



ADI Advokater AS
Øvre Kråkenes 17
5152 Bønes

Advokat Birthe M. Eriksen, ph.d.
bme@adiadvokat.no
T +47 95 10 89 30

Sogndal kommune
v/ varaordfører Laura Kvamme og setterrådmann Knut Broberg
Gravensteinsgata 17
6856 Sogndal

Bergen, 22.november 2019.
Ansvarlig advokat: Birthe Maria Eriksen

KOMMENTARER TIL RAPPORT AV 21. OKTOBER 2019 TIL SOGNDAL KOMMUNE FRA BRÆKHUS ADVOKATFIRMA DA

VEDRØRENDE

VARSLINGSSAKER I SOGN BARNEVERN FRA 2016 OG 2017

SOGNDAL KOMMUNES ANSVAR – VARSEL OM ERSTATNINGSKRAV, JF. TVL. § 5-2

1. FORMELLE FORHOLD

Under arbeidet med utarbeidelse av granskningsrapporten, har vi representert kommunalsjef og fagleder personal.

Nærværende kommentarer til rapporten inngis på vegne av barnevernsleder, rådmann, kommunalsjef og fagleder personal.

Kommentarene i dette dokumentet inneholder relevant informasjon av betydning for Sogndal kommunes beslutningsgrunnlag ved behandling av rapporten.

Dokumentet er samtidig et prosessvarsel etter tvisteloven § 5-2 om våre klienters erstatningskrav for tap og skade. Grunnlaget er kommunens manglende ivaretagelse av dem som arbeidstakere i forbindelse med de mange og langvarige tilbakeskuende granskningene av arbeidsmiljøforholdene ved Sogn barnevern og de tap og skade disse har påført.

Det påpekes innledningsvis at Brækhus sin rapport kun er av *rådgivende karakter*. Den er ingen avgjørelse. Det står kommunestyret fritt om og eventuelt hvor langt det vil legge vekt på den.

2. OPPSUMMERING

Våre kommentarer til granskningsrapporten fra Brækhus Advokatfirma DA av 21.10.2019 og prosessen som har pågått i 22 månedene fra kommunestyrets vedtak, kan oppsummeres slik:

1. Ny behandling og vurdering av varslene fra de 3 opprinnelige varslerne og i tillegg de 6 nye varslerne, de 15 månedene som er brukt på granskningen og rapporten i seg selv, har påført uopprettelige skader. Granskning av forholdene som varslene gjelder burde ikke vært besluttet og/eller gjennomført.
2. De omvarslede lederne er ikke ivaretatt av Sogndal kommune som arbeidsgiver. De er blitt påført skade og økonomisk tap. Manglende ivaretagelse under den nye granskningen, har medført et erstatningsbetingende ansvar for Sogndal kommunestyre som besluttende og øverste myndighet. Økonomisk og ikke-økonomisk tap kreves erstattet.
3. Rapporten og undersøkelsene den bygger på, mangler en overordnet og dekkende granskningsstrategi. Det får konsekvenser for de øvrige forholdene som kommenteres i det følgende.
4. Rapportens behandling av de i alt 35 forholdene som varslene gjelder, foretas enkeltvis og løsrevet fra den kritiske situasjonen som eksisterte for Sogn barnevern i årene 2015 og 2016. Det foretas ingen helhetlig vurdering av disse forholdene opp mot det ansvar og de forpliktelser kommunene tilsluttet Sogn barnevern hadde, som følge av alvorlige brudd på blant annet barnevernloven.
5. Avgjørende informasjon fra blant annet offentlige og utenforstående tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet og Fylkesmannen, er verken innhentet eller inngår i vurderingsgrunnlaget. Ingen derfra er intervjuet. Dette, til tross for at pålegg og vurderinger fra nevnte myndigheter utgjør rammebetingelsene for de omvarsledes ansvar og oppgaver. Omfattende dokumentasjon over mange år som viser tilsyn, kontroll, pålegg og kommunikasjon mellom de omvarslede og nevnte tilsynsmyndigheter, reflekteres overhodet ikke i vurderingene.
6. Rapporten har mangelfulle rettslige vurderinger av de faktiske forhold som varslene gjelder.

Samlet fører dette til at rapportens tilblivelse, vurderinger og konklusjoner bærer galt av sted. Realiteter blir snudd på hodet. Dette er en sak som opprinnelig handlet om at arbeidsgiver påla de omvarslede lederne et krevende oppdrag med å rydde opp i Sogn barnevern etter flere og omfattende tilsyn og pålegg fra Arbeidstilsynet og Fylkesmannen. Uten at det blir redegjort for disse forholdene i rapporten, blir likevel en del av de omvarslede ledernes grep for å gjennomføre påleggene, stemplet som trakasserende og diskriminerende.

Samtlige varsler som rapporten omfatter, kommer fra tidligere ansatte i Sogn barnevern. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med at det ble utøvd tydelig og nødvendig ledelse for å rydde opp i et dysfunksjonelt arbeidsmiljø og sikre en kritisk barnevernstjeneste. De omvarslede lederne opplever dette som er forsøk på å flytte fokus og gjøre lederne til «syndebukker». Lederne opplevde at disse tidligere ansatte, frivillig valgte å si opp sine stillinger fordi de ikke ønsket å være en del av den nye kulturen som gradvis ble etablert fra høsten 2016, og som i dag fortsatt eksisterer i Sogn barnevern. Kommunestyret bekreftet det gode arbeidsmiljøet i vedtaket av 11.01. 2018 punkt 9, da de samtidig åpnet opp for behandling av varslene fra tidligere ansatte.

Det kommunestyret må ta inn over seg, er at Sogn barnevern i dag har et godt arbeidsmiljø og en effektiv barnevernstjeneste som, gjennom kompetente medarbeidere, leverer tjenester i tråd med gjeldende lov- og regelverk. De omvarslede lederne har gjennom utøvelse av arbeidsgivers styringsrett,

på vegne av Sogndal kommune, lyktes med å rydde opp i det tidligere dysfunksjonelle arbeidsmiljøet. De har sørget for å sikre de fire kommunene, som utgjør Sogn barnevern, sin evne til å ivareta sine omfattende ansvar for den kritiske tjenesten som barneverntjenesten er. Dette har skjedd i en ytterst krevende situasjon.

Dersom Sogndal kommunestyre velger å stille seg bak måten denne rapporten er blitt til på, og rapportens konklusjoner, sanksjoneres og legitimeres følgende: Kommunen påla først de omvarslede lederne den krevende oppgaven det har vært å få på plass en barneverntjeneste som utførte lovpålagte oppgaver. For å klare dette, måtte de løse den langvarige arbeidsmiljøproblematikken i Sogn barnevern. Da de så lyktes med dette, har kommunestyret reagert ved å sende de samme lederne til «giljotinen» ved å utsette dem for hele to belastende og lite helhetlige granskningsprosesser, den siste bare av historisk interesse.

Særlig den siste prosessen har påført lederne uforvarlige belastninger. Kommunen har sviktet sitt ansvar for å sikre et forsvarlig og tilrettelagt arbeidsmiljø for lederne i henhold til arbeidsmiljøloven §§ 4-1 ff. Den prisen de omvarslede lederne allerede har betalt, er som redegjort for i punkt 5 nedenfor, betydelig.

Sogndal kommunestyret er, som det organ som har besluttet andre gangs granskning av varsler fra 3 varslere av eldre dato og granskning av ni varsler fra seks nye varslere om gamle forhold, og som kommunens øverste organ, direkte ansvarlig på kommunens vegne for den skade som er forvoldt. Under henvisning til tvisteloven § 5-2, varsles det med dette om at de omvarslede lederne vil kreve erstatning, både for økonomisk og ikke-økonomisk tap.

3. OVERSIKT

Rapporten mangler helt en oversikt over og gjennomgang av situasjon ved Sogn barnevern i 2016 og 2017 som er de årene samtlige varsler omhandler. Det er umulig å vurdere innholdet i varslene uten å se dem i sammenheng med den spesielle og svært krevende situasjonen som eksisterte i disse årene og delvis årene før dette, særlig 2015. I punkt 4 nedenfor, gis et sammendrag av den situasjonen som danner bakteppe for varslene og som de må sees i sammenheng med.

I punkt 5 nedenfor kommenteres nærmere den situasjonen som forelå da kommunestyret traff sitt vedtak av 11.01.2018 om å se på de gamle varslene på nytt. På bakgrunn av redegjørelsen i disse kommentarene, er det grunn til å spørre om kommunestyret fattet sitt vedtak på forsvarlig grunnlag. Det grunnleggende spørsmålet er hvorvidt kommunestyret forstod de fulle konsekvensene av sitt vedtak. Det gis her en nærmere beskrivelse av konsekvensene av, og situasjonen som de omvarslede lederne har stått i, både før, under og etter de 15 månedene (fra juli 2018 til oktober 2019) da granskningen pågikk.

I punkt 6 kommenteres nærmere på de mer grunnleggende og overordne forhold ved rapporten: Situasjonen kommunen befant seg i da granskningen ble gjennomført og de videre konsekvensene som granskningen i seg selv hadde.

Granskningsrapporter skal ha en dekkende og faglig forankret, overordnet strategi og en metodikk for gjennomføringen. I punkt 7 kommenteres nærmere det vi mener er mangler i rapporten når det gjelder disse forholdene.

Enkeltheter i rapporten fra Advokatfirma Brækhus DA av 21.10.2019 kommenteres nærmere i punkt 8. Kommentarene gjelder både forhold vi mener utgjør direkte feil, samt det vi mener er mangelfullt eller direkte mangler; altså relevante forhold som burde ha vært behandlet, men som ikke er det.

I punkt 8 kommenteres det vi mener er mangelfulle rettslige vurderinger i rapporten.

Punkt 9 inneholder en kortfattet, avsluttende oppsummering av hva som etter vår mening gikk galt.

4. BAKTEPPET OG BETYDNINGEN AV DET

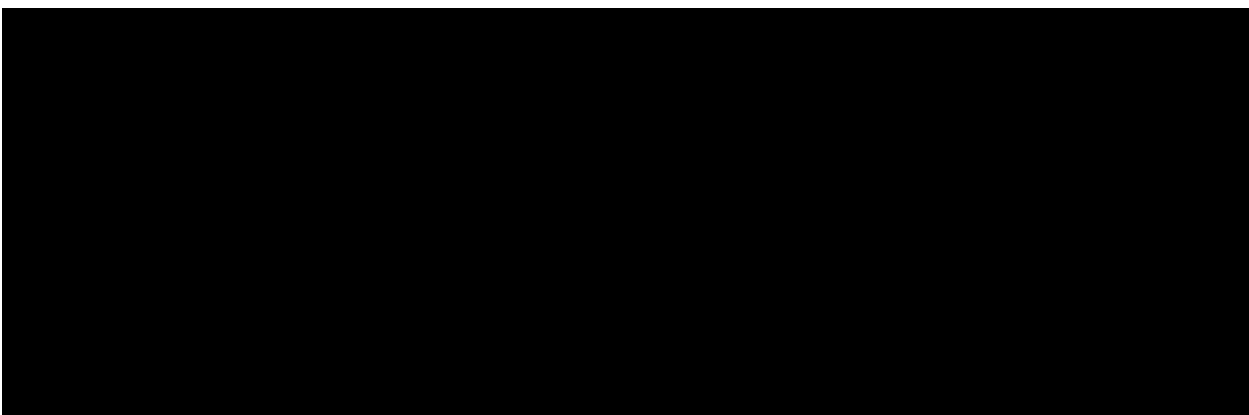
4.1 Forhistorien

Før 2016 hadde det flere ganger vært arbeidet med, og satt i verk en rekke tiltak for å få til endringer i arbeidsmiljøet i barneverntjenesten etter til dels alarmerende meldinger. Sentrale meldinger og tiltak i årene forut for 2016 omfattet blant annet:

- Rapporter fra Arbeidstilsynet i 2012 og 2014, se punkt 4.5
- Engasjement av Bedriftshelsetjenesten 2012
- Engasjement av ekstern konsulent i 2014/2015
- Varslene mot daværende barnevernleder i mai 2015 og saksbehandling av disse, se punkt 4.2

4.2 Varsler fra mai 2015

I mai 2015 mottok Sogndal kommune 2 varsler (fra EPT og ER) mot tidligere barnevernleder (HV). Om innhold og behandling av disse varslene, skriver Arbeidsmiljøspesialistene slik på side 32 i sin rapport av 19.10.2017:



4.3 Omstillingsprosess i 2016

Varslene som rapporten gjelder, dreier seg om forhold som fant sted hovedsakelig i 2016.

Sogn barnevern stod i 2016 midt oppe i en omfattende og dyptgripende omstillingsprosess. Opplegg for gjennomføring av prosessen ble sendt Arbeidstilsynet 07.12.2015 med informasjon om at gjennomføringen ville ta ett års tid. Arbeidstilsynet gav sin tilslutning til skisserte prosess og tidsplan. Planen fremgår av vedlagte statusbrev av 01.06.2015 fra Sogndal kommune til Arbeidstilsynet.

