tilfellet forelå et varsel etter varslingsregelverket ble tidlig bestridt av ordfører/rådmann.

Informasjon om hva som egentlig skjedde, og om hvilke kontakter som ble tatt av hvem, under de tidlige faser av sakens behandling i kommunen, er vanskelig tilgjengelig, og bare i liten grad dokumentert i kommunens arkiv. Det er på det rene at det har vært flere kontakter mellom ordfører og KS advokatene.

I oppklarende e-post fra områdedirektør/advokat hos KS-advokatene til nåværende ordfører datert 14.11.2019 framgår følgende:

1. *Det er ikke korrekt at advokatene her har gitt råd om at rådmannen ikke er inhabil. Det foreligger skriftlig dokumentasjon på dette, og Arbeidstilsynet har konkludert med det samme.*
2. *Det er ikke gitt råd om at «varslet» ikke omfattes av varslingsreglene.*
3. *Det er gitt råd om at kommunen må innhente bistand for en fakta-gjennomgang. Det er med andre ord ikke gitt råd om å innhente den rapporten kommunen mottok fra Senter for ledelse.*

Det er også på det rene at advokatfirmaet Haugland og Lysø har gitt en uttalelse datert 5.11.2018 etter oppdrag fra kommunen. Advokat Lysø sin konklusjon er klar:

«Etter dette konkluderes det med at det foreligger et varsel, som er inngitt på en forsvarlig måte og dermed bør behandles i tråd med regelverket for behandling av varsler herunder de reglene, som følger av kommunens interne rutiner for varsling.»

Det forelå altså allerede i begynnelsen av november 2018 en juridisk vurdering som konkluderte med at varselet rettet mot rådmann og ordfører var «forsvarlig». Det er ikke funnet informasjon om at denne informasjonen ble videreformidlet til formannskap eller kommunestyre.

Rapporten «Organisasjonsanalyse og vurdering av tiltak» ble utarbeidet av Senter for Ledelse og datert 31.01.2019. Ansvarlige for rapporten er psykologene Stein Jonny Valstad og Ingrid Wibe. Rapporten er unntatt offentlighet. Den karakteriseres av forfatterne som et forprosjekt som bør følges opp av et mer omfattende utviklingsprosjekt. Rapporten konkluderer likevel med at varselet kan lukkes med utgangspunkt i intervjuer og vurderinger som gjøres i rapporten. Etter gjennomgang av rapporten er dette etter setterrådmannens oppfatning, en forhastet konklusjon, noe som også understøttes i arbeidstilsynets tilsynsrapport (se nedenfor).

I tillegg til varselet som ble sendt kontrollutvalget, sendte hovedverneombudet også varselet direkte til arbeidstilsynet. Tilsynet sendte, med utgangspunkt i dette, brev til kommunen datert 15.11.2018 med krav om flere opplysninger. Rådmannen svarte i brev av 3.12.2018. Arbeidstilsynet var ikke tilfreds med svaret og ga uttrykk for at de ikke hadde mottatt den informasjon de etterspurte. Arbeidstilsynet varslet derfor tilsyn. Tilsynet ble avholdt 30.01.2019. Rådmannen var ikke til stede under tilsynet.

Arbeidstilsynet oversendte med utgangspunkt i tilsynet en tilsynsrapport som inneholdt flere pålegg med frister i brev av 15.3.2019. Fristene ble ikke overholdt og det ble søkt om utsettelse, som ble innvilget. De påleggene som vedrører rutiner og opplæring er nå lukket, noe som er bekreftet av arbeidstilsynet. Fortsatt gjenstår det å lukke varslingssaken. Setterrådmannen har hatt telefonisk kontakt med arbeidstilsynets saksbehandler og orientert om årsakene til forsinkelser og utsettelse.

Arbeidstilsynet forventer at kommunen sørger for framdrift i saken og at tillitsvalgte/vernetjenesten skal involveres tett i det videre arbeide med å forbedre arbeidsmiljøet og løse de konflikter som eksisterer. Arbeidstilsynet må orienteres raskt etter at kommunestyret har behandlet denne saken. Etter avtale med saksbehandler er fristen for slik tilbakemelding nå satt til 1.6.2020.

