

# Vurdering av avviksmeldinger

Fitjar kommune

5. mai 2023



Advokatfirmaet Thommessen AS

## INNHOLD

1	INNLEDNING .....	4
1.1	Oppdraget .....	4
1.2	Thommessens mandat .....	4
1.3	Oppsummering av våre funn og konklusjoner .....	5
1.4	Våre anbefalinger .....	6
2	RELEVANTE RETTSREGLER .....	7
2.1	Arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø .....	7
2.1.1	Generelle krav til arbeidsmiljøet.....	7
2.1.2	Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet .....	7
2.1.3	Særlig om forbudet mot trakassering og annen utilbørlig opptreden .....	8
2.1.4	Arbeidsgivers styringsrett og ansattes innordningsplikt .....	8
2.2	Arbeidsmiljølovens varslingsregler.....	9
3	GJENNOMGANG OG VURDERING AV FORHOLDENE SOM ER ADDRESSERT I AVVIKSMELDINGENE OG PÅSTANDENE RETTET MOT KOMMUNEDIREKTØREN .....	12
3.1	Innledning.....	12
3.2	.....	12
3.2.1	Innledning.....	12
3.2.2	Bakgrunn og påstand.....	12
3.2.3	Forklaringer fra de involverte .....	13
3.2.4	Thommessens vurdering.....	13
3.3	.....	14
3.3.1	Bakgrunn og påstand.....	14
3.3.2	Forklaringer fra de involverte .....	14
3.3.3	Thommessens vurdering.....	15
3.4	.....	15
3.4.1	Bakgrunn og påstand.....	15
3.4.2	Forklaringer fra de involverte .....	15
3.4.3	Thommessens vurdering.....	16
3.5	.....	16
3.5.1	Bakgrunn og påstander .....	16
3.5.2	Forklaringer fra de involverte .....	16
3.5.3	Thommessens vurdering.....	17
3.6	.....	18
3.6.1	Bakgrunn og påstander .....	18
3.6.2	Forklaringer fra de involverte .....	18
3.6.3	Thommessens vurdering.....	18
3.7	.....	19
3.7.1	Bakgrunn og påstander .....	19
3.7.2	Forklaringer fra de involverte .....	19
3.7.3	Thommessens vurdering.....	19
3.8	.....	20
3.8.1	Bakgrunn og påstand.....	20

3.8.2	Forklaringer fra de involverte .....	20
3.8.3	Thommessens vurdering.....	21
3.9	.....	21
3.9.1	Bakgrunn og påstander .....	21
3.9.2	Forklaringer fra de involverte .....	21
3.9.3	Thommessens vurdering.....	22
3.10	.....	23
3.10.1	Bakgrunn og påstander .....	23
3.10.2	Forklaringer fra de involverte .....	23
3.10.3	Thommessens vurdering.....	24
3.11	.....	24
3.11.1	Bakgrunn og påstander .....	24
3.11.2	Forklaringer fra de involverte .....	25
3.11.3	Thommessens vurdering.....	26
3.12	Samlet vurdering av forholdene som er adressert i Avviksmeldingene og påstandene rettet mot Kommunedirektøren.....	26

## 1 INNLEDNING

### 1.1 Oppdraget

Advokatfirmaet Thommessen AS ( **Thommessen** ) er engasjert av Fitjar kommune ( **Kommunen** ) v/formannskapet for å bistå i undersøkelsen av avviksmeldinger inngitt til Kommunen i perioden 17. til 23. februar 2023 ( **Avviksmeldingene** ). Avviksmeldingene er sendt av følgende nåværende og tidligere ansatte ved Stord og Fitjar landbruks- og miljøkontor ( **SFLMK** ):

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

i fellesskap omtalt som **Avsenderne** . Avviksmeldingene inneholder påstander om at kommunedirektør Gjermund Hagesæters ( **Hagesæter** eller **Kommunedirektøren** ) lederstil og opptreden skaper et uforsvarlig arbeidsmiljø for Avsenderne og øvrige ansatte ved SFLMK og i Kommunen.