De sentrale ansvarlige for gjennomføring av planen, var blant andre, nytilsatt kommunalsjef og nytilsatt barnevernleder. Begge hadde solid kompetanse på henholdsvis det barnevernsfaglige område, og på gjennomføring av krevende omstillingsprosesser. Vurderinger knyttet til arbeidsmodell, metode og tiltak var forankret i en overordnet styringsgruppe. Denne bestod av rådmann, kommunalsjef for stab- og støtte, kommunalsjef for oppvekst, fagleder for personal, barnevernsleder og kommuneoverlegen.

Tiltakene i planen var gjenstand for stadige evalueringer i overordnet styringsgruppe og forankret i den interkommunale rådmannsgruppen. Underveis ble Arbeidstilsynet og KS-advokater konsultert.

Sentrale dokumenter som belyser situasjonen, er blant andre:

- Melding om postalt tilsyn fra Arbeidstilsynet av 03.11.2015
- Bekymringsmelding fra kommuneoverlegen Jan Ove Tryti av 01.12.2015
- Tilsynsrapport fra Fylkesmannen av 17.02.2017 for perioden 01.01.2015 – 06.09.2016
- Rapport fra Arbeidsmiljøspesialistene AS av 19.10.2017

4.4 Kommuneoverlegens bekymringsmelding

E-post til rådmann og kommunalsjef fra kommuneoverlege Jan Ove Tryti av 01.12.2015 lyder i sin helhet slik:

Eg skriv til dykk med bekymring for Sogn Barnevern. Det har vore mange rundar. Barnevernsleiar har vore sjukmeld sidan mai eine og åleine grunna konflikt og varslingssaker. Det er for tida også fleire andre sjukmeldingar og folk har søkt seg vekk. Eg er kjend med at dette iallefall delvis skuldast vikarierende barnevernsleiar. Kommunalsjef som har hatt ansvaret for Sogn Barnevern sluttar i stillinga. Dersom dette eskalerer ytterligare er eg redd for at helle tenesta raknar fullstendig. Dette er ikkje forsvarleg i høve dei klientane barnevernet skal jobbe med. Eg tenkjer det hastar å gjere nokre grep dersom tenesta skal drivast forsvarleg framover. Eg kan stille meg til disposisjon for å delta i dette arbeidet dersom ynskjeleg. Frå min sin ståstad er det etterkvart vanskeleg å sjå på at ei så viktig teneste raknar på denne måten.

Sykemeldt barnevernleder var HV, se punkt 4.2 ovenfor. Omvarslet barnevernleder var vikarierende barnevernleder på dette tidspunkt.

4.5 Nærmere om Arbeidstilsynets tilsyn

4.5.1 Før 2016

Arbeidstilsynet har i hele tre omganger gjennomført omfattende tilsyn med den interkommunale barneverntjeneste i Sogn barnevern. Første tilsyn fant sted i 2012, det andre i 2014 og det tredje i 2016 med ferdigstilt tilsynsrapport etter tilsynet i 2017.

Tilsynet i 2012 trakk i rapporten av 09.10.2012, frem at barneverntjenesten hadde arbeidsmiljøutfordringer.

Etter tilsynet i 2014, konkluderte Arbeidstilsynet i sin rapport av 03.02.2014 med *at «det var en uholdbar situasjon ved Sogn barnevern»*. Kommunen ble i den forbindelse pålagt å utarbeide en plan og iverksette tiltak for å løse problemene.

4.5.2 Årene 2016 og 2017

Ved brev fra Arbeidstilsynet til rådmannen av 03.11.2015 ble det meldt om nytt tilsyn. Bakgrunnen var at Arbeidstilsynet etter avsluttet tidligere tilsyn, hadde fått melding fra vernetjenesten om *«..at situasjonen har endra seg, og at det er stor fare for at arbeidsmiljøet ved barnevernet vil bli skadelidande og falle tilbake til tidligare nivå. Arbeidstilsynet ser alvorleg på tilbagemeldingane med omsyn til arbeidsmiljøet ved Sogn barnevern.»*

Omstillingsprosessen som blant annet hadde sammenheng med denne meldingen fra Arbeidstilsynet, er beskrevet i punkt 4.3 ovenfor.

Situasjonen i Sogn barnevern og for Sogndal kommune, fremstod som prekær. Det var åpenbart at det krevdes både effektive tiltak og langvarig arbeid for å få til en varig endring i enheten. Spesielt gjorde det omfattende sykefraværet arbeidet svært utfordrende.

Det ble avholdt oppsummerende og avsluttende møte med Arbeidstilsynet i henholdsvis mai og november 2017 sammen med de ansatte i Sogn barnevern. Det er de omvarslede lederne klare oppfatning av at prosessen lyktes og at Sogn barnevern, etter at prosessen var avsluttet, har vært et velfungerende barnevern uten arbeidsmiljøproblemer.

4.6 Nærmere om fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen «Rapport frå tilsyn med Sogn barnevern» er datert 17.02.2017.

Rapporten bygger på et omfattende dokumenttilsyn med Sogn barnevern. Tilsynet pågikk fra september til desember 2016.

Rapporten etter tilsynet er på 18 sider. Den omfatter gjennomgang av 21 henlagte barnevernsaker og saksmapper for 207 barn for perioden 01.01.2015 til 06.09.2016. Den avdekker en rekke alvorlige avvik i perioden. Avvikene oppsummeres slik i tilsynsrapporten:

Samla representerer avvika alvorlege brot på forsvarlegkravet, jf. barnevernlova § 1-4. Gjentakande feil viser at kommunens styring av tenesta ikkje sikrar at praksis er i samsvar med gjeldande lovkrav, jf. internkontrollforskrifta § 4. Dette gjeld òg på område der kommunen har kjent til avvik og sett i verk tiltak for å endre praksis.

Dei mest alvorlege funna ved dette tilsynet er dei funna som indikerer at Sogn barnevern har for høg terskel for undersøking og tiltak, ikkje er tett nok på ved oppfølging av tiltak i og utanfor heimen og avsluttar saker på mangelfullt grunnlag.

Barneverntjenesten «skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid», jf. Barnevernloven § 1-1.

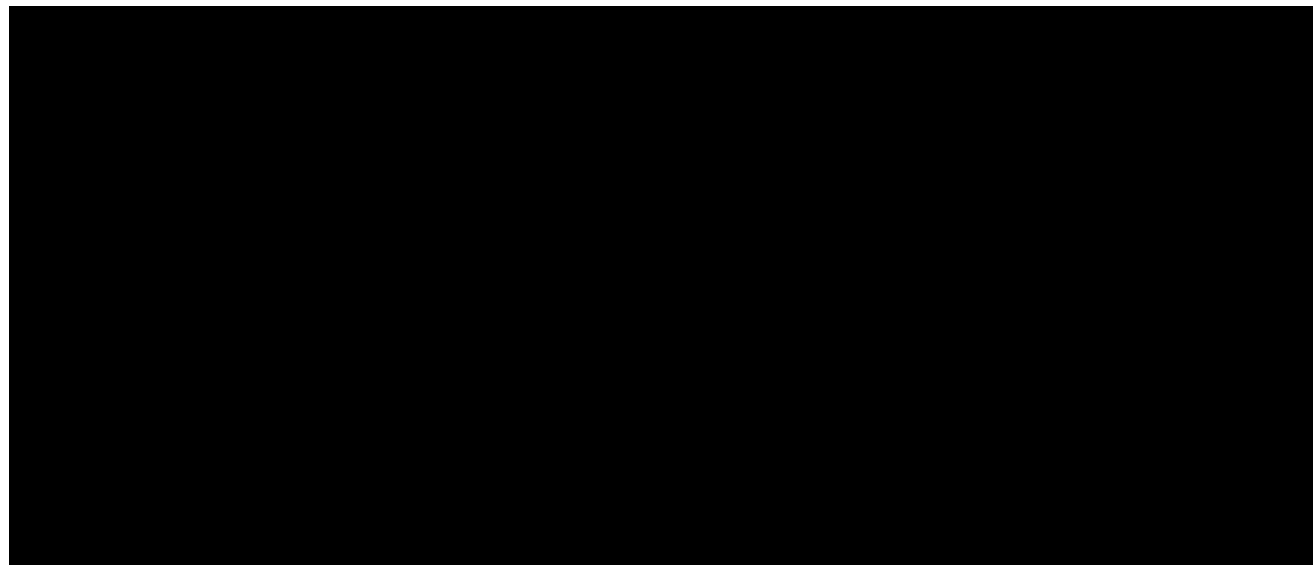
En barneverntjeneste med så omfattende arbeidsmiljøproblemer som blant annet fremkommer av rapportene fra Arbeidstilsynet, gikk åpenbart ut over tjenestens oppgaver og arbeid.

Barnevernloven er en rettighetslov. Den inneholder mange pliktbestemmelser, flere med frister for å gjennomføre undersøkelser, tiltak og oppgaver. En dårlig fungerende barneverntjeneste ville ikke bare ramme barns rettsvern. Den medfører også at kommunen eksponeres for et stort ansvar. Det finnes etter hvert en rekke rettsavgjørelser hvor kommuner dømmes til å betale store beløp i erstatning for ødelagte liv som følge av en svikt i barneverntjenesten.

Sogn barnevern er en interkommunal barneverntjeneste. Det innebærer særlige forpliktelser for Sogndal kommune overfor Balestrand, Leikanger og Luster kommuner som den forvalter ansvaret etter barnevernloven på vegne av.

4.7 Nærmere om rapporten fra Arbeidsmiljøspesialistene

Rapporten fra Arbeidsmiljøspesialistene avdekket at det var en sterk, todelt gruppedannelse blant de ansatte saksbehandlerne i Sogn barnevern. På side 146 i rapporten heter det:



Denne gruppedannelsen kan ha direkte betydning ved bevisbedømmelsen av hendelsene som det er varslet om fra varsler nr. 1, 2 og 3. Det samme gjelder hendelsene som [redacted] varsler nr. 5 innga den 18.01.2018. Dette skjedde bare én uke etter at kommunestyret besluttet å be om en ny gjennomgang og vurdering av varslene og samtidig åpnet (ubegrenset) for at nye varsler om gamle forhold også ville bli behandlet og vurdert.

Rapporten er uten spor som viser at denne gruppekonstellasjonen har hatt betydning for vurderingen av de faktiske forholdene. Dette forsterkes ved at også de øvrige varslene kommer fra varslere som vi oppfatter kommer fra grupperingen som på nå ny var blitt «utgruppe», denne gang omvarslet barnevernleder.

Rapporten av den 21.10.2019, behandler samtlige av de omvarslede, påståtte kritikkverdige forholdene som individuelle, altså på individnivå. Det som ovennevnte bakgrunnsforhold åpner for, å se hendelsene i sammenheng og på gruppenivå, finnes det få spor av.

4.8 Rapportens manglende kontekster

Vurderingene av hendelsene og bedømmelsene av dem i rapporten fra Brækhus, tar ikke i betraktning den konteksten disse skjedde i. Det reflekteres ikke over ansvaret som lå på de omvarsledes skuldre på vegne av Sogndal kommune. De skulle både rydde opp i arbeidsmiljøet i Sogn barnevern og samtidig sikre at barnevernet oppfylte sine oppgaver etter barnevernloven. Dette omfattet ikke bare Sogndal kommunes ansvar, men også de tre samarbeidskommunene Luster, Leikanger og Balestrand.

Rapporten mangler også en vurdering av den risiko, og det potensielle ansvaret som kommunene som var tilsluttet Sogn barnevern var eksponert for, med et barnevern som ikke oppfylte lovens krav. Det er i rapporten ikke vurdert hvilke konsekvenser det kan få for vurderingene av hendelsene som varslene gjaldt i en kontekst hvor barns helse, utvikling og i ytterste konsekvens liv kan stå på spill. Dette kan virke inn både ved bedømmelsen av hendelsene (bevisbedømmelsen) og ved anvendelse av de aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven (lovanvendelsen). Se nærmere punkt 8 under om rettsanvendelsen.

Vurderingen i rapporten foretas ved at hver enkelt hendelse vurderes isolert. I tillegg skjer det i et vakuum hvor omgivelsene mer eller mindre ikke er til stede eller tillegges relevans ved vurderingene.

Rapporten mangler en vurdering av det dysfunksjonelle og todelte arbeidsmiljøet som hadde vært rådende i Sogn barnevern i mange år (siden 2008), før de forholdene som varslene gjelder fant sted. Vi viser her til punkt 4.7 og Arbeidsmiljøspesialistenes rapport. Det finnes ingen vurderinger av hvordan dette kan ha påvirket oppfatningene til varslerne og de omvarslede.

Et spørsmål som kommer i tillegg til de ovennevnte, og som heller ikke er problematisert, er hvorvidt det i det hele tatt er mulig å konkludere i forhold til et sakskompleks med at kritikk er berettiget, når det gjelder hendelser som fant sted flere år før de vurderes - og som gjelder komplekse, relasjonelle og psykososiale forhold.

Hendelsene som varslene gjaldt, fant sted hovedsakelig i 2016 og noen i 2017. Over halvparten av forholdene ble først varslet *etter* at kommunestyret traff sitt vedtak den 11.01.2018, og etter at flere av varsleren var sluttet i Sogn barnevern. Man skal i utgangspunktet være forsiktige med å stille spørsmål ved varsleres motiv, men i denne saken foreligger det særlige forhold som gjør det vanskelig å unngå spørsmålet. Vurderinger av dette forhold, sammen med det at forholdene varslene gjelder, ligger tidsmessig lang tilbake i tid og menneskers generelle tendens til at erindringer endres og tilpasses over tid (i psykologien kalt erindringsforskyvninger), finnes det få spor av at er vurdert i rapporten.

