



Oslo

Kommunerevisjonen

Rapport 12/2024

Ytringskultur i Oslo kommune

2024

Integritet og verdiskaping

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024	Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
Rapport 2/2024	Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024	Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024	Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 6/2024	Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
Rapport 7/2024	Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
Rapport 8/2024	Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
Rapport 9/2024	Kontraktsoppfølging helse og omsorg
Rapport 10/2024	Grønn material- og energibruk i nybygg
Rapport 11/2024	Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser
Rapport 18/2023	Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
Rapport 19/2023	Tilfluktsrom
Rapport 20/2023	Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren
Rapport 21/2023	Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen av det systematiske arbeidet med å legge til rette for god ytringskultur i Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Undersøkelsen omfatter også en kartlegging av hvordan kommunens ansatte opplever ytringskulturen på egen arbeidsplass.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. august 2023 (sak 71) og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak av *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er def nert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av Kari Breisnes, Thea Westad Schjødt, Christine Brækkan, Nicole Becerra Vivanco og Terje Grønli, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke alle ansatte som besvarte spørreundersøkelsen, og samtlige virksomheter for bistand i den forbindelse. Vi vil videre takke Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten for bistand i undersøkelsen.

6. juni 2024



Hilde Ludt
avdelingsdirektør



Terje Grønli
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	6
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygging.....	12
2 Kommunens overordnede arbeidsgiveransvar	13
2.1 Revisjonskriterium	13
2.2 Faktabeskrivelse	13
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger	16
3 Ytringskultur i Bydel Østensjø	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Ansattes opplevelse av ytringskulturen	17
3.3 Hvordan arbeider Bydel Østensjø for å legge til rette for en god ytringskultur? ...	22
3.4 Kommunerevisjonens vurderinger	26
4 Ytringskultur i Helseetaten	28
4.1 Revisjonskriterier	28
4.2 Ansattes opplevelse av ytringskulturen	28
4.3 Hvordan arbeider Helseetaten for å legge til rette for en god ytringskultur.....	33
4.4 Kommunerevisjonens vurderinger	39
5 Ansattes oppfatning av ytringskulturen i egen virksomhet.....	40
5.1 Hvordan oppleves ytringskulturen av ansatte i Oslo kommune?	40
5.2 Kjennskap til egen virksomhets rutiner.....	45
5.3 Samtaler om hva ansatte kan si offentlig.....	47
5.4 Andre forhold om ansattes opplevelse av egen ytringskultur	47
6 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	49
6.1 Konklusjon systematisk arbeid	49
6.2 Oppsummering av deskriptiv del	50
6.3 Anbefalinger	50
7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	51
7.1 Byråden for finans	51
7.2 Byråden for helse	52
7.3 Bydel Østensjø.....	52

7.4	Helsetaten	53
7.5	Byrådslederen	54
7.6	Byrådsavdeling for sosiale tjenester.....	55

Referanser 56

Figuroversikt	57
Tabelloversikt.....	58
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	60
Vedlegg 2 Metode	65
Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelsen for alle kommunens virksomheter	73
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for finans.....	89
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for helse	91
Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Østensjø	94
Vedlegg 7 Uttalelse fra Helsetaten	96
Vedlegg 8 Uttalelse fra byrådslederen	98
Vedlegg 9 Uttalelse fra Byrådsavdeling for sosiale tjenester	100

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt det systematiske arbeidet med å legge til rette for god ytringskultur i Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Undersøkelsen omfatter også en deskriptiv del om ansatte i Oslo kommunes opplevelse av ytringskulturen.

Byrådsavdeling for finans hadde utarbeidet overordnede føringer på områder som dekket og operasjonaliserte byrådets føringer på en tilfredsstillende måte.

Samlet sett hadde verken Bydel Østensjø eller Helseetaten jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur. Det er Kommunerevisjonens inntrykk at virksomhetslederne i all hovedsak hadde som utgangspunkt at virksomhetene skulle ha en åpen organisasjon og kultur. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad hadde blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte mente jobben la begrensninger for hva de kunne ytre seg om. Videre hadde begge virksomheter prosedyrer eller retningslinjer som framsto som innskrenkende for ansattes ytringsfrihet, uten at dette var begrunnet. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for bydelen.

Sammendrag

Ytringsfrihet er en menneskerettighet. Etter Grunnloven skal statens myndigheter «legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Godt ytringsklima trekkes i arbeidslivet fram som en avgjørende faktor for å sørge for at utfordringer avdekkes og korrigeres på et tidlig tidspunkt. For brukere av tjenester og samfunnet for øvrig kan arbeidstakeres ytringer gi nødvendig innsyn og åpenhet. Det er særlig viktig i offentlig sektor som forvalter felles ressurser og er ansvarlig for sentrale tjenester, også til svært sårbare tjenestemottakere.

Formålet med undersøkelsen har vært å framskaffe informasjon om ytringskulturen i Oslo kommune og om hvordan det arbeides i kommunen for å legge til rette for en god ytringskultur.

Problemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Arbeider Oslo kommune og kommunale virksomheter systematisk med å legge til rette for god ytringskultur?
- Opplever ansatte i Oslo kommune at det er god ytringskultur på arbeidsplassen?

For å besvare den første problemstillingen har Kommunerevisjonen sett nærmere på hvordan Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten har arbeidet for å legge til rette for en god ytringskultur. Byråden for finans har overordnet arbeidsgiveransvar for alle ansatte i kommunen og dermed et overordnet ansvar for ytringskulturen i kommunen.

Informasjon er innhentet gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang. I tillegg har Kommunerevisjonen innhentet informasjon om ansatte i Bydel Østensjø og Helseetaten sin opplevelse av ytringskulturen gjennom en spørreundersøkelse sendt ut til alle ansatte og intervjuer med representanter for de ansatte.

For å besvare den andre problemstillingen benyttet Kommunerevisjonen en spørreundersøkelse som ble sendt til alle ansatte i kommunen. Resultatet fra spørreundersøkelsen er presentert deskriptivt. Svarprosenten varierte mellom

virksomhetene, men var samlet sett lav. Svarene kan påvirkes av den enkelte virksomhetens svarprosent og egenart. Ytringskultur kan være noe mange ansatte ikke tenker over i det daglige og/eller ikke har et entydig forhold til. Vi kan ikke utelukke at det har påvirket svarene, eller at svar også kan påvirkes av ansattes syn på egne virksomhetsprosesser og oppgaveløsning. Svarene på spørreundersøkelsen må derfor brukes med varsomhet.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i desember 2023 til mars 2024.

Undersøkelsesperioden har vært de siste to-tre årene.

Revisjonskriteriene er blant annet utledet fra Grunnloven, arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, Bystyresak 187/19 Reglement for byrådet, byrådserklæringen, byrådets budsjettforslag 2022–2024 og kommunens instruks for virksomhetsstyring og internkontroll. I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Sentrale vurderinger

Byrådsavdeling for finans

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for finans har operasjonalisert byrådets overordnede føringer for god ytringskultur på en tilfredsstillende måte gjennom Vær åpen-plakaten og rundskriv om ansattes ytringsfrihet.

Undersøkelsen viser også at Byrådsavdeling for finans har formidlet relevant informasjon på ulike seminarer og møter i kommunen. Oslo kommunes organisering tilsier at Byrådsavdeling for finans ikke alene har ansvaret for at føringene blir kjent. Siden både ledere og medarbeidere i Helseetaten og Bydel Østensjø i begrenset grad kjenner til innholdet i føringene, kan det tyde på at det fortsatt var et forbedringspotensial i Byrådsavdeling for finans' arbeid med å gjøre føringene kjent.

Bydel Østensjø

Samlet sett hadde ikke Bydel Østensjø jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur.

Kommunerevisjonens inntrykk er at bydelsdirektøren i all hovedsak legger til grunn at bydelen skal ha en åpen organisasjon og kultur. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad har blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte mente jobben la begrensninger for hva de kunne ytre seg om. Undersøkelsen tyder på at bydelen har hatt utfordringer med å etablere trygge rammer for ansattes ytringer. Dersom ansatte er engstelige for å si sin mening, kan dette blant annet redusere bydelens mulighet til forbedring.

Bydelens prosedyre for offentlige ytringer la føringer som framsto som innskrenkende for de ansattes ytringsfrihet, uten at dette var begrunnet. En innskrenkning av ytringsfriheten uten tilstrekkelig hjemmel kan være i strid med Grunnloven.

Bydelens rutiner lå tilgjengelige i kvalitetssystemet. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om bydelen i tilstrekkelig grad hadde gjort føringene kjent for de ansatte. En konsekvens av lite kjente rutiner og liten grad av samtaler om hva de kan ansatte kan uttale

seg om offentlig, er at det kan skape usikkerhet blant ansatte. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for bydelen.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelens ledelse har erkjent at bydelen har hatt en utfordring når det gjelder ansattes trygghet til å ytre seg, og at det var iverksatt tiltak for å bedre dette. Undersøkelsen tyder på at bydelen i så måte er på rett vei.

Når det gjelder inngrep i ytringsfriheten til ansatte, har Kommunerevisjonen ikke identifisert konkrete enkelttilfeller. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at det var ansatte som i spørreundersøkelsen oppga å ha hatt et ønske om å uttale seg offentlig de siste par årene, men som ikke hadde gjort det på grunn av begrensninger fra jobben.

Helsetaten

Samlet sett hadde ikke Helsetaten jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur.

Kommunerevisjonens inntrykk er at etatsdirektør i all hovedsak legger til grunn at Helsetaten skal ha en åpen organisasjon og kultur. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad hadde blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte er engstelige for å si sin mening. Det kan blant annet redusere etatens mulighet til forbedring.

Formuleringen i etatens retningslinjer for sosiale medier om at den ansatte ikke skulle bruke sin ansettelse i etaten som begrunnelse for egne meninger, framstår som et pålegg, uten at dette var begrunnet. En innskrenkning av ytringsfriheten uten tilstrekkelig hjemmel kan være i strid med Grunnloven.

Helsetatens retningslinjer var tilgjengelig på etatens intranett. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde gjort retningslinjer for bruk av sosiale medier og for mediehåndtering kjent for de ansatte. En konsekvens av lite kjente retningslinjer og liten grad av samtaler om hva de ansatte kan uttale seg om offentlig, er at det kan skape usikkerhet blant ansatte. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for Helsetaten.

Kommunerevisjonen merker seg videre at Helsetaten har iverksatt tiltak som vil kunne legge til rette for en bedre ytringskultur. Undersøkelsen tyder i så måte på at etaten er på rett vei.

Når det gjelder inngrep i ytringsfrihetens til ansatte, har Kommunerevisjonen ikke identifisert konkrete enkelttilfeller. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at det var ansatte som oppga i spørreundersøkelsen å ha hatt et ønske om å uttale seg offentlig de siste par årene, men som ikke hadde gjort det på grunn av begrensninger fra jobben.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for finans å vurdere behovet for tiltak for å øke kjennskapen til kommunens sentrale føringer, eventuelt i dialog med øvrige byråder.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Østensjø og Helseetaten å

- sikre at eventuelle interne retningslinjer er i tråd med kommunens sentrale føringer, og å gjøre disse kjent
- fortsette igangsatt arbeid med å etablere en god ytringskultur
- vurdere ytterligere tiltak for å bedre ytringskulturen

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byrådslederen, byråden for finans, byråden for helse, byråden for sosiale tjenester, Bydel Østensjø og Helseetaten. I uttalelsene blir det varslet tiltak som er relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i kapittel 7, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 4–9.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ytringsfrihet er en menneskerettighet. Etter Grunnloven skal statens myndigheter «legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Godt ytringsklima trekkes i arbeidslivet fram som en avgjørende faktor for å sørge for at utfordringer avdekkes og korrigeres på et tidlig tidspunkt. For brukere av tjenester og samfunnet for øvrig kan arbeidstakeres ytringer gi nødvendig innsyn og åpenhet. Det er særlig viktig i offentlig sektor som forvalter felles ressurser og er ansvarlig for sentrale tjenester, også til svært sårbare tjenestemottakere.

Ytringsfriheten har et sterkt rettslig vern, og rammene for ansattes ytringsfrihet er vide. Ifølge NOU 2022:9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning* er problemet det som skjer i praksis. I utredningen viser ytringsfrihetskommisjonen til at god ytringskultur krever systematisk arbeid, og at det er begrensninger i ytringsfriheten som skal begrunnes, ikke motsatt. Kommisjonen peker på at det er et lederansvar å klargjøre forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitet og å trygge egne arbeidstakere på at det finnes et bredt ytringsrom for kritikk av egen virksomhet. Videre peker den på viktigheten av at offentlig ansatte deltar i det offentlige ordsiftet.

Deloitte og KS' rapport *Varsling i kommuner og fylkeskommuner* viser at «tonen på toppen» i hovedsak oppleves som god når det kommer til ytringskultur, men at det kan være store variasjoner blant ledere på ulike nivåer. Nyere forskning (FAFO, 2022) viser at offentlig ansatte vurderer sine ytringsbetingelser som dårligere enn det arbeidstakere i privat sektor gjør. Både ansatte i offentlig og privat sektor oppgir enn forverring av situasjonen fra 2015 til 2022, og forverringen oppgis som større blant offentlig ansatte. Sivilombudet har i noen saker kritisert Oslo kommune for manglende ivaretagelse av ansattes ytringsfrihet. Tematikken har også vært omtalt av og i media, for eksempel i forbindelse med Bydel Gamle Oslos sikkerhetsinstruks som forbød bruk av kommunens regnbuenøkkelbånd. En kartlegging gjennomført i 2018–2019 av arbeidsmiljøet i Utdanningsetaten sentralt viste svakheter i form av blant annet manglende åpenhet og svak ytringskultur.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalget informasjon om status på hvordan ytringskulturen i kommunen oppleves av de ansatte, og hvordan det jobbes for å få en god ytringskultur.

Problemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Arbeider Oslo kommune og kommunale virksomheter systematisk med å legge til rette for god ytringskultur?
- Opplever ansatte i Oslo kommune at det er god ytringskultur på arbeidsplassen?

Den første problemstillingen er belyst ved en dybdeundersøkelse i tre utvalgte virksomheter: Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Den andre problemstillingen er besvart deskriptivt ved en kartlegging, det vil si at det ikke er noen/noe som revideres etter denne problemstillingen.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset fra å se på varslingsordninger, inkludert den enkelte ansattes rett til å varsle. Dette temaet er undersøkt i Kommunerevisjonens rapport 16/2021 *Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen*.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- FNs verdenserklæring om menneskerettigheter
- Grunnloven
- menneskerettsloven
- arbeidsmiljøloven
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- Prop. 74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varslings)
- bystyresak 187/19 Reglement for byrådet
- byrådets budsjettforslag 2022–2024
- instruks for virksomhetsstyring
- instruks for internkontroll
- forvaltningsloven
- lojalitetsplikten
- KS' (2017) *Ytringsfrihet og varslings – veileder for kommuner og fylkeskommuner*

Kriteriene er presentert i begynnelsen av kapitlene 3 til 5. I vedlegg 1 framgår kriteriene samlet sammen med utledningen de bygger på.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De reviderte har vært Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. I rapportens deskriptive del inngår alle kommunens virksomheter underlagt byrådet.

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse. I dybdeundersøkelsen har vi gjennomført 15 intervjuer der de intervjuede har vært ledelsen i virksomhetene og representanter for ansatte i form av vernetjenesten og tillitsvalgte. I tillegg sendte vi ut spørsmål per e-post til representanter for ansattensiden. Undersøkelsen bygger videre på innhenting og analyse av relevant dokumentasjon og svarene til egne ansatte på spørreundersøkelsen.

Den kartleggende delen ble gjennomført ved at vi sendte ut en digital spørreundersøkelse til alle kommunens ansatte med spørsmål blant annet om hvordan de opplevde egen ytringskultur, om de kjente til relevante retningslinjer på området, og om de hadde hatt samtaler om hva de kan si offentlig.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i desember 2023 til mars 2024. Undersøkellesperioden har vært de siste to-tre årene.

Ytringskultur kan være noe mange ansatte ikke tenker over i det daglige og/eller ikke har et entydig forhold til. Det øker sannsynligheten for at ulike personer legger ulik forståelse til grunn for svarene på våre spørsmål i intervjuer og kanskje i enda større grad i

spørreundersøkelsen. Dette har vi vært særskilt oppmerksomme på ved utformingen av veiledningstekst og spørsmål. Vi kan likevel ikke utelukke at det har påvirket svarene, eller at svarene også kan påvirkes av ansattes syn på egne virksomhetsprosesser og egen oppgaveløsning. Denne usikkerheten har vi hensyntatt ved utforming av vurderingene. På bakgrunn av det ovennevnte i tillegg til lav svarprosent må svarene på spørreundersøkelsen i rapportens kapittel 5 og vedlegg 3 brukes med varsomhet.

Se vedlegg 2 for mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 undersøker vi om Byrådsavdeling for finans har sørget for at det er tilstrekkelige føringer som legger grunnlag for en god ytringskultur i Oslo kommune. I kapittel 3 og 4 vurderer vi om henholdsvis Bydel Østensjø og Helseetaten har arbeidet systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur i egen virksomhet. I kapittel 5 presenterer vi hvordan Oslo kommunes ansatte oppfatter ytringskulturen i egen virksomhet, hvorvidt de ansatte har kjennskap til egen virksomhets retningslinjer på området, hvorvidt de har hatt samtaler på arbeidsplassen om hva de kan uttale seg om offentlig, med videre. I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten. Uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 4–9.

2 Kommunens overordnede arbeidsgiveransvar

Det overordnede arbeidsgiveransvaret for kommunens ansatte har i Oslo kommune blitt delegert til Byrådsavdeling for finans. Sektoransvarsprinsippet lå til grunn. Det medførte at det i utgangspunktet var den enkelte sektorbyråds ansvar for at føringene ble etterlevd i byrådets underliggende virksomheter.

I dette kapittelet undersøker vi om byrådsavdelingen har sørget for at det er tilstrekkelige føringer som legger grunnlag for en god ytringskultur i Oslo kommune.

2.1 Revisjonskriterium

- Byrådsavdeling for finans bør sørge for at det er tilstrekkelige føringer som legger grunnlag for en god ytringskultur i Oslo kommune.

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Hva kjennetegner en god ytringskultur?

Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans har ikke byrådsavdelingen en egen definisjon på hva god ytringskultur i kommunen innebærer. Seksjonssjefen viste til at begrepet åpenhetskultur er brukt i Vær åpen-plakaten, som gir noe veiledning i hva som ligger i begrepet. Byrådsavdelingen legger blant annet til grunn at ansatte i kommunen skal kunne delta i samfunnsdebatten. Dette ligger til grunn for Vær åpen-plakaten og Rundskriv 14/2022 *Ansattes ytringsfrihet*, se mer om disse nedenfor.

2.2.2 Sentrale føringer for ytringskultur

Kommunerevisjonen har mottatt flere dokumenter som Byrådsavdeling for finans oppfatter som relevante for byrådsavdelingens arbeid med å legge til rette for en god ytringskultur.

Overordnede føringer

Ytringskultur og/eller forhold som er viktige for en god ytringskultur, inngår i av flere overordnede dokumenter i Oslo kommune.

Ifølge byrådserklæringen for perioden 2019–2023 ville det daværende byrådet sikre de ansattes ytringsfrihet og bidra til en god ytringskultur. Ifølge byrådserklæringen for perioden 2023–2027 vil byrådet beskytte de ansattes ytringsfrihet. I hovedavtalen mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene kommer det fram at arbeidet må organiseres og legges til rette slik at kommunen drar best mulig nytte av arbeidstakernes kunnskap og ferdigheter. Ifølge byrådets forslag til budsjett 2024 skal virksomhetene i Oslo kommune arbeide systematisk for å videreutvikle en mangfolds- og inkluderingskultur som vektlegger åpenhet og tillit.

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

Kommunens etiske regler for ansatte tilhører ansvarsområdet til Byrådslederens kontor.

De etiske reglene har tre temaer som er relevante for å legge grunnlag for en god ytringskultur: åpenhet, ytringsfrihet og rett til å varsle og lederansvar.

Åpenhet

Ifølge *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune* skal kommunen gi innsyn i den kommunale forvaltning. Reglene peker også på at kommunen har en generell, aktiv informasjonsplikt. Videre skal kommunens ansatte alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger til innbyggere, organisasjoner, selskaper og andre myndigheter. Videre skal kommunens ansatte gjøre seg kjent med offentlighetsprinsippet og meroffentlighetsprinsippet som gjelder i forvaltningen.

Ytringsfrihet og rett til å varsle

Når det gjelder ansattes ytringsfrihet, kan ansatte ifølge reglene gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde. Videre kan ansatte i likhet med alle andre borgere delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Videre står det at kritikkverdige forhold bør tas opp, slik at forholdene kan bedres. Varsling bør først skje internt, men ansatte har rett til å varsle offentlig når dette er formålstjenlig.

I *Etiske regler – utfyllende dokumenter* kommer det fram at ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunnet og den enkelte. Det slås fast at ansatte har det samme grunnlovsvernet for sine ytringer som andre. Ansatte som gir uttalelser på kommunens vegne, som talerør for kommunen, skal gjøre dette med nødvendig lojalitet til egen virksomhet og til samfunnet man skal tjene.

Lederansvar

Ifølge de etiske reglene skal ledere i Oslo kommune bygge en organisasjonskultur som er basert på åpenhet, og som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske regler. Ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere en gang i året og ved nyansettelser.

Retningslinjene sier videre at lederne har den største påvirkningskraften i virksomheten og setter standarden for om det er god eller dårlig praksis, og om det er gode eller dårlige kommunikasjonsformer. Lederne skal gå foran med et godt eksempel og være seg bevisst at deres atferd danner grunnlaget for den etiske normen som vil gjelde. Det skal ikke tas i bruk sanksjoner mot ansatte som tar avstand fra og bekjemper uetisk forvaltnings- og forretningspraksis. Lederne skal legge til rette for en kultur i virksomhetene som sikrer at informasjon når fram til riktig nivå – også kritiske ytringer. Lederne har ansvar for at samarbeidsklimaet er slik at de ansatte ikke er redde for å si fra om kritikkverdige forhold av frykt for represalier.

Rundskriv om ansattes ytringsfrihet

Rundskriv 16/2007 *Ansattes ytringsfrihet* ble oppdatert i juni 2022.

Det oppdaterte rundskrivet (Rundskriv 14/2022) starter med å redegjøre for ytringsfrihetens lovgrunnlag og viser til at ansattes ytringsfrihet ikke er særskilt lovfestet i Grunnloven, men at den må tolkes i lys av grunnlovsteksten vedrørende ytringsfriheten generelt og i lys av forarbeidene. Retningslinjene viser særlig til følgende formulering:

Med klassisk ytringsfrihet menes den enkelte borgers frihet til selv å bestemme hva han eller hun ønsker å meddele, gi uttrykk for eller framføre av opplysninger, ideer og budskap. Herunder hører også friheten til å bestemme når, hvor og hvordan ytringen skal avgis.

Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans fokuserte tidligere rundskriv på lojalitetsplikten. Det nye rundskrivet fokuserer i større grad på hva ytringsfriheten innebærer. Det er tydeliggjort at lojalitetsplikten er ulovfestet, i motsetning til ytringsfriheten som er grunnlovfestet. Lojalitetsplikten oppleves også ulikt avhengig av hvilken stilling og rolle man har. Ledere på høyere nivå og/eller stillinger tettere på politikken blir lettere identifisert med kommunen selv om de uttaler seg som privatperson.

Vær åpen-plakaten

Byrådet vedtok i møte 9. august 2018 (sak 18) en revidert Vær åpen-plakat.

Av byrådssaken kommer det fram at det ikke lar seg gjøre å beskrive alle aktuelle nyanser og vurderinger på området, og at plakaten ikke i seg selv er tilstrekkelig for å skape en åpenhetskultur. Den reviderte plakaten må derfor følges opp med aktiviteter som legger til rette for diskusjon og refleksjon rundt problemstillinger som kan oppstå i praksis.

Kommunens Vær åpen-plakat inneholder fem punkter:

1. Åpenhetskultur i Oslo kommune

Oslo kommune vil videreutvikle og styrke det lokale folkestyret med åpenhet, gjennomsiktighet og god kommunikasjon. Forholdene skal legges mest mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltning.

2. Brukerorientering

Oslo kommune skal aktivt legge til rette for at byens innbyggere kan bidra i samfunnsdebatten og påvirke kommunens tjenester.

3. Redelighet

Informasjon fra Oslo kommune skal være korrekt og relevant. Ledere for virksomheter i Oslo kommune har rett og plikt til å gi opplysninger på virksomhetens vegne og til å avklare hvilke andre ansatte som eventuelt kan uttale seg på virksomhetens vegne.

4. Engasjement

Tillit ligger til grunn for styring og ledelse i Oslo kommune. Kommunen ønsker at ansatte deltar aktivt i samfunnsdebatten, slik at deres kunnskap kan bidra til en opplyst debatt. Kommunens ansatte må skille mellom uttalelser på egne vegne og på vegne av virksomheten. Alle kommunens medarbeidere kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde.

5. Respekt

Oslo kommune skal vise respekt for brukeres og ansattes personvern. Det skal ikke gis innsyn i lovbestemt taushetsbelagte opplysninger.

Byrådssaken peker på punkt 4 i plakaten som punktet som særlig omhandler de ansattes rett til å ytre seg.

Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans har ikke byrådsavdelingen ansvar for å følge opp om og eventuelt hvordan virksomhetene følger opp plakaten med aktiviteter som legger til rette for diskusjon og refleksjon rundt problemstillinger som kan oppstå i praksis. I følgebrevet byrådsavdelingen sendte med informasjon om den reviderte plakaten, ba byrådsavdelingen om at plakaten ble gjort kjent i virksomheten, og at den ble brukt aktivt i arbeidet med åpenhets- og tillitskultur.

2.2.3 Hvordan jobber Byrådsavdeling for finans for å bidra til en god ytringskultur i Oslo kommune?

Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans lå sektoransvarsprinsippet til grunn når det gjaldt å følge opp at ytringskulturen ble ivarettatt og fulgt opp i den enkelte virksomhet. Byrådsavdeling for finans' ansvar var å utarbeide og vedlikeholde dokumentene samt å legge til rette for oppfølging gjennom informasjon mv. Byrådsavdelingen har formidlet innholdet i dokumentene og temaer med tilknytning til ytringskultur på ulike seminarer og møter i kommunen der særlig HR-ledere, HR-ansatte, vernetjenesten og tillitsvalgte har deltatt.

Ytringsklima, psykologisk trygghet, tillitskultur og åpenhet i kommunen internt og eksternt har, ifølge seksjonssjefen, også vært tema på byrådets ledersamlinger i regi av Byrådslederens kontor de siste årene. Under ansvarsområdet til Byrådslederens kontor er det også utarbeidet caser om kommunens etiske regler, herunder om ytringskultur. Dette er et verktøy virksomhetene kan benytte i sitt arbeid med oppfølging av de etiske reglene og ytringskulturen i virksomheten.

