



Forvaltningsrevisjon

HR-kontoret

Bodø kommune

November 2020

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold i Salten- regionen i Nordland fylke.

Salten kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Vi har 3 forvaltningsrevisorer med følgende profesjoner: Mailen Evjen - statsviter, Kai Andre Blix - siviløkonom og Bjørn Vegard Gamst - jurist, alle med bred erfaringsbakgrunn fra både offentlig- og privat virksomhet.

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens §23-3. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK001).

Kontrollutvalget i Bodø kommune vedtok i møte 15.10.2020 sak 43/20 å gjennomføre en denne forvaltningsrevisjonen på HR-kontoret i Bodø kommune. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Bjørn Vegard Gamst.

Bodø, den 18.11.2020.



Ansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	8
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING OG BAKGRUNN	8
1.2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	8
1.2.1 Problemstilling	8
1.2.2 Revisjonskriterier.....	9
1.3 METODE OG AVGRENSNING	10
2 UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER OG FAKTA	12
2.1 FAKTADEL	14
3 REVISORS VURDERING	28
3.1 KONKLUSJON OG ANBEFALING	37
3.1.1 Konklusjon	37
3.1.2 Anbefalinger.....	39
4 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR	41
4.1 BEMERKNINGER TIL KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR	41
5 LITTERATUR OG KILDEREFERANSER	41
6 VEDLEGG	50

VEDLEGG 1. HØRINGSSVAR FRA KOMMUNEDIREKTØREN.....	50
VEDLEGG 2. UTLEDNING TIL REVISJONSKRITERIER	71

SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet gjennomført undersøkelser rundt en rekke forhold ved Administrasjonsavdelingen (HR-kontoret) i Bodø kommune.

Formålet med prosjektet har vært å finne ut om HR-kontoret i Bodø kommune ivaretar sine oppgaver i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju og samtaler med en rekke personer ved HR-kontoret og i organisasjonen.

Undersøkelsen er avgrenset på bakgrunn av funn som ble gjort ved faktaundersøkelsen som ble bestilt av kontrollutvalget forut for bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen.

Problemstillingene er satt opp på bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget og er basert på retningslinjer som gjelder på de områdene som er undersøkt.

Problemstillinger og konklusjon:

1. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende retningslinjer?

Revisor finner at det er redegjort for at HR-sjefen ikke har ført nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i kommunen.

HR-sjefen har ikke sørget for at kommunen har formelle rutiner for å ivareta habiliteten i varslingssaker dersom det varsles på Rådmannsnivå i kommunen.

Med saksbehandlingstid på opp imot ett år og over et år på minst fire saker kan HR-sjefen ikke sies å ivareta at saksbehandlingstiden overholdes i varslingssakene.

Det forekommer gjentatte ganger at ledere i Bodø kommune og HR-kontoret ikke tar imot muntlige og skriftlige varsel slik Varslingsrutinen krever.

I faktadelen viser vi til forhold som kan oppfattes som en reaksjon på at det er varslet. HR-sjefen kan dermed ikke sies å ivareta at at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

I faktadelen viser vi til utfordringer med å ivareta habilitet i saksbehandlingen av varslingsaker og stillingsendringer. Habilitetsreglene kan dermed ikke sies å være tilstrekkelig oppfulgt.

Konklusjon:

Bodø kommunes HR-kontor følger i liten grad opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende retningslinjer.

2. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp kravet til drøfting ved endring av stilling og arbeidsoppgaver?

Revisor har her undersøkt kravet til drøfting og funnet at dette ikke kan dokumenteres i mer enn en av ni saker.

Konklusjon:

Kravet til drøfting ved endring av stilling og arbeidsoppgaver er i liten grad fulgt opp av Bodø Kommunes HR-kontor.

3. Har Bodø kommune fulgt opp kontrakten med Stamina Helse¹ i henhold til kontrakten og andre gjeldende retningslinjer?

Det har forekommet bestillinger utenfor kontrakt i Stamina-saken, det har nylig vært planlagt nye bestillinger utenfor kontrakt, men disse ble stoppet. Bestillinger utenfor kontrakt vil bryte med bestemmelsene i kontrakten og skal dermed ikke forekomme. HR-sjefen har utfordringer med å følge opp at kjøp utenfor kontrakt skal føre til ny anbudskonkurranse.

På bakgrunn av alle feil som ble gjort de første årene i kontraktsoppfølgingen burde HR-sjefen sørget for at vedkommende som ble satt til denne oppfølgingen hadde kompetanse og mulighet til å følge opp kontrakten på en forsvarlig måte.

Konklusjon: Kontrakten med Stamina Helse er liten grad fulgt opp i henhold til kontrakten og andre gjeldende retningslinjer.

¹ Stamina Helse er virksomheten som leverer lovpålagt bedriftshelsetjeneste (BHT) til Bodø kommune.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling og bakgrunn

På Kontrollutvalgets møte 25.08.20, i sak 36/20 ble det bestilt en faktaundersøkelse for å etablere en forståelse rundt diverse forhold ved HR- kontoret² i Bodø.

Det ble på bakgrunn av denne undersøkelsen levert et notat til Kontrollutvalgets møte den 15.10.2020. På oppfordring fra kontrollutvalget leverte revisor i samme møte en plan for forvaltningsrevisjon på bakgrunn av undersøkelsen. Forvaltningsrevisjon på bakgrunn av denne planen ble bestilt i samme møte i sak 43/20.

Formålet med prosjektet er å finne ut om HR - kontoret i Bodø kommune ivaretar sine oppgaver i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

1.2.1 Problemstillinger

Vi har på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling satt opp følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende retningslinjer?

² HR står for Human Resources - menneskelige ressurser.

2. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp kravet til drøfting ved endring av stilling og arbeidsoppgaver?
3. Har Bodø kommune fulgt opp kontrakten med Stamina Helse³ i henhold til kontrakten og ande gjeldende retningslinjer?

Revisor har justert alle problemstillingene for å bedre kunne oppfylle kontrollutvalgets mål med undersøkelsen. Dette vil ikke innebære en vesentlig endring i rapportens vurderingstema i forhold til det som var forespeilet kontrollutvalget ved bestilling.

1.2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som den reviderte enhet i kommunen skal vurderes opp imot. Revisjonskriteriene danner grunnlaget revisjonen trenger for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det området som skal revideres.

Kriteriene er hentet fra

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven
- Forvaltningsloven
- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlig anskaffelse

³ Stamina Helse er virksomheten som leverer lovpålagt bedriftshelsetjeneste (BHT) til Bodø kommune.

- Kommunens egne retningslinjer og kontrakter
- Hovedtariffavtalen for kommunene
- Veiledning til regelverket om offentlige anskaffelser

1.3 Metode og avgrensning

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Ettersom RSK 001 nylig er revidert vil dette få noen følger for denne undersøkelsen.

Ettersom forvaltningsrevisjonen ble bestilt på møte i kontrollutvalget 15.10.2020 er det den nye RSK 001 som legges til grunn for utarbeidelsen av revisjonsrapporten. Orienteringen om faktaundersøkelsen ble sendt Rådmannen før 30.09.2020. For denne delen er det dermed den gamle standarden som anvendes.

Rådmannen ble ved oppstartsbrevet 27.10.2020 informert om kontrollutvalgets bestilling og at forvaltningsrevisjonsrapporten vil bygge på den allerede gjennomførte faktaundersøkelsen supplert med eventuelle nye fakta. Oppstartsmøte er ikke gjennomført ettersom vi allerede hadde opprettet kontakt med de vi trengte kontakt med i kommunen for å få gjennomført dette prosjektet.

Etter at rapportutkastet ble oversendt Rådmannen ble det gjort små presiseringer i kriteriene, fakta og endringer av visse formuleringer i rapporten for å bedre språket. Vi har også gjort noen endringer i layout mens rapporten har vært til høring.

Alle fakta som brukes i rapporten er enten hentet fra skriftlig materiale som revisor har fått seg forelagt eller gjennom muntlig overleverte fakta som er verifisert av kilden.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

1. Assisterende Rådmann
2. Tidligere HR-sjef
3. Konstituert HR-sjef
4. Hovedverneombudet

Det er også gjennomført samtaler med:

1. Hovedtillitsvalgt Unio
2. HMS-rådgiver, varsler i Stamina-saken

I undersøkelsen er det gått igjennom store mengder dokumenter som er innhentet fra HR-kontoret.

Ved undersøkelsen har vi gjennomgått dokumenter som er innhentet på bakgrunn av vårt oppdrag fra kontrollutvalget. Funnene som er gjort er tilfeldige på bakgrunn av de dokumentene vi har undersøkt.

Revisor legger til grunn at de fakta som er innsamlet gir tilstrekkelig grunnlag for å svare på problemstillingene.

2 Utledede revisjonskriterier og fakta

I dette kapitlet har vi satt opp de utledede revisjonskriteriene som utgjør grunnlaget for å vurdere HR-kontoret i Bodø kommune sin praksis på området. Vi har deretter presentert fakta som gir grunnlag for å svare på om Bodø kommune oppfyller revisjonskriteriene. I kapittel 3 vil vi komme med vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

2.1 revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriteriene danner grunnlaget revisjonen trenger for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det området som skal revideres. Utledningen til revisjonskriteriene ligger som vedlegg 2 til rapporten.

På bakgrunn av faktaundersøkelsen og de autoritative retningslinjene som finnes på de aktuelle saksområdene har vi satt opp følgende revisjonskriterier.

1. *Rådmannen skal føre nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i Bodø kommune.*
2. *Rådmannen bør sørge for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet i varslingssakene på alle nivåer i organisasjonen.*
3. *Rådmannen skal føre kontroll med at saksbehandlingsfristen overholdes i alle kommunens varslings saker.*
4. *Alle ledere i Bodø kommune skal ta imot muntlige og skriftlige varsel i henhold til Varslingsrutinen og sørge for at sak opprettes i Elements.*
5. *Rådmannen skal føre kontroll med at varsler ikke blir utsatt for ugunstig behandling som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.*
6. *Rådmannen skal føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder ved HR-kontoret.*
7. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres på hovedsammenslutningsnivå før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*
8. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres med stedstillitsvalgte før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*
9. *Rådmannen skal føre kontroll med at kjøp utenfor den inngåtte kontrakten med Stamina Helse fører til ny konkurranse.*
10. *Rådmannen skal føre kontroll med at kontraktsoppfølgingen i kontrakten med Stamina Helse ivaretas av en medarbeider med nødvendig kompetanse.*

2.2 faktadel

Nedenfor har vi satt opp kriteriene først og de faktaene som er innhentet til kriteriene nedenfor kriteriene. Av hensyn til framstillingen av fakta og at fakta til forskjellige kriterier henger sammen i de samme saksbeskrivelsene vil det også forekomme fakta til kriteriene andre plasser i faktadelen av rapporten. Hovedmengden av fakta er imidlertid plassert under kriteriet.

Ansvar for varsling i Bodø kommune er slik vi forstår av delegasjonsreglementet til Bodø kommune delegert fra Rådmannen til HR-sjefen. Utgangspunktet er derfor at HR-sjef er ansvarlig overfor Rådmannen til å følge opp dette området i henhold til lovgivningen på området. Både Assisterende Rådmann, tidligere HR-sjef og konstituert HR-sjef har gitt uttrykk overfor revisor om at de kjenner til dette.

Det ble i regi av HR-kontoret utarbeidet en ny Varslingsrutine i 2018 (Varslingsrutinen). Denne ble revidert etter lovendringer i 2019 og vedtatt i kommunestyret i mai 2020. Rutinen inneholder bestemmelser om hvem som kan varsle, hva som er varsling, hvilket vern varslere har krav på, behandlingstid, habilitetsregler og saksbehandlingsregler mm. Hovedverneombudet svarte på spørsmål fra revisor om Varslingsrutinen: *Rutinen er grei nok den, men den må følges opp, og det er det nok større utfordringer med.*

Kriterie:

1. *Rådmannen skal føre nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i Bodø kommune?*

Revisor er ikke gjort kjent med at det finnes egne rutiner for kontroll og oppfølging av varslingsaker.

Assisterende Rådmann har etter sin forklaring ikke har bedt om å få rapporter om restanse på varslingssakene. Videre har Assisterende Rådmann fortalt at det er HR-sjefen som skal følge opp varslingssakene. Assisterende Rådmann har spurt hvor mange varslingsaker HR har, men har ikke spurt om behandlingstid og utfordringer med saker. Assisterende Rådmann gir også uttrykk for at Assisterende Rådmann ikke har hatt oversikt over hvor lenge varslingssakene kan ha blitt liggende. Assisterende Rådmann sa videre at det også av og til er vanskelig å fastslå når et varsel har kommet inn. Hvis det har kommet inn utenfor Kvalitetslosen⁴ er dette veldig avhengig av hvordan varselet ble mottatt og hva som er notert.

Tidligere HR-sjef har fortalt at hun ikke fikk rapporter med oversikt over varslingssakene og at hun heller ikke ba om det. Videre fortalte tidligere HR-sjef at HR-avdelingen ikke skulle saksbehandle varslene og at Juristene fra HR var med på denne behandlingen, men de rapporterte ikke til HR-sjefen. Tidligere HR-sjef sa også at det var mange forhold ved behandling av varslingssakene som kunne ta tid, og det var sjelden at dette kunne lastes HR.

På spørsmål om hvordan HR-følger opp varsel som kommer utenfor Kvalitetslosen sier Konstituert HR-sjef at de skal registreres på Elements⁵ og at de dermed får en oversikt over dem der.

⁴ Kvalitetslosen er Bodø kommune sitt kvalitetssystem som er levert av Compilo AS.

⁵ Saksbehandlingssystemet HR-kontoret anvender.

Kriterie:

- 2. Rådmannen bør sørge for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet i varslings sakene på alle nivåer i organisasjonen.*

Etter Varslingsrutinen skal varslings sakene behandles av nærmeste habile leder. Både Assisterende Rådmann, Konstituert HR-sjef og tidligere HR-sjef har fortalt om og forklart seg om dette systemet. Alle har også svart at Varslingsrutinen mangler beskrivelse av hvem som skal behandle saken dersom det varsles på Rådmannen. De har alle gitt uttrykk for at det finnes forskjellige løsninger for dette, men at det ikke er besluttet en fast rutine for dette.

Kriterie:

- 3. Rådmannen skal føre kontroll med at saksbehandlingsfristen overholdes i alle kommunens varslings saker.*

I Varslingsrutinen fremgår det som en frist for behandling at saken skal behandles innen rimelig tid.

Konstituert HR-sjef har informert revisor om at deres oversikt over varslings saker teller 24 saker siden 2015. Revisor har sett på flere varslings saker både i HR kontoret og i resten av Bodø kommune.

Hovedverneombudet forteller at de kjenner til at det forekommer flere varslings saker som er over ett år gamle. Revisor har fått dokumentert fire varslings saker som er over et år gamle. Dette er medregnet saken nedenfor som fikk konklusjon nesten ett år etter at den først var meldt til arbeidsgiver.

Kriterie:

4. *Alle ledere i Bodø kommune skal ta imot muntlige og skriftlige varsel i henhold til Varslingsrutinen og sørge for at sak opprettes i Elements.*

Alle de fire varslingssakene som ble nevnt ovenfor ble i første omgang påvarslet utenfor Kvalitetslosen. De har ikke blitt registrert i Elements⁶ slik de skulle etter rutinen, av leder som mottok varselet, og har dermed ikke framgått av den eventuelle oversikten som Konstituert HR-sjef mener å ha i Elements.

Hovedverneombudet var etter sin forklaring med på å levere et varsel i en sak til Assisterende Rådmann sammen med en varsler. Varsler innkalte Assisterende Rådmann til møte sammen med Hovedverneombudet. Varsler la fram en sak hvor varsler og Hovedverneombudet i god tro meldte om et mislighold av kontrakten med Stamina Helse på over 1,5 millioner kr (Stamina-saken). Både hovedverneombud og varsler har forklart at møtet ble avholdt på et møterom i Moloveien. Revisor har fått dokumentert innkallingen til møtet vedlagt en powerpointpresentasjon som ble gjennomgått for assisterende Rådmann på møtet.