Ca. 8 måneder etter at varselet ble innlevert, meddelte ordføreren at han anså seg som inhabil. Etter at setterrådmann ble engasjert, har saken i praksis vært håndtert slik at både rådmann og ordfører har vært ansett som inhabile og har ikke deltatt i behandlingen av varslingssaken.

I forbindelse med behandlingen av varslingssaken ble det også fremmet flere krav om lovlighetskontroll etter daværende kommunelovs §59 (nå kommunelovens kap. 27). Det vises her spesielt til sak 1/19. Saken gjaldt bl.a. ordfører og rådmanns habilitet ved behandling av engasjement og oppfølging av oppdrag tildelt Senter for Ledelse. Saken ble muntlig svart ut av ordfører under henvisning til at saken ville bli indirekte svart på gjennom pålegg fra arbeidstilsynet.

Fylkesmannen har i brev til Leka kommune datert 18.9.2019 uttalt:

«Fylkesmannen bemerker at verken ordfører eller flertallet i en kommune, kan la være å ta stilling til krav om lovlighetskontroll eller la være å oversende slike til Fylkesmannen for behandling etter kommunelovens § 59, i de tilfellene den tidligere avgjørelsen opprettholdes.

Det organ som får seg forelagt et krav om lovlighetskontroll er pliktig til å behandle og ta stilling til dette etter reglene i kommuneloven § 59. Å vise muntlig til indirekte besvarelser er ikke tilstrekkelig».

Oppsummeringsvis vil setterrådmannen påpeke at det, som omtalt ovenfor, er gjort flere alvorlige saksbehandlingsfeil i de tidlige faser av behandlingen av varslingssaken. Disse feilene har bidratt til å forsinke framdriften av varslingssaken og ført til skjerpning av konfliktlinjene og store belastninger på arbeidsmiljøet over tid.

Kommunestyret vedtok i møte 23.05.2019, sak 25/19, å oppnevne setterrådmann for å håndtere varslingssaken. Kontrakt med setterrådmann ble inngått 11.06.2019.

Det ble avholdt separate orienteringsmøter bl.a. om den videre framdrift mellom setterrådmann og kontrollutvalgets leder, hovedtillitsvalgt, ordfører, rådmann, personalsekretær og formannskapet den 17.06.2019.

Revisjon Midt-Norge SA, som er kommunens revisor, ble bedt om å gjennomføre en faktaundersøkelse slik arbeidstilsynet hadde krevd. Oppdraget er beskrevet i oppdragsavtale og prosjektplan for vurdering av varsel datert juli 2019. Utkast til kontrakt, prosjektplan og uavhengighetserklæring for oppdragsansvarlig ble mottatt av setterrådmann 05.08.2019, og deretter godkjent av formannskapet.

Arbeidet med faktarapporten har skjedd i regi av, og styrt av Revisjon Midt-Norge. Setterrådmannen har ikke deltatt i, eller vært orientert om innholdet i intervju, andre undersøkelser eller de faglige vurderingene underveis i dette arbeidet, med unntak av de tilfellene der det har vært nødvendig å be om opplysninger for å kunne rapportere til oppdragsgiver om framdrift og etter hvert forsinkelser i arbeidet med faktarapporten.

Fristen for levering av rapport fra Revisjon Midt-Norge SA ble satt til 31.12.2019. Fristen ble betydelig overskredet fordi det viste seg vanskelig for revisjonen å få rådmannens bidrag til kontradiksjon i november 2019 slik det var planlagt.

