

Rapport
Vestre Toten kommune,
Kontrollutvalget
Oslo, 14. februar 2022

Oversendelsesbrev

Til: Kontrollutvalget i Vestre Toten kommune

Fra: EY

Rapport for undersøkelser utført for kontrollutvalget i Vestre Toten kommune

Det vises til engasjementsavtale mellom kontrollutvalget i Vestre Toten kommune og Ernst & Young AS datert 13. oktober 2021. Vedlagt følger rapport med resultatet av våre utførte undersøkelser.

Vi takker for tilliten ved tildelingen av oppdraget.

Med vennlig hilsen



Frode S. Krabbesund

Partner/oppdragsansvarlig

Ernst & Young AS

Innholdsfortegnelse

1	Oppsummering og vurdering	4
1.1	Innledning	4
1.2	Kort om undersøkelsen	4
1.3	Kommuneledelsens oppfølging	4
1.4	Ytringskultur	5
1.5	Varsling	6
2	Utførte undersøkelser, metode og avgrensninger	8
2.1	Innledning og mandat	8
2.2	Elektronisk spørreundersøkelse	8
2.3	Intervjuer	8
2.4	Dokumentasjon	9
2.5	Forbehold og avgrensninger	9
2.6	Kontradiksjon	9
3	Normative kriterier	10
3.1	Innledning	10
3.2	Arbeidsmiljøloven	10
3.3	Begrepsavklaring	13
3.4	Retningslinjer for varsling for Vestre Toten kommune	14
4	Våre undersøkelser	16
4.1	Innledning	16
4.2	Vestre Toten kommune	16
4.3	Bekymringsmelding/varsler	19
4.4	Ytringskultur	28
4.5	Varsling og avviksregistrering	32
4.6	Andre observasjoner	36
5	Anbefalinger	40
6	Vedleggshenvisning	41

1 Oppsummering og vurdering

1.1 Innledning

EY ble av kontrollutvalget i Vestre Toten kommune (VTK) den 13. oktober 2021 engasjert til å foreta en uavhengig faktumsundersøkelse vedrørende innkomne bekymringsmeldinger/varsler om mulige kritikkverdige forhold som skal ha funnet sted i kommunens hjemmetjenester.

Mandatet til EY, og som kommunestyret har gitt kontrollutvalget i oppdrag å undersøke, er følgende:

1. *Om kommuneledelsen fulgte opp meldingene fra ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på forsvarlig måte, og i tråd med arbeidsmiljølovens regler.*
2. *I hvilken grad det er tilrettelagt for en forsvarlig yringskultur blant ansatte i Vestre Toten kommune.*
3. *Om dagens retningslinjer for varsling er godt nok kjent i organisasjonen, og om retningslinjene ivaretar varsler mot toppledelsen på en tilfredsstillende måte.*

1.2 Kort om undersøkelsen

En elektronisk spørreundersøkelse ble tilgjengeliggjort for de ansatte i VTK og hvor det var mulig å gi opplysninger anonymt. EY mottok totalt 323 besvarelser som inneholdt konkrete opplysninger fra både navngitte og anonyme respondenter. 23 % svarte ikke-anonymt, 17 % svarte anonymt overfor VTK, men ikke overfor EY, og 60 % svarte helt anonymt.

Opplysningene ble gjennomgått og benyttet i forbindelse med påfølgende 29 intervjuer hvor det ble skrevet referater fra samtlige, og som ble sendt til de intervjuede for gjennomlesning med mulighet for å komme med eventuelle kommentarer.

Undersøkelsen har avstedkommet en stor mengde mottatt dokumentasjon som EY har analysert, systematisert og arkivert.

Nedenfor vil vi kort oppsummere våre funn og våre vurderinger.

1.3 Kommuneledelsens oppfølging

Det fremstår som at det er ulike oppfatninger om hvorvidt kommuneledelsen fulgte opp meldingene fra ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på en forsvarlig måte og i tråd med arbeidsmiljølovens regler. Flere av de ansatte har opplevd at få tiltak ble iverksatt fra ledelsen etter at bekymringsmeldingen ble gjort kjent høsten 2020 og utover vinteren 2021.

Ordfører og kommuneledelsen har alle forklart at etter deres oppfatning har de fulgt opp bekymringsmelding og varsler i 2020 og 2021 forsvarlig og i tråd med kommunens gjeldende rutiner. I perioden juni - august 2020, før bekymringsmeldingen innkom, utredet konsultentselskapet Agenda Kaupang helse- og omsorgstjenestene i kommunen med formål å fremskaffe beslutningsgrunnlag for utvikling og omstilling av helse- og omsorgstjenestene, inkludert hjemmetjenesten. Høsten 2020 ble det av kommuneledelsen iverksatt ytterligere tiltak for å bedre forholdene i hjemmetjenesten, herunder flere partssammensatte (HEIA-møter), bestilt en farmasirapport, samt at det ble utarbeidet en tiltaksplan i Hjemmetjenesten som skulle involvere de ansatte.

Kommuneledelsen har forklart at tiltaksplanen ble mangelfullt fulgt opp, samt at reell status på oppfølging av tiltaksplanen skal ha blitt underrapportert. Sistnevnte er bestridt av tidligere leder for hjemmetjenesten. De ansatte i hjemmetjenesten skal av tidligere leder ha fått i oppgave å iverksette

og følge opp tiltakene, men dette skal ikke ha blitt utført tilfredsstillende på grunn av manglende kapasitet hos de ansatte i hjemmetjenesten.

Det fremstår videre som om manglende registrering og oppfølging av avvik i kommunens kvalitetssikringssystem skyldes mangelfull opplæring og manglende lederoppfølging. Flere avvik som har omhandlet lignende forhold som fremkom i bekymringsmeldingen i september 2020, herunder avvik vedrørende feilhåndtering av medisiner, skal ha vært rapportert inn til ledelsen i hjemmetjenesten tilbake til 2018.

Det har også fremkommet opplysninger om at partssamarbeidet i helse- og omsorgstjenesten kan ha lidd under medlemmers manglende tillit til de tillitsvalgte og at dette kan ha bidratt til å hemme oppfølgingen av bekymringsmeldinger og varsler.

Det er ikke tvil om at kommuneledelsen har tatt bekymringsmeldingen og senere varsler på alvor og iverksatt ulike tiltak i tråd med kommunens rutiner. Konsulentselskapet Agenda Kaupang ble forut for bekymringsmeldingen engasjert til å fremskaffe et beslutningsgrunnlag for videre utvikling og omstilling av helse- og omsorgstjenestene og hvor sluttrapport forelå i november 2020 med anbefaling om ny organisering av hjemmetjenesten for å sikre et mindre lederspenn. Det ble også kort tid senere besluttet å gjennomføre et farmasitilsyn som avdekket svakheter i rutinene ved håndtering av medisiner i hjemmetjenesten. Sakene har også fra politisk hold blitt fulgt opp ved at det i desember 2020 ble avsatt midler til kartlegging av behov, økte stillingsprosjenter for ansatte i helse- og omsorgstjenestene, samt igangsettelse av prosjekter.

Utførte undersøkelser har sannsynliggjort at kommuneledelsen ikke fulgte tidligere leder i hjemmetjenesten tett nok opp og forvisset seg om at tiltaksplanen som ble avtalt høsten 2020 ble fulgt opp som planlagt.

Det fremstår også som om sammenslåingen av de to hjemmetjenestedistriktene i 2018 kan ha bidratt til uro og ulike utfordringer, blant annet ved nye turnusordninger, mangelfullt lederskap og uklare rutiner. Sistnevnte kan ha påvirket hjemmetjenestens nevnte medisinhåndtering, og som kan ha bidratt til å skape de problemene som bekymringsmeldingen og varslene har beskrevet.

For EY fremstår det som om kommuneledelsen har fulgt opp bekymringsmelding og varsler i tråd med arbeidsmiljølovens regler for varsling.

1.4 Ytringskultur

Oppfatningen om hvorvidt det er tilrettelagt for en forsvarlig ytringskultur i VTK fremstår som delt basert på informasjon fra den elektroniske spørreundersøkelsen og gjennomførte intervjuer.

På spørsmålet i spørreundersøkelsen: «*Er det etter din oppfatning tilrettelagt for en forsvarlig ytringskultur blant ansatte i Vestre Toten kommune?*», svarte 52 %: «Ja», 36 %: «Nei», og 12 %: «Usikker».

Flertallet av de ansatte i Vestre Toten kommune opplever at kommunen er preget av åpenhet og tillit og hvor det er velkomment å ytre seg. Imidlertid er det en stor andel ansatte som har en opplevelse av at ytringskulturen ikke er forsvarlig ivaretatt, og det er primært ansatte innen hjemmetjenesten som har opplevd en mangelfull ytringskultur.

En side til ytringskultur er fryktkultur og som flere ansatte i hjemmetjenesten har fortalt at de har opplevd. Dette skal relatere seg til at enkelte ansatte har engstet seg for å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i frykt for å miste vakter og/eller å bli tildelt ugunstige vakter og i verste fall miste jobben.

Det fremstår som det i kommunen generelt sett er tilrettelagt for en forsvarlig ytringskultur, og at et flertall opplever VTK som en åpen og tillitsbasert kommune hvor det er trygt å ytre seg uten fare for gjengjeldelse.

Det fremstår imidlertid som at det spesielt innen hjemmetjenesten finnes ansatte som opplever at VTK har en mangelfull yringskultur, og enkelte har også gitt uttrykk for en frykt- og gjengjeldelseskultur. Det kan fremstå som at de nevnte ansatte ikke har tilstrekkelig tillit til ledelsen og enkelte av de tillitsvalgte i kommunen. Den manglende tilliten kan blant annet skyldes manglende lederoppfølging samt konflikter som ansatte har opplevd at ikke har blitt håndtert tilfredsstillende. Sammenslåingen av de to hjemmetjenestedistriktene i 2018 kan som nevnt også ha påvirket de ansattes mistillit til ledelsen.

Det kan ikke utelukkes at ansatte i hjemmetjenesten kan ha opplevd seg utsatt for frykttkultur. Det fremstår imidlertid som sannsynliggjort at frykttkultur ikke er å anse som noe utbredt problem i kommunen.

1.5 Varsling

Når det gjelder spørsmålet i den elektroniske spørreundersøkelsen: «*Er du kjent med om Vestre Toten kommune har retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold*», svarte 72 % «Ja» og 28 % «Nei».

Et flertall av respondentene har kjennskap til at kommunen har rutiner for varsling og at disse er tilgjengeliggjort i kommunens kvalitetssikringssystem (Compilo). De ansatte har imidlertid begrenset kunnskap om innhold og detaljer. Videre skal det etter det opplyste ha vært begrenset fokus på varsling av kritikkverdige forhold samt minimalt med opplæring.

Mange ansatte er usikre på hvordan og hvem som følger opp innkomne varsler i kommunen. Den generelle oppfatningen er at et varsel blir behandlet «*lenger oppe i systemet*». Kommunen har ikke tilgjengeliggjort en elektronisk varslingsløsning hvor det er mulig for de ansatte å varsle anonymt til en uavhengig og ekstern tredjepart.

Det fremstår videre at forskjellene mellom begrepene «varsling» (etter arbeidsmiljølovens bestemmelser) og avvik (som er av mer driftsrelatert karakter) er uklart for mange siden nevnte registreres i ett og samme kvalitetssikringssystem. Det råder også hos mange usikkerhet om hvem som saksbehandler innkomne varsler om kritikkverdige forhold i dette systemet.

Kommunens gjeldende varslingsrutiner fremstår for enkelte som lite tilgjengeliggjorte og kompliserte, og som kan føre til at ansatte lar være å varsle om mulige kritikkverdige forhold.

Faktum avstedkommet gjennom utførte undersøkelser sannsynliggjør at kommunens gjeldende retningslinjer og løsning for varsling ikke er godt nok kjent for kommunens ansatte og at det har vært mangelfull opplæring innen temaet varsling etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Når det gjelder EY sitt mandat, fremstår det uklart hvem som utgjør «toppledelsen» i VTK da dette ikke er omtalt eller definert i rutiner/retningslinjer som EY har mottatt fra kommunen. Det fremkommer i kommunens rutiner at dersom man skal varsle tjenestevei og leder er en del av varselet, skal varselet først tas opp med nærmeste overordnede leder eller rådmann. Videre fremgår det av rutinen at dersom rådmann er en del av varselet, skal varselet først tas opp med ordfører og deretter med KS advokat (hvor kontaktopplysninger ikke foreligger).

Vel vitende om at kommuner har ulike former for organisasjonsstruktur og at VTK har en flat organisasjonsstruktur etter «tjenesteområdemodellen», vil det uansett for en ansatt som ønsker å varsle mot en i toppledelsen være sentralt å vite hvem som utgjør «toppledelsen». For en ansatt vil det ikke være unaturlig å anta at toppledelsen i kommunen består av kommunedirektøren og hans ledergruppe.

Hvis et varsel eksempelvis skulle peke på helse- og omsorgssjefen som omvarslet (og uten at kommunedirektøren er omtalt i varselet), og det er en oppfatning hos varsler (selv om han/hun varsler anonymt) at helse- og omsorgssjefen har en nær relasjon til kommunedirektøren, vil det med

dagens retningslinjer for varsling kunne oppstå tvil hos varsler om kommunedirektørens habilitet dersom han skal følge opp og behandle varselet.

Kommunen har per dag ikke et internt varslingsmottak bestående av to til fire faste medlemmer (eksempelvis fra HR, kommuneadvokat mv.) og som bekjentgjøres i varslingsrutinene med kontaktdata. Kommunen har heller ikke et eksternt uavhengig varslingsmottak som foretar innledende behandling av innkomne varsler og som spesielt vil kunne anvendes i de tilfeller hvor det er tvil om habilitet og interne relasjoner relatert til kommunens varslingsmottak.

Med bakgrunn i ovennevnte er EY av den oppfatning at kommunens nåværende løsning og retningslinjer for varsling ikke ivaretar varsler mot toppledelsen og andre ansatte på en tilfredsstillende måte.

2 Utførte undersøkelser, metode og avgrensninger

2.1 Innledning og mandat

Vestre Toten kommune har gitt EY i oppdrag å utføre en uavhengig faktumsundersøkelse vedrørende VTK sitt mottak av bekymringsmeldinger/varsler om kritikkverdige forhold i kommunens hjemmetjenester høsten 2020 og våren 2021. Undersøkelsene har tatt utgangspunkt i den informasjon/dokumentasjon som vi har mottatt fra VTK og fra berørte personer i forbindelse med undersøkelsene.

I det følgende presenteres mandatet til EY:

Vestre Toten kommune mottok høsten 2020 og våren 2021 bekymringsmeldinger/varsler om kritikkverdige forhold i kommunens hjemmetjenester.

Kommunestyret har gitt kontrollutvalget i oppdrag å undersøke følgende forhold:

- *Om kommuneledelsen fulgte opp meldingene fra ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på forsvarlig måte, og i tråd med arbeidsmiljølovens regler.*
- *I hvilken grad det er tilrettelagt for en forsvarlig yringskultur blant ansatte i Vestre Toten kommune.*
- *Om dagens retningslinjer for varsling er godt nok kjent i organisasjonen, og om retningslinjene ivaretar varsler mot toppledelsen på en tilfredsstillende måte.*

EY har løpende holdt oppdragsgiver oppdatert på status for fremdrift og timeforbruk. EYs leveranse er denne rapporten som oppsummerer vårt arbeid og våre observasjoner.

2.2 Elektronisk spørreundersøkelse

En kryptert web-basert løsning ble tilrettelagt for EYs mottak av informasjon fra ansatte i Vestre Toten kommune i forbindelse med herværende undersøkelse og hvor det var mulig å gi opplysninger anonymt. EY mottok totalt 323 besvarelser som inneholdt konkrete opplysninger fra både navngitte og anonyme respondenter. 23 % svarte ikke-anonymt, 17 % svarte anonymt overfor VTK, men ikke overfor EY og 60 % svarte helt anonymt. Opplysningene har blitt gjennomgått og benyttet i forbindelse med etterfølgende intervjuer av ansatte i kommunen.

2.3 Intervjuer

Det har blitt gjennomført totalt 29 intervjuer med totalt 31 personer. Alle er eller har vært ansatt i kommunen bortsett fra en person som er pårørende til brukere av kommunens hjemmetjenester. To av intervjuene ble gjennomført med to ansatte samtidig, etter ønske fra de intervjuede. Samtlige intervjuer har blitt utført av to personer i EY.

Seks personer har ikke ønsket å stille til et intervju med EY. En person har trukket seg fra videre deltakelse i undersøkelsene etter gjennomført intervju. Vedkommende inngår følgelig ikke i listen over de intervjuede. Omstendigheter som berører denne personen, og informasjon gitt under vedkommende sitt intervju, er følgelig ikke omhandlet i denne rapporten.

Forut for gjennomføring av intervjuene ble de intervjuede gjort kjent med:

- Mandatet
- Frivillighet med hensyn til gjennomføring
- Frivillighet med hensyn til bruk av lydopptak
- Mulighet til å ha med seg en tillitsperson
- At det man forteller i intervjuet, blant annet av kontradiksjonshensyn, vil kunne bli gjort kjent for andre, og at informasjon fra intervjureferatet vil bli videreformidlet til oppdragsgiver

Det er skrevet referater fra samtlige intervjuer og referatene fra intervjuene har blitt sendt til de intervjuede for gjennomlesning med mulighet for å komme med eventuelle rettelser og/eller tilføyelser (verifikasjon/godkjenning). Intervjureferatene beror hos EY, og kan tilgjengeliggjøres ved behov.