Assisterende Rådmann har på direkte spørsmål om dette benektet at det har vært avholdt et møte om Stamina-saken. Assisterende Rådmann mener det kan ha vært snakket om dette over bordet i kantina eller liknende; *men det har ikke vært noe møte.*

⁶ Saksbehandlingssystemet HR-kontoret anvender.

Varsler i Stamina-saken har forklart at saken ble lagt fram for Assisterende Rådmann fordi HR-sjefen ikke gav uttrykk for å ville gjøre tilstrekkelig med saken. Saken ble ikke meldt på Kvalitetslosen fordi varsler mente det skulle være unødvendig etter å ha varslet om den først til HR-sjefen og deretter til Assisterende Rådmann.

Assisterende Rådmann sørget imidlertid ikke for å få dette skrevet ned og lagt inn i Elements slik Varslingsrutinen krever. Da saken ble forelagt HR-sjefen noen måneder tidligere ble den heller ikke skrevet ned og registrert i Elements slik rutinen krever.

Kriterie:

- 5. Rådmannen skal føre kontroll med at varsler ikke blir utsatt for ugunstig behandling som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.*

Hovedverneombudet og varsler har begge hver på sitt hold forklart at de ble bedt om å ikke gjøre noe ut av dette. De mente det som ble sagt fra Assisterende Rådmann var å forstå som at de fikk munnkurv om saken.

Assisterende Rådmann sier om dette at det ikke stemmer, og at hun; *veldig sjelden gir folk munnkurv.*

Om varsling generelt sier Assisterende Rådmann:

Jeg har som sagt ikke oppfattet at vi har hatt varsler på HR. Når en oppfatter at en ikke har fått et varsel er det vanskelig å si noe om hvordan de eventuelle varslene er blitt behandlet.

I Varslingsrutinen til Bodø kommune er vernet mot gjengjeldelse tydeliggjort. Både tidligere HR-sjef, konstituert HR-sjef og Assisterende rådmann har gitt uttrykk for at de kjenner til dette vernet og at de har fokus på å ivareta varsler, men også den som er varslet på.

Det framgår av Varslingsrutinen at varsler skal tas inn til samtale for å avklare innholdet i varselet, etter at varsel har kommet inn. Hovedverneombudet uttaler om dette at varslere Hovedverneombudet har snakket med mener de i slike møter har følt at de ikke blir trodd. De kan bli utsatt for kritikk og få en forståelse av at de ikke burde varslet. Denne forståelsen bekreftes også av Hovedtillitsvalgte i Unio⁷.

Kriterie:

- 6. Rådmannen skal føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder ved HR-kontoret.*

Revisjonen har fått en beskrivelse av HR-kontoret fra både Assisterende Rådmann og de to Lederne fra HR som har vært intervjuet i dette prosjektet. De oppgir at HR-kontoret primært har oppgave som lederstøtte. HR-kontoret overtar varslingssaker ved habilitetsutfordringer i ytre etat og yter lederstøtte ved behandling av varslingssaker.

Revisor vil her referere til en varslingssak som kom opp tidlig i 2019 (her Habilitets-saken). Saken er gjengitt på bakgrunn av dokumenter som ligger i saken og HMS-rådgivers redegjørelse på forespørsel fra revisor.

⁷ Utdanningsforbundets, fagforening

I Habilitets-saken var det først varslet til ledelsen i avdelingen. Fire måneder senere ble det varslet på Kvalitetslosen ettersom varsler mente ledelsen ikke foretok seg noe. Heller ikke i denne saken hadde lederne som tok imot varselet i første omgang fulgt Varslingsrutinen og notert ned varselet og registrert det i Elements. Varselet som kom inn gjennom Kvalitetslosen var rettet mot en rekke ledere deriblant Assisterende HR-sjef. I tillegg var varselet rettet mot en av HR juristene. HR-sjefen har som oppgave å fordele varslingssaker til saksbehandler. Dette varselet ble, i første omgang, fordelt til lederne som var påvarslet. Varsler motsatte seg at lederne som varselet var rettet mot skulle behandle varselet.

Varsler ble i henhold til rutinen innkalt til avklaringsmøte for å avklare innholdet i varselet. Dette møtet ble gjennomført av Assisterende HR-sjef, som var påvarslet, og den HR-juristen som var påvarslet. I referatet fra møtet står det:

Bakgrunnen for at HR-kontoret ved de navngitte personene er omfattet av varslet, forstås som relatert til usikkerhet når det gjelder hvilken rolle HR-kontoret har i denne type saker...

HR-sjefen vil ta en beslutning vedrørende hvem som skal undersøke varselet ...

Etter dette møtet ble saksbehandlingen av varselet fordelt til HMS-rådgiveren og den av HR-juristene det ikke var blitt varslet på. HMS-rådgiveren meldte seg inhabil til å behandle varselet. Begrunnelsen var at varselet var rettet mot HMS-rådgiverens leder, Assisterende HR-sjef. HMS-rådgiveren har redegjort for at HR-juristen ble gjort oppmerksom på at også HR-juristen var inhabil av samme årsak. HR-juristen valgte etter å ha konferert med Assisterende HR-sjef å behandle saken. Det ligger ingen formell habilitetsvurdering i saken.

Rådmannen gir i sin høringsuttalelse opplysninger om en e-post som 05.06.2019 ble sendt til varslere og tillitsvalgt. Eposten inneholder en vurdering fra HR-sjefen på vegne av de påvarslede ved HR-kontoret:

Det foreligger ikke per dags dato noen utfyllende begrunnelse for, opplysninger om eller dokumentasjon på at jeg som HR-sjef eller «sladdet» som ass. HR-sjef er inhabil i saken, med den konsekvens av at ingen medarbeidere ved HR-kontoret kan saksbehandle dette varselet.

Avklaringsmøtet hvor denne habilitetsutfordringen gjorde seg gjeldende ble avholdt 20.05.2019 over to uker før denne habilitetsvurderingen ble dokumentert.

HMS-rådgiver ble på bakgrunn av å ha meldt seg inhabil innkalt til personalsamtale av Assisterende HR-sjef. HMS-rådgiver forteller at Assisterende HR-sjef la press på henne for å behandle saken.

På direkte spørsmål om innkalling av varslere til møte sier Assisterende HR-sjef:

Vi har ikke innkalt varslere eller varslere til samtale, men at det i en type tilbakemelding, uenighet, meningsbrytning, faglig utveksling der en har ulike syn og oppfatninger så kan det innkalles personer til samtale for å avklare forholdene, eller som ledd i det daglige samarbeidet som vi har mellom både operative og strategiske rådgivere på HR-kontoret.

Videre forteller Konstituert HR-sjef at han ikke har registrert eller observert noe varsel i deres kvalitetssystem (Kvalitetslosen) eller via andre kanaler som kan tolkes som et varsel mot HR-ledelsen relatert til kritikkverdige forhold:

Det være seg oppfølging og forvaltning av BHT-avtalen (Stamina- saken) eller andre forhold. Dermed kan vi heller ikke ha noen avvik fra rutinen med å løfte saken til nærmeste habile leder.

Etter Stamina-saken som det refereres til under første kriterie, ble varslerens fratatt sine tidligere oppgaver som HMS-rådgiver mot sin vilje. Dette ble varsler informert om på medarbeidersamtale 17.12.2019. Konstituert HR-sjef forklarte at dette ble gjort blant annet på grunn av det økonomiske nedtrekket⁸ HR-kontoret er belastet med, og nødvendig omprioritering av arbeidsoppgaver på grunn av vakanse og for å tilpasse seg kommunens behov for oppfølging.

Varsler i Stamina-saken leverte etter medarbeidersamtalen 17.12.2019 tre dager senere 20.12.2019 et nytt varsel om kritikkverdige forhold. På bakgrunn av dette varselet ble varsleren innkalt til personalsamtale 24.01.2020. I referat fra personalsamtalen med varsleren omtales varselet som *en e-post* fra varsler til HR-sjef og seksjonsleder for personal. Referatet er skrevet av, på dette tidspunkt, Assisterende HR-sjef. Innholdet i e-posten fra varsler er beskrevet på følgende måte i referatet:

Innholdet i e-posten var en åpenbar kritikk av ledelsen ved HR-kontoret når det gjaldt ulike prosesser, personaloverganger internt, manglende informasjon og medvirkning.

⁸ Nedjusteringen av budsjettet/bevilgninger til HR-kontoret som følge av innsparing.

I referatet fra personalsamtalen gjengis deretter en rekke spørsmål rundt den ovenfor nevnte e-posten. Blant annet refererer Assisterende HR-sjef til medarbeidersamtale som ble avholdt 17.12.19 og stiller følgende spørsmål:

Ble du oppfordret i denne medarbeidersamtalen til å ta opp andre forhold direkte med meg som ikke nødvendigvis framkom i malen for medarbeidersamtalen? Stemmer det at du svarte at hvis det var noe så kommer jeg til å ta dette direkte opp med deg?

E-posten ble ikke oppfattet som et varsel og det ble ikke registrert sak i Elements slik Varslingsrutinen legger opp til ved slike saker.

Varsler sier om denne prosessen:

Jeg har en helt klar opplevelse av å bli presset ut av min stilling og ut av kommunen som gjengjeldelse for at jeg varsler om kritikkverdige forhold v/HR, nekter å gjøre ting som er i strid lov-/avtaleverk eller kontrakt for å dekke over feil som er gjort ved HR, og meldte meg inhabil til å behandle varsel og ta ut de påvarslede på HR fra behandlingen av varslet.

Varsler har fortalt revisor at varsler heldigvis hadde mulighet til å få seg en annen jobb og at valget ble å si opp sin stilling i Bodø Kommune som følge av den behandlingen varsler har blitt utsatt for. Oppsigelsen ble også levert som en følge av at informasjonen fra ledelsen i HR i hele 2020 har gått på at HMS ikke ville bli prioritert framover. Og at varsler dermed nok ikke ville få tilbake sine oppgaver som HMS-rådgiver.

Etter nærmere undersøkelser har imidlertid revisor kommet over dokumentasjon hvor det framgår at Konstituert HR-sjef, kort tid etter at varsler sa opp sin stilling har igangsatt en prosess med å utlyse en stilling som HMS-rådgiver i HR-kontoret i Bodø kommune.

Hovedverneombudet som var med på møtet da Stamina-saken ble framlagt for Assisterende rådmann, har forklart at det våren 2019 har kommet forslag om at nedtrekket på Administrasjonsavdelingen (HR) også skulle ramme frikjøpet av hovedverneombudene. Han sier videre om dette at det *kan* settes i sammenheng med hans deltakelse ved fremlegg av varselet om mislighold i Stamina-saken. Dette begrunner han med at dette ikke hadde vært tema før denne saken kom opp, og intensiteten i selve forslaget.

Kriterier:

På bakgrunn av Konstituert HR-sjef sin forståelse av hvilket nivå drøftelse skal gjennomføres på har vi satt opp følgende kriterie:

- 7. Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres på hovedsammenslutningsnivå før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne på HR kontoret.*

På bakgrunn av gjeldende retningslinjer fra Hovedavtalen⁹ har vi formulert følgende kriterie:

⁹ Hovedtariffavtalen som er inngått mellom fagforeningene og kommunene.

8. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres med stedstillitsvalgte før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne i HR.*

For å følge opp egen forståelse av kravet til drøfting og medvirkning må HR-sjefen sørge for at en av disse kriteriene er oppfylt.

Konstituert HR-sjef har skrevet i oversendelsesbrevet til revisor om partssamarbeidet i HR:

Det viktigste nå og uavhengig av vår enighet om at en nå formelt sett har opprett et lokalt partssamarbeid på vårt nivå i organisasjonen, noe som blant annet skal sikre at de ansattes interesser ivaretas gjennom deres lokale tillitsvalgte. Enkelte saker og prosesser må nok fortsatt løftes til sentralt medbestemmelses nivå for endelig beslutning, fordi at vi utgjør en sentral operativ og strategisk stab/støttefunksjon for hele organisasjonen. Vår arbeidsfordeling, organisering og interne prioriteringer er av betydning for våre eiere som er hele linjeorganisasjonen og må ha forankring i sentrale styringsdokumenter og kommunens samlede målbilde.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan HR-forholder seg til medvirkning. Har Konstituert HR-sjef svart at de har kjørt medvirkningsprosess, men at dette er gjort på hovedsammenslutningsnivå. På bakgrunn av den forståelsen de hadde med partene på dette tidspunkt. I tillegg forteller han at de i HR-prøver å få til frivillighet ved endring av stillinger. Men at de av og til må benytte seg av instruks når de ikke får til frivillighet.

Revisor har bedt om dokumentasjon på medvirkningsprosessene som er gjennomført for 15 stillingsendringer i HR. Revisor fikk dokumentasjon overlevert på minnepenn for 9 av disse stillingsendringene. Av disse 9 sakene var det dokumentert referat fra drøftinger i en av sakene. Denne drøftingen var gjennomført på stedstillitsvalgnivå. I en av sakene foreligger

det referat fra møte mellom rådmann, assisterende rådmann, hovedsammenslutningene og hovedverneombud.

Konstituert HR-sjef har i intervju redegjort for revisor om at de på HR-kontoret gjennomfører nødvendige prosesser mot de tillitsvalgte i saker om stillingsendringer.

Hovedtillitsvalgt i Unio har gitt uttrykk for overfor revisor at de ikke er kjent med at det er gjennomført drøftinger på hovedsammenslutningsnivå ved de aktuelle stillingsendringene.

I Referat fra møte 30.01.2020 mellom assisterende rådmann, hovedsammenslutningene og hovedverneombud refereres følgende:

Fagforbundet¹⁰ tok opp at det i den senere tid har vært ekstremt mange tilsetninger uten gode prosesser, uten at stillinger har vært utlyst. Stillinger skal være offentlig tilgjengelig.

Fagforbundet har en liste over stillinger hvor de mener at det ikke har vært gode prosesser.

Fagforbundet mener at dette har utviklet seg til å bli et problem.

Arbeidsgiver viste til at det kan være gode svar på dette, men det bør ikke komme som en overraskelse på de hovedtillitsvalgte.

Fagforbundet viste til tilsettingen av leder ved bemanningsenheten som ett eksempel. Dette har vært et problem over tid og Fagforbundet kommer gjerne med flere konkrete eksempler.

¹⁰ Fagforening

Hva med alle engasjementene som går under radaren når det gjelder stillingsstopp? Behov for å diskutere dette.

Hovedtillitsvalgte i Unio stiller seg bak Fagforbundets uttalelse her og reagerer på mengden stillingsendringer i Administrasjonsavdelingen (HR-kontoret).

Blant de ni sakene om endring i stilling som revisjonen fikk dokumentasjon på, gjaldt en av sakene endring av stillingskode og lønnsinnplassering. Saken gjelder en ansatt som HMS-rådgiver i HR har beskrevet som en nær venninne av Konstituert HR-sjef, tidligere, Assisterende HR-sjef. Assisterende HR-sjef saksbehandlet denne saken om stillingsendring og lønnsopprykk for en nær venninne av sin kone. Saken inneholder ingen habilitetsvurdering og det foreligger ingen dokumentasjon for drøfting på noe nivå i saken.

Kriterie:

- 9. Rådmannen skal føre kontroll med at kjøp utenfor den inngåtte kontrakten med Stamina Helse fører til ny konkurranse.*

Det framgår av kontrakten mellom Bodø kommune og Stamina Helse at alle tjenestene som Bodø kommune skal få fra Stamina Helse skal ligge innenfor de avtalte timene i kontrakten utenom kurs og lederstøtte ved større prosesser som omstilling/endring.

Tidligere HR-sjef legger til grunn at det har foregått fakturering utenfor kontrakt i Stamina - saken.

Revisor har mottatt dokumentasjon hvor det framgår at Konstituert HR-sjef så sent som i september 2020 arbeidet med å få på plass en bestilling til Stamina-Helse av gjennomføring av prosjekter i to kommunale barnehager. Prosjektene skulle som utgangspunkt utgjøre 100 timeverk. Dette var tjenester som ligger utenfor de avtalte timene Bodø kommune har i kontrakten og bestillingen gjaldt ikke «kurs og lederstøtte ved omstilling/endring» som er det eneste som etter kontakten er lov å bestille utenfor kontrakt.

Bestillingen ble stoppet etter at HMS-rådgiver gjorde oppmerksom på at det ikke var anledning til å bestille utenfor kontrakt.