2.2.4 Kjennskap til føringene fra Byrådsavdeling for finans

Vi har intervjuet ledere og representanter for de ansatte i Bydel Østensjø og Helseetaten. I intervjuene kom det fram at de fleste kjente til Vær åpen-plakaten i den forstand at de visste den eksisterte, og flere hadde også lest den, men den var i liten grad noe de tenkte over i det daglige. Når det gjaldt Rundskriv 14/2022 *Ansattes ytringsfrihet* var det enkelte som kjente til at rundskrivet eksisterte, og noen kjente også til innholdet, men de fleste kjente i liten grad til innholdet i rundskrivet eller til rundskrivet generelt.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for finans har operasjonalisert byrådets overordnede føringer for god ytringskultur gjennom Vær åpen-plakaten og rundskriv om ansattes ytringsfrihet. Disse dokumentene dekker etter vår vurdering byrådets føringer og operasjonaliserer disse på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen viser også at Byrådsavdeling for finans har formidlet relevant informasjon på ulike seminarer og møter i kommunen. Oslo kommunes organisering tilsier at Byrådsavdeling for finans ikke alene har ansvaret for at føringene blir kjent. Siden både ledere og medarbeidere i Helseetaten og Bydel Østensjø i begrenset grad kjente til innholdet i føringene, kan det tyde på at det fortsatt var et forbedringspotensial i Byrådsavdeling for finans' arbeid med å gjøre føringene kjent.

3 Ytringskultur i Bydel Østensjø

I dette kapittelet vurderer vi om Bydel Østensjø har arbeidet systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur i egen virksomhet.

3.1 Revisjonskriterier

- Virksomhetene skal arbeide systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur i egen virksomhet.
- Eventuelle inngrep i ytringsfriheten til kommunens ansatte som ikke følger av formell lov, skal være vurdert av virksomheten.

3.2 Ansattes opplevelse av ytringskulturen

3.2.1 Historikk

Bydelen har siden 2021 vært gjennom to skifter av bydelsdirektør. Det siste byttet startet høsten 2022 med at sentralt varslingsråd i Oslo kommune mottok fem varsler rettet mot daværende bydelsdirektør. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester engasjerte Advokatfirmaet Erling Grimstad AS til å undersøke og vurdere de framsatte påstandene. I undersøkelsen kom det fram blant annet at den informasjonen advokatfirmaet hadde mottatt, ga et inntrykk av at virksomheten sto overfor betydelige utfordringer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet, særlig i ledergruppen. De utfordringene som ble beskrevet, ble vurdert å være av en slik karakter at det var lite sannsynlig at det ville bli bedre med mindre det ble iverksatt konkrete tiltak. Kommunerevisjonen rapporterte til kontrollutvalget om saken i nummerert brev 10/2023 av 9. juni 2023 og 1/2024 av 18. januar 2024.

Tidligere bydelsdirektør tiltrådte stillingen 1. september 2021 og valgte å avslutte sitt arbeidsforhold med umiddelbar virkning 14. mars 2023. Dagens bydelsdirektør tok over stillingen midlertidig mars 2023 og ble fast ansatt juli 2023.

3.2.2 Ytre sin mening på arbeidsplassen

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte ta stilling til påstanden «Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (frykttkultur).» Svarene på påstanden for Bydel Østensjø er presentert i tabellen under.

Tabell 1 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (frykttkultur). Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt uenig	57	65	54
Delvis uenig	20	18	20
Delvis enig	15	11	17
Helt enig	8	7	9
N (100 %)	327	85	242

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 16,4. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 1 viser at 77 prosent av de ansatte som svarte, var helt eller delvis uenige i påstanden, mens 23 prosent var helt eller delvis enige. Personer med personalansvar var noe mer uenig i påstanden enn ansatte uten personalansvar.

I intervju med Kommunerevisjonen mente en av avdelingsdirektørene at resultatene av spørreundersøkelsen var overraskende positive med tanke på hvordan situasjonen i bydelen tidligere hadde vært. Da hadde det etter hens oppfatning i liten grad vært rom for ytringer, og ansatte som ytret seg, opplevde at de fikk skjulte represalier på grunn av dette. Avdelingsdirektørens inntrykk var at dette fremdeles preget mange ansatte. Dersom man tok dette med i vurderingen, mente derfor avdelingsdirektøren at resultatet viste at bydelen var på riktig vei.

Den andre intervjuede avdelingsdirektøren mente undersøkelsen viste at det var en stor andel som opplevde begrensninger i ytringsfriheten, men at dette ikke var overraskende. Det hadde i lang tid vært sterk styring ovenfra i bydelen og det direktøren oppfattet som lav takhøyde for å ytre seg.

Vi har intervjuet tillitsvalgte og verneombud, som i rapporten er omtalt som *representanter for ansatte*, for å belyse hvordan medarbeidere uten personalansvar opplever ytringskulturen. De pekte også på at bydelen tidligere hadde vært preget av lite åpenhet og dårlig ytringskultur, men at dette hadde bedret seg. Enkelte pekte på at bedringen kom fra rundt 2017, mens andre mente forbedringen kom etter at bydelen hadde fått ny ledelse i 2023. Det var ifølge ansattrepresentantene imidlertid flere ansatte som var usikre på om endringen ville bli varig, eller om ytringskulturen ville gå tilbake til slik den var tidligere. Det ble også vist til at det var variasjoner mellom enheter, og at eksempelvis styrere i barnehager kunne ha ulik oppfatning om hvordan ytringskulturen skulle være, også etter skifte av bydelsdirektør. Det hadde vært variasjon i hvordan styrerne håndterte kritiske tilbakemeldinger, og i enkelte barnehager hadde det vært opphetet stemning når de ansatte hadde gitt tilbakemeldinger til styreren. En annen utfordring som representantene mente fremdeles eksisterer våren 2024, er at dersom de ansatte uttaler seg, så er det få eller ingen tilbakemeldinger på om det blir iverksatt endringer som følge av uttalelsene. Konsekvensen av dette var at de ansatte ikke følte seg hørt, og at motivasjonen for å ytre seg om nye forbedringsforslag, var liten.

3.2.3 Ansattes opplevelse av muligheten til å ytre seg offentlig

I tabell 2 er svarene i spørreskjemaets påstand «Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt» presentert. I spørreskjemaet ble det lagt til grunn at det var på fritiden og kunne handle om både forhold på arbeidsplassen og andre temaer.

Tabell 2 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt. Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt enig, jeg kan uttale meg om det jeg vil	16	19	14
Delvis enig, jeg kan uttale meg om det meste	40	34	42
Delvis uenig, jobben legger en del begrensninger	29	36	26
Helt uenig, jobben legger store begrensninger	9	7	10
Vet ikke	7	4	8
N (100 %)	322	85	237

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 16,1. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 2 viser at 56 prosent av de som svarte, var enig i påstanden om at de kan si det de vil / uttale seg om det meste, mens 38 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden. Noen flere ansatte med personalansvar enn de uten mente jobben la begrensninger.

De som oppga at jobben la en del eller store begrensninger på hva hen som ansatt i Oslo kommune kunne si, fikk oppfølgingsspørsmål. Her stilte vi spørsmål om de i løpet av de siste par årene har hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene. Svarene er presentert i tabell 3.

Tabell 3 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

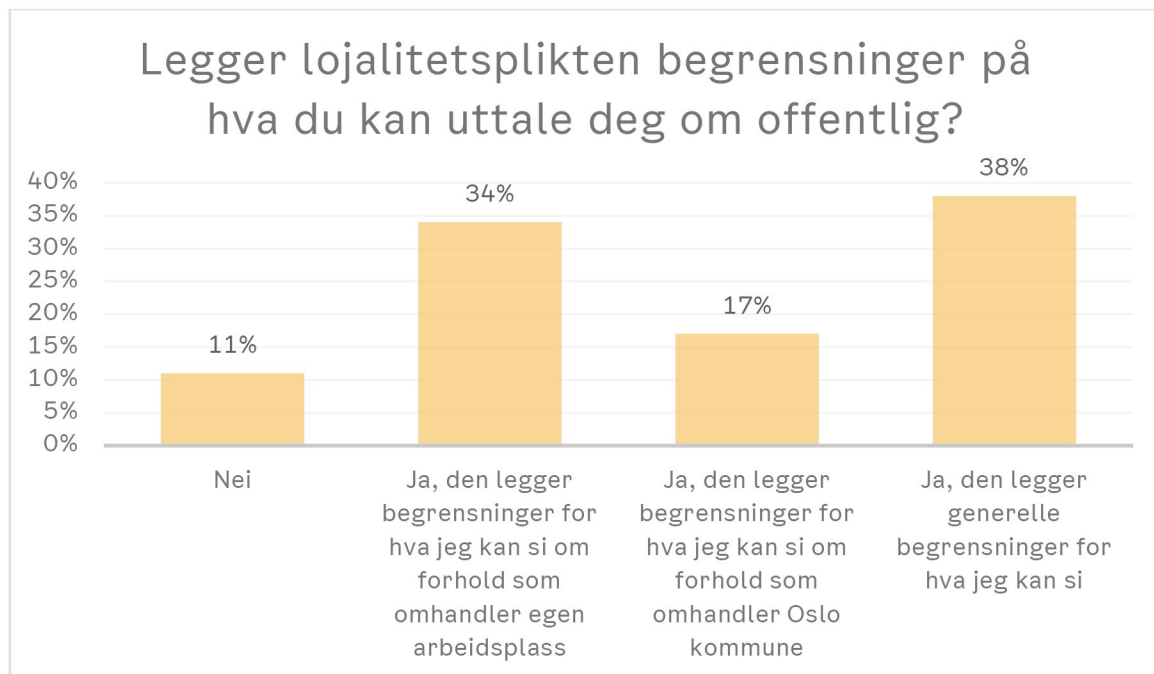
	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja	48	38	53
Nei	42	54	36
Vet ikke / husker ikke	10	8	11
N (100 %)	120	37	83

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Det er kun personer som har svart helt uenig eller delvis uenig på påstanden i tabell 2 som har fått dette spørsmålet og besvart det. Påstanden var: Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt. Det var 121 av bydelens ansatte som mottok spørsmålet, av disse svarte 99,1 prosent. Det var ikke definert eksplisitt om ønsket gjaldt å uttale seg som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabell 3 viser at 48 prosent av de som svarte, hadde hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben. Noen færre ansatte med personalansvar hadde hatt ønske om dette. Blant de uten personalansvar var det noen flere ansatte med hovedsakelig brukerkontakt som hadde ønsket å uttale seg offentlig, men ikke gjort det.

De ansatte som oppga at de hadde personalansvar, fikk spørsmål om hvorvidt lojalitetsplikten la begrensninger for hva den enkelte kunne uttale seg om offentlig. Lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp som skal ivareta arbeidsgivers interesser. Dette betyr at ytringer som kan skade kommunens omdømme, kan føre til sanksjoner fra arbeidsgiveren. Det var ikke spesifisert om det gjaldt ytringer som privatperson eller på vegne av virksomheten. Svarene på påstanden er vist i Figur 1.

Figur 1 Lojalitetsplikten og opplevd ytringsrom i bydel Østensjø



Note: Kilde er spørreskjemaundersøkelsen. Det er kun personer som har oppgitt at de har personalansvar, som har fått og besvart spørsmålet. Av de 87 som svarte at de hadde personalansvar, har 94,2 prosent svart på spørsmålet. Det var ikke spesifisert om ytringen gjaldt som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Figur 1 viser at 11 prosent oppga at lojalitetsplikten ikke legger begrensninger, 34 prosent mener den legger begrensninger for hva hen kan si om forhold som omhandler egen arbeidsplass, 17 prosent mente den la begrensninger for hva hen kan si om forhold som omhandler Oslo kommune, mens 38 prosent mente den la generelle begrensninger.

Spørreundersøkelsen hadde videre et åpent oppfølgingsspørsmål som også kun gikk til de som svarte at jobben legger en del eller store begrensninger på hva hen som ansatt i Oslo kommune kan si, jf. tabell 2. Disse fikk et spørsmål om hvordan jobben begrenser hva den ansatte opplever at hen kan uttale seg om. Det var totalt 64 personer som hadde svart. Under har vi presentert temaer som ble tatt opp:

- De var redde for å si det de mente, på grunn av redselen for negative konsekvenser. Konsekvensen kunne være forskjellsbehandling basert på hvem som var enig i ledelsen, og hvem som ikke var det, og at ledere ble sure hvis ansatte sa seg uenige med dem.
- Det var usikkerhet rundt hva som var greit og ikke greit å uttrykke seg om.
- Lojalitet var en begrensning for hva man kunne uttale seg om.
- Det var ansatte som ikke følte at ble hørt av ledelsen.

Det var også ansatte som i fritekstfeltet oppga at det var rom for å gi tilbakemeldinger.

Ifølge bydelsdirektøren kan den enkelte ansatte i utgangspunktet mene hva hen vil i det offentlige rom, så lenge det kommer klart fram at ytringen er som privatperson og ikke som ansatt. Det er imidlertid viktig for bydelsdirektøren at ytringen ses opp mot konteksten i samfunnet. Dersom en ansatt ytret noe i offentligheten som ble oppfattet som problematisk, ville arbeidsgiveren ta kontakt med arbeidstakeren for dialog. Det ville kunne bli gjort sikkerhetsvurderinger rundt tryggheten til den ansatte dersom ytringen var av en slik art at sikkerheten kunne være i fare. Et eksempel der dette hypotetisk kunne oppstå, var hvis en ansatt deltok i SIAN-demonstrasjon og arbeidet i en del av bydelen med høy innvanderandel. Videre ville arbeidsgiveren kunne gi råd til arbeidstakeren med tanke på ivaretagelse og risiko for sikkerheten til den enkelte ansatte og andre ansatte i bydelen.

Representanter for ansattssiden sitt inntrykk var at ansatte i liten grad ytret seg offentlig, og at det ikke var kultur for det. Disse trodde at de ansatte ikke så på dette som en mulighet, og at muligheten for å ytre seg offentlig i liten grad var synliggjort som en mulighet.