I tillegg til de ovennevnte personene som har blitt intervjuet, har EY gjennomført løpende dialog med Kjetil Solbrækken og Asgeir Sveen som representanter for oppdragsgiver (kontrollutvalget i VTK).

2.4 Dokumentasjon

EY har systematisert og arkivert mottatt dokumentasjon. Mottatt dokumentasjon for undersøkelsene beror hos EY. I vedleggsoversikten fremgår det utelukkende en oversikt av dokumentasjon som det i rapporten har blitt henvist til i fotnoter.

2.5 Forbehold og avgrensninger

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for EY. Undersøkelsene har blitt gjennomført i form av intervjuer og gjennomgang av relevant dokumentasjon. EY fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil og/eller utelatelser som følge av at EY har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

Dersom ytterligere dokumentasjon og/eller ny informasjon som EY ikke har blitt forelagt i forbindelse med våre foreløpige undersøkelser senere blir avdekket eller på annen måte fremkommer, forbeholder vi oss retten til å tilbakekalle denne rapport eller gjøre endringer i rapportens innhold og observasjoner.

Våre undersøkelser er begrenset til mandatet. Rapporten inneholder ikke juridiske vurderinger.

2.6 Kontradiksjon

Kommunedirektør, helse- og omsorgssjef og tidligere leder av hjemmetjenesten har alle fått anledning til å imøtekomme de påstander/opplysninger som gjelder dem selv i forbindelse med gjennomførte intervjuer (verifikasjon). Nevnte har også fått anledning til gjennomlesning av faktum i herværende rapport. Eventuelle kommentarer fra de nevnte har blitt gjennomgått og vurdert, og relevante rettelser og/eller tilføyelser har blitt inntatt i rapporten.

3 Normative kriterier

3.1 Innledning

Nedenfor følger en oversikt over sentralt lovverk og interne retningslinjer som var gjeldende i perioden for EY sine undersøkelser og som vil gjennomgås i det følgende:

- Arbeidsmiljøloven
- VTK sine varslingsrutiner

3.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven § 4-1: Generelle krav til arbeidsmiljøet

«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.

Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønnsystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas (...)»

Bestemmelsen fastsetter og samler grunnleggende krav til arbeidsmiljøet. Innholdet av de rettslige standardene som oppstilles i lovteksten fastlegges i lys av blant annet øvrige spesialbestemmelser i lovens kap. 4, herunder § 4-3 som gir nærmere føringer for krav til psykososialt arbeidsmiljø. Begrepet «ledelse» er tatt inn i lovteksten for å tydeliggjøre at det er en viktig arbeidsmiljøfaktor hvordan arbeid og arbeidstakere blir ledet.

Arbeidsmiljøloven § 4-3: Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

«Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas. Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten. Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden (...)»

Bestemmelsen § 4-3 supplerer arbeidsmiljøloven (aml.) § 4-1 og som oppstiller generelle krav til arbeidsmiljøet. Bestemmelsen § 4-1 innebærer ikke noen fullstendig regulering av risikofaktorer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet, slik at alle relevante arbeidsmiljøfaktorer i praksis er omfattet av lovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det beror således på en skjønnsmessig helhetsvurdering i den enkelte sak hvorvidt det foreligger forhold som medfører et psykososialt arbeidsmiljø under arbeidsmiljølovens minstestandard.

Vernet om arbeidstakers «integritet» er inntatt i bestemmelsen § 4-3 sin ordlyd for å tydeliggjøre et generelt krav om respekt for arbeidstakers egenverd.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-1: Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

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

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

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

Det gjelder ingen formkrav for å varsle, og både muntlige og skriftlige ytringer om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet regnes som varsel. Reglene om varsling og vernet mot gjengjeldelse er også gjeldende i tilfeller hvor det i ettertid viser seg at de faktiske forhold som ble lagt til grunn for varselet var feil.

Eksempellisten i annet ledd bokstav a-f er kun eksempler på kritikkverdige forhold og ikke uttømmende. 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, arbeidsmengde og fordeling av arbeidsoppgaver og alminnelige samhandlingsutfordringer. I den grad slike forhold også representerer brudd på rettsregler, virksomhetens skriftlige etiske retningslinjer eller alminnelige etiske standarder, vil forholdet likevel omfattes av varslingsreglene. Et eksempel på dette kan være at arbeidstaker varslor om at hun eller han er utsatt for trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-2: Fremgangsmåte ved varsling

«Arbeidstaker kan alltid varsle internt

- a) til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver
- b) i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling
- c) i samsvar med varslingsplikt
- d) via verneombud, tillitsvalgt eller advokat (...)

Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2 A-1 og 2 A-2»

Kravet om forsvarlig fremgangsmåte i § 2 A-1 andre ledd er ment å balansere hensynet til arbeidstakers ytringsfrihet og de grensene som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Det ligger innenfor en arbeidstakers ytringsfrihet å ta opp kritikkverdige forhold med overordnede eller andre i virksomheten i henhold til virksomhetens rutiner for varsling eller på en annen måte som er ryddig ut fra hvordan virksomheten er organisert. Det vil videre være forsvarlig å varsle til en ansvarlig person i virksomheten, herunder en representant for ledelsen som har påvirknings- eller beslutningsmyndighet knyttet til de spørsmålene som varslingen gjelder.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-3: Arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling

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

Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.»

Bestemmelsen oppstiller krav om både aktivitets- og omsorgsplikt hos arbeidsgiver, og begge plikter utløses av at det enten er varslet i henhold til virksomhetens varslingsrutiner eller at arbeidsgiver har grunn til å tro at det er varslet om et kritikkverdig forhold.

Det må vurderes konkret i den enkelte sak hva som vil være «tilstrekkelig» for å avklare varselet. Det er etter bestemmelsen ikke automatisk påkrevd ved mottakelse av varsel at arbeidsgiver skal være pliktig til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva dette saklig sett gir grunnlag for. Dersom arbeidsgiver uten videre kan fastslå at varselet ikke krever videre oppfølging, vil en slik vurdering i seg selv derfor kunne tilfredsstillende bestemmelsens krav.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-4: Forbud mot gjengjeldelse

«Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 og 2 A-2, er forbudt. Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.

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

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

Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse.»

Gjengjeldelsesbegrepet favner vidt, slik at enhver ugunstig behandling av arbeidstaker som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling i utgangspunktet vil være omfattet. Bestemmelsen i 4. ledd innebærer at det er arbeidstaker som først må legge frem opplysninger som gir grunn til å tro at gjengjeldelse har funnet sted. Det stilles ikke strenge beviskrav for dette. Det vil for eksempel normalt være nok at arbeidstaker kan vise at varslingen har skjedd og at oppsigelse eller en annen handling kom tett på varslingen i tid. Deretter går ansvaret for bevisføringen over til arbeidsgiver, og som må sannsynliggjøre at handlingen ikke var gjengjeldelse, men begrunnet i andre forhold enn varslingen. Følger av gjengjeldelse vil kunne være oppreisning eller erstatning, jf. aml. § 2 A-5.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-5: Oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse

«Arbeidstaker kan ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse kreve oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers eller innleiers skyld.

Oppreisningen skal fastsettes til det som er rimelig ut fra partenes forhold, gjengjeldelsens art og alvorlighetsgrad og omstendighetene for øvrig. Erstatningen skal dekke økonomisk tap som følge av gjengjeldelsen.»

En arbeidstaker som har blitt utsatt for gjengjeldelse etter varslingsrutiner kan kreve oppreisning og erstatning på objektive grunner, det vil si uavhengig av økonomisk tap og uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver. Oppreisningen skal fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig, mens erstatning skal dekke det økonomiske tapet som arbeidstakeren har lidt som følge av gjengjeldelsen.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-6: Plikt til å utarbeide rutiner for intern varslingsrutiner

«Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varslingsrutiner (...)

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde

- a) en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold*
- b) fremgangsmåte for varslingsrutiner*
- c) fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutiner.*

Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.»

Krav til innhold i varslingsrutiner omfatter både mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutiner. Bestemmelsen skal sikre at varslingsrutinen beskriver hvordan arbeidsgiver skal håndtere et varsel om et mulig kritikkverdig forhold, og må ses i sammenheng med arbeidsgivers aktivitetsplikt, hvor det stilles materielle krav til oppfølging av et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. I det følgende vil det redegjøres for relevante sentrale begreper og grunnleggende prinsipper.

3.3 Begrepsavklaring

Ulovfestet lojalitetsplikt i arbeidsforhold

Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver følger av ulovfestede regler nedfelt i rettspraksis og utviklet i juridisk teori. Lojalitetsplikten går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med arbeidsgivers interesser og lojalt fremme disse. Herunder ved å rette seg etter interne rutiner og retningslinjer og for øvrig opptre i tråd med arbeidsgivers kjente forventninger i lys av den ansattes rolle i bedriften.

Ytringsfrihet og ytringskultur¹

Den alminnelige ytringsfrihet er nedfelt i Grunnloven § 100 og i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), og verner den enkelte borgers frihet til å bestemme hva borgere ønsker å ytre seg om, uavhengig av innhold, tid, form og medium. En uttalelse, kronikk,

¹ Veileder for varslingsrutiner og ytringsfrihet i Vestre Toten kommune, september 2017

SMS eller tegning er eksempler på hva som normalt vil være en ytring. Vernet strekker seg langt og det skal mye til for at ytringsfriheten begrenses.

Ytringsfrihetens kjerne er å verne om ytringer i det offentlige ordskiftet, selv om synspunktene skulle avvike fra flertallets oppfatning av hva som er sosialt akseptabelt, også politisk ekstreme synspunkter er i utgangspunktet vernet. Grensen trekkes mot hatefulle ytringer eller oppfordring til å utføre straffbare handlinger. Ytringsfriheten kan også begrenses av taushetsplikt og lojalitetsplikt i ett arbeidsforhold.

Ytringskultur er ikke et lovdefinert begrep, men dreier seg om muligheten en medarbeider har til å komme med konstruktive tilbakemeldinger til andre medarbeidere og ledere uten frykt for gjengjeldelse eller andre negative konsekvenser.

Arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett har ingen generell rettslig forankring i lov eller tariffavtale, men bygger på sedvane. Styringsretten er i rettspraksis og juridisk teori tradisjonelt fremstilt som arbeidsgivers rett til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet. Både norske domstoler og arbeidslivsaktører har i lengre tid anerkjent arbeidsgivers styringsrett som en ulovfestet generell norm.

Arbeidsgivers ansvar delegeres til ansatte som på vegne av arbeidsgiver ivaretar et lederansvar. En mellomleder vil derfor være i en «arbeidsgiverposisjon» overfor sine underordnede, og i en «arbeidstakerposisjon» overfor sine overordnede.

3.4 Retningslinjer for varsling for Vestre Toten kommune

Etiske retningslinjer for Vestre Toten kommune

Vestre Toten kommune har utarbeidet etiske retningslinjer² for medarbeidere og folkevalgte i kommunen som stiller krav til opptreden og habilitet og gir blant uttrykk for følgende:

1. «Innledning
Vestre Toten kommune legger stor vekt på at alle medarbeidere og folkevalgte skal vise redelighet, ærlighet og åpenhet i sitt tjenesteforhold. Som offentlige ansatte/ folkevalgte forvalter vi fellesskapets ressurser og det er avgjørende for innbyggernes tillit og holdning til kommunen at det er åpenhet, offentlighet og innsyn i alle forhold.

Det stilles derfor strenge krav til opptreden og handlemåte slik at ingen skal kunne trekke i tvil den enkeltes rettskaffenhet og integritet.»

Varsling i Vestre Toten kommune

Det er utarbeidet veileder³ og retningslinjer⁴ for varsling i VTK. I veilederen er det innledningsvis fremhevet at:

«kommunen bør være en åpen organisasjon som kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet. Ansatte bør ha spillerom til å ytre seg, også kritisk, om forhold i virksomheten. De besitter viktig kunnskap som kan ha stor allmenn interesse. Tilgang til en informert offentlig debatt er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det vil normalt også være mindre behov for å varsle eksternt i en åpen kommune. Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode

² Retningslinjer for etisk opptreden i Vestre Toten kommune, juni 2008

³ Veileder for varsling og ytringsfrihet i Vestre Toten kommune, september 2017

⁴ Rutiner for intern varsling - varsling på arbeidsplassen i Vestre Toten kommune, 2018

ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Særlig øverste leders holdning til åpenhet er avgjørende. Det er av stor betydning at ledere på alle nivåer praktiserer åpenhet og møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.»

Videre fremgår det av varslingsrutinen at ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.

«Hva er varsling? Varslingsreglene er hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel 2 A. En varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes».

«Generelt om måten ansatte i Vestre Toten varsler på/forsvarlig varsling. Ansatte velger selv fremgangsmåte, hvem de varsler til og hvordan de varsler. Varsling skal fortrinnsvis skje ved åpen varsling (muntlig eller skriftlig) til nærmeste leder. Dersom varsleren ikke når frem eller forholdet gjelder nærmeste leder skal vedkommende varsle nærmeste leders overordnede, eventuelt dennes overordnede. Dersom forholdene tilsier det, kan rådmannen varsles direkte. Alternativt kan varsling skje til tillitsvalgt eller verneombud.

Dersom varsleren ønsker å være anonym, kan vedkommende sende brev uten opplysning om avsender til en av de som er nevnt ovenfor. Den som mottar varselet skal gjøre nødvendige avklaringer, eventuelt innkalle varsleren (hvis ikke anonym) til møte for å få saken mest mulig opplyst. Saker som skal politianmeldes, må forelegges rådmannen som har anmeldelsesmyndighet. I alvorlige saker skal ordfører stå for anmeldelsen. Varsler som ikke er anonyme, skal gis tilbakemelding om hva som er gjort med saken innen en uke.

Dersom du ønsker anonym varsling, må du vite at arbeidsgiver kan ha begrenset mulighet til å følge opp. Bl.a dersom saksbehandler trenger mer opplysninger. Saksbehandler har heller ingen anledning til å følge opp varselet og gi tilbakemelding».

I varslingsrutinens punkt 2: «Forskjellige former for og typer for varsling» beskrives «ekstern varsling» som «uttalelser, opplysninger, dokumenter osv. som gis til media, tilsynsmyndigheter eller andre utenfor kommuneorganisasjonen». Varsling og avvik er også et punkt på VTK sin sjekklister for mottak av nyansatte⁵. Videre legges det vekt på tilbakemeldinger og prinsippet om å la medarbeidere stå frem i VTKs prinsipper om verdistyrte ledelse⁶.

Det fremkommer videre av varslingsrutinen til kommunen følgende:

- *“Dersom leder er en del av varselet, tas dette opp med nærmeste overordnede leder eller rådmann»*
- *«Dersom rådmann er en del av varselet, tas det først opp med ordfører og deretter med KS advokat»*

Retningslinjer for opptreden i sosiale medier

VTK har utarbeidet egne retningslinjer for ansatte og folkevalgte opptreden i sosiale medier⁷. Rutinen regulerer opprettelse av offisielle kontoer, håndtering av kommentarer og spørsmål, de ansattes lojalitet samt sanksjoner og håndtering av krisesituasjoner. I VTK sine retningslinjer for opptreden i sosiale medier, punkt 2 oppfordres ansatte til å være til stede og delta i debatter, men påminnes at de alltid representerer kommunen og oppfordres til å opptre lojalt ovenfor kommunen som arbeidsgiver (beskrevet i retningslinjenes punkt 3).

⁵ Sjekklister for mottak av nyansatte, 2012

⁶ Prinsipper for verdistyrte ledelse i Vestre Toten kommune, 2015

⁷ Retningslinjer for bruk av sosiale medier i Vestre Toten kommune, revidert desember 2016

4 Våre undersøkelser

4.1 Innledning

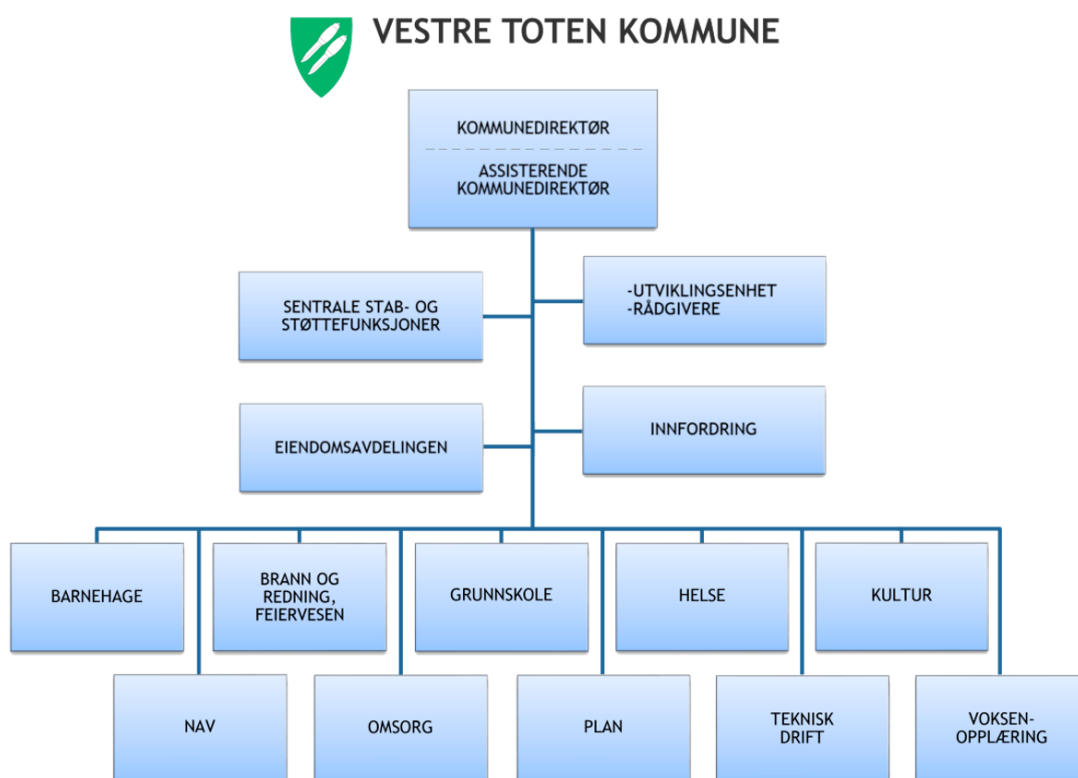
Vestre Toten kommune mottok høsten 2020 og i løpet av våren og sommeren 2021 tre varsler om kritikkverdige forhold i kommunens hjemmetjeneste. EY har i tråd med mandatet kartlagt hvordan nevnte bekymringsmelding og varsler har blitt fulgt opp i kommunen, i hvilken grad det er tilrettelagt for en forsvarlig ytringskultur og hvorvidt nåværende rutiner for varsling fungerer etter sin hensikt.