En av varslerne (Varsler 5) som innga varsel etter kommunestyrets vedtak, og etter at hun var sluttet i Sogn barnevern, [REDACTED]. Hun hadde i mai 2015 selv fått et varsel rettet mot seg (vært omvarslet). Forholdet er påpekt på side 103 i rapporten, se punkt 4.2 ovenfor. Eventuell sammenheng mellom hennes posisjon som tidligere omvarslet og ny posisjon som varslere er heller ikke vurdert og/eller problematisert i rapporten.

5. KOMMUNESTYRETS VEDTAK AV DEN 11.01.2018 - KONSEKVENSER OG ANSVAR

5.1 Varslene som skulle granskes

5.1.1 Varslere fra 2016 og 2017 som skulle behandles på nytt

Kommunestyrets vedtak av den 11.01.2018 innebar at de tre varslingssakene som tidligere hadde vært behandlet, skulle behandles og vurderes på nytt av et eksternt og uhildet varslingssekretariat med setterrådmann som ansvarlig for oppfølgingen.

Disse tre varslingssakene kom fra tre ulike varslere. Disse omhandlet samlet 16 konkrete forhold. Omvarslede var i disse sakene, barnevernleder og rådmann.

5.1.2 Nye varslere som kom til etter kommunestyrets vedtak

Kommunestyret åpnet imidlertid i punkt 7 for at også «ev. nye varslingssaker knytt til tidlegare konflikt i Sogn barnevern» også skulle kunne omfattes av behandlingen.

Etter kommunestyrets vedtak, mottok også kommunen ytterligere varslere fra 6 nye varslere. Disse omhandlet samlet ytterligere 19 nye forhold.

De omvarslede som ble gjenstand for granskning, ble da utvidet fra rådmann og barnevernleder til også å omfatte ordfører, kommunalsjef, fagleder for personal og fagleder for barneverntjenesten.

5.1.3 Oppsummert

Oppsummert kan omfang og innhold i granskningsrapporten oppsummeres slik:

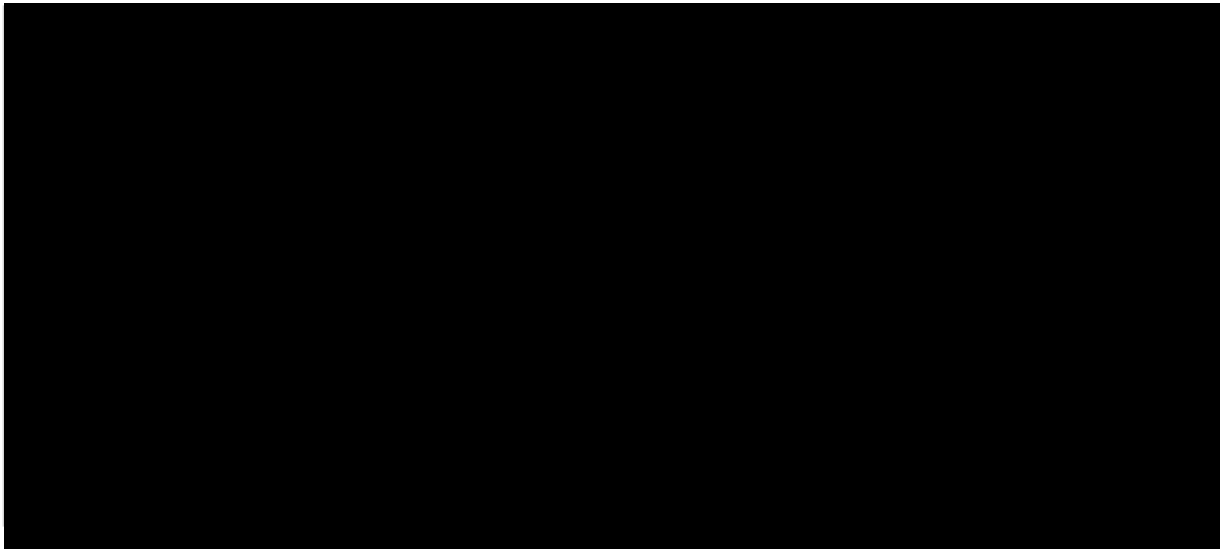
Varslere:	8 personer
Antall varsler	12 varsler
Forhold som varslene gjelder	35 forhold
Omvarslede	6 personer

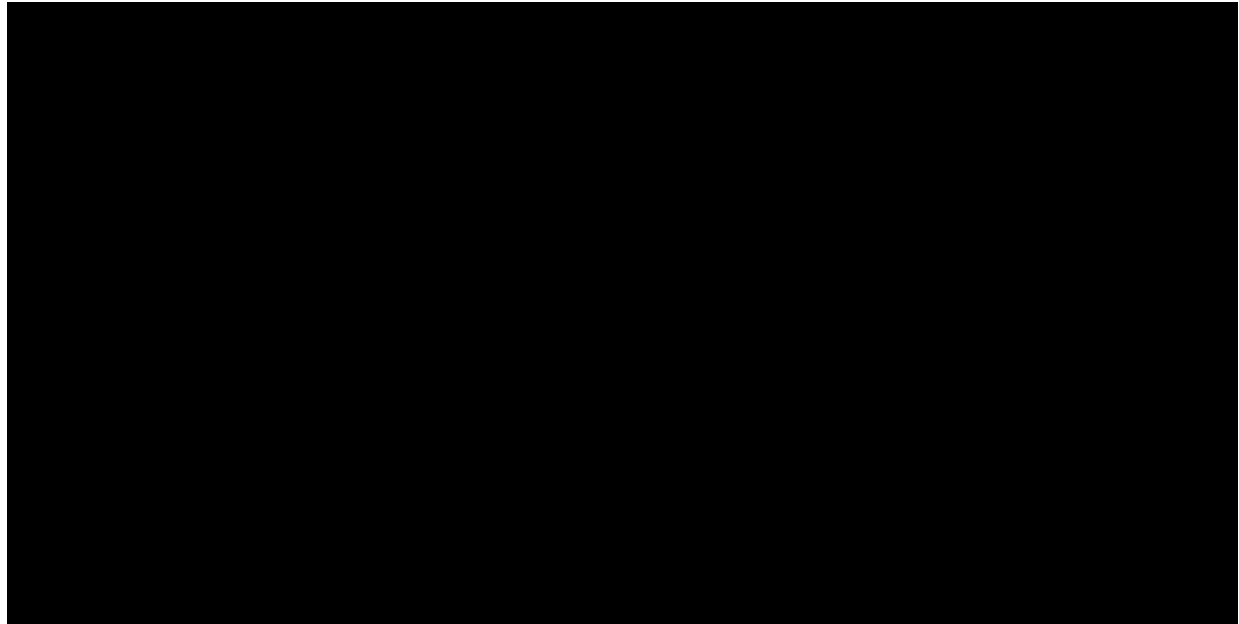
Varslerne var samtlige sluttet i Sogn barnevern da arbeidet med granskningen fant sted. De tilhørte alle en av gruppene i barneverntjenesten, slik todelingen er beskrevet av Arbeidsmiljøspesialistenes rapport, se punkt 4.7 ovenfor.

De omvarslede var samtlige lederne i kommunen. Det var de i neste runde kunne bli holdt ansvarlige for eventuelle feil eller skader forvoldt overfor innbyggerne av Sogn barnevern, dersom ikke den kritiske situasjonen hadde blitt rettet opp.

5.2 Kommunestyrets kunnskap om situasjonen

Før kommunestyret traff sitt vedtak om fornyet gjennomgang av situasjonen ved Sogn barnevern, var det kjent med Arbeidsmiljøspesialistene sin omfattende rapport på 193 sider av den 19.10.2017. I rapporten står det blant annet følgende på side 108:





Rapporten er blant annet basert på kartleggingssamtaler med 54 personer i Sogndal kommune.

Rapporten konkluderer med at:

- Det er sterke konflikter som medføre stor risiko for feiltolkning, fordreining og overfortolkning.
- Det skjer videreformidling av opplevelser til andre som igjen fargelegger disse ut fra eget ståsted.
- Det oppstår kulturer med helt særegne oppfatning og vurderinger.
- Det har vært vanskelig å klare å fastslå alle fakta i saken i ettetid.

Det er god grunn til å være kritisk til at kommunestyret, basert på dette, besluttet å gjennomføre en ny granskning av de samme forholdene. Et forhold er at det i slike saker er vanskelig å trekke sikre konklusjoner. Et annet, er at dette bare hadde historisk interesse da kommunestyrets vedtak ble truffet. Arbeidet med å snu Sogn barnevern hadde da lyktes. Varslerne som skulle få sine varsler behandlet på nytt, var sluttet. Et tredje forhold var at dette ville medføre ytterligere belastninger for ledergruppen og alle øvrige som måtte involveres i nok en granskning.

5.3 Kommunestyrets manglende oppfølging etter 11.01.2018

Vi legger til grunn at kommunestyret har blitt orientert om at omfanget av granskningen ble mer enn doblet, slik som beskrevet i punkt 5.1. Vi legger videre til grunn at kommunestyret har blitt orientert om at granskningen dro ut i tid, og at det ville gå nærmere 2 år før rapporten kunne fremlegges og behandles. Vi legger videre til grunn at kommunestyret ikke foretok seg noe, i forhold til gjennomføring av granskningen som følge av disse etterfølgende forholdene.

Det er grunn til å være kritisk til at kommunestyret lot granskningen få et så stort omfang og pågå så lenge uten å vurdere dette grundigere underveis. Åpenbare vurderingstemaer var hvorvidt granskningen burde vært stoppet, eller kanskje begrenset til de 3 opprinnelige varslene. Konsekvensene for både kommunens løpende virksomhet og særlig for de som ble involvert i granskningen, burde også vært vurdert, da selvsagt innenfor forvaltningslovgivningens rammer.

5.4 Varslene falt utenfor arbeidsmiljølovens regler (Ikke varsling i henhold til aml. § 2A-1)

Den varslingsrett og det varslervernet som følger av arbeidsmiljøloven § 2A-1 (1), er forbeholdt personer som faktisk *er ansatt* i virksomheten de varsler om kritikkverdige forhold i. Plikten til å behandle varsler og vernet for varsler, gjelder derfor bare så lenge arbeidsforholdet eksisterer.¹

I denne saken har kommunestyret vedtatt å behandle varsler på nytt for varslere som hadde varslet mens de var ansatt og som hadde fått sine varsler behandlet da. I tillegg ble det vedtatt å behandle varsler fra varslere som ble fremmet *etter* at de hadde avsluttet sine arbeidsforhold i Sogn barnevern.

Sogndal kommune hadde allerede behandlet de opprinnelige varslene og oppfylt sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven. Kommunen kunne dermed ha avvist ny behandling av varslene som følge av at de faller utenfor arbeidsmiljølovens regulering av varsling i kapittel 2A.

Verken Varslingssekretariatet eller andre, har så vidt vites, mottatt varsler som gjelder *aktuelle forhold* i dag. Rapporten fra Brækhus er utelukkende en *tilbakeskuende* rapport som dermed har liten og ingen fremtidig funksjon. Den framstår som mer til skade enn til gagn.

5.5 Granskningens konsekvenser for kommunens administrative ledelse

Kommunestyrets vedtak av 11.01.2018 om å undersøke de tre varslene som da forelå, innebar i realiteten at både rådmann og barnevernleder ble gjenstand for granskning som omvarslede. Det fremstod også klart at kommunestyret, da det i vedtakets punkt 7, ble besluttet å oppnevne setterrådmann, ga setterrådmannen et mandat som var begrenset til å følge opp behandlingen av selve varslene.

I samme punkt ble det åpnet for at også eventuelle nye varslings saker «*knyttet til tidlegare konflikt i Sogn barnevern*» skulle omfattes av granskningen. Det innebar en mulighet for at ytterligere personer ville kunne bli gjenstand for granskning, uten at man altså satte noen begrensning for en slik utvidelse.

Det kom som nevnt til ytterligere ni varsler etter kommunestyrets vedtak, og hele kommunenes ledelse, også ordføreren, ble satt under granskning. Dette innebar en krevende og spesiell situasjon for ledelsen:

- For det første, måtte de forsvare seg mot både gamle og nye forhold som varslene omfattet.
- For det andre, hadde de som ledergruppe ingen annen overordnet enn kommunestyret å forholde seg til.
- For det tredje, innebar dette et betydelig ekstraarbeid og ekstrabelastning, som kom i tillegg til det pågående arbeidet med å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø og en fungerende barneverntjeneste, arbeid med kommunereformen og ellers ordinære arbeidsoppgaver.

5.6 Kommunestyrets arbeidsgiveransvar

Kommunestyret hadde, gjennom sine vedtak og det forhold at store deler av ledelsen etter hvert ble gjenstand for granskning, i realiteten satt seg i en posisjon hvor de fikk det direkte arbeidsgiveransvaret overfor den omvarslede ledelsen i granskingsperioden.