3.2.4 Ansattes samlede inntrykk av ytringskulturen

Til slutt i spørreundersøkelsen stilte vi et oppsummerende spørsmål om hvordan den ansatte alt i alt opplevde at ytringskulturen på sin arbeidsplass var. Svarene er presentert i tabell 4.

Tabell 4 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
veldig god	26	34	24
ganske god	47	45	47
ganske dårlig	14	7	17
veldig dårlig	6	7	6
vet ikke	6	6	7
N (100 %)	310	82	228

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 15,5. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar. Det var ikke spesifisert om det gjaldt kultur for å ytre seg innad i virksomheten eller i offentligheten.

Tabellen viser at 73 prosent opplevde ytringskulturen som veldig god eller ganske god, mens 20 prosent opplevde den som ganske dårlig eller veldig dårlig. Blant personer med personalansvar var det 79 prosent som opplevde ytringskulturen som god, og 14 prosent opplevde den som dårlig. Blant ansatte uten personalansvar var tallene henholdsvis 71 prosent (god) og 23 prosent (dårlig).

I spørreundersøkelsen var det et avsluttende åpent spørsmål der respondentene kunne formidle synspunkter som ikke ble dekket av spørsmålene i spørreundersøkelsen. 47 respondenter svarte på spørsmålet. Av disse var det flere som trakk fram at takhøyden for diskusjon på arbeidsplassen har vært lav, noe som har ført til dårlig ytringskultur. Om lag halvparten av de som svarte på spørsmålet, trakk fram ledelsen på ulike måter som en grunn til dårlig ytringskultur. Majoriteten av disse peker på bydelsdirektøren og øvrig toppledelse. Det framgår ikke av besvarelsene om de ansatte viste til dagens eller tidligere toppledelse.

3.3 Hvordan arbeider Bydel Østensjø for å legge til rette for en god ytringskultur?

3.3.1 Bydelsdirektørens oppfatning av god ytringskultur

I intervjuet med bydelsdirektøren var et formål å få innblikk i hva han tenker kjennetegner en god ytringskultur. Bydelsdirektøren var opptatt av åpenhet og mente at det var viktig å jobbe med ytringskultur hver dag. Når det gjelder interne ytringer, hadde alle som jobbet i bydelen, en medvirkningsplikt på eget område som bydelsdirektøren forutsatte ble brukt og fulgt. Den ansatte skal i utgangspunktet følge linjen og gi sine innspill til nærmeste leder. Dersom det er forhold som gjør at linjen ikke fungerer, kan de ansatte benytte tillitsvalgte eller verneombud.

Bydelsdirektøren mente de ansatte i bydelen i utgangspunktet kunne ytre seg offentlig om det meste, men ansatte måtte være bevisste og for eksempel unngå å etablere vennerelasjoner på sosiale medier med dem man har en profesjonell rolle eller yter tjenester overfor. Videre ønsket han at de ansatte tok opp eventuelle syn på egen arbeidsplass med sin nærmeste leder før de ytret seg offentlig. Dersom en ansatt eksempelvis skrev en kronikk om arbeidsforholdene uten å ta det opp internt, ville trolig vedkommende bli spurt om hvorfor dette ikke var tatt opp, siden slik informasjon er verdifull for ledelsen.

3.3.2 Skriftlige rutiner

I perioden etter at ny bydelsdirektør ble ansatt, hadde ikke bydelen gjennomgått de skriftlige rutinene om ansattes ytringsfrihet.

Bydel Østensjø oppga at Oslo kommunes felles verdigrunnlag og etiske retningslinjer samt rundskriv om ansattes ytringsfrihet var relevante for å beskrive bydelens føringer for å sikre en god ytringskultur. I tillegg hadde bydelen egne rutiner som omtales nedenfor. Alle disse rutinene lå ifølge bydelen tilgjengelig for alle ansatte i bydelens kvalitetssystem.

Prosedyre for offentlige ytringer for ansatte i Bydel Østensjø

Dokumentet *Offentlige ytringer for ansatte i Bydel Østensjø* har som formål å sikre at ansatte har kunnskap om hvordan de skal ytre seg i det offentlige rom som privatperson. Bydelen viste til at prosedyren ble opprettet i 2007 og sist revidert i 2017.

I dokumentet vises det til Rundskriv 16/2007 om at alle har rett til å delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne.

Prosedyren peker videre på at selv om den ansatte ytrer seg som privatperson, kan det være lett for andre å tenke at ytringen representerer Bydel Østensjø. Den ansatte skal derfor

debattere på et saklig nivå. Videre skal det gjøres klart at den ansatte uttaler seg på egne vegne, særlig i faglige og politiske spørsmål.

Videre sier prosedyren at den ansatte gjerne kan være aktiv i sosiale medier, men at den ansatte må huske på hvor vedkommende jobber. Den ansatte skal derfor tenke gjennom konsekvensene for Bydel Østensjø før vedkommende publiserer noe som omhandler egen arbeidsplass. Den ansatte bør

- være bevisst sin lojalitetsplikt som arbeidstaker
 - være varsom med hva vedkommende skriver og legger ut av bilder på sosial medier
 - ikke bruke e-postadressen til Bydel Østensjø i privat sammenheng, inkludert sosiale medier
 - ikke være «venn» med egne brukere/klienter/pårørende eller tilsvarende på sosiale medier.
- Ved tvilstilfeller skal den ansatte kontakte nærmeste leder.

Ifølge prosedyren er brudd på denne ikke å anse som avvik på områdene HMS, organisasjon/internt eller tjenester/bruker/pasienter. Brudd skal meldes til den ansattes nærmeste leder og vil bli håndtert som en personalsak.

Det framkom ikke vurderinger i prosedyren av om dette innebar inngrep i ytringsfriheten til de ansatte, eller om denne var vurdert. Bydelen kjente ikke til om dette ble vurdert. Ifølge lederne vi snakket med, var det ikke innhentet informasjon om hvordan prosedyren ble oppfattet av de ansatte. Avdelingsdirektørene uttrykte at prosedyren framstår som streng.

Kommunerevisjonen har ikke identifisert eksempler på at brudd på prosedyren var fulgt opp, eller at ledelsen har grepet inn i og/eller begrenset enkeltansattes ytringer i enkeltsaker.

Medierutiner

Bydelen hadde rutiner for mediekontakt og mediehåndtering som var gyldig fra 10. januar 2023. Rutinen beskrev handlinger for ulike aktiviteter. Når en ansatt får en henvendelse fra pressen, skal vedkommende ifølge rutinen få så mye informasjon som mulig fra journalisten om hva saken handler om. Deretter skal den ansatte gi beskjed til nærmeste leder og videreformidle informasjon om saken og kontaktinformasjonen til journalisten, slik at det kan avklares hvem som skal uttale seg i saken.

3.3.3 Kjennskap til rutinene

I spørreundersøkelsen Kommunerevisjonen sendte ut, ble det stilt spørsmål om kjennskapen til skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva den ansatte kan uttale seg om offentlig.

Resultatene er presentert i tabell 5.

Tabell 5 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	27	31	26
Ja, muntlige retningslinjer	11	16	9
Nei, kjenner ikke til	61	53	65
N (100 %)	313	81	232

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 15,7. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabellen viser at 61 prosent av de som svarte, ikke kjente til retningslinjer for hva den ansatte kunne uttale seg om offentlig. 53 prosent av lederne som svarte, og 65 prosent av de ansatte kjente ikke til retningslinjer for hva de kan uttale seg om offentlig som privatperson.

De vi intervjuet, var ikke kjent med tiltak for å gjøre prosedyren for offentlige ytringer kjent det siste året. Informantene mente prosedyren i liten grad var kjent blant de ansatte.

Tabell 6 viser svarene på spørreundersøkelsens spørsmål om hvorvidt den ansatte kjenner til om arbeidsplassen har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben.

Tabell 6 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	44	57	39
Ja, muntlige retningslinjer	14	15	14
Nei, kjenner ikke til	42	28	47
N (100 %)	313	81	232

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 15,7. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 6 viser at til sammen 58 prosent av de ansatte som svarte, kjente til retningslinjer for hvem som kunne uttale seg til journalister på vegne av jobben. Tallet var høyere for ansatte med personalansvar enn de uten personalansvar.

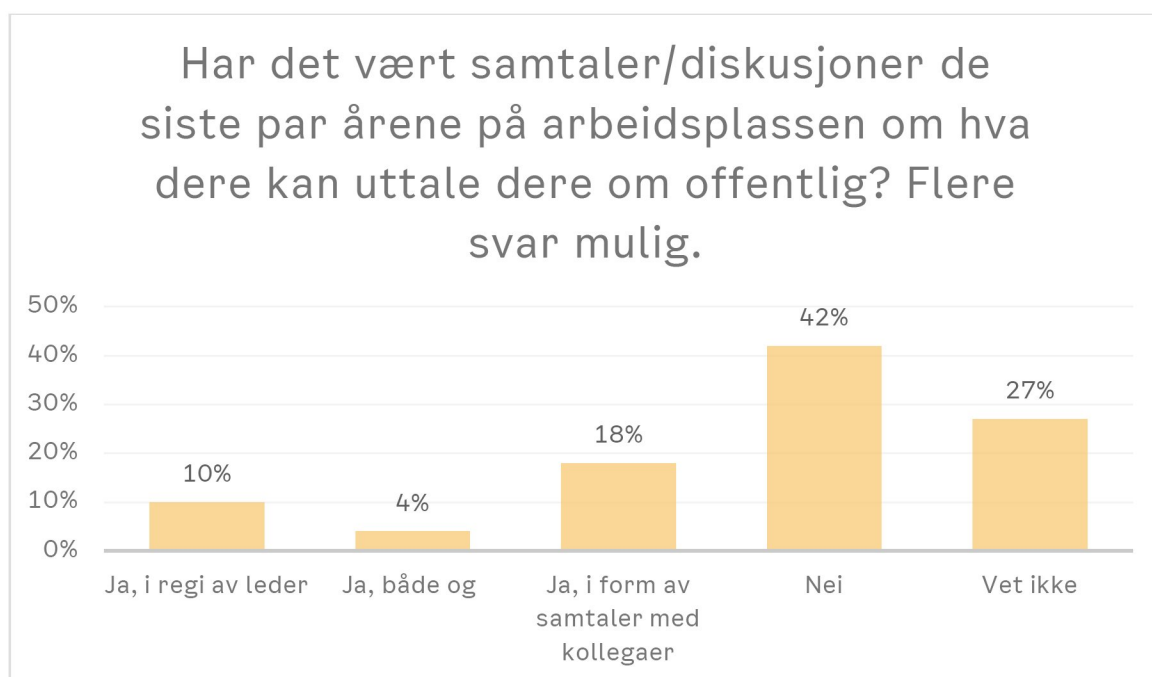
Bydelsdirektøren informerte om at medierutinene hadde blitt snakket om i hans tid som bydelsdirektør. Utgangspunktet har vært at bydelsdirektøren ønsker at administrasjonen kommuniserer fakta, mens politikerne skal kommunisere om politikken. Dette skillet var viktig for bydelsdirektøren, men også krevende siden det var lite tid og ressurser til å arbeide med dette i hverdagen.

Lederne vi snakket med, uttrykte at de kjente til medierutinen. De mente at medierutinen ga et godt grunnlag for å ivareta de ansatte dersom journalister tok kontakt, ved at den ga de ansatte informasjon om at de kunne ta kontakt med kommunikasjonsavdelingen for hjelp med uttalelsen eller henvise videre til bydelsdirektøren. Representanter for ansattssiden mente medierutinene trolig var noe mer kjent, men hadde inntrykk av at det likevel var mange ansatte som ikke kjente til rutinene.

3.3.4 Andre tiltak for å legge til rette for en god ytringskultur

I spørreundersøkelsen spurte vi om det hadde vært samtaler på arbeidsplassen om hva de ansatte kunne uttale seg om offentlig. Svarene er presentert i Figur 2.

Figur 2 Samtaler/diskusjoner om opplevd ytringsrom i bydel Østensjø



Note: Spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 15,8. Kategorien «Ja, både og» viser til de som har gitt to svar, dvs. at det hadde vært samtaler/diskusjoner både i regi av leder og i form av samtaler med kollegaer. Det var ikke spesifisert om uttalelsene var som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Figur 2 viser at 4 prosent av de som svarte, oppga å ha hatt samtaler både i regi av leder og med kollegaer, 10 prosent hadde hatt samtaler/diskusjoner i regi av leder, 18 prosent i form av samtaler mellom kollegaer, 42 prosent hadde ikke hatt dette, mens 27 prosent ikke visste eller husket at dette hadde blitt gjort.

Ifølge de intervjuede avdelingsdirektørene hadde det vært en klar forbedring av ytringskulturen i bydelen etter at ny bydelsdirektør ble ansatt. De viste til at bydelsdirektøren delegerte myndighet nedover i organisasjonen, ønsket at ledere skulle bli mer selvstendige, og ville at det skulle være åpenhet om hvordan ansatte hadde det på jobb. Disse signalene fra bydelsdirektøren videreformidlet avdelingsdirektørene til seksjonslederne, samtidig som de forsøkte å etterleve de signalene bydelsdirektøren hadde gitt. Avdelingsdirektørene fulgte ikke opp hvordan seksjonslederne videreformidlet dette videre i bydelen. Utover dette hadde ikke avdelingsdirektørene satt i verk tiltak for å bedre ytringskulturen i sine avdelinger. I

samtale med en seksjonsleder kom det fram at vedkommende hadde hatt samtaler med sine mellomledere om viktigheten av en åpen dialog i bydelen. Seksjonslederen hadde ikke fulgt opp hvordan mellomlederne tok dette videre, og viste til at det var bydelens erfaring at de tidligere utfordringene var størst fram til og med nivået under seksjonsleder.