Rådmannens kontradiksjon ble først levert skriftlig til revisor 13.3.2020. Det viste seg med bakgrunn i denne at det ble nødvendig å gjøre noen supplerende undersøkelser/intervjuer. Omtrent samtidig kom restriksjonene som følge av Coronaviruset, noe som reduserte saksbehandlerkapasiteten hos Revisjon Midt-Norge og vanskeliggjorde ordinær møtevirksomhet. Kommunestyret vedtok i møte 4.3.2020 å iverksette en etterlønsavtale som var en del av rådmannens arbeidsavtale med Leka kommune, slik at hun fratradte sin stilling mot en etterlønn på 6 måneder etter fratreden.

Tre medlemmer av kommunestyret krevde lovlighetskontroll av vedtaket. Samtidig påklaget rådmannens advokat vedtaket med hjemmel i forvaltningslovens § 28.

Ved brev av 28.4.2020 har fylkesmannen avvist både krav om lovlighetskontroll og klagen etter forvaltningsloven. Brevet fra fylkesmannen er ellers unntatt offentlighet.

Det hører også med til historien at Leka kommunestyre har tilsatt ny kommunedirektør som har tiltrådt og etter all sannsynlighet må betraktes som habil i oppfølging av vedtak i varslingssaken.

Faktarapporten fra Revisjon Midt-Norge SA

Faktarapporten er, som beskrevet innledningsvis, unntatt offentlighet i sin helhet. Rapporten er vedlagt denne saksutredningen, og er en del av beslutningsgrunnlaget. Det vises til rapporten og revisors kommentarer og oppsummeringer i denne. Rapporten blir ikke gjennomgått og kommentert i detalj av setterrådmannen, men ligger til grunn for saksframstilling og forslag til vedtak i saken.

Faktarapporten inneholder 9 kapitler og 3 vedlegg:

1. Innledning
2. Levering av varselet og etterfølgende prosess
3. Varsel mot rådmannen
4. Varsel mot ordfører
5. Påstand om gjengjeldelse
6. Arbeidsmiljøet ved Lekatun
7. Politikk og administrasjon
8. Forslag til løsning (fra noen av intervjuobjektene) Innholdet i parantes tilføyd av setterrådmannen.
9. Oppsummering

Vedlegg 1 Metode

Vedlegg 2 Leka kommunes varslingsrutine

Vedlegg 3 Varsel av 01.10. 2018

Strukturen i rapporten er i hovedsak slik at først presenteres varslernes påstander og øvrig informasjon. Deretter følger kommentarer fra de det er varslet mot og avslutningsvis revisors oppsummering. Helt innledningsvis i rapporten finner man et kort sammendrag. Det presiseres i sammendraget at revisor har valgt å ikke gi anbefalinger i rapporten. Dette betyr altså at revisor ikke presenterer noen løsningsforslag, men begrenser seg til å presentere og vurdere sine funn.

Setterrådmannens kommentarer til noen viktige tema

Etter Arbeidsmiljølovens §2A-1 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og har etter samme lovs §2A-2 krav på vern mot gjengjeldelse. Avgrensningen av hva som kan karakteriseres som «kritikkverdige forhold» etter loven kan være vanskelig. I de endringer og presiseringer i AML som ble innført fra 1.1.2020 er uforsvarlig arbeidsmiljø og myndighetsmisbruk eksplisitt omtalt som kritikkverdige forhold som faller inn under loven (§2A-1 andre ledd).

Flere av de forhold det er varslet om i denne saken faller neppe under definisjonen kritikkverdige forhold i arbeidsmiljølovens §2A-1. Revisor har i rapporten likevel valgt å gjennomgå og kommentere alle de varslene som er innkommet, uansett om disse ligger utenfor rammen for kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven eller ikke.

Setterrådmannen er enig i denne vurderingen. Det er nå viktig at kommunestyret kvitterer ut varslene som foreligger, uansett om de ligger innenfor rammen «kritikkverdige forhold» etter arbeidsmiljølovens §2A-1 eller ikke, og at det besluttes hvilke oppfølgingstiltak som skal iverksettes.