Som nevnt ovenfor, har det vært oppnevnt setterrådmann for å håndtere selve granskingsprosessen.

¹ Se Eriksen, B. (2016): Arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold etter aml. § 2-4 (1), ph.d. avhandling, Universitetet i Bergen, på s. 131-137.

Det ble imidlertid ikke oppnevnt noen som kunne ivareta arbeidsgiveransvaret for de omvarslede lederne gjennom de 22 månedene som har gått siden granskningen ble besluttet. Gjennom sitt vedtak om å gjennomføre en ny granskning, har kommunestyret som kommunens besluttsende og øverste organ, således forsømt sin plikt til ivaretagelse av de omvarslede lederne i denne perioden.

Etter arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver et omfattende ansvar for arbeidsmiljøet for alle ansatte. De omvarslede lederne hadde åpenbart et stort behov for ivaretagelse under granskningen. Den prosessen de omvarslede har befunnet seg i, i til sammen snart 2 år, har medført en påkjenning og belastning langt utover det som innebærer et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. §§ 4-1 ff. I arbeidsmiljøloven § 4-3 stilles krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. Det skal blant annet legges til rette for at «*arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas*».

Situasjonen i dag, er den at to av de omvarslede lederne er langtidssykemeldte. To av dem har valgt å avslutte sine arbeidsforhold i Sogndal kommune. Det eksisterer risiko for helsemessige langtidsvirkninger, altså varig skade for flere av de omvarslede. Prosessene med tilhørende omfattende helsefarlig arbeidsbelastning, har videre hatt andre negative konsekvenser knyttet til privatliv, økonomi m.v. Kommunalsjefen opplyser at hun i granskningsperioden arbeidet over 3000 timer årlig. Det foreligger nå kunnskap om sammenhengen mellom denne type prosesser og helseskade. En omfattende sak knyttet til denne problematikken i Norske Shell, skal behandles i domstolen i februar 2020.²

Vi mener at kommunestyrets unnlaterer her er svært alvorlige. Økonomisk og ikke-økonomisk tap kreves erstattet. Økonomisk tap utgjør blant annet kompensasjon for til dels ekstrem arbeidsbelastning, både under og etter granskningen, utgifter til juridisk bistand under og etter granskningen og tapt arbeidsinntekt under sykdom både påløpt og fremtidig.

5.7 Økonomiske konsekvenser

Kommunestyret vedtok først å sette i gang granskningen som ble utført av Arbeidsmiljøspesialistene. Deretter vedtok kommunestyret ny granskning av tidligere granskede forhold og nye forhold gjennom Brækhus Advokatfirma. Begge deler skjedde etter at arbeidsmiljøproblemene ved Sogn barnevern var løst og de omfattende lovbruddene etter barnevernloven var betydeleg redusert.

I følge setterådmannen har dette påført kommunen direkte kostnader på om lag 5 mill. kroner. I tillegg kommer alle de indirekte kostnadene ved tidsbruken til tilsett i kommunen m.m. Ansvar for denne ressursbruken ligger til kommunestyret som har satt dette i gang. De omvarslede stiller spørsmål ved forsvarligheten av denne ressursbruken.

5.8 Ordføreren sin habilitets-situasjon

Varsler nr. 7 sitt varsel er direkte rettet mot ordføreren. Sammen med rådmannen klandres han for å ha misbrukt sin stilling og brutt sin taushetsplikt da han ga rådmannen som omvarslet, tilgang til innholdet i rapporten fra Arbeidsmiljøspesialistene av den 19.10.2017.

Det er i rapporten konkludert med at ordføreren ikke har brutt sin taushetsplikt. Når kommunestyret skal behandle rapporten, innebærer imidlertid det at også dette varselet rettet direkte mot ordføreren

² <https://www.nrk.no/rogaland/xl/rapporten-som-endret-alt-1.14082563>;

<https://www.aftenposten.no/norge/i/Opzoe3/slik-endte-shell-verneombudene-paa-psykiatrisk-avdeling>

skal behandles. Varslet mot ordføreren kan, på lik linje med varslene mot de andre omvarslede, ikke betraktes og behandlet isolert. Som påpekt flere steder i dette skrevet, må varslene og deres innhold, hvem som var varslere og hvem som er omvarslet, betraktes i sammenheng og i et helhetlig perspektiv. Ved behandlingen av granskningsrapporten, vil ordføreren således være inhabil, ikke bare i forhold til det varslede forhold som gjelder direkte ham, men også i forhold til de andre forholdene som rapporten gjelder, jf. henholdsvis forvaltningsloven § 6, første ledd a) og annet ledd første punktum.

6. RAPPORTEN AV 21.10.2019

6.1 Rapportens karakter

Brækhus sitt dokument betegnes av rapportskriverne bare som rapport. Formålet var ifølge orienteringen av den 05.06.2019 å foreta «en ny gjennomgang av 3 tidligere varslingssaker». «I tillegg er det tilkommet 2 nye varslingssaker». «I slutten av juni 2018 fikk Varslingssekretariatet oversendt ytterligere fem varslingssaker».

Rapporten er i realiteten en såkalt privat granskningsrapport. Det fremstår som om rapportskriverne er innforstått med dette, da det på side 21 i rapporten er henvist til Advokatforeningens «Retningslinjer for private granskninger» og prinsippene i disse. Hva rapporten kalles er underordnet. Dens karakter og formål er av en slik art at det må kunne stilles minimumskrav til dens metodikk i samsvar med redegjørelsen som gis nedenfor i avsnitt 7.

6.2 Bruk av privat granskning av psykososiale forhold

Punkt 1.1 i Advokatforeningens «Retningslinjer for private granskninger» lyder slik:

Granskning bør kun besluttes gjennomført når dette fremstår som det mest hensiktsmessige alternativet.

I kommentarene er dette blant annet utdypet slik:

Ekstern granskning er en ekstraordinær form for utredning, som bare bør brukes i tilfelle hvor det finnes klart at slik granskning er den mest hensiktsmessige løsning ut ifra sakens karakter og alvorlighetsgrad, samt oppdragsgiverens interesser.

I kommentarene heter det videre:

En gransknings primære formål er å avdekke et bestemt faktum ved faktainnsamling og faktaredegjørelse. Granskere bør være varsomme med å ta stilling til rettsfølgene av et eventuelt regelbrudd.

Det er god grunn til å stille spørsmål ved om granskning generelt er hensiktsmessig for å løse arbeidsmiljøproblemer, altså saker hvor granskningen gjelder forhold av psykososial art. Ansatte sine opplevelser av arbeidsmiljøet og konkrete hendelser vil ofte være svært subjektive. Særlig gjelder det når det foreligger motsetning og konflikt og det parallelt pågår endringsprosesser. Fakta blir da vanskelig å bedømme.

Enda vanskeligere blir det å ta standpunkt til eventuelle rettsfølger.

Rapporten inneholder ingen vurderinger av hensiktsmessigheten av å gjennomføre granskningen. Det var klare og sterke oppfordringer til dette. Både hendelsesforløpet og det forhold at de samme

forholdene nettopp hadde vært gransket, og at granskningens omfang ble mer enn fordoblet ved de nye varslene om gamle forhold som kom til kort tid etter kommunestyrets vedtak, var slike oppfordringer.

Etter vår mening burde dette vært tatt opp av de ansvarlige for granskningen. Ett alternativ var at hensiktsmessigheten ble problematisert av oppdragsgiver, Sogndal kommune. Et annet alternativ var at granskerne selv vurderte hensiktsmessigheten av granskningen og i sin ytterste konsekvens vurderte å frasi seg granskingsoppdraget.

I rapporten er det heller ikke vurdert hvor langt granskerne burde være varsomme med å ta stilling til rettsfølgene av et eventuelt rettsbrudd. Det kunne vært gjort ved at man redegjorde deskriptivt for faktum, uten å foreta en endelig og egen vurdering av hvorvidt det som følge forelå rettsbrudd. Dette er et punkt som ikke er omtalt i mandatet, noe som er nærmere behandlet i punkt 6.2 nedenfor.

Slik varsomhet burde etter vår mening vært utvist i en sak som dette, hvor bedømmelsen i stor grad var bygget på subjektive oppfatninger hos varslere og omvarslede av forhold av psykososial art knyttet til forhold langt tilbake i tid. Selv i Brækhus' vurderinger, er bevisovervekten som legges til grunn for de forhold de finner «bevist», generelt ikke så klare.

6.3 Granskning som konflikteskalierende faktor

En granskning kan medføre en voldsom og ofte unødvendig eskalering av konfliktforhold, slik at alternative mekanismer burde vært benyttet istedenfor.

Rapporten inneholder ingen problematisering av bruken av granskning i den aktuelle situasjonen for Sogn barnevern. En sammenstilling av ulike, alternative tiltak i arbeidsmiljøet som ofte benyttes, viser plasseringen av granskning i oversikten over ulike tiltak:



I denne saken er det selvsagt et eget perspektiv på saken, at det ikke er mulig med alternative tiltak, fordi man har å gjøre med en varslings sak hvor varslerne har *avsluttet sine arbeidsforhold*, og det *ikke lenger eksisterer noen konfliktsituasjon i barnevernet*. Arbeidsgiver må likevel være oppmerksom på at

en granskning iverksetter en prosess på høyeste konfliktnivå i virksomheten. De langvarige prosessene som for Sogn barnevern har pågått gjennom intern behandling av varsler og to granskninger, har følgelig holdt deler av kommunen, herunder de omvarslede, på rødt nivå over lang tid. Dette innebærer åpenbart en alvorlig helserisiko i seg selv, uavhengig av utfall.

Det er nærliggende å kritisere rapportskriverne for at de ikke har tatt dette forholdet opp med kommunen som oppdragsgiver. I alle fall burde dette ha skjedd da granskningen etter hvert økte i omfang og trakk ut i tid. Det fremkommer av rapporten at det var høyt konfliktnivå. Tatt i betraktning at alle de omvarslede løpende arbeidet i kommunen og hadde krevende lederoppgaver mens dette foregikk, burde utover i prosessen blitt problematisert overfor kommunen.

6.4 Granskningens økende omfang og endre retning

Det har vært en lang og omfattende prosess for de omvarslede. Ved siden av å skulle forsvare seg i omfattende kontradiksjonsprosesser som stadig har utviklet seg i nye retninger, har de også måttet håndtere sine ordinære arbeidsoppgaver, og da ikke minst en krevende prosess med kommunesammenslåing.

Under granskningen har det eksistert et vakuum i kommunens ledelse. I første omgang som følge av at tidligere rådmann har vært inhabil i saken, og dernest ved at det da ble oppnevnt en setterrådmann med begrenset mandat til bare å håndtere selve granskningen. Som følge av at setterrådmann begrensede mandat og at han har sitt arbeidssted i en annen kommune, har det *ikke* eksistert noen til å reelt ivareta arbeidsgivers *omsorgsplikt* overfor de omvarslede. De har i realiteten stått tilnærmet alene om å fremskaffe bevis, også på kommunens egne vegne, samt forsvare seg som best de har kunnet gjennom å øve kontradiksjon i omfattende og tidkrevende prosesser. Det vises her til at varslingsutvalget gjennomgående understreket viktigheten av å ivareta, ikke bare varsler, men også den omvarslede gjennom en varslingsprosess.³ Det legges til at konsekvensene av at ingen representant for arbeidsgiver bidro til å sikre at relevante informasjonskilder ble innhentet/kontaktet først gradvis ble synlig for de omvarslede, et godt stykke ut i prosessen.

I lys av det bakteppet som det er redegjort for i punkt 4 ovenfor, tillater vi oss å undre oss over at granskningsrapporten overhodet ikke problematiserer at det i denne saken er varslet på både ordfører, rådmann, kommunalsjef, barnevernleder, fagansvarlig personal og fagleder i barneverntjenesten, altså på *samtlige* som tok del i arbeidet med å rydde opp i barnevernet og/eller som har tatt del i behandlingen av et tidligere varsel mot varsler 5 i Brækhus sin granskning. Konsekvensene for både kommunen, de involverte og for saksbehandlingen ved at varslerne i realiteten har satt hele administrasjonen ut av spill, er heller ikke vurdert. Det har dermed vært fritt frem for både enkelte kommunestyrerepresentanter, hovedverneombud og tillitsvalgt i FO å få drive denne saken frem ensidig, mens de omvarslede som utøvere av arbeidsgivers styringsrett, av personvern hensyn i betydelig grad har måttet legge bånd på sine ytringer.

7. METODISKE FEIL OG MANGLER

7.1 Innledning

Innledningsvis bemerkes det at den prosessen som har funnet sted, har forløpt mens den prinsipielle og kritiske debatten rundt bruk av private granskninger av psykososiale forhold har vokst frem.⁴ Til

³ NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern, bla. på side 163.

⁴ Se bla. den siste dekningen av saken ved NTNU som eksempel:

<https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/20/De-anvender-skammen-som-v%C3%A5pen->

informasjon pågår det for tiden et forskningsprosjekt hos Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) på bruken av denne type granskninger i arbeidslivet. På bakgrunn av økende bekymring rundt konsekvensene fra både folkevalgte og bla. flere fagforeninger, samt økende kunnskap, ser forskningsprosjektet nærmere på metodiske svakheter/rettsbrudd i forbindelse med slike undersøkelser.⁵

Som nevnt over, tas det i denne rapporten utgangspunkt i at Advokatfirma Brækhus har lagt til grunn Advokatforeningens veiledning for private granskninger for sitt arbeid. Det er dermed disse reglene, som sammen med relevant lovgivning, og mandatet/prosjektplanen som danner rammene for de krav og forventninger som kan stilles til kvaliteten på den gjennomførte undersøkelsen.