Kriterie:

10. Rådmannen skal føre kontroll med at kontraktsoppfølgingen i kontrakten med Stamina Helse ivaretas av en medarbeider med nødvendig kompetanse.

Tidligere HR-sjef har ved intervju uttalt om dette:

Dette er jo en langvarig sak som jeg arvet da jeg begynte som HR-sjef. Det var ikke bare feilfakturering - det var ekstremt mye rot. Da jeg startet, var vi to år inn i avtaletiden. Da var det mye som sto på spill for vi fikk ikke rapportering på brukte timer og de hadde en ustabil KAM¹¹. Bestiller verktøyet fungerte ikke og de hadde ikke kontroll.

På den andre siden så hadde ikke vi heller kontroll. Da jeg kom inn i organisasjonen var det ingen dedikerte ressurser som jobbet med dette. Det var nesten katastrofe. Det var ikke satt

¹¹ Key Account Manager. I denne sammenheng, Bodø kommunes kontaktperson hos leverandøren.

av penger eller tid til oppfølging av BHT avtalen fra vår side selv om det hadde vært en forutsetning da kommunen gikk fra egen BHT-tjeneste til Stamina. Stamina hadde jo dermed heller ingen drahjelp av kommunen.

Men vi ryddet nå sakte, men sikkert opp i dette. Vi fikk også etter hvert på plass en HMS-rådgiver som kunne være en faglig kontaktperson i Bodø kommune.

Det er etter det revisor har undersøkt ikke beskrevet i kontrakten eller på annet hold hva slags kompetanse som kreves for å følge opp en slik kontrakt.

Revisor har mottatt informasjon om at kontrakten ble fulgt opp av flere ansatte i HR-kontoret fra da kontrakten ble inngått.

3 Revisors vurdering

Vurderinger

- 1. Rådmannen skal føre nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i Bodø kommune.*

Revisor er enig med Assisterende Rådmann i at oppfølging av varslingssaker etter delegasjonsreglementet¹² er HR-sjefens oppgave. Dette betyr imidlertid ikke at rådmannsnivået ikke fortsatt har ansvaret for dette. Av ledelsen i HR har revisor fått forklart at de ikke innhenter rapporter for oppfølging av varslingssaker. Det framgår riktignok av Varslingsrutinen at nærmeste habile leder er ansvarlig for saksbehandlingen. Dette kan likevel etter revisors forståelse ikke bety at Rådmannen kan la være å følge dette opp.

Revisor finner at det er gjort rede for at Rådmannen ikke har ført nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i kommunen.

- 2. Rådmannen bør sørge for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet i varslingssakene på alle nivåer i organisasjonen.*

Varslingsrutinen har vist seg å mangle en beskrivelse av hvem som skal behandle varslingssaker der Rådmannen er påvarslet.

Revisor mener likevel det er svært uheldig at dette ikke er klarlagt i rutinen. Dersom en ansatt skulle ha en sak som retter seg mot Rådmannen vil vedkommende ikke ha noen trygghet for hvordan saken vil bli behandlet dersom vedkommende skulle driste seg til å varsle på dette nivået.

HR-sjefen har ikke sørget for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet i varslingssaker på alle nivåer i organisasjonen.

¹² Bodø kommunes delegasjonsreglement, delegerer myndighet fra rådmannen og nedover.

3. *Rådmannen skal føre kontroll med at saksbehandlingsfristen overholdes i alle kommunens varslings saker.*

Revisor har kjennskap til tre varslings saker hvor saksbehandlingstiden fram til konklusjon i saken er over ett år. I tillegg kjenner vi til en sak som var nesten et år gammel før konklusjonen var på plass. Ett år er lenge å gå uten avklaring i en varslings sak og må på generelt grunnlag anses å være for lang saksbehandlingstid. Varsling er et område som må prioriteres. Bare hensynet til at lang saksbehandlingstid også fort kan oppleves som gjengjeldelse tilsier at saksbehandlingstiden bør være mye kortere enn ett år i varslings saker.

Konstituert HR-sjef har skriftlig informert revisjonen om at kommunen har 24 varslings saker siden 2015. Revisor har ikke sett på flere enn de fire sakene som er nevnt ovenfor. Dette gir likevel en forståelse av at over 15% av sakene de siste fem årene ikke holder seg innenfor begrepet «rimelig tid» i Varslingsrutinen. HR-sjefen kan dermed ikke sies å ivareta at saksbehandlingstiden overholdes i varslings sakene.

4. *Alle ledere i Bodø kommune skal ta imot muntlige og skriftlige varsel i henhold til Varslingsrutinen og sørge for at sak opprettes i Elements.*

Vi har ovenfor gitt en faktabeskrivelse som viser at det forekommer at ledere både ved HR-kontoret og i ytre etat¹³ i kommunen, ikke tar imot saker utenfor Kvalitetslosen slik Varslingsrutinen krever. Om dette er fordi de ikke gjenkjenner varsling eller ikke kjenner rutinen har vi ikke undersøkt.

¹³ De forskjellige tjenesteområdene i kommunen f.eks. helse, skole, teknisk mm.

Når Varslingsrutinen legger opp til at varsling kan skje både muntlig og skriftlig utenfor Kvalitetslosen vil det å ikke følge opp dette, undergrave hele varslingsinstituttet. HR-sjefen mister mulighet til å føre kontroll over varslingssakene, varslerne får ikke den beskyttelsen de har krav på, saksbehandlingstiden trekker ut fordi en ikke har definert og registrert en varslingssak, varsler kan oppleve dette som en belastning og i verste fall gjengjeldelse og situasjonen vil fort eskalere. Ordet varsling vil ofte ikke bli brukt av varslerne. Derfor er det viktig at lederne gjenkjenner varsling på bakgrunn av innholdet, og noterer ned og registrerer sak når det er varsling.

Dersom leder som mottar kritikk som varsler mener er varsling, men lederen mener det ikke er et varsel, bør dette etter revisors forståelse likevel skrives ned og registreres i Elements. Det er når en starter saksbehandlingen en kartlegger varselet og undersøker videre.

Dersom dette da viser seg å ikke være noen større sak, vil behandlingen gå raskt og varsleren føle seg ivaretatt slik at situasjonen ikke eskalerer.

Revisor vil her tilføye at det vil kunne stilles særlige krav til ledelsen i HR på dette området, som kommunens ekspertise på slike saker. Når heller ikke ledere på dette nivået gjenkjenner en varslingssak eller forholder seg til rutinen om nedskrivning og registrering må en kunne anse dette som en systemsvikt. Vi må etter dette legge til grunn at kriteriet ikke er oppfylt.

- 5. Rådmannen skal føre kontroll med at varsler ikke blir utsatt for ugunstig behandling som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.*

Revisor har i faktadelen vist til en rekke forhold hvor varsler er blitt behandlet på en måte som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.

Det vi har beskrevet ovenfor er at det er flere ledere som ikke forholder seg til Varslingsrutinen når de opplever at noen varsler om kritikkverdige forhold. Vi ser at det er gjentagende mangel på oppfølging av Varslingsrutinens bestemmelser om å skrive ned og registrere saken. Vi ser at varslere blir møtt på en uheldig måte. Det er uheldig når leder innkaller til personalsamtale og konfronterer varslere på bakgrunn av varselet. Det er også uheldig når varslere innkalles til avklaringssamtale av to av de som er påvarslet. Dette er forhold som fort oppleves som gjengjeldelse. Vi kan ikke generalisere på bakgrunn av dette å si at dette trolig gjelder alle saker. Det er imidlertid tilstrekkelig alvorlig at det gjelder i noen få saker.

Varsler i Stamina-saken ble fratatt sine arbeidsoppgaver som HMS-rådgiver og tildelt andre arbeidsoppgaver. Dette under en forståelse fra varslers side om at stillingen ble lagt ned av andre årsaker. Når det så opprettes sak for å opprette stillingen på ny bare uker etter at varslere har sagt opp sin stilling, er det vanskelig å ikke se konturene av gjengjeldelse. Dette må også ses i lys av behandlingen den samme HMS-rådgiveren fikk da HMS-rådgiveren meldte seg inhabil til å behandle en sak. Disse handlingene er også gjennomført av Konstituert HR-sjef som burde gå foran som et godt eksempel i slike saker.

Revisor mener de sakene som revisor har undersøkt viser tegn på at varslere i liten grad er sikret det vernet de har krav på i Bodø kommune, og at gjengjeldelse kan forekomme. HR-sjefen kan dermed ikke sies å føre tilstrekkelig kontroll med at varslere ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

- 6. Rådmannen skal føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder ved HR-kontoret.*

Det at HR-kontorets primæroppgave anses som lederstøtte kan i seg selv være en utfordring dersom de skal behandle varslings saker mot ledere de har veiledet i tiden før varslings saken oppsto. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er en god løsning at disse også overtar varslings saker ved habilitetsutfordringer i ytre etat og yter lederstøtte ved behandling av varslings saker.

Habilitets-saken som kort er gjengitt ovenfor, gir en forståelse av at hele ledelsen i HR da denne saken kom inn hadde liten tanke for habilitet. Av saken framgår det at ledelsen til tross for at habilitet ble tatt opp av varsler og HMS-rådgiveren ikke tok hensyn til Varslingsrutinen, forvaltningslovens krav eller alminnelig forståelse av hvordan en sikrer habilitet i saksbehandlingen.

Revisor har ved Rådmannens høringsuttalelse fått seg forelagt et brev som viser en slags habilitetsvurdering gjennomført av HR-sjefen med støtte av jurister og kommuneadvokaten. Vurderingen viser at dette har vært tema etter at det allerede var gjennomført handlinger i saken av personer som i henhold til varselet, i alle fall i første omgang, burde vært holdt utenfor denne behandlingen.

Revisor viser også til en sak om stillingsendring der Assisterende HR-sjef etter revisors vurdering burde ha sikret habiliteten i saksbehandlingen.

Revisor mener også at det har betydning at det er ledelsen i HR som har unnlatt å følge opp Varslingsrutinen og habilitetsreglene i disse sakene. Dette gir uheldige signaler i hele organisasjonen.

Revisor må på denne bakgrunn komme til at kriteriet ikke er oppfylt.

7. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres på hovedsammenslutningsnivå før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*

8. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres med stedstillitsvalgte før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*

Ettersom det er en viss uenighet om hvilket kriterie som kan stilles når det gjelder drøfting på HR-kontoret har vi satt opp to subsidiære kriterier.

Gjennomgangen ovenfor viser at det bare unntaksvis er gjennomført drøftinger ved stillingsendringer ved HR-kontoret.

Det er en betydelig mengde stillingsendringer som er gjennomført. Dersom drøfting var en del av rutinen ved stillingsendringer måtte revisor ha fått seg forelagt dokumentasjon som viste dette i mer enn én av ni saker.

Når stillingsendring gjennomføres i så stor skala uten at en kan vise til riktig prosess må revisor stille seg spørsmål ikke dette vil være egnet til å skjule gjengjeldelse i form av endring i stilling og oppgaver. Hvis HR-kontoret hadde vist til korrekt prosess ville det ikke vært plass til slike spørsmål.

Ettersom det nå er innført drøfting på stedstillitsvalgnivå på HR-kontoret er det naturlig å forholde seg til disse retningslinjene.

Det er ikke dokumentert at drøfting gjennomføres rutinemessig ved stillingsendringer ved HR-kontoret.

9. Rådmannen skal føre kontroll med at kjøp utenfor den inngåtte kontrakten med Stamina Helse fører til ny konkurranse.

Revisor har fått bekreftelse fra tidligere HR-sjef på at det har forekommet fakturering utenfor kontrakt i Stamina-saken.

Så sent som i september 2020 arbeidet HR-kontoret med å få på plass en bestilling til Stamina-Helse bestillingen ble stoppet da den viste seg å være utenfor kontrakten.

Det at det planlegges bestilling av tjenester utenfor kontrakt indikerer at det ikke er stor nok fokus på å følge opp på dette området. At bestillingen likevel ble stoppet viser at det muligens er oppnådd en forståelse av hvordan de må forholde seg til kontraktens grenser.

Revisor er likevel usikker på hvordan HR-kontoret vil følge opp dette når HMS-rådgiveren ikke lenger er der til å følge dette opp, siden HMS-rådgiveren har vært den som har arbeidet for å unngå slike brudd på kontrakten.

10. Rådmannen skal føre kontroll med at kontraktsoppfølgingen i kontrakten med Stamina Helse ivaretas av en medarbeider med nødvendig kompetanse.

Det er ikke beskrevet i kontrakten eller på annet hold hva slags kompetanse som kreves for å følge opp en slik kontrakt.

Vi har ovenfor vist til beskrivelsen tidligere HR-sjef har gitt i saken. Beskrivelsen tydeliggjør at de som var satt til dette arbeidet de første årene av kontrakten ikke har vært i stand til å følge dette opp på en forsvarlig måte. HR-sjefen burde sørget for at ansatte som ble satt til dette hadde kompetanse og mulighet til å følge opp kontrakten på en forsvarlig måte. Dette både med hensyn til arbeidssituasjon for de ansatte og med hensyn til riktig oppfølging av kontrakten.

3.1 Konklusjon og anbefaling

3.1.1 Konklusjon

1. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp sine varslings saker i henhold til gjeldende retningslinjer?

Revisor finner at det er redegjort for at HR-sjefen ikke har ført nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i kommunen.

HR-sjefen har ikke sørget for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet på alle nivåer i organisasjonen.

HR-sjefen kan ikke sies å ivareta at saksbehandlingstiden overholdes i varslings sakene.

Det forekommer gjentatte ganger at ledere i Bodø kommune og HR-kontoret ikke tar imot muntlige og skriftlige varsel slik Varslingsrutinen krever.

I faktadelen viser vi til forhold som kan oppfattes som en reaksjon på at det er varslet. HR-sjefen kan dermed ikke sies føre tilstrekkelig kontroll med at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

I faktadelen viser vi til utfordringer med å ivareta habilitet i saksbehandlingen av varslingsaker og stillingsendringer. Habilitetsreglene kan dermed ikke sies å være tilstrekkelig oppfulgt.

Konklusjon:

Bodø kommunes HR-kontor følger i liten grad opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende retningslinjer.

2. I hvilken grad følger Bodø kommunes HR-kontor opp kravet til drøfting ved endring av stilling og arbeidsoppgaver?

Revisor har her undersøkt ni saker og funnet at drøfting ikke kan dokumenteres i mer enn n av ni saker.

Konklusjon:

Kravet til drøfting ved endring av stilling og arbeidsoppgaver er i liten grad fulgt opp av HR-sjefen.

3. Har Bodø kommune fulgt opp kontrakten med Stamina Helse i henhold til kontrakten og andre gjeldende retningslinjer?

Det har forekommet bestillinger utenfor kontrakt i Stamina-saken, det har nylig vært planlagt nye bestillinger utenfor kontrakt, men disse ble stoppet. HR-sjefen har utfordringer med å følge opp at kjøp utenfor kontrakt skal føre til ny anbudskonkurranse.

På bakgrunn av alle feil som er blitt gjort i kontraktsoppfølgingen burde HR-sjefen sørget for at vedkommende som ble satt til denne oppfølgingen hadde kompetanse og mulighet til å følge opp kontrakten på en forsvarlig måte.

Konklusjon: Kontrakten med Stamina Helse er liten grad fulgt opp i henhold til kontrakten og andre gjeldende retningslinjer.

3.1.2 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger til Bodø kommune:

- 1. Rådmannen bør få på plass rutinemessig kontroll og oppfølging av alle varslingsaker i Bodø kommune.*
- 2. Rådmannen bør få på plass rutiner for å ivareta habilitet i varslingsaker på alle nivåer i organisasjonen, også på rådmannsnivå.*
- 3. Rådmannen må iverksette tiltak for å sikre at saksbehandlingsfristen overholdes i alle kommunens varslingsaker.*
- 4. Rådmannen må iverksette tiltak for å sikre at ledere i Bodø kommune har kompetanse til å følge opp Varslingsrutinens retningslinjer om mottak av varslingsaker.*
- 5. Rådmannen må iverksette tiltak for å sikre at varslere ikke blir utsatt for ugunstig behandling som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.*
- 6. Rådmannen må iverksette tiltak for å sikre at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder i HR-kontoret.*
- 7. Rådmannen bør få på plass en rutine som sikrer reell drøfting på plasstillitsvalgnivå før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne på HR-kontoret.*

8. *Rådmannen må iverksette tiltak som sikrer kompetanse og korrekt oppfølging av alle kontrakter i Bodø kommune.*

4 Rådmannens kommentar

4.1 Bemerkninger til Rådmannens kommentar

Revisor sendte rapporten til høring hos Rådmannen 06.11.2020. Rådmannen ble gitt frist til 13.11.2020.