Thommessen har undersøkt saken på vegne av Kommunen som Kommunens advokat. Thommessens undersøkelser ble avsluttet 28. april 2023. Innholdet i og omfanget av undersøkelsene er vurdert og bestemt av Thommessen, basert på hva vi anså nødvendig og hensiktsmessig i lys av sakens karakter og problemstillinger.

Thommessens mandat er inntatt i punkt 1.2 under. I punkt 2 redegjøres det for de rettslige normene som gjør seg gjeldende i saken. Thommessens faktiske og rettslige vurderinger av de fremsatte påstandene er inntatt i punkt 3.

Anbefalingene våre med henblikk på veien videre er inntatt i punkt 1.4.

### 1.2 Thommessens mandat

Thommessens mandat ble fremlagt i formannskapsmøtet den 3. april 2023, med følgende hovedinnhold:

*"Thommessen er ikke engasjert som ekstern gransker. Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger vil derfor bli fulgt i den grad Thommessen finner det hensiktsmessig. Ettersom de fremsatte avviksmeldingene etter sitt innhold kan måtte anses som varsler etter arbeidsmiljøloven kapittel 2A, skal Thommessen uansett sørge for nødvendig og hensiktsmessig saksbehandling gjennom hele sin bistand, herunder at alle involvertes rettigheter er ivaretatt i tråd med gjeldende regler, Kommunens egne varslingsrutiner og best practice for øvrig.*

*Vårt mandat er alene knyttet til sakens arbeidsrettslige sider, og innebærer:*

1. *Undersøke og kartlegge bakgrunnen for avviksmeldingene og deres innhold.*
2. *Vurdere om det foreligger "kritikkverdige forhold" etter arbeidsmiljøloven § 2A-1 og eventuelle andre brudd på arbeidsmiljølovens regler, herunder krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ved SFLMK.*

3. *Vurdere og anbefale egnede tiltak for å følge opp eventuelle avvik som avdekkes på en god og hensiktsmessig måte."*

### 1.3 Oppsummering av våre funn og konklusjoner

Det er en kjent utfordring at verbal og non-verbal kommunikasjon kan være ment på en måte av avsender, men oppfattes og tolkes på en annen måte av mottaker. Videre kan en som observerer kommunikasjonen fra sidelinjen, eller får den referert, igjen tolke innholdet på sin måte. Det er også en kjent utfordring at større eller mindre, og gjerne mer subtile, enkeltepisoder over tid og i sum kan påvirke den samlede opplevelsen av kommunikasjonen.

Videre kan det erfaringsmessig oppstå kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer når det kommer inn nye ledere i etablerte organisasjoner, hvor organisasjonen har sin festnede kultur, sine rutiner og sin måte å kommunisere på, og hvor den nye ledere bringer inn noe nytt. Den nye lederen kan ha en annen kommunikasjonsstil enn den tidligere lederen, for eksempel ved å være mer direkte og kritisk i sin tilnærming. Den nye lederen kan også bringe meg seg en ny strategi eller visjon for virksomheten, som kan føre til at de ansatte må tilpasse seg nye mål eller oppgaver, eller utføre kjente oppgaver på en annerledes måte. Arbeidstakere har på sin side i kraft av ansettelsesforholdet en lojalitetsplikt og en innordnings-/lydighetsplikt, og derigjennom en plikt til å innordne seg leders saklige beslutninger. Disse elementene kan skape ulike spenninger. I slike situasjoner har arbeidsgiver og leder et særlig og overordnet ansvar for å være oppmerksom på de risikoer som foreligger og treffe nødvendige forhåndsregler og tiltak for å forebygge risiko for konflikt. Innfasingen av en ny leder kan kreve større grad av kommunikasjon i samarbeidet, og da særlig kommunikasjon knyttet til gjensidig avklaring av forventninger, ønsker og målsetninger, for å sikre at alle er på samme side. Det er derfor viktig at både den nye lederen og de ansatte arbeider aktivt med å kommunisere tydelig og transparent sammen, for derigjennom å bygge gjensidig tillit og et godt grunnlag for videre samarbeid.