I det følgende vil vi gjennomgå resultatet fra våre undersøkelser.

4.2 Vestre Toten kommune

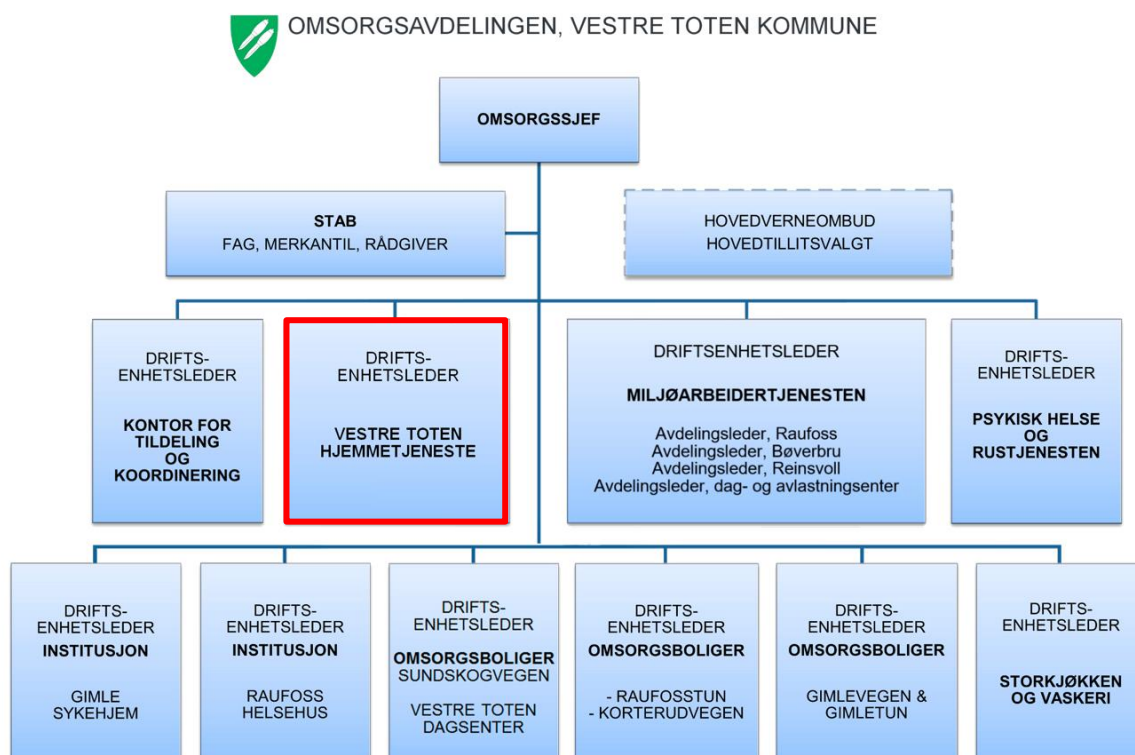
Innledning

Vestre Toten er en industri- og landbrukskommune sentralt på indre Østlandet med totalt 966 ansatte og som utgjør til sammen 792 årsverk (jf. kommunens årsrapport fra 2020). Kommunen har ca. 13 500 innbyggere og tilbyr tjenester gjennom tjenesteområdene illustrert nedenfor⁸. Kommunen har etter det opplyste en flat organisasjonsstruktur etter «tjenesteområdemodellen».



⁸ Organisasjonskart for Vestre Toten kommune og omsorgsavdelingen for 2020

Organisasjonskartet nedenfor presenterer omsorgsavdelingen i Vestre Toten kommune før omorganiseringen av helse- og omsorg gjeldende fra 1.1.2022. Hjemmetjenesten inngår som en egen driftsenhet merket med rød ramme i organisasjonskartet under.



Hjemmetjenesten

Hjemmetjenesten sorterer under tjenesteområdet Omsorg (fra 1. januar 2022 under Helse- og omsorg) og tilbyr pleie og omsorg til kommunens syke og funksjonshemmede beboere i eget hjem. Fra den 1. august 2021 ble hjemmetjenesten omorganisert med Britt Jakobsen som ny virksomhetsleder for kommunens hjemmetjenester og helsehus.

Hjemmetjenesten er på tidspunktet for undersøkelsene organisert i to soner (sone 1 og sone 2) med hver sin avdelingsleder samt koordinator. Sone 1 og 2 utgjør samlet 54 årsverk. Sone 1 og sone 2 har henholdsvis 27 og 29 besatte turnusstillinger. Begge soner har to besatte dagtidsstillinger og 11 vakante (ubesatte) stillinger hver. I tillegg benytter sone 1 og sone 2 totalt ca. 50 vikarer i driften. Totalt er det oppgitt 110 ansatte i hjemmetjenesten inkludert ledere, fagleder, koordinator, faste, vikarer og fire innleide ressurser fra et vikarbyrå som kommunen har avtale med.

Hjemmetjenesten hadde da bekymringsmeldingen og det første varselet inkom en organisering bestående av leder Maj Britt Karsen og hennes stab bestående av sykepleier 1 (SPL1) Karianne Lunde og Gunn Stenberg samt koordinator Siv Tokerud Sveum. Siden august 2021 har som nevnt hjemmetjenesten hatt ny organisering, og EY har med henvisning til mandatet ikke fått vurdert effekten av den nye omorganiseringen.

Kommuneledelsen

Bjørn Fauchald

Bjørn Fauchald er kommunedirektør og har vært ansatt i VTK siden august 1988. I perioden 1993 til 2010 var han assisterende rådmann og i 2010 gikk han over i nåværende stilling som kommunedirektør (tidligere benevnt «rådmann»). Fauchald er øverste leder for kommunens ledergruppe bestående av 13 områdeledere, herunder to ledere for stab og støttefunksjoner,

assisterende rådmann og en leder for hvert av de følgende områdene: barnehage, grunnskole, helse, omsorg, kultur, plan, teknisk drift, brann og beredskap, NAV og voksenopplæring.

I rollen som kommunedirektør har Fauchald både det administrative og det faglige ansvaret. Fauchald er ansvarlig for all personalforvaltning og den samlede virksomheten, herunder saksbehandling, økonomi og oppfølging av politiske vedtak.

Trine Kløvrud

Trine Kløvrud har siden juni 2015 innehatt stillingen som omsorgssjef i VTK. Den 1. januar 2022 fikk Kløvrud ny stillingstittel som helse- og omsorgssjef i VTK. Kløvrud har ansvaret for helse- og omsorgstjenestene i kommunen, herunder hjemmetjenestene, døgnbemannede omsorgsboliger, dagsenter, helsehus, sykehjem, døgnavlastning, storkjøkken, vaskeri og tildelingskontoret. Kløvrud sin nærmeste leder er kommunedirektør Fauchald.

Omorganiseringen av hjemmetjenestedistriktene i 2018

Sammenslåingen av de to hjemmetjenestedistriktene, Raufoss og Eina, Bøverbru og Reinsvoll (EBR) trådte i kraft den 3. mai 2018, og er ifølge et flertall av de som EY har intervjuet hovedårsaken til at utfordringene i hjemmetjenesten oppstod. EY har fått opplyst at sammenslåingen blant annet ble opplevd som utfordrende fordi to ulike kulturer ikke ble hensyntatt i tilstrekkelig grad i forbindelse med den nye organiseringen. Både Raufoss og EBR kom inn i det nye felles hjemmetjenestedistriktet med ulike rutiner og systemer, blant annet ulike «medisinromrutiner». Etter sammenslåingen skal det ikke ha blitt klargjort og bestemt hvilket av de to tidligere hjemmetjenestedistriktene (Raufoss og EBR) sine systemer- og rutiner som skulle være gjeldende for de ansatte. Resultatet skal ha blitt at ansatte ikke opplevde at de hadde klare rutiner å forholde seg til, og som skapte et rom for at misforståelser kunne oppstå, herunder i forbindelse med hjemmetjenestens rutiner for medisinhåndtering. Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at hun gjennomførte samtaler med den enkelte ansatte i hjemmetjenesten for å kartlegge individuelle behov, samt at de ansatte selv fikk ønske seg fordeling i team som skal ha blitt oppfylt.

I november 2018 ble de fire teamene av ansatte i det nylige sammenslåtte hjemmetjenestedistriktet på nytt omorganisert som følge av at daværende leder i hjemmetjenesten, Maj Britt Karlsen, og hennes team opplevde at det var for store kompetanseforskjeller i teamene. Ifølge Karlsen medførte omorganiseringen en jevnere fordeling av fagkompetanse i teamene, men også at noen ansatte måtte bytte team og fikk tildelt nye kollegaer, nye geografiske områder i hjemmetjenesteområdet samt nye brukere. Flere av de intervjuede har forklart at den nye teamsammensetningen førte til ytterligere misnøye hos en del ansatte, og som allerede var i ferd med å venne seg til nye rutiner i det nylig sammenslåtte hjemmetjenestedistriktet.

Etter det opplyste ble den nye teamsammensetningen besluttet av hjemmetjenestens ledelse senhøsten 2018, og med enkelte justeringer i teamene som ble foretatt i november det samme året. De nye teamsammensetningene skal etter det opplyste ikke ha blitt tilstrekkelig kommunisert og skal ha kommet overraskende på de ansatte i hjemmetjenesten. Videre skal den nye teamsammensetningen ha medført at de som ble flyttet over til nye team fikk tildelt et nytt geografisk område med pasienter som de ikke hadde kjennskap til. Ansatte har forklart at omorganiseringen i 2018 medførte frustrasjon hos de ansatte og fortvilelse hos brukere som fortsatt ønsket å få hjelp fra ansatte fra hjemmetjenesten som de kjente, hadde tillit til og var trygge på. Pårørende til brukere skal etter det opplyste ha uttrykt misnøye med at brukere fikk nye ansatte å forholde seg til som følge av omorganiseringen av teamene.

Ifølge tidligere leder av hjemmetjenesten brukte ansatte brukerne i sin «aksjon» for å protestere mot teamfordeling. Hun har forklart at hun som leder mottok telefoner fra brukere og hvor hun opplevde at ansatte «spilte opp bekymringer» hjemme hos brukerne. Hun har sitert en samtale med en bruker: «ansatte hos deg har oppfordret meg til å ringe deg for å fortelle at jeg er misfornøyd med at det kommer nye ansatte på besøk hos meg. Jeg vil bare at du skal vite at dette ikke stemmer. Jeg er ikke misfornøyd».

Ifølge flere av de intervjuede medførte sammenslåingen nye turnusordninger, mangelfullt lederskap og uklare rutiner, blant annet i forbindelse med hjemmetjenestens nevnte medisin håndtering, og som kan ha bidratt til å skape de problemene som bekymringsmeldingen og varslene har beskrevet. Flere har videre forklart at problemene ble forsterket ved at de ansatte opplevde at ledelsen ikke tok innkomne avvik, klager, bekymringsmeldinger og varsler på alvor og lyttet til de ansatte om deres utfordringer. Ifølge tidligere leder for hjemmetjenesten så planla hun prosesser for å sikre lik praksis på ulike rutiner, for eksempel verdistrømsanalyse på medisinrom. Hun har forklart at hun for å sikre kvalitet og involvering i prosessene leide inn prosessledelse fra Utviklingsenheten, et arbeid som sykepleiergruppa var involvert i. Tidligere leder har forklart at hun la til rette for å ta med det beste fra begge kulturene inn i nye rutiner, og at det var sykepleierne som selv designet løsningen. Ifølge tidligere leder var problemet at sykepleierne ikke fulgte sine egne foreslåtte rutiner.

Tidligere leder for hjemmetjenesten har forklart at de ansatte i forbindelse med omorganiseringen av nye team ble gitt anledning til å komme med innspill til omorganiseringen ved å henge opp lapper med deres innspill på en «Lean-tavle». Ingen innspill fra de ansatte skal da ha blitt mottatt av ledelsen, selv etter en forlenget svarfrist. Ledelsen i hjemmetjenesten valgte å offentliggjøre den nye teaminndelingen for de ansatte, noe som utløste en uro blant de ansatte i hjemmetjenesten. Enkelte ansatte skal ha formidlet til brukerne av hjemmetjenestene at de hadde fått det dårligere på jobb og at det skyldtes ledelsen i hjemmetjenesten og «måten de ledet på». Ledelsen av hjemmetjenesten ble blant annet oppringt av brukere som fortalte om at ansatte hadde uttrykt sin misnøye med ledelsen i hjemmetjenesten.

Ledelsen for hjemmetjenesten opplevde at de ansatte i hovedsak var positive til omorganiseringen etter sammenslåingen i 2018, men at enkelte ansatte i spesifikke team skal ha gitt uttrykk for en motstand mot omorganiseringen, og at noen få ansatte benyttet brukere/pasienter som en «brekkstang» for å støtte denne motstanden.

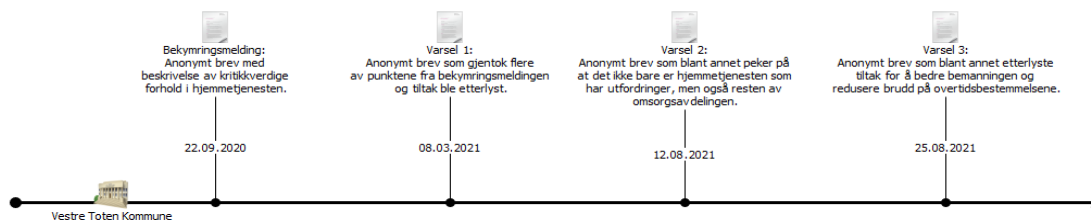
Kommuneledelsen ved kommunedirektøren og omsorgssjefen har forklart at hjemmetjenesten i dag etter deres oppfatning er preget av flere konflikter, og hvor sammenslåingen i 2018 kan ha hatt betydning for utfordringer i tjenesten. Slik kommunedirektøren ser det har det over tid utviklet seg en mistillit blant noen ansatte i hjemmetjenesten som rettet seg mot tidligere leder for hjemmetjenesten og denne lederens stab, spesielt relatert til hvordan personalsaker og arbeidskonflikter ble håndtert.

Ifølge kommunedirektøren var det gode grunner til sammenslåingen, blant annet å sikre økt fagkompetanse, men at prosessen vedrørende sammenslåingen kunne ha vært bedre utført samt at den førte til et for stort «lederspenn» for daværende leder av hjemmetjenesten.

4.3 Bekymringsmelding/varsler

EY har fått opplyst at VTK totalt har mottatt fire anonyme bekymringsmeldinger/varsler vedrørende kritikkverdige forhold hovedsaklig i hjemmetjenesten, men som også vedrører andre deler av tjenesteområdet omsorg. Bekymringene/varslene har blitt levert til kommunens ledelse ved ordfører Stian Olafsen.

I det følgende presenteres det en tidslinje samt en oppsummering av de nevnte varsler/bekymringer:



Den 22. september 2020: Bekymringsmelding

Olafsen mottok i september 2020 en skriftlig anonym bekymringsmelding som vedrørte flere forhold, herunder: a) mangel på kvalifiserte ansatte, b) mangelfull oppfølging og feilmedisinering av brukere i hjemmetjenesten, c) brudd på aml (arbeidstidsbestemmelsene), mangelfull opplæring av nyansatte og d) mangelfull registrering og oppfølging av avvik i hjemmetjenesten.

Hovedinnholdet i bekymringsmeldingen ble av ordfører Olafsen formidlet muntlig til omsorgssjef Kløvrud, og senere i et skriftlig notat både til Kløvrud og Fauchald datert den 16. oktober 2020. Notatet inneholdt forslag fra Olafsen til hvordan bekymringsmeldingen kunne følges opp politisk og hvilke forventninger Olafsen hadde til intern oppfølging av dette i hjemmetjenesten. Olafsen skisserte blant annet forventninger til at ansatte skal bli mer sett og hørt av ledelsen, økte stillingsprosent for de ansatte (avsatt budsjettpost til dette) samt en økt grunnbemanning innen omsorgstjenestene.