På ettermiddagen 13.11.2020 mottok revisor SMS fra Rådmannen med ønske om utvidet frist. Rådmannen ble umiddelbart forespurt om å konkretisere begrunnelsen for å få utvidet frist.

Revisor mottok svar fra Rådmannen 17.11.2020.

Rådmannen har gjennomgått rapporten og gitt et høringssvar på 17 sider.

Rådmannen mener at Rådmannen skal være pliktsubjekt for rapporten. Revisor har ingen motforestilling mot dette ettersom ansvaret uansett ligger på Rådmannen.

Revisor har gjort noen endringer i rapporten på bakgrunn av rådmannens kommentar.

Kommentaren har imidlertid vist seg å være så vidt omfattende og sparsomt konkretisert at det er vanskelig å gjøre endringer på bakgrunn av Rådmannens uttalelser. Revisors mener endringene som er gjort ikke fører til vesentlige endringer i rapportens hovedlinjer.

Endringene følger av revisors kommentar til Rådmannens høringssvar.

Revisor har følgende kommentarer til Rådmannens høringssvar:

1. Rådmannen mener revisor i oversendelsesbrevet til høringen la til grunn at revisor ikke ville endre rapporten. Teksten rådmannen henviser til refererer til at innholdet i rapporten Rådmannen får oversendt i stor grad er slik det skal være før rådmannen gir

sin kommentar. Ikke at vi ikke vil endre rapporten dersom kommentaren tilsier det. Vi oppfordrer jo nettopp til å komme med rettelser.

2. Rådmannen mener det er uklart hva revisor bygger kriteriene på. Dette er behandlet i vedlegg 2 til rapporten.
3. Rådmannen mener varselet burde vært forelagt Rådmannen. Revisjonen behandler ikke varselet, men ser på om det er forhold i kommunens HR-kontor som tilsier at varsling ikke behandles som det skal. Det refereres derfor til enkeltsaker hvor revisjonen mener det kan dokumenteres at ting ikke har gått riktig for seg.
4. Rådmannen mener revisor i for stor grad legger til grunn varslersens framstilling. Revisor tar utgangspunkt i kravene i varslingsrutinen og lovgivningen. Dokumentasjon som viser flere brudd på disse er tilstrekkelig til å konkludere med at det ikke er ført tilstrekkelig kontroll.
5. Rådmannen mener revisor ikke har utredet kriteriene. Utledningen av kriteriene følger som vedlegg 2 i rapporten.
6. Rådmannen mener revisor ikke har fulgt NKRF's veiledning ved utledning av kriteriene. Revisor kjenner veiledningen og har utformet kriteriene i henhold til varslingsrutinen revisor har fått tilsendt fra HR-kontoret, kommuneloven og andre autoritative kilder som en kan hente kriterier fra. Revisor legger også merke til at Rådmannen ikke trekker fram noe konkret han mener er feil. Det vil føre for langt å forklare hvorfor alle kriteriene er i henhold til alle kravene i veiledningen. Kriteriene er gjennomgått og presisert i den endelige rapporten.
7. Rådmannen bemerker at revisor ikke har gjengitt intervjuet på en god måte og at Assisterende Rådmann mener intervjuet er gitt feil mening. Revisor skriver alltid referat fortløpende etter lydfilen. Da dette er mest praktisk. Intervjuguiden var skrevet etter tema og det var derfor også mulig å bruke temaoppdeling på samme måte i referatet. Da vi fikk referatet tilbake etter verifisering var det gjort betydelige

anmerkninger og vi måtte anta at de rettelsene som var blitt gjort nettopp ivaretok fakta på en måte som Assisterende Rådmann kunne stå inne for. Revisor har på denne måten tatt assisterende rådmanns kommentarer til etterretning.

8. Rådmannen kommenterer at kriteriene er feil, men er lite konkret i sin tilbakemelding på dette området.
9. Rådmannen påpeker at han ikke har fått seg forelagt dokumentasjonsgrunnlaget og at Rådmannen ikke har vært godt nok informert. Grunnlagsmaterialet er hentet fra kommunens egne saker. Og bør kunne legges fram for Rådmannen internt. Revisor ser at Rådmannen har fått litt sparsomt med informasjon særlig innledningsvis i saken. Dette handler om hvordan saken oppsto for kontrollutvalget og at det måtte gjøres visse undersøkelser før en kunne legge til grunn at det var en sak. Rådmannens rett til uttalelse til rapporten anses likevel ivaretatt ved at rapportutkastet har vært til høring hos Rådmannen.
10. Rådmannen mener det empiriske grunnlaget ikke er riktig. Faktaene som er lagt til grunn i saken er gjengitt for å vise de utfordringene som foreligger på dette området. Revisor legger ikke til grunn at faktaene er representative for alt som skjer i Bodø kommune. Faktaene viser likevel gjentakende uheldige behandlinger av forhold hvor slike handlinger ikke må forekomme. Faktaene viser også at de uheldige omstendighetene gjentatte ganger forekommer på HR-kontoret.
11. Rådmannen viser til en forvaltningsrevisjon som er gjennomført i Sola og mener dette er en bedre metode. Revisor er ikke uenig i at det kunne vært lagt ned mye mer ressurser i denne saken. Revisor har imidlertid et vedtak fra kontrollutvalget å forholde seg til og har forsøkt å gjennomføre dette på en måte som gjorde det mulig å belyse de funnene revisor gjorde. Det finnes mange måter å gjennomføre revisjoner på. Revisor har ikke gjennomgått revisjonen fra Sola, men har ingen grunn til å anta noe annet enn at den er gjennomført på en god måte. Revisor må forholde seg til bestillingen.

12. Rådmannen er uenig i revisors vurderinger av habilitet, men sier ikke konkret hva uenigheten går ut på. Den som et varsel er rettet mot er også inhabil til å vurdere om varselet er rettet mot vedkommende eller ikke.
13. Rådmannen mener assisterende rådmann ikke gjorde vedtak om endring av stilling i saken som omhandlet dette. Revisor har ikke lagt til grunn at assisterende HR-sjef gjorde vedtaket. Han har imidlertid skrevet under som saksbehandler for forberedelsen av saken for vedtak.
14. Rådmannen mener arbeidsgiver har styringsrett ved disponering av medarbeidere. Revisor er enig i dette, men legger til grunn at styringsrett ikke betyr at endringen ikke trenger å drøftes.
15. Rådmannen mener mange andre har fått stillingsendringer og at revisjonen burde undersøke hvorfor disse ble «straffet».forhold burde vært trukket fram. Revisor har undersøkt om det finnes eksempler på gjengjeldelse. Vi har ikke lagt til grunn at all stillingsendring er straff. Vi har ikke nevnt straff. Revisor har trukket frem opplysninger som viser at Varslingsrutinen ikke overholdes.
16. Rådmannen mener revisor må ta stilling til partsrettigheter. Prosjektet retter seg ikke mot enkeltpersoner, men revisor må benytte faktiske saker for å belyse forholdene. Revisor har i dette prosjektet ingen interesse i hvem som innehar titlene og hvordan Rådmannen har tenkt å reagere på eventuelle utfordringer han blir gjort oppmerksom på gjennom denne rapporten. Vi må her gjøre oppmerksom på at revisjonen ikke driver saksbehandling av varslingssaker.
17. Rådmannen mener Assisterende Rådmann og HR-sjefen burde fått mulighet til innsyn og å forklare seg. Assisterende Rådmann og HR-sjefen er bedt om å forklare seg på forhånd ved intervju. De valgte å ikke si noe om disse forholdene da de ble spurt om dette.
18. Rådmannen mener revisor trekker slutninger fra et for smalt saksfelt. Slik revisjonen er innrettet er det ikke nødvendig å omtale hele kommunens saksfelt. Vi har undersøkt

noen få viktige saker. De tegn på manglende oppfølging og uheldig behandling som viser seg er tilstrekkelig på et felt hvor slike feil ikke bør forekomme. Revisor påstår ikke at dette gjelder alle saker.

19. Rådmannen mener enkeltpersoner ikke skulle vært trukket fram i faktagrunnlaget. Rapporten retter seg ikke mot personer, men det er nødvendig å oppgi stillingen til de som har gjennomført de forskjellige handlingene i de sakene vi viser til. Målet er å se om Rådmann overholder sine retningslinjer.
20. Rådmannen er ikke enig i valgte kriterier. Revisor forstår at det finnes flere metoder for å oppnå nødvendig kvalitet på de forskjellige saksområdene. Tillit er viktig, men målet for Rådmannen er å ha betryggende kontroll og sakene vi har gjennomgått kan gi et inntrykk av at spillerommet er for stort.
21. Rådmannen mener revisor ikke kan instruere Rådmannen. Revisor gjør ingen forsøk på å instruere Rådmannen, men gjør rådmannen oppmerksom på retningslinjene som må og bør følges.
22. Rådmannen mener revisors bruk av tidligere HMS-rådgiver er uriktig da hun fortsatt innehar denne stillingen. Revisor har endret dette i rapporten.
23. Rådmannen mener revisors kriterie om at habilitet skal følges opp på alle kommunens saksområder ikke er riktig formulert. Vi har gjort presiseringer i kriteriene slik at dette kriteriet lyder: Rådmannen skal føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder ved HR kontoret.
24. Rådmannen mener det ikke er riktig at rådmannen skal føre kontroll, fordi dette følges opp gjennom tillit til organisasjonen. Revisor kan ikke se at kriteriet er uriktig og mener det finnes enkle tiltak for å sørge for at habiliteten ivaretas.
25. Rådmannen mener revisor burde undersøkt mere i saken. Revisor har ikke gjort en fullverdig gjennomgang av hvordan kommunen håndterer varsling i sin helhet, ettersom kontrollutvalget ikke bestilte dette.

26. Rådmannen mener revisor har misforstått HR-kontorets rolle og mandat. Revisor har lagt til grunn at det ligger på HR-sjefen å sørge for at HR-kontoret følger de regler og retningslinjer de skal følge.
- Revisor er ikke av den oppfatning at medarbeiderne på HR-kontoret er ukritiske eller partiske i sin praksis, men at de står i fare for å møte seg selv i døren dersom de eksempelvis skal følge opp varslingsaker i saker de selv har gitt støtte og råd i forut for varslingsaken. Dette kan avhjelpes med formelle habilitetsvurderinger.
- Hoveddelene av revisors faktagjennomgang hviler på dokumentasjon som revisor har vurdert så objektivt som mulig.
- Revisor legger til grunn de vurderingne og begrunnelsene, og konklusjonene som framstilles i rapporten.
27. Rådmannen er undrende til at revisor har navngitt den ene saken som er del av faktagrunnlaget. Det er gitt et navn på saken av praktiske hensyn for å kunne omtale saken på en enkel måte slik at alle forstår hvilken sak vi omtaler.
28. Rådmannen trekker inn et brev revisor ikke har funnet i dokumentasjonen revisor har mottatt i saken. Brevet er tatt til følge og omtalt i rapporten.
29. Rådmannen mener faktaundersøkelsen i Habilitetssaken er godkjent av varslers advokat i saken. Revisor har ikke gjort noen vurdering av selve faktaundersøkelsen.
30. Rådmannen mener det ikke ble lagt press på HMS-rådgiver etter at HR-sjefen hadde vurdert habiliteten til alle de påvarslede på HR-kontoret. Det er vel et prinsipp at habilitet vurderes av saksbehandler selv. Å stille spørsmål ved den vurderingen som er gjort av saksbehandler må anses å ha et visst element av press.
31. Rådmannen mener revisor legger til grunn feile tall når revisor snakker om at mer enn 15% av sakene er over et år gamle. De fire varslingssakene revisor henviser til er dokumenterbare, men det er varslingsaker og ikke egnet til å identifisere i rapporten uten videre.
- Tallet på 24 saker siden 2015 har konstituer HR-sjef levert revisor skriftlig.

32. Rådmannen mener det er alvorlig hvis Hovedverneombudet har frarådet varsling. Hovedverneombudet har ved verifisering av sine uttalelser fjernet denne formuleringen. Det er en glipp fra revisors side at denne formuleringen ikke ble endret før utsendelsen av utkastet.
33. Styringsretten gjelder uansett stillingsendring. Drøftingsplikten.
34. Rådmannen viser til at HR kontoret sto i en ekstraordinær situasjon med vakanser på to av våre IA-rådgivere som var relatert til henholdsvis permisjon, alvorlig sykdom og dødsfall i nær familie. Dette rammet HR-kontoret og særskilt etablert HMS/IA-teamet hardt, og det ble derfor helt nødvendig med en midlertidig omfordeling på oppgaver. Det er med andre ord godt innenfor styringsretten å gi en rådgiver andre arbeidsoppgaver *i sin rådgiverstilling* i en nærmere tidsavgrenset periode. Revisor har gjort rede for at kommunen hadde andre begrunnelser for stillingsendringen. Revisor har ikke sagt at styringsretten ikke kan brukes. Revisor mener imidlertid at det skal drøftes med tillitsvalgte først.
35. Rådmannen mener uttalelsen til fagforbundet om drøfting av nye stillinger ikke er relevant for problemstillingen med stillingsendringer. Revisor mener det har relevans for å vise om kommunen har utfordringer med sin praksis rundt drøfting i saker der de skal gjennomføre drøftinger med tillitsvalgte.

Avslutningsvis i høringsuttalelsen sier Rådmannen seg enig med revisor i noen av vurderingene og revisjonskriteriene revisor har satt opp.

Uttalelsen er så vidt omfattende at med utallige innsigelser om løst og fast som revisor har sett seg nødt til å gjennomgå. Noe av dette er kommentert andre forhold kunne nok vært kommentert, men vi må sette en strek en plass.

5 Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Kommuneloven, LOV-2018-06-22-83
- Arbeidsmiljøloven, LOV-2005-06-17-62
- Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10
- Lov om offentlige anskaffelser, LOV-2016-06-17-73
- Forskrift om offentlig anskaffelse FOR-2016-08-12-974
- Hovedtariffavtalen mellom kommunene og fagforeningene

Offentlige dokumenter

- Hovedtariffavtalen mellom kommunene og fagforeningene
- Veiledning til forskrift om offentlige anskaffelser fra 2017

Interne dokumenter

- Varslingsrutinen til Bodø kommune (vedtatt i mai 2020)
- Kontrakten med Stamina Helse om BHT
- Delegasjonsreglement for Bodø kommune

Nettsider

- Compilo.no

- Bodo.kommune.no
- Arbeidstilsynet.no

6 Vedlegg

Vedlegg 1. Høringssvar fra kommunedirektøren

Her følger kommunedirektørens høringssvar i sin helhet.

Høringssvaret er datert 13.11.2020 men kom inn til revisor 17.11.2020.

Tilsvar til revisjonsrapport november 2020

Viser til Salten kommunerevisjon sin e-post av 06.11.20 og vedlagt rapport hvis formål har vært å undersøke om HR-kontoret følger opp lover og retningslinjer på utvalgte områder.

Rådmannen legger merke til at revisjonen ber om uttalelse med kort svarfrist, samtidig som rapporten etter dette kun vil bli gitt små justeringer før oversendelse til Kontrollutvalget. Rådmannen påpeker at denne saken fra min side er svært spesiell; både i innledende fase der rådmannen ikke har fått drøftet med Kontrollutvalget grunnlaget for «saken», eller har fått tilstrekkelig tilgang til opplysninger før saken nå er presentert som en nærmest ferdig rapport. Det påpekes at rådmannen ønsker at revisjonen foretar en reell vurdering av alle de innsigelser som fremkommer i rådmannens uttalelse av dagens dato, og ser uansett fram til å møte Kontrollutvalget for fremleggelse av våre synspunkter som til dels står i sterk kontrast med revisjonsrapportens konklusjoner.