Seksjonslederen oppga at det var iverksatt nettverksgrupper med mellomlederne i seksjonen der psykologisk trygghet hadde vært på agendaen. Manglende psykologisk trygghet hadde vært identifisert som et problemområde tidligere, og det var derfor viktig å jobbe med det, blant annet for å sørge for en mer åpen dialog internt. Det var også utarbeidet en kulturplakat i seksjonen. Kulturplakaten hadde fire hovedpunkter: raushet, mot, respekt og engasjement. Kulturplakaten oppmuntret til delekultur, at den ansatte skulle si hva hen mente, at de ansatte skulle tåle kollegaers åpenhet og ærlighet og ha tid til å lytte og være engasjert i andres meninger.

En representant for ansattssiden uttrykte at det trolig ikke snakkes nok om ytringskulturen i bydelen, verken av ledelsen eller blant kollegaer. Det har heller ikke vært gjennomført dilemmatrening som representanten kjente til. En konsekvens av dette er at de ansatte ikke vet hva som er greit å uttale seg om offentlig, verken som ansatt eller som privatperson. Andre representanter viste til at det hadde vært samtaler i bydelen om bruk av sosiale medier, der bydelen hadde vært tydelig på at det var lov, men at de ansatte bør tenke seg om.

3.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Samlet sett hadde ikke Bydel Østensjø jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur.

Kommunerevisjonens inntrykk er at bydelsdirektøren i all hovedsak legger til grunn at bydelen skal ha en åpen organisasjon og kultur. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad har blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte mente jobben la begrensninger for hva de kunne ytre seg om. Undersøkelsen tyder på at bydelen har hatt utfordringer med å etablere trygge rammer for ansattes ytringer. Dersom ansatte er engstelige for å si sin mening, kan dette blant annet redusere bydelens mulighet til forbedring.

Bydelens prosedyre for offentlige ytringer la føringer som framsto som innskrenkende for de ansattes ytringsfrihet, uten at dette var begrunnet. En innskrenkning av ytringsfriheten uten tilstrekkelig hjemmel kan være i strid med Grunnloven.

Bydelens rutiner lå tilgjengelige i kvalitetssystemet. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om bydelen i tilstrekkelig grad hadde gjort føringene kjent for de ansatte. En konsekvens av lite kjente rutiner og liten grad av samtaler om hva de kan ansatte kan uttale seg om offentlig, er at det kan skape usikkerhet blant ansatte. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for bydelen.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelens ledelse har erkjent at bydelen har hatt en utfordring når det gjelder ansattes trygghet til å ytre seg, og at det var iverksatt tiltak for å bedre dette. Undersøkelsen tyder på at bydelen i så måte er på rett vei.

Når det gjelder inngrep i ytringsfriheten til ansatte, har vi ikke identifisert konkrete enkelttilfeller. Vi merker oss imidlertid at det var ansatte som oppga å ha hatt et ønske om å

uttale seg offentlig de siste par årene, men som ikke hadde gjort det på grunn av begrensninger fra jobben.

4 Ytringskultur i Helseetaten

4.1 Revisjonskriterier

- Virksomhetene skal arbeide systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur i egen virksomhet.
- Eventuelle inngrep i ytringsfriheten til kommunens ansatte som ikke følger av formell lov, skal være vurdert av virksomheten.

4.2 Ansattes opplevelse av ytringskulturen

4.2.1 Ytre sin mening på arbeidsplassen

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte ta stilling til påstanden «Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur).» Svarene på påstanden for Bydel Østensjø er presentert i tabellen under.

Tabell 7 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur). Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt uenig	52	53	52
Delvis uenig	19	19	19
Delvis enig	16	16	17
Helt enig	11	12	10
Vet ikke	2	0	2
N (100 %)	456	77	379

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 41,5. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 7 viser at 71 prosent av de som svarte, var helt eller delvis uenige i påstanden om at de ikke tør å si det de mener fordi de er redd for hva som kan skje, mens 27 prosent er enige eller delvis enige. Tabellen viser at det er liten forskjell mellom ansatte med personalansvar og ansatte uten personalansvar.

Etatsdirektøren påpekte i intervju med oss at det var viktig at ansatte følte seg trygge når de uttalte seg. Hun understreket at åpenhet og godt ytringsklima i hele organisasjonen var viktig for å få til endringer og forbedringer. Ved manglende medvirkning fra ansatte fikk man ikke til forbedring. Etatsdirektøren erfarte at åpenhet og tydelig ledelse og styring hadde vært viktig for etaten under pandemien og ved etablering av den nye storbylegevakten. Åpenheten hadde synliggjort forbedringspotensial og medført løpende forbedringer.

En avdelingsleder vi snakket med, var overrasket over at det ikke var større forskjell mellom ledere og medarbeidere når det gjaldt det å kunne uttale seg uten å vente negative reaksjoner i etterkant. Hennes forventning var at lederne i mindre grad ventet negative reaksjoner. Hvis svarene var representative for hennes avdeling, ville hun ønsket at flere turte å ytre sin mening. Avdelingslederen så resultatene av spørreundersøkelsen som et symptom på at Helseetaten ikke jobbet godt nok med ytringskulturen.

Representanter for ansatte vi snakket med, hadde ulike erfaringer. Flere påpekte at ytringskulturen kunne variere, både på tvers av enheter og innad i enhetene. Om ansatte hadde god eller dårlig kontakt med nærmeste leder, påvirket hvordan den ansatte opplevde sin mulighet til å snakke fritt internt eller offentlig uten å risikere negative reaksjoner i etterkant. Flere av representantene mente at problemet lå på nivået over enhets- og/eller seksjonsledernivå.

En av representantene hadde inntrykk av at de ansatte kunne si hva de ville, også offentlig, så lenge det kom klart fram at ytringen var gitt som privatperson. Videre opplevde representanten at det var rom for å uttrykke meninger, så lenge det ble gjort på en god og konstruktiv måte. En annen pekte på at kritiske spørsmål til avgjørelser kunne sees på som brysomt og illojalt.

4.2.2 Ansattes opplevelse av muligheten til å ytre seg offentlig

I tabell 8 presenterer vi svarene på spørreskjemaets påstand «Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.» I spørreskjemaet ble det lagt til grunn at det var på fritiden og kunne handle om både forhold på arbeidsplassen og andre temaer.

Tabell 8 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt. Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt enig, jeg kan uttale meg om det jeg vil	11	10	11
Delvis enig, jeg kan uttale meg om det meste	34	32	34
Delvis uenig, jobben legger en del begrensninger	29	32	27
Helt uenig, jobben legger store begrensninger	12	17	11
Vet ikke	15	8	16
N (100 %)	453	77	376

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 41,2. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 8 viser at 45 prosent av respondentene var enige i påstanden om at de kunne si det de ville / uttale seg om det meste, mens 41 prosent var helt eller delvis uenige i påstanden. 15 prosent av de ansatte visste ikke. Det var om lag like mange ansatte med personalansvar som uten personalansvar som var helt eller delvis enige i at de kunne si hva de ville / uttale seg om det meste. Tabellen viser også at en større andel av ansatte med personalansvar var uenige i at jobben la begrensninger på hva de kunne si, enn ansatte uten personalansvar.

De som oppga at jobben la en del eller store begrensninger på hva de som ansatt i Oslo kommune kunne si, fikk oppfølgingsspørsmål om hvorvidt de i løpet av de siste par årene hadde hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene. Svarene er presentert i Tabell 9.

Tabell 9 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

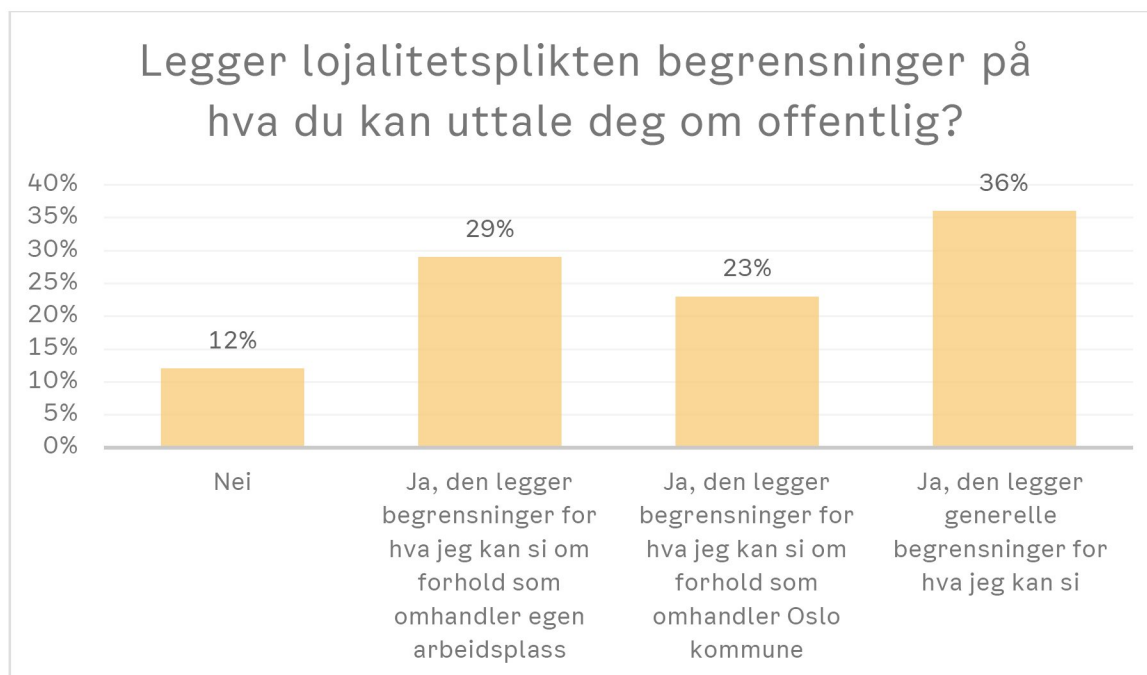
	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja	46	46	47
Nei	40	43	39
Vet ikke / husker ikke	14	11	14
N (100 %)	179	37	142

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=179. Det er kun personer som har svart helt eller delvis uenig på spørsmålet om de opplever at de som ansatte i Oslo kommune kan si det de vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt i tabell 8, som har fått og svart på spørsmålet. Det er lagt til grunn at de tre som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar. Det var 185 personer som mottok spørsmålet, av disse svarte 96,8 prosent. Det var ikke definert eksplisitt om ønsket gjaldt å uttale seg som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabell 9 viser at 46 prosent av respondentene i Helseetaten som fikk dette spørsmålet, har hatt et ønske om å uttale seg offentlig mens de har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben.

Ansatte som oppga at de hadde personalansvar, fikk spørsmål om hvorvidt lojalitetsplikten legger begrensninger for hva de kan uttale seg om offentlig utover de begrensningene taushetsplikten gir. Svarene på påstanden er vist i figur 3.

Figur 3 Lojalitetsplikten og opplevd ytringsrom i Helseetaten



Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Av de 82 som svarte at de hadde personalansvar, har 89 prosent svart på spørsmålet. Det er kun personer som har oppgitt at de har personalansvar, som har fått og besvart spørsmålet. Det var ikke spesifisert om ytringen gjaldt som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Figur 3 viser at 12 prosent mente at lojalitetsplikten ikke la begrensninger på hva de kunne uttale seg om, mens 36 prosent mente at lojalitetsplikten la generelle begrensninger for hva de kunne si. Figuren viser også at 29 prosent mente at lojalitetsplikten la begrensninger for hva de kunne si om forhold som omhandlet egen arbeidsplass, mens 23 prosent opplevde at lojalitetsplikten la begrensninger for hva de kunne si om forhold som omhandlet Oslo kommune.

Spørreundersøkelsen hadde også et åpent spørsmål som kun gikk til de som svarte at jobben legger en del eller store begrensninger på hva de som ansatt i Oslo kommune kan si, jf. tabell 8. Spørsmålet var hvordan jobben begrenser hva du kan uttale deg om. Totalt 81 ansatte besvarte dette spørsmålet. Temaer som gikk igjen i besvarelsen, var ledelse, represalier, lojalitet og mediehandling.

Ledelsen ble ofte nevnt som en begrensende faktor, og da som oftest toppledelsen. Flere skrev at ytringskulturen på jobben var best blant nære kollegaer og nærmeste leder. 14 respondenter nevnte fryktkultur eller at de var redde for å si det de mente fordi de var redde for hvilken konsekvens det kunne få. Noen av disse kjente til ansatte som hadde opplevd å få represalier for noe de hadde sagt. Det dreide seg om represalier som utfrysing, utskjelling og å bli pålagt ekstraoppgaver.

Lojalitet gikk også igjen i svarene som en begrensning. Flere oppga at de og/eller deres ledere var redde for å skade omdømmet til arbeidsplassen ved å si noe negativt om etaten offentlig.

Noen respondenter oppga at det var vanskelig å være uenig på arbeidsplassen, da dette ble tatt som illojalitet mot Oslo kommune.

Noen av respondentene oppga at de var usikre på hva som var lov å snakke med media om. Flere viste til at de opplevde eller var blitt fortalt at ledelsen i etaten ikke ønsket at de uttalte seg til media. For noen av disse framsto det som sannsynlig at det dreide seg om uttalelser på vegne av etaten, men det gjaldt ikke alle.

Ifølge etatsdirektøren var taushetsbelagte forhold den ytre rammen for hva man kan ytre seg om som privatperson.

En avdelingsdirektør vi snakket med, opplevde at etatsdirektøren ønsket åpenhet, at det var stor takhøyde for ytringer, at det var modige ledere som turte å si ifra, og at hun ønsket medvirkning fra de ansatte for å få til forbedringer og finne de beste løsningene. Etatens toppledermøte hadde ifølge avdelingsdirektøren drøftet problemstillingen om ansatte som ytret seg som privatpersoner i den offentlige debatten. Dette ble gjort i forbindelse med konkrete tilfeller som etaten hadde stått i. Etatens konklusjon var ifølge avdelingsdirektøren at ytringsfriheten sto sterkt, og at det er lite arbeidsgiver kan pålegge av innskrenkninger i ytringsfriheten.