Samtidig er det slik at det er rom for å gjøre feil, også for arbeidsgiver og ledere, uten at det medfører et rettslig ansvar. Det kan rettes kritikk mot handlinger eller unnlater, herunder suboptimal kommunikasjon, uten at det innebærer et lovbrudd og/eller et rettslig ansvar. Arbeidsmiljøloven ( **aml** ) oppstiller nemlig visse vilkår og terskler som må være oppfylt før man kan si at det foreligger brudd på ansattes rettigheter, herunder kravene til et forsvarlig arbeidsmiljø.

Med basis i de undersøkelsene vi har foretatt er det på denne bakgrunn våre vurderinger at:

- Det er ikke faktisk eller rettslig grunnlag for å konkludere med at forhold det er meldt ifra om i Avviksmeldingene, isolert eller samlet, utgjør *kritikkverdige forhold i virksomheten*", slik dette begrepet er å forstå etter aml § 2 A-1.
- Det er ikke faktisk eller rettslig grunnlag for å konkludere med at forhold det er meldt ifra om i Avviksmeldingene, isolert eller samlet, utgjør andre brudd på arbeidsmiljølovens regler, herunder forbudet mot trakassering og utilbørlig opptreden eller kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ved SFLMK.

Våre vurderinger har basert seg på det grunnlaget som har fremkommet gjennom undersøkelsene, hvor det er lagt til grunn en såkalt uskyldspresumpsjon. Det innebærer at Thommessen har lagt til grunn at det ikke er begått rettslige feil med mindre noe annet må anses sannsynliggjort.

Videre er det viktig å understreke at Thommessens konklusjoner ikke kan anses som en dom i saken. Våre konklusjoner er utelukkende et uttrykk for Thommessens egne vurderinger.

Endelig presiseres det at selv om vi ikke har funnet faktisk eller rettslig grunnlag for påstandene om *kritikkverdige forhold i virksomheten*, skal terskelen for å melde ifra eller varsle være lav, og det er ikke nødvendig at den som melder ifra eller varsler har rett i kritikken for at det skal anses forsvarlig å fremsette den. Arbeidstakere har en lovfestet rett til å varsle, og et lovfestet krav på å blir beskyttet mot gjengjeldelse, jf. aml §§ 2 A-1 og 2 A-4.

Arbeidsgiver har på sin side en lovfestet aktivitetsplikt, ikke bare til å tilstrekkelig undersøke varselet, men også til særlig å påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø også etter at et varsel er sendt, jf. aml § 2 A-3.

#### **1.4 Våre anbefalinger**

Selv om de forholdene som er trukket frem i Avviksmeldingene etter vårt syn ikke kan anses som *kritikkverdige forhold* slik dette begrepet er å forstå etter aml § 2 A-1, er det likevel viktig å ta ansattes bekymringer og tilbakemeldinger på alvor. Gjennom de samtalene vi har hatt med involverte personer har vi merket oss enkelte forhold som Kommunen kan vurdere å arbeide særlig med fremover.

Våre anbefalinger er på denne bakgrunn at Kommunen vurderer å:

- Arrangere fellessamtale(r) for oppklaring og forsoning mellom Kommunedirektøren og ansatte ved SFLMK med et fremtidsrettet fokus og henblikk på å etablere et grunnlag for et godt og konstruktivt videre samarbeid. Vi anbefaler at verneombud, bedriftshelsetjeneste eller likende bistår deltakerne i samtalen(e).
- Avklare og definere arbeidsoppgaver og ansvarsområder for stillingen som etatsjef for samfunnsutvikling og drift, og avklare rollefordelingen og underordningsforholdet mellom SFLMK og den nye etatsjefstillingen.
- Arrangere samtaler mellom SFLMK og etatsjef for samfunnsutvikling og drift med henblikk på oppklaring og avklaring av fordeling av arbeidsoppgaver, ansvarsområder, rapportering mv. for å skape forutberegnelighet og legge til rette for et godt videre samarbeid.
- Etablere varslingsrutiner i tråd med aml § 2 A-6 som også omhandler tilfeller hvor et avvik eller et varsel er rettet mot kommunedirektøren, og hensiktsmessig håndtering i lys av habilitet og rapporteringslinjer. Vi forstår at et arbeid om å utarbeide slike varslingsrutiner pågår og er i en avsluttende fase.