For ettertiden er det også viktig at kommunens ledelse understreker at det skal være trygt å varsle i Leka kommune uansett tema, at varsling behandles profesjonelt og at gjengjeldelse ikke finner sted. Det er avdekket alvorlige saksbehandlings- og vurderingsfeil i tidlige faser av behandlingen av varslene. Dette dreier seg om manglende habilitetsvurderinger, avvising av at det foreligger forsvarlig varsel etter loven og feil behandling av krav om lovlighetskontroll. Dette har i sum ført til at behandlingen av saken har trukket ut i tid, og at mange ansatte har opplevd et dårlig arbeidsmiljø over altfor lang tid. Kommunestyret bør beklage dette overfor alle ansatte i kommunen.

Kommunestyret må påse at rollefordelingen mellom politisk og administrativ ledelse fungerer i samsvar med kommunelovens bestemmelser og inngåtte arbeidsavtaler og delegasjonsbestemmelser. Ordførerens myndighet og oppgaver er beskrevet i kommunelovens § 6-1 og er i grove trekk avgrenset til å lede møtene i formannskap og kommunestyre, være kommunens rettslige representant og fatte vedtak i en del ikke prinsipielle saker.

Kommunedirektørens (tidligere rådmannens) ansvar og oppgaver er beskrevet i kommunelovens § 13-1. Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Kommunedirektøren leder kommunens administrasjon og har personalansvar. Dette innebærer at det er kommunedirektøren som etter loven er den ansvarlige for å sørge for et godt og trygt arbeidsmiljø.

Det er viktig at det er et godt samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør, men man må da være tydelig på at rollene ikke blandes og ansvaret ikke pulveriseres. Det er spesielt viktig at politisk ledelse ikke bidrar til konflikt gjennom å blande seg bort i personalledelsen.

Av revisjonsrapporten framgår at rådmannen ikke har håndtert personalmessige- og faglige konflikter med varslerguppen godt nok, og at ordførerens involvering i personalforvaltningen ikke har bidratt til å redusere eller løse konflikten med varslerne.

Rådmannen har ansvaret for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Noe av konfliktbildet er knyttet til at rådmannen krever endringer eller selv endrer saksframstillinger og forslag til vedtak før disse går til politisk behandling. Noen av påstandene går på at dette kan skje uten at saksbehandler blir varslet eller tatt med på råd.

Det er rådmannen selv som er tildelt myndigheten til å påse at saken er forsvarlig utredet, og rådmannen har derfor rett til å kreve endring av, eller selv endre saksframstilling eller forslag til vedtak. Det er nødvendig å arbeide videre med forståelsen av at dette inngår i begrepet arbeidsgivers styringsrett, samtidig som det klargjøres hvordan framgangsmåten skal være når rådmannen vil endre et forslag fra saksbehandler. I sin ytterste konsekvens er det mulig at rådmannen krever så store endringer at saksbehandler ikke lenger føler hun/han kan underskrive saken som saksbehandler. Det må arbeides videre med å utarbeide noen enkle rutiner og retningslinjer samt å skape felles forståelse for hvordan slike saker skal håndteres.

Det foreligger et pålegg fra arbeidstilsynet etter tilsyn 30.1.2019 som ennå ikke er lukket. Pålegget framgår av brev fra arbeidstilsynet datert 15.3.2019. Arbeidstilsynet har flere ganger, etter søknad, utsatt svarfristen. Flere deler av tilsynets krav er oppfylt, men en endelig lukking av saken har ikke skjedd. Det viktigste gjenstående punkt er at det kreves involvering fra arbeidstakere og hovedverneombud i den videre håndtering og oppfølging av varslingsaken.

Det er grunn til å se nærmere på hvordan samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden er formelt organisert og praktiseres i Leka kommune. Følgende stikkord nevnes:
Organisering og praktisering av vernearbeidet herunder funksjon og formell organisering av AMU og gjennomføring av vernerunder.

Status på samarbeide med arbeidstakerorganisasjonene. Administrasjonsutvalgets oppgaver og fungering. Regelmessige møter mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte
Gjennomgang av eksisterende rutiner, herunder harmonisering av lokal varslingsrutine med revidert arbeidsmiljølov som trådte i kraft 1.1.2020.