Avdelingsdirektøren påpekte at det var uheldig om en medarbeider ytret seg til skade for virksomheten. Det hadde vært tilfeller der medarbeidere hadde ytret seg i media om «lang ventetid» til en av tjenestene, hvor det var sagt at ledelsen ikke prioriterte mer ressurser til den aktuelle tjenesten. Dette hadde vært diskutert med den enkelte i etterkant. Ytringene fikk ikke konsekvenser for medarbeiderne utover samtaler i etterkant. Avdelingsdirektøren påpekte at avdelingen måtte tåle negative reaksjoner selv om ytringen ikke nødvendigvis trengte å være hele sannheten.

En annen avdelingsdirektør vi snakket med, mente at de ansatte kunne uttale seg om det meste innenfor «normalen» både internt og offentlig, så lenge det kom klart fram at ytringen var gitt som privatperson og ytringens form var grei. Avdelingsdirektøren mente det var rom for ansatte å uttale seg om forhold om jobben som privatperson, men dersom ytringene kunne kobles mot Helseetaten, ønsket avdelingsdirektøren å kjenne til disse i forkant. Det fungerte ifølge avdelingsdirektøren i all hovedsak fint. Dersom den ansatte skulle uttale seg offentlig på vegne av etaten, var det andre retningslinjer i etaten som slo inn. Avdelingsdirektøren mente det var uproblematisk om ansatte ytret seg om andre deler av kommunen.

Begge avdelingsdirektørene mente videre at ytringsrommet for ledere var noe mindre. Skillet mellom å uttale seg som privatperson og på vegne av Helseetaten ble mindre jo lenger oppe i hierarkiet man var. Disse begrensningene kunne gjøre det ble vanskeligere å få til endring. Ingen av de avdelingsdirektørene vi snakket med, hadde signalisert til avdelingen hva som var akseptabelt eller ikke å uttale seg om offentlig, verken som privatperson eller som ansatt i avdelingen.

Representanter for ansatte som vi snakket med, oppga at ansatte ikke visste hva de kunne uttale seg om. Representantenes inntrykk var at ansatte i utgangspunktet var forsiktige med hva de uttalte seg om, fordi de var redde for eventuelle konsekvenser.

4.2.3 Ansattes samlede inntrykk av ytringskulturen

Til slutt i spørreundersøkelsen hadde vi et oppsummerende spørsmål om hvordan den ansatte alt i alt opplevde at ytringskulturen på arbeidsplassen sin var. Svarene er presentert i tabell 10.

Tabell 10 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er ... Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
veldig god	24	23	24
ganske god	46	49	45
ganske dårlig	17	18	17
veldig dårlig	7	8	6
vet ikke	7	1	8
N (100 %)	438	73	365

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 39,8. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar. Det var ikke spesifisert om det gjaldt kultur for å ytre seg innad i virksomheten eller i offentligheten.

Tabell 10 viser at 70 prosent opplevde ytringskulturen som veldig god eller ganske god, mens 24 prosent opplevde den som ganske dårlig eller veldig dårlig. Blant personer med personalansvar var det 72 prosent som opplevde ytringskulturen som god, og 26 prosent som opplevde den som dårlig. Blant personer uten personalansvar opplevde 69 prosent kulturen som god, og 23 prosent opplevde den som dårlig.

I spørreundersøkelsen var det et avsluttende, åpent spørsmål der respondentene kunne formidle synspunkter som ikke ble dekket av spørsmålene i spørreundersøkelsen. 68 respondenter svarte på spørsmålet. Flere trakk fram ledelsen som et problem for ytringskulturen. Majoriteten pekte på toppledelsen, men flere oppga at linjeledelsen kunne være et problem. Flere oppga at takhøyden var større for å kunne uttale seg internt enn offentlig, og noen skulle ønske å i større grad kunne ytre seg offentlig som fagperson. Noen pekte på utfordringer i grenseoppgangen mellom politikk (byrådsavdelingen) og administrasjon. Enkelte opplevde ytringskulturen som god.

4.3 Hvordan arbeider Helseetaten for å legge til rette for en god ytringskultur

4.3.1 Etatsdirektørens oppfatning av god ytringskultur

Etatsdirektøren har vært leder for Helseetaten siden januar 2020. Et av formålene med intervjuet vårt med direktøren var å få innblikk i hennes tanker om hva som kjennetegner en god ytringskultur.

Etatsdirektøren uttrykte at åpenhet var et viktig element i det å ha god ytringskultur. Direktøren påpekte videre at en åpen organisasjon og kultur forutsatte trygghet hos lederne, både som ledere og at de kjente rammebetingelser og sentrale områder for å utvikle gode tjenester og arbeidsmiljøer. Det å kunne gi fornuftige svar eller informasjon til sine ansatte, kommunisere godt og bygge relasjoner var ifølge statsdirektøren viktige lederoppgaver.

Ledere skulle ha trygghet og innsikt nok til å gi tydelige svar i lederlinjen til ytterste ledd. Dette kunne være å «oversette» overordnede føringer eller oppdrag eller å svare ut bekymringer fra ansatte i en budsjettsituasjon – uten å skyve ansvaret oppover eller bortover. Ledere skulle snakke så folk forsto, og sikre gjennomføring også av upopulære tiltak og ikke minst også bidra til å foreslå alternative løsninger og forbedringer.

Etatsdirektøren oppga at det hadde vært flere eksempler på ytringer i sosiale medier som hadde blitt kjent i etaten, og som andre ansatte opplevde som belastende. I én sak ble vedkommende som sto bak ytringen, anmeldt til politiet (ikke av Helseetaten). I den aktuelle saken iverksatte ledelsen flere tiltak som individuelle samtaler, endringer i vakter, gjennomgang av retningslinjer og regelverk, dilemmatrening og diskusjoner i toppledergruppen og avdelingene m.m.

Etatsdirektørens ønske om åpenhet kom også fram av etatens *Handlingsplan for mangfold, inkludering og likeverd 2023–2026* hvor det blant annet sto at etatens ledere og medarbeidere skal arbeide aktivt for å skape et godt arbeidsmiljø og en kultur basert på tillit og åpenhet.

4.3.2 Helseetatens retningslinjer

Helseetaten hadde interne retningslinjer for etatens bruk av sosiale medier og for mediehåndtering, samt en strategi for kommunikasjon. Retningslinjene var tilgjengelige for de ansatte på etatens intranett.

Retningslinjer for bruk av sosiale medier

Helseetaten hadde retningslinjer for bruk av sosiale medier fra 2014. Retningslinjene beskrev hvordan Helseetaten kunne benytte sosiale medier som kommunikasjonskanal overfor innbyggere og brukere.

Når det gjelder etatens egen bruk av sosiale medier, inneholdt retningslinjene prosedyrer for å etablere en kommunikasjonskanal og retningslinjer for hvordan den skulle benyttes.

Det var i tillegg lagt inn et avsnitt med retningslinjer for bruk av sosiale medier som privatperson. Her kom det fram at alle hadde rett til å ytre seg som privatpersoner i sosiale medier, men at de ansatte skulle være klar over at uttalelsene som regel kunne leses av hvem som helst og bli liggende på nettet i lang tid. Videre sa retningslinjene at selv om den ansatte ytret seg som privatperson, kunne de knyttes til Helseetaten og Oslo kommune. Videre sa retningslinjene at den ansatte ikke skulle bruke sin ansettelse i Helseetaten som begrunnelse for egne meninger og skulle sette seg inn i reglene som gjaldt for ytringer som ansatt i Helseetaten. Retningslinjene oppfordret den ansatte til å tenke seg om en ekstra gang før vedkommende publiserer noe, og stille seg spørsmålet: «Ville jeg sagt det samme til en journalist eller en leder/kollega?». Avslutningsvis sa retningslinjene at den ansatte kom lengst ved å bruke sunn fornuft.

Ifølge etatsdirektøren ble retningslinjene utarbeidet for å bidra til enhetlig og forutsigbar kommunikasjon med brukerne. Når det gjaldt avsnittet om privat bruk, var det ment som et godt råd til de ansatte. Ifølge etatsdirektøren så etaten nå i ettertid at setningen hvor det står at ansatte ikke skulle bruke sin ansettelse i Helseetaten som begrunnelse for egne meninger, ikke var godt formulert. Direktøren påpekte at ansatte selvfølgelig kunne bruke sin kunnskap og erfaring fra Helseetaten i egne uttalelser og da også opplyse om sitt ansettelsesforhold.

Retningslinjene var ifølge etatsdirektøren nå under revisjon, blant annet for å tydeliggjøre ansattes ytringsfrihet i tråd med rundskriv 14/2022 fra Byrådsavdeling for finans.

Ansatte i Helseetaten kunne ifølge etatsdirektøren ikke bli venner på sosiale medier med brukere av etatens tjenester. Brukerne var sårbare pasienter som fikk akutte tjenester. Etatsdirektøren påpekte at helsepersonell er bevisste på at de i slike situasjoner er i et skeivt maktforhold, og er godt kjent med hvordan de skal håndtere det.

Retningslinjer for mediehåndtering

Innledningsvis sa rutinen at informasjon var et lederansvar, og at ansvaret for å svare på henvendelser fra journalister lå i linjen. Spørsmål som angikk Helseetaten som virksomhet, og spørsmål om økonomi, politikk og strategi skulle bare direktøren svare på. Rutinene sa videre at avdelingsdirektører hadde fullmakt til å uttale seg innenfor egne ansvarsområder til pressen. Avdelingsdirektørene kunne videredelegere denne fullmakten. Rutinen sa også at etaten bare skulle svare på spørsmål angående etatens ansvarsområder og faglige spørsmål der etaten hadde spisskompetanse. Politiske spørsmål skulle henvises til politisk ledelse i byrådsavdelingen. Videre inneholdt rutinen prosedyrer for hva ansatte skulle gjøre ved henvendelser fra media. Retningslinjene sa også at kommunikasjonssjefen og avdelingsdirektøren alltid skulle varsles om mediekontakt, og at ansatte skulle informere om hva de har sagt, til hvem, og når og hvor det ble publisert.

Etatsdirektøren oppga at ansattes ytringsfrihet også skulle sikres når de kommuniserte på etatens vegne, og at etaten søkte å veilede ansatte om skillet mellom å uttale seg som fagperson og det å uttale seg på vegne av Oslo kommune, Helseetaten.

Kommunikasjonsstrategi

Ifølge kommunikasjonsstrategien skulle den fortelle hvordan etaten skulle kommunisere. Strategien skulle fungere som et praktisk verktøy for alle ansattes kommunikasjon med omverdenen. Strategien sa blant annet at etaten skulle ha «høyt fokus» på åpenhet og tilgjengelighet overfor media og andre interessenter. Etaten hadde videre et ansvar for å gi et balansert og korrekt bilde av etaten i alle kanaler og i alle sammenhenger.

Strategien hadde et eget kapittel om mediehåndtering på vegne av Helseetaten. Den som uttaler seg til media på vegne av Helseetaten, skulle ha kunnskap og trening i mediehåndtering. Det sto også at etaten kunne uttale seg om faglige, ikke-politiske spørsmål som normalt lå til etatens virkeområde.

Det sto videre at etaten i saker der det var mulig og ønskelig, skulle informere media og offentligheten på en proaktiv måte. I saker som var negative for etaten, burde åpenhet gjelde for å forebygge spekulasjon og øke tillit.

4.3.3 Er retningslinjene kjent i Helseetaten?

Gjennom Kommunerevisjonens spørreundersøkelse ønsket vi å belyse om ansatte i Helseetaten hadde kjennskap til interne retningslinjer knyttet til ytringskultur. I tabell 11 presenterer vi respondentenes svar om deres kjennskap til retningslinjer for hva den ansatte kan uttale seg om.

Tabell 11 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	19	17	19
Ja, muntlige retningslinjer	13	24	11
Nei, kjenner ikke til	69	60	71
N (100 %)	440	72	368

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 40 prosent. Det er lagt til grunn at de tre som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 11 viser at i underkant av en femtedel av de ansatte i Helseetaten kjenner til skriftlige retningslinjer for bruk av egne sosiale medier eller hva den ansatte kan uttale seg om offentlige som privatperson, og at mindre enn 15 prosent av de ansatte kjenner til muntlige retningslinjer for dette.

Tabell 11 viser videre at rundt 70 prosent ikke er kjent med om etaten har slike retningslinjer. Deriblant viser tabellene at 60 prosent av lederne i etaten ikke kjenner til retningslinjer for dette.

I tabell 12 presenterer vi svarene på spørsmålet om den ansatte kjenner til om arbeidsplassen har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben.

Tabell 12 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	37	50	35
Ja, muntlige retningslinjer	19	25	18
Nei, kjenner ikke til	43	25	47
N (100 %)	440	72	368

Note: Kilde er spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 40. Det er lagt til grunn at de tre som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 12 viser at 37 prosent av respondentene kjenner til skriftlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben. 19 prosent kjenner til muntlige retningslinjer for dette, mens i overkant av 40 prosent ikke kjenner til retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben.

Tabellen viser videre at en fjerdedel av lederne ikke kjenner til retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben, mens nærmere 50 prosent av de ansatte ikke kjenner til retningslinjer for dette.

Tabell 12 synliggjør at det er flere som er kjent med etatens retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben, enn med retningslinjene for privat bruk av sosiale medier og hva ansatte kan ytre seg offentlig om. Dette er også bekreftet i samtale med ledere og representanter for de ansatte.