Foruten ovennevnte anbefalinger må også Avsenderne og omvarslede Kommunedirektør følges opp og ivaretas på en god måte fremover, i tråd med de forpliktelsene arbeidsgiver har i aml § 2 A-3, som nevnt.

## 2 RELEVANTE RETTSREGLER

### 2.1 Arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

#### 2.1.1 Generelle krav til arbeidsmiljøet

Et hovedformål med reglene i arbeidsmiljøloven er å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger ved arbeidet, jf. aml § 1-1 bokstav a). Kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er nærmere nedfelt i bestemmelsen i aml § 4-1, som i første ledd fastsetter at:

*"Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet."*

Kravet til "fullt forsvarlig arbeidsmiljø" gir uttrykk for en minimumsstandard som gjelder alle sider ved arbeidsmiljøet i virksomheten.<sup>1</sup> Kravet til det psykososiale arbeidsmiljøet er presisert i aml § 4-3, og nærmere omtalt nedenfor.

Kravene som stilles til arbeidsmiljøet i arbeidsmiljølovens kapittel 4 gjelder "virksomheten", jf. aml § 4-1. Virksomhetsbegrepet er ikke definert i arbeidsmiljøloven, men blir normalt vurdert som sammenfallende med det som er arbeidsgivers rettssubjekt, i dette tilfellet Kommunen.

#### 2.1.2 Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

Arbeidsgiver har etter aml § 4-3 en plikt til å sikre et *forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø*.<sup>2</sup> Begrepet refererer til de mellommenneskelige forhold på arbeidsplassen, og aml § 4-3 retter seg mot arbeidsmiljøkrav av sosial og psykososial art, som for eksempel trakassering, mobbing, sosial isolasjon og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Aml § 4-3 gir uttrykk for hvilke krav som kan stilles til det psykososiale arbeidsmiljøet, og slår blant annet fast at arbeidet "skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas", at arbeidstaker ikke skal utsettes for "trakassering eller annen utilbørlig opptreden", og at arbeidstaker "så langt det er mulig" skal "beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre".

Hva som kreves for å tilfredsstillere kravet til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø kan ikke besvares på generelt grunnlag, og eventuelle tiltak for å sikre et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Etter omstendighetene kan det for eksempel være nødvendig å iverksette opplæringstiltak eller organisatoriske tiltak for å sikre et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø.<sup>3</sup>

Arbeidsgiver har videre en plikt til å sørge for at arbeidet er organisert på en måte som ikke skaper fysiske eller psykiske belastninger for arbeidstakerne, og at virksomheten er i stand til å håndtere interne konflikter – helst på et så tidlig tidspunkt som mulig. Plikten omfatter både konflikter mellom overordnede og underordnede, og mellom arbeidstakere på samme stillingsnivå.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) side 103 (Kap. XIII)

<sup>2</sup> Kravet til arbeidsgiver om et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø følger hovedsakelig av aml § 4-3, men bestemmelsen må ses i sammenheng med blant annet aml §§ 4-1 (generelle krav til arbeidsmiljøet) og 4-2 (krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling).

<sup>3</sup> Ot.prp.nr.49 (2004-2005) side 307.

<sup>4</sup> Ot.prp.nr 50 (1993-1994) side 59-60.