Oppsummering og sammendrag:

Rapporten omtaler flere sider; der det er ganske vanskelig å etterspore hva som er bakgrunn og kriterier.

Det er således uklart om revisjonen har:

- gjennomført en forvaltningsrevisjon; der rådmannen mener kriteriene baserer seg på feil tolking, eller
- saksbehandlet/vurdert behandlingen av et konkret varsel knyttet til HR-kontoret, eller
- saksbehandlet/vurdert behandlingen av varslinger generelt i Bodø kommune, eller
- saksbehandlet/ett eller flere påstander om gjengjeldelse etter varsling, eller
- saksbehandlet/vurdert HR-sjefens utøvelse av sin styringsrett overfor en enkelt medarbeider, eller
- saksbehandlet/vurdert HR-sjefens personaldisposisjoner i kontoret i sin alminnelighet,

- reelt sett vurdert kommunens kontraktsoppfølging av BHT Stamina, alternativt om rapporten er resultatet av en kombinasjon av disse forhold fordi alt behandles samlet.

Rådmannen har ikke fått seg forelagt varselet, noe som begrenser mulighetene for å kommentere den siden av saken. Rådmannen konstaterer at heller ikke HR-sjef, assisterende rådmann eller andre har mottatt varslet. Man kan sikkert prosedere rundt dette, men synes det er verdt på påpeke at «varsler» gjennom sitt arbeid på HR-kontoret nettopp arbeider med disse problemstillinger, og således bedre enn andre burde fått tydeliggjort for rette vedkommende at det nå er varslet.

Rådmannen konstaterer at konklusjonene i rapporten ikke tar inn over seg ledelsens beskrivelse av situasjonen, og spør hva som er grunnen til at konklusjonene så ensidig bærer preg av varslers fremstilling av fakta.

Et sammendrag av rådmannens merknader til rapporten kan sammenfattes slik:

1. Rådmannen er uenig i forutsetningene for konklusjonene i rapporten, det vil si de angitte revisjonskriterier.

- a. I rapportens pkt. 1.2.2 er det henvist til en rekke lover, avtaler og retningslinjer/ kontrakter, og selvsagt følger kommunen disse. Men rådmannen merker seg at hverken varslingsrutinen eller delegeringsreglementet nevnes.
- b. I pkt. 2.1 har revisjonen på egen hånd stillet opp 10. revisjonskriterier.
 - a. Disse er ikke i samsvar med hverken delegert myndighet eller gjeldende retningslinjer. Det blir derfor helt feil utgangspunkt når revisjonen foretas på bakgrunn av uriktige kriterier.
 - b. I NKRF's «Veileder i forvaltningsrevisjon, revidert 2016», pkt. 9.5 Utforming av revisjonskriterier heter det:
 1. *Revisjonskriterier skal være relevante og konkrete, og kunne brukes i revisors vurderinger. Gode kriterier bør i tillegg være tydelige og ha aksept.*
 2. *Revisjonskriteriene skal være **relevante**: de skal være i samsvar med de kravene som faktisk gjelder for revisjonsobjektet innenfor den tidsperioden forvaltningsrevisjonen undersøker.*
 3. *Kriteriene må være så **konkrete** at det er tydelig både for revisor, for revidert enhet og for andre hva vi skal måle de innsamlede dataene opp mot. Kriterier som ikke er konkrete, bør operasjonaliseres videre hvis de skal danne grunnlag for forvaltningsrevisjonen. Typiske begreper som så langt som mulig bør operasjonaliseres videre er f.eks.: hensiktsmessig, tilfredsstillende, godt, forsvarlig.*
 4. *Revisjonskriteriene skal være **objektive** og utledet fra autoritative kilder. De skal ikke uttrykke subjektive oppfatninger fra revisors side.*

5. *Kriteriene bør kunne bli vurdert som **akseptable** og rimelige av den reviderte virksomheten selv og av eksperter på området. En hensiktsmessig framgangsmåte for å sikre at kriteriene er aksepterte er å presentere dem for kommunen i en tidlig fase av undersøkelsen. Hvis det skulle oppstå uenigheter om kriteriene, er det gunstig om disse uenighetene kan avklares så tidlig som mulig i prosessen. Det betyr selvsagt ikke at virksomheten selv skal definere hvilke kriterier som skal legges til grunn. Det er viktig med en god dialog rundt dette. Revisjonskriteriene bør være **tydelige** og så klart uttrykt at meningsinnholdet ikke kan misforstås. Blant annet bør revisor skille mellom kriterier som uttrykker absolutte krav (skal-kriterier) og kriterier som uttrykker anbefalinger (bør-kriterier).*

Etter rådmannens klare oppfatning er de valgte revisjonskriterier ikke i tråd med dette.

- c. Det bemerkes allerede her at revisor bygger på tolking av utsagn fra bla assisterende rådmann og HR-sjef. Her bemerkes at assisterende rådmann i mail av 27. oktober påpekte at intervjuet med henne er gitt feil mening (i den oppsummeringen som kom 1,5 måned etter intervjuet), der intervjuet er delt opp og «kryssklippet» slik at hun «ikke kjente seg igjen». Assisterende rådmann står ikke inne for at hun har sagt/ ment det rapporten hevder; hvorfor kommenteres ikke dette i det minste. De samme kommentarene kommer fra tidligere HR-sjef; og også hun kan dokumentere at hun ikke går god for påstandene som fremmes av hva hun har sagt. At revisor ikke tar dette til etterretning er bemerkelsesverdig.
- d. I Bodø kommune skal alle ledere følge varslingsrutinene og hensynet til etikk/ habilitet. Dette følges opp i linjen, konkret betyr dette via kontor/ seksjonsledere til kommunaldirektører – og i siste instans rådmannen. HR-kontoret skal bistå i oppfølgingen, og kan i ekstra omfattende saker yte tyngre bistand; eks på juridisk område.
- e. Hva er grunnen til at revisjonen ikke i det minste sjekker ut en så vesentlig fakta før med rådmannen før revisjonen iverksettes?
- f. De angitte kriteriene er feil; og bygger hverken på den vedtatte varslingsrutinen, på delegeringsreglementet; og hvordan ansvar/ myndighet utøves i Bodø kommune.

2. Rådmannen har ikke fått seg forelagt det dokumentasjonsgrunlaget revisor bygger sine konklusjoner på.

- a. Rådmannen var i kontakt med både Salten kontrollutvalgsservice og leder av Kontrollutvalget i en tidlig fase, men fikk beskjed om at en ikke kunne få stille i møte eller få mere informasjon.
 - b. At en nå får en rapport, der en ikke har kunne gitt sin versjon før nå, stiller rådmannen spørsmålstegn ved om er i tråd med god forvaltningsskikk; jfr. NKRF's veileder.
- 3. Rådmannen oppfatter nå at et viktig element i det som nå er oppe i rapporten er behandling av et varsel.**
- a. Varslingsrutinene beskriver hvordan et varsel skal håndteres; blant annet ved leder og overordnet leders rett og plikt til saksbehandling.
- 4. Det empiriske grunnlaget for rapporten er ikke representativt.**
- a. Som sagt stiller rådmannen spørsmålstegn ved om det er en-tre enkeltsaker som nå er under vurdering; eller om det er samlet praksis for håndtering av varsler, habilitet eller kontraktsinngåelse som er under vurdering.
 - a. Men revisors vurdering i pkt. 3. gir ingen tvil; her tas helheten opp, og rutiner og praksis samlet sett vurderes ut fra en svært dårlig empiri.
 - b. Rådmannen har senere i dette brevet beskrevet en revisjonsbehandling fra Sola kommune, der de har intervjuet ca. 30 stk. på ulike nivå for å få god nok informasjon. Rådmannen mener intervju med 6 i Bodø er svært tynt for å få et riktig bilde av status.
- 5. Rådmannen er ikke gitt anledning til å bidra med supplementer og korrektiver til det anvendte grunnlagsmaterialet.**
- a. Dette er omtalt over, og det stilles spørsmålstegn om dette er god forvaltningsskikk.
- 6. Revisor har lagt til grunn feil faktaforståelse når det gjelder HR-kontorets/HR-sjefens mandat, i vurderingene av om saksbehandlingen av et varsel ble gjort av habile personer, og hva gjelder påstander om gjengjeldelse.** Rådmannen er uenig i revisors konklusjoner på disse punkter, og avviser forøvrig både påstandene om inhabil saksbehandling av varslingssak, gjengjeldelse og ellers deler av kritikken rettet mot personaldisponeringene i HR-kontoret som feil.
- a. Rådmannen understreker at det var HR-sjefen; i kraft av delegert myndighet som avgjorde sakene. Rådmannen har ikke kjennskap til assisterende HR-sjefs vennskap, men understreker at det ikke var han som fattet aktuelt vedtak.
 - b. Når det gjelder disponering av medarbeidere minner rådmannen om arbeidsgivers styringsrett. Jeg kan understreke at i den situasjonen som har vært, og i den situasjonen som kommer, må mange medarbeidere påta seg nye oppgaver for kortere og lengre tid.

I 99 % av tilfellene går dette utmerket; fordi ansatte i kommunen forstår at slik må det være i en tid med nedskjæringer, omstillinger, stillingsstopp (vedtatt av Bystyret) og korona.

I tillegg opplyses at også andre medarbeidere i HMS/ IA-teamet fikk midlertidig andre oppgaver; uten at dette medførte påstander om «gjengjeldelse» og «straff». I tillegg belyses det ikke hvorfor dette teamet ble opprettet og at samhandling/felles oppgaveløsning på fagområdene var sentralt. Burde ikke revisjonen sjekke om dette stemmer; eventuelt undersøke hva de andre medarbeidere «straffes for». I seg selv er dette en urimelig påstand; etter rådmannens oppfatning.

- c. Hva er grunnen at rapporten ensidig beskriver de konkrete tilfellene fra «varslers synspunkt». En burde i det minste fått frem kommunens/ arbeidsgivers synspunkter; og så trukket konklusjonene etter å ha vurdert begge sider.

7. Revisor har ikke vurdert partsforholdet (hvem har status som part?), med den konsekvens at medarbeidere i rådmannens administrasjon ikke har fått anledning til innsyn i og til å uttale seg til opplysninger som gjelder dem personlig. Innsynsretten gjelder forøvrig uavhengig partsstatus.

- a. «Bystyret kjenner bare rådmannen», men i dette tilfellet klemmer revisjonen til, der HR-sjefen i klartekst ikke har gjort jobben på de fleste punktene.
 - a. En ting er at kriteriene er feil; jfr. at ansvaret er ensidig lagt på HR-sjefen
 - b. Rapporten gjør heller ikke noe forsøk på la HR-sjef eller assisterende rådmann få innsyn eller forklare seg.
 - c. Hva er bakgrunnen for at en går sånn ut mot enkeltpersoner; som fremstår som ganske «rettsløse».
 - d. Selvsagt kan de det gjelder få forklart seg i ettertid, men all erfaring er jo at en slik rapport; rett eller feil, uansett blir vanskelig å påvirke når konklusjonene foreligger.

8. Rådmannen mener rapporten langt fra er dekkende for de saksområder som er forsøkt belyst. En har gjort noen undersøkelser knyttet til enkeltsaker, og bygger det videre til å omtale hele saksfeltet i Bodø kommune. I tillegg stiller rådmannen spørsmål på om det er gjort objektive vurderinger; så langt rådmannen vurderer det er varslers syn ensidig vektlagt, og kommunens syn er dårlig framlagt og i alle fall vanskelig å finne igjen i vurderingene og konklusjonene.

9. Anbefalinger

- a. Med all respekt mener jeg rapportens anbefalinger viser at en ikke forstår styringssystemet i en formannskapsmodell.
- b. At revisor gir anbefalinger til HR-sjefen er utenfor myndigheten. En kan anbefale Bodø kommune, og gjerne rådmannen, men ikke enkelt-medarbeidere i rådmannens organisasjon.

Rådmannen respekterer revisors rett og plikt til å trekke egne konklusjoner, men forbeholder seg retten til å påpeke uenighet og forslag til korrigeringer i så vesentlige ting som forslaget til rapport innebærer.

Slik saken fremstår er det rådmannens oppfatning at de fakta som er anvendt ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å avklare de problemstillingene som rapporten angivelig skal besvare. Rådmannens manglende muligheter for innsyn i grunnlagsmaterialet er alene en sviktende forutsetning for å kunne konkludere med at alle relevante fakta er belyst.

Rapporten gir heller ikke en objektiv og systematisk vurdering på lærlings- og forbedringspunkter i hele organisasjonen hva gjelder håndtering av varslingsaker, slik andre forvaltningsrevisjoner er gjennomført i andre deler av kommunesektoren.

Rapporten inneholder tekst som indikerer at konkrete navn og medarbeidere i administrasjonen er nevnt i faktagrunnlaget. Det fremgår ikke at oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor i denne prosessen har ivarett juridiske prinsipper som *kontradiksjon*, *personvern*, *dokumentinnsyn* og *uttalerett*. For ordens skyld vises det også til retten til innsyn i varselet og rapporten. Rapporten inneholder heller ingen deler som viser at revisor har vurdert hvem som bør gis partsstatus.

Rådmannen har et arbeidsgiveransvar for de nevnte medarbeidere, herunder et ansvar for at deres personlige interesser og rettigheter blir ivarett. Vi ber om tilbakemelding på spørsmålet om revisor vil sørge for at de personer det er referert til i rapporten får den informasjon og anledning til medvirkning de har krav på, alternativt om oppdragsgiver vil påse at dette blir gjort.

I vår varslingsrutine ([Varsling](#)) presiseres viktigheten av kontradiksjonsprinsippet på ethvert trinn i prosessen i punkt 10:

Partsrettigheter betyr at partene i saken har rett til innsyn i alle sakens dokumenter til enhver tid, og rett til å uttale seg og til å gi tilsvarende og motsvar (såkalt kontradiksjon). Det anbefales at leder gir begge parter samtidig innsyn i så mye som mulig av sakens dokumenter løpende og uoppfordret. Unntatt fra innsynsretten er personsensitive opplysninger om andre.

Merk særlig «til enhver tid», «samtidig innsyn», «løpende» og «uoppfordret». Retten til kontradiksjon skal med andre ord være ivarett *før* konklusjon foreligger. I denne saken har revisjonen konkludert først, og gir rådmannen anledning til kontradiksjon etterpå. Det er et brudd på kontradiksjonsprinsippet.

Revisjonskriteriene

HR handler om å skape gode tjenester og gode arbeidsplasser med utgangspunkt i kommunens menneskelige og organisatoriske ressurser. Forutsetningene som legges til grunn for revisjonen tilknyttet delegerede fullmakter og mandat for et HR-kontoret er ikke presist angitt i kriteriene. Det er ikke innenfor HR-sjefens mandat å føre kontroll med at politisk vedtatt varslingsrutine, regelverk, avtaleverk og andre interne retningslinjer etterleves i alle arbeidsprosesser i avdelingene/virksomhetene. Alle ledere i Bodø kommune har i samsvar med vedtatt og gjeldende delegeringsreglement fått tildelt myndighet og et selvstendig ansvar når det gjelder oppfølging av

personal-, budsjett-/økonomi og fag-/driftsansvar. Varslingsrutinen er tydelig på grensesnittet mellom hvem som skal gjøre hva, hvorfor, hvordan og når ved et mottatt varsel om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Det sist nevnte fremkommer i rutinen punkt 10, nærmere bestemt nr. 2 som tilsier at; *Det er nærmeste leder som skal saksbehandle varselet, eventuelt leder over dersom det er nærmeste leder det er varslet på. Saksbehandlingen kan delegeres nedover eller sideveis, men ikke ut av avdelingen. Dersom varsel om kritikkverdig forhold er rettet mot kommunaldirektør kan rådmannen delegere saksbehandlingen til en annen avdeling.*

Revisjonen har lagt til grunn at HR-sjefen har et selvstendig ansvar for alle varslingssaker. Det er feil.

Revisjonskriteriene og innholdet i rapporten gir inntrykk av at revisjonen har i for stor grad basert vurderinger og metodikk på ensidige påstander, informasjon og dokumentasjon som rådmannen ikke har fått innsyn i eller fått uttale seg til.