Som analyseverktøy, har vi benyttet professor Petter Gottschalks teori om strategier for private granskninger.⁶ Hans teori omfatter etter vår oppfatning *minimumskrav* som må kunne stilles til den metoden som benyttes i en privat granskningsprosess som i ytterste konsekvens vil kunne bli benyttet til å ta standpunkt til forhold som kan få arbeidsrettslige konsekvenser for enkeltansatte. Hensynet til den enkeltes retts- og personvern er dermed av kritisk betydning.

7.2 Mandat

Mandatet for den gjennomførte undersøkelsen fremgår på side 13-14 i rapporten. Vedtakets punkt 4 og 5 gjelder undersøkelsen og slår kun fast her at kommunestyret mener at den omtalte varslingsaken hvor Arbeidsmiljøspesialistene mener at det har forekommet brudd på aml. § 4-3 (3), må behandles på nytt (pkt. 4). Fordi Arbeidsmiljøspesialistene var «i tvil» om konklusjonene i de to andre varslingssakene, skulle også disse vurderes på nytt (pkt. 5).

I samme sak, slås det blant annet også fast, både at det er viktig at kommunen tar lærdom av de arbeidsmiljøproblemene som har vært i Sogn Barnevern (pkt. 3) og at arbeidsmiljøet i Sogn barnevern var godt (pkt. 9). Det ble også vedtatt å oppnevne en setterådmann for å følge opp ovennevnte punkt, samt «ved ev. nye varslings saker knytt til tidlegare konflikt i Sogn barnevern».

Mandatet er senere utdypet i tilbudsgrunnlagets pkt. 1.2 referert i rapporten s.15. Her redegjøres det generelt for bakgrunnen for anbudet – og at saken hadde sin bakgrunn i en arbeidskonflikt i Sogn barnevern som ligger tilbake i tid. Det fremgår også at «konflikten er i dag avsluttet og et tilbakelagt kapittel for barnevernet». Det beskrives imidlertid et bilde av et langvarig konfliktforløp med flere parter.

Det er således gitt en beskrivelse av det relevante faktum som er gjenstand for undersøkelse, som omfatter et komplekst faktum med både rettslige og organisasjonspsykologiske utfordringer. Ytterligere konkretisering er ikke gitt, og de omvarslede har ikke på noe tidspunkt blitt forelagt noe utkast til mandat. Mandatet er således ikke forankret hos dem.

Det fremkommer ikke klart, verken i anbudsgrunnlag eller kommunestyrets vedtak, hvor langt granskningsutvalget skal gå når det gjelder å trekke rettslige slutninger. Det finnes heller ikke informasjon om hva kartleggingen av faktum skal brukes til. Det vises her til Advokatforeningens veiledning for private granskninger, pkt. 8.1.

[20384969.ece; https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/19/NTNU-har-brukt-28-millioner-kroner-p%C3%A5-faktaunders%C3%B8kelsen-20420820.ece;](https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/19/NTNU-har-brukt-28-millioner-kroner-p%C3%A5-faktaunders%C3%B8kelsen-20420820.ece)

[https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/19/NTNU-har-brukt-28-millioner-kroner-p%C3%A5-faktaunders%C3%B8kelsen-20420820.ece;](https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/19/NTNU-har-brukt-28-millioner-kroner-p%C3%A5-faktaunders%C3%B8kelsen-20420820.ece) <https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/11/20/Tjora-mener-faktaunders%C3%B8kelsen-b%C3%B8r-forbys-ved-NTNU-20429240.ece>

⁵ [https://www.nrk.no/rogaland/lo-vil-avdekke-om-flere-har-blitt-ofre-for-gransking-trend-1.14414665;](https://www.nrk.no/rogaland/lo-vil-avdekke-om-flere-har-blitt-ofre-for-gransking-trend-1.14414665)

⁶ Petter Gottschalk (2017): Strategisk granskning.

Det fremstår videre uklart hva konsekvensene er av at Advokatfirmaet Brækhus har fått status som «midlertidig varslingssekretariat» og ikke som ordinært granskningsutvalg.

Rapporten trekker slutninger for hvert enkelt av de 35 forholdene som varslene omfatter. I Advokatforeningens retningslinjer oppfordres det til varsomhet med dette. Det har sammenheng med at slutningene ikke bør trekkes av de samme som foretok undersøkelsen. Mye makt å ha blitt overført til få hender. Det midlertidige varslingssekretariatet gjør seg til både granskende og dømmende myndighet. Dette er et forhold som dermed innebærer en klar oppfordring til kommunestyrets medlemmer om å gjøre sine egne vurderinger og fatte sine egne, selvstendige beslutninger.

7.3 Oppstart av granskningen: Gransknings- og prosjektplan

Ved oppstart av en granskning, bør det foreligge en overordnet gransknings- eller prosjektplan. En slik plan skal *reflektere* mandatet som på sin side skal være *klart og avgrenset*. Mandatet skal være relevant og gi lite rom for tolkninger og misforståelser i forhold til oppdragets hovedmål.

Som det fremkommer ovenfor, var mandatet verken klart eller avgrenset. I tillegg til dette, har også undersøkelsen blitt til etter hvert som man har åpnet opp for stadig nye varsler/varslere og nye kontradiksjonsrunder. Det har således vært lite forutberegnelighet for de omvarslede. I realiteten har det dermed vært krevende for de omvarslede å områ seg i prosessen. Kommunestyrets mandat med etterfølgende anbudsdokument, har i realiteten stilt dem åpen for hvilke som helst anklager fra hvilken som helst ansatt, eller tidligere ansatt, knyttet til et uklart definert sakskompleks.

En god og detaljert plan for en granskningsprosess er dessuten selve nøkkelen til suksess. Heller ikke planen er forelagt de omvarslede eller representanter for disse. De har således også stått utenfor muligheten for å påvirke prosessen.

Ser man nærmere på planen, så gis det også her en temmelig overflattisk redegjørelse for granskingens bakgrunn. Oppdraget er definert som: «*å bistå setterådmann Knut Broberg og legge til rette for hans gjennomgang av varslingssaken*». Det er lite/ingen informasjon i denne definisjonen. Den er om mulig enda mer diffus enn kommunestyrets vedtak og anbudsgrunnlaget.

Granskingens effektmål i avsnitt 1.2, er også oppgitt på interessant vis: «*Ved en grundig behandling av varslingssakene skal det gode arbeidsmiljøet i Sogn barnevern sikres opprettholdt for fremtiden*». Formuleringen har ingen substans og er selvmotsigende: Ved en tilbakeskuende granskning av «varslingssakene» som altså kun har historisk interesse i et arbeidsmiljø som kommunestyret selv slår fast nå er godt, skal man sikre et godt arbeidsmiljø for fremtiden!

Det fremgår altså ingenting om at formålet er å undersøke med sikte på å avklare varslernes eventuelle rettigheter og de omvarsledes eventuelle, korresponderende ansvar. Prosjektplanen kan, til tross for at substansen i formuleringen av granskingens effektmål vanskelig legitimere den prosessen kommunen og de omvarslede utsettes for av kommunestyret, i det minste et system/organisasjonsfokus. De omvarslede får ingen signaler i prosjektplanen om at det reelle effektmålet er å finne syndebukker å hekte «ansvarshatter» på.

For å toppe det hele, oppgis «hovedprosjektets resultatmål» i pkt. 1.3 å være at: «*Varslingssakene skal ha blitt undergitt en grundig behandling i tråd med kommunestyret sitt vedtak av 11.01.2018 pkt. 3 og være ferdigstilt innen utgangen av 2018*». Dette er en ren sirkelargumentasjon hvor deler av en forklaring/definisjon viser tilbake til elementer i seg selv. Beskrivelsen sier i realiteten ingenting utover vedtaket i kommunestyret som altså selv verken var klart eller avgrenset.

I punkt 1.4. gis det en tabellmessig fremstilling av antallet varsler som det i etterkant som nevnt ble mottatt flere av. Begrensningen er således uten betydning som følge av kommunestyrets manglende avgrensning.

I punkt 1.5 gis det endelig en oversikt over «rammer for oppdraget» med punktvis opplisting av hvilke punkt «knyttet til oppdraget som må avklares»:

- *Hvordan oppdraget bør løses.*
- *Strategi for orientering til involverte, både varslere og omvarslede.*
- *Strategi for orientering til Sogndal kommune*
- *Kostnadskontroll*

For de omvarslede er det naturlig nok, i hovedsak de to første punktene som har betydning. Når det gjelder det tredje punktet, så understrekes det likevel at det har interesse for de omvarslede hvordan granskerne har avtalt rapportering av de forhold som i dette dokumentet er anført å innebære klare oppfordringer til å reagere, som da granskningen vokste voldsomt på seg (flere varslere, varsler og nye kontradiksjoner), samt ved mottak av skriftlige bekymringsmeldinger om ekstreme helsemessige belastninger/sykdom/sykemeldinger hos de omvarslede. Dette er forhold vi ikke har informasjon om.

Når det gjelder nærmere regulering av hvordan oppdraget bør løses, er det inndelt i tre punkt:

- Fase 1: Forundersøkelse
- Fase 2: Håndtering av varslingssakene
- Fase 3: Oppfølging

Når det gjelder fase 1, skal det ha blitt gjennomført en forundersøkelse som blant annet tar standpunkt til arbeidsrettslige spørsmål, blant annet om den fremsatte ytringer kvalifiserer som «varsling i lovens forstand». Hvilke problemstillinger reiser den enkelte varslingssak? Hvilken metode bør benyttes for å lese den enkelte varslingssak? Dette er høyst relevante spørsmål som altså skal ha vært gjenstand for en forundersøkelse. Denne antas å foreligge i en rapport som Sogndal kommune har mottatt? Det er imidlertid ikke et dokument som de omvarslede kan huske å ha mottatt på noe tidspunkt. Vi gjenfinner uansett lite av nevnte vurderinger igjen i den endelige rapporten. Siden vi antar at Sogndal kommune må ha mottatt denne forundersøkelsen, legges det til grunn at utfallet av denne, og dermed premissene for hovedundersøkelsen har blitt akseptert av kommunen.

Når det gjelder fase 2, oppgis det at man har tatt kostnadmessige hensyn ved fastleggingen av selve prosessen/gjennomføringen av undersøkelsen. Opplistingen av de ulike punktene i gjennomføringen gir ellers svært lite informasjon. Det fremkommer ikke hvilken skriftlig dokumentasjon som skal innhentes, eller hvilke vitner som skal intervjues. Det er også verdt å merke seg at man nå skal foreta «*rettslig vurdering og konklusjon i den enkelte varslingssak*». Det oppgis ikke hvilke rettslige vurderinger eller konklusjoner som skal gjøres, og med hvilket formål. Kan dette fremgå nærmere av rapporten etter forprosjektet? Uansett har ikke de omvarslede blitt gjort kjent med dette.

Det fremgår videre at de omvarsledes arbeidssituasjon- og evne skal vurderes og følges opp. Det er uklart hva som ligger i dette. Arbeidsgiver har som ovenfor nevnt, en omfattende omsorgsplikt også overfor de omvarslede. Denne kan imidlertid ikke avventes til fase 3! Dette er et ansvar det skulle vært en plan for fra utgangspunktet. Det har ikke vært noen form for ivaretagelse, ikke én gang etter at noen av de omvarslede begynte å kommunisere alvorlig helseisriko og sykdom. På dette punktet er planen direkte rettsstridig.

Retningslinjene for undersøkelsen er i tillegg til å ha lite substans, også mangelfulle. De omvarsledes behov for og rett til bistand er ikke vurdert forsvarlig. Dette er for øvrig heller ikke et tema som er tatt opp da undersøkelsen vokste i et omfang som avvek dramatisk fra kommunestyrets vedtak, og som de omvarslede ikke hadde noen som helst mulighet for påvirkning av. Det vises til Advokatforeningens retningslinjer, pkt. 6.2.

Undersøkelsen har blitt til etter hvert som man har åpnet opp for stadig nye varsler og varslere, samt nye kontradiksjonsrunder. Dette har medført lite forutberegnelig for de omvarslede, med utrygghet og ekstremt stressnivå som følge. En god og detaljert plan for en granskningsprosess er selve nøkkelen til en forsvarlig granskningsprosess. Det er vanskelig å si at prosjektplanen for denne granskningen tilfredstilte dette kravet.

Oppsummert skal en granskningsplan reflektere et mandat som skal være klart og avgrenset. Mandatet skal være relevant og gi lite rom for tolkninger og misforståelser i forhold til oppdragets hovedmål. I dette prosjektet, er vår vurdering av verken mandatet eller granskningsplanen oppfyller nødvendige minstekrav til å sikre de involvertes rettssikkerhet, og en vellykket granskning.