### 2.1.3 Særlig om forbudet mot trakassering og annen utilbørlig opptreden

Etter aml § 4-3 tredje ledd skal arbeidstaker "*ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden*". Dette innebærer at arbeidsgiver har ansvar for og plikt til å legge forholdene på arbeidsplassen til rette for at arbeidstakerne ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden hverken fra andre arbeidstakere, ledelsen, arbeidsgiver eller andre. Det samme er slått fast i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd, hvor det heter at *[a]rbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner (...) skal innenfor sitt ansvarsområde forebygge og søke å hindre trakassering*". Plikten gjelder alle former for trakassering og utilbørlig opptreden, slik de kommer til uttrykk i ulike miljøer og til ulike tider.<sup>5</sup>

Arbeidsmiljøloven har ingen egen definisjon av trakasseringsbegrepet, men likestillings- og diskrimineringsloven § 13 andre ledd definerer trakassering som "*handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende*". Thommessen legger til grunn at trakasseringsbegrepet i de to lovene langt på vei er sammenfallende.<sup>6</sup>

Hvorvidt det har funnet sted trakassering beror på en helhetsvurdering med utgangspunkt i den subjektive opplevelsen til den som mener seg utsatt for trakassering, som må suppleres av en mer objektiv vurdering av atferdens alvorlighetsgrad.<sup>7</sup> Trakasseringsbegrepet forutsetter en viss objektiv alvorlighetsgrad, og omfatter i første rekke "*gjentakende, vedvarende eller grove handlinger eller ytringer*". Enkeltstående tilfeller av uønsket atferd kan også være trakasserende, men i slike tilfeller kreves en mer kvalifisert grad av alvorlighet.<sup>8</sup>

Aml § 4-3 tredje ledd rammer også "*annen utilbørlig opptreden*". Ved lovarbeidet ble det ikke ansett hensiktsmessig med en egen definisjon av trakasseringsbegrepet fordi en slik definisjon "*vil [...] uansett ikke avgjøre bestemmelsens rekkevidde og vil etter departementets oppfatning ha begrenset informasjonsverdi*".<sup>9</sup> Uttalelsen viser at rekkevidden av aml § 4-3 tredje ledd er videre enn det som faller inn under trakasseringsbegrepet. Hva som utgjør "*utilbørlig opptreden*" er ikke klart definert og må vurderes konkret. Thommessen legger til grunn at "*utilbørlig opptreden*" blant annet kan omfatte opptreden som faller inn under definisjonen av trakassering inntatt ovenfor, men som objektivt sett ikke er alvorlig nok til å utgjøre trakassering. Thommessen legger videre til grunn at opptreden i strid med de forventninger til atferd som for øvrig kan utledes av aml § 4-3 etter forholdene kan være "*utilbørlig opptreden*".

### 2.1.4 Arbeidsgivers styringsrett og ansattes innordningsplikt

Reglene om arbeidsgivers styringsrett er ulovfestede og utviklet gjennom høyesterettspraksis og juridisk teori. Styringsretten handler kort fortalt om arbeidsgivers kompetanse til å treffe beslutninger om virksomheten og ansettelsesforholdet, herunder adgangen til å lede, fordele og kontrollere arbeidet i virksomheten.

<sup>5</sup> Ot.prp.nr 50 (1993-1994) side 230.

<sup>6</sup> Trakasseringsbegrepene i aml § 4-3 tredje ledd og aml § 13-1 andre ledd er sammenfallende, jf. Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) side 325. Det vises til Arbeidslivslovutvalgets redegjørelse for definisjonen av trakassering i relasjon til sistnevnte bestemmelse i NOU 2003:2 side 43 (pkt. 11.4.4). Arbeidslivslovutvalgets definisjon bygger på Rådsdirektiv 2000/78/EF (rammedirektivet) artikkel 2 nr. 3, som også inngår i grunnlaget for trakasseringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 13, jf. Prop.81 L (2016-2017) side 181. Det vises også til Ot.prp.nr.35 (2004-2005) side 37-38 (pkt. 7.6.2.2).

<sup>7</sup> Prop.81 L (2016-2017) side 177-178 (pkt. 18.2.1.1).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ot.prp.nr.49 (2004-2005) side 100 (pkt. 7 3.5).