Rådmannen er ikke enig i de valgte revisjonskriterier som grunnlag for å undersøke denne saken. Delvis er kriteriene basert på misforståelser, alternativt manglende forståelse for regler, kommunens praksis og rådmannens styringsprinsipper. Eksempelvis er ikke kontroll, oppfølging og rapportering rådmannens foretrukne styringsverktøy. Vår HR-strategi ([HER](#)) angir ambisjonsnivå og felles retning ved at; *God ledelse handler om å skape resultater gjennom andre. Ledere i Bodø kommune viser vei og er gode rollemodeller for sine medarbeidere. De avklarer forventninger og utfordrer medarbeidere i oppgaveløsningen. Ledere i Bodø kommune legger til rette for medarbeiderskap der tillit, selvbestemmelse og mestring er sentrale faktorer.*

Merk særlig formuleringen «tillit, selvbestemmelse og mestring». Rådmannen ser ikke på kontroll som et egnet virkemiddel for å bygge tillit, selvbestemmelse og mestring.

Kontroll som styringsverktøy vil nok ikke bli innført ved håndtering av varslingssaker som følge av det rådmannen her oppfatter er en instruks fra revisor. Salten Kommunerevisjon kan ikke instruere rådmannen når det gjelder administrative delegeringer, organisering, løpende personaldisponeringer eller arbeidsprosesser, jf. kommuneloven § 13-1.

Et godt og relevant eksempel som tydeliggjør krav til formål, avgrensning av oppdraget, revisjonskriterier, fullmaktsforhold, bredden av gjennomførte intervju, er rapporten fra **Rogaland Revisjon IKS** med tittelen *Forvaltningsrevisjon av varslingsrutiner og varslingsrutiner i Sola kommune – Oktober 2018* ([HER](#))

I denne rapporten fremkommer oppdraget tydelig beskrevet som;

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å vurdere hva slags rutiner Sola kommune har for varsling og hvordan kommunen arbeider for å håndtere varslingssaker. Følgende problemstillinger er omfattet av revisjonen:

- Hva slags rutiner har kommunen for varsling og varslingshåndtering?
- Er disse kjent blant ansatte og ledere?
- Blir varslingssakene håndtert i tråd med kommunens egne rutiner?
- Hvordan registreres og rapporteres varslingssaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?
- Hva slags internkontroll gjennomføres for varslingsområdet?
- Er det foretatt risikovurderinger som har betydning for varsling og varslingshåndtering?

Det er gjort ca. 30 intervjuer i forbindelse med prosjektet som inkluderer rådmannens ledergruppe, virksomhetsledere, advokater, hovedtillitsvalgte/plasstillitsvalgte, hoved-verneombud, varslere, utvalgte ansatte (vikarer) og HMS-ansvarlige. I tillegg til intervjuer er det gjennomgått dokumenter som belyser lovverk, konkrete varslingssaker, varslingsrutiner og forskning på feltet. Det er foretatt en sammenligning av Sola kommunes varslingsrutiner med de som Sandnes kommune og Stavanger kommune har utarbeidet.

Hovedbudskap

- Sola kommune har i hovedsak gode rutinebeskrivelser for varsling og varslingshåndtering som er lett tilgjengelige for de aller fleste ansatte i kommunen.
- Det store flertall av ansatte synes å kjenne til at kommunen har en varslingsordning. Detalj kunnskap om retningslinjene synes imidlertid å være mer begrenset.
- Varslingsaker håndtert på rådmannsnivået er i all hovedsak i tråd med de retningslinjer og rutiner som gjelder for mottak, håndtering og lukking av sakene.
- Gjennomgående får Sola kommune god skår på betingelsene for å kunne ytre seg om kritiske forhold på arbeidsplassen. Overordnet ledelse har gjentatte ganger oppfordret de ansatte om å melde fra, bl.a. om kritiske forhold på jobben.
- Varslerne er i stor grad blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold.
- Omfanget av varslingssaker som er håndtert på virksomhetsnivå er usikkert. Det bør vurderes å styrke kunnskapen om varslingssaker som håndteres på virksomhetsnivå og i hvilken grad det gjøres risiko- og sårbarhetsvurderinger lokalt.

I rapporten fra Salten kommunerevisjon fremkommer det at;

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

1. Assisterende Rådmann
2. Tidligere HR-sjef
3. Konstituert HR-sjef
4. Hovedverneombudet

Det er også gjennomført samtaler med:

1. Hovedtillitsvalgt UNIO
 2. Tidligere HMS-rådgiver, varslere i Stamina-saken
-

Rådmannen har ikke registrert at revisor har foretatt en systematisk kartlegging av andre kommuners varslingsrutiner og/eller hvilken rolle HR/personalkontor er tillagt i denne type saker i sammenlignbare kommuner.

Det er ikke riktig henvisning til samtale med «tidligere» HMS-rådgiver ettersom vedkommende både er og fortsatt har et ansettelsesforhold til Bodø kommune i samsvar med gyldig arbeidskontrakt (tittel HMS-rådgiver).

Kontrasten fra mottatt revisjonsrapport til rapporten **Rogaland Revisjon IKS om samme tema** er også relevant når det gjelder metodikk, bredden av intervju og informasjonsinnhenting som er foretatt i sakens anledning;

Det er gjort ca. 30 intervjuer i forbindelse med prosjektet, om lag dobbelt så mange som opprinnelig planlagt (jf. oversikt i vedlegg). Dette omfatter intervjuer med:

- Rådmannens ledergruppe (6 ledere)
- 6 tillitsvalgte (hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte)
- Hovedverneombudene
- 3 varslere
- 3 vikarer
- HMS-leder
- 2 advokater (kommuneadvokat og advokat i Advokatfirmaet Kluge)
- 6 virksomhetsledere

Til sammen representerer informantene ulike roller på forskjellige nivåer og ståsteder i Sola kommune, noe som har vist seg nyttig i innsamlingen av informasjon.

Intervjuene har gitt kjennskap til flere saker i Sola kommune der en krevende situasjon skal håndteres. Det er snakk om eksempler på arbeidskonflikter, klager, bekymrings-meldinger og også saker som er håndtert som varsel i tråd med retningslinjene. Rapporten omtaler disse sakene i generelle ordelag. Vi er opptatt av hvorvidt rutiner og retningslinjer er fulgt, ikke å gå i detalj i saker som ofte er svært vanskelige.

I tillegg til intervjuene, er det gjennomgått dokumenter, både varslings saker, lovverk, anbefalinger og lokale retningslinjer og årsrapporter, samt forskning og utredninger på dette feltet. FAFOs forskning på dette feltet står sentralt i kunnskapsgrunnlaget. Det samme gjør en forvaltningsrevisjon som Rogaland Revisjon gjennomførte om varslings og konflikthåndtering i Stavanger kommune.¹ Videre er det foretatt en sammenligning av Sola kommunes retningslinjer for varslingshåndtering med retningslinjene i Sandnes og Stavanger kommuner. Dokumentasjonen er vist i vedlegg.

Samlet sett anses datafangsten å være tilstrekkelig til å få belyst problemstillingene.

Verdigrunnlag/ Etikk

Rådmannen observerer at revisor ikke har kommentert kommunens verdigrunnlag og ønsket praksis hva gjelder yringskultur slik dette fremgår av arbeidsreglementet og FAFOs undersøkelser. Bodø var en av casekommunene i denne rapporten fra FAFO - *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner* - [HER](#)

Det er grunn til å vise til lignende offentlig tilgjengelige rapporter;

[Etikk, varsling og risikostyring](#)

Buskerud Kommunerevisjon IKS (2015)

[Varslingsrutiner i Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS \(MHBR IKS\)](#)

Hedmark Revisjon IKS (2018)

[Kvalitetssystem, mobbing og varsling](#)

Telemark kommunerevisjon IKS (2018)

[Etikk og varsling](#)

Revisjon Midt-Norge IKS (2014)

[Varslings- og yringsklima blant ansatte og ledere i Grimstad kommune](#)

Aust-Agder Revisjon IKS (2017)

[Etikk og varsling](#)

Buskerud Kommunerevisjon IKS (2016)

Habilitet – Faktadelen – Forvaltningsloven §§ 6 følgende og kommuneloven § 13.

Det er et grunnleggende prinsipp i offentlig sektor at enhver tjenestemann eller folkevalgt har en selvstendig plikt til å vurdere sin habilitet og melde ifra dersom man mener seg inhabil. Denne forutsetningen, og som både forvaltningsloven og kommunelovens regulerer, er ikke hensyntatt i rapporten. Elementære juridiske vurderinger på automatisk, skjønnsmessig og avledet inhabilitet fremgår ikke av rapporten og til dels på uriktig/ukjent faktagrunnlag eller utelukkende fra fremsatte påstander om inhabilitet.

På side 27 (pkt. 6) fremkommer det et tydelig eksempel på at HR- sjefen tildeles et mandat/myndighet som HR-sjefen ikke har eller skal ha:

HR-sjefen skal påse og føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder.

Det er ikke rådmannen enig i. Rådmannen har full tillit til at alle administrasjonens medarbeidere forholder seg profesjonelt overfor grunnleggende forvaltningsprinsipper i situasjoner der ens upartiskhet kan bli utfordret. Utover den ressursbruk revisjonens forslag ville medføre, er det verken nødvendig eller ønskelig fra rådmannens side å iverksette kontrolltiltak på dette punkt.

Revisjonen har heller ikke gjennomført kartleggingssamtaler med sentrale medarbeidere i kontoret eller ledere om hvilke vurderinger disse gjør og hvordan de håndterer problemstillingen dersom HR-kontoret har bistått linjeledere i forkant av et varsel. Det fremkommer heller ikke at kommunen har investert i en sertifisering av egne faktaundersøkere utenfor HR-kontoret og som ikke arbeider med personalsaker nettopp i den hensikt å unngå habilitetsutfordringer. I tillegg er det stor bevissthet og fokus på dette blant våre medarbeidere som både har juridisk spisskompetanse og som bistår inn i saksbehandlingen av varslings saker. Dessuten gir arbeidsfordelingen, interne rutiner og at det er egne hovedkontaktpersoner opp imot avdelingene/virksomhetene på ulike fagområder i HR-kontoret mulighet for å motvirke habilitetsinnsigelser.

Revisor synes å ha misforstått HR-kontorets rolle og mandat. Rådmannen forventer at HR støtter linjelederne i utøvelsen av sitt lederskap og organisasjonsutvikling m.m., og bidrar til at lederne etterlever lovkrav, politiske vedtak, interne regler og retningslinjer og etablert verdigrunnlag. HR skal være en samarbeids- og samtalepart, prosessveileder og kunnskapsbase tilgjengelig for ledere som søker slik kompetanse. På denne måten kvalitetssikrer rådmannen utøvelsen og utviklingen av lederskapet og medarbeiderskapet i Bodø kommune.

Juristene ansatt ved HR er en *kvalitetssikrende*, ikke svekkende, faktor i kommunens personalforvaltning i alminnelighet, og håndtering av varslings saker i særdeleshet. Rapporten gir inntrykk av at revisor har en oppfatning av at medarbeidere i HR er ukritisk og/eller partisk i sin praksis. Rådmannen forutsetter at revisor praktiserer en kritisk og analytisk holdning til de meningsytringer som måtte komme til uttrykk i en varslings sak, og ikke lar seg påvirke av eller kun basere seg på informanternes beskrivelser og påstander. Dersom revisjonen i denne sammenheng mener å uttrykke mistillit til deler av rådmannens administrasjon, så forutsettes det at en slik holdning begrunnes, dokumenteres og kommer klart og tydelig til uttrykk. At *varsleren* ikke har tillit er oppfattet.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Forbud mot gjengjeldelse

Rådmannen har mottatt en henvendelse fra varslers advokat før endelig rapport foreligger om at det vil fremmes erstatningskrav og søksmål ovenfor Bodø kommune i forbindelse med en varslings sak, jf. tvisteloven § 5 – 2. Arbeidsgiver vil gi sitt tilsvarende til både kravet og grunnlaget. Både kravet og enhver påstand eller insinuasjon om at HMS-rådgiver skal være «behandlet» på en spesielt negativ eller ugunstig måte avvises kategorisk. Det vil være opp til domstolene å ta endelig stilling til dette erstatningskravet og det er derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på denne saken her. I tillegg bør

ikke Salten kommunerevisjon eller Kontrollutvalget ut fra sine respektive mandat/oppdrag kommentere en enkeltsak der domstolsbehandling er bebudet og uten at all grunnlagsdokumentasjon foreligger eller at ytterligere bevis og vitneførsel kan gjennomføres. Her er det igjen grunnlag til å henvise til hva som står i rapporten fra Rogaland Revisjon IKS om at;

Intervjuene har gitt kjennskap til flere saker i Sola kommune der en krevende situasjon skal håndteres. Det er snakk om eksempler på arbeidskonflikter, klager, bekymrings-meldinger og også saker som er håndtert som varsel i tråd med retningslinjene. Rapporten omtaler disse sakene i generelle ordelag. Vi er opptatt av hvorvidt rutiner og retningslinjer er fulgt, ikke å gå i detalj i saker som ofte er svært vanskelige.

Forslaget til reduksjon i antall hovedverneombud framkommer i arbeidet med og utarbeidelse av tiltak i forbindelse med Agenda Kaupang rapporten. Formålet var blant annet å finne felles løsninger/tiltak for driftstilpasning/økonomisk innsparing i Bodø kommune. Denne rapporten og mulighetsstudiet vedlegges tilsvaret av dagens dato. Dette handler overhodet ikke om gjengjeldelse etter varslings som Arbeidsmiljøloven § 2 A-4 regulerer. Brev fra rådmannen den 27. juni 2019 adressert til samtlige ledere og tillitsvalgte i Bodø kommune vedlegges i sin helhet tilsvaret av dagens dato.

«Habilitetssaken»

Rådmannen er undrende til at revisor har valgt å gi varselet et egennavn («Habilitetssaken») slik det her er gjort. For det tilfelle at dette grep er et uttrykk for at revisor mener det foreligger partiskhet i saksbehandlingen av det aktuelle varselet, så er rådmannen uenig i det.

Her har revisjonen delvis utelatt vesentlige faktaopplysninger og delvis gjengitt faktum feil noe også vurderingene bærer preg av. Ble det undersøkt nærmere og stilt spørsmål til arbeidsgiver ved denne reelle begrunnelsen for at HMS-rådgiver trakk seg fra saken og måten dette ble gjort på? Er det gjennomført samtaler med de juristene varsler mener var inhabile, og som det henvises til i rapporten? Er det undersøkt hvorfor varsler *signaliserte usikkerhet* når det gjelder hvilken rolle HR-kontoret har i denne type saker? Har en dokumentert, kartlagt om og hvilke vurderinger daværende HR-sjef og assisterende HR-sjef foretok på selvstendig grunnlag i denne saken og om det var en avledet inhabilitet? Har revisor lest varselet? En person blir ikke inhabil utelukkende fordi vedkommende nevnes i et varsel, om dette skulle være grunnlaget for revisors konklusjoner.

Den 5. juni 2019 ble sendt en e-post fra daværende HR-sjef til varsler og tillitsvalgt i denne saken og med følgende ordlyd (sladdet navn og mulighet for identifikasjon);

Hei, jeg viser til tidligere dialog rundt varslet fra (sladdet) og saksbehandling av dette.

Jeg har i dag fått avklart med **Sladdet** (HMS rådgiver) og **Sladdet** (jurist HR) at de saksbehandler varselet.

Det foreligger ikke per dags dato noen utfyllende begrunnelse for, opplysninger om eller dokumentasjon på at jeg som HR-sjef eller **Sladdet** som ass. HR-sjef er inhabil i saken, med den konsekvens av at ingen medarbeidere ved HR-kontoret kan saksbehandle dette varselet.

I denne omgang vil jeg bare henvide til forvaltningsloven §§ 6 flg. med tilhørende veileder - https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

Sladdet og **Sladdet** har heller ingen kjennskap/relasjon til de impliserte parter, situasjonen eller vært kontaktperson når det gjelder oppfølging og lederstøtte i **Sladdet**.

Jeg er kjent med at varslers og **Sladdet** ønsker at kommuneadvokaten skal saksbehandle dette, men saken er forelagt begge kommuneadvokatene og de er tydelige i tilbakemeldingen om at dette varselet etter deres vurdering bør håndteres av HR-kontoret. **Sladdet** og **Sladdet** er klare til å starte opp på tirsdag den 11. juni 2019 og vil da lage en fremdriftsplan samt innkalle til møter.