7.4 Iverksetting

Granskningen gjelder komplekse, psykososiale forhold som har pågått over lang tid, med en rekke aktører involvert. Som det fremkommer i avsnitt 6.2 ovenfor, er dette en type sak og konflikt som det i utgangspunktet er lite egnet for granskning.

Når kommunestyret likevel beslutter å iverksette en slik granskning, eksisterer det en rekke strategier som bør vurderes i forbindelse med granskningsprosessen for å sikre at den blir kvalitetsmessig god og forsvarlig. Det fremstår som uklart hvilke vurderinger som er gjort i forhold til disse. Disse behandles i det følgende.

7.4.1 Informasjonsstrategi

Informasjonsstrategi handler om identifisering og kartlegging av informasjonskilder som kan bidra med opplysninger i granskningsarbeidet. Granskere må alltid være kritisk til den informasjonen de får og finner. Det skal skje en løpende evaluering om den informasjonen som er innhentet er relevant, god og om informasjonskilden er troverdig. Spørsmålet er hvorvidt granskerne har benyttet et hensiktsmessig utvalg av kilder, og hvorvidt kildene er troverdige.

Rapporten inneholder lite informasjon om hvilken overordnet vurdering som er gjort. Det fremkommer heller ingen evaluering av de vitner og øvrige informasjonskilder (Arbeidstilsyn, Fylkesmann og KS-advokat samt dokumentasjon på rapporter, kommunikasjon og vitneførsel) som er spilt inn fra de omvarslede og anført som kritiske. Det fremkommer ingen evaluering av hvorfor man har valgt å ignorere eller avvise disse. I tillegg opplyses det at det er intervjuet 17 vitner ønsket av varslerne uten at de omvarslede har fullt kjennskap til disse, ei heller har fått utøvd kontradiksjon i forhold til deres vitneutsagn.

Når granskerne i stor grad både har sett bort fra kontekstuelle forhold av betydning for varslene, og har valgt å se bort fra sentrale vitner og andre høyst relevante informasjonskilder, så innebærer dette samlet en høy risiko for at prosessen kommer skjevt ut.

7.4.2 Kunnskapsstrategi

Kunnskapsstrategi handler om å analysere hvilken type kunnskap granskerne må ha for å lykkes. Som regel trengs det kunnskap fra flere fagfelt. Spørsmålet er hvorvidt granskerne har tilstrekkelig med nødvendig kunnskap for å gjennomføre granskningen.

Det er her grunn til å stille spørsmål ved det forhold at granskningen er gjennomført uten bruk av organisasjonspsykologisk kompetanse. Spørsmål er særlig relevant å stille når rapporten i liten grad diskuterer de organisasjonspsykologiske mekanismene som har vært i sving i det sakskomplekset som har vært gjenstand for granskningen, som de komplekse prosessene som ser ut til å ha foregått på gruppe- og organisasjonsnivå. Det vises her til varslingsutvalgets uttalelse om Advokatforeningens veileder sine krav til kompetanse i et granskingsutvalg:⁷

«Her er det særlig grunn til å fremheve kravet til [...] og kravet om relevant kompetanse i punkt 3.1, hvor det fremgår at de som påtar seg et granskingsoppdrag, samlet sett må inneha den nødvendige kompetanse til å gjennomføre granskningen. Utvalget vil bemerke at det kan være relevant å vurdere behovet for å koble inn organisasjonspsykologisk kompetanse i granskingsutvalg som gjelder psykososiale forhold, for eksempel ved granskning av påstander om gjengjeldelse. Både uavhengighet og riktig kompetanse i et granskingsutvalg vil bidra til tillit fra alle involverte, noe som er viktig for at granskningen skal kunne bidra til konfliktløsning.»

I en sak som denne, er typisk både juss og organisasjonspsykologi, eventuelt sosiologi eller lignende relevant fagfelt. Interdisiplinær kompetanse vil både gi en undersøkelse og rapport troverdighet, og gi bedre informasjonsinnhenting og analyse av faktum. Av rapporten følger det at det kun er advokater som har gransket. Det fremgår heller ingen prinsipiell vurdering av oppdragets kompetansebehov. Dette står i sterk kontrast til granskningen av de samme forholdene som ble foretatt av Arbeidsmiljøspesialistene. Granskningsteamet der bestod av to psykologer, en samfunnsviter og en advokat.

7.4.3 Metodestrategi

Metodestrategi handler om fremgangsmåte for å skaffe opplysninger fra relevante, eksisterende informasjonskilder, tilegne seg opplysninger som kunnskap, integrere informasjon og kunnskap i et «verdiverksted» som arbeidsform, samt administrere innhentede opplysninger i informasjonssystemer. Spørsmålet er hvilken fremgangsmåte som har blitt benyttet for å skaffe opplysninger fra de aktuelle informasjonskildene, og hvordan den innhentede informasjonen ble utnyttet.

Metodestrategien må være knyttet til en overordnet granskingsplan, som altså er mangelfull, jf. avsnitt 7.3 ovenfor. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt det er en manglende/mangelfull metodestrategi som fører til at så mye kritisk bakgrunnsinformasjon ble skåret bort, og at man har valgt å ignorere viktige vitner og informasjonskilder som er tilbudt fra de omvarsledes side. Det er nemlig heller ikke mulig å utarbeide en god metodestrategi dersom man innledningsvis, i et forprosjekt for eksempel, ikke først har foretatt en grundig analyse av hva som faktisk er relevant faktum og de riktige problemstillingene som skal undersøkes. Men her mangler vi innsyn i forprosjektrapporten for å kunne vurdere dette fyllestgjørende.

Noe av det mest bekymringsfulle, er manglende bruk av- og vurderinger av alternative hypoteser for granskningen. Rapporten inneholder ingen bevisste, løpende evalueringer av de fakta som innhentes

⁷ NOU 2018:6: Varsling – verdier og vern, s. 141.

opp mot alternative hypoteser, noe som er nødvendig for å hele tiden kritisk evaluere og sikre hvorvidt prosessen er på rett spor.

7.4.4 Konfigurasjonsstrategi

Konfigurasjonsstrategi handler om hvorvidt granskerne har valgt hensiktsmessig arbeidsform. Som det fremkommer ovenfor i kapittel 6, er et saksforhold som den foreliggende, i seg selv lite egnet for en slik type granskning, noe man begynner å bli stadig mer klar over. Det forutsettes at det foreligger grundige vurderinger av hvorfor man likevel valgte denne type undersøkelser i granskningens forprosjektrapport som vi ikke har hatt tilgang til.

Når man likevel har valgt en slik form, mener vi at noen fra kommunens side burde hatt en sterkere kontroll med prosessen og sikret sakens opplysning på kommunens selvstendige vegne, slik at man kunne ha unngått at dette i realiteten har blitt en partsprosess mellom varslerne og de omvarslede alene. Man ville da trolig også kunnet håndtert bedre de risikoforhold som har blitt meldt inn underveis, som ekstreme belastninger og helserisiko, store utvidelser av saken m.v.

7.4.5 Evaluering av granskningen

Det avgjørende er hvorvidt granskningen har oppfylt mandatet. Det er det vanskelig å konkludere med, som følge av at mandatet verken har vært klart eller avgrenset på noe stadium. Det vises her til redegjørelsen ovenfor i pkt. 7.2. Under enhver omstendighet fattes det konklusjoner med hensyn til rettslige spørsmål på individnivå som verken fremgår av kommunestyrets vedtak eller av anbudsgrunnlaget, så langt vi kan se.

Det oppgitte «effekt målet» ble oppgitt som å sikre et fremtidig, godt arbeidsmiljø i Sogn barnevern. Dette er selvsagt ikke noe som kan måles i dag, men som tidligere anført, var utgangspunktet ved kommunestyrets vedtak, at arbeidsmiljøet allerede var godt. Det var sikret gjennom nye, kompetente medarbeidere, nye rutiner og arbeid med organisasjonskultur. Dette er forhold det har vært arbeidet målrettet med, uavhengig av den gjennomførte granskningsprosessen.

Kostnadene ved granskningen har på sin side vært enorm, både økonomisk og menneskelig. Noen dyktige ledere har valgt å forlate kommunen, og helseskadene og den fremtidig helserisikoen er betydelig. De endelige kostnadene gjenstår å vurdere når det har gått litt tid. Kommunestyrets medlemmer oppfordres til å selv vurdere hvilken verdi de mener at den gjennomførte prosessen har hatt.

8. MANGELFULLE RETTSLIGE VURDERINGER OG SUBSUMSJON

8.1 Innledning

Rapporten inneholder en redegjørelse for en del relevante rettsregler, herunder gjeldende varslingsregler i arbeidsmiljøloven kap. 2A, samt reglene om kravene til et psykososialt arbeidsmiljø i aml. § 4-3, forbudet mot diskriminering som følge av politisk syn/fagforeningsmedlemskap, forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling, misbruk av offentlig myndighet jf. str.l. §§ 171-173, samt kravene til føring av offentlig postjournal i henhold til offentlighetsloven og arkivforskriften.

Det er generelt greie redegjørelser som gis i rapporten, men utvalg av hvilke spørsmål/tema som kommenteres, synes å i hovedsak å være definert av varslernes påstander alene. Dette blir mangelfullt, men skyldes at man verken har intervjuet de vitnene de omvarslede har bedt om, og ei heller har gjennomført intervju med eller innhentet informasjon fra Arbeidstilsynet eller KS Advokatene som har fulgt, og rådgitt i den krevende omstillingsprosessen de omvarslede har måttet håndtere på vegne av

kommunen. Ved lesning av den endelige rapporten, blir dessuten konsekvensene av at det ikke har vært på plass en tilstedeværende øverste leder for kommunen som ivaretar kommunen sine egne interesser i å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det burde ikke vært opp til de omvarslede å for eksempel kreve at Arbeidstilsynet intervjues. Det burde vært sikret av en kommuneleder med solid oversikt over sakskomplekset. I ettertid- og utenfra, ser man at dette er et alvorlig risikoforhold som burde vært adressert.

Det eksisterer dermed et betydelig «hull» i det faktagrunnlaget Brækhus legger til grunn, både for det utvalg av rettsregler/tema det redegjøres for, og deretter for det faktum som subsumeres under et mangelfullt utvalg av rettsregler. Dette blir særlig åpenbart ved vurderingen av arbeidsgivers styringsrett, både i forhold til den delte bevisbyrden i aml. § 2A-2 som da naturlig er uten substans, fordi man har valgt å se bort fra den kritiske konteksten både arbeidsgiver og de omvarslede befant seg i, og hvor det må legges til grunn at styringsretten som følge av denne, var vidtrekkende.

Det er ikke relevant å kommentere samtlige av de rettsgrunnlagene som kommenteres i rapporten. Det synes klart å ha vært varslene som har definert hvilke rettsgrunnlag man har valgt å redegjøre for. En rekke av påstandene som er anført, er svært alvorlige. Det gjelder blant annet påstand om brudd på straffeloven som følge av misbruk av offentlig myndighet. Da man ikke har funnet dette bevist, vil det ikke gås nærmere inn på disse bestemmelsene. Ei heller på regelverk knyttet til offentlighetslov eller arkivforskrift.

Ved behandling av tidligere varsler og ved løsning av arbeidsmiljøproblemene ved Sogn barnevern, har de omsvarslede lederne rådført seg med KS-advokatene. De omvarslede lederne har fulgt rådene de har fått derfra. De omvarslede lederne registrer med overraskelse at når de har fulgt rådene fra KS-advokatene, så vurderer Brækhus i de samme tilfellene at de omvarslede har brutt Aml. § 4-3. Dette mener de omvarslede først og fremst skyldes Brækhus sin manglende vurdering av arbeidsgivers styringsrett i den aktuelle situasjonen.

De viktigste svakhetene i rapporten, som vi mener er følger av et skjevt og mangelfullt faktagrunnlag, er fraværet av en redegjørelse av betydningen og rekkevidden av arbeidsgivers styringsrett i den situasjonen Sogndal kommune, og dermed også de omvarslede befant seg i, i den perioden varslene omhandler. Dermed får man *ingen analyse* av forholdet mellom styringsretten og henholdsvis varslervernet i aml. § 2A-2, eller kravene til et psykososialt arbeidsmiljø i aml. § 4-3 jf. 4-1, noe som anføres som en alvorlig svakhet i denne saken.

I det følgende gis det en kortfattet oversikt over de rettslige perspektivene vi mener mangler, eller som anføres å være mangelfullt fremstilt i rapporten.

8.2 Arbeidsgivers styringsrett

Rapporten refererer til arbeidsgivers styringsrett, men det gjøres overflatisk og ikke konkret i forhold til den aktuelle situasjonen Sogndal kommune befant seg i da de omvarslede stod overfor ansvaret med å rydde opp i henhold til pålegg både fra Arbeidstilsynet og Fylkesmannen. Dette antas å være en følge av at man nettopp har sett bort fra dette som relevant bakgrunnsinformasjon av betydning.

Arbeidsgivers styringsrett er blant annet beskrevet av Høyesterett i Rt. 2000 s. 1602 «Nøkk-dommen». Det fremgår her at:

«Arbeidsgiver har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men dette må skje innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Ved tolkningen og utfyllingen av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på

stillingsbetegnelse, omstendighetene rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen».