Styringsretten begrenses i første rekke av bestemmelser i lov, arbeidsavtale, tariffavtale, eventuelle sedvaner, og et krav til saklig grunn for den styringsrettbeslutning som treffes. I Seinvakt-dommen<sup>10</sup> uttalte Høyesterett at:

*"Dersom arbeidsgiver ikke har gitt særskilt avkall på styringsretten, må arbeidsgiver i kraft av styringsretten innenfor de rammer som følger av lovgivning og tariffavtaler kunne endre avtalebestemmelser som ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet".*

Det er videre på det rene at det ikke stilles krav til, og heller ikke kan forventes, at arbeidsgivere utøver sin styringsrett feilfritt og på den best tenkelige måte. Det er rom for å gjøre feil uten at det vil innebære brudd på rettsregler eller medfører rettslig ansvar. Om og hvordan arbeidsgiver velger å benytte den kompetansen som styringsretten gir, er opp til arbeidsgiver å bestemme så lenge det som besluttes ligger innenfor styringsrettens grenser. Dette hører inn under arbeidsgivers frie skjønn. Domstolene vil derfor ikke prøve om arbeidsgivers styringsbeslutninger er hensiktsmessige i den konkrete virksomheten. Det domstolene prøver, er om styringsretten er misbrukt ved at arbeidsgiver har tatt i betraktning utenforliggende hensyn, eller at skjønnsutøvelsen fremstår som vilkårlig eller uforsvarlig.

Arbeidstakere har en plikt til innrette seg etter arbeidsgivers lovlige styringsrettsbeslutninger i kraft av lojalitets- og innordningsplikten som følger indirekte av arbeidsavtalen. Dersom arbeidstakere mener arbeidsgiver har truffet en ulovlig styringsbeslutning, er det sikker rett at den ansatte i utgangspunktet likevel har en resignasjonsplikt. En nektelse av å etterkomme et pålegg kan i seg selv medføre arbeidsrettslige konsekvenser. Resignasjon innebærer likevel ingen aksept, og arbeidstakere kan derfor samtidig med at beslutninger etterkommes gi beskjed om at beslutningen vil bli prøvet rettslig. Den ansatte må imidlertid gå via domstolsapparatet.

## **2.2 Arbeidsmiljølovens varslingsregler**

Det følger av aml § 2 A-1, første ledd at:

*"Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet".*

Bestemmelsens annet og tredje ledd utdyper hva som menes med kritikkverdige forhold :

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

- a. fare for liv eller helse*
- b. fare for klima eller miljø*
- c. korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d. myndighetsmisbruk*

---

<sup>10</sup> Rt 2009 side 1465.

- e. uforsvarlig arbeidsmiljø
- f. brudd på personopplysningsikkerheten.

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

Varslingsreglene må sees i sammenheng med andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven, herunder formålparagrafen i aml § 1-1, som blant annet fremhever at lovens formål er:

*"å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger".*

Av forarbeidene til arbeidsmiljøloven<sup>11</sup> (den tidligere bestemmelsen i § 2-4, som er videreført i § 2 A-1) fremgår det at:

*"Begrepet kritikkverdige forhold gjelder for det første opplysninger om kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold og mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme gjelder brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. Her bør det imidlertid være tale om rutiner som er tydelig uttalte og som er nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse. I tillegg omfattes alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes dermed ikke av bestemmelsen".*

Av forarbeidene, op.cit. side 37, fremgår det også at:

*"Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet".*

I Fougner m.fl., Arbeidsmiljøloven kommentarutgave (2013), side 116 heter det:

*"Forarbeidene viser at vilkåret om "kritikkverdige forhold" skal tolkes vidt. Det omfatter for det første forhold som er lovstridige. Dette kan gjelde overtredelse av straffeloven (korrupsjon, bedrageri, utroskap (straffeloven kapittel 26)), men også overtredelser av straffesanksjonerte bestemmelser i spesiallovgivningen, for eksempel brudd på forurensningsloven, utlendingsloven og HMS-regelverket. Også brudd på virksomhetens privatrettslige forpliktelser må omfattes, uavhengig av om det er brudd på individuelle avtaler (arbeidsavtaler og andre avtaler) eller tariffavtaler. Kritikkverdige forhold omfatter også "brudd med virksomhetens etiske retningslinjer" og "alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet". (...).*

---

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), side 51 flg.