Etatsdirektøren viste til at det hadde vært informert om kommunikasjonsstrategi, retningslinjer for sosiale medier og mediehåndtering i organisasjonen. Strategien og retningslinjene var tilgjengelige på etatens intranett. Strategier og retningslinjer hadde tidligere år blant annet vært presentert i avdelingenes ledergrupper og også på avdelingsdager for enkelte avdelinger. Kommunikasjonsstrategien og retningslinjene for sosiale medier og mediehåndtering ble ifølge etaten også brukt aktivt i forbindelse med ny legevakt og var tema i selve prosjektorganisasjonen, i arbeidsgrupper og andre fora.

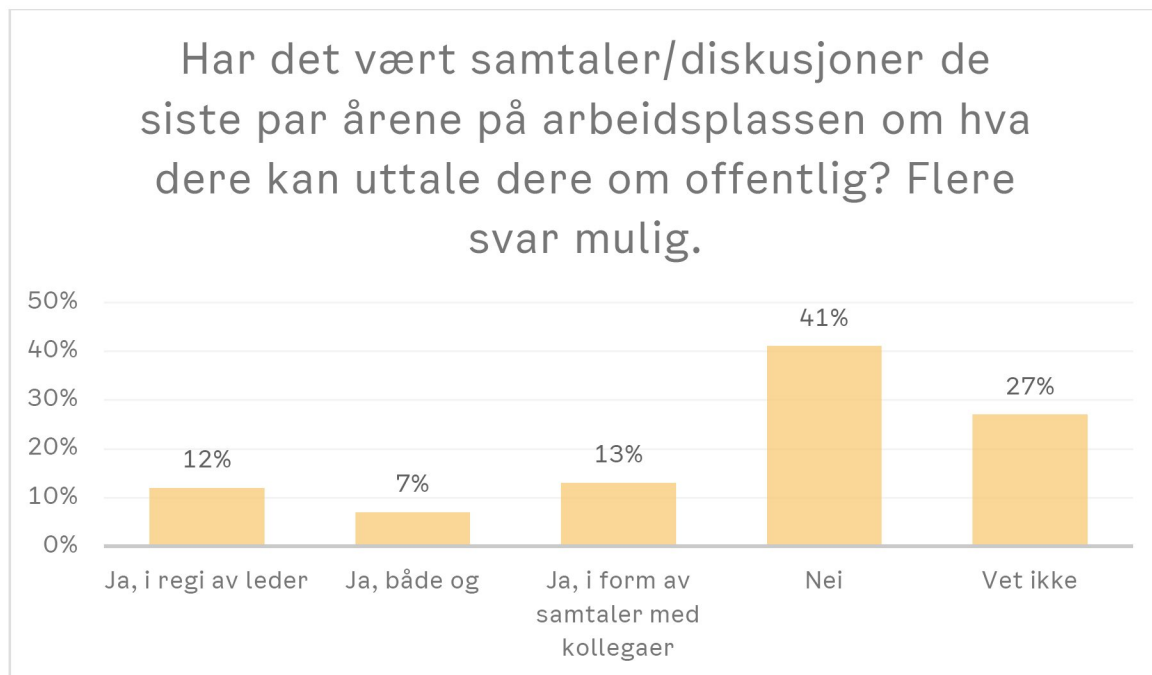
En avdelingsdirektør vi snakket med, var kjent med Helseetatens skriftlige føringer for bruk av sosiale medier og for mediehåndtering. Avdelingsdirektøren oppga at avdelingen først og fremst benytter medierutinene. Dette fordi avdelingen fikk mange henvendelser fra media om alvorlige forhold. Avdelingsdirektøren ønsket å sikre at ansatte skulle kunne få kommunikasjonsbistand før de uttalte seg offentlig. Hensikten med slik bistand var dels knyttet til den ansatte selv og dels til etatens omdømme. En annen avdelingsdirektør vi snakket med, trodde ikke det var mange i avdelingen som var kjent med prosedyrene på området.

Representanter for de ansatte som vi snakket med, sa at det i liten grad ble formidlet kunnskap om ytringskultur og om hvor og hvordan de ansatte kunne ytre seg, og flere var ikke kjent med om det forelå skriftlige eller muntlige føringer om offentlige uttalelser. En representant viste til at tillitsvalgte og vernetjenesten hadde blitt fortalt at det ikke var anbefalt å gå til media, men at saker heller burde løses på lavest mulig nivå i etaten. Vedkommende viste også til at det generelt var en oppfatning blant kollegaer at ledelsen ikke ønsket at ansatte gikk ut i media med saker som omhandlet Helseetaten.

4.3.4 Andre tiltak for å legge til rette for en god ytringskultur

I spørreundersøkelsen spurte vi om det hadde vært samtaler på arbeidsplassen om hva de ansatte kunne uttale seg om offentlig. Svarene er presentert i Figur 4.

Figur 4 Samtaler/diskusjoner om opplevd ytringsrom i Helseetaten



Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 40,1. Det er lagt til grunn at de fire som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Figur 4 viser at 41 prosent av de som har besvart spørreundersøkelsen, ikke har hatt samtaler/diskusjoner de siste par årene på arbeidsplassen om hva de kan uttale seg om offentlig. 13 prosent har hatt slike samtaler/diskusjoner kollegaer imellom, mens 12 prosent har deltatt i slike samtaler i regi av leder. 27 prosent av respondentene vet ikke eller husker ikke om de har deltatt i slike samtaler/diskusjoner.

Avdelingsdirektørene vi snakket med, hadde ikke hatt ytringskultur som tema i avdelingene.

For å få til en åpen organisasjon og kultur, og skape trygghet både blant ledere og ansatte, jobbet etaten med å tydeliggjøre roller og ansvar i organisasjonen og å etablere en felles forståelse av virksomheten. Forbedring av både tjenester og arbeidsmiljø forutsatte at ansatte opplevde det som trygt å fremme sine synspunkter. At 25 prosent av etatens ansatte ikke hadde den opplevelsen, jf. pkt. 5.2.1, viste ifølge direktøren at arbeidet etaten har igangsatt, var viktig og måtte videreføres.

Etatsdirektøren oppga også at etatens toppledelse hadde søkelys på intern og ekstern kommunikasjon og kulturbygging og hadde definert strategisk prioriterte områder for innsats. Ytringsklima ble nå ifølge etatsdirektøren innarbeidet i etatens HMS-årshjul der blant annet oppfølging av etatens kulturundersøkelse, 10-faktor-undersøkelsen og retningslinjer for kommunikasjon, mediehandling og sosiale medier inngikk. Etatsdirektøren oppga videre at etaten hadde rutiner for bruk av etiske dilemmaer på området.

Etatslederen viste til at åpenheten under etatens arbeid med utvikling av ny legevakt var et godt eksempel på hvordan etaten jobbet, hvor de involverte selv lagde retningslinjer for

hvordan de ville jobbe med ekstern kommunikasjon, intern informasjon, roller, ansvar og kompetanse.

4.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Samlet sett hadde ikke Helseetaten jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur.

Kommunerevisjonens inntrykk er at etatsdirektøren i all hovedsak legger til grunn at Helseetaten skal ha en åpen organisasjon og kultur. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad hadde blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte er engstelige for å si sin mening. Det kan blant annet redusere etatens mulighet til forbedring.

Formuleringen i etatens retningslinjer for sosiale medier om at den ansatte ikke skulle bruke sin ansettelse i etaten som begrunnelse for egne meninger, framstår som et pålegg, uten at dette var begrunnet. En innskrenkning av ytringsfriheten uten tilstrekkelig hjemmel kan være i strid med Grunnloven.

Helseetatens retningslinjer var tilgjengelige på etatens intranett. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde gjort retningslinjene for bruk av sosiale medier og for mediehandling kjent for de ansatte. En konsekvens av lite kjente retningslinjer og liten grad av samtaler om hva de ansatte kan uttale seg om offentlig, er at det kan skape usikkerhet blant ansatte. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for Helseetaten.

Vi merker oss videre at Helseetaten har iverksatt tiltak som vil kunne legge til rette for en bedre ytringskultur. Undersøkelsen tyder i så måte på at etaten er på rett vei.

Når det gjelder inngrep i ytringsfriheten til ansatte, har vi ikke identifisert konkrete enkelttilfeller. Vi merker oss imidlertid at det var ansatte som oppga å ha hatt et ønske om å uttale seg offentlig de siste par årene, men som ikke hadde gjort det på grunn av begrensninger fra jobben.

5 Ansattes oppfatning av ytringskulturen i egen virksomhet

I dette kapittelet presenterer vi svarene på en digital spørreundersøkelse til ansatte i Oslo kommune om ytringskultur.

Svarprosenten varierte mellom virksomhetene og var samlet i overkant av 20 prosent. Svarene kan påvirkes av den enkelte virksomhets svarprosent og egenart. I tillegg kan ytringskultur være noe de fleste ansatte i Oslo kommune ikke har et aktivt og entydig forhold til. Dette har vi vært særskilt oppmerksomme på ved utformingen av veiledningstekst og spørsmål. Vi kan likevel ikke utelukke at det har påvirket svarene, eller at svarene også kan påvirkes av ansattes syn på egne virksomhetsprosesser og oppgaveløsning. Svarene må derfor brukes med varsomhet. For mer om dette se rapportens vedlegg 2 om metode. I rapportens vedlegg 3 er resultatene fra spørreundersøkelsen fordelt på virksomhetene presentert.

5.1 Hvordan oppleves ytringskulturen av ansatte i Oslo kommune?

5.1.1 Ytre sin mening på arbeidsplassen

Spørreundersøkelsen hadde fem påstander der hensikten var å belyse om kommunens ansatte opplevde at de kunne si meningene sine på jobben, både når det gjaldt faglig spørsmål, kritikk av forhold på jobben eller andre meninger som ikke hadde noe med jobben å gjøre. De fem påstandene var:

- Jeg risikerer at min leder/sjef reagerer negativt hvis jeg sier min mening om
 - faglige spørsmål på jobben, for eksempel om hvordan vi skal løse arbeidsoppgaver
 - andre forhold på jobben, for eksempel om hvordan arbeidsmiljøet vårt er
- Jeg risikerer at mine kollegaer reagerer negativt hvis jeg sier min mening om
 - faglige spørsmål på jobben, for eksempel om hvordan vi skal løse arbeidsoppgaver
 - andre forhold på jobben, for eksempel om hvordan arbeidsmiljøet vårt er
- Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur).

De fem påstandene ga relativt sammenfallende resultater samlet for kommunen. I tabell 13 presenterer vi derfor resultatene fra den siste påstanden.

Tabell 13 Jeg tør ikke si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur). Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt uenig	55	64	53
Delvis uenig	20	18	20
Delvis enig	15	11	16
Helt enig	8	6	9
Vet ikke	2	1	2
N (100 %)	13 170	2 851	10 319

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Svarprosenten var 21,7. Det er lagt til grunn at de 104 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 13 viser at 75 prosent sa seg helt eller delvis uenige i påstanden om at de ikke tør å si det de mener fordi de er redd for hva som kan skje, mens 23 prosent sa seg delvis eller helt enige i påstanden. Det var en større andel av de som ikke hadde personalansvar, som sa seg helt eller delvis enige, enn ansatte med personalansvar.

Det var variasjoner mellom virksomhetene i hvor uenige respondentene var i påstanden som framgår av tabell 13.

Fem virksomheter hadde en andel på over 90 prosent som var helt eller delvis uenige i påstanden. Disse var:

- Kommuneadvokaten (100 prosent)
- Byrådsavdeling for kultur og næring (96 prosent)
- Klimaetaten (94 prosent)
- Kulturetaten (94 prosent)
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (93 prosent)

For alle de seks virksomhetene som hadde lavest andel helt eller delvis uenige, var andelen under 70 prosent. Disse var:

- Rådhusets forvaltningstjeneste (61 prosent)
- Byrådsavdeling for byutvikling (64 prosent)
- Brann- og redningsetaten (65 prosent)
- Sykehjemsetaten (66 prosent)
- Bydel Grorud (67 prosent)
- Renovasjons- og gjenvinningsetaten (67 prosent)

5.1.2 Ytre sin mening offentlig

Spørreundersøkelsen hadde flere spørsmål eller påstander for å belyse om de ansatte i Oslo kommune opplevde at de fritt kunne si det de ville på fritiden i det offentlige ordskiftet / offentlig. I spørreundersøkelsen ble det opplyst om at det å uttale seg offentlig kunne blant annet være å skrive, reagere på eller dele innlegg i sosiale medier eller i avisen, på tv, radio og i podkast. Videre ble det opplyst om at det kunne omhandle forhold på arbeidsplassen eller andre tema, men at det ikke gjaldt saker der den ansatte hadde taushetsplikt.

I tabell 14 er svarene på spørreskjemaets påstand «Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt» presentert.

Tabell 14 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt. Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Helt enig, jeg kan uttale meg om hva jeg vil	17	19	17
Delvis enig, jeg kan uttale meg om det meste	39	40	38
Delvis uenig, jobben legger en del begrensninger	25	26	24
Helt uenig, jobben legger store begrensninger	9	8	9
Vet ikke	11	7	12
N (100 %)	13 037	2 820	10 217

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Svarprosenten var 21,5. Det er lagt til grunn at de 101 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 14 viser at 56 prosent av alle ansatte oppga at de var helt enige eller delvis enige i at de kan uttale seg om det de vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt. Samtidig oppga 9 prosent at jobben legger store begrensninger på hva de kan si. Ytterligere 25 prosent oppga at jobben legger en del begrensninger.

Ytterpunktene viser at Kulturetaten og Klimaetaten var blant virksomhetene med høyest andel ansatte som sa seg helt eller delvis enig (85 prosent). Når det gjelder de som var helt eller delvis uenige i påstanden, var det flest som var uenige i Byrådsavdeling for byutvikling med 59 prosent, mens det i tre virksomheter var omtrent 45 prosent som sa seg helt eller delvis uenig i påstanden. Disse var Byrådsavdeling for helse, Byrådsavdeling for utdanning, Byantikvaren og Bydel Søndre Nordstrand.