Den 8. mars 2021: Varsel 1 (brev)

Nærmere et halvt år senere mottok Olafsen et skriftlig anonymt varsel hvor hovedbudskapet var at ansatte i hjemmetjenesten fortsatt opplevde arbeidssituasjonen som uendret og at det ikke hadde blitt igangsatt noen tiltak for å bedre arbeidsforholdene. Forholdet vedrørende brudd på overtidbestemmelsene (jf. arbeidsmiljøloven) ble gjentatt spesielt og ansattes mulighet for innsyn i rapporten etter farmasitilsynet sitt tilsyn (den 8. og 9. februar 2021), ble etterspurt av de ansatte.

Den 12. august 2021: Varsel 2 (brev omtalt som varsel)

Et nytt varsel ble mottatt av Olafsen. I varselet fremgår det at ikke bare hjemmetjenesten, men hele omsorgsavdelingen i kommunen har «problemer» og «er ute av kontroll». Ansatte skal, slik det fremkom av varselet, ikke bli hørt eller tatt på alvor av ledelsen, og det stilles kritiske spørsmål til kommunens rutiner for håndtering av varslingssaker. Det ble videre fremsatt påstander om en kultur innen kommunens omsorgstjenester som innebar fryktbasert ledelse, og som skal ha medført at de ansatte ikke har våget å si fra om kritikkverdige forhold åpent, og derfor skal ha valgt å varsle anonymt om sine bekymringer.

Den 25. august 2021: Varsel 3 (brev omtalt som varsel)

Varselet ble først levert til en folkevalgt politiker i kommunen som formidlet brevet med varselet videre til ordfører Olafsen. I varselet ble det påpekt at det fremdeles ikke hadde blitt noen bedring vedrørende bemanningsmangelen og overarbeidede ansatte i omsorgstjenestene. Varsler henviste i brevet til «Lov om kommunale helsetjenester», og til krav om forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet, og hevdet at VTK ikke oppfylte de beskrevne lovkrav. Det ble videre fremsatt krav om økt stillingsprosent for de deltidsansatte, samt at alle ansatte måtte få tilstrekkelig kurs- og opplæring.

Ordfører Olafsen har forklart at han fikk vurdert de to siste varslene fra august 2021 av KS-advokater som skriftlig har konkludert med at varslene ikke frembrakte nye forhold som ikke var kjente fra før i kommunen. Innspillene fra brevene (varslene) ble likevel tatt med i det videre

tiltaksarbeidet og ble fulgt opp i politiske vedtak i kommunen. EY har mottatt KS-advokatenes vurderinger.⁹

Kommuneledelsens oppfølging av bekymringsmelding og varsler

EY har i sitt mandat fått i oppdrag å undersøke om kommuneledelsen fulgte opp bekymringene fra de ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på en forsvarlig måte og i tråd med arbeidsmiljølovens regler.

EY har mottatt informasjon om at ansatte opplever at varsler og bekymringsmeldinger har blitt avvist av ledelsen i hjemmetjenesten og følgelig ikke blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Ordfører Olafsen har bekreftet at han totalt har mottatt fire bekymringsmeldinger/varsler i perioden september 2020 til august 2021. Olafsen mottok som nevnt ovenfor den første anonyme bekymringsmeldingen den 22. september 2020. Bekymringsmeldingen vedrørte flere forhold og Olafsen opplevde at det i hovedsak omhandlet ønsker om å forbedre arbeidsforholdene i hjemmetjenesten.

Hovedinnholdet i bekymringsmeldingen ble formidlet muntlig samme dag til omsorgssjef Kløvrud, og han skrev dernest ned de mottatte opplysningene i nevnte notat til Kløvrud og Fauchald den 16. oktober 2020. Notatet inneholdt i tillegg forslag til hvordan bekymringsmeldingen kunne følges opp politisk og hvilke forventninger Olafsen hadde til den videre interne oppfølgingen av de fremsatte bekymringene vedrørende hjemmetjenesten. Den interne oppfølgingen ble ifølge Olafsen vedtatt den 17. desember 2020 (sak 54/2020). Det ble satt av kr. 1 million til de ressurser som skulle utføre dette arbeidet på heltid i 2021, herunder til kartlegging av behov, økte stillingsprosent, igangsettelse av prosjekter mv.

Olafsen mottok videre nevnte anonyme skriftlige varsel den 8. mars 2021, samt de to nevnte brevene i august samme år, omtalt som varsler. Olafsen fikk som nevnt vurdert innholdet i de to brevene av KS-advokater (jf. fotnote) og loggførte dem i kommunens journalsystem. Olafsen har opplyst at advokatene ikke fant at disse to brevene frembrakte noen nye forhold som ikke var kjent fra før. Innspillene fra brevene ble, ifølge Olafsen, likevel tatt med videre til partssammensatt gruppe, ikke politisk, og som arbeider frem eventuelle tiltak som skal til politisk behandling. I ettertid har den partssammensatte gruppen behandlet ulike forslag på bakgrunn av de to sist ankomne varslene (brevene).

Den 30. september 2021 vedtok kommunestyret at kommunedirektøren skulle utrede å skille ut renhold fra hjemmetjenesten. Den 16. desember 2021 vedtok kommunestyret følgende:

«Kommunestyret vedtar endring i organisering for Gimleområdet slik det går frem av saken. Kostnad ca. kr. 3,1 millioner som legges inn i driftsbudsjettet for 2022. I tillegg investeringsmidler til anskaffelse av digitale og teknologiske løsninger.»

Sistnevnte vedtak ble fattet for å avlaste Helsehuset og hjemmetjenesten og for å frigjøre blant annet sykepleierressurser.

Det siste varselet ble, som nevnt over, levert til kommunen gjennom en folkevalgt politiker. Begge brevene omhandler de samme omstendighetene som de tidligere mottatte bekymringer og varsler, herunder at det opplevdes vanskelig å si fra om en for stor arbeidsmengde for de ansatte i hjemmetjenesten. Olafsen har fortalt at disse ytringene gjaldt hjemmetjenesten spesielt, men også omsorgstjenesten generelt.

Flere har i forbindelse med undersøkelsene gitt uttrykk for at kommunen ikke har iverksatt tiltak i hjemmetjenesten og at ansatte ikke har merket noen forbedring av arbeidsforholdene fra oktober

⁹ Korrespondanse mellom Vestre Toten kommune og KS advokatene, august/september 2021

2020 og utover vinteren 2021. Blant annet skal minst 10 sykepleiere ha sagt opp sine stillinger i hjemmetjenesten i løpet av 2021 som følge av forholdene i hjemmetjenesten.

I forbindelse med undersøkelsene har det videre blitt fremmet påstander om at ledelsen for hjemmetjenesten og kommuneledelsen, ikke skal ha fulgt opp bekymringsmeldinger og varsler fra de ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på en tilfredsstillende måte.

Kommuneledelsen, ved kommunedirektør og omsorgssjef, skal fra oktober 2020 og fremover ha fått forståelsen av at iverksettelse av tiltaksplanen i hjemmetjenesten var under bedre kontroll og fremdrift enn det forholdene reelt sett var.

Tidligere leder av hjemmetjenesten bestrider at hun skal ha underrapportert status vedrørende arbeidet med tiltaksplanen i hjemmetjenesten. Hun har forklart at hun holdt omsorgssjefen løpende orientert om fremdrift og status underveis i prosessen, og at det ble gjennomført regelmessige møter som omsorgssjefen både deltok i og ledet. Omsorgssjefen skal også ha etterspurt informasjon jevnlig. Ifølge tidligere leder av hjemmetjenesten informerte hun også omsorgssjefen løpende om utfordringer med fremdriften i tiltaksplanen.

HR-avdelingen sin rolle

HR-avdelingen sin rolle i oppfølgingen av ovennevnte bekymringsmelding og varsler skal etter det opplyste ha vært begrenset. To av de intervjuede har fortalt at de opplevde at kommuneledelsen ikke hadde tillit til at HR-avdelingen kunne håndtere varslingssaker på en god måte, og HR-avdelingen skal etter det opplyste gjentatte ganger ha kommunisert til ledergruppen og til kollegaer viktigheten av å involvere HR i ulike typer saker, herunder ved oppfølging av varslingssaker. Både kommunedirektøren og helse- og omsorgssjefen har fortalt at det ikke er korrekt at ledelsen i kommunen ikke har hatt tillit til at HR-avdelingen kunne håndtere varslingssaker på en tilstrekkelig måte. Kommunedirektøren har vist til at en av de ansatte i HR-avdelingen ble involvert allerede den 12. oktober 2020 samt at den ansatte også i 2021 benyttet en stor andel av sin arbeidstid på oppfølging av disse sakene.

Flere har imidlertid forklart at det skal ha vært flere varslings- og personalsaker til behandling i kommunen der ledelsen skal ha unnlatt å koble inn HR-avdelingen, og som kan oppfattes som kritikkverdig ettersom HR-avdelingen kunne ha bidratt på en god og konstruktiv måte i disse sakene.

Tidligere leder i hjemmetjenesten har fortalt at mens tillitsvalgte og verneombud har vært involvert i oppfølgingen av varslingssaken fra starten av, har HR-avdelingen kun vært involvert i varierende grad, uten at tidligere leder i hjemmetjenesten vet hvorfor.

Kommunedirektøren har i forbindelse med gjennomført kontradiksjon påpekt at det er viktig å se på rollene til henholdsvis ledelse og HR-avdelingen, og hvor HR er en støttefunksjon som kobles på når det er personalsaker - også knyttet til varslinger. Ifølge kommunedirektøren forutsetter det at HR har kapasitet, og han har opplyst at det historisk har vært liten kapasitet, til tross for at HR-avdelingen i 2019 ble styrket med en ressurs innen «arbeidsmiljøområdet». Denne ressursen skal etter det opplyste mer eller mindre ha arbeidet fulltid på å følge opp hjemmetjenesten fra høsten 2020.

Kommunedirektøren har videre fortalt følgende: «Varsler kan inneholde forhold som omfatter personalsaker og da trekkes HR inn, men varsler kan også inneholde mange andre forhold som krever annen kompetanse, eksempelvis juridisk, økonomisk og faglig. Dette er bakgrunnen for at varslingssakene følges opp på en grundig og seriøs måte av overordnet ledelse og at støttefunksjoner knyttes til etter behov, herunder HR når det er snakk om personalsaker - og gjerne sammen med ekstern kompetanse, eksempelvis juridisk i flere saker.»

Oppfølging i hjemmetjenesten

Flere av de intervjuede har forklart at det blant annet ble gjennomført to personalmøter senhøsten 2020 i hjemmetjenesten. Under det første møtet fikk de ansatte beskjed om å skrive ned forslag til tiltak på gule Post-it-lapper relatert til de utfordringene som var beskrevet i bekymringsmeldingen. Under det neste møtet hadde de gule lappene blitt gjennomgått av tidligere leder i hjemmetjenesten

og hennes stab og det hadde blitt utarbeidet en liste over tiltakene av ledelsen. Det ble deretter opprettet grupper av de ansatte som skulle jobbe med utvalgte deler av tiltaksplanen. Det ble imidlertid ikke satt av tilstrekkelig tid til at gruppene kunne gjennomføre tiltakene. Videre fremstod det for de ansatte som deltok som at gruppene var tilfeldig satt sammen og ikke på en måte som hensyntok ansattes ulike turnus- og vaktlister.

Da gruppene utover på nyåret 2021 rapporterte til leder av hjemmetjenesten at de ikke hadde hatt tid til å jobbe aktivt med tiltaksplanen, skal tilbakemeldingen fra leder ha vært at de ansatte ikke var interesserte i å løse problemene. Den første handlingsplanen fra senhøsten 2020 skal ikke ha blitt fulgt opp tilstrekkelig og resultatet ble blant annet at det kom inn et nytt varsel om de samme forholdene som fremgår av varselet av den 8. mars 2021. Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at hun informerte de ansatte om viktigheten av å følge opp arbeidet med tiltakene, og at hun tilgjengeliggjorde all nødvendig informasjon om prosessen. Hun kjenner seg ikke igjen i påstanden om at hun skal ha uttrykt at de ansatte ikke var interesserte i å bidra, men har forklart at hun gjorde påminnelser til de ansatte om viktigheten.

Flere i hjemmetjenesten har forklart at de opplevde at den mangelfulle oppfølgingen av den første handlingsplanen skyldtes at informasjon fra kommuneledelsen stoppet opp hos leder av hjemmetjenesten, og at hun ikke kommuniserte videre ut i enhetene. Dette skal ha medført at tiltak i hjemmetjenesten stod på «stedet hvil» i perioden etter bekymringsmeldingen i september 2020. Det har vært en oppfatning av flere av de ansatte i hjemmetjenesten at kommuneledelsen har drevet en form for «brannslukking» gjennom Oppland Arbeiderblad (OA). Dette ved å trekke frem at det pågår en positiv utvikling i hjemmetjenesten i kjølvannet av varslene.

En av de intervjuede fra tillitsvalgtapparatet har forklart at kommuneledelsen i perioden fra oktober 2020 fulgte opp og forvisset seg om at det ble utarbeidet tiltaksplaner i hjemmetjenesten. Imidlertid fulgte ikke kommuneledelsen tett nok opp at de avtalte tiltakene faktisk ble gjennomført. Tiltaksplanen som ble utarbeidet høsten 2020 måtte revideres på nytt våren 2021. Dette som en følge av at tiltakene ikke hadde blitt implementert senhøsten 2020 og på nyåret i 2021.

Flere har forklart at årsaken til at tiltakene ikke ble iverksatt kan ha med den utbredte «tillitskulturen» i kommunen å gjøre. Omsorgssjefen har etter det opplyste stor tillit til sine ledere, herunder den tidligere lederen for hjemmetjenesten. Flere av de intervjuede har en oppfatning av at leder for omsorgstjenestene imidlertid burde ha fulgt opp leder for hjemmetjenesten tettere i forhold til fremdriften i tiltaksplanen. Tidligere leder av hjemmetjenesten har praktisert en tillitsbasert lederstil, og har forventet at de ansatte selv ville følge opp tiltakene. For ansatte i hjemmetjenesten har det fremstått som om leder for hjemmetjenesten ikke fullt ut forstod at de ansatte ikke hadde tid til å gjennomføre og iverksette tiltakene, herunder at det ikke «var plass» til tiltaksarbeidet i de ansattes timelister til å kunne følge opp tiltakene på en tilfredsstillende måte.

Leder for hjemmetjenesten har forklart at hun opplever at kommuneledelsen fulgte opp bekymringsmeldingen og varslene i 2020 og 2021 på en forsvarlig måte. Etter at bekymringsmeldingen ble gjort kjent for henne i oktober 2020 ble det gjennomført flere møter mellom leder av hjemmetjenesten, kommuneledelsen, ansatte ved hjemmetjenesten og tillitsvalgte.

Tidligere leder av hjemmetjenesten har videre opplyst at det ble gjennomført personalmøter med hvert team i hjemmetjenesten, hvor også representanter fra arbeidslivstjenesten deltok og det ble utarbeidet tiltaksplaner og opprettet en ressursgruppe. Hovedutfordringen var at de ansatte ikke hadde tid til å gjennomføre tiltakene som ble satt opp. I tillegg var det høyt fravær blant sykepleiere. Den pågående covid-19-pandemien gjorde det også vanskeligere å jobbe med gjennomføring og oppfølging av tiltak.

Hun ser i ettertid at det kunne ha blitt gjort mer for å få «frikjøpt» ansatte i hjemmetjenesten slik at de hadde fått tid til å implementere tiltakene. Ansatte har på sin side forklart at de opplevde å få skylden for at gruppearbeidet ikke ble igangsatt og at leder for hjemmetjenesten skal ha gitt uttrykk for at de ansatte ikke var «interesserte nok» i å utbedre forholdene i hjemmetjenesten. Leder for

hjemmetjenesten kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen da hun opplevde at de ansatte ikke fremsto som interesserte nok, og at det var nødvendig å purre på de ansatte gjentatte ganger om å starte og gjennomføre gruppearbeidet som ble besluttet.

Tidligere leder for hjemmetjenesten har som nevnt forklart at hun heller ikke kjenner seg igjen i påstanden om at hun skal ha underrapportert faktisk status på gjennomføring av tiltaksplanen i hjemmetjenesten til omsorgssjefen senhøsten 2020 og vinteren 2021. Omsorgssjefen ble ifølge leder for hjemmetjenesten løpende orientert om status på oppfølgingen av tiltak og situasjonen i hjemmetjenesten.

Omsorgssjefen har gitt uttrykk for at tiltakene i hjemmetjenesten ikke ble igangsatt slik hun hadde oppfattet. I forbindelse med evalueringen av omorganiseringen i hjemmetjenesten i 2019 kom det frem at det måtte gjøres mer med kompetanseutviklingen og at lederspennet var for stort. Ifølge omsorgssjefen var det et uttrykt ønske fra leder av hjemmetjenesten og sammen med utviklingsenheten å starte et prosjekt for å jobbe med å forbedre disse områdene og som ble igangsatt i begynnelsen av 2020, og da det ble valgt en organisering med en leder for hjemmetjenesten var det med en klar forutsetning om at de tre som dannet stab skulle være et team sammen med leder. Omsorgssjefen har følgelig påpekt at lederspennet ikke medførte en u håndterbar arbeidsmengde for lederen av hjemmetjenesten og at det ble vurdert ulike tiltak for hvordan hjemmetjenesten kunne organiseres bedre, eksempelvis ved hjelp av Lean-metodikk. Tidligere leder for hjemmetjenesten deler ikke oppfatningen til omsorgssjefen om at arbeidet hun utførte «ikke medførte en u håndterbar arbeidsmengde».

Ifølge omsorgssjefen har det særlig i 2020 og 2021 fremkommet at hjemmetjenesten under tidligere ledelse hadde utfordringer, herunder mangel på ansatte og høyt sykefravær, og at det var et behov for en omorganisering av omsorgstjenesten inkludert hjemmetjenesten. Ifølge omsorgssjefen forelå det som nevnt planer for omorganisering av hjemmetjenesten allerede i 2020, men som følge av pandemien ble prosessen forsinket. Ifølge omsorgssjefen var også omorganiseringen en del av bestillingen i utredningen med Agenda Kaupang. Våren 2021 kom omorganiseringsarbeidet i gang og ny lederstruktur med flere ledere kom på plass i hjemmetjenesten gjeldende fra den 1. august 2021.

Kommunedirektøren er kjent med at enkelte ansatte har gitt uttrykk for en opplevelse av at varsler og bekymringer har blitt avvist av ledelsen i hjemmetjenesten, og følgelig ikke blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Hans forståelse er at både omsorgssjefen og leder for hjemmetjenesten har hatt et fokus på- og jobbet systematisk med det som har blitt rapportert inn gjennom kommunens avvikssystem. Ifølge kommunedirektøren har ledelsen i kommunen videre vært opptatt av avvikshåndtering og kommunisert viktigheten av at det meldes inn avvik som kan bidra til forbedring i alle kommunens tjenester.

Etter det opplyste skal flere av avvikene som ble registrert i kommunens avvikssystem «Compilo» i årene 2018, 2019 og 2020 ha vedrørt flere av de samme forholdene som ble beskrevet i bekymringsmeldingen fra september 2020 og i varselet i mars 2021. Basert på de bekymringer og varsler som har innkommet fremstår det for kommunedirektøren som at omsorgssjefen ikke har vært fullt ut informert av ledelsen i hjemmetjenesten om alle registrerte avvik som har innkommet relatert til hjemmetjenesten. Tidligere leder av hjemmetjenesten kjenner seg ikke igjen i denne påstanden, og hun har forklart at omsorgssjefen løpende ble holdt informert om alle avvikene i hjemmetjenesten, herunder i månedlige utvidede ledermøter hvor det ble drøftet antall avvik, type avvik og alvorlighetsgrad.

Ifølge kommunedirektøren ble han gjennom behandlingen av bekymringsmeldingen i oktober 2020 gjort kjent med at flere av de omtalte forholdene tidligere skal ha blitt registrert som avvik, men han har ikke vært kjent med omfanget og at omstendighetene skal ha hatt en varighet over flere år. Kommunedirektøren har også vært klar over at hjemmetjenesten stod overfor en krevende situasjon med høyt sykefravær, manglende kompetanse i form av for få sykepleiere og arbeidsmiljøutfordringer, men han var ikke klar over alvorlighetsgraden og omfanget før bekymringsmeldingen kom i september 2020. Ifølge kommunedirektøren har det fremkommet

opplysninger om at det også har vært utfordringer og mangler i avvikshåndteringen i hjemmetjenesten. Avvikshåndtering i hjemmetjenesten ble følgelig inkludert i tiltaksplanen som ble presentert for kommunestyret i august 2021.

Ifølge kommunedirektøren har han ikke har vært adressat for noen av bekymringsmeldingene eller varslene som har innkommet. Kort tid etter at Olafsen mottok bekymringsmeldingen innkalte han som nevnt til et møte med kommuneledelsen og kommunens HR-leder. I møtet ble det diskutert innholdet i bekymringsmeldingen og hvorvidt innholdet skulle anses som en bekymring eller som et varsel. Ut fra ordlyden konkluderte de under møtet med at det var en bekymringsmelding, men besluttet at informasjonen skulle følges opp som et varsel. Omsorgssjefen fikk ansvaret for å følge opp bekymringsmeldingen. Ifølge kommunedirektøren ble HR-avdelingen involvert innledningsvis med varslingsaken, men i mindre grad i oppfølgingen og gjennomføringen av tiltakene.

Manglende tillit

Undersøkelsene har avstedkommet at det er ansatte i VTK som mangler tillit til ledelsen i kommunen. Dette ved at de har opplevd at ledelsen ikke har tatt forholdene i hjemmetjenesten på alvor tidligere. Kommunedirektøren betviler ikke opplevelsene til de ansatte, og han har forståelse for at situasjonen i hjemmetjenesten er og har vært svært krevende og utfordrende for de ansatte. Ifølge kommunedirektøren har varsler og bekymringsmeldinger blitt tatt på «dypeste alvor» og blitt fulgt opp i tråd med arbeidsmiljølovens regler. Arbeidet med oppfølgingen av bekymringsmeldingen ble etter det opplyste iverksatt kort tid etter at kommunen mottok bekymringsmeldingen i september 2020. Dette ved at det som nevnt ble avholdt fire personalmøter i hjemmetjenesten (et for hvert team). I desember 2020 ble det videre avholdt nye personalmøter og det ble, som nevnt, utarbeidet tiltak- og handlingsplaner med spesielt fokus på medisinhåndtering og sykepleierdekning, men også for rutiner, arbeidslister og opplæringsplaner.

Kaupang-rapporten

I forkant av at kommunen mottok bekymringsmeldingen i september 2020, i perioden juni til august 2020, gjennomførte konsulentselskapet Agenda Kaupang en gjennomgang av helse- og omsorgstjenestene i kommunen. Formålet med gjennomgangen var å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for utvikling og omstilling av helse- og omsorgstjenestene i VTK. Kommunen mottok sluttrapporten fra Agenda Kaupang den 20. november 2020. I rapporten ¹⁰gir Agenda Kaupang sin anbefaling til en ny organisering av hjemmetjenesten med et mindre lederspenn (tallet på ansatte en leder har ansvar for).

En ny omorganisering av hjemmetjenesten ble iverksatt vinteren 2021. I august 2021 ble som nevnt tidligere leder for hjemmetjenesten erstattet med to nye ledere for å redusere lederspennet og fordele hjemmetjenestens totale antall ansatte på to ledere. Tidligere leder av hjemmetjenesten gikk av med pensjon sommeren 2021. Omorganiseringen var ifølge kommunedirektøren som nevnt krevende å gjennomføre, blant annet som følge av at omorganiseringen ble gjennomført på kort tid, under en pandemi, og med store samarbeidsutfordringer blant de ansatte i hjemmetjenesten.

Etter kommunedirektøren sin oppfatning har ledelsen, ved ham selv og omsorgssjefen, håndtert oppfølgingen av varslingsaken på en formelt korrekt måte. Imidlertid har kommunedirektøren i ettertid blitt klar over at ledelsen i hjemmetjenesten ikke maktet å følge opp og i tilstrekkelig grad gjennomføre de tiltakene som ble vedtatt av kommunens ledelse. Fremdriften og oppfølgingen av tiltakene som ledelsen for hjemmetjenesten rapporterte om til omsorgssjefen, og som ble videreformidlet til kommunedirektøren, viste seg i ettertid å ikke være riktige.

Omsorgssjefen kontaktet kommunedirektøren våren 2021, og skal da ha formidlet til ham at hun var både overrasket og bekymret over situasjonen i hjemmetjenesten. Omsorgssjefen hadde frem til våren 2021 mottatt informasjon fra ledelsen i hjemmetjenesten om at tiltakene hadde blitt fulgt opp og blitt gjennomført i større grad enn det som var realiteten, og med en lav oppnåelsesgrad av tiltakene. Kommunedirektøren har forklart at prosessen ville ha blitt tilrettelagt på en annen måte

¹⁰ Rapport fra konsulentselskapet Agenda Kaupang til Vestre Toten kommune, november 2020

dersom den faktiske situasjonen hadde blitt gjort kjent for kommuneledelsen på et tidligere tidspunkt. Tidligere leder av hjemmetjenesten opplever at dette er langt fra sannheten. Hun har forklart at hun regelmessig rapporterte om status i tjenesten til omsorgssjefen, fra omorganiseringen startet og til den dagen hun fratrådte stillingen sin. Hun har påpekt at det i rapporten fra konsultentselskapet Agenda Kaupang ble anbefalt omorganisering som følge av for stort lederspenn, og at hun etterspurte flere ressurser til å lede og forbedre tjenesten, men som hun ikke fikk.

Farmasirapporten

Med bakgrunn i forholdene som ble beskrevet i bekymringsmeldingen vedrørende uforsvarlig medisinbehandling, samt tilsynssaken som ble opprettet av Statsforvalteren i Innlandet fylke, besluttet omsorgssjefen i samråd med tidligere leder i hjemmetjenesten å bestille en farmasøyt til å gjennomgå hjemmetjenestens rutiner for medisinbehandling. Tilsynet ble som nevnt utført i februar 2021.

Kommunedirektør Fauchald og ordfører Olafsen har forklart at de er kjent med at det har forekommet feilmedisinering av brukere i hjemmetjenesten. Slik informasjon har blant annet blitt formidlet til kommuneledelsen gjennom «Statsforvaltersaken», et tilsyn som ble gjennomført som følge av at en bruker hadde henvendt seg til media og fortalt om en opplevelse av å ha blitt feilmedisinert av hjemmetjenesten. Saken ble fulgt opp av omsorgssjefen, og som et tiltak for å forbedre medisinbehandlingene i tjenesten, ble det som nevnt bestilt et farmasitilsyn. Resultatet ble presentert i en rapport som omsorgssjefen mottok den 26. februar 2021 og hvor det fremgår at det ble avdekket svakheter i rutinene og ved håndteringen av medisiner i hjemmetjenesten. Resultatet fra farmasirapporten har vært en del av et forbedringsarbeid for å sikre at medisinbehandlingene skjer på forsvarlig vis i hjemmetjenesten.

Olafsen opplever at de ansatte og ledelsen ved hjemmetjenesten, som en følge av resultatet av farmasirapporten, har lagt ned en betydelig innsats for å tydeliggjøre ansvaret for medisinrommet og med å forbedre rutinene for medisinering. Imidlertid er det etter Olafsen sin oppfatning fortsatt rutiner vedrørende medisinbehandling som bør følges opp bedre. Statsforvalteren fikk tilsendt kommunens svar på sine spørsmål innen oppgitt frist den 1. november 2021. Ifølge Olafsen var kommunens løsningsforslag til Statsforvalteren å tildele dedikerte sykepleiere et ansvar for medisinrommet.

Etter det opplyste er det de rapporterte forekomstene av avvik i medisinbehandlingene, herunder feilmedisinering av brukere i hjemmetjenesten, som har blitt vurdert til høyeste alvorlighetsgrad, og som ledelsen har prioritert å finne løsninger for.

Brudd på medisinrutinene i hjemmetjenesten skal blant annet ha forekommet som en følge av at ansatte gjennom systemet e-Link¹¹, hvor leger registrerer endringer i brukeres medisinark, ikke hurtig nok har fanget opp endringer i medisineringsplanene for brukerne av kommunens hjemmetjenester. Dette har resultert i at brukere har fått medisiner i henhold til en ikke oppdatert medisinplan for den enkelte bruker.

Omsorgssjefen har forklart at hun i møte med farmasøyt den 14. januar 2021 bestilte et farmasøytisk tilsyn med en gjennomgang av medikamentbehandlingene i hjemmetjenesten på bakgrunn av tydelige mangler vedrørende medikamentbehandlingene. Tidligere leder for hjemmetjenesten ble av omsorgssjefen informert om dette og fulgte opp med å avtale tidspunkt for tilsynet. Rapporten fra tilsynet ble sendt til omsorgssjefen og leder for hjemmetjenesten. Ifølge tidligere leder for hjemmetjenesten ønsket ikke omsorgssjefen at rapporten skulle deles ut til de ansatte, men at det skulle refereres fra deler av rapporten, og at hun derfor orienterte om innholdet i rapporten på et tavlemøte for de ansatte som var til stede. De ansatte ønsket imidlertid å få lese

¹¹ Gjennom journalsystemet Gerica mottar ansatte i Hjemmetjenesten «E-linker» som er dialogmeldinger mellom kommunen og fastleger angjeldende den enkelte bruker. E-linker skal leses og behandles hver dag kl. 08:00, 12:00, 15:00 og 18:00 av de ansatte i hjemmetjenesten.

hele rapporten og etterspurte rapporten fra leder av hjemmetjenesten gjentatte ganger. Omsorgssjefen har forklart at hun ikke ønsket at rapporten skulle deles ut til de ansatte med ett eksemplar til hver, men at den skulle gjennomgå med de ansatte siden rapporten var unntatt offentlighet. Ifølge omsorgssjefen hengte hun selv opp rapporten på «lean»-tavlen i hjemmetjenesten sommeren 2021 samtidig som hun informerte de ansatte som var til stede om å signere for lest rapport.

Flere av de intervjuede har forklart at de ikke opplevde noen endring etter at farmasirapporten forelå, ettersom det var leder for hjemmetjenesten og hennes stab som hadde satt opp en tiltaksplan uten å inkludere de ansatte som hadde ansvaret for medisinerrommet. Det var først i november 2021 at det ble registrert av de ansatte at det hadde blitt iverksatt tiltak for å unngå avvik. Det ble da igangsatt tiltak i form av sykepleiermøter og utforming av nye prosedyrer for medisinerrommet. Tidligere leder for hjemmetjenesten har forklart at i denne perioden var ikke sykepleierne ansvarlig for medisinerrommet da staben hadde tatt over ansvaret for å fristille sykepleierne etter at de hadde varslet om at de hadde for mye å gjøre. Hun har videre forklart at det var planlagt at sykepleiergruppa skulle involveres når de igjen skulle ta over ansvaret for arbeidsoppgavene på medisinerrommet.

Ansatte skal etter det opplyste ikke ha fått informasjon om farmasitilsynet. Etter at farmasirapporten forelå, ble det uttrykt et ønske fra de ansatte om å få tilgang til rapporten. Dette ønsket skal ha blitt avslått av koordinator i hjemmetjenesten, og som informerte om at «dette ikke var noe de ønsket å se da det var åtte sider med slakt». Det å ikke få tilgang til rapporten har av enkelte blitt opplevd som en tapt mulighet for å forbedre prosessene med medisin håndteringen. I et senere personalmøte i hjemmetjenesten i månedsskiftet mai/juni 2021 fikk de ansatte presentert tiltak og rutiner som skulle iverksettes på medisinerrommet og som to i staben til tidligere leder i hjemmetjenesten skal ha implementert uten å involvere de andre ansatte. Tidligere leder for hjemmetjenesten har forklart at staben på dette tidspunktet fremdeles hadde ansvaret på medisinerrommet og at det nevnte møtet var det første involveringsmøtet for sykepleierne som forberedelser til igjen å overta ansvaret for oppgavene på medisinerrommet.

Kommuneledelsen har forklart at det ikke er riktig at de ansatte skal ha blitt nektet innsyn i farmasirapporten etter instruksjon fra kommuneledelsen. Omsorgssjefen har forklart at rapporten skulle gjennomgå med personalet ved hjemmetjenesten, men rapporten ble ikke delt ut til alle ansatte som følge av at rapporten var unntatt offentlighet. Omsorgssjefen forstod det slik at gjennomgangen av rapporten med personalet hadde blitt utført av leder for hjemmetjenesten. Rapporten ble, etter det omsorgssjefen var kjent med, hengt opp med ett eksemplar på personalrommet til hjemmetjenesten i juli/august 2021, og de ansatte skulle signere dokumentet etter at de hadde lest rapporten. Omsorgssjefen har tilbakevist at hun skal ha bedt tidligere leder i hjemmetjenesten om å vente med å tilgjengeliggjøre farmasirapporten for de ansatte.

Etter det opplyste har hjemmetjenesten i tråd med farmasirapporten etablert et større fokus på oppfølging av endringer i brukers medisineringsplaner som formidles gjennom e-Link etter at tiltak og rutineendringer har blitt gjennomført for å styrke sikkerheten vedrørende medisinering. Det er vakthavende sykepleier som har ansvaret for umiddelbart å endre medisinark/plan dersom medisineringen til en bruker skal endres. I januar 2021 ble en koordinator i hjemmetjenesten tildelt ansvaret for medisinerrommet som en følge av manglende sykepleierkapasitet. Det har videre i 2021 blitt tilbudt opplæring til sykepleierne i bruk av medisinerrommet, noe som skal ha ført til bedre kontroll på medisineringen.

Oppsummering

Det fremstår som at det er delte oppfatninger om hvorvidt kommuneledelsen fulgte opp meldingene fra de ansatte i hjemmetjenesten høsten 2020 og våren 2021 på en forsvarlig måte, og i tråd med arbeidsmiljølovens regler. Kommuneledelsen har forklart at bekymringsmelding og varsler ble fulgt opp på en forsvarlig måte, blant annet ved at det ble bestilt en farmasirapport og ved å iverksette en tiltaksplan i hjemmetjenesten som skulle involvere de ansatte. Den ovennevnte Agenda Kaupang-undersøkelsen, som kommuneledelsen mottok rapport på den 20. november 2020, anbefalte blant

annet en omorganisering av hjemmetjenesten med det formål å redusere lederspennet ved å ha to ledere i stedet for en.

Flere av de ansatte deler imidlertid ikke kommuneledelsens oppfatning, og har formidlet at det etter deres oppfatning ikke ble iverksatt tilstrekkelig med tiltak etter at bekymringsmeldingen ble gjort kjent.

Det foreligger dokumentasjon som bekrefter at kommuneledelsen iverksatte både kortsiktige og langsiktige tiltak (Agenda Kaupang- og farmasirapporten) både forut for og etter at kommuneledelsen ble kjent med bekymringsmeldingen i september 2020. Et av de kortsiktige tiltakene som berørte de ansatte i størst grad var tiltaksplanen som tidligere leder i hjemmetjenesten gav sine ansatte et ansvar for å følge opp og iverksette. Etter det opplyste skal ikke det kortsiktige tiltaket ha fungert tilfredsstillende og kan av den grunn ha medført at ansatte opplevde at tiltak som ble iverksatt for å utbedre arbeidsforholdene i hjemmetjenesten senhøsten 2020 og vinteren 2021 var mangelfulle.

4.4 Ytringskultur

Innledning

En god ytringskultur i et arbeidsmiljø defineres, som angitt i kapittel 3.3, ut fra hvilken mulighet en medarbeider har til å komme med konstruktive tilbakemeldinger til andre medarbeidere og ledere uten frykt for gjengjeldelse eller andre negative konsekvenser.

I det følgende presenteres mottatt informasjon om ytringskulturen i VTK.

Ytringskultur i VTK

Etter kommuneledelsen sin oppfatning har kommunen en forsvarlig ytringskultur, og som er preget av gjensidig tillit, respekt og åpenhet mellom kommunens ansatte og ledere. Kommunen har en «flat struktur» og har etablert en organisering som gjør at informasjonsflyten mellom kommunens ansatte og ledelse fungerer godt.

Det er opplyst at åpenhet i kommunen blant annet kjennetegnes av et godt samarbeid mellom ledelsen og de tillitsvalgte, men at omstendighetene oppfattes å være annerledes i hjemmetjenesten sammenstilt med øvrige deler av kommunen. Kommuneledelsen har identifisert at ansatte i helse- og omsorgstjenestene har opplevd en mangelfull ytringskultur. Ifølge kommunedirektør Fauchald er VTK en stor kommune med mange enheter, og det vil følgelig være en risiko for at det kan utvikles subkulturer i enkelte enheter i kommunen. Ansatte som berøres av slike omstendigheter vil, ifølge Fauchald, kunne ha andre oppfatninger av ytringskulturen i kommunen.

Det har i kommunen blitt opprettet egne partssammensatte grupper og «Heia-grupper»¹² hvor det kan drøftes saker både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Ifølge omsorgssjefen har ledelsen i kommunen et fokus på å tilrettelegge for en god og forsvarlig ytringskultur.

Oppfatninger om ytringskultur

EY har med bakgrunn i mandatet for undersøkelsen stilt spørsmål til de ansatte i kommunen ved bruk av en elektronisk spørreundersøkelse og gjennom intervjuer. De ansatte har fått anledning til å besvare spørsmål om deres oppfatning av om kommunen har tilrettelagt for en forsvarlig ytringskultur for de ansatte i VTK. Et flertall av de intervjuede har i sine besvarelser beskrevet VTK som en åpen og tillitsbasert kommune der det er velkomment at ansatte ytrer seg.

Enkelte av de intervjuede har gitt uttrykk for at ytringskulturen kan oppfattes forskjellig avhengig av den enkelte leder/enhetsleders fremtreden og væremåte overfor de ansatte, og at slike enkelttilfeller vil kunne påvirke den enkelte ansattes opplevelse av ytringskulturen i positiv eller negativ retning. Det har i intervju fremkommet at resultatene fra de siste KS 10-

¹² HEIA står for Helsefremmende Inkluderende Arbeidsliv. Gruppene består av enhetsleder, tillitsvalgt, plasstillitsvalgt, verneombud og ansattrepresentant. utfordringer i arbeidsmiljøet i de ulike enhetene skal løftes til Heia-gruppene som skal ta saken videre.

faktorundersøkelsene har vist at det er ansatte innen helse- og omsorgstjenestene som har besvart at de ikke opplever seg sett eller hørt av sine ledere. EY har likevel i hovedsak mottatt tilbakemeldinger om at de ansatte i kommunen trives med arbeidsmiljøet som følge av opplevelse av en flat struktur mellom ledere og ansatte, og at det praktiseres en åpenhet i kommunikasjonsformen i kommunen ved bruk av «uformell tone».

Flere av de intervjuede har trukket frem opprettelsen av de nevnte «Heia-gruppene» (sammensatt av ansatte, tillitsvalgte, HMS og kommuneledelsen) som en viktig faktor og bidragsyter for å understøtte en god ytringskultur i kommunen.

Enkelte av de intervjuede, samt flere respondenter som besvarte den elektroniske spørreundersøkelsen, har gitt uttrykk for en mer negativ oppfatning av kommuneledelsen, herunder at kommuneledelsen ikke har vært tilstrekkelig interessert i ytringer og kritikk fra de ansatte i form av bekymringsmeldinger, klager og varsler. Det har fremkommet synspunkter på at kommuneledelsen gjennom sine mange år i kommunen oppfattes å ha påvirket ordfører og andre ledere i kommunen negativt med sine holdninger til ansattes innspill, forbedringsforslag og varsler. Denne påvirkningen skal ha resultert i en svekket handlingskraft i forbindelse med kommunens oppfølging av varsler, bekymringsmeldinger og klager fra de ansatte. Et mindretall av de intervjuede har gitt uttrykk for at ytringskulturen i kommunen ikke har vært et tema, verken i hjemmetjenesten eller i kommunen for øvrig.

Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at det etter hennes oppfatning har vært en god ytringskultur i kommunen, og som har vært preget av åpenhet og rom for å si fra om bekymringer eller kritikkverdige forhold i virksomheten. Hun har selv opplevd det som uproblematisk å ytre seg om ulike saker til omsorgssjefen, og opplever at hun har hatt en god og åpen dialog med sine ansatte i sin tid som leder av hjemmetjenesten.

Påstander om frykttkultur

En frykttkultur kan omfatte en rekke faktorer som medfører at enkeltansatte eller grupper av ansatte påvirkes negativt i deres relasjon til andre medarbeidere og/eller sine ledere. En frykttkultur kan beskrives som nedenfor:

«Frykttkultur er et mangfoldig og vanskelig definerbart begrep og det fremstår ofte som et subjektivt fenomen. Dette fordi det er den enkelte ansatte opplevelse av frykt for at en bestemt atferd kan føre til personlige konsekvenser, som vil tolkes forskjellig avhengig av person, situasjon og kontekst. I denne subjektiviteten er det også andre underliggende faktorer som kan spille inn, som for eksempel ens egne ambisjoner, og at en må føle at en har noe å tape. Selve begrepet kan oppfattes som komplekst og beskrivelsene av selve begrepet frykttkultur kan oppleves som noe overdrevent, noe som skaper oppsikt, og derfor også kan bli misbrukt»¹³.

Selv om majoriteten av de intervjuede, som beskrevet ovenfor, opplever en god ytringskultur i VTK, har likevel en tredjedel av de intervjuede forklart om egne opplevelser som kan indikere en form for frykttkultur. Dette gjelder særlig ansatte i kommunens hjemmetjeneste. I det følgende beskrives observasjoner av de intervjuedes opplevelser som de relaterer til «frykttkultur».

Opplevelser av frykttkultur

Flere ansatte har gitt uttrykk for at de har foretrukket å fremstå anonymt ved innsendelse av bekymringsmelding og varsler om avvik og kritikkverdige forhold i virksomheten. Dette som følge av en opplevd frykt for hvilke konsekvenser det ville kunne få for deres arbeidsforhold dersom de hadde valgt å stå frem med sin identitet i slike sammenhenger.

¹³ [Frykttkultur \(politiforum.no\)](http://Frykttkultur.politiforum.no)

Konsekvenser som de ansatte har fryktet har blitt oppgitt som reduserte muligheter for å oppnå ønskede vakter, ikke få innvilget sine ønsker for avvikling av ferie eller begrenset mulighet for å få innvilget fridager.

Hjelpepleiere og assistenter i stillinger med en lav stillingsprosent i hjemmetjenesten har gitt uttrykk for frykt for å ikke få tildelt ekstravakter dersom de skulle bli identifisert som en «varsler», eventuelt få tildelt kun «ugunstige vakter» i helgene.

Videre har ansatte gitt uttrykk for at de har et ønske om å bli likt, og følgelig ikke vil være den som blir ansett som «vanskelig og kverulerende» ved å varsle eller formidle avvik. Det har etter det opplyste vært avdelingsledere og koordinatorene i hjemmetjenesten som har hatt ansvaret med å fordele vakter, sette opp arbeidslister og godkjenne vaktønsker. Frem til tidligere leder av hjemmetjenesten gikk av sommeren 2021, var det hun og hennes stab som hadde dette ansvaret. Fra august 2021 har det, som nevnt, blitt etablert en ny organisering i hjemmetjenesten.

Andre av de intervjuede har forklart at de opplever at ledelsen ikke har ønsket en frimodig ytring eller tilbakemeldinger fra ansatte, og de opplever at det hersker en frykttkultur i kommunen, og som har medført at ansatte har vegret seg for å drøfte beslutninger med leder eller stille kritiske spørsmål.

Ansatte i hjemmetjenesten har formidlet at det under et møte høsten 2020 skal ha oppstått en hendelse der ansatte ble irettesatt av omsorgssjefen for å ha sendt inn en bekymringsmelding til kommunen. Hendelsen skal for de ansatte ha medført en opplevelse av frykt for å si ifra om kritikkverdige forhold ved senere anledninger. Omsorgssjefen har til EY forklart at hun ikke har kjennskap til denne hendelsen.

Flere av de intervjuede har videre fremmet en oppfatning av at varslere i kommunen vil kunne utsettes for en «heksejakt», og en opplevelse av at det ikke oppleves trygt å fremme muntlige tilbakemeldinger om kritikkverdige forhold til ledelsen i hjemmetjenesten. Enkelte ansatte har videre forklart at de har opplevd å få en «reprimande» eller en merknad i personalmappen sin etter å ha ytret seg om kritikkverdige forhold i virksomheten. Et konkret eksempel som har blitt fremmet er at tidligere leder for hjemmetjenesten skal ha forsøkt å finne ut hva de ansatte hadde sagt eller visste om den nevnte anonyme bekymringsmeldingen som kommuneledelsen mottok høsten 2020. Dette skal ha ført til at ansatte i hjemmetjenesten senere vegret seg for å varsle eller komme med tilbakemeldinger om kritikkverdige forhold.

De nevnte eksempler indikerer at deler av kommunen, spesielt i hjemmetjenesten, oppleves av ansatte som utrygg, og at det kan råde en form for frykttkultur blant de ansatte. Uttalelser som en ny leder for hjemmetjenesten skal ha uttalt: «*De som går til media ødelegger for hjemmetjenesten*», vil, dersom uttalelsen medfører riktighet, kunne forsterke en opplevelse av en videreføring av en allerede etablert frykttkultur i virksomheten. En av de intervjuede har forklart at ledelsen trolig ikke bevisst har ønsket å skremme ansatte fra å ytre seg om kritikkverdige forhold, men den intervjuede vil likevel ikke risikere å stå frem som en varsler i frykt for at det vil kunne spolere et fremtidig karriereløp.

Eksempler på opplevd frykttkultur

Ansatte skal etter det opplyste kvie seg for å ringe inn til koordinator i hjemmetjenesten og melde seg syke. Dette fordi koordinator i staben til tidligere leder i hjemmetjenesten ved noen tilfeller skal ha spurt ansatte om de «virkelig er syke», om de er «syke nok», eller om de «har feber». Underforstått; det passer ikke at du er syk nå. Vi trenger deg på jobb!

En annen ansatt i staben til tidligere leder i hjemmetjenesten skal ha opptrådt ufint høsten 2021 ved å «true» en annen ansatt med å rapportere vedkommende for ordrenekt dersom ikke et morgenstelloppdrag ca. en mil unna kontoret ble gjennomført før nattevakten endte.

Den opplevde frykttkulturen skal videre ha medført at ledere har vært engstelige for å si eller gjøre feil, og dermed risikere å bli navngitt i media, eksempelvis i Oppland Arbeiderblad (OA), som har

vært aktive i å produsere negativt vinklede artikler om kommunen. Ledere i kommunen har også oppgitt at de opplever at de risikerer å bli omtalt negativt i Facebook-grupper, private Messenger-tråder og i andre sosiale medier.

Et flertall av de intervjuede har fortalt til EY at de ikke kjenner seg igjen i påstandene om at fryktkultur skal forekomme i kommunen. EY har imidlertid blitt informert om at årsaken til at ansatte har varslet anonymt kan skyldes disse ansattes motstand mot endringer i organisering av hjemmetjenesten. En annen oppfatning er at det ikke hersker noen fryktkultur i kommunen og at avvikene som har blitt sendt inn i forkant av bekymringsmelding og varsler har vært sendt inn ikke-anonymt i Compilo. Det skal dessuten i den nylige kartleggingen av arbeidsmiljøet i hjemmetjenesten, bestilt av kommunedirektøren og utført av bedriftshelsetjenesten, fremkomme at kun to ansatte har nevnt noe om fryktkultur.

Intern fryktkultur i hjemmetjenesten

Det er fremmet beskrivelser av at ansatte med «sterke personligheter» utøver en «indre selvjustis» i hjemmetjenesten, herunder en ansatt som skal ha påtatt seg en uformell lederrolle og blant annet beordret andre ansatte til mindre attraktive arbeidsoppgaver som renhold hos brukere.

Det skal videre herske en uryddighet i forhold til rolleavklaringer blant de ansatte i hjemmetjenesten. Dette som følge av manglende stillingsbeskrivelser, rekrutteringsproblemer og mangel på ansatte i tjenesten. Hjemmetjenesten skal siden 2018 ha vært preget av hyppige endringer som, ifølge flere av de intervjuede, har skapt støy og motstand hos enkelte ansatte. Det skal også fortsatt være ansatte som utøver en uformell ledelse i hjemmetjenesten og som kan underbygge en opplevelse av fryktkultur blant de ansatte.

Kommuneledelsen og tidligere leder av hjemmetjenesten har alle forklart at de ikke er kjent med at det eksisterer en fryktkultur eller gjengjeldelseskultur i kommunen. Tidligere leder av hjemmetjenesten kjenner seg ikke igjen i påstanden om at hun og hennes stab har utsatt ansatte for en «heksejakt», og at det er ukjent for henne at ansatte skal ha mistet vakter eller feriedager som følge av at de har uttrykt seg kritisk til henne eller andre i staben. Omsorgssjefen har forklart at hun synes det er synd at ansatte har valgt å være anonyme. Hun har reflektert over hva årsaken kan være til at ansatte har valgt å varsle anonymt, men hun har ikke funnet noe godt svar på dette. Hun har avvist at hun selv eller andre i hennes stab har drevet noen form for «heksejakt» på hvem som stod bak den anonyme bekymringsmeldingen og varselet. Ifølge omsorgssjefen har hun og hennes stab utelukkende vært opptatt av å klargjøre tema og innhold i bekymringsmelding og varsel, og det har ikke vært av interesse for oppfølgingen hvem det er som har formidlet sine bekymringer til kommunen.

Ifølge kommunedirektøren kan opplevd fryktkultur ha sammenheng med at noen ansatte har opplevd seg «straffet» ettersom arbeidsgiver bruker sin styringsrett for å få hjemmetjenesten til å fungere så godt som mulig.

Ordfører Olafsen har forklart at den påståtte fryktkulturen som skal finnes i kommunen kan underbygges av at ansatte har valgt å varsle anonymt. Olafsen oppfatter at det må jobbes for å gjenvinne tilliten hos de ansatte og at det blant annet må tilrettelegges for å kunne varsle anonymt til et uavhengig varslingsmottak.

Oppsummering

Oppfatningen om hvorvidt det er tilrettelagt for en forsvarlig yringskultur i kommunen fremstår, basert på informasjon innkommet i dokumentasjon, intervjuer og gjennom svar fra den elektroniske spørreundersøkelsen, som delt. Et flertall av de intervjuede opplever VTK som en kommune preget av åpenhet og tillit hvor det er velkomment å ytre seg. Imidlertid er det ansatte som har en opplevelse av at yringskulturen ikke er forsvarlig ivaretatt. På spørsmålet i spørreundersøkelsen: «Er det etter din oppfatning tilrettelagt for en forsvarlig yringskultur blant ansatte i Vestre Toten kommune?», svarte 52 %: «Ja», 36 %: «Nei», og 12 %: «Usikker».

Når det gjelder det samme spørsmålet, og svar mottatt fra ansatte i hjemmetjenesten, er svarfordelingen som følger: «Er det etter din oppfatning tilrettelagt for en forsvarlig yringskultur blant ansatte i Vestre Toten kommune?», svarte 38 %: «Ja», 48 %: «Nei», og 14 %: «Usikker».

Det kan ikke utelukkes at noen ansatte, herunder i hjemmetjenesten, har en opplevelse av fryktkultur i virksomheten. Det fremstår imidlertid etter gjennomgang av dokumentasjon og muntlig informasjonsinnhenting som at en fryktkultur ikke er et utbredt fenomen i kommunen. Det har i undersøkelsene likevel fremkommet indikasjoner på at det finnes omstendigheter i hjemmetjenesten som kan oppfattes som en «subkultur» og ansatte som kan være i en form for opposisjon mot ledelsen, og som opplever seg utsatt for fryktkultur.

4.5 Varsling og avviksregistrering

En del av mandatet som EY har fått av oppdragsgiver er å undersøke om kommunens gjeldende retningslinjer for varsling er godt nok kjent i organisasjonen, og om retningslinjene ivaretar varsler mot toppledelsen på en tilfredsstillende måte. I det følgende redegjør vi for kommunens eksisterende retningslinjer for varsling, hva slags varslingsløsning som finnes, historikk for tidligere varsler og rutiner for hvem som mottar og behandler varsler i VTK.

Gjeldende retningslinjer for varsling

EY har blitt opplyst at varslingsrutinene som nevnt skal være å finne i kommunens kvalitetssikringsverktøy, Compilo, og som benyttes i hele kommunen, blant annet til avviksregistrering og varsling av kritikkverdige forhold.

Mange av de intervjuede har forklart at de er lite kjent med innholdet i kommunens varslingsrutiner og at rutinene oppfattes å være lite tilgjengelige. Et flertall av de intervjuede har opplyst at det har vært mangelfullt fokus på varsling og varslingsrutiner i kommunen, og at varslingsrutinene ikke har vært kommunisert tilstrekkelig ut til de ansatte.

Flere har til EY opplyst at dagens varslingsrutiner kjennetegnes av at kommuneledelsen forventer at det varsles «i linjen» som vil si at en ansatt varsler til sin nærmeste leder og at saken forsøkes løst på lavest mulig nivå. Dersom det ikke er mulig å varsle til sin nærmeste leder, kan varselet sendes til neste ledernivå og/eller til ansattrepresentanter, tillitsvalgte og HR.

Flere av de intervjuede har opplyst at de ikke er kjent med at det har vært gjennomført noen form for intern opplæring eller kurs innenfor etikk, og ansatte har selv vært ansvarlige for å tilegne seg kunnskap om eventuelle rutiner som omhandler temaer som arbeidsmiljø, sosiale medier, lojalitetsplikt og varsling. Flere har forklart at de opplever at den anonyme bekymringsmeldingen og de anonyme varslene som kommunen har mottatt illustrerer hvor mangelfulle varslingsrutinene i kommunen er. Flere har gitt uttrykk for at det ikke skal ha vært tydelig kommunisert fra ledelsen at det er mulig å varsle gjennom Compilo og det skal heller ikke ha vært gjennomført noen form for organisert opplæring i Compilo angående varslingsrutiner for ansatte i hjemmetjenesten.

I kurset i avviksregistrering som systemansvarlig i Compilo holdt for kommunens superbrukere, var det ikke fokus på varsling utover at det ble vist hvor i Compilo knappen for varsling er. Det ble på superbrukerkurset ikke utfyllt noe testvarsel og varsling som tema ble ikke videre behandlet.

Kommunedirektøren har opplyst at VTK har etiske retningslinjer som er vedtatt av kommunestyret og som bygger på prinsipper for verdistyrte ledelse. Varslingsrutinene er vedtatt av arbeidsmiljøutvalget i VTK i 2018. Av varslingsrutinene fremgår det hva som inngår i begrepet kritikkverdige forhold og det er videre beskrevet hvordan ansatte skal gå frem for å varsle. Ansatte kan varsle gjennom Compilo eller til nærmeste leder eller tillitsvalgt. Det fremgår videre av varslingsrutinen hvordan det kan varsles mot toppledelsen uten at det fremgår nærmere hvem som inngår i begrepet «toppleidelsen». Ved varsler går varselet først til en personalrådgiver/HR-rådgiver som skal sørge for korrekt saksgang. Varsler håndteres på et overordnet nivå med det formål å sikre at det ikke foreligger interessekonflikter eller habilitetsutfordringer.

De etiske retningslinjene og varslingsrutinene er etter det opplyste fra kommuneledelsen og tidligere leder i hjemmetjenesten tilgjengelige for de ansatte i kvalitetssikringssystemet Compilo. Etiske retningslinjer og varslingsrutiner skal gjennomgås ved ansettelse i kommunen. Kommunedirektøren har forklart at det etter hans oppfatning er noe ulikt hvor godt kjent varslingsrutinene er blant de ansatte i kommunen og at ledelsen har en jobb å gjøre for å sikre at rutinene blir tilstrekkelig godt nok kjent for alle de ansatte.

Kommuneledelsen og tidligere leder i hjemmetjenesten har opplyst at kommunen ikke har noe eget, formelt varslingsmottak. Kommunedirektøren fortalte at det de siste fem årene, etter hans erfaring, har vært veldig få varslingsaker i VTK, og at det i hans tid i VTK har vært en tradisjon for å ta tak i saker når de dukker opp. Etter hans oppfatning har det vært lav terskel for å melde fra og at det er en god dialog med tillitsvalgte. Kommunedirektøren har på forespørsel opplyst at det ikke kan utelukkes at kommunen har fått inn færre varsler som følge av at kommunen ikke har en webbasert kryptert varslingsløsning hvor det er mulig å varsle anonymt.

Omsorgssjefen har også forklart at det er varselets mottakere som vurderer hvorvidt det er et varsel eller ikke jf. arbeidsmiljøloven. Dersom varsler er navngitt, vil varsler og omvarslede bli kalt inn til samtale. Omsorgssjefen har videre opplyst at det etter hennes oppfatning ikke har vært obligatorisk opplæring eller tilstrekkelig fokus på varslingsrutiner i VTK. Hun har bekreftet at gjeldende varslingsrutiner sannsynligvis ikke er godt nok kjent blant de ansatte, at systemet ikke nødvendigvis har ivaretatt varsler mot toppledelsen på en hensiktsmessig måte og at et eventuelt eksternt varslingsmottak ville kunne være en god løsning for å forbedre VTK sine varslingsrutiner.

Oppsummering

EY har gjennom flere intervjuer blitt opplyst at det er for mange ansatte som ikke har tilstrekkelig kunnskap om kommunens varslingsrutiner. Det er ikke kjent for ansatte hvem som tar imot og behandler varsler internt i kommunen, og om dette gjøres av et dedikert varslingsutvalg. Den generelle oppfatningen er at et varsel blir behandlet «*lenger opp i systemet*» og at hvem som behandler varselet avhenger av hva det varsles om og hvem det varsles mot. Undersøkelsen har avstedkommet at VTK ikke har tilgjengeliggjort en elektronisk varslingsløsning hvor det er mulig for ansatte til å varsle anonymt ved at en uavhengig tredjepart mottar varselet for førstehånds gjennomgang og vurdering.

Basert på innkommet informasjon fra både intervjuede og svar fra webundersøkelsen fremstår det som at et flertall av de ansatte er kjent med at det finnes varslingsrutiner i VTK, men at det generelt er liten kunnskap blant de ansatte om hva varslingsrutinene inneholder. Enkelte av de intervjuede har forklart at de vet at varslingsrutinene finnes i Compilo, men at de ikke har lest og satt seg inn i rutinene. Det fremstår også som om flere av de intervjuede blander begrepene avvik og varsel da både avviksmelding og varsel etter arbeidsmiljøloven registreres i det samme systemet. Svar fra den elektroniske spørreundersøkelsen viser imidlertid at et flertall, 72 % av de spurte, har svart at de har kjennskap til kommunens retningslinjer for varsling mens resterende 28 % ikke innehar denne kjennskapen.

Avviksregistrering

I det følgende utdypes nærmere varslenes beskrivelse av manglende registrering og oppfølging av avvik i kvalitetssikringssystemet Compilo.

Flere av de intervjuede har forklart at det i perioden etter sammenslåingen av hjemmetjenestedistriktene i 2018 ved flere tilfeller skal ha forekommet både mangelfull registrering av avvik fra ansatte og mangelfull oppfølging av innmeldte avvik fra ledelsen i hjemmetjenesten sin side. Det skal også ha forekommet begrenset med opplæring av ansatte i bruken av Compilo. Alvorlige avvik som feilmedisinering skal videre ha blitt nedgradert for alvorlighetsgrad i systemet.

For hjemmetjenesten sine ansatte oppleves Compilo først og fremst som et avvikssystem ettersom det er stort fokus på spesielt avviksregistrering i hjemme- og omsorgstjenesten.

Manglende opplæring

Flere av de intervjuede har gitt uttrykk for at avvik ikke meldes inn gjennom Compilo som følge av at de ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring i bruken av systemet, herunder hvordan de ansatte skal logge seg på eller hvordan de ansatte skal manøvrere i systemet for å finne frem til relevant informasjon.

På forespørsel fra ansatte om opplæring, skal ledelsen i hjemmetjenesten ha gitt uttrykk for at ansatte må tilegne seg kunnskap i bruk av systemet på egenhånd. Flere ansatte skal ha opplevd manglende opplæring som utfordrende som følge av det tidspresset de opplever i den daglige tjenesten, herunder at arbeidstiden går med til å gjennomføre nødvendige pleie- og omsorgsoppgaver, og at det følgelig blir vanskelig for de ansatte å sette av tid til selvlæring i systemet Compilo.

Systemansvarlig i Compilo har fortalt at det sommeren 2021 ble utviklet et e-læringskurs som gir de ansatte kunnskap om hvordan ansatte skal melde avvik i Compilo. Det har blitt sendt ut beskjed til alle ansatte om at de kan opprette en egen profil i KS-læring (kompetansportal) og gjennomføre kurset, men det skal være et fåtall ansatte som har opprettet en profil i KS-portal.

Systemansvarlig har som nevnt over gjennomført opplæring av kommunen sine superbrukere, og som hver for seg representerer sin del og enhet i VTK. Opplæringen har hovedsakelig omfattet avviksregistrering, herunder opprettelse og oppdateringer av roller og brukere. Systemansvarlig skal tidligere ha gitt tilbud om opplæring i Compilo til andre ansatte i kommunen, men det er uvisst hvordan opplæringstilbudet har blitt kommunisert ut til de ansatte i de enkelte enhetene.

Tidligere leder av hjemmetjenesten har bekreftet at det ikke har blitt gjennomført organisert opplæring i Compilo for de ansatte i hjemmetjenesten, men hennes opplevelse er likevel at Compilo har vært godt kjent blant alle de ansatte i hjemmetjenesten.

Ifølge omsorgssjefen har organisert opplæring blitt utsatt på grunn av pandemien. Hun er kjent med at det har vært formidlet et tilbud om opplæring for de som ønsker det, samt at HMS-ansvarlig har tilbudt seg å gi opplæring i bruk av systemet. Ifølge omsorgssjefen er det trolig en oppfatning blant ansatte om at de skal «lære av hverandre i det daglige på jobb».

Registrering av avvik

Etter det opplyste har det forekommet mangelfull registrering av avvik i hjemmetjenesten, og at det er ulike årsaker til dette. Avvik skal for noen ansatte være oppfattet som et negativt ladet ord, og ansatte opplever det som ubehagelig å skrive avvik, spesielt avvik som involverer andre ansatte. De ansatte i hjemmetjenesten og omsorgstjenesten er ofte presset på tid og avvik blir av den grunn ikke alltid prioritert. Flere av de intervjuede har videre gitt uttrykk for at noen ansatte ikke har sett noen grunn til å skrive avvik fordi de tidligere har opplevd at avvikene ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad av ledelsen. Dette ved at de har blitt møtt av ledelsen med resonnementet at når det meldes inn et avvik, så må det også foreslås et tiltak.

Det er videre gitt uttrykk for av ansatte at etter at et avvik har blitt sendt inn blir det ofte returnert til det gjeldende hjemmetjenesteteamet slik at hele teamet skal komme med et tiltak eller forbedringsforslag. Forslaget fra teamet har imidlertid ofte endt opp identisk med det forslaget til tiltak som avviket ble sendt inn med i utgangspunktet. Dette har blitt gjort for å ansvarliggjøre teamet, men har av de ansatte blitt opplevd som unødvendig ekstraarbeid.

Oppfølging av avvik

Flere av de intervjuede har forklart at det siden 2018 har vært registrert flere avvik som skal ha blitt lukket uten oppfølging av tidligere leder i hjemmetjenesten. Det har også til EY blitt formidlet at flere av avvikene som ble registrert i Compilo i perioden 2018 - 2020 skal ha vedrørt mange av de samme forholdene som ble beskrevet i bekymringsmeldingen fra september 2020 og varselet i mars 2021. Dette gjelder blant annet forhold vedrørende feilmedisinering av brukere i hjemmetjenesten.

EY har blitt forklart at det i hjemmetjenesten de siste årene har blitt sendt inn ca. 150-200 avvik per år. I 2020 skal det ha blitt registrert totalt 260-, og i 2021 frem til uke 32, 243 avvik i hjemmetjenesten. EY har blitt forklart at samtlige avvik som er registrert i Compilo finnes lagret og ikke kan slettes av ordinære brukere.

Tidligere leder for hjemmetjenesten har forklart at ansatte i hjemmetjenesten har vært pålagt å registrere alle avvik i Compilo og samtlige avvik som ble registrert av ansatte ble fulgt opp av henne selv ved at hun skrev dem ut og hang dem opp på en Lean-tavle på teamrommet. Ingen avvik har blitt lukket uten at de ble fulgt opp og synliggjort for de ansatte. Det har imidlertid vært utfordringer knyttet til oppfølgingen av avvikene, og tidligere leder for hjemmetjenesten har opplevd at hovedårsaken til at rapporterte avvik ikke har blitt fulgt opp tilstrekkelig har vært at det har vært for lite med tid og for korte frister til å kunne følge opp det enkelte avvik på en tilfredsstillende måte. Tidligere var det 14 dagers frist på oppfølging av avvik, men denne fristen skal nå være forlenget til tre måneder. Tidligere leder i hjemmetjenesten har videre forklart at hun opplevde det som utfordrende å få de ansatte med på å følge opp avvikene. Avvik ble gjennomgått i teammøter og det ble satt opp tiltak, men tiltakene ble ikke alltid fulgt opp og gjennomført av de ansatte.

Tidligere leder for hjemmetjenesten har bekreftet at hun har vært kjent med at avvik som ble registrert i årene 2018, 2019 og 2020 skal ha omhandlet blant annet feilmedisinering av brukere i hjemmetjenesten, og som også fremgår av bekymringsmeldingen fra september 2020 og varselet i mars 2021. Ifølge tidligere leder av hjemmetjenesten arbeidet hun mye med å følge opp og lukke avvik som omhandlet medisin håndtering.

Ved sammenslåingen av de to hjemmetjenestedistriktene i 2018 fikk de ett felles medisinrom for hele hjemmetjenesten. Som en følge av at de to distriktene tidligere hadde arbeidet veldig ulikt med medisin håndtering, ble det gjennomført en verdistrømanalyse og alle medisinrutinene ble gjennomgått i samarbeid med sykepleierne. Videre ble det utarbeidet nye felles rutiner for medisinrommet. Tidligere leder for hjemmetjenesten er av den oppfatning at sykepleierne har et ansvar for at brukerne får riktige medisiner, og hun har mottatt informasjon fra sykepleierne i hjemmetjenesten at avvik i forbindelse med medisin håndtering i hovedsak har forekommet på grunn av opplevd tidspress.

Omsorgssjefen har forklart at hun ikke kjenner seg igjen i påstanden om at bekymringer sendt inn som avvik fra ansatte i hjemmetjenesten etter november 2018 skal ha blitt avvist av ledelsen i hjemmetjenesten og at slike avvik ikke har blitt fulgt opp. Omsorgssjefen er kjent med at enkelte ansatte har formidlet informasjon om uønskede hendelser/avvik til lokale politikere, og hun skulle i stedet ha ønsket at avvik kom til henne som omsorgssjef eller kommunedirektør, dersom det ikke var mulig å ta det opp med nærmeste leder. Omsorgssjefen ble informert om at tidligere tjenesteleder for hjemmetjenesten hadde iverksatt ulike tiltak med å lukke avvik vedrørende feilmedisinering helt siden problemet oppstod etter sammenslåingen i 2018 og at avvik ble fulgt opp på Lean-tavlemøtene i hjemmetjenesten.

Ifølge omsorgssjefen ble oppfølging av avvikene tillagt de ulike teamene i hjemmetjenesten og deretter ført opp på de respektive ansattes tiltakslistene. Dette slik at de ansatte fikk et ansvar i oppfølgingen. Omsorgssjefen har ikke sett noe dokumentasjon på hvordan dette har blitt fulgt opp videre av de ansatte.

Kommunedirektøren har fortalt at han selv først i forbindelse med bekymringsmeldingen i oktober 2020 ble gjort kjent med påstanden om at det siden 2018 skal ha forekommet både mangelfull registrering av avvik og manglende oppfølging av avvik i Compilo, blant annet ved at avvik skal ha blitt lukket av tidligere leder for hjemmetjenesten, men uten oppfølging og synliggjøring av avvik overfor de ansatte.

Nedgradering av alvorlighetsgrad

EY har blitt fortalt at tidligere leder for hjemmetjenesten skal ha nedgradert alvorlighetsgraden i innsendte avvik fra ansatte i hjemmetjenesten. Dette skal også ha vedrørt avvik vedrørende feilmedisinering av brukere. I kjølvannet av dette har det manglet på tilbakemeldinger til de ansatte

om hvorfor nedgraderingen har blitt gjort. Dette skal ha ført til oppgitthet hos en del ansatte, som ikke har «giddet» å melde avvik på grunn av manglende tilbakemeldinger.

Compilo-systemansvarlig har bekreftet at det har forekommet at ansatte har registrert avvik satt med høy alvorlighetsgrad, uten at alvorlighetsgraden har stemt overens med innholdet i avviket. Etter den systemansvarlige sin oppfatning vil hyppigere opplæring i bruk av Compilo gjøre de ansatte bedre rustet til å sette korrekt alvorlighetsgrad på avvik.

Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at i de tilfeller hun har endret alvorlighetsgraden på avvik, har dette vært fordi avviket har vært registrert med feil alvorlighetsgrad og mange avvik skal ha blitt registrert med for høy alvorlighetsgrad. Høy alvorlighetsgrad skal etter det opplyste kun benyttes for avvik dersom det er fare for liv eller helse. I de tilfellene hun har vurdert at et avvik har hatt feil alvorlighetsgrad, skal hun ha forklart den ansatte som har registrert avvik om årsaken til at hun har endret alvorlighetsgraden.

Kommuneledelsen har fortalt at de er kjent med at nedgradering av avvik i hjemmetjenesten har funnet sted uten at de involverte ansatte har blitt informert. Etter det opplyste skal omsorgssjefen ha diskutert nedgradering av avvik med tidligere leder for hjemmetjenesten for å skape bevissthet hos de ansatte vedrørende alvorlighetsgrad. Ifølge omsorgssjefen handler det ikke utelukkende om nedgradering av avvik, men kunnskap om gradering av avvik generelt for å skape en omforent forståelse mellom ledelsen og medarbeidere.

Oppsummering

Manglende registrering og oppfølging av avvik har i bekymringsmelding og varsler samt i intervjuer blitt fremstilt som en av hovedårsakene til at bekymringsmelding og påfølgende varsler ble innsendt. Det fremstår som sannsynlig at manglende registrering og oppfølging av avvik har funnet sted, at avvik har blitt registrert med uriktig (for høy) alvorlighetsgrad og at avvik ikke har blitt fulgt tilstrekkelig opp av ledelsen og ansatte. Hovedårsakene til dette oppfattes å være manglende opplæring samt tidspress hos både de ansatte og ledere. Det er imidlertid et lederansvar å sikre at innkomne avvik blir lukket og fulgt opp ved at tiltak iverksettes for å forhindre at uønskede hendelser, for eksempel feilmedisinering av brukere, gjentar seg.

4.6 Andre observasjoner

I det følgende beskrives andre observasjoner som anses som relevante for VTK sin videre oppfølging av arbeidsmiljøet i kommunen.

Medarbeidersamtaler

Et flertall av de intervjuede har forklart at det i kommunen, og spesielt i hjemmetjenesten, har blitt gjennomført begrenset med medarbeidersamtaler mellom ansatte og deres nærmeste ledere. I hjemmetjenesten har slike samtaler sjeldent blitt gjennomført etter sammenslåingen av de nevnte hjemmetjenestedistriktene i 2018.

Det har for flere ansatte gått flere år mellom hver medarbeidersamtale som de har hatt med sine nærmeste ledere, og som har blitt forklart med begrenset med tid, både for ledere og ansatte. Tidligere leder av hjemmetjenesten hadde alene et personalansvar for ca. 120 ansatte. Det vil ikke være mulig for en leder i kommunen å kunne følge opp et så omfattende antall med ansatte, og det vil heller ikke være anledning til å kunne gjennomføre årlige medarbeidersamtaler.

Tidligere leder av hjemmetjenesten skal ha bedt ansatte i staben sin om å avhjelpe henne med å gjennomføre medarbeidersamtaler, og omsorgssjefen skal ha blitt underrettet om lederens manglende mulighet til å gjennomføre medarbeidersamtaler med de ansatte.

Kommuneledelsen er kjent med at det har vært gjennomført for få medarbeidersamtaler i hjemmetjenesten i tiden under tidligere leder i hjemmetjenesten, og at det kan ha skyldtes det store lederspennet hun hadde. Omsorgssjefen har forklart at hun først i 2021 ble klar over at det hadde vært gjennomført så få medarbeidersamtaler i hjemmetjenesten. I årsmelding for 2020 (som

vedrørte 2019) for hjemmetjenesten, fremkommer det at medarbeidersamtaler kun ble gjennomført for 15 % av de ansatte. Ifølge omsorgssjefen ble det også i 2020 kun gjennomført medarbeidersamtaler for 15 % av de ansatte, og som hun synes er for lite. Hun har forklart at det i kommunens rutiner fremkommer at medarbeidersamtaler som minimum skal gjennomføres hvert annet år. Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at hun informerte omsorgssjefen om dette allerede i 2018/2019, og at de sammen drøftet ulike tiltak/løsninger med varierende erfaringer.

EY har ikke foretatt ytterligere undersøkelser for å avklare bakgrunnen til at kommunens omsorgssjef ikke var kjent med at et så omfattende antall ansatte under en enkelt leder ville medføre begrenset mulighet til å følge opp de ansatte, herunder å gjennomføre medarbeidersamtaler.

Stillingsbeskrivelser

Det har blitt forklart at det ikke tidligere forelå konkrete stillingsbeskrivelser for alle stillingskategorier i hjemmetjenesten, men kun stillingsbeskrivelser for yrkesgruppen og ikke spesifisert for den enkelte avdeling. Det skal nylig ha blitt utarbeidet «arbeidsplassbeskrivelser». Dette er beskrivelser som gir hver ansatt oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som gjelder for hans/hennes stillingstype. Det skal i senere tid ha blitt utarbeidet egne arbeidsplassbeskrivelser for sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter.

«Datarommøtet»

Flere har i intervju beskrevet hendelser som de opplever som negative for ytringskulturen i kommunen. Det skal blant annet ha funnet sted et møte i Rådhuset på Raufoss den 26. oktober 2020 på et datarom. Til stede på møtet var tidligere leder i hjemmetjenesten, en representant fra staben, tillitsvalgt fra Fagforbundet innen helse- og omsorg og tre ansatte fra hjemmetjenesten.

Bakgrunnen for møtet skal etter det opplyste ha vært at tidligere leder i hjemmetjenesten skal ha beordret en sykemeldt ansatt på jobb i forbindelse med en helgevakt. Den ansatte sykepleieren skal ha møtt gråtende på jobb og tilstedeværende kollegaer reagerte på at lederen i hjemmetjenesten hadde beordret en 100% sykmeldt ansatt på jobb.

Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at hun i slutten av oktober 2020 ba en ansatt som var 50% deltidssykemeldt om å ta en søndagsvakt i stedet for en annen arbeidsdag. Den ansatte skal ha sagt seg villig til å jobbe denne dagen.

Dagen etter ble de tre ansatte, som hadde hatt vakt den samme kvelden som den sykemeldte, innkalt til nevnte møte på Rådhuset i Raufoss. I møtet skal den tidligere lederen av hjemmetjenesten hevde overfor de som var til stede i møtet at den sykemeldte skulle ha kommet med uriktige påstander om henne. Videre skal den tidligere lederen for hjemmetjenesten ha uttalt at det ikke var riktig at den sykemeldte ansatte urettmessig hadde blitt beordret på jobb, samt forklart at det både var lovlig og forsvarlig at den ansatte hadde vært på jobb den aktuelle dagen.

Det skal også under nevnte ha blitt spekulert i hvem som kom med bekymringsmeldingen. Ansatte har etter det opplyste som en følge av dette opplevd seg utsatt for en «heksejakt». Tidligere leder i hjemmetjenesten og kommuneledelsen har avvist at en slik «heksejakt» har funnet sted.

Ifølge tidligere leder av hjemmetjenesten har hendelsen i media blitt presentert som at hun beordret en 100 % sykemeldt arbeidstaker til å jobbe, noe hun som nevnt har bestridt. Hun har videre avvist at hun i møtet skal ha stilt spørsmål til de tre ansatte om de visste hvem som stod bak den anonyme bekymringsmeldingen fra september 2020. Ifølge den tidligere lederen av hjemmetjenesten var formålet med møtet en personalsak vedrørende en ansatt som hadde uttalt seg negativt flere ganger om andre ansatte, og som andre ansatte hadde klaget på. Den som deltok fra hennes stab på møtet skal ha skrevet et referat fra datarommøtet¹⁴. Tillitsvalgt for Fagforbundet innen helse- og

¹⁴ EY har blitt forklart at referatet ikke finnes, og personen som skal ha skrevet referatet har ikke villet la seg intervju av EY.

omsorg har imidlertid forklart at det etter hennes kunnskap ikke finnes et referat fra det nevnte «datarommøtet».

Tidligere leder av hjemmetjenesten har forklart at det som fremgår om det såkalte «datarommøtet» i herværende rapport er refererte opplevelser fra to forskjellige saker, og som hun ikke kan kommentere (personalsaker).

EY har ikke foretatt ytterligere undersøkelser for å avklare omstendighetene nærmere, utover å konstatere at ansatte kan ha opplevd hendelser som eksempler på begrenset ytringskultur og at det er ulike forklaringer vedrørende det aktuelle møtet.

Partssamarbeidet

Flere har opplyst om at partssamarbeidet i en periode over flere år ikke har fungert tilfredsstillende i hjemmetjenesten. Etter det opplyste skal ikke tillitsvalgte fra Norsk Sykepleierforbund (NSF) eller Delta ha blitt tilstrekkelig inkludert i arbeidet med utarbeidelse av turnusplaner og lønnsforhandlinger i samme grad som Fagforbundets tillitsvalgte. Flere av de intervjuede opplever at Hovedavtalen dermed ikke etterlevs på en tilfredsstillende måte i VTK, og at de som taper mest på dette er de ansatte i hjemmetjenesten.

Etter det opplyste skal situasjonen ha fremstått som en konflikt mellom en tidligere hovedtillitsvalgt (HTV) i NSF og en tillitsvalgt for Fagforbundet innen helse- og omsorg. Den tidligere HTV for NSF har forklart at partssamarbeidet mellom Fagforbundet og de andre fagforeningene (NSF og Delta) har fungert lite tilfredsstillende. Den tidligere HTV for NSF har forklart at Fagforbundet ikke står sammen for sine medlemmer og vedkommende har opplevd å ikke ha blitt tatt på alvor som hovedtillitsvalgt for NSF da det ble fremlagt beskrivelser av kritikkverdige forhold i hjemmetjenesten. Dette skjedde før bekymringsmeldingen kom i september 2020.

Etter det opplyste er det flere ansatte som har mistet tilliten til Fagforbundets tillitsvalgte i omsorgs- og hjemmetjenesten. Dette fordi vedkommende oppfattes som partisk ved å ha alliert seg med kommuneledelsen, fremfor å fronte sine medlemmers sak.

Tillitsvalgt for Fagforbundet innen helse- og omsorg har forklart at vedkommende er kjent med at noen ansatte har hatt opplevelsen av at vedkommende har vært «i lomma på kommuneledelsen». Det er også en tøff kjensgjerning at Fagforbundet i Vestre Toten kommune har mistet minst ti medlemmer til Delta, noe som oppleves å skyldes manglende tillit hos medlemmene. Den manglende tilliten understøttes av at ansatte har gått til ordfører og de folkevalgte med sine bekymringer i hjemmetjenesten, fremfor å gå til tillitsvalgte, herunder Fagforbundet, har tillitsvalgt for Fagforbundet innen helse- og omsorg forklart.

Tillitsvalgt for Fagforbundet innen helse- og omsorg har videre forklart at konflikten hun hadde med den tidligere HTV for NSF, er årsaken til at tillitsvalgt for Fagforbundet ikke tok vedkommende på alvor tidligere i 2020, før bekymringsmeldingen kom. Tillitsvalgt for Fagforbundet har forklart at hun burde ha fanget opp de kritikkverdige forholdene på et tidligere tidspunkt, men den tidligere HTV i NSF ble av tillitsvalgt for Fagforbundet ansett som et «uromoment» som blant annet fabrikkerte påstander om den tillitsvalgte for Fagforbundet.

Kommuneledelsen har forklart at de opplever at partssamarbeidet i kommunen har fungert godt for oppfølgingen av bekymrings- og varslingssakene. Dette til tross for den ovennevnte konflikten som har vært mellom tillitsvalgt for Fagforbundet og tidligere HTV i NSF.

Personalsaker

EY har i forbindelse med herværende undersøkelse mottatt en stor mengde dokumentasjon, herunder dokumentasjon om fire varslings- og personalsaker der tre av sakene tidsmessig har innkommet forut for bekymringsmeldingen i hjemmetjenesten i september 2020. Disse sakene indikerer at det også tidligere har vært personalmessige utfordringer i helse- og omsorgstjenestene, og at slike problemstillinger ikke utelukkende har forekommet i hjemmetjenesten.

Flere av de intervjuede har forklart at det har oppstått ulike psykososiale utfordringer i helse- og omsorgstjenestene tilbake til sammenslåingen i 2018. En av de fire ovennevnte sakene, og som vedrører en bekymringsmelding om utfordringer i miljøarbeidertjenesten, viser sammenfallende problemstillinger med det som har blitt avdekket i hjemmetjenestesaken, herunder påstander om mangelfull avvikshåndtering mv.

Videre har flere av de intervjuede omtalt dannelser av «klikker» av ansatte som skal ha oppstått etter sammenslåingen av de to hjemmetjenestedistriktene i 2018, herunder nevnte problemstillinger relatert til uformelle ledere blant ansatte, og som tidligere leder av hjemmetjenesten skal ha oppfattet som «utfordrende» å håndtere.

Sosiale medier

Det har gjennom undersøkelsene fremkommet informasjon om at ansatte i hjemmetjenesten benytter seg av sosiale medier til å utveksle historier og erfaringer fra hjemmetjenesten. En av de intervjuede har opplyst at det p.t. ikke er noen konkrete eksempler på at noen navngitte personer kan ha blitt negativt omtalt i denne eller andre Facebook-grupper eller andre sosiale medier. Det er imidlertid en oppfattet fare for at det lett kan skje at sensitive saker og/eller personopplysninger uforvarende blir delt i sosiale medier med uønskede konsekvenser dersom ikke alle ansatte følger kommunens egen retningslinje for bruk av sosiale medier.

Holdninger blant ansatte

Flere av de intervjuede har forklart at de har reagert på holdninger og væremåte hos enkelte ansatte i hjemmetjenesten. Dette går på måten ansatte kommuniser med hverandre, distanserer seg under møter ved å fokusere på mobiltelefoner, avbryter hverandre og på andre måter bruker non-verbale måter å demonstrere uenighet, eksempelvis ved å himle med øynene. Det har blitt vist til at det spesielt er noen «gjengangere» på en syv-åtte ansatte fra hjemmetjenesten som ved flere tilfeller skal ha skapt uro i ulike personalmøter.

5 Anbefalinger

Nedenfor følger våre forslag til anbefalinger for Vestre Toten kommune. Kommunen bør:

- Bearbeide gjeldende varslingsrutiner og som gjøres lett tilgjengelige for de ansatte. Rutinene bør være instruktive og besvare de «typiske» spørsmål som ansatte har til varsling, herunder definisjon av hva varsling er, hva som anses som varslingsverdig (og gjerne også hva som ikke er å anse som varslingsverdig), hvem som sitter i eksternt og internt varslingsmottak, samt hvordan de ansattes anonymitet ivaretas.
- Tilrettelegge for en elektronisk varslingskanal der de ansatte kan velge å varsle anonymt. Varslingskanalen bør være uavhengig av de øvrige IT-systemene som kommunen benytter. Varslingskanalen bør tilgjengeliggjøres via kommunens intranett og det bør også sikres at ansatte som ikke har en egen PC kan varsle på en betryggende måte. Sistnevnte kan eksempelvis løses ved bruk av en egen QR-kode (for mobiltelefon/lesebrett) og som gir tilgang til kommunens varslingskanal.
- Opprette et eksternt og uavhengig varslingsmottak som er førstehåndsmottaker av varsler og hvor det er mulig å varsle helt anonymt, anonymt overfor kommunen, men ikke overfor det eksterne varslingsmottaket. Et eksternt og uavhengig varslingsmottak vil styrke de ansattes tillit til kanalen ved at risiko for interne interessekonflikter i kommunen reduseres.
- Opprette et internt varslingsmottak bestående av to til tre faste utvalgte representanter i kommunen, og som er kjent for de ansatte og det eksterne varslingsmottaket. Dette for å minimere mulige interessekonflikter.
- Forbedre opplæringsrutiner ved å tilby de ansatte organisert og tilpasset opplæring i både avviksregistrering og oppfølging samt om varsling av mulige kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.
- Tilby kurs for de ansatte innen etikk- og dilemmatrening og hvor blant annet ytringskultur som tema inngår.
- Gjennomgå rutiner og sikre regelmessig gjennomføring av medarbeidersamtaler for blant annet å sikre at temaer som omhandler potensielle uønskede forhold tidlig identifiseres og behandles fortløpende.
- Utarbeide tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser for ansatte i kommunen.

6 Vedleggshenvisning

EY har mottatt en omfattende mengde dokumentasjon i forbindelse med våre utførte undersøkelser. Dokumentasjonen består blant annet av korrespondanse, møtereferater, notater, handlingsplaner og dokumenter relatert til kommuneledelsens oppfølging av bekymringsmelding og varsler. Vi har videre innhentet og mottatt dokumentasjon for relevante rutiner og retningslinjer som under undersøkelsen har vært gjeldende for kommunen.

Nedenfor er det opplistet vedlegg som det har blitt henvist til i rapporten.

- Veileder for varsling og yringsfrihet i Vestre Toten kommune, september 2017
- Retningslinjer for etisk opptreden i Vestre Toten kommune, juni 2008
- Rutiner for intern varsling - varsling på arbeidsplassen i Vestre Toten kommune, 2018
- Sjekkliste for mottak av nyansatte, 2012
- Prinsipper for verdistyrte ledelse i Vestre Toten kommune, 2015
- Retningslinjer for bruk av sosiale medier i Vestre Toten kommune, revidert desember 2016
- Organisasjonskart for Vestre Toten kommune og omsorgsavdelingen for 2020
- Korrespondanse mellom Vestre Toten kommune og KS advokatene, august/september 2021
- Rapport fra konsultentselskapet Agenda Kaupang til Vestre Toten kommune, november 2020