Med hilsen

Sladdet

HR-sjef

Dette dokumenterer for Rådmannen at ikke mindre enn fire jurister (rådgivere og kommuneadvokatkontoret) og ledelsen i HR-kontoret har vurdert og konkludert annerledes enn det som synes å være hovedpåstanden fra HMS-rådgiver og det revisjonsrapporten ser ut til å legge til grunn når det gjelder habilitet. I tillegg fremkommer det ikke at denne rapporten som ble utarbeidet dannet grunnlag for en sertifisering av to faktaundersøkere fra henholdsvis HR-kontoret og Teknisk avdeling. Med andre ord er denne faktaundersøkelsen eksternt vurdert og godkjent fra varslers advokat i saken.

Det medfører heller ikke riktighet at assisterende HR-sjef la press på HMS-rådgiver, men at det ble stilt spørsmål ved den faglige begrunnelsen all den tid habilitet hadde blitt juridisk vurdert av flere andre medarbeidere.

Allerede i e-post datert den **25.03.18** fra daværende fagleder i personalforvaltning i HR-kontoret til tre sentrale medarbeidere i HR-kontoret inkludert HMS-rådgiver (kopi HR-sjefen) fremkommer det at;

Hei;

Vi ser en utvikling i at antall krav om faktaundersøkelser vil øke i fremtiden med bakgrunn i fokus på varslings i samfunnet for øvrig, og at både medarbeidere og tillitsvalgte har en større bevissthet og innsikt i denne type metodikk ved håndtering av mobbing, konflikthåndtering og krevende

arbeidsmiljøsaker på arbeidsplassen. Dette betyr også at vi i Bodø kommune vil være tjent med en kompetanseheving og en sertifisering av flere faktaundersøkere enn det vi har i dag, og at en innhenting av denne type kompetanse eksternt er **svært kostnadsdrivende**.

HR-kontoret vil derfor være tjent med at vi også har egne sertifiserte faktaundersøkere. I første omgang ønsker vi derfor at dere tre blir sertifisert. Dette betyr at dere koordinerer påmelding og sender meg og **Sladdet** et kostnadsoverslag.

Min anbefaling er at man benytter seg av kursene til Arbeidsmiljøspesialistene representert ved psykolog og forsker Ståle Einarsen og advokat Harald Pedersen. De er ansett å være blant fremste i landet når det gjelder opplæring og bruk av faktaundersøkelser, og vi har i hvert fall ved et tidligere tilfelle brukt Pedersen som faktaundersøker.

På deres hjemmeside fremkommer blant annet følgende;

Ny Metode; Faktaundersøkelse

Arbeidsmiljøspesialistene har de siste årene utviklet helt nye metoder for håndtering av konflikter og mobbing på arbeidsplassen, hvor man sikrer en etiske forsvarlig og juridisk korrekt fremgangsmåte i slike saker. Metoden er ny i Norge og inspirert av en metode anvendt i Engelsk arbeidsliv i mange år. Metoden har vært på høring hos partene i arbeidslivet og har mottatt positiv respons fra både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Faktaundersøkelse anbefales av Arbeidstilsynet når påstander om mobbing og trakassering foreligger. Metoden gir et nødvendig grunnlag for videre arbeid og er særlig nødvendig når påstand står mot påstand. Faktaundersøkelse sikrer en forsvarlig, rask og rettferdig behandling av saken, og gjør det mulig å sette punktum i slike saker. Metoden inngår i en helhetlig tilnærming til forebygging og håndtering av mobbing i den enkelte virksomhet. Metoden er i tråd med arbeidsmiljøloven og sentrale juridiske saksbehandlingsregler, og bør benyttes i alle sammenhenger der det foreligger påstand eller mistanke om brudd på arbeidsmiljøloven eller interne føringer.

Dere følger opp dette og gir meg og **Sladdet** tilbakemelding

Rapportens empiriske grunnlagsmateriale

Revisor refererer til «flere» saker uten å identifisere disse og uten at de er nærmere tallfestet. Konklusjonen om at 15% av varslings sakene er mer enn ett år gamle baserer seg på fire saker. Alt grunnlagsmateriale er innhentet etter varslersens forslag, alternativt også de to andre informantene. Revisor har ikke tatt stikkprøver ut over de sakene varsler og de to informantene har referert til, og har heller ikke etterspurt supplerende varslings saker fra administrasjonen som en balansering av varslersens fremstilling. Verken varsler, hovedverneombudet eller Unios representant skal ha eller har oversikt over kommunens samlede portefølje av varslings saker.

Det er heller ikke undersøkt noe om årsakene til at disse fire sakene tok ett år å behandle.

Kommunen har samlet sett håndtert ca. femti varslingsaker de siste tre årene. Revisors ovenfor nevnte og meget begrensede grunnlagsmateriale er ikke representativt for de konklusjoner som er gjort. De anvendte saker danner en unyansert fremstilling av faktadelen. Det er å beklage at dette påvirker rådmannens tillit til revisors objektivitet.

Rådmannen merker seg forøvrig hovedverneombudets uttalelse om at han fraråder varsling. Dette er for rådmannen en ny opplysning og som hovedverneombudet burde brakt til rådmannens kunnskap på et langt tidligere tidspunkt. Uttalelsen fra hovedverneombudet er svært alvorlig.

Personaldisponeringer og lønnsfastsettelsessak

Her legger revisjonsrapporten bare til grunn følgende fakta uten at assisterende HR-sjef fikk anledning til å uttale seg og henviser til en påstand om at;

Blant de ni sakene om endring i stilling som revisjonen fikk dokumentasjon på, gjaldt en av sakene endring av stillingskode og lønnsinnplassering. Saken gjelder en ansatt som tidligere HMS-rådgiver i HR har beskrevet som en nær venninne av Konstituert HR-sjef, den gang, Assisterende HR-sjef. Assisterende HR-sjef saksbehandlet denne saken om stillingsendring og lønnsopptrykk for en nær venninne av sin kone. Saken inneholder ingen habilitetsvurdering og det foreligger ingen dokumentasjon for drøfting på noe nivå i saken.

I henhold til delegerte fullmaktsforhold i Bodø kommune ble denne lønnsjusteringen og stillingskodeendringen endelig besluttet av daværende HR-sjef, og bakgrunnen/begrunnelsen for dette vet faktisk ikke revisjonen noe om eller har undersøkt nærmere. I tillegg tar ikke revisjonen inn over seg betydningen av ulike prosesser i Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen tilknyttet representasjon fra tillitsvalgte i ulike saker og prosesser kontra dersom du er uorganisert. Arbeidsgiveransvaret gjelder likevel for lønnsfastsetting og lønnsutvikling for alle arbeidstakere, uavhengig av om en er organisert eller ikke. Dette fremkommer av vår omforente og politisk

vedtatte lønnspolitikk ved at [Lønnspolitisk plan 2017-2021](#)

3. Uorganiserte

Arbeidsgiver har ansvar for å ivareta en forsvarlig lønnspolitikk for alle ansatte uavhengig av om arbeidstakerne er organisert eller ikke.

4. Delegering

For å sikre en helhetlig behandling og kontinuitet i forbindelse med lønnsfastsetting og lønnsforhandlinger, har Bodø kommune sentralisert lønnsfastsettelse og lønnsforhandlinger. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen for kommunale foretak (KF) og kommuneloven § 27 samarbeid.

Rådmannen v/HR-sjefen gjennomfører forhandlinger etter HTA kapittel 3, 4 og 5. HR-sjefen og stedfortreder har delegert myndighet til å fastsette lønn ved særskilte forhandlinger og ved tilsetninger med avlønning utover minstelønn garantilønn. Fastsetting av lønn skjer ut fra anbefaling fra nærmeste leder med personalansvar.

I de tilfellene hvor daglig leder i et kommunalt foretak eller § 27 interkommunalt samarbeid, selv fasetter lønn eller har ansvar for lønnsforhandlingene, skal det skje i samsvar med vår lokale lønnspolitikk og ellers i tråd med tariffavtaler og føringer satt for lønnsforhandlingene lokalt, og føringer i forbindelse med budsjettbehandlingen (og evt. Tildelingsbrev).

Det er spesielt 6 forhold som har påvirket disponeringen av personalressursene i HR-kontoret de siste årene:

1. Rådhusprosjektet, der vi har bidratt i hele prosjektet og særskilt tilknyttet OU-delen av prosjektet
 2. Opprettelse, drift og utvikling av lærlingetjenesten
 3. Fokus og uttalte prioriteringer både politisk og administrativt på nærvær, forebygging og sykefraværsoppfølging i organisasjonen
 4. Nedtrekk i budsjett og etterlevelse av vedtatte innsparingskrav
 5. Oppfølging av arbeidstaker initierte initiativ på bytte av oppgaver/stilling og arbeidsgivers saklige behov for omdisponering
 6. Tilbakemeldinger fra kommunaldirektørene om prioriteringer av oppgaver og ansvarsområder i HR-kontoret i 2021
-

HR-kontoret har kun ved en anledning i de senere årene benyttet seg av en skriftlig instruks. Arbeidsgivers styringsrett og vårt politiske vedtatte arbeidsreglement tilsier som kjent at; *Arbeidsgiver kan foreta endringer i de ansattes arbeidsoppgaver og arbeidsplass når dette er saklig begrunnet.* ([Arbeidsreglementet i Bodø kommune](#))

HR kontoret sto i en ekstraordinær situasjon med vakanser på to av våre IA-rådgivere som var relatert til henholdsvis permisjon, alvorlig sykdom og dødsfall i nær familie. Dette rammet HR-kontoret og særskilt etablert HMS/IA-teamet hardt, og det ble derfor helt nødvendig med en midlertidig omfordeling på oppgaver. Det er med andre ord godt innenfor styringsretten å gi en rådgiver andre arbeidsoppgaver *i sin rådgiverstilling* i en nærmere tidsavgrenset periode. Slik omdisponering av ressurser er ganske vanlige i en organisasjon i endring, og i en organisasjon der ressursene til drift blir redusert. Rådmannen minner her om at kommunen på tross av vedtak om stillingsstopp ikke har sagt opp ansatte. I samtaler med tillitsvalgte har det vært enighet om at dette må bety at en som arbeidstaker må akseptere å påta seg andre oppgaver for en tid; og dette går smertefritt i de aller fleste tilfeller.

Kanskje revisjonen burde utredet arbeidsgivers styringsrett bedre; og gjerne sett på om Bodø kommune har benyttet seg av dette virkemidlet i tilstrekkelig grad. En kunne da også sett på hvilke konsekvenser det kan ha for medarbeidere om motsetter seg denne styringsretten. I forhold til HR-kontoret er det åpenbart at HR-sjefens plikt var å få løst de oppgaver som lå der; innenfor den disponible ressursrammen som var til disposisjon. Og når det ikke var lov å utlyse stillinger på grunn av stillingsstopp var omdisponering av ressurser en mulighet. Har revisjonen vurdert å ta inn denne type fakta i saken, og ta det inn i den endelige vurderingen?

Rådmannen er også blitt gjort kjent med at det nå er etablert et lokalt partssamarbeid ved HR-kontoret i overensstemmelse med de lokale tillitsvalgte. Det sist nevnte må sees i sammenheng med vedtatt struktur for tillitsvalgtordning i Bodø kommune, etablert praksis over flere år og reguleringer i Hovedavtalen med tilhørende veileder som stiller minimumskrav til partssamarbeidet og ulike typer medvirkningsprosesser i kommunal sektor.

Dersom formalitetene tilknyttet Hovedavtalen ikke overholdes av arbeidsgiver finnes det et eget tvisteinstitutt i Hovedavtalens del A §§ 7-1 flg. som skal benyttes først og fremst. Overholdelse av Hovedavtalen er etter rådmannens syn ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjon. Det er grunn til å bemerke at ingen sentrale og/eller lokale tillitsvalgte i perioden fra 2013 og frem til dags dato har fremmet en formell påstand med krav om forhandlinger med bakgrunn i at HR-kontoret har over tid og konsekvent har brutt sin informasjons- og drøftingsplikt etter Hovedavtalen.

Det er vanskelig for Rådmannen å kommentere Unio sin påstand på side 22 i rapporten om at; *Hovedtillitsvalgte i Unio stiller seg bak Fagforbundets uttalelse her og reagerer på mengden stillingsendringer i Administrasjonsavdelingen.*

Det bemerkes forøvrig at Fagforbundets uttalelse gjaldt nye stillinger, ikke endring i stillingsinnhold, og har derfor ikke relevans her.

Rådmannen forutsetter i likhet med at revisjonen at saksbehandlingsfristen skal overholdes i alle kommunens varslingsaker. Dette ansvaret er delegert til habilt ledernivå i den enkelte varslings sak

og skal håndteres i samsvar med politisk vedtatt varslingsrutine. Rådmannen er enig i at saksbehandlingstiden i noen varslings saker har vært uforholdsmessig lang selv om årsakssammenhengene kan være sammensatte, noen ganger som en følge av partenes tendens til å bringe inn nye momenter i kontradiksjonen. Den tiden dette tar er uansett uheldig både av hensyn til den som varsler og de(n) det blir varslet på.

For øvrig er rådmannen enig i at det foreligger en forpliktelse for alle ledere i Bodø kommune om å ta imot muntlige og skriftlige varsel i henhold til varslingsrutinen og sørge for saksopprettelse i Elements.

Når det gjelder overholdelse av det lovmessige forbudet mot gjengjeldelse etter varslingsrutine er dette ivaretatt og regulert i vår nylige reviderte varslingsrutine. Hva angår de konkrete påstandene om gjengjeldelse i revisors rapport er disse allerede behørig kommentert og imøtegått fra rådmannen i tilsvaret.

Ivaretagelse av medvirkningsprosesser både på HR-kontoret og i kommunen for øvrig skal alle lederne i samsvar med delegerede fullmakter, organisasjonsstruktur, regelverk og avtaleverk ivareta.

Varsel mot rådmannen

Det er tidligere gitt tilbakemelding til revisjonen om at dette punktet ble vurdert, men ikke medtatt i vår varslingsrutine. I tillegg forespurte vi KS om det samme og som meldte tilbake til oss den 07.04.20 at;

Kommunen bestemmer selv hvordan varsel på rådmannen skal håndteres. Det er viktig å holde fast på at veldig mange varsel på rådmannen likevel skal håndteres av rådmannen, nettopp fordi det tilligger rådmannen det øverste administrative ansvaret i kommunen. Mange varsler gjelder ikke slike forhold at kommunen skal ha en setterrådmann eller at politisk nivå skal håndtere varselet. Så til deres spørsmål:

1. Kommunen bestemmer selv hvilket politisk organ som skal håndtere et varsel. Det er kommunestyret som har arbeidsgiveransvaret for rådmannen, og det kan delegeres til formannskapet eller en gruppe (arbeidsgiverutvalg eller forhandlingsutvalg). Det er normalt lite hensiktsmessig at varsler på rådmannen behandles i kommunestyret.

2. Etter min mening bør ikke ethvert varsel på rådmannen håndteres av en nabokommune som en fast ordning. Kommunen gir med dette bort et sentralt ansvar for oppfølging av egen leder. Noen annet vil være at kommunen, etter en vurdering, kan kontakte annen kommune som en settekommune.

3. Saksbehandlingen blir vel som ellers, men rådmannen må tre ut av saken. De som er underordnede vil likevel kunne forberede saken.

Dette er omfattende spørsmål som vi ikke har noen fasit på.

Basert på revisors anmerkning, vil rådmannen ta dette punktet opp til ny vurdering når det gjelder innarbeidelse av et særskilt punkt og regulering i vår varslingsrutine. Det er for øvrig slik at rådmannens forhold og praktisering av sin ledelse; inkl. ansvar og arbeidsutførelse er tema for de møter rådmannen har med de bystyreoppnevnte «arbeidsgiverutvalg for rådmannen»; bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Her er det en åpen tone der rådmannen får tilbakemeldinger. Men rådmannen er trygg på at også kritiske ting, som for eksempel et varsel, ville blitt grundig vurdert av dette utvalget.