I tabell 15 vises svarene på spørsmålet «Har du i løpet av de siste par årene ønsket å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men latt være på grunn av jobbets begrensninger?» Dette spørsmålet ble bare stilt til de som i tabell 14 hadde svart at de var delvis eller helt uenige i påstanden om at ansatte i Oslo kommune kunne si hva de ville, så lenge det ikke brøt taushetsplikten.

Tabell 15 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja	43	40	44
Nei	43	47	42
Vet ikke / husker ikke	14	13	15
N (100 %)	4 249	933	3 316

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Det er kun personer som har svart helt eller delvis uenig på spørsmålet om de opplever at de som ansatte i Oslo kommune kan si det de vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt i tabell 14, som har fått og svart på spørsmålet. Det er lagt til grunn at de 96 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar. Det var 4334 personer som mottok spørsmålet, av disse svarte 98 prosent. Det var ikke definert eksplisitt om ønsket gjaldt å uttale seg som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabellen viser at 43 prosent av de ansatte oppga å ha hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben. Dette tallet var noe lavere hos ansatte med personalansvar (40 prosent).

Beredskapsetaten, Brann- og redningsetaten og Velferdsetaten var virksomhetene med høyest prosentandel som svarte ja på spørsmålet. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse og Byrådsavdeling for sosiale tjenester var virksomhetene med høyest prosentandel ansatte som svarte nei på spørsmålet.

De ansatte som svarte at de var delvis uenige eller helt uenige i påstanden om at de opplevde å kunne si det de ville / uttale seg om det meste, fikk et åpent oppfølgingsspørsmål. Der fikk de anledning til å utdype nærmere hvordan jobben begrenset hva de opplevde at de kunne si. 2158 personer svarte, og vi har kategorisert de mest vanlige svarene i noen temaer:

- lojalitet til arbeidsgiver
- taushetsplikten overfor brukere
- bekymring for at egne uttalelser skader omdømmet til arbeidsplassen
- frykt for represalier
- uttalt forventning om at det er uønsket med kritiske uttalelser om egen arbeidsplass
- ønske om å framstå politisk nøytral
- opplevelse av at det ikke skjer noe, slik at det ikke er noe poeng i å ytre seg
- krevende å skille mellom uttalelser som privatperson og som ansatt i Oslo kommune

I tabell 16 er svarene i spørreskjemaets spørsmål «Legger lojalitetsplikten begrensninger på hva du kan uttale deg om offentlig?» presentert. Dette spørsmålet ble bare stilt til de som oppga at de hadde personalansvar. Med lojalitetsplikt menes det ulovfestede prinsippet som skal ivareta arbeidsgivers interesser. Begrepet var ikke definert i spørreundersøkelsen.

Tabell 16 Legger lojalitetsplikten begrensninger på hva du kan uttale deg om offentlig? (i tillegg til de begrensninger taushetsplikten gir). Tall i prosent.

	Totalt
Nei	18
Ja, den legger begrensninger for hva jeg kan si om forhold som omhandler egen arbeidsplass	35
Ja, den legger begrensninger for hva jeg kan si om forhold som omhandler Oslo kommune	19
Ja, den legger generelle begrensninger for hva jeg kan si	27

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Det er kun personer som har oppgitt at de har personalansvar, som har fått og besvart spørsmålet. Av de 3024 som svarte at de hadde personalansvar, har 90,6 prosent svart på spørsmålet. Det var ikke spesifisert om ytringen gjaldt som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabellen viser at over en tredjedel av de som har svart, mente lojalitetsplikten la begrensninger for hva de kunne si om egen arbeidsplass. Videre oppga 27 prosent at lojalitetsplikten legger generelle begrensninger. 18 prosent oppga at lojalitetsplikten ikke legger noen begrensninger på hva den ansatte kan uttale seg om offentlig.

I samtlige av byrådsavdelingene svarte 100 prosent av de ansatte som svarte, at lojalitetsplikten la en form for begrensning for hva de kan uttale seg om offentlig. Det samme gjaldt også Beredskapsetaten og Boligbygg. Gravplassetaten var virksomheten som skilte seg ut på det andre ytterpunktet, ved at godt under halvparten (43 prosent) av respondentene svarte at lojalitetsplikten setter begrensninger.

5.1.3 Samlet vurdering av ytringskulturen på egen arbeidsplass

Spørreundersøkelsen hadde et spørsmål som skulle belyse hvordan kommunens ansatte vurderte ytringskulturen på sin arbeidsplass samlet sett. Spørsmålet var «Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er ...» Svarene er presentert i tabell 17.

Tabell 17 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er ... Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Veldig god	30	36	29
Ganske god	46	47	45
Ganske dårlig	12	9	13
Veldig dårlig	5	3	6
Vet ikke	7	5	7
N (100 %)	12 676	2 721	9 955

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Svarprosenten var 20,9. Det er lagt til grunn at de 99 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar. Det var ikke spesifisert om det gjaldt kultur for å ytre seg innad i virksomheten eller i offentligheten.

Tabell 17 viser at 76 prosent av de ansatte som svarte, mente ytringskulturen på arbeidsplassen var veldig god eller ganske god. De som var mest fornøyde, var ansatte med personalansvar, der 83 prosent oppga at de opplevde veldig god eller ganske god ytringskultur på arbeidsplassen. Data fra spørreundersøkelsen viser at ansattgruppen som var minst

fornøyd med ytringskulturen, var ansatte med brukerkontakt, der en fjerdedel oppgir ganske dårlig eller veldig dårlig ytringskultur på arbeidsplassen. Det er også denne ansattgruppen som hadde høyest andel av respondenter som har svart at det var veldig dårlig ytringskultur på jobb (7 prosent). Seks virksomheter hadde høyere andel enn 90 prosent som oppga at ytringskulturen var veldig eller ganske god. Disse var:

- Kommuneadvokaten (100 prosent)
- Klimaetaten (97 prosent)
- Kulturetaten (97 prosent)
- Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (92 prosent)
- Byrådslederens kontor (91 prosent)
- Fornebubanen (90 prosent)

Tre virksomheter hadde høyere andel enn 25 prosent som oppga at ytringskulturen var ganske eller veldig dårlig. Disse var:

- Byrådsavdeling for byutvikling (30 prosent)
- Brann- og redningsetaten (28 prosent)
- Bydel Stovner (25 prosent)

5.2 Kjennskap til egen virksomhets rutiner

I tabellen under presenterer vi respondentenes svar på hvorvidt de kjenner til skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva den ansatte kan uttale seg om offentlig som privatperson.

Tabell 18 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	22	26	21
Ja, muntlige retningslinjer	12	16	11
Nei, kjenner ikke til	65	58	67
N (100 %)	12 727	2 708	10 019

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Svarprosenten var 21. Det er lagt til grunn at de 100 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabellen viser at omtrent en tredjedel av ansatte kjente til skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva den ansatte kan uttale seg om offentlig som privatperson, mens omtrent to tredjedeler av ansatte ikke kjente til retningslinjer for dette. Ansatte med personalansvar kjente i noe større grad til retningslinjer enn de uten personalansvar.

Det var stor variasjon blant virksomhetene i hvor god kjennskap ansatte hadde til skriftlige eller muntlige retningslinjer for offentlige uttalelser som privatperson. Virksomheten der flest ansatte var kjent med retningslinjer for dette, var Beredskapsetaten (88 prosent), mens virksomheten der færrest ansatte var kjent med dem, var Kommuneadvokaten (4 prosent). Vi

har ikke undersøkt om virksomhetene faktisk hadde retningslinjer for offentlige uttalelser som privatperson.

I tabellen under presenteres respondentenes svar på hvorvidt de kjenner til at arbeidsplassen har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben.

Tabell 19 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, skriftlige retningslinjer	45	56	42
Ja, muntlige retningslinjer	18	19	17
Nei, kjenner ikke til	38	25	41
N (100 %)	12 738	2 711	10 027

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Svarprosenten var 21. Det er lagt til grunn at de 101 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabellen viser at 38 prosent av ansatte i kommunen ikke kjente til retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben. Blant ledere var det en fjerdedel som ikke var kjent med retningslinjene vedrørende uttalelser til journalister på vegne av jobben. Blant de ulike ansattgruppene var det ansatte med brukerkontakt som var minst kjent med retningslinjer for uttalelser til journalister. Nær halvparten av dem kjente ikke til slike retningslinjer. Vi har ikke undersøkt om virksomhetene faktisk har retningslinjer for dette.

Det var variasjon mellom virksomhetene når det gjaldt hvorvidt ansatte var kjent med om arbeidsplassen hadde retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben.

Tre virksomheter hadde en andel på over 50 prosent som ikke var kjent med retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben. Disse var:

- Byrådslederens kontor (54 prosent)
- Bydel Alna (52 prosent)
- Sykehjemsetaten (51 prosent)

Fem virksomheter hadde en andel på over 90 prosent av ansatte som var kjent med enten skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben. Disse var:

- Beredskapsetaten (100 prosent)
- Oslo Origo (95 prosent)
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten (93 prosent)
- Fornebubanen (92 prosent)
- Innkrevingsetaten (91 prosent)

5.3 Samtaler om hva ansatte kan si offentlig

I tabellen under presenteres respondentenes svar på hvorvidt det har vært samtaler/diskusjoner de siste årene på arbeidsplassen om hva ansatte kan uttale seg om offentlig.

Tabell 20 Har det vært samtaler/diskusjoner de siste årene på arbeidsplassen om hva dere kan uttale dere om offentlig? Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

	Totalt	Personalansvar	Ikke personalansvar
Ja, i regi av leder	19	24	18
Ja, i form av samtaler med kollegaer	19	22	18
Ja, både i regi av leder og i form av samtaler med kollegaer	9	13	8
Nei	39	27	42
Vet ikke	14	14	14
N (100 %)	9 390	2 162	7 228

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Svarprosenten var 15,5. Det er lagt til grunn at de 74 som ikke har oppgitt om de har personalansvar eller ikke, ikke hadde personalansvar.

Tabell 20 viser at 47 prosent oppga at det hadde vært samtaler eller diskusjoner rundt dette temaet de siste årene, mens 39 prosent svarte at det ikke hadde vært det. Mens 26 prosent blant de uten personalansvar oppga å ha hatt samtaler eller diskusjoner i regi av leder om hva man kan uttale seg om offentlig, oppga 37 prosent av ansatte med personalansvar at dette hadde vært et tema i regi av leder.

5.4 Andre forhold om ansattes opplevelse av egen ytringskultur

Til slutt i spørreundersøkelsen var det et åpent spørsmål der de ansatte kunne komme med utdypende informasjon. Til sammen besvarte 1571 ansatte dette. Under har vi oppsummert noe av det som kom fram av svarene.

- Det var flere som pekte på at ytringskulturen var god i sin del av organisasjonen, men at den ble dårligere jo lenger opp i hierarkiet man kom.
- Enkelte trakk fram at det var en forskjellsbehandling på arbeidsplassen som spilte en rolle for hvor mye de ansatte ytret seg. Det ble også pekt på det kunne være personer uten lederstilling som satte standarden for hva som var greit og ikke greit å uttale seg om på arbeidsplassen.
- Det var ansatte som pekte på at enkelte typer politiske ytringer ikke ble tatt godt imot. Flere så behovet for å være det de omtalte som «politisk korrekte» i saker som Palestina-konflikten, Pride-markering og utenlandsk kultur.
- Det var også ansatte som pekte på at det kunne være uklokt å uttale seg av hensyn til videre karriere.

- Av positive kommentarer var det enkelte som pekte på at de opplevde at både ledelsen og kollegaer tok imot og verdsatte faglig uenighet, mens andre pekte på at de var fornøyde med arbeidsplassen sin og hadde gode ledere som brydde seg om de ansatte.

6 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om

- Oslo kommune og kommunale virksomheter arbeider systematisk med å legge til rette for god ytringskultur
- ansatte i Oslo kommune opplever at det er god ytringskultur på arbeidsplassen

Den første problemstillingen er belyst ved en forvaltningsrevisjon i form av en dybdeundersøkelse i tre utvalgte virksomheter. De reviderte har vært Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2022–2023.

Den andre problemstillingen er besvart deskriptivt.

6.1 Konklusjon systematisk arbeid

6.1.1 Byrådsavdeling for finans

Det overordnede arbeidsgiveransvaret for kommunens ansatte er delegert til Byrådsavdeling for finans. Undersøkelsen viser at byrådsavdelingen hadde operasjonalisert byrådets overordnede føringer for god ytringskultur på en tilfredsstillende måte gjennom Vær åpen-plakaten og rundskriv om ansattes ytringsfrihet. Oslo kommunes organisering tilsier at Byrådsavdeling for finans ikke alene har ansvaret for at føringene blir kjent. Det at ansatte i Bydel Østensjø og Helseetaten i begrenset grad kjente til innholdet i føringene kunne tyde på at det fortsatt var et forbedringspotensial knyttet til Byrådsavdeling for finans' bidrag til å gjøre føringene kjent blant ansatte i kommunen.

6.1.2 Bydel Østensjø og Helseetaten

Samlet sett hadde verken Bydel Østensjø eller Helseetaten jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur.

Det framstår for Kommunerevisjonen som at begge virksomhetslederne i all hovedsak ønsket en åpen og trygg ytringskultur for sine ansatte. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad hadde blitt kommunisert ut i virksomheten, siden et betydelig antall ansatte i begge virksomhetene mente jobben la begrensninger for hva de kunne ytre seg om. Det kan blant annet redusere virksomhetenes mulighet til forbedring.

Prosedyrer og retningslinjer på området framsto som lite kjent i begge virksomhetene. En konsekvens av dette kan være at ansatte blir usikre på hva som greit å ytre seg om. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller virksomhetenes ledelse.