*Brudd på de generelle krav som er oppstilt i arbeidsreglementet må også regnes som kritikkverdige forhold".*

I Stueland/Johansen, Arbeidsmiljøloven Kommentarer og praksis (2015) på side 119 heter det:

*"En leders kritikkverdige oppførsel vil ikke nødvendigvis gi tilstrekkelig grunnlag for varsling. Det må for eksempel trekkes en grense mot interne eller personlige forhold som er av liten allmeninteresse. Dette vil normalt være tilfellet for interne personalkonflikter, se Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) side 52, første spalte."*

I Prop.74 L (2018-2019) er det i kapittel 8.4.3 nevnt at:

*"Eksempler på forhold som arbeidstaker kan ytre seg kritisk om, men som ikke vil regnes som varsling i arbeidsmiljølovens forstand, vil kunne være ulike forhold knyttet til gjennomføring av arbeidsavtalen mellom partene, misnøye med lønn, arbeidsmengde og fordeling av arbeidsoppgaver, dårlig personkjemi, alminnelige samhandlingsutfordringer, personkonflikter mv. I den grad slike forhold også representerer brudd med lov, virksomhetens skriftlige etiske retningslinjer eller alminnelige etiske standarder, vil de likevel omfattes av varslingsreglene, jf. andre ledd."*

Med eksemplifiseringen "uforsvarlig arbeidsmiljø" siktes det til det generelle kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i aml kapittel 4, som blant annet omfatter ovennevnte aml § 4-1 om generelle krav til arbeidsmiljøet og aml § 4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet.<sup>12</sup> Dette innebærer at for eksempel trakassering og annen utilbørlig opptreden vil kunne anses som kritikkverdige forhold i arbeidsmiljølovens forstand.

Begrepet kritikkverdige forhold kan dermed oppsummeres slik:

- Kritikkverdige forhold skal forstås vidt.
- Kjernen i begrepet er overtredelser av regler som ut fra et demokratiperspektiv er samfunnsviktige, slik som kriminelle forhold (korrupsjon, bedrageri, utroskap, mv).
- Også brudd på virksomhetens etiske retningslinjer og etiske standarder som har bred samfunnsmessig tilslutning omfattes, i tillegg til brudd på kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i aml kapittel 4.
- Det må normalt kreves at forholdene har en viss allmenn interesse. Det avgrenses normalt mot forhold som gjelder faglig uenighet, arbeidsgivers saklige (og lovlige) utøvelse av styringsrett og virksomhetsledelse, interne personalsaker, samarbeidsproblemer, o.l. Det presiseres likevel at også slike forhold etter omstendighetene kan karakteriseres som kritikkverdige forhold dersom disse utvikler seg slik at de f.eks. medfører krenkelser av det psykososiale arbeidsmiljøet i brudd med for eksempel aml §§ 4-1 og/eller 4-3 som nevnt over.

---

<sup>12</sup> Prop.74 L (2018-2019) side 27-28.

### **3 GJENNOMGANG OG VURDERING AV FORHOLDENE SOM ER ADDRESSERT I AVVIKSMELDINGENE OG PÅSTANDENE RETTET MOT KOMMUNEDIREKTØREN**

#### **3.1 Innledning**

I den videre fremstillingen i dette punkt 3 gjennomgår vi konkrete forhold fra Avviksmeldingene slik disse er omtalt i Avviksmeldingene og slik de er supplert i de etterfølgende samtalene. I vurderingen av hvilket faktum som må anses sannsynliggjort har vi lagt til grunn prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Ingen av de konkrete enkelttilfellene som er omtalt i Avviksmeldingene er etter vår vurdering av en slik karakter at man må legge til grunn et strengere beviskrav.