Styringsretten er begrenset av tariffavtaler, individuelle arbeidsavtaler, lovgivning, arbeidstakers medvirkningsrett samt et alminnelig saklighetskrav. Relevante lovbestemte begrensninger i styringsretten, er både gjengjeldelsesforbudet i aml. § 2A-2 og kravene til et forsvarlig arbeidsmiljø i aml. §§ 4-1 ff. Styringsretten utfyller alltid arbeidsavtalen, og arbeidsavtalen presiserer på sin side alltid styringsretten.⁸ En arbeidsavtale kan i henhold til kontraktsrettslige tolkningsprinsipper, også utfylles av rimelighetsbetraktninger.⁹ Arbeidsgiver har en mer omfattende endringsadgang enn det som ofte legges til grunn:¹⁰

«En unnlatt endring kan også ramme andre personers beskyttelsesverdige interesser. Både andre arbeidstakere i virksomheten og i samfunnet utenfor kan berøres negativt dersom arbeidsgiver ikke foretar endringen. For eksempel kan hensynet til andre arbeidstakers krav på forsvarlig arbeidsmiljø tale for omplassering av en arbeidstaker som skaper konflikt og samarbeidsproblemer. Satt på spissen vil en endring som er nødvendig for å sikre virksomhetens videre drift, kunne være avgjørende for vern av arbeidsplassene. Jo viktigere endringen er av hensyn til øvrige arbeidstakere, jo større vekt må arbeidsgivers endringsbehov få. I virksomhet med et samfunnsnyttig formål, kan endring være viktig for å ivareta offentlighetens interesser. Dette kan bidra til å styrke arbeidsgivers endringsbehov».

Det er ikke omdiskutert at barnevernstjenesten lå med brukket rygg og at de offentligrettslige kravene til Sogndal kommune, med hensyn til å rydde opp i denne situasjonen, var presserende. Det eksisterte dermed et sterkt behov for å gjøre endringer i organisering og arbeidsmiljø som var fundamentalt for å i det hele tatt kunne sikre en forsvarlig drift av en samfunnskritisk tjeneste. I realiteten stod liv og helse på spill, ikke bare for ansatte, men spesielt for sårbare barn og familier i vanskelige situasjoner.

En følge av dette, er at arbeidsgivers styringsrett i denne situasjonen var svært vidtrekkende. Endringsbehovets art samt tidsfaktoren, gjorde også arbeidet sårbart for motstand som ikke var saklig begrunnet. Det er ikke tvilsomt at når det gjelder endringene som ble gjennomført, gikk styringsretten foran både politisk og faglig uenighet når de lov- og avtalefestede medvirkningsprosessene var vel gjennomført. Det vises her til at rettspraksis har utviklet seg mot at domstolene ikke går langt i retning av å overprøve arbeidsgivers konkrete vurderinger i slike saker. De nøyer seg med å slå ned på de klare kritikkverdige sakene gjennom en saklighets- og forsvarlighetskontroll. I Rt. 2011 s. 841, uttaler Høyesterett:¹¹

«Domstolene skal ikke foreta noen generell overprøving av om arbeidsgivers beslutninger innenfor rammene for styringsretten er påkrevde eller optimale. Spørsmålet er om det foreligger misbruk av styringsretten».

Det er ikke grunnlag for å hevde at det har funnet sted misbruk av styringsretten i opprydnings- og omstillingsprosessen i Sogn barnevern.

Når det gjelder forholdet mellom styringsretten og partenes gjensidige lojalitetsplikt, er det uttalt følgende:¹²

«I sin alminnelighet innebærer lojalitetsplikten en plikt for partene til å ta rimelig hensyn til den andre partens interesser. Hvor langt lojalitetsplikten strekker seg, må vurderes konkret. Det er

⁸ Moen Borgerud & Næss (2019), s. 120.

⁹ Hotvedt & Smith Ulseth (2013), avsnitt 3.2.

¹⁰ Ibid, avsnitt 4.5.

¹¹ Se også Rt. 2014 s. 402.

¹² Hotvedt & Smith Ulseth (2013), avsnitt 3.3.

grunn til å oppstille en forholdsviss streng lojalitetsplikt i arbeidsforhold, også for arbeidsgiver overfor arbeidstaker».

Til tross for en kritisk og presserende situasjon, er det dokumentert omfattende prosesser for å ivareta samtlige ansatte og finne gode løsninger. I lys av dette, er det en mangel i rapporten at det ikke fremkommer at det *ikke har kommet klagesaker*, verken i forbindelse med møter eller i forbindelse med varslernes frivillige avslutning av sine arbeidsforhold. Basert på den tette relasjonen som har blitt dokumentert mellom både varslerne, FOs fylkessekretær i Sogn og Fjordane, FOs plasstillitsvalgte og kommunens hovedverneombud, er det et oppsiktsvekkende fravær av reaksjoner overfor de påståtte negative handlingene som i de senere varslene er omtalt som enten kritikkverdige forhold i aml. § 2A-2, eller som brudd på kravet til et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. § 4-3. Når reaksjonen kommer i form av varsler, fremsettes varslene lenge etter; opptil flere år etter, at hendelsene som varslene gjelder fant sted. Det er grunn til å undres over hvorfor varslene ikke var fremsatt på det tidspunkt hvor hendelsene det varsles om fant sted.

I den situasjonen Sogndal kommune befant seg i, som følge av alvorlige feil og mangler knyttet til både arbeidsmiljøet og selve barneverntjenesten, var styringsrettens rekkevidde betydelig. De ansatte ble ivaretatt så langt det var mulig i denne kritiske situasjonen. Det er sjelden man står overfor en sak hvor styringsrettens rekkevidde må sies å ha vært så omfattende som situasjonen var her. Et begrep som blir benyttet i både juridisk og organisasjonspsykologisk litteratur, er «*en virksomhets legitime interesser*». Begrepet er knyttet til spørsmålet om «*hva er virksomheten til for?*» Begrepet – og spørsmålet definerer de kritiske interessene som stod på spill – og dermed også yttergrensene for styringsretten; altså hensynet til arbeidsmiljøet som sådan på lengre sikt, samt sikring av barneverntjenesten for innbyggerne.¹³

Etter vår mening befant Sogn barnevern befant seg i en nødrettslignende situasjon. Dette får stor betydning for avveiningen av forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett og de rettsgrunnlag som under ordinære omstendigheter ville kunne innebære begrensninger i førstnevnte.

8.3 Arbeidstakers lojalitetsplikt

Arbeidstakers lojalitetsplikt anses også å ha relevans for den rettslige vurderingen av de faktiske forhold. Lojalitetsplikten er en generell og ulovfestet regel som er utviklet på bakgrunn av rettspraksis og juridisk teori. Kjernen i plikten, er at arbeidstaker plikter å opptre i samsvar med arbeidsgivers legitime interesser. At plikten er uomtvistet, ble blant annet slått fast i Rt. 1990 s. 607 hvor det ble uttalt følgende:

«Det må legges til grunn at det foreligger en alminnelig og ulovfestet lojalitets. Og troskapsplikt i ansettelsesforhold.»

I en dom i Rt. 1993 s. 300 ble det lagt til grunn at misnøye med arbeidsgivers ledelse normalt ikke anses å begrense rekkevidden av lojalitetsplikten. Arbeidstakere skal selvsagt kunne reise relevante motforestillinger før en avgjørelse fattes. Det er viktig for å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Når en avgjørelse først er fattet, må det aksepteres at avgjørelsen effektivt iverksettes på de premisser arbeidsgiver har bestemt, uansett hvilke faglige eller politiske innvendinger arbeidstaker måtte ha.

Dersom granskningen hadde omfattet de relevante, bakenforliggende forhold som varslene er knyttet til, ville det være relevant å vurdere forholdet til lojalitetsplikten. Dette er forhold som ble undersøkt av Arbeidsmiljøspesialistene og som fremkommer i deres rapport.

¹³ Einarsen, Asland & Skogstad (2007).

8.4 Arbeidstakers medvirkningsplikt

Arbeidstaker har videre en omfattende medvirkningsplikt, jf. aml. § 2-3. Som følge av en manglende innhenting og vurdering av de bakenforliggende forhold (konflikt/splittelse m.v.), har man heller ikke sett grunn til å vurdere det rettslige forholdet mellom ledere/overordnede og underordnede. Når man som her, har en konflikt mellom over- og underordnede, vil det handle om forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett- og arbeidstakers lojalitets- og medvirkningsplikt.

Når arbeidstakere hevder å være utsatt for gjengjeldelse/mobbing og/eller trakassering fra sine ledere, er spørsmålet om disse har blitt utsatt for brudd på arbeidsmiljøloven, eller hvorvidt arbeidsgiver har opptrådt innenfor rammene av sin styringsrett.

Et annet perspektiv, er hvorvidt de underordnede har undergitt seg en saklig utøvelse av sine ledes styringsrett og lojalt gått inn for å etterleve virksomhetens legitime interesser, herunder innrettet seg i henhold til sin medvirkningsplikt der man har vært uenig med sine ledere som utøver styringsrett på arbeidsgivers vegne. Det er i rapporten knapt stilt denne type spørsmål knyttet til varslernes fremferd, noe som igjen antas å skyldes at man knapt har vurdert varslene opp mot de bakenforliggende forhold.

8.5 Grenser for arbeidsgivers styringsrett

8.5.1 Innledning

Det er anført at de omvarslede har begått en lang rekke lov- og rettsbrudd overfor varslerne. Mange av disse, ikke minst påstander om alvorlige straffbare forhold, er imidlertid ikke funnet bevist. Granskningsutvalget har imidlertid funnet bevist en rekke handlinger som diskriminerende, trakasserende og som ulovlig gjengjeldelse etter varsling.

Nevnte bestemmelser innebærer begrensninger i arbeidsgivers styringsrett. Forholdet mellom styringsretten og nevnte bestemmelser er imidlertid i liten grad omtalt eller behandlet i rapporten.

8.5.2 Vern mot gjengjeldelse i aml. § 2A-2

En arbeidstaker kan som kjent varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten hvor vedkommende er ansatt i henhold til aml. § 2A-1 (1). Ved varsling i henhold til denne bestemmelsen, er vedkommende vernet mot gjengjeldelse, jf. aml. § 2A-2. Her har man det utgangspunktet at kommunestyret som nevnt har innvilget varslerrerett- og vern til personer som ikke lenger er ansatte i Sogndal kommune uten å ha tatt tilbørlig hensyn til konsekvensene for både kommunen og de omvarslede.

På vegne av de omvarslede, vil det hevdes at en rekke av varslene trolig heller ikke kvalifiserer som «kritikkverdige forhold», og burde ha vært avskåret innledningsvis. Rammene for våre kommentarer tillater imidlertid ikke å gå videre inn på dette.

Under enhver omstendighet, er det nødvendig at en påberopt, negativ handling som er anført som gjengjeldelse, vurderes i lys av arbeidsgivers styringsrett i den kritiske situasjonen Sogn barnevern befant seg i, og i forhold til den betydningen dette har hatt for styringsrettens rekkevidde. Hertil kommer også de ytterligere perspektiv som er behandlet ovenfor i avsnitt 8.4.

I tillegg til at ovennevnte drøftelser i liten grad er problematisert i rapporten, kommer den delte bevisbyrden. Selv om det skulle konkluderes med at vilkårene i aml. § 2A-2 (1) første punktum jf. 2A-1 (1), så må den delte bevisbyrden drøftes på bakgrunn av relevant faktum, som altså rapporten er svært mangelfull i forhold til. I henhold til aml. § 2A-2 (1), annet punktum i.f. er det ikke gjengjeldelse dersom «arbeidsgiver [...] sannsynliggjør noe annet».

Det er således ikke foretatt noen adekvate og forsvarlige rettslige vurderinger av aml. §§ 2A-2 jf. 2A-1 (1).

8.5.3 Krav til et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. §§ 4-3 jf. 4-1

Arbeidsmiljølovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø, er heller ikke vurdert opp mot arbeidsgivers styringsrett i den kritiske situasjonen for Sogn barnevern i den perioden varslene er knyttet til. Hvilke krav som kan stilles til et arbeidsmiljø er åpenbart andre i en så kritisk situasjon som barnevernet da befant seg i, da de påståtte hendelsene fant sted. I tillegg kommer altså de forhold som er nevnt ovenfor, hvor arbeidsgivers styringsrett var svært vidtrekkende og det åpenbart gjaldt svært strenge krav til lojalitet og medvirkning fra de ansattes side. Det vises her til at arbeidsmiljøet i henhold til aml. § 4-1 (1) skal være «fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet». Det sentrale er at det etter lovens vilkår må foretas en vurdering av forsvarlighetskravet i en helhetlig vurdering, og med kort- og langsiktig perspektiv. Det er dette som stod sentralt i dialogen og kravene fra Arbeidstilsynet.

Dette er sentrale rettslige problemstillinger i forhold til det faktum de omvarslede har redegjort for og tilbudt ytterligere bevis i forhold til, men som varslingssekretariatet altså valgte å se bort fra.

8.6 Oppsummering – forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling

Et forhold som ofte uteglemmes ved vurdering av krav til saksbehandlingen av varslingssaker i offentlig sektor, er at forvaltningslovgivningen også gjelder, selv om det er tale om saker av privatrettslig karakter. Det gjelder således klare krav til en forsvarlig saksbehandling og sikring av en forsvarlig opplysning av saken, jf. bla. prinsippet som er uttrykt i forvaltningsloven § 17, herunder særlig første ledd, første punktum.