BHT Stamina Helse – Kontraktsoppfølging – Krav til kompetanse

Rådmannen vil anføre at HR-kontoret har fulgt opp denne kontrakten og at det har vært helt nødvendig å ha tverrfaglig kompetanse inn i dette arbeidet. Både innkjøpsfaglig, juridisk, HMS/IA kompetanse, og tidligere leder av intern BHT med flere har bidratt inn på ulikt vis og omfang i kontraktsoppfølgingen. Det er derfor ikke mangel på kompetanse som har vært utfordringen i vårt samarbeid og oppfølgingen av kontrakten med BHT Stamina Helse.

Det ble som kjent ansatt en HMS rådgiver nettopp med et dedikert ansvar for BHT, men det er ikke riktig å hevde at det var ressurser uten kompetanse før denne tilsettingen ble foretatt.

Avtalen er også fulgt opp i følgende saker i SAMU i de senere årene;

16. mai 2018	Sak 15-2018 Fordeling av timer Stamina
	Sak 16-2018: Årsrapport Stamina
9. sep. 2018	Sak 25- 2018 Gjennomgang av tjenesteleveranser fra Stamina 2016-2018
20. feb. 2019	Sak 9-2019 Forbruk Stamina
8. mai. 2019	Sak 15-2019 Årsrapport Stamina Sak 17- 2019 Forbruk timer Stamina
25. sep. 2019	Sak 32 -2019 Leveranseoversikt Stamina Sak 33-2019
	Ber om skriftlig redegjørelse fra HR-sjef om kontraktsforvaltning
27. nov 2019	Sak 40-2019 Stamina Redegjørelse, oppfølging av sak 33-2019
5. feb. 2020	Sak 7-2020 Forbruk Stamina 2019

Redegjørelsen fra HR-sjefen den 27.11.19 til SAMU vedlegges tilsvaret av dagens dato fordi den gir en balansert, god og presis fremstilling på dette punktet. Her det verdt å merke seg at SAMU tok denne til etterretning i møtet med hovedverneombud, hovedtillitsvalgte og kommunaldirektører til stede.

I tillegg har det vært avholdt kvartalsvis og i perioder hyppigere møter med HR- sjef m. flere og BHT Stamina Helse.

Med mindre rådmannen har oversett noe, har en ikke avholdt kartleggingssamtaler/intervjuer med vår leverandør av BHT tjenester, tidligere HR-sjefer og sentralt involverte medarbeidere i HR-kontoret om vårt samarbeid og arbeidet med denne kontraktsoppfølgingen fra oppstart og frem til dagens dato.

Selv om kontraktsoppfølgingen ikke har vært optimal i hele kontraktsperioden har denne saken i høyeste grad tatt blitt på alvor og fulgt opp, men arbeidsgiver har selvsagt registrert og respektert at en ansatt ikke vært enig i ledelsenes beslutninger, oppfølging og faglige vurderinger. For ordens skyld gjør rådmannen oppmerksom på at faglig uenighet med arbeidsgiver og/eller kollegaer anses å falle utenfor varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, jf. «ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold».

Bodø kommune vil etter en utlysning og anbudsrunde inngå en ny kontrakt i nær fremtid på leverandør av BHT-tjenester til kommunen. I denne forbindelse vil rådmannen sørge for en gjennomgang og evaluering av tidligere forbedrings- læringspunkter på kontraktsoppfølging. Det blir også viktig å sørge for tilstrekkelig kapasitet og tilgang på tverrfaglig kompetanse, få på plass rutiner/systemer, ansvarsfordeling og at rolleklarhet internt blir etablert og fulgt opp. Allerede opprettet HMS/IA-team og rekruttering av HMS-rådgiver vil være sentrale aktører og medarbeidere inn i dette arbeidet.

Avslutningsvis og tiltak

Rådmannen vil her bemerke at på tross av tidligere gjennomførte opplæring/kurs i både konflikthåndtering og varsling m.m. vil det være behov for nye og kontinuerlige målrettede opplæringstiltak i hele organisasjonen tilknyttet revidert varslingsrutine og saksbehandling av denne type saker. Varslingsrutinen skal også evalueres.

Bodø kommune har i likhet med andre kommunen er et kvalitetssystem (Kvalitetslosen) og en egen varslingsmodul der varsel fortrinnsvis bør fremmes. Likevel kan varsel fremmes på andre måter også. Vi har allerede henvendt oss til leverandøren Compilo når det gjelder behov for endret funksjonalitet og påkrevde tilpasninger til vår vedtatte varslingsrutine m.m. Dette arbeidet følges opp av HR-kontoret og det er nedsatt en egen ressursgruppe på tvers av avdelingene tilknyttet vårt kvalitetssystem som har meldt inn behov for en rekke andre forbedringspunkter.

Varslingsrutinen er tilgjengelig for ansatte og ledere i Kvalitetslosen, på vårt intranett og <https://bodo.kommune.no/en-attraktiv-arbeidsplass/category2796.html>. Økningen i antall varslingssaker i de senere år tyder på at ansatte er kjent med retten til å varsle om kritikkverdige

forhold. Varsler blir hørt selv om de ikke alltid får medhold etter at arbeidsgiver har undersøkt, vurdert og konkludert i saken.

Mvh

Rolf Kåre Jensen
Rådmann
Bodø kommune

Vedlegg 2. Utleddning til revisjonskriterier

Ansvar for varsling i Bodø kommune er slik vi forstår av delegasjonsreglementet til Bodø kommune delegert fra Rådmannen til HR-sjefen.

Utgangspunktet er derfor at HR-sjef er ansvarlig overfor rådmannen til å følge opp dette området i kommunen.

Etter dette har vi formulert følgende kriterie:

- 1. Rådmannen skal føre nødvendig kontroll med at varslingsrutinen følges opp i Bodø kommune.*

Etter kommuneloven § 25-1 om internkontroll i kommunen og fylkeskommunen skal kommuner og fylkeskommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende kriterie:

- 2. Rådmannen bør sørge for at kommunen har rutiner for å ivareta habilitet i varslings sakene på alle nivåer i organisasjonen.*

Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver etter Varslingsrutinen sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

For å gi en forståelse av hvor viktig tidsaspektet er ved behandling av varslings saker fremgår det også av Varslingsrutinen at saksbehandler ikke skal vente uforholdsmessig lenge på at noen som er innkalt eller som skal møte sammen med en av partene kan møte.

Ansvar for saksbehandlingen ligger til nærmeste habile ledernivå (virksomhetsleder, områdeleder eller kommunaldirektør). Unntaket er når kritikken er rettet mot nærmeste leder (inhabilitet). I disse tilfeller har nærmeste overordnede ledernivå ansvaret for saksbehandlingen.

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende kriterie:

- 3. Rådmannen skal føre kontroll med at saksbehandlingsfristen overholdes i alle kommunens varslings saker.*

Etter Varslingsrutinen kan arbeidstaker varsle internt til arbeidsgiver muntlig, skriftlig eller via Kvalitetslosen som likevel er den anbefalte varslingsmetoden.

Når varsel mottas utenfor Kvalitetslosen, skal arbeidstaker oppfordres til å varsle skriftlig. Dersom vedkommende ikke vil formulere meldingen skriftlig må den som tar imot det muntlige utsagnet gjøre det, som et formelt referat. Dette følger av Varslingsrutinen.

Videre følger det av rutinen at den som mottar et varsel skal levere det tjenestevei (til nærmeste leder eller overordnet leder), med mindre mottakeren selv er rett adressat.

Leder skal opprette en saksmappe i Elements utelukkende for behandlingen av saken. Alle dokumenter skal lagres på saken i Elements, og graderes etter forvaltningsloven § 13.

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende kriterie:

4. *Alle ledere i Bodø kommune skal ta imot muntlige og skriftlige varsel i henhold til Varslingsrutinen og sørge for at sak opprettes i Elements.*

Arbeidsgiver skal etter Varslingsrutinen særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse. Den som har varslet er etter rutinen vernet mot enhver ugunstig behandling som er en reaksjon eller kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet. For videre å beskrive hva som ligger i betegnelsen "gjengjeldelse" er arbeidsmiljøloven § 2A-4 direkte sitert i Varslingsrutinen.

Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel

- a) *trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden*
- b) *advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering*
- c) *suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff*

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende kriterie:

5. *Rådmannen skal føre kontroll med at varsler ikke blir utsatt for ugunstig behandling som kan oppfattes som en reaksjon på at det er blitt varslet.*

Etter kommuneloven § 13-3 gjelder bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Videre framgår av kommuneloven at dersom en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Til slutt kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen dersom en overordnet ansatt er inhabil i en sak.

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd gjelder habilitetsbestemmelsene for «offentlig tjenestemann». Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d) er offentlig tjenestemann definert som «en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste».

Etter forvaltningsloven §6 følger det at en rekke tilknytningskategorier fører til inhabilitet.

Selv om en tjenestemann eller folkevalgt ikke faller inn under noen av tilknytningskategoriene i § 6 første ledd, kan vedkommende likevel bli inhabil etter en skjønnsmessig vurdering etter § 6 annet ledd. Etter denne bestemmelsen kan en tjenestemann eller folkevalgt bli inhabil hvis det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. I denne vurderingen skal det etter bestemmelsen legges vekt på om tjenestemannen selv eller noen som hun eller han har en «nær personlig tilknytning til», får noen fordel eller ulempe av avgjørelsen.

I Varslingsrutinen legges det til grunn at den et varsel er rettet mot regnes som inhabil. Det vil da etter rutinen være nærmeste habile leder som skal behandle varselet.

Varslingsrutinen har imidlertid ingen regel om hvem som skal behandle saken dersom det varsles på Rådmannen selv.

En som er inhabil må avstå fra å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak».

Med tilrettelegging siktes det til arbeidet med å utrede eller forberede saken. Man kan grovt sett si at den saksbehandlingen som skjer i forkant av at en avgjørelse fattes, er å tilrettelegge saken.

Begrepet avgjørelse er ikke definert i forvaltningsloven, men favner videre enn vedtaksbegrepet slik det er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Beslutninger som ledd i alle typer forvaltningsvirksomhet, blant annet privatrettslige avgjørelser om innkjøp og beslutninger knyttet til det offentliges service- og tjenesteytelser, er omfattet.

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende kriterie:

- 6. Rådmannen skal føre kontroll med at kravene til habilitet i forvaltningsloven følges opp på alle saksområder ved HR-kontoret.*

Det framgår av arbeidsmiljøloven § 4-2 første ledd at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem. Etter annet ledd framgår det at det i utformingen av den

enkeltes arbeidssituasjon skal den enkelte arbeidstaker ivaretas på en rekke områder som følger av bestemmelsens bokstav a-e.

Av tredje ledd følger videre at arbeidsgiver under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Videre følger av arbeidsmiljøloven §8-1 første ledd, at det i virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Plikten til informasjon og drøfting etter arbeidsmiljøloven §8-1 omfatter etter §8-2:

- a) *informasjon om den aktuelle og forventede utvikling av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon,*
- b) *informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkninger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse,*
- c) *informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.*

(2) Informasjon etter første ledd bokstav a skal skje på et passende tidspunkt. Informasjon og drøfting etter første ledd bokstavene b og c skal skje så tidlig som mulig.

(3) Informasjonen skal gis slik at det er mulig for de tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede eventuell drøfting. Drøftingen skal bygge på

informasjon fra arbeidsgiver, finne sted på det nivå for ledelse og representasjon som saken tilsier og skje på en måte og med et innhold som er passende. Drøftingen skal gjennomføres slik at det er mulig for de tillitsvalgte å møte arbeidsgiveren og få et grunnlagt svar på uttalelser de måtte avgi. Drøfting etter første ledd bokstav c skal ta sikte på å oppnå en avtale.

Av referat fra konstituerende partssamarbeid i HR-kontoret den 17.08.2020 følger det at bakgrunnen for å etablere er formalisert partssamarbeid ved HR-kontoret, blant annet, er at det i mange år har vært etablert og omforent praksis at prosesser tilknyttet medvirkning og drøftinger ved HR-kontoret har vært løftet til sammenslutningsnivå (Akademikerne - K – LO-K – YS-K – UNIO – K)¹⁴. I disse møtene deltar assisterende rådmann og HR-sjef.

Dette er også en forklaring Konstituert HR-sjef har informert revisjonen om. I dette gir han uttrykk for at endringer i stillinger i HR-kontoret skal drøftes på hovedsammenslutningsnivå og ikke på plasstillitsvalgnivå.

Hovedtillitsvalgte i Unio gir i samtale med revisor uttrykk for at dette ikke er riktig. Han sier at det er drøfting av saker, rutiner og liknende som gjelder for hele kommunen som skal drøftes på dette nivået. Drøftelse av stillingsendringer skal drøftes på det nivået stillingsendringen opptrer og med tillitsvalgte der som kjenner forholdene. Dette sier han følger av en alminnelig forståelse av Hovedavtalen¹⁵.

Dersom HR-ledelsen likevel har hatt en forståelse av at denne medvirkningsprosessen skulle foregå på hovedsammenslutningsnivå stiller vi følgende kriterie:

14 Fagforeningene som er etablert på hovedsammenslutningsnivå i Bodø kommune.

15 Hovedtariffavtalen mellom fagforeningene og kommunen.

7. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres på hovedsammenslutningsnivå før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*

På bakgrunn av gjeldende retningslinjer fra Hovedavtalen har vi formulert følgende kriterie:

8. *Rådmannen skal føre kontroll med at drøfting gjennomføres med stedstillitsvalgte før det iverksettes endring i stilling for medarbeiderne ved HR-kontoret.*

For å følge opp egen forståelse av kravet til drøfting og medvirkning må en av disse kriteriene være oppfylt.

I Bodø kommunes kontrakt med Stamina helse framgår det at alle tjenestene som Bodø kommune skal få fra Stamina Helse skal ligge innenfor de avtalte timene i den inngåtte kontrakten. Unntatt er kurs og lederstøtte ved større prosesser som omstilling/ending. Dette kan faktureres utenfor kontrakten. Alt ut over dette vil dermed være utenfor kontrakten og vil etter reglene om offentlig anskaffelse medføre ny anbudskonkurranse.

Dette gjelder etter lov om offentlige anskaffelser §2 første ledd, for alle anskaffelser over kr 100.000, -.

I punkt 7.1.4 i Veilederen til regelverket om offentlige anskaffelser står det:

Når det gjelder anskaffelser under 100.000 kroner ekskl. mva. bør oppdragsgiveren også se hen til og opptre i henhold til de grunnleggende prinsippene. Ved behandling av lov om offentlige anskaffelser påpekte Stortinget at det er viktig at all offentlig ressursbruk skal fremme det offentliges måloppnåelse. Man skal opptre ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse.

Oppdragsgiveren bør ha gode internrutiner og god økonomistyring som ivaretar dette. Som hovedregel vil det være fornuftig for oppdragsgiveren å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.

Etter alminnelig forståelse av rettsområdet og det grunnleggende prinsippet om konkurranse ved offentlige anskaffelser bør kommunen kjøre konkurranse fra første krone.

- 9. Rådmannen skal føre kontroll med at kjøp utenfor den inngåtte kontrakten med Stamina Helse fører til ny anbuds konkurranse.*

HR-sjefen har ansvaret for å ivareta kontraktsoppfølgingen i avtalen mellom Bodø kommune og Stamina Helse. I henhold til kommuneloven er HR-sjefen dermed på vegne av Kommunedirektøren (Rådmannen i Bodø) ansvarlig for at kontrakten følges opp på en måte som sikrer at kommunen holder seg innenfor alle retningslinjer som gjelder på området og også retningslinjene i kontrakten selv.

For å sikre god oppfølging av kontrakten mellom Bodø kommune og Stamina Helse forutsettes at kontraktsoppfølgingen ivaretas av ansatte med kompetanse på HMS-området og har kontroll på hva som er innenfor og utenfor kontrakt og forstår viktigheten av å følge dette opp. Riktig kompetanse vil slik kunne være med på å sikre at kontrakten følges opp og at Bodø kommunes intensjon om innsparing ivaretas.

Etter dette har vi satt opp følgende kriterie:

- 10. Rådmannen skal føre kontroll med at kontraktsoppfølgingen i kontrakten med Stamina Helse ivaretas av en medarbeider med nødvendig kompetanse.*