Undersøkelsene våre er tilpasset det nivå vi har vurdert som nødvendig og forsvarlig i lys av saken og nåværende situasjon ved SFLMK. Vi har ikke innarbeidet enhver detalj om ethvert faktisk forhold som fremkom under samtalene, men konsentrert oss om de forhold vi vurderer som relevante for å kunne gi en forsvarlig og hensiktsmessig vurdering av Avviksmeldingene. Av denne grunn kan enkelte av de involverte være uenig i våre vurderinger, eller mene at vi har oppfattet enkeltepisodes feil. Vi mener likevel at vårt overordnede bilde av saken står seg og at helhetsvurderingene vi har foretatt ikke blir svekket av den grunn.

Vi understreker også at det selvsagt kan være mange ansatte i Kommunen som har et annet syn på Kommunedirektørens kommunikasjonsform og opptreden enn det som beskrives i Avviksmeldingene, og som kunne gitt en helt annen og positivt beskrivelse av ham. Vårt mandat er likevel å undersøke de konkrete påstandene i Avviksmeldingene, og i så måte er det ikke relevant eller hensiktsmessig for oss å foreta en større og bredere kartlegging av øvrige ansattes oppfatning.

I våre vurderinger og konklusjoner under vil vi benytte arbeidsmiljølovens regler som samlebegrep for de relevante rettsreglene de konkrete episodene vurderes opp mot.

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

■ [Redacted section header]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

■ [Redacted section header]

■ [Redacted section header]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

■ [Redacted section header]

[Redacted text block]



[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

■ [Redacted]

■ [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

■ [Redacted]

[Redacted]

■ [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

■ [Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

### **3.12 Samlet vurdering av forholdene som er adressert i Avviksmeldingene og påstandene rettet mot Kommunedirektøren**

Som redegjort for i punktene over, er det flere episoder fra høsten 2022 som bærer preg av at kommunikasjonen mellom Kommunedirektøren og ansatte i SFLMK har sviktet. Kommunedirektøren har som overordnet et særlig ansvar i så henseende, og som vi har konkludert med over har han også i flere enkelttilfeller kommunisert på en måte som har vært uheldig – noe han også dels har erkjent for enkelte av episodene.

Det er likevel vår vurdering at det ikke foreligger forhold ved Kommunedirektørens opptreden, kommunikasjonsform og lederstil i de episodene som er rapportert som er så alvorlig eller klanderverdig at det innebærer brudd på arbeidsmiljølovens regler. I dette ligger det at Kommunedirektørens opptreden, kommunikasjonsform og lederstil heller ikke etter en samlet vurdering kan sies å utgjøre brudd på arbeidsmiljølovens regler.

Selv om Kommunedirektørens opptreden etter vår vurdering ikke innebærer brudd på arbeidsmiljølovens regler, har Kommunedirektøren som leder likevel et særlig ansvar for å forebygge og oppklare eventuelle kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer, og håndtere uoverensstemmelser med og kritiske tilbakemeldinger fra underordnede på en fattet og profesjonell måte, også i stressende situasjoner. I dette ligger det blant annet at Kommunedirektørens kritikk til enkeltmedarbeidere må meddeles til vedkommende på en konstruktiv måte og ikke i påhør av andre.

Kommunedirektøren har forklart at han bruker humor som verktøy, og at han er kjent med at dette enkelte ganger kan misforstås og at han noen ganger kan bomme. Når Kommunedirektøren synes å være godt kjent med risikoen for misforståelser, har han etter vår vurdering en særlig oppfordring til å tenke gjennom, tilpasse og benytte en saklig og passende kommunikasjonsform, spesielt i møte med underordnede medarbeidere. Det er viktig å være oppmerksom på at kommunikasjon og humor kan oppfattes ulikt av avsender og mottaker, og at avsenderens budskap ikke alltid blir oppfattet likt av mottakeren. Vi finner likevel grunn til å presisere at humor på arbeidsplassen i seg selv, og da humor uttrykt på en måte som ikke er egnet for misforståelser, selvsagt ikke bryter med arbeidslivets spilleregler. [REDACTED] er det etter vår oppfatning fortsatt behov for å Kommunen som Arbeidsgiver å gripe fatt i utfordringene i samarbeidet mellom Kommunedirektøren og SFLMK.

Vi viser til anbefalingene våre i punkt 1.4 over.

\* \* \*