Vi vil hevde at granskningen er gjennomført på en måte som på ingen måte innebærer noen forsvarlig opplysning av saken. Redegjørelsen ovenfor, viser hvilke konsekvenser dette har hatt for både valg av rettslige problemstillinger og vurderingstema. Som følge av dette, anføres det at det er en høy risiko for at dette har rammet de rettslige subsumsjonene som gjøres i rapporten. Følgelig er saksbehandlingen som er foretatt av det midlertidige varslingssekretariatet langt fra forsvarlig. Det legges derfor til grunn at kommunen foretar sin egen, selvstendige saksbehandling av saken.

9. NOEN AVSLUTTENDE OPPSUMMERINGER

Undersøkelsen har påført betydelig skade på de omvarslede, som allerede hadde vært igjennom en tidligere, omfattende undersøkelse i tillegg til det enormt krevende arbeidet med å rydde opp og omstille barnevernet og arbeidsmiljøet der. Et arbeidsmiljø som kommunestyret selv konkluderte med var godt i sitt vedtak av den 11.01.2018.

Dette er en sak hvor den ene uheldige/feile beslutningen har lagt seg over den andre, med alvorlige skadevoldende konsekvenser til følge:

- Det ble besluttet og gjennomført en tilbakeskuende undersøkelse med sikte på å sikre et fremtidig godt arbeidsmiljø, i en situasjon hvor kommunen selv har konkludert med at et godt arbeidsmiljø allerede var på plass.
- Omfanget av undersøkelsen ble mer enn fordoblet da det ble åpnet for nye varsler om gamle forhold fra ansatte som var sluttet uten at konsekvensene ble vurdert verken da vedtaket ble truffet eller senere.
- Det forelå ikke noen rettslig forpliktelse til å granske varsler fra tidligere ansatte
- Granskningens mål og retning har vært uklar og det eksterne varslingssekretariatet har hatt gitt både granskende og dømmende myndighet i en prosess som har vært direkte rettet mot de omvarslede og ikke på kommunen/systemfokus som sådan.
- Granskningen har ikke drøftet sammenhengen mellom den alvorlige situasjonen som Sogn barnevern befant seg i og de forhold varslene gjelder. Vital informasjon om situasjonen har ikke blitt innhentet.
- Den omvarslede ledelse ble stående alene, uten noen som ivaretok arbeidsgiveransvaret for dem.
- Den omvarslede ledelsen har, granskningen fra Arbeidsmiljøspesialistene medregnet, vært usatt for en 3 år lang helsebelastende unntakstilstand.

Det er vanskelig å konkludere med noe annet enn at kommunens politiske ledelse har håndtert denne saken feil, og at dette har fått store konsekvenser. Vi tillater oss også å stille spørsmål om saken kan ha blitt benyttet til helt andre politiske formål enn til det å ivareta og sikre de omfattende rettslige utfordringene kommunen har hatt ansvar for å sikre etterlevelse av. Til tross for en umenneskelig påkjønning, har de omvarslede lyktes i å sikre et langsiktig, godt arbeidsmiljø i Sogn barnevern, noe dagens ansatte og deres fagforeninger bekrefter.

Med vennlig hilsen

ADI Advokater AS

Birthe M. Eriksen
Advokat, ph.d.

Rolf Bech-Sørensen
Advokat (H)

Vedlegg: Brev av 01.06.2016

Arbeidstilsynet
v/Oddvar Mikalsen
PB 4720
Sluppen
7468 TRONDHEIM

Sakshandsamar:
Marit Hagevik
Tlf: 57 62 96 12
Mobil:
Vår ref.
16/121-25
Arkiv
A11 &58
Dykkar ref.

Dato
01.06.2016

Statusrapport HMS-arbeid i Sogn barnevern

Vi viser til dykkar e-post av 19. mai 2016 der de ber om å få ein ny statusrapport for HMS-arbeidet ved Sogn barnevern.

Sogndal kommune har, spesielt siste 6 månadar, prioritert og avsett omfattande ressursar til arbeidet med å løyse arbeidsmiljøproblematikken i Sogn barnevern.

Arbeidet er utført i tråd med dei tiltak Arbeidstilsynet formelt er informert om, og har slutta seg til. I dette ligg informasjon til, og aksept frå Arbeidstilsynet for, at Sogndal kommune vil gjere bruk av heile 2016 for å sikre at HMS-utfordringane vert løyst på ein god og berekraftig måte.

Gjennom ein heiltransparent profil gjer vi bruk av følgjande arbeidsmodell for problemløysing:

Overordna mål:

- Å sikre ein fagleg, administrativ og økonomisk forsvarlig drift
- Å sikre eit godt arbeidsmiljø

Ansvarlege:

- Dei tilsette, einingsleiar, kommuneleiinga, kommuneoverlege, vernetenesta og tillitsvalde. Dette i eit forpliktande samarbeid som sikrar medverknad frå partane.

Forankring:

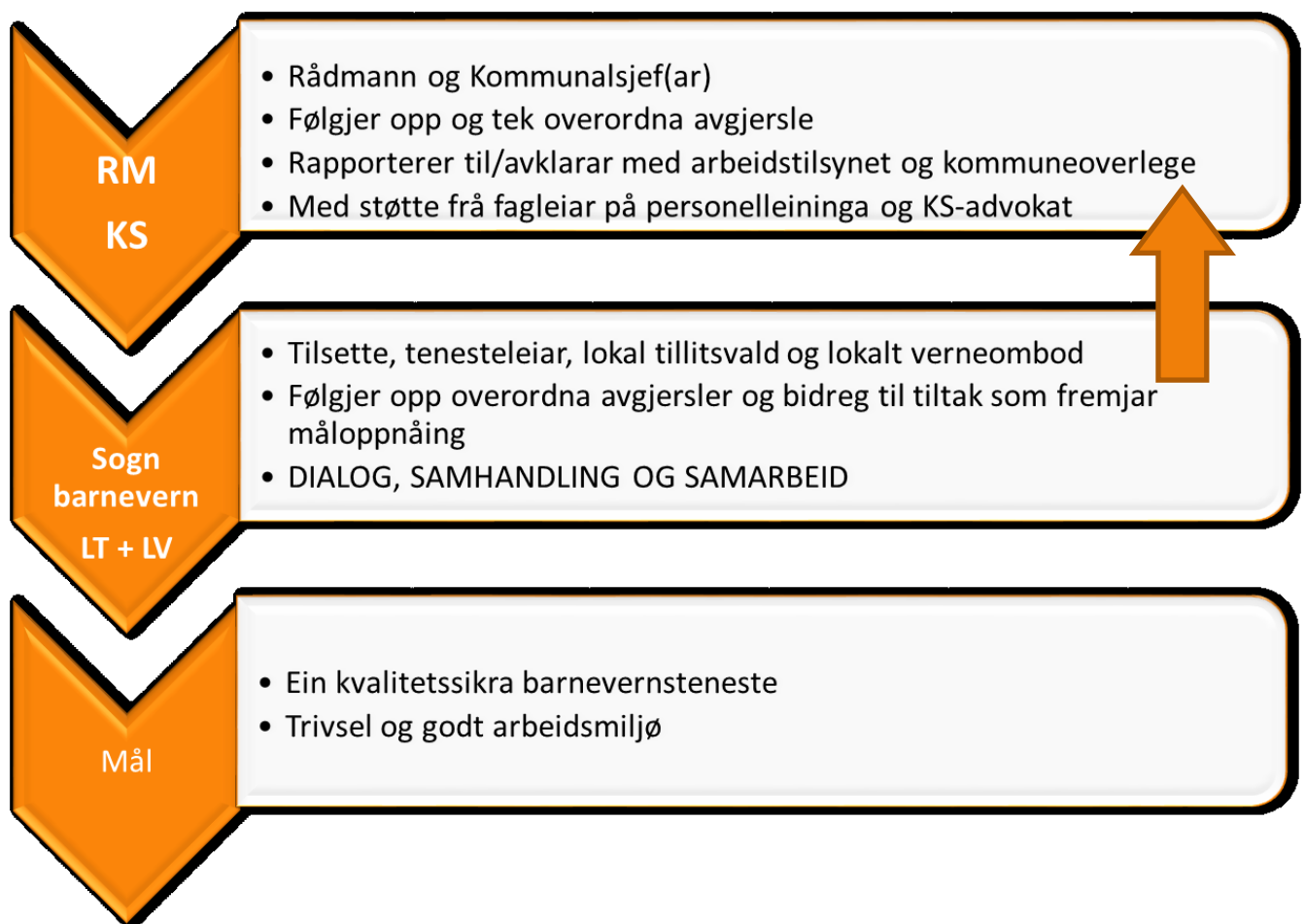
- Rådmann og rådmannsgruppa (rådmann og kommunalsjefar)
- Tilsette i Sogn barnevern med lokal tillitsvald og lokalt verneombod
- Arbeidstilsynet (som rådgjevande og kontrollerande instans)
- Kommuneoverlege

Metodikk:

- Gjennom ei relasjons- og intensjonsbasert leiarmetodikk søkar vi å skape gode og trygge relasjonar mellom tilsette, samt sikre ein forsvarleg og god barnevernsteneste gjennom balansert bruk av arbeidsgjevar sin styringsrett.
- Den relasjons- og intensjonsbaserte leiarmetoden er praktisert ved at kommuneleiinga, saman med fagleiar på personelleiinga, systematisk deltek i kontormøta som Sogn barnevern har kvar annan onsdag. Vidare er metodikken utøvd gjennom at kommuneleiinga gjer tilbod om, og har gjennomført, individuelle samtalar med tilsette i Sogn barnevern.
- Kommuneleiinga, v/kommunalsjef Marit Hagevik, har til ein kvar tid stilt seg tilgjengeleg for alle tilsette som ønskjer ein samtale og/eller vil kome med innspel.

- Metodikken skal sikre:
 - Juridisk forankring og juridisk forståing
 - Rolleavklaring og rolleforståing
 - Systemforståing
 - Ein inkluderande profil frå alle tilsette
 - Fagfokus
 - Oppgåveforståing
 - Funksjonell og kvalitetssikra oppgåvefordeling og fagforedling
 - Trygge myndiggjorte medarbeidarar med høg grad av autonomi
 - Ei framtidsretta, oppdatert og innovativ teneste
 - Ei teneste å genuint høyre til i – ei teneste å vera stolt av!

Følgjande utøvande modell vert nytta:



Vi har, og vil og framover, nytta KS-advokat i arbeidsrettslege problemstillingar som gjeld tilsette i Sogn barnevern.

I tillegg til tilnærming omtala ovanfor har Sogndal kommune avsett økonomiske ressursar til rekruttering av nytt personell i Sogn barnevern. Eininga har ein grunnbemanning på i alt 13 årsverk. Vi har no tilsett ny og sær kompetent tenesteleiar for Sogn barnevern, noko som gjev tilgjengeleg leiarskap og høgare grad av fagleg kvalitetssikring og

utviklingsarbeid. Vidare har vi fasttilsett 6 nye personar med relevant formal- og realkompetanse i 6 heile årsverk som sakshandsamarar. Vi har og tilsett ein sakshandsamar mellombels i 100 % vikariat fram til februar 2017. Samla er bemanninga auka med 5,4 årsverk til 18,4 årsverk fagtilsette, noko som bidreg til auka kapasitet og kvalitetssikra tenesteutøving.

Basert på gode attendemeldingar frå fleire tilsette, både nye og «eldre» - samt frå interne samarbeidspartnarar, ser Sogndal kommune at omtalte tiltak har hatt positiv effekt på arbeidsmiljøet.

Vi har framleis eit for høgt sjukefråver i Sogn barnevern. Vi føl opp alle sjukmelde individuelt i tråd med IA-avtalen, dette og i samråd/samarbeid med fastleger og NAV.

Rådmann inviterte nyleg alle tilsette og vernetenesta til eit orienteringsmøte i samband med tilsetting av tenesteleiar og sakshandsamarar i Sogn barnevern. I dette møtet peika rådmann på at forventninga til tenesta er at den er:

Ei open, tilgjengeleg og fagleg kompetent teneste som tek i vare alle borna som treng Sogn barnevern, dette i eit godt samarbeid med borna sine familiar.

Ei teneste som samarbeide godt både med eksterne og interne samarbeidspartnarar. I dette ligg samarbeid med skule, barnehage, PPT, helsestasjon, ungdomsavdelinga, legetenesta, BUP og andre som barnevernet naturleg har kontakt med.

Ei teneste som tek i vare alle myndekrava til tenesta.

Vi viser elles til tidlegare korrespondanse i, og dialog om, saka og ber dykk ta kontakt om ytterlegare informasjon er ønskjeleg. Vi vil også framover halde Arbeidstilsynet jamnleg orientert, og Arbeidstilsynet vil til ein kvar tid vera velkomen til Sogndal for å få grundigare orientering om arbeidet i høve arbeidsmiljøet i Sogn barnevern.

Med helsing

Jostein Aanestad
rådmann

Marit Hagevik
Kommunalsjef

Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift