

## Vurdering av varsel

### *RAPPORT*

Unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1



Frosta kommune

November 2018

FR1053



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført dette prosjektet på oppdrag fra kommunestyret i Frosta i perioden juni 2018 til november 2018.

Revisjonsteamet har bestått av Merete Montero, Anna Ølnes, Unni Romstad, Knut Tanem og Arnt Haugan. Revisor har vurdert sin uavhengighet overfor Frosta kommune jf. kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

Trondheim, 22.11.2018

Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero

Prosjektleder

Anna Ølnes

Prosjektmedarbeider

## SAMMENDRAG

Frosta kommunestyre vedtok i sak 36/18 i møte 12.06.2018 å følge opp henvendelser til kontrollutvalget. Henvendelsene er tre ulike varsel fra fire varslere. Det ble vedtatt å leie inn ekstern bistand til å håndtere varslene og Revisjon Midt-Norge SA fikk oppdraget.

Det er varslet på rådmannens adferd og lederstil. Videre er det varslet på ulovlig saksbehandling. Rapporten presenterer påstandene som kommer fram i varslene, tilsvar fra den det er varslet på og kommentarer fra personer som omtales i varslene. Revisor har knyttet vurderinger til enkeltelementene i varslene, påstand om utilbørlig adferd, påstander om ulovlig saksbehandling og gir i kapittel 11 en samlet vurdering av situasjonen.

[Redacted text block containing multiple lines of blacked-out content]

Det er eksempler på at varslene inneholder påstander som det ikke er grunnlag for, eller at påstandene bygger på misforståelse av fakta. Samtidig er det slik at flere av de som omtales i varslene i det alt vesentlige bekrefter opplysningene i varslene. [Redacted text]

[Redacted text block containing multiple lines of blacked-out content]

Det har vært og er fortsatt konflikter internt i organisasjonen, og revisor har merket seg at det til tider er en uheldig ordbruk i organisasjonen. Revisor stiller spørsmål ved rådmannens

ledelse i konfliktsituasjoner og vurderer at slike situasjoner ikke håndteres på en tilfredsstillende måte.

Revisor finner at det over lang tid har pågått saksbehandlingsfeil. Det er kritikkverdig at rådmannen har godkjent og lagt fram saker som inneholder formelle saksbehandlingsfeil for politisk organ.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Vårt inntrykk er at samarbeidet i enheten ikke er godt og at flere ansatte på enheten har et anstrengt forhold til kommunens øverste leder. Dette inntrykket underbygges av at varslene inneholder episoder forholdsvis langt tilbake i tid, at det varsles om samme episoder flere ganger og at det planlegges varslinger med det som mål å få rådmannen avsatt.

Revisor mener at Frosta kommune har mangler når det gjelder kvalitetssikring av saker som utarbeides på enhet teknisk og landbruk, og at opplæringen framstår som mangelfull ([REDACTED])

[REDACTED].

I varslene blir det pekt på at flere ansatte har stillinger de ikke har kompetanse til å bekle. Videre varsles det om brudd på kvalifikasjonsprinsippet. Revisor mener det kan stilles spørsmål ved om det er brudd på kvalifikasjonsprinsippet når lederstillinger ikke lyses ut eksternt. Revisor ser at prosedyrer for ansettelser er fulgt, men at ansettelsesvedtakene har mangler når det gjelder begrunnelse. Manglene gir at revisor ikke kan si noe om hvorvidt kvalifikasjonsprinsippet er brutt eller ikke. Det har vært ansettelser der ansattrepresentant og rådmann ikke har vært enige. Ansattrepresentant har ingen beslutningsmyndighet i ansettelsessaker, denne er lagt til rådmannen.

Tre av fire nåværende ledere i kommunen har tillit til rådmannen.

Revisor har i denne rapporten søkt å belyse påstander som har framkommet i varsel mot rådmannen. Dette er gjort gjennom dokumentgjennomgang og ivaretagelse av kontradiksjon. Revisor har videre valgt ikke å gi anbefalinger i saken.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Innholdsfortegnelse .....	7
1 Innledning .....	10
Mandat .....	10
1.1 Varsling .....	10
1.2 Frosta kommune sine varslingsregler .....	13
1.3 Varlene .....	13
1.4 Vurdering av varlene .....	14
1.5 Veileder om arbeidsgiveransvar .....	14
2 Fremgangsmåte ved varslingen .....	15
2.1 Datagrunnlag .....	15
2.2 Revisors vurdering .....	15
3 [REDAKERT] .....	16
3.1 Varsel .....	16
3.2 Behandlingen i kontrollutvalget .....	18
3.3 Intervju og annen dokumentasjon .....	18
3.3.1 Rådmann og [REDAKERT] kommentar til varselet .....	19
3.3.2 Intervju med [REDAKERT] .....	23
3.3.3 Annen intervjuinformasjon og dokumentasjon .....	27
3.3.4 Annen dokumentasjon .....	28
3.3.5 [REDAKERT] .....	33
3.4 Revisors vurdering .....	34
4 Varsel fra [REDAKERT] .....	38
5 Varsel fra [REDAKERT] .....	39
6 Utilbørlig adferd .....	41
6.1 Brev fra verneombudene – kritikk av rådmannen .....	41
6.1.1 Datagrunnlag .....	41
6.1.2 Revisors vurdering .....	42
6.2 Brev fra hovedtillitsvalgte – kritikk av rådmannen .....	42
6.2.1 Datagrunnlag .....	42
6.2.2 Revisors vurdering .....	43
6.3 Urimelig arbeidspress og trakassering av arbeidstaker .....	43
6.3.1 Datagrunnlag .....	43
6.3.2 Revisors vurdering .....	46
6.4 Fødende arbeidstaker trakassert .....	47
6.4.1 Datagrunnlag .....	47
6.4.2 Revisors vurdering .....	51

6.5	Trakassering av enhetsleder A i enhetsledermøte – gikk gråtende ut.....	51
6.5.1	Datagrunnlag.....	51
6.5.2	Revisors vurdering .....	53
6.6	Mobbing/dokumentunndragelse i forbindelse med IKT-ansatt .....	54
6.6.1	Datagrunnlag.....	54
6.6.2	Revisors vurdering .....	57
6.7	Degradering av enhetsleder B.....	58
6.7.1	Datagrunnlag.....	58
6.7.2	Revisors vurdering .....	61
6.8	Ansettelse av enhetsleder C – forbigåelse av kompetanse.....	62
6.8.1	Datagrunnlag.....	62
6.8.2	Revisors vurdering .....	64
6.9	Utilbørlig adferd mot enhetsleder D – varslingssak. Trakassering av enhetsleder D 65	
6.9.1	Datagrunnlag.....	65
6.9.2	Revisors vurdering .....	69
6.10	Vikaleiret industriområde -kritikk av de som ville følge norsk lov .....	70
6.10.1	Datagrunnlag.....	70
6.10.2	Revisors vurdering .....	77
6.11	Vikaelva slamskilleanlegg – beskyldninger om påvirkning av parter. Rådmannen spredte påstander om trenering av navngitte ansatte .....	77
6.11.1	Datagrunnlag.....	77
6.11.2	Revisors vurdering .....	80
6.12	Rådmannens kommentarer til egen lederstil .....	81
6.13	Ledergruppens kommentarer til rådmannens lederstil .....	81
6.14	Medarbeiderundersøkelser.....	83
7	Revisors vurdering av utilbørlig adferd .....	85
8	Manglende oppfølging av rammer gitt i norsk lov.....	88
8.1	Datagrunnlag vedrørende saksbehandlingsfeil.....	88
8.1.1	Wangberg gartneri .....	89
8.1.2	Reguleringsplan i Risethøgda.....	90
8.1.3	Reguleringsplan Mostad .....	90
8.1.4	Sandberga og Fånes hyttefelt.....	91
8.1.5	Borglia barnehage.....	92
8.1.6	Fradeling av tomter i Kvitsandvika og Kransarvika .....	93
8.1.7	Vikaleiret industriområde .....	94
8.1.8	Vinterforskrift .....	95
8.1.9	Adresseringsprosjekt .....	96
8.1.10	Kommuneplanens arealdel .....	97
8.2	Revisors vurdering vedrørende saksbehandlingsfeil .....	99
8.3	Overprøving av sykmelding .....	99
8.3.1	Datagrunnlag.....	99
8.3.2	Revisors vurdering .....	103
8.4	Varsel om oppsigelse - gjengjeldelse mot varsler.....	103
8.4.1	Datagrunnlag.....	103



8.4.2	Revisors vurdering .....	108
9	Manglende rutiner og opplæring .....	111
9.1	Datagrunnlag .....	111
9.2	Revisors vurdering .....	116
10	Ansettelses .....	118
10.1	Datagrunnlag .....	118
10.1.1	Generelle betraktninger .....	118
10.1.2	Koordinator plan og utvikling .....	120
10.1.3	Enhetsleder for teknisk og landbruk 2013 .....	121
10.1.4	Enhetsleder for teknisk og landbruk 2017 .....	122
10.1.5	Ingeniør i kommunalteknikk / driftsleder 2016.....	126
10.1.6	Merkantil konsulent 2016.....	127
10.1.7	Ingeniør kommunalteknikk 2017 .....	128
10.1.8	Kulturkoordinator.....	129
10.2	Revisors vurdering .....	129
11	oppsummerende vurderinger.....	131
	Vedlegg 1 – Metode .....	133
	Vedlegg 2 - Interne rutiner for varsling .....	136
	Vedlegg 3 – Internt skjema for varsling .....	139
	Vedlegg 4 – Varsel fra [REDACTED] .....	140
	Vedlegg 5 – Varsel fra [REDACTED] .....	143
	Vedlegg 6 – Varsel fra [REDACTED] .....	144

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling og bakgrunnsinformasjon for prosjektet.

## Mandat

Frosta kommunestyre vedtok i sak 36/18 i møte 12.06.2018 å følge opp henvendelser til kontrollutvalget. Henvendelsene er tre ulike varsel fra fire varslere. Det ble vedtatt å leie inn ekstern bistand til å håndtere varslene.

Setteordfører og settevaraordfører tok kontakt med Revisjon Midt-Norge SA for bistand. Det ble avholdt et møte 26.06.2018 på rådhuset i Frosta kommune for å avklare mandat og videre prosess. Tilstede var Frode Olsen, Frode Revhaug, Boje Reitan, Unni Romstad og Merete Montero. Boje Reitan gikk fra møtet når han hadde informert om hvordan saken har vært håndtert fram til møtet.

Revisjon Midt-Norge SA har fått i mandat å håndtere varslene og kommunen ønsker en anbefaling eller forslag til tiltak dersom vi har tydelige funn.

Revisjon Midt-Norge SA leverte en rapport vedrørende kartlegging og testing av rådmannens internkontroll i april 2018.

## 1.1 Varsling

### Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven

Varsling er lovregulert i arbeidsmiljøloven (aml) kapittel 2A.

Ifølge aml § 2 A-1 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Videre stilles det krav til fremgangsmåten for varslingen, som skal være forsvarlig. Arbeidstakere har rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig.

Videre følger det av aml § 2 A-2 at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Arbeidstaker må likevel tåle saklige motargumenter eller motbevis knyttet til de kritikkverdige forholdene vedkommende fremlegger. Gjengjeldelsesforbudet gjelder kun dersom fremgangsmåten ved varslingen var forsvarlig. Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at

det ikke har funnet sted. Den som blir utsatt for gjengjeldelse kan kreve oppreisning uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver. Erstatning må eventuelt kreves gjennom rettsapparatet.

Etter aml. § 2 A-3 har en virksomhet plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling i tilknytning til det systematiske helse –, miljø – og sikkerhetsarbeidet. Plikten gjelder dersom forholdene tilsier det, men alltid dersom virksomheten har minst fem arbeidstakere.

Rutinen om varsling skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Den skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Rutinen skal inneholde følgende:

- Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- Fremgangsmåte for varsling
- Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

Ut over dette sier ikke loven noe konkret om hva slags tiltak som skal settes i verk. Dette må tilpasses behovet og situasjonen i den enkelte virksomhet og bransje.

Minimumskravene i loven er i tråd med internasjonal forskning som anbefaler at varslingsrutiner inneholder informasjon om:

- Hvem som kan bruke varslingsrutinene
- Hvilke saker som omfattes av varslingsrutinene
- Hvem det kan varsles til (både internt og eksternt)
- Hvordan det skal varsles
- Hvordan varsler skal følges opp
- Om varsling er en rett eller en plikt
- Hvordan varsleren er beskyttet om gjengjeldelse.
- Hvordan virksomheten håndterer feilaktige varsler

Dersom det varsles om forhold som ligger tilbake i tid er det viktig å kartlegge hvorvidt den kulturen som preget virksomheten fortsatt er til stede. Det kan avdekke om virksomheten har et kultur – og kommunikasjonsproblem som det må jobbes med.

Behandlingen av varselet skal dokumenteres skriftlig. Dokumentasjon er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner.

Varslingssaker skal behandles fortrolig. Dette innebærer at identiteten til varsler og den/de det eventuelt er varsles om ikke skal gjøres kjent for flere enn det som er nødvendig for den videre behandlingen.

### Forhold mellom varsel, avvik og personalsak

Skillet mellom varsel og avvik kan noen ganger være uklart. Varsling er å gi informasjon om alvorlige kritikkverdige forhold som du har blitt kjent med på arbeidsplassen. Det er varsling når forholdet kan regnes som kritikkverdig i arbeidsmiljølovens forstand.

Avvik defineres som «mangel på oppfyllelse av et krav» (NS-EN ISO 9000:2000). Det betyr brudd på gjeldende lover, forskrifter, prosedyrer, retningslinjer eller rutiner. Avvik blir også omtalt som uønskede hendelser og/eller forhold innenfor helse, miljø og sikkerhet som har ført til eller kan føre til skade på mennesker, miljø og materiell.

Det skal være en egen prosedyre for avvik, som beskriver hva og hvordan ulike typer avvik skal registreres, meldes og håndteres. Avvikshåndteringen henger sammen med internkontroll.

En varslings sak er ikke en personalsak. En ordinær personalkonflikt bør ikke håndteres som en varslings sak, men det bør søkes løsninger gjennom ulike konflikthåndteringsmetoder. For at personalsaker skal betraktes som en varslings sak bør det være en viss alvorlighetsgrad. Varslingssaker kan være kompliserte, og også omfatte personalsaker og konflikter.

### Kontradiksjon

Ved behandling av et varsel, er det viktig at den det blir varslet om blir gjort kjent med varselet, hvilke opplysninger som er gitt og få anledning til å komme med sin versjon av saken. Anonyme varsel skal så langt det er mulig undersøkes.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger taushetsplikt om noens personlige forhold. Dette vil gi begrensninger i muligheten til å fremlegge informasjon til den det er varslet om.

## 1.2 Frosta kommune sine varslingsregler

Frosta kommune har rutiner for intern varsling av kritikkverdige forhold i kommunen. I rutinen er det angitt et formål med rutinen og hvem den gjelder for. Videre er varsling definert. Rutinen oppfordrer ansatte til å benytte seg av retten til å varsle og opplyser at det i noen tilfeller er en plikt. Videre angis ansvaret for varslingsordningen og fremgangsmåten ved varsling. Det er opplysninger om vern for varsleren mot gjengjeldelse. Rutinene er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Nye varslingsbestemmelser i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1.juli 2017. Kommunens varslingsrutine viser til de tidligere bestemmelsene om varsling.

Frosta kommune har utformet et skjema for intern varsling, der arbeidstaker kan fylle inn hva vedkommende ønsker å varsle om og hva varslere mener bør gjøres. Skjemaet er vedlagt rapporten i vedlegg 3.

## 1.3 Varslene

Det er levert tre varsel fra fire varslere i mai 2018.

Varsel fra [redacted]

[redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]

Varsel fra [redacted]

[redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted].

Varsel fra [REDACTED]

Varslerne har gitt 15 eksempler på episoder som varslerne hevder understøtter at rådmannen har en utilbørlig adferd. Videre har varslerne gitt 13 eksempler som gjelder manglende oppfølging av rammer gitt i norsk lov.

## **1.4 Vurdering av varslene**

Revisjonen har fått i oppdrag fra kommunestyret å bistå med å håndtere varslene som er sendt til kontrollutvalget. Revisjonen har ikke avgrenset undersøkelsen til å kun gjelde forhold som faller innenfor varslingsregelverket. Varslernes påstander er gjennomgått, og det er innhentet informasjon fra de som har vært omtalt i varslene. Det har vært viktig for revisjonen å kartlegge forholdene i Frosta kommune for å få belyst punktene som varslerne har påpekt.

Se mer under vedlegg 1: Metode for hvordan undersøkelsen har blitt gjennomført.

## **1.5 Veileder om arbeidsgiveransvar**

KS sin veileder om arbeidsgiveransvar sier at rolleforståelse må jobbes med kontinuerlig.

Det står videre følgende:

«Ledere må ha både makt og tillit. Ledere kan ikke bare fungere ut fra faglig dyktighet, gjennomføringsevne eller gode personlige egenskaper. Uten tillit oppover og nedover i organisasjonen vil ledere miste makt, og resultatet blir dårlig ledelse – uten at lederen nødvendigvis er dårlig. Hvis det utvikles en vedvarende mistillit mellom rådmannen og de folkevalgte, kan det være hensiktsmessig at rådmannen løses fra sin stilling, selv om det ikke foreligger saklig grunn til oppsigelse. I slike situasjoner vil en arbeidsavtale, der det foreligger en sluttavtale (forhåndsavtale om etterlønn), kunne gi fylkeskommunen/kommunen det nødvendige handlingsrom. Alternativet er enten å leve med et vedvarende mistillitsforhold, med de store ulemper dette medfører, eller å forhandle fram en sluttavtale i en konfliktpreget situasjon.»

## **2 FREMGANGSMÅTE VED VARSLINGEN**

### **2.1 Datagrunnlag**

Varslene ble levert som brev til kontrollutvalget i mai 2018.

### **2.2 Revisors vurdering**

Når det gjelder fremgangsmåten ved varsling følger det av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 at varslingen skal være forsvarlig. En arbeidstaker har rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling.

Ifølge Frosta kommune sin varslingsrutine<sup>1</sup> bør leders overordnede varsles dersom varslingen gjelder nærmeste leder. Varsling kan skje via telefon, ved personlig oppmøte, via e-post eller ordinær post.

Kontrollutvalget fører tilsyn og kontroll på vegne av kommunestyret og er en av de rette instansene for varsling. Revisors vurdering er at fremgangsmåten er i tråd med Frosta kommune sin varslingsrutine.

Videre står det i rutinen at den som varsler skal ha tilstrekkelig grunnlag for kritikken og at det skal tas tilbørlig hensyn til kommunens saklige interesser. Med kommunens saklige interesser menes interesser som har sammenheng med kommunens aktiviteter og formål. Revisors vurdering er at det er deler av innholdet i varslene som ikke faller under varslingsregelverket. Revisor har likevel valgt å vurdere de innsendte varslene i helhet.

---

<sup>1</sup> Vedlegg 2





[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

## 3.2 Behandlingen i kontrollutvalget

Varselet ble behandlet i sak 25/18 på kontrollutvalgets møte den 23.5.2018. Saken ble behandlet for lukkede dører, og saksframlegget er unntatt offentlighet § 13.

Kontrollutvalgssekretariatet innstilte på å sende saken videre til kommunestyret. [REDACTED]

[REDACTED]

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til de vurderinger som er gjort i denne sak, og videresender den til kommunestyret for videre behandling.
2. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert om sakenes videre behandling og oppfølging.
3. Kontrollutvalget viser til sakene 20 og 21/18 og ber om at saken så langt mulig blir fremmet for kommunestyret i det samme møte.

Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret

1. Kommunestyret ber ordføreren og/eller ordførerens stedfortreder følge opp henvendelsene til kontrollutvalget. Kommunestyret forutsetter at det innhentes eksternt profesjonell bistand mht. til den videre oppfølging.
2. Kommunestyret ber om en sak fra ordføreren og/eller ordførerens stedfortreder vedrørende oppfølgingen av sakene høsten 2018.
3. Kommunestyret forutsetter at kontrollutvalget blir holdt løpende orientert i prosessen.

## 3.3 Intervju og annen dokumentasjon

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.3.1 Rådmann og [REDACTED] kommentar til varselet

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]

[Redacted text block 4]

[Redacted text block 5]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

---

<sup>2</sup> Det vises her til punkt 7 i rådmannens tabell side 4. Word dokument

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

### 3.3.2 Intervju med [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]

[Redacted text block 4]

[Redacted text block 5]

### 3.3.3 Annen intervjuinformasjon og dokumentasjon

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

**3.3.4 Annen dokumentasjon**

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

---

<sup>3</sup> Punkt 1: Frosta kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Både folkevalgte og ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen/fylkeskommunen (...)

Punkt 8: Ledere i Frosta kommune skal bygge en organisasjonskultur basert på åpenhet og som ivaretar kommunens verdigrunnlag; redelighet, respekt, raushet og etiske regler. (...)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

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

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

### 3.3.5 Opptak fra kommunestyremøtet [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text]

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

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

### 3.4 Revisors vurdering

[Redacted text]

- | [Redacted list item]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text]

- [Redacted list item]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

- [Redacted list item]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

[Redacted text block]



## 5 VARSEL FRA [REDACTED]

Det siste varselet ble levert av [REDACTED] 14.05.2018. Det blir stilt opp en liste på 15 punkter som gjelder det varslerne mener er rådmannens utilbørlige adferd.

Den er som følger:

1. Brev fra verneombudene – kritikk av rådmannen (våren 2011)
2. Brev fra hovedtillitsvalgte – kritikk av rådmannen (våren 2011)
3. Urimelig arbeidspress og trakassering av arbeidstaker
4. Fødende arbeidstaker trakassert
5. Trakassering av enhetsleder A i enhetsledermøte – gikk gråtende ut (2009)
6. Sykmeldt enhetsleder A – trakassering og krav om innsyn i pasientjournal
7. Mobbing/dokumentunndragelse i forbindelse med IKT-ansatt (2010/11)
8. Degradering av enhetsleder B (2011)
9. Ansettelse av enhetsleder C (2011) – forbigåelse av kompetanse
10. Utilbørlig adferd mot enhetsleder D – varslingssak
11. Vikaleiret industriområde – kritikk av de som ville følge norsk lov (2015)
12. Vikaleiret slamavskilleranlegg – beskyldninger om påvirkning av parter (2016)
13. Rådmannen spredte påstander om trenering av navngitte ansatte (2016/17)
14. Ansettelsessaker (2016/17) – uriktige ansettelser og forbigåelse av kompetanse
15. Trakassering av enhetsleder D (2018)

Punktene er vurdert i rapportens kapittel 6 og 10.

Videre blir det stilt opp en liste på 13 punkter der varslerne mener det er ulovligheter og manglende oppfølging av lokale vedtak og rammer gitt i norsk lov.

Den er som følger:

1. Wangberg gartneri – utbygging uten arkeologisk undersøkelser (2000-2015)
2. Reguleringsplan i Risethøgda – vedtatt uten adkomst (2006)

3. Reguleringsplan Mostad – vedtatt uten avløpsløsning (2008)
4. Sandberga og Fånes hyttefelt – fradelinger i strid med reguleringsplan (2012-14)
5. Borglia barnehage – press om å foreta fradeling i strid med reguleringsplan (2015)
6. Fradeling av tomter i Kvitsandvika – vedtak i strid med reguleringsplan (2015)
7. Vikaleiret industriområde – ulovligheter (2015)
8. Vinterforskrift – lovstridig oppheving (2015)
9. Adresseringsprosjekt – ikke faglig inngripen uten formalia på plass (2017)
10. Kommuneplanens arealdel – uregelmessigheter (2018)
11. Overprøving av sykmelding – i strid med arbeidsmiljøloven (2018)
12. Medias omtale av ulovligheter i april/mai 2018 – uriktig informasjon
13. Varsel om oppsigelse – gjengjeldelse mot varsler (2018)

Punktene er vurdert i rapportens kapittel 8 og 9.



## 6 UTILBØRLIG ADFERD

I varsel tre er det ramset opp en liste med eksempel på episoder som varslerne karakteriserer som utilbørlig adferd og dårlig lederstil fra rådmannen.

### 6.1 Brev fra verneombudene – kritikk av rådmannen

#### 6.1.1 Datagrunnlag

Brevet ble sendt fra hovedverneombudet 14.04.2011, på vegne av verneombudene.

#### Varslernes påstander

Ifølge varslerne tas det opp viktige spørsmål om arbeidsforhold og grunner til høyt sykefraværet i brevet. Det blir listet opp åtte punkt som kan forklare det høye sykefraværet.

Ifølge varslerne ble brevet holdt tilbake.

#### Rådmannens kommentarer

Rådmannen hevder at brevet ikke er holdt tilbake. Det ble lagt frem for formannskapet, rådmannens ledergruppe og AMU<sup>4</sup>. I formannskapet ble brevet lagt frem 10.05.2011 og 21.06.2011. Det var i tillegg dialog med de involverte og saken ble avsluttet. Saken ble håndtert av daværende ordfører.

Verneombudet prøvde å fremme saken for komite for omsorg og helse. Hovedverneombudet har ikke myndighet til å legge fram saker for komiteene, det er rådmannen som har myndighet til dette. Saken var AMU-relevant og det var derfor ikke rette organ. Saken ble derfor stoppet.

Referat fra formannskapsmøte 21.06.2011 viser at saken ble diskutert i AMU og i ledergruppen.

AMU behandlet brevet vedrørende verneombudet sine tanker rundt sykefraværet i møte 23.06.2011, sak 9/11.

---

<sup>4</sup> Arbeidsmiljøutvalg

Fraværet var veldig høyt første kvartal 2011. I AMU referat sak 12/11 pekes det på en positiv utvikling i sykefraværet. Vedrørende sykefraværsutviklingen viser rådmannen at fraværet for 2.kvartal er 6,4 prosent (framlagt for revisjonen i møte).

### Sykefraværsstatistikk

Tall fra NAV viser at sykefraværet fra 2. kvartal 2018 var på 6.2 prosent.

#### **6.1.2 Revisors vurdering**

Revisors vurdering er at brevet fra hovedverneombudet ikke er holdt tilbake. Brevet er lagt frem for formannskapet, rådmannens ledergruppe og AMU.

Sykefraværet i Frosta kommune er i dag tilnærmet likt NAVs statistikk.

## **6.2 Brev fra hovedtillitsvalgte – kritikk av rådmannen**

I udatert brev fra samtlige hovedtillitsvalgte til rådmannen ble det pekt på utfordringer i kommunen. Brevet omhandler lov – og avtaleforståelse, ryddighet i prosesser, tillitsvalgtrollen og tydelighet/handlingsfokus.

### **6.2.1 Datagrunnlag**

#### Varslernes påstander

Ifølge varslerne er brevet forfattet i 2011.

Brevet ble sendt til rådmannen med kopi til ordfører. Ifølge varslerne er det ikke gitt tilbakemelding på brevet. Både brevet fra verneombudene og fra hovedtillitsvalgte ble trukket frem i et varsel i 2015 fordi de formelt sett ikke er behandlet.

Ifølge varslerne er brevet holdt tilbake.

#### Rådmannens kommentarer

Brevet ble lagt frem for AMU 13.03.2012. Det ble lagt frem en strategi for samhandling der det ble laget et årshjul for møter i AMU møte 15.01.2013.

Rådmannen mener det er viktig å ta ting etter hver. Rådmannen mener brevet er håndtert på en god måte og kjenner seg ikke igjen i påstand om at brevet med urett er holdt tilbake.

Ifølge rådmannen har de som har varslet hatt en tendens til ikke å delta i prosessen fullt ut. Årshjul og prosesser er blitt fulgt opp siden dette.

### 6.2.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at brevet ikke er holdt tilbake slik varslerne hevder. Brevet er lagt frem for AMU.

## 6.3 Urimelig arbeidspress og trakassering av arbeidstaker

### 6.3.1 Datagrunnlag

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted] kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted] referanse,

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

### 6.3.2 Revisors vurdering

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

## 6.4 Fødende arbeidstaker trakassert

### 6.4.1 Datagrunnlag

[Redacted text]

#### Varslernes påstander

[Redacted text]

#### Rådmannens kommentarer

[Redacted text]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted] kommentarer

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

---

<sup>5</sup> BUP: Barne – og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

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

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

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

## 6.4.2 Revisors vurdering

[Redacted text block containing multiple paragraphs of blacked-out content]

## 6.5 Trakassering av enhetsleder A i enhetsledermøte – gikk gråtende ut

### 6.5.1 Datagrunnlag

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Varslernes påstander

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

---

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

**6.5.2 Revisors vurdering**

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

## 6.6 Mobbing/dokumentunndragelse i forbindelse med IKT-ansatt

### 6.6.1 Datagrunnlag

[Redacted text block]

#### Varslernes påstander

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Dokumentgjennomgang

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

### 6.6.2 Revisors vurdering

[Redacted text block]

## 6.7 Degradering av enhetsleder B

### 6.7.1 Datagrunnlag

[Redacted text block]

#### Varslernes påstander

[Redacted text block]

#### Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

Enhetslederens kommentarer

[Redacted text block containing multiple paragraphs of blacked-out content]

[Redacted text]

### 6.7.2 Revisors vurdering

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

## 6.8 Ansettelse av enhetsleder C – forbigåelse av kompetanse

### 6.8.1 Datagrunnlag

[Redacted text]

#### Varslernes påstander

[Redacted text]

#### Rådmannens kommentarer

[Redacted text]

[REDACTED]

[REDACTED]

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

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] kommentarer

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text]

[Redacted text]

- [Redacted text]
- [Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

### 6.8.2 Revisors vurdering

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]



[Redacted text block]

## 6.9 Utilbørlig adferd mot enhetsleder D – varslings sak. Trakassering av enhetsleder D

### 6.9.1 Datagrunnlag

[Redacted text block]

#### Varslernes påstander

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Dokumentasjon fra [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[Redacted text block containing multiple lines of obscured content]

Kommentarer fra [Redacted]

[Redacted text block containing multiple lines of obscured content]

Kommentarer fra [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

### 6.9.2 Revisors vurdering

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

## **6.10 Vikaleiret industriområde -kritikk av de som ville følge norsk lov**

### **6.10.1 Datagrunnlag**

[Redacted text block]

Varselets innhold

[Redacted text block]

Varslernes påstander i varselet fra 2018

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Kommentarer fra [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

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

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

## 6.10.2 Revisors vurdering

[Redacted text block]

## 6.11 Vikaelva slamskullerlegg – beskyldninger om påvirkning av parter. Rådmannen spredte påstander om trenering av navngitte ansatte

### 6.11.1 Datagrunnlag

[Redacted text block]

#### Varslernes påstander

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

### 6.11.2 Revisors vurdering

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text]

### 6.12 Rådmannens kommentarer til egen lederstil

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

### 6.13 Ledergruppens kommentarer til rådmannens lederstil

Revisjonen har gjennomført intervju med enhetslederne og rektor. Et av spørsmålene har vært hvordan de vil karakterisere lederstilen til rådmannen.

#### Enhetsleder barnehage

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

Rektor

[Redacted text block]

Forrige enhetsleder for teknisk og landbruk (sluttet i 2017)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Nåværende enhetsleder for teknisk og landbruk

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

## Enhetsleder helse og omsorg

[Redacted text block]

### **6.14 Medarbeiderundersøkelser**

I 2015 ble det gjennomført KS' medarbeiderundersøkelse, 10-faktor, blant de ansatte i Frosta kommune. Undersøkelsen ble sendt ut til fem enheter, totalt 269 ansatte.

Det var 70 % svaropplutning i kommunen, noe som kan karakteriseres som høy svaropplutning. Ved barnehage var det høyest svaropplutning med 89 %. Ved helse – og omsorg var svarprosenten lavest med 61 %. Ved enheten teknisk og landbruk var svarprosenten 68 %.

På en skala fra 1 – 5 skulle medarbeiderne, der 1 var dårligst og 5 var best, vurdere spørsmål på 10 ulike faktorer. Frosta kommune ligger fra 0,1 – 0,3 poeng lavere enn landsgjennomsnittet på 7 av 10 faktorer. Frosta har høyest skår (og likt med landsgjennomsnittet) ved faktoren nytteorientert motivasjon (motivasjon for å gjøre noe nyttig og verdifullt for andre). Frosta kommune hadde også høy skår ved faktoren fleksibilitetsvilje (medarbeiderens vilje til å være fleksibel på jobb, og tilpasse sin måte å jobbe på til nye behov og krav).

Frosta skårer høyere enn landsgjennomsnittet ved faktoren selvstendighet (medarbeidernes opplevelse av å ha mulighet til å jobbe selvstendig, og gjøre egne vurderinger i jobben sin).

Faktoren relevant kompetanseutvikling fikk lavest skår (og størst differanse til landsgjennomsnittet). Faktoren mestringsledelse (ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at



## 7 REVISORS VURDERING AV UTILBØRLIG ADFERD

I dette kapittelet vil revisor knytte vurderinger til punktene som gjelder utilbørlig adferd.

Rådmannen er ifølge kommuneloven «den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter».

Rådmannen skal «påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Videre har rådmannen et ansvar som arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven. Det er arbeidsgivers plikt å sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]

[Redacted text block 4]

## 8 MANGLENDE OPPFØLGING AV RAMMER GITT I NORSK LOV

I dette kapitlet gjennomgår vi varselet o dokumentasjon rundt varsel 3, og gjør våre vurderinger på bakgrunn av denne dokumentasjonen.

### 8.1 Datagrunnlag vedrørende saksbehandlingsfeil

I varsel tre er det listet opp åtte saker der det foreligger saksbehandlingsfeil, enten administrativt besluttede vedtak, eller vedtak fattet i politiske organ.

Dette gjelder:

1. Wangberg gartneri
2. Reguleringsplan i Risethøgda
3. Reguleringsplan Mostad
4. Sandberga og Fånes hyttefelt
5. Borglia barnehage
6. Fradeling av tomter i Kvitsandvika
7. Vikaleiret industriområde
8. Vinterforskrift

#### Rådmannens generelle kommentarer

De syv første sakene gjelder enkeltsaker der varslerne mener det er truffet avgjørelser i strid med regelverket.

Dette er saker med en åpen saksbehandlingsprosess hvor partene har innsyn, uttalelsesrett og klageadgang.

Saksbehandlingsfeilene er fulgt opp med utarbeiding av sjekklister og tverrfaglig kvalitetssikring. Rådmannen mener at det er viktigere med et «fremoverlent fokus» for å hindre avvik. Revisor går gjennom varslernes påstander om manglende rutiner i kapittel 9.

I et hierarkisk system må man finne seg i at overordnede kan ha en annen mening enn seg selv. Utøvelsen av fritt skjønn tilligger i siste omgang den formelle beslutningstakeren; øverste administrative leder og politisk ledelse. Det er snakk om faglig uenighet i de andre sakene som ikke gjelder saksbehandlingsfeil.



Rådmannen har beklaget noen episoder. Samtidig peker rådmannen på at det har vært trykk for å få framdrift i saker fra politisk nivå og fra publikum.

### **8.1.1 Wangberg gartneri**

#### Varslernes påstander

Saksbehandlingsfeil skal ha skjedd i tidsrommet 2000-2014

Anlegget har vært omsøkt og utbygd flere ganger fra etableringen ved 2000-tallet frem til og med 2015. I samtlige utbygginger har det vært unnlatt å følge opp kulturminnelovens bestemmelser i § 9 om varslings, befaring osv. Området ligger mellom middelalderkirketuftene på Vangberg og dagens Frosta kirke, og tilsier aktsomhet ut i fra dette.

Fylkesarkeologen ga en uttalelse vedrørende det aktuelle området da han uttalte seg om arealplanen.

#### Rådmannens kommentarer

Rådmannen bekrefter at det er begått saksbehandlingsfeil.

Begrunnelsen for dette er manglende kvalitetssikring. Han mener saksbehandlingsfeilen kunne vært påpekt internt på enheten eller ved rapportering av utfordringen om kvalitetssikring til rådmannen.

Det jobbes nå med å få på plass et system for elektronisk byggesaksbehandling. Det vil hindre at slike feil oppstår, fordi det er en rekke opplysninger som må fylles ut for å komme videre i systemet. Kommunen søker om prosjektmidler sammen med Værnesregionen til innføring av dette systemet, og rådmannen håper det vil komme på plass om et par år. De har allerede nå økt fokus på kvalitetssikring av saker.

## 8.1.2 Reguleringsplan i Risethøgda

### Varslernes påstander

Saksbehandlingsfeil skal ha skjedd i 2006.

Saken ble politisk behandlet uten at plan – og bygningslovens bestemmelser om rett til adkomst, som et av tre grunnleggende minimumskrav til slike planer, er avklart (vei, vann og avløp)

### Rådmannens kommentar

Rådmannen har ikke sjekket om det foreligger saksbehandlingsfeil.

Det finnes en reguleringsplan for naboeiendommen. I reguleringsplanen for Risethøgda er det forutsatt veiadkomst på naboeiendommen. I intervju ga rådmannen uttrykk for at det er utfordrende å samordne reguleringsplaner.

Kommunen kunne eksproprietert adkomst, men det er ikke gjort i denne saken. Eier i reguleringsplan for Risethøgda har oppnådd enighet med nabofelt om felles bruk av vei i dette feltet for noen av tomtene.

## 8.1.3 Reguleringsplan Mostad

### Varslernes påstander

Saksbehandlingsfeil skal ha skjedd i 2008.

Saken er politisk behandlet uten at plan – og bygningslovens bestemmelser om godkjent avløp er klart

Dette har medført en framprioritert sak for avkloakking av området som kan imøtekomme tiltakshaver legitime krav ved slike inkurier

### Rådmannens kommentar

Rådmannen bekrefter at reguleringsplanen for Mostad ble vedtatt uten avløpsløsning.

Saken ble lagt frem politisk for oppfølging, og det ble i ettertid vedtatt kommunal utbygging for Mostad avløpsanlegg. Det var utfordringer med grunnen som gjorde at de måtte stoppe utbyggingen og bygge ut i mindre omfang enn opprinnelig planlagt.

#### **8.1.4 Sandberga og Fånes hyttefelt**

##### Varslernes påstander

Saksbehandlingsfeil skal ha skjedd i tidsrommet 2012-2014.

Enhetsleder tillot grunneier å gjøre avvik fra reguleringsplanen, uten å ha lovhjemmel, og med pålegg om å endre reguleringsplanen etterpå. Avvikene er ikke endret i reguleringsplanen.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted].

Deler av området var gjenstand for mekling med fylkesmannen. Det ble belyst en streng oppfølging med begrenset frihetsgrad for kommunen til å gjøre endringer. I ettertid ble en kjent med at dokumentet som belyste saken ikke ble fremlagt for de samme politikerne som ble utsatt for påstander og virkelighetsbeskrivelser fra en kunde.

Fylkesmannen har gitt kommunen medhold i to klagesaker vedrørende gebyr og det én klagesak i disfavør.

##### Rådmannens kommentarer

Rådmannen er usikker på om tomtereguleringen var i henhold til reguleringsplan. Vedtaket er endret i kommunestyrevedtak i sak 26/18, 29.05.2018. Det er to ulike reguleringsplaner for hytteområdene.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Videre har det vært utfordringer knyttet til bruk av overtid. Det ble innskjerpet til at dette skal være pålagt av leder.

Det har vært flere klagesaker til Fylkesmannen vedrørende gebyr. Det er noen som har gått i favør og andre i disfavør av kommunen.

### **8.1.5 Borglia barnehage**

#### Varslernes påstander

Saksbehandlingsfeil skal ha skjedd i 2015.

Det ble gitt delingstillatelse for tilleggsareal i strid med reguleringsplan, uten høring, uten dispensasjonsbehandling og uten inngripen fra kommunestyret.

Rådmannen etterlyste flere ganger effektivering av fradelingen.

Det ble gitt faglige råd fra landmåler og enhetens stedfortredende leder om hvordan fradelingsaken kunne løses. Det ble foreslått dispensasjonssak fra reguleringsplanen, revidering eller oppheving av reguleringsplanen. Dette ble ikke fulgt opp og saken er ikke løst.

Ifølge varslerne er det en prisverdig holdning at rådmannen viser vilje til å gi tillatelser i utbyggingsområder på industriområdet, men det må gjøres i tråd med lov.

#### Rådmannens kommentarer

Det ble utarbeidet reguleringsplan for oppføring av leiligheter, men disse ble ikke bygget. Kommunestyret godkjente en kjøpekontrakt, slik at det kunne bygges en barnehage på eiendommen. Grunneier aksepterte at samfunnsformålet barnehage var viktigst.

Formelt sett skulle reguleringsplanen blitt endret/opphevet, eller det skulle blitt søkt om dispensasjon fra reguleringsplanen.

Enhet for teknisk og landbruk har ikke bidratt til å få til en løsning. Begrunnelsen deres er manglende kapasitet, og kostnadsnivået på revidert reguleringsplan som kommunen hadde forpliktet seg til å bære. Det er en prosess nå med å få endret reguleringsplanen.

#### Enhetsleder for barnehage

I dette området er ikke reguleringsplanen i orden.

Rådmannen har lovet grunneier at kommunen skal betale reguleringsplanarbeidet, noe som koster flere hundre tusen.

Enhetsleder for barnehage gjorde en avtale med grunneier om å sette opp et gjerde på den ene siden av barnehagen, selv om det ikke forelå en reguleringsplan. Det ble engasjert firma for å sette opp gjerdet. På det tidspunktet firmaet kom for å gjøre jobben var enhetslederen syk, og rådmannen og ordfører avtalte med firmaet at det skulle settes opp gjerde rundt hele barnehagen. Dette var ikke avklart med grunneier. Etter at enhetslederen sa ifra til ordfører, ble det tatt kontakt med grunneier for ny avtale.

### **8.1.6 Fradeling av tomter i Kvitsandvika og Kransarvika**

#### Varslernes påstander

Det skal ha skjedd saksbehandlingsfeil i 2015.

Det ble gitt delingstillatelse til to fritidstomter og én boligtomt. I utredningen i vedtaket stod det kun «ingen grunner til avslag».

Delingsvedtaket var gjort delegert, uten å ta hensyn til en streng reguleringsplan som forbød ytterligere fritidsbebyggelse i området, med en liten åpning for utvidelse av areal til boligformål.

Rådmannen la fram for kommunestyret en innstilling om å gi tillatelse til det omsøkte foretaket. Dette, uten saklig grunngivelse om hvorfor dispensasjon kunne gis fra en reguleringsplan med relativt rigide juridiske bindende bestemmelser. Alt som står er at «to hytteeieres drøm ble oppfylt og grunneiers økonomi bedret».

Forvaltningslovens bestemmelse om utredningsplikt er ikke oppfylt.

[Redacted text block]

#### Rådmannens kommentarer

I arealdelen skal det fremgå hva som er det overordnede formålet. Det skal fremgå et skravert felt i reguleringsplanen. Dette er sentralt i planleggingsmetodikken.

Saksbehandleren var nytilsatt og hadde en bakgrunn som arkitekt. Rådmannen mener at saksbehandleren har fått opplæring i planlegging og juss. Det er kontrollmiljøet som har sviktet.

Rådmannen er opptatt av at man må være i forkant og ikke vente på ordinær saksgang. Dersom man venter, lykkes man ikke i saker som haster.

Rådmannen mener at § 19-2 i Plan – og bygningsloven burde blitt brukt bedre til å belyse dispensasjonsvurderinger i saken om fradeling av tomter i Kvitsandvika. Det ble brukt en dårlig begrunnelse, og det ble i prosessen lett etter faglige avgrensninger for å gjøre dispensasjon mulig. Klagemuligheten er ikke benyttet. Det kom imidlertid, ifølge rådmannen, sterke faglige innsigelser.

Det har kommet inn klage vedrørende Kransarvika. Frosta kommune godkjente hyttetomter i strandsonen i Krandarvika innenfor en sikringsone for en gravhaug. Saken ble ikke sendt på høring. Klager hevder at det er en saksbehandlingsfeil at saken ikke er sendt på høring før vedtak i kommunestyret. Før det kan fattes vedtak etter § 19-2 må dispensasjonssaken på høring, jf. § 19-1.

Saken om Kransarvika er for øvrig omtalt i Trønder-Avisa.

### **8.1.7 Vikaleiret industriområde**

#### Varslernes påstander

Det skal ha skjedd saksbehandlingsfeil i 2015.

Det mangler dispensasjon/reguleringsplan og arkeologiske undersøkelser. Dette, på tross av at fylkesarkeolog 10.04.2015 ga skriftlig befaringsvarsel til Frosta kommune, ved rådmannen, i henhold til kulturminneloven §§ 9 og 10. Fylkesarkeologen purret på det to ganger, 12.05.15 og 04.06.2015.

Det ble gjort fradelingsvedtak på lovstridig grunnlag. Ansatte følte seg presset av rådmannen til å legge frem sak om delingsvedtak og fradeling, i strid med både plan – og bygningsloven og kulturminneloven.

#### Rådmannens kommentarer

Etter at dispensasjon fra hele arealplanen var gitt, skulle i tillegg hver enkelt tomt ha vært behandlet som dispensasjonssak.

Det mangler reguleringsplan for området.

Arkeologi var et tema. Det kom en kraftig uttalelse fra fylkesarkeologen under høringen til revidering av arealdelen. Rådmannen var ikke klar over uttalelsen før i ettertid. Han ble oppringt av fylkesråden, og det kom i stand et møte. I møtet deltok enhetsleder, byggesaksbehandler, rådmannen og tre fra fylkeskommunen. Det var et positivt møte med hensikt å gjøre Frosta kommune god. Det var ikke snakk om søksmål.

Ifølge rådmannen er saken et eksempel på at det trengs et større fellesskapsfokus. Arbeidstakerne må være innforstått med at de må akseptere å bli ledet. Når ledelsen eller politikerne har bestilt en prioritert sak, må dette prioriteres uavhengig av egne prioriteringer. Ifølge rådmannen har politikerne spurt om prioritering av sakene på Vikaleiret med jevne mellomrom, men de har ikke presset på for å gjøre faglig uforsvarlig arbeid. Det har bare vært fokus på fremdrift og prioritering for raskest mulig forsvarlig avklaring.

### 8.1.8 Vinterforskrift

#### Varslernes påstander

I 2009 ble gebyrregulativ vedtatt i forskrifts kraft. Uten utredningsgrunnlag, lot rådmannen et benkeforslag i kommunestyret oppheve forskriften i 2015.

Forvaltningslovens krav til utredningsplikt i § 37 om endring eller oppheving av forskrift ble da ikke oppfylt. Forsøk på ny vurdering ble avvist.

Opphevingsvedtaket av vinterforskriften er ulovlig og ugyldig, jf. forvaltningslovens bestemmelser.

[REDACTED]. I utgangspunktet var det rådmannen som fikk utfordring med å ta en gjennomgang av forskriften i kommunestyret i november 2015.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Rådmannen fremstiller saken i kommunestyret i desember 2015, og sier at det ikke har vært tid til å utrede saken. Dette uten å ha vært i dialog med fagansvarlig.

### Rådmannens kommentarer

Rådmannen bekrefter at det var saksbehandlingsfeil.

Det kom opp som et benkeforslag i kommunestyret å endre vinterforskriften. Det var bestilt en sak fra enheten teknisk og landbruk, men denne ble aldri levert.

Benkeforslaget ble vedtatt. Rådmannen bekrefter at det er feil saksbehandling når det gjelder utredningskravet før vedtak blir fattet. Saken skulle vært på høring før vedtak. Ifølge rådmannen var det i kommunestyremøtet uklart om det var en forskrift, men dette er bekreftet i ettertid.

Det er fremdeles ikke kommet en sak om endring av vinterforskriften.



### **8.1.9 Adresseringsprosjekt**

#### Varslernes påstander

- Fjerning av delegasjoner uten at formalia er på plass
- Ingen involvering og kvalitetssikring av fagkompetanse i valg av konsulentfirma og tilbudets innhold
- Involvering av ikke-kompetente personer i sluttprosessen
- Uavklarte roller og ansvar i fase 2 av prosjektet

### Rådmannens kommentarer

Ifølge rådmannen handler dette om organisering av saksbehandling og arbeidsgivers styringsrett. Selv om ansvaret er delegert, så har ikke rådmannen gitt fra seg ansvar eller myndighet.

Rådmannen er enig i at kommunikasjonen kunne vært bedre. Graden av kommunikasjon ble påvirket av en periode med varslingssituasjon, svak prioritering av bestillinger fra ledelsen over tid og drøfting av oppsigelse. I tillegg er kommunikasjonen preget negativt på grunn av etterlyste rapporteringer og ledelsens behov for styringsinformasjon fra enheten teknisk og



landbruk som ikke blir fulgt opp. [REDACTED]

Rådmannen har signalisert at summen av alle utfordringer i forhold til fremdrift tilsa et behov for bruk av ekstern kompetanse i adresseringsprosjektet.

Det ble etterspurt tilbud fra ulike konsulentselskap, der de valgte den mest gunstige ut fra pris og kvalitet.

#### Enhetsleder for teknisk og landbruk

Enhetsleder besluttet at adresseringsprosjektet skulle settes bort fordi arbeidstakeren ikke hadde tid. I årsrapporten for 2017 ble negativ måloppnåelse for arbeidstakerens fagfelt begrunnet med arbeidet med adresseringsprosjektet og arealplanen. Samme forklaring ble også brukt de to foregående årene.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Adresseringsprosjektet ble gjennomført med bistand fra ansatte på arkivtjenesten og ekstern bistand fra Norkart.

### **8.1.10 Kommuneplanens arealdel**

#### Varslernes påstander

Varslerne daterer uregelmessigheter til 2018.

- Svært liten deltakelse og involvering fra rådmannen i kommunens viktigste arealdisponeringsplan
- Overprøving av roller gitt i prosjektbeskrivelsen som var vedtatt av kommunestyret
- Fravær av betaling for pålagt arbeid/rolle som prosjektleder
- Oversendelse av slutføring til privat firma, når kommunen selv står ved målstreken. Ingen involvering av kommunens ansatte, med kompetanse og kjennskap til prosesser med kommuneplanen.

### Rådmannens kommentarer

Organisering av planprosessen ble vedtatt av kommunestyret. Styringsgruppe var formannskapet og de gruppelederne som sitter i kommunestyret som ikke er representert i ordinært formannskap. Rådmannen ble utnevnt som prosjektansvarlig og har ansvaret for prosjektet i alle ledd under seg i prosjektorganisasjonen. Enhetsleder var prosjektleder.

Prosjektlederstillingen var ikke av en slik karakter at det var vesentlige endringer i arbeidsoppgaver i henhold til praksis i Frosta kommune.

[REDACTED]

Prosjektlederfunksjonen kom i tillegg til ordinær jobb, uten ekstra avlønning. En prosjektlederstilling vil bli et moment ved ordinært lønnsoppgjør.

Rådmannen inviterte til løpende dialog med konstituert enhetsleder om nedprioritering av andre oppgaver.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt i kommunestyret i november 2017.

### Enhetsleder for teknisk og landbruk

Kommunestyret vedtok en plan som ikke var ferdig. De fortsatte derfor å jobbe med planen.

[REDACTED]

Med forankring hos rådmannen ble det derfor besluttet å leie inn ekstern bistand for å bli ferdig. Kommunen var først i slutfasen av arealplanen i september.

## 8.2 Revisors vurdering vedrørende saksbehandlingsfeil

Varslerne har listet opp åtte saker der det foreligger saksbehandlingsfeil. Rådmannen har i intervju forklart hvilke saksbehandlingsfeil som foreligger i de ulike sakene. Videre har rådmannen poengtert at saksbehandlingsfeilene skyldes mangler ved kvalitetssikringen.

Alle sakene varslerne har trukket frem har blitt behandlet mens rådmannen enten var konstituert rådmann eller ansatt som rådmann.

Rådmannen leser gjennom sakene til politiske organ og godkjenner at saken blir lagt fram for organet.

Revisors vurdering er at det har pågått saksbehandlingsfeil over flere år. Dette er veldig uheldig og kan føre til både usaklig forskjellsbehandling av innbyggere og ugyldige vedtak.

[Redacted text block]

Videre blir saksbehandlingsfeil forsvart med at det ikke foreligger klager fra innbyggerne. Revisor er ikke enig i denne argumentasjonen, og ser ikke at innbyggerne kan pålegges et ansvar for å påklage vedtak der for eksempel kulturminner ikke er ivaretatt.

[Redacted text block]

## 8.3 Overprøving av sykmelding

### 8.3.1 Datagrunnlag

#### Varslernes påstander

[Redacted text block]



[Redacted text block]

Rådmannens kommentarer

[Redacted text block]

Kommentarer fra [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

| [REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED]



[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]



[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]

| [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]

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

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Kommentarer fra enhetsledere

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

#### 8.4.2 Revisors vurdering

##### Oppsigelsessak

##### Prosess

[Redacted text block]

## Innhold i oppsigelsessak og kontradiksjon

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

## 9 MANGLENDE RUTINER OG OPPLÆRING

I dette kapitlet blir varslernes påstander om manglende rutiner og opplæring gjennomgått.

Ifølge varslerne har Frosta kommune manglende opplæring, rutiner og rutinebeskrivelser for opplæring av nyansatte. Det mangler også andre rutiner. Videre mener varslerne at rådmannens svar på saker som har vært i media i den siste tiden har vært bemerkelsesverdig. Dette er omtalt varselets punkt 12 og 14 under kapitlet «Manglende oppfølging av rammer gitt i norsk lov» .

### 9.1 Datagrunnlag

#### Varslernes påstander

Ifølge varslerne har ikke Frosta kommune grunnopplæring av nyansatte. Videre mangler det evaluering av nyansattes prøveperioder.

Videre hevder varslerne at enheten teknisk og landbruk har ikke klare internrutiner og sjekklister for kvalitetssikring i saker etter PBL<sup>7</sup> og andre lover. Riktig saksbehandling er ikke et spørsmål om digitalt planregister eller ikke. Regulerte områder ligger i all hovedsak i kommuneplanens arealdel, samt i et eget register. Det handler om å starte saksbehandlingen i riktig orden. Rådmannen har ikke tatt grep for å bedre saksbehandlingen.

Varslerne påpeker at det er manglende delegering av myndighet fra rådmannen. Dette er en forutsetning for å ha anledning til slutført saksbehandling i legale former. Ifølge varslerne har denne mangelen gjentatt seg i ansettelse etter ansettelse på tross av at det er påtalt i en årrekke fra arbeidstakere og tillitsvalgte. Som eksempel viser varslerne til ansettelse av rådgiver landbruk og de to sist ansatte enhetslederne på enheten teknisk og landbruk. Enhetslederne har ifølge varslerne arbeidet og fattet enkeltvedtak uten myndighet til det.

Det mangler også rutiner og rutinebeskrivelser for Outlook, arkiv/saksbehandlingssystem, økonomiprogram og fagprogram som er spesifikke for den enkelte enhet eller stilling. Dette skaper store forskjeller fra arbeidstaker til arbeidstaker i bruk. Det gir grobunn for unødvendige uklarheter og kontroverser i arbeidslinja og sløsing med ressurser. [REDACTED]

---

<sup>7</sup> Plan og bygningsloven

## Rådmannens kommentarer

### **Sjekkliste og kvalitetssikring**

Det som forberedes fra enheten teknisk og landbruk skal være kvalitetssikret gjennom sjekkliste. [REDACTED]

Rådmannen har gitt revisjonen følgende sjekkliste:

- Nasjonal sjekkliste byggesak
- Sjekkliste for byggesak der det fremgår hva som skal tas utsjekk på og hva som skal vurderes
- Oversikt over byggesaksblanketter fra Direktoratet for byggkvalitet
- Standard gravemelding med veiledning
- Brevmal for igangsettingstillatelse etter plan – og bygningsloven § 21-4.
- Utklipp av dokumentflyten vedrørende delingssaker
- Vedlegg til oversendelsesbrev vedrørende klage i byggesak etter plan – og bygningsloven

Det er utarbeidet en intern handlingsplan for enheten teknisk og landbruk. Handlingsplanen har områdene kommunikasjon, rollekonflikt, struktur og system, bygge respekt og tillit. Den viser hva som skulle prioriteres for kvalitetssikring. Handlingsplanen skulle vært fulgt opp av både konstituert enhetsleder og enhetsleder. [REDACTED]

[REDACTED]. Ifølge personalrådgiveren er det tilbudt opplæring i saks – og arkivsystem og kommunens kalendersystem. Retningslinjer og brukerveiledninger med videre ligger på intranettet Innsida.

Kommunen har ifølge rådmannen ansatt folk uten fagkunnskap, men som har hatt annen kunnskap og kompetanse. Ifølge rådmannen har ikke feil i saksbehandlingen nødvendigvis med formalkompetansen/fagkompetanse.

Frosta kommune får ekstern bistand fra Stjørdal. Det er utveksling av ressurser og kompetanse på tvers av kommunene i Værnesregionen.

Det er planer om å etablere et fagråd innen tekniske tjenester gjennom Værnesregionen, etter initiativ fra Stjørdal kommune. Dette kan hjelpe ved mangel på kapasitet, kompetanse og kvalitetssikring. Videre er det planer om å delta i en hospiteringsordning gjennom



Værnesregionen. Kommunen skal begynne å bruke et elektronisk system for byggesaksbehandling. I systemet vil man ikke komme videre før ting er sjekket ut.

Kommunen kjøper juridisk bistand gjennom blant annet Arntzen de Besche og KS-advokatene når det gjelder små løpende oppdrag. Er det større oppdrag spør de flere før de gjør et valg.

## **Opplæring**

Ifølge rådmannen er opplæring i Ephorte helt nødvendig, og en del av grunnopplæringen for nyansatte i tillegg til oppfølgingskurs for alle saksbehandlere. Innføring i forvaltningsloven er viktig for nyansatte.

Videre er det samtaler med nyansatte, der nødvendig opplæring er tema.

Fylkesmannen har opplæringstiltak, som ansatte i kommunen deltar på.

Revisjonen har mottatt sjekklister for forberedelse, mottak og oppfølging av nyansatte. Revisjonen har fått tilsendt en utfylt sjekklister for nåværende enhetsleder for teknisk og landbruk. Sjekklister for introduksjon og opplæring av nyansatte er lagt ut på intranett.

Sjekklister inneholder punkter før tilsetting, de første dagene etter oppstart, halvveis i prøvetiden og ved prøvetidens utløp. Ifølge sjekklister skal det gjennomføres en samtale med den nyansatte 2-3 uker før prøvetiden går ut. Sjekklister er ikke datert.

Punktene i sjekklister handler om praktiske ting, som for eksempel sørge for IT-tilganger, planlegge arbeidsoppgaver, orientering om ruiner osv. I løpet av de første dagene skal stillingens innhold gjennomgås og opplæringsbehov skal kartlegges. Revisjonen har ikke fått tilsendt rutine for opplæring vedrørende fag.

## **Delegasjon**

Delegasjonsreglementet ble revidert i 2017.

I Frosta kommune har rådmann fått delegert myndighet i ikke prinsipielle saker. Rådmannen har videredelegert til enhetslederne, som kan velge å delegere til fagområdene. Delegationene ligger skriftlig i saksbehandlingssystemet Ephorte.

Ifølge rådmannen er vedtak i en sak avhengig av delegering, men arbeidet som fører fram til vedtaket trenger ikke å være avhengig av delegering til saksbehandler fra enhetsleder i henhold til delegasjonsreglementet.

Ifølge rådmannen fikk nåværende enhetsleder for enheten teknisk og landbruk delegert myndighet fra jobbstart 09.10.2017. Har enhetsleder behov for å lære mer om fagområdene, er det ikke en fordel å videredelegere administrativ beslutningsmyndighet ned til saksbehandlerne i starten. Det er likevel viktig at saksbehandlerne utreder saken og sender forslag til administrativ beslutning til enhetsleder som leser gjennom og godkjenner saken. Rådmannen mener at det som er delegert til nåværende enhetsleder ved enheten teknisk og landbruk ikke bør delegeres videre til saksbehandlere med en gang. Det er mye læring for enhetsleder å ha myndigheten selv.

I utredning av prinsipielle saker er det ikke delegert myndighet fra rådmannen og videre til enhetslederne. Dermed har ikke saksbehandler eller enhetsleder myndighet til å sende saker ut til politisk behandling uten rådmannen sin godkjenning.

[Redacted text block]

[Redacted] Rådmannen har påpekt rutinen i skriftlig oversending til alle saksbehandlere.

[Redacted text block]

#### Kommentarer fra forrige enhetsleder for teknisk og landbruk

Enhetsleder sier at hun ikke fikk særlig opplæring da hun begynte i jobben. Hun fikk en innføring i bruken av tekniske verktøy, rutiner, arkiv, lønn, personal osv. Det var lite opplæring på fag. Dersom hun trengte råd, så spurte hun rådmannen eller økonomisjefen. Opplæringen av nyansatte generelt sett var ikke bra.

Opplæring skulle skje mellom kollegaer i avdelingen, og tanken var at noen med samme saksområde skulle stå for opplæring av nyansatte. Kompetansen i avdelingen var mangelfull.

Ut over intern opplæring ble det lagt opp til bruk av fylkesmannen som har veiledningsansvar. Flere ved avdelingen benyttet seg av kompetansen hos fylkesmannen.

Når det gjelder rutiner for saksbehandling, svarer enhetslederen at enheten hadde dårlige rutiner. Enhetslederen utarbeidet maler for saksbehandling innenfor plan – og bygningsloven. Hun forventet at malene skulle bli brukt og at alle sider skulle vurderes. Enhetslederen er usikker på om malene hjalp så mye, for saksbehandlingen var ofte like mangelfull.

Saksbehandlingen på landbruk var god, der var det gode rutiner.

Saksbehandlingen var delegert, og enhetsleder gikk inn i enkelte saker og kontrollerte. Sakene til politisk nivå ble lest av henne eller rådmannen, men i størst grad rådmannen. Det hendte at rådmannen hadde innspill, og at sakene ble endret på bakgrunn av rådmannens innspill.

I epost av 15.01.2016 sender enhetsleder ut en epost til enheten. Det ble informert om rutiner for alle på enheten. Det gjelder i korte trekk følgende:

- Alle skal bruke Outlook
- Overtid skal avtales på forhånd
- Reiseregninger skal leveres umiddelbart etter at reisen er gjennomført
- All ferie skal avtales med leder
- Avspasering skal avtales med leder

#### Nåværende enhetsleder for teknisk og landbruk

De ansatte får mye tid med egenutvikling.

Det er rom for å delta på kurs. Der arbeidstakerne etterspør faglig påfyll, så får de det. Det tar tid å lære seg opp, og det er stort behov for faglig påfyll.

Den nyansatte landbruksansvarlige er fortsatt under opplæring. Arbeidstakeren fikk en kompetanseoverføring fra forrige saksbehandler.

Arbeidstakerne har prøvetid og det gjøres evaluering etter endt prøvetid.

Enheten teknisk og landbruk har noen skriftlige rutiner for saksbehandling. De har måtte innføre ytterligere rutiner på byggesakssiden. Det er innført sidemannskontroll ved at det alltid skal være en uttalelse fra areal og miljø i sakene. [REDACTED]

## Personalhåndboka

Følgende står om opplæring i personalhåndboka:

### «3.6 OPPLÆRING OG PERSONALUTVIKLING

Med personalutvikling forstås alle tiltak som settes i verk for å stimulere og øke arbeidstakernes faglige og personlige utvikling.

Arbeidsgiver skal til enhver tid sikre at virksomheten har medarbeidere som er kvalifisert og motivert til å utføre de forskjellige oppgaver på god måte.

Kompetanseplanen evalueres kontinuerlig i forhold til organisasjonens behov, samfunnsutviklingen og de krav som stilles til kommunen som tjenesteyter.»

## **9.2 Revisors vurdering**

### Sjekkliste og kvalitetssikring

Det er opp til kommunen selv å vurdere hvilke sjekkliste og maler som er nødvendig å ha. Revisor ser at kommunen har sjekkliste og rutiner for byggesak og delingssak. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon vedrørende sjekkliste innenfor planarbeid. Revisors vurdering er at sjekkliste og maler er spesielt viktig på arbeidsplasser der nyansatte ikke har fagkunnskap.

Revisor bemerker at forrige enhetsleder for teknisk og landbruk kommenterte i sitt intervju at selv om det ble utarbeidet maler ble ikke saksbehandlingen bedre.

Revisors vurdering er at det er positivt at det utveksles ressurser og kompetanse på tvers av kommunene i Værnesregionen. Det er også positivt at det er planer om å begynne å benytte et elektronisk system for byggesaksbehandling.

Kommunen har ingen sidemannskontroll før det blir fattet vedtak eller saker blir sendt til politisk nivå. Rådmannen og enhetsleder leser gjennom sakene som en kvalitetskontroll. Dokumentasjonen vedrørende sakene viser at feil ikke blir fanget opp. Revisors vurdering er at det er mangler når det gjelder kvalitetssikring av sakene.

## Opplæring

Revisor ser at kommunen gir opplæring i praktiske spørsmål, som timeføringssystem og saksbehandlingssystem.

Ifølge dokumentasjonen som revisor har mottatt gis det ikke intern opplæring innen fag. Det tas sikte på at kollegaer skal lære opp hverandre, men dette fungerer ikke i praksis på grunn av at hver enkelt sitter på sitt fagfelt og på grunn av tidspress. Kommunen forventer at nyansatte uten rett fagkunnskap skal lese seg opp selv, noe det ikke gis rom for på grunn av manglende tid.

Det er positivt at kommunen benytter kompetansen hos fylkesmannen; spør han om råd og deltar på opplæringstiltak. Videre er det positivt at arbeidstakerne får delta på kurs.

Revisor ser at en tidligere enhetsleder har uttalt at hun ikke fikk opplæring i fag.

Revisors vurdering er at opplæringen fremstår som mangelfull. Dette er særlig kritikkverdig ettersom kommunen ikke får ansatt personer med rett fagkompetanse.

## Delegasjon

Kommunen har vedtatt et delegasjonsreglement som sist ble revidert i 2017. Datagrunnlaget viser at delegasjon ned i organisasjonen er ivaretatt.

Ifølge rådmannen er myndighet delegert nedover til enhetslederne. Dokumentasjon viser at myndighet har vært delegert nedover til saksbehandler. Når det ble ansatt ny enhetsleder for teknisk og landbruk ble ikke det delegert nedover fra enhetsleder til saksbehandlerne på enheten. Dette var begrunnet i opplæring av ny enhetsleder.

Revisor vil bemerke at det fremstår som om det er mangler når det gjelder arbeidstakeres rolleforståelse. Rådmannen har bare delegert myndighet i ikke prinsipielle saker og det er innenfor arbeidsgivers styringsrett å beslutte delegasjon nedover i organisasjonen. Det er grunnlagt hvorfor delegasjon ikke per tiden er delegert til hver enkelt saksbehandler.

## 10 ANSETTELSER

I varselet fra [REDACTED] og varselet fra [REDACTED] er det hevdet at det er brudd på kvalifikasjonsprinsippet ved flere ansettelser.

I varselet fra [REDACTED] er dette nevnt i kapitlet om «Utilbørlig adferd» punkt 9 og 14.

### 10.1 Datagrunnlag

#### 10.1.1 Generelle betraktninger

##### Varslernes kommentarer

I 2016/17 mener varslerne at det er flere ansatte som har fått stillinger de ikke har kompetanse til å bekle.

Ansatte og deres tillitsvalgte ønsker å få rett person på rett sted. De ønsker arbeidstakere med relevant faglig kompetanse. Det har stor betydning for et samlet fagmiljø, kvaliteten på tjenesteytingen og for omdømmet.

Ifølge varslerne blir ikke dette fulgt opp av rådmannen. Innenfor enheten teknisk og landbruk er det ansatt flere personer uten den nødvendige kompetanse til å bekle de stillinger de har fått.

Ifølge varslerne bryter ansettelsene ned respekt for fag, evne til tjenesteyting og omdømmet utad. Feil ansettelse leder til at faglig kompetente arbeidstakere avslutter arbeidsforholdet.

##### Rådmannens kommentarer

Det har vært et tydelig mandat fra politikerne til rådmannen hva som ønskes vektlagt; behov for ledelse.

Det har vært saker der tillitsvalgte har ønsket en person mens ledelsen ønsket en annen. Alle prosedyrer når det gjelder drøftinger, innstillinger og medvirkning er, ifølge rådmannen ivaretatt. Det er rådmannen som ansetter, og selv om tillitsvalgte er uenig, så er det legalt.

Noen ganger er eksterne søkere bedre kvalifisert, og ansatte har andre lojalitetsbånd enn det rådmannen kan ta hensyn til.

## Enhetsleder for teknisk og landbruk

Frosta kommune er en liten kommune, og det er ikke mulig å få tak i den beste kompetansen.

Da det ble søkt om VA-ingeniør og saksbehandler på landbruk, fikk ikke kommunen riktig kompetanse, selv om begge nyansatte har høy utdanning (mastergrad).

## Personalhåndbok for Frosta kommune

Under punkt 3.2 Rekruttering står det at målet med gode rekrutteringsprosesser er å tiltrekke best mulig kvalifiserte arbeidstakere samt sikre at utvelgelsen blir kvalitetssikret.

Ved rekruttering til alle lederstillinger og fagstillinger skal det stilles krav til initiativ, systematisk og målrettet arbeid, samarbeidsevne og beslutningsdyktighet.

Hovedregelen er at alle faste stillinger skal lyses ut eksternt. Lederstillinger lyses som hovedregel ut eksternt.

Videre står det:

«Kommunen vil søke å videreutvikle sine tilsatte med tanke på rekruttering til høyere stillinger og mer krevende arbeid. Hvis en stilling kan bety avansement for tilsatte, og en allerede har egnede kandidater i arbeidsstokken, er det naturlig å satse på intern rekruttering. Dette kan skje ved intern utlysning eller omplassering.»

Kvalifikasjonskravene fastsettes av arbeidsgiver og bør framgå av utlysningsteksten.

Om kvalifikasjonskrav står det følgende:

«I hovedoverenskomsten er det bestemt formal- og realkompetanse samt personlig egnethet for stillingen skal være kriteriene for tilsetting.

Bare hvis to eller flere søkere står likt kvalifisert, skal tjenestetiden i kommunen være avgjørende.

I tilsettingssaker vil enkelte avgjørelser alltid bygge på skjønn. Dette gjelder særlig når personlig egnethet skal vurderes. Ved tilsetting av ledere må skikkethet vektlegges spesielt. Det gjelder egenskaper som samarbeidsevne, lederegenskaper, tålmodighet, toleranse, motivasjonsevner osv.»

## 10.1.2 Koordinator plan og utvikling

### Varslernes påstander

I 2011 ble enheten teknisk og landbruk delt opp i to avdelinger, utvikling og drift. Det ble da behov for rekruttering av enhetsleder. Stilingen ble lyst ut internt. Ifølge varslerne ble den med minst erfaring og utdanning valgt.

### Rådmannens kommentarer

Det ble gjennomført en intern utlysning fordi det ikke var ressurser til nye stillinger. Dette var etter avtale med tillitsvalgte og fordi kommunen mente de hadde kvalifiserte ansatte i egen organisasjon.

Rådmannen mener det er uenighet om saksbehandlingen av ansettelser, herunder vektlegging av personlig egnethet til lederstillingen. Rådmannen har vært tydelig på hva som vektlegges; personlig egnethet, samarbeid, entreprenørskap osv.

Det ble sendt en epost til ansatte på enhet teknisk og landbruk med oppfordring om å søke.

### Revisors undersøkelser

██████████ var ikke enhetsleder, men ble tilsatt som koordinator på utviklingsdelen på plan og landbruk.

Som et resultat av omstillingsprosessen i Frosta kommune ble det besluttet at det skulle ansettes en koordinator for utviklingsdelen av teknisk område og landbruk. Bemanningen skulle ikke økes og det var ansatte på avdelingen som hadde kompetansen som ble etterspurt. Det ble derfor besluttet å lyse ut internt. Alle på avdelingen fikk stillingsannonser på epost. Søknadsfristen var 02.02.2011. Ifølge utlysningen ville det bli lagt vekt på ledererfaring, faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper.

Det var to søkere til stillingen:

- I ██████████
- I ██████████

██████████ har skrevet en epost til rådmannen om at han søker på stillingen og at CV er vedlagt.

██████████ har skrevet en epost til rådmannen og lagt ved søknadstekst og CV.



Det var nedsatt et ansettelsesutvalg bestående av:

- Rådmann Arne Ketil Auran
- Assisterende rådmann Geir Olav Jensen
- Personlrådgiver Astrid Småland
- Turid Haug fra arbeidstakerorganisasjonen Delta

Kandidatene er vurdert på formalkompetanse, realkompetanse og personlig egnethet.

Begge kandidatene har god formal – og realkompetanse.

Ansettelsesutvalget vurderer at [REDACTED] har bedre personlig egnethet. Dette er grundig beskrevet i vurderingen.

### 10.1.3 Enhetsleder for teknisk og landbruk 2013

Teknisk område og landbruk skulle samordnes under felles ledelse. Det ble derfor i 2013 utlyst en stilling som enhetsleder for teknisk og landbruk. Stillingen ble lyst ut internt. Søknadsfristen var 11.03.2013.

Ifølge utlysningen skulle det vektlegges ledererfaring, faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper.

Det var to søkere til stillingen:

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Innstillingsutvalget bestod av:

- Rådmann Arne Ketil Auran
- Hovedtillitsvalgt for Nito Peder Vik
- Personlrådgiver Astrid Småland

Det ble gjennomført intervju med begge kandidatene.

Det står følgende som begrunnelse for valget av kandidat:

«Begge er kvalifisert for stillingen. [REDACTED] har lengst og bredest erfaring på ledelse og økonomi. Kandidatenes formalkompetanse, realkompetanse og personlig egenskaper ble vurdert.»

[REDACTED] ble tilbudt stillingen og takket ja.

#### 10.1.4 Enhetsleder for teknisk og landbruk 2017

##### Varslernes påstander

Det ble ansatt en enhetsleder for teknisk og landbruk som var i strid med de ansattes ønsker og en forbigåelse av intern kvalifisert søker.

Denne saken er oversendt til Sivilombudsmannen.

##### Rådmannens kommentarer

[Redacted content]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] kommentarer

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Kommentarer fra tillitsvalgt i [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

---

[Redacted text block]

Kommentarer fra [Redacted]

[Redacted text block]

Revisors undersøkelser

Det ble i 2017 utlyst en stilling som enhetsleder for enheten teknisk og landbruk. Stillingen ble utlyst eksternt på finn.no og via Trøndelagspakken med svarfrist 17.07.2017.

Det var 11 søkere til stillingen.

Det ble benyttet eksternt rekrutteringsfirma; Headvisor.

Innstillingsutvalget bestod av

- Rådmann Arne Ketil Auran

- Hovedtillitsvalgt fra Naturviterne Lars Runningen
- Personlrådgiver Astrid Småland

Headvisor fikk oversendt søknadene. De skrev en rapport der kandidatene ble vurdert. Konklusjonen var at [REDACTED] var den best kvalifiserte for stillingen.

Innstillingsutvalget hadde et møte med Headvisor der kandidatenes søknader ble gjennomgått og den enkeltes kompetanse vurdert opp mot det som var etterspurt i utlysningsteksten. Det fremgår av saksframlegget at rådmannen fremholdt behovet for tydelig ledelse av enheten. Hovedtillitsvalgt mente at fagkompetanse var det som var overordnet og at ledelse var en mindre del av stillingen.

Rådmannen og personlrådgiver var enig i vurderinger og anbefalinger fra Headvisor om at [REDACTED] var den best kvalifiserte for stillingen. Hovedtillitsvalgt mente at [REDACTED] med sin arbeidserfaring og sine kvalifikasjoner var den best kvalifiserte for stillingen og at [REDACTED] skulle innstilles som nr. 2.

[REDACTED] ble tilbudt stillingen og takket ja.

[REDACTED] [REDACTED] klaget ansettelsessaken inn til Sivilombudsmannen. [REDACTED] klaget over forbigåelse ved ansettelse i stillingen som enhetsleder for teknisk og landbruk.

I brev av 22.08.2018 informerte Sivilombudsmannen Frosta kommune at etter en gjennomgang av dokumentene er det ikke funnet grunn til å gjøre ytterligere undersøkelser i saken og at den saken ble avsluttet.

### **10.1.5 Ingeniør i kommunalteknikk / driftsleder 2016**

I 2016 ble det lyst ut en stilling som ingeniør i kommunalteknikk / driftsleder. Stillingen ble lyst ut eksternt.

Det var 11 søkere til stillingen.

Det ble benyttet eksternt rekrutteringsfirma; Experis.

Innstillingsutvalget bestod av:

- Rådmann Arne Ketil Auran
- Konstituert enhetsleder Roar Pettersen
- Enhetsleder Liv-Edel Berg
- Hovedtillitsvalgt for Naturviterne Lars Runningen

- Personlrådgiver Astrid Småland

Experis gikk gjennom søknadene og vurderte kandidatene. Det ble skrevet en rapport.

Det ble kalt inn til møte 18.08.2016 i innstillingsutvalget. Alle deltok, men [REDACTED] forlot møtet etter en stund på grunn av misnøye. Alle i innstillingsutvalget fikk mulighet til å kommentere tilsettingssaken og kandidatrapporten fra Experis. Det var uenighet i utvalget om innstillingen.

[REDACTED] var ikke enig i Experis sin rapport. [REDACTED] mente det var [REDACTED] som var den best kvalifiserte. [REDACTED] mente at det burde ha vært en ny og mer presis utlysning

[REDACTED] ble tilbudt stillingen og takket ja.

### Rådmannens kommentarer

I forbindelse med rekruttering av ingeniør i kommunalteknikk var det viktig med ledelseskompentanse.

[REDACTED] var uenig i ansettelsen og forlot møtet. [REDACTED] vurderte en annen ekstern kandidat som best kvalifisert, og ønsket en ny og mer presis utlysning. Det var en intern søker til stillingen.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

### 10.1.6 **Merkantil konsulent 2016**

I 2016 ble det lyst ut en stilling som merkantil konsulent. Stillingen ble utlyst eksternt med svarfrist 07.08.2016.

Det var 14 søkere til stillingen.

Innstillingsutvalget bestod av følgende:

- Enhetsleder for teknisk og landbruk Liv-Edel Berg
- Hovedtillitsvalgt for Delta Turid Haug
- Personlrådgiver Astrid Småland

Det var fire kandidater som ble plukket ut til intervju. Arbeidstakeren som hadde stillingen deltok på intervjuene.

Det fremgår at det var en klar kandidat til stillingen, med en annen kandidat som god nummer to. Det er ikke begrunnet hvorfor.

Kandidaten som var innstilt som nummer én takket nei til stillingen. Kandidat nummer to takket ja.

### 10.1.7 Ingeniør kommunalteknikk 2017

I 2017 ble det lyst ut en stilling som ingeniør kommunalteknikk. Stillingen ble lyst ut eksternt. Utlysningsteksten ble justert og utlyst på nytt.

Det var åtte søkere til stillingen.

Innstillingsutvalget bestod av:

- Enhetsleder for teknisk og landbruk Halfdan Jonsson
- Hovedtillitsvalgt for Naturviterne Lars Runningen
- Personlrådgiver Astrid Småland

Innstillingsutvalget var enige om at det ikke var søkere som traff helt i forhold til ønsket kompetanse.

Det var flere kandidater med solid formalkompetanse, og det ble innkalt fire kandidater til intervju. Den ene trakk seg.

Ettersom ingen av kandidatene hadde spisset kompetanse i forhold ønskede kvalifikasjoner, var det enighet i innstillingsutvalget om å lytte ut kandidatenes motivasjon for at de søkte og prøve å finne den kandidaten de mente var best egnet til å finne rollen og egnethet til å tilegne seg nødvendig kompetanse. Enhetsleder mente at oppgaver knyttet til forvaltning herav prosjektledelse og saksbehandling var viktige oppgaver.

Det ble gjennomført intervju og referansesjekk.

Innstillingsutvalget gjennomførte et møte med rådmannen. Intervjuene, referansesjekkene og ønskede kvalifikasjoner ble referert og drøftet.

Det var enighet om at ██████████ var den best kvalifiserte for stillingen.

████████ kom fra Abel, samme firma som nåværende enhetsleder for teknisk og landbruk kom fra.



██████████ ble tilbudt stillingen og takket ja.

### 10.1.8 Kulturkoordinator

██████████ har påstått i varselet at det var mange sterke søkere til stillingen som kulturkoordinator og at søkere med kulturfaglig bakgrunn ble forbigått.

Det ble lyst ut stilling som kulturkoordinator i 2009. Det ble lyst ut eksternt. Søknadsfristen var 31.08.2009.

Det var 27 søkere til stillingen.

Tilsettingsutvalget bestod av følgende:

- Rådmann Arne Ketil Auran
- Kulturskolerektor Oskar Kjøsnes
- Hovedtillitsvalgt Turid Haug

Det ble valgt ut fire kandidater til intervju. ██████████  
██████████

Det står følgende om vurdering av kandidatene:

«Det ble foretatt en helhetsvurdering i forhold til teoretisk og praktisk utdanning, samt skikkethet for stillingen. Tilsettingsutvalget var enig om innstillingen».

██████████ ble tilbudt stillingen og takket ja.

## 10.2 Revisors vurdering

### Ekstern utlysning

Revisors undersøkelser viser at to av syv undersøkte stillinger ble lyst ut internt. De to stillingene som ble lyst ut internt var koordinatorstillingen for plan og utvikling i 2011 og enhetsleder for teknisk og landbruk i 2013. Det følger av personalhåndboka for Frosta kommune at lederstillinger som hovedregel utlyses eksternt.

Sivilombudsmannen har i flere uttalelser påpekt at den klare hovedregelen er at ledige stillinger i kommuner skal lyses ut eksternt, se ombudsmannens årsmelding for 2008 s. 91 (SOMB-2008-20), for 2009 side 145 (SOMB-2009-31) og SOM-2014-108.

Sivilombudsmannen uttalte i sak 2016/2418 følgende:

«Hovedregelen om ekstern utlysning av offentlige stillinger bygger på det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet forutsetter at offentlige stillinger blir kunngjort på en slik måte at det blir allment kjent at stillingen er ledig, slik at aktuelle kandidater får en oppfordring til å søke eller melde sin interesse. Utlysingen skal bidra til at tilsettingsaken blir så godt opplyst som mulig, for å sikre at den som samlet sett er best kvalifisert kan bli tilsatt. Også likhetshensyn tilsier at forvaltningen skal gi alle interesserte kandidater de samme muligheter til å konkurrere om stillingen. Utlysningen skal også gjøre vilkårene som skal være bestemmende ved tilsettingen kjent. Manglende utlysning vil lett kunne skape mistanke om at det kan ligge usaklige hensyn til grunn for å tilby stillingen til en bestemt person. Dette gjør seg særlig gjeldende ved ledende og ettertraktede stillinger.»

Det var to lederstillinger som ble utlyst internt, og etter revisors vurdering kan det stilles spørsmålstegn ved om det er et brudd på kvalifikasjonsprinsippet og likebehandlingsprinsippet at stillingene ikke ble lyst ut eksternt.

### Ansettelsene

Revisor har undersøkt seks ansettelsener ved enheten teknisk og landbruk og stillingen som kulturkoordinator.

Revisor ser at det i flere saker er uenighet mellom ansattrepresentant og rådmann ved valg av kandidat. Ved valg av kandidat er det rådmannen som har beslutningsmyndighet.

I to av ansettelsene ble det benyttet ekstern bistand for å vurdere kandidatene. Revisor ser at dette er godt begrunnede ansettelsener. Av ansettelsene som kommunen håndterte selv, er revisors vurdering at avgjørelsene enten er dårlig skriftlig begrunnet eller mangler skriftlig begrunnelse. Det er bare én ansettelse som er godt skriftlig begrunnet.

Ettersom ansettelsesvedtakene har mangler når det gjelder begrunnelse, vil det være vanskelig for revisor å konkludere på om det er brudd på kvalifikasjonsprinsippet.

Revisor har sett nærmere på stillingen som ingeniør kommunalteknikk i 2017, ettersom den som ble ansatt kom fra samme firma som enhetsleder. Ut i fra dokumentasjonen som revisor har tilgjengelig, er ikke det noe som tilsier at noen ble forbigått.

Revisor ser at prosedyrene er fulgt ved alle ansettelsene.

## 11 OPPSUMMERENDE VURDERINGER

Som nevnt innledningsvis i rapporten har ikke revisjonen avgrenset undersøkelsen til å kun gjelde forhold som faller innenfor varslingsregelverket. Varslernes påstander er punktvis gjennomgått, uavhengig av om de anses å falle inn under varslingsregelverket. Revisor har innhentet dokumentasjon og gjennomført intervju med varslerne, omtalte personer, rådmannen og andre ansatte.

[REDACTED]

[REDACTED]

Det er bekreftet at det har pågått saksbehandlingsfeil over flere år. Revisor ser at dette kan ha en sammenheng med manglende opplæring og at maler og sjekklister ikke blir benyttet. Videre er revisors vurdering at det er mangler ved kvalitetssikring, både i enheten og ved rådmannens gjennomlesing av saken før den godkjennes for politisk behandling. Det er kritikkverdig at rådmannen har lagt frem saker med saksbehandlingsfeil for politiske organ.

[REDACTED]

KS sin veileder om arbeidsgiveransvar sier at rolleforståelse må jobbes med kontinuerlig. Videre står det at ledere ikke kan fungere bare ut fra faglig dyktighet, gjennomføringsevne eller gode personlige egenskaper. Uten tillit oppover og nedover i organisasjonen vil ledere miste makt. Resultatet blir dårlig ledelse, uten at lederen nødvendigvis er dårlig.

Revisors overordnede vurdering er at tre av fire nåværende ledere i kommunen har tillit til rådmannen. Varslerne har ikke tillit til sin nærmeste leder og rådmannen.

Revisor ser at varslerne lenge har planlagt å varsle på rådmannen. Det fremgår av notat fra mars 2016 at en hendelse må inngå i et nytt varsel på rådmannen. Videre har en enhetsleder uttalt at ansatte var ute etter å få rådmannen avsatt.

## VEDLEGG 1 – METODE

Framgangsmåten i varslingssaker er omtalt i Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven) kapittel 2 A. Lovens § 2-A 3 nr. 2 slår fast at arbeidsgiver alltid har plikt til å utarbeide rutiner for varsling dersom virksomheten sysselsetter mer enn 5 arbeidstakere, og videre i bestemmelsens punkt 5 heter det at rutinene skal være skriftlige og minst inneholde oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, framgangsmåte for varsling og framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Det gjelder noen prinsipper for håndtering av varslingssaker:

- Alle henvendelser skal tas alvorlig
- Alle henvendelser skal tas tak i med en gang
- Alle henvendelser skal undersøkes på en forsvarlig måte
- Det skal ryddes opp i eventuelle kritikkverdige forhold
- Varslingssystemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser
- Varleren skal få tilbakemelding på at varselet er mottatt innen en uke
- Behandlingen skal være konfidensiell
- Varlerens identitet skal ikke være kjent av flere enn det som er absolutt nødvendig for den videre saksbehandlingen
- Den det varsles om skal i utgangspunktet gjøres kjent med anklagene og med hvilke opplysninger som er gitt om forholdet og gis anledning til å gi sin versjon av hva som har skjedd

Revisor har i sitt arbeid lagt vekt på å følge disse prinsippene. Det er i særlig grad lagt vekt på kontradiksjonsprinsippet og hensynet til både varslere og den det varsles om.

Prosjektet er gjennomført i perioden juni 2018 til november 2018.

Det er ikke utarbeidet prosjektplan, men revisor har fulgt framdriftsplan for arbeidet.

Frosta kommune vedtok i sak 35/18 å benytte setteordfører og settevaraordfører i forbindelse med varsling. I sak 36/18 ble det valgt ny setteordfører. Det er gjennomført oppstartsmøte med setteordfører og settevaraordfører. I dette møtet ble revisor gjort kjent med innholdet i varslene.

Revisor har gjennomført møter/intervjuer med varslerne og den det varsles om. Revisor har også gjennomført intervju med enkeltpersoner som har hatt befatning med episoder nevnt i varslene og/eller som har eller har hatt et relevant ansettelsesforhold til Frosta kommune. To av disse er imidlertid ikke intervjuet, men har gitt bekreftelse på forhold via epost. Med ett

unntak har revisor dermed hatt kontakt med alle enkeltpersoner som har hatt vært nevnt i forbindelse med varslingsene.

I intervjuene med rådmannen har personalrådgiver deltatt som støtte til rådmannen. Ved gjennomgang av varselet fra [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. Revisor har i etterkant av intervjuene forespurt [REDACTED] om de har informasjon som de ønsker å supplere møtereferatene med, for å ivareta at de har fått komme til orde uten påvirkning fra rådmannen.

Intervjuene har vært gjennomført i henhold til intervjuguider. Intervjuguidene ble utarbeidet på bakgrunn av punkter i varslene og annen tilgjengelig informasjon, og ble ikke sendt ut på forhånd. I intervjusituasjonen har informantene ikke vært bundet av intervjuguiden, men har fått snakke fritt. Revisor har søkt å verifisere utsagn og påstander framkommet i varslene og møter.

Det er opplysninger som revisor har mottatt som ikke er tatt med i rapporten fordi intervjuobjektet ikke ønsker å stå fram. Revisor har også mottatt informasjon fra intervjuobjekt i saker der de ikke har noen rolle. Denne informasjonen er ikke tatt med i rapporten.

Intervjuene er gjennomført i lokaler valgt av informantene selv, og alle intervjuer er verifiserte.

Intervjuene er gjennomført både som gruppeintervju og enkeltintervju, og i de tilfellene det har vært ønskelig, har informantene hatt med tillitsvalgt i møtene.

Revisor har innhentet og gjennomgått dokumentasjon både når det gjelder [REDACTED] [REDACTED], utilbørlig og kritikkverdig opptreden, og de konkrete sakene som har vært til behandling i politiske organ. Dokumentasjonen er skaffet til veie av Frosta kommune, og revisor har mottatt alle etterspurte dokumenter.

Den det er varslet om, har blitt gjort kjent med anklagene og hvilke opplysninger som er gitt. Dokumentene har vært sladdet for å ivareta taushetsplikt, og rådmannen har selv husket situasjonene. Varslerne er også blitt gitt anledning til kontradiksjon.

Revisor er kjent med navnene på alle informanter og personer som er omtalt i varslene, men har valgt ikke å bruke disse i rapporten. I stedet benytter vi stillingstittel.

Det er revisors vurdering at varslene er håndtert i tråd med gjeldene lov og prinsipper for håndtering av varsel (se ovenfor).



# VEDLEGG 2 - INTERNE RUTINER FOR VARSLING

## RUTINER FOR INTERN VARSLING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD I

### FROSTA KOMMUNE

#### 1. Formål

Formålet med rutinene er å legge til rette for åpenhet og tillit i Frosta kommune, samt å gi en veiledning til ansatte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold.

#### 2. Omfang

Rutinen gjelder for alle tilsatte i Frosta kommune.

#### 3. Definisjoner

Med varsling menes her at arbeidstaker sier i fra om kritikkverdige forhold i kommunen, enten til nærmeste leder, tillitsvalgt eller verneombud.

Ytringer om forhold som er allment kjent regnes ikke som varsling.

Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Eksempler på kritikkverdige forhold kan være forhold som kan medføre fare for liv og helse, mobbing, trakassering, korrupsjon, maktmisbruk, underslag, tyveri, brudd på taushetsplikt, diskriminering, m.m.

Det er viktig å skille mellom det å varsle ihht Aml§2-4 og det å melde avvik.

Avvik kan være uhell, mangel på samsvar mellom presiserte krav og utførelse, brudd på rutiner, prosedyrer eller annen sviktende kvalitet.

#### 4. Rett og plikt til å varsle

Ansatte har i arbeidsmiljøloven fått en lovfestet **rett** til å varsle om kritikkverdige forhold, dette medfører normalt ingen plikt til å varsle. Ansatte i Frosta kommune oppfordres likevel til å benytte seg av retten til varsling. Ansatte har imidlertid **plikt** til å varsle om kriminelle forhold og om forhold der liv og helse er i fare, jf for eksempel Aml. § 2-3(2) b, d og e, samt den ulovfestede lojalitetsplikten.

#### 5. Ledelsesansvaret



Varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde. Det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varslingsordningen. Det overordnede ansvaret ligger hos rådmannen.

## **6. Framgangsmåte ved varslingsordningen**

Varsling skal skje på en forsvarlig måte, jfr. Aml. § 2-4. Dette betyr at den som varsler skal ha tilstrekkelig grunnlag for kritikken og at det skal tas tilbørlig hensyn til kommunens saklige interesser. Med kommunens saklige interesser menes interesser som har sammenheng med kommunens aktiviteter og formål.

### *Varsling tjenestevei*

Utgangspunktet er at kritikkverdige forhold på arbeidsplassen først skal varsles til nærmeste leder. Dersom varslingsordningen gjelder nærmeste leder, eller man har grunn til å tro at leder ikke gjør noe med saken, bør leders overordnede varsles.

### *Varsling utenom tjenestevei*

Dersom varslingsordningen via tjenestevei ikke antas å være tilstrekkelig, eller man ikke ønsker å varsle på egen arbeidsplass, kan varsleren henvende seg til tillitsvalgte eller verneombud

### *Hvordan varsle?*

Varsling kan skje via telefon, ved personlig oppmøte, via e-post eller ordinær post. Det er utarbeidet eget skjema som ligger på intranett som kan benyttes ved varslingsordningen.

Det oppfordres til å varsle med fullt navn. Varslers identitet er fortrolig informasjon. Varsling kan også gjøres anonymt. Varsleren vil bli ivaretatt i henhold til Aml. § 2-5, som verner mot gjengjeldelse ved varslingsordningen.

## **7. Vern for varsleren mot gjengjeldelse**

I henhold til aml. § 2-5 er gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med Aml. § 2-4 forbudt. Dersom arbeidstakeren legger fram opplysninger som gir grunn til å tro at gjengjeldelse har funnet sted, må arbeidsgiver bevise at gjengjeldelse *ikke* har skjedd. (Delt bevisbyrde). Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på forsvarlig varslingsordningen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Eksempler er oppsigelse, suspensjon, avskjed, endringer i arbeidsoppgaver, endringer i lønns- og arbeidsvilkår for øvrig, omplassering, utfrysing m.m., når dette ikke har årsak i andre forhold. Arbeidsgiver har likevel adgang til å komme med motytringer, forutsatt at dette ikke får karakter av gjengjeldelse.



## VEDLEGG 3 – INTERNT SKJEMA FOR VARSLING

### Skjema for intern varsling

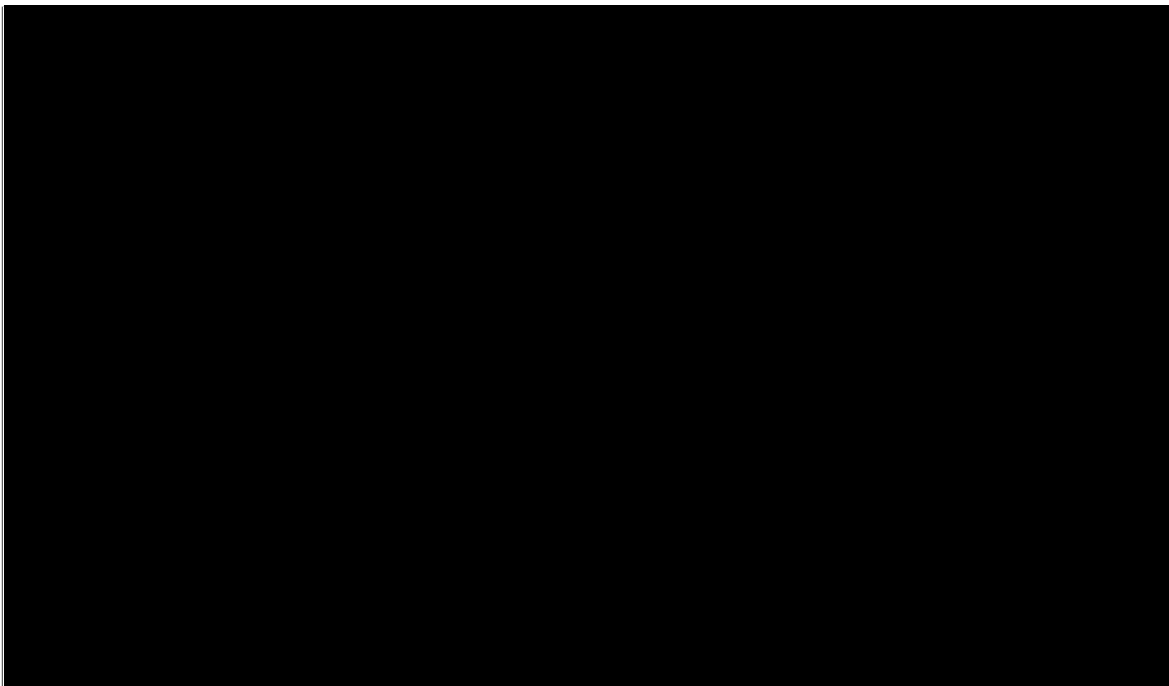
1. Dette varselet bør leveres nærmeste overordnet leder, tillitsvalgt eller verneombud.
2. Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterlige opplysninger fra varsler og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet.
3. Du vil få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken du har varslet om.

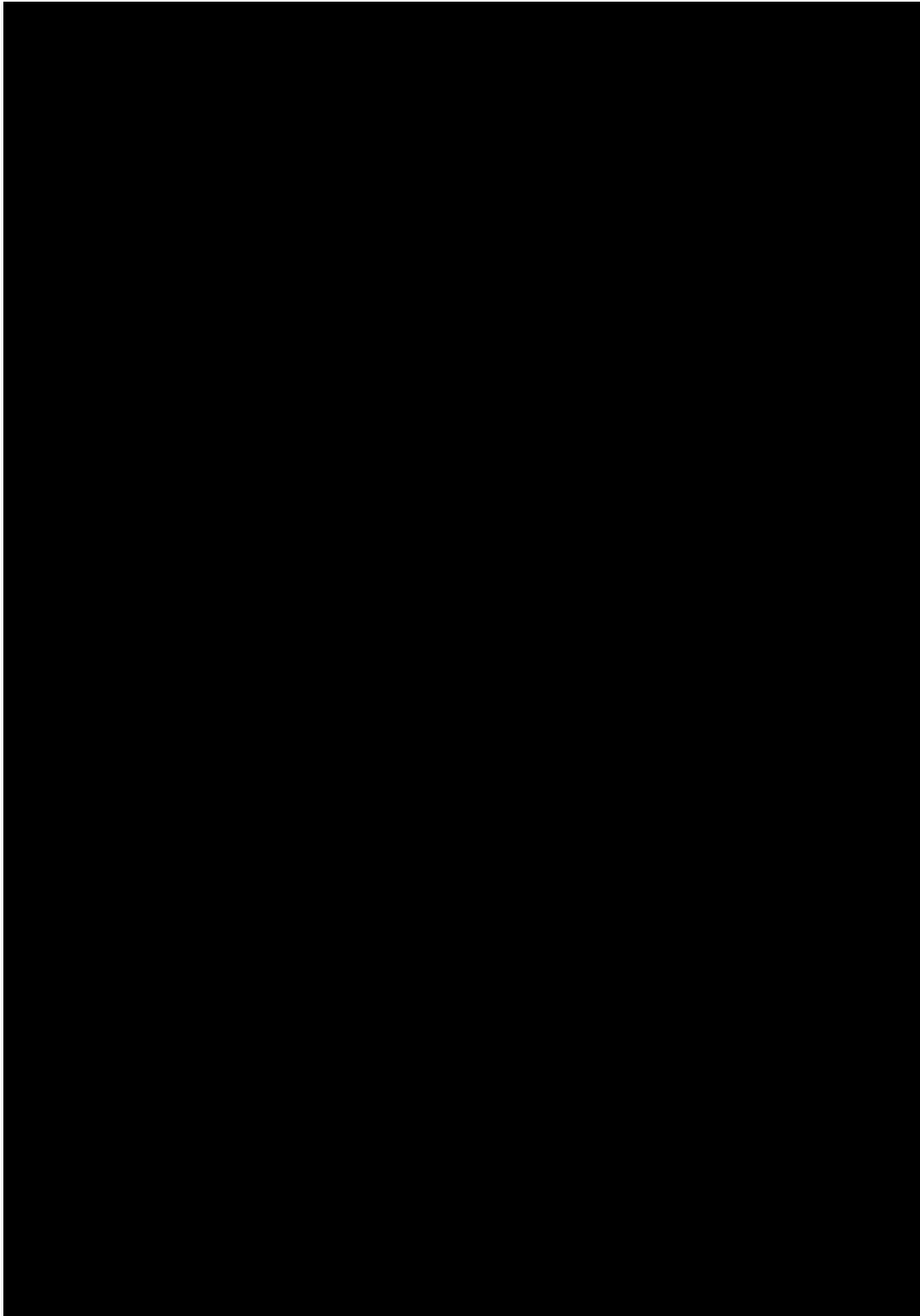
**Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold:**

**Jeg mener følgende bør gjøres :**

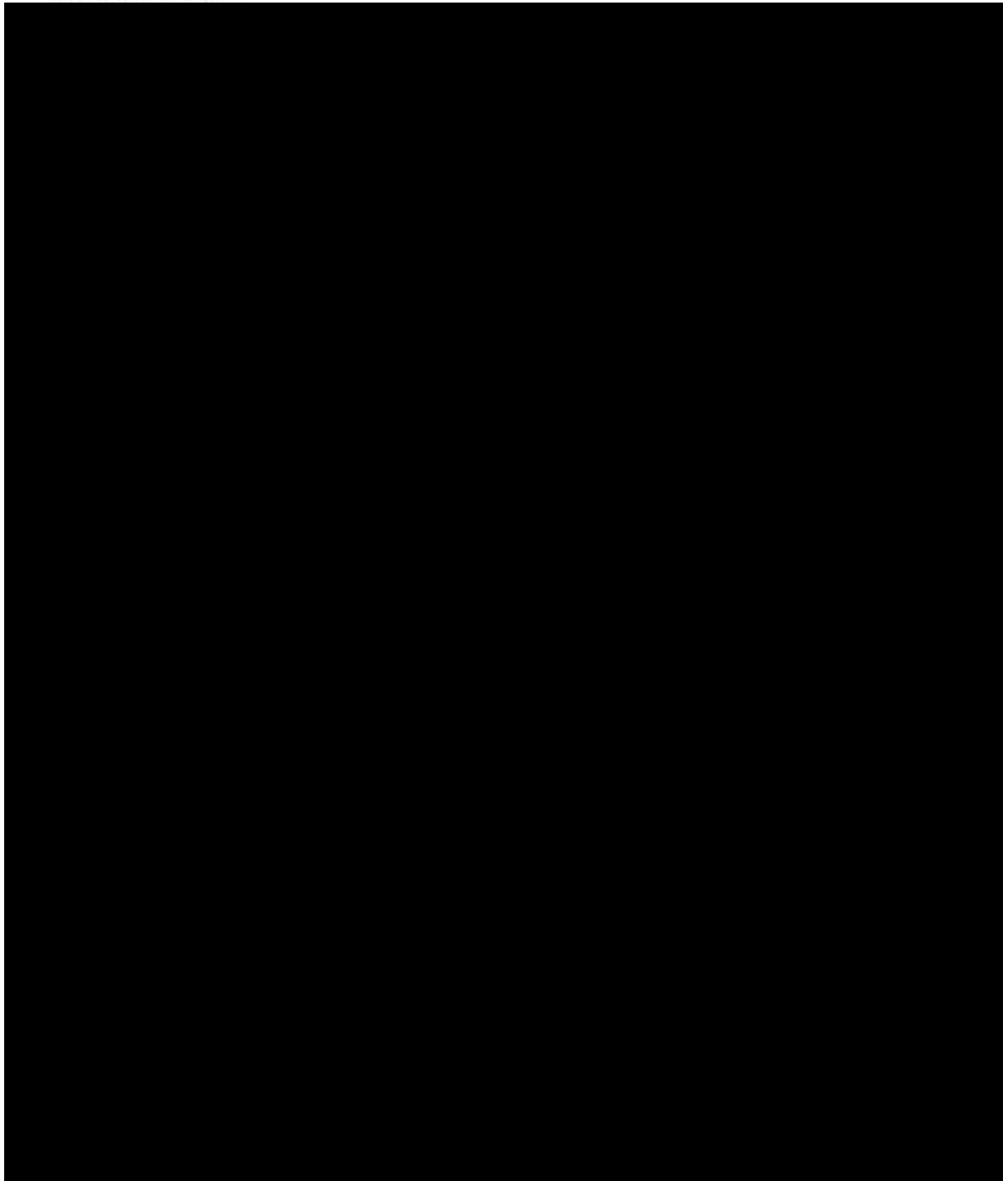
Varslet av: \_\_\_\_\_ dato: \_\_\_\_\_

**VEDLEGG 4 – VARSEL FRA** [REDACTED]

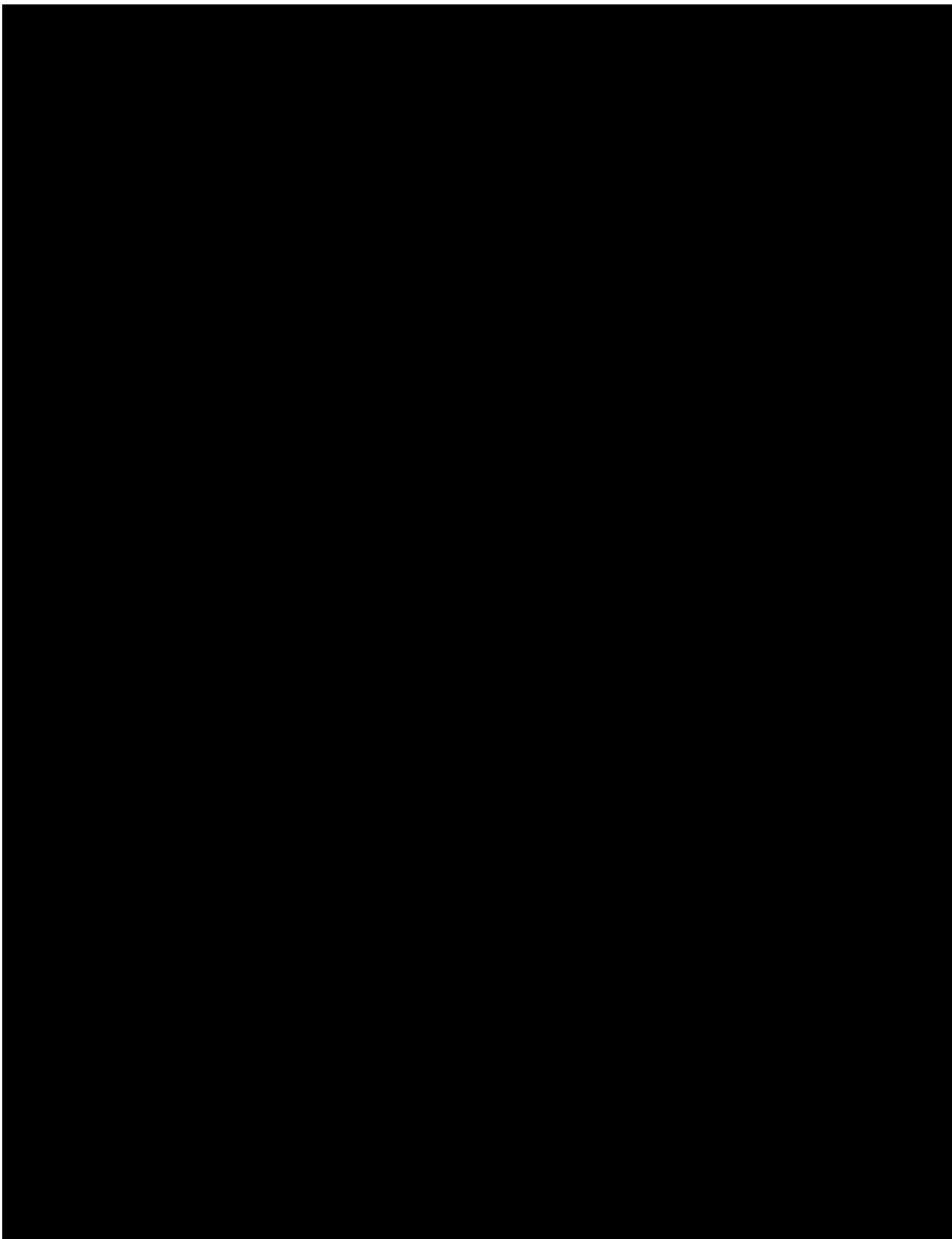




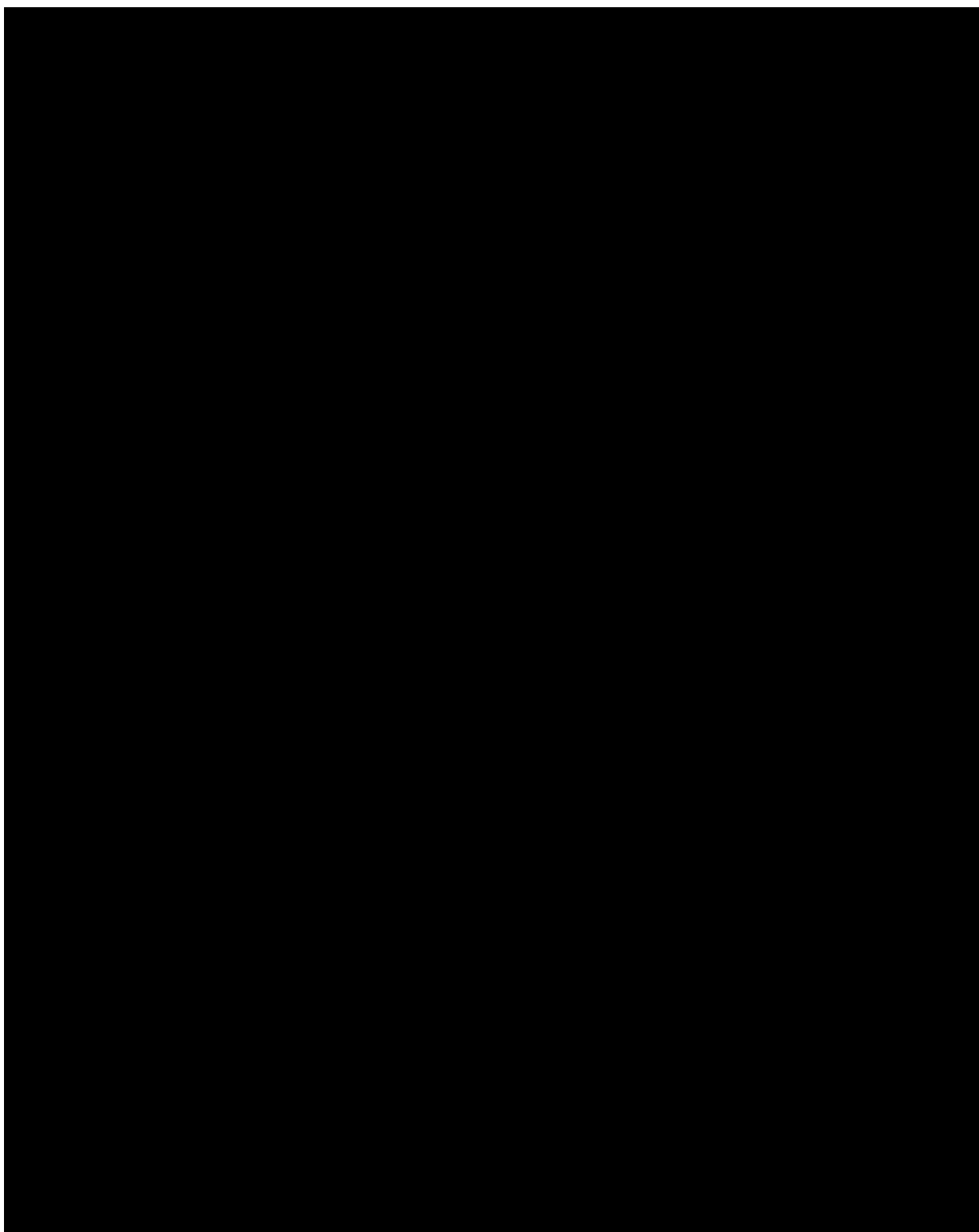
Frosta 10, mai 2018



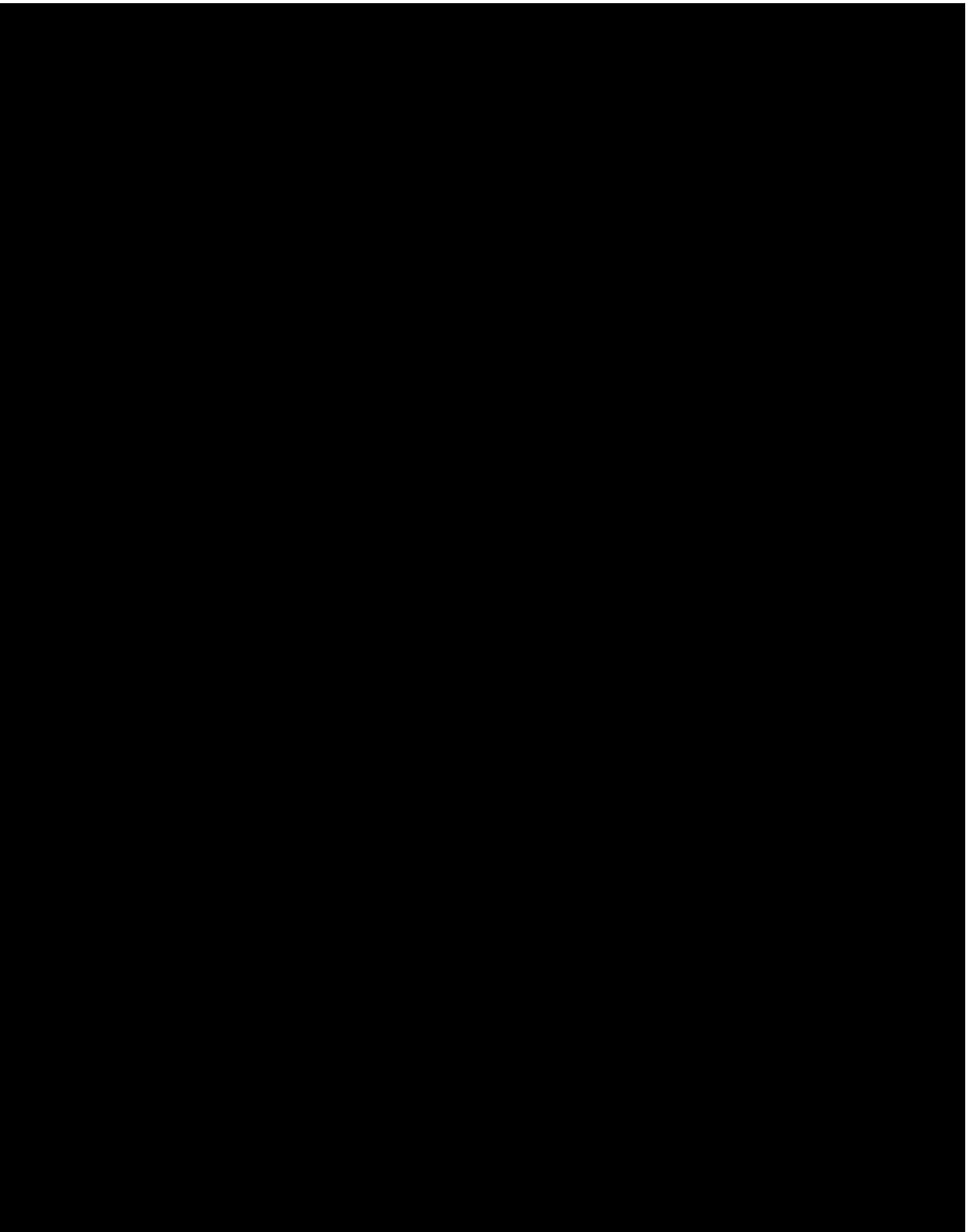
## **VEDLEGG 5 – VARSEL FRA HOVEDVERNEOMBUD**

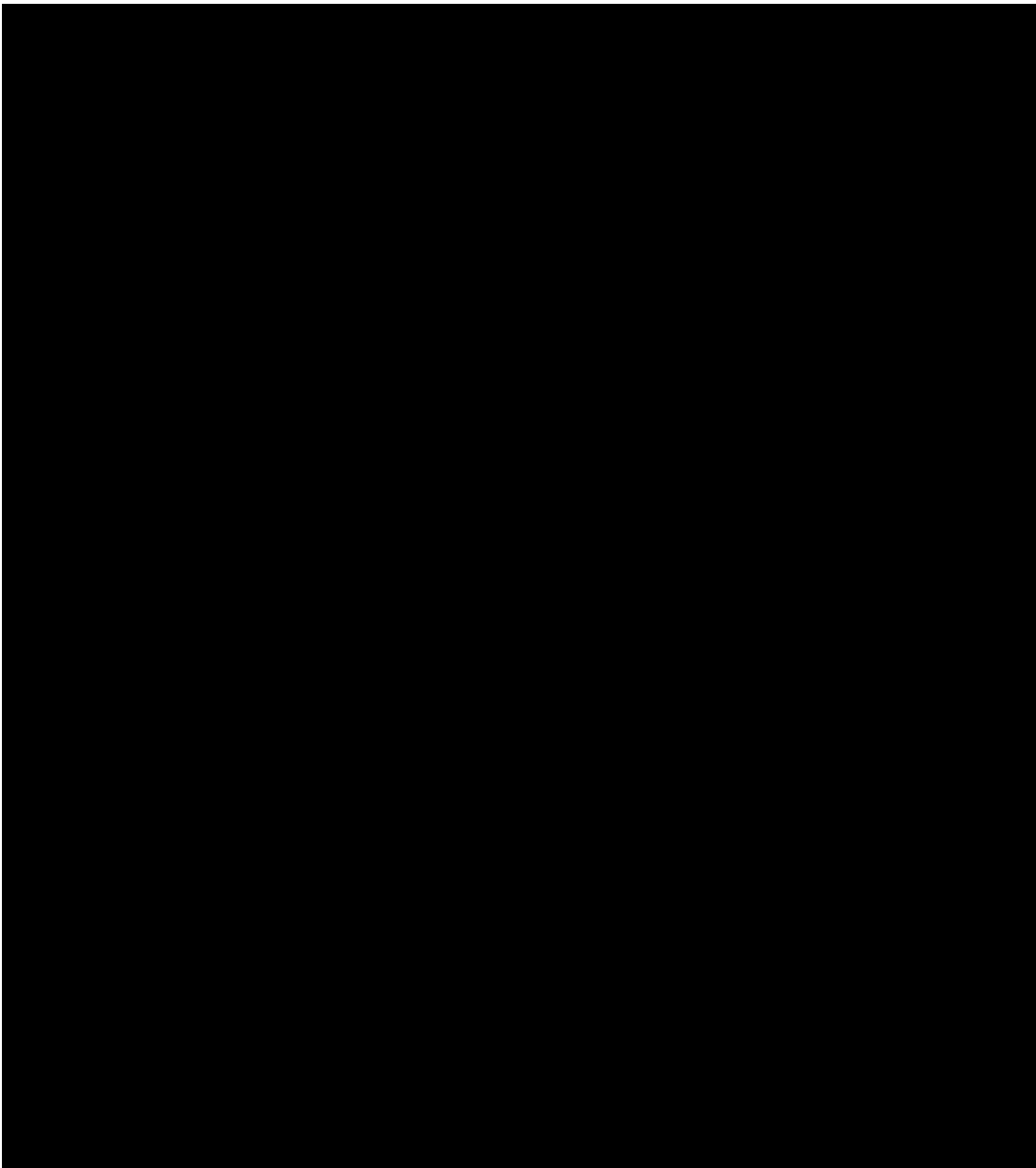


## **VEDLEGG 6 – VARSEL FRA VERNEOMBUD OG HOVEDTILLITSVALGT**









Oppdatert versjon 11.06.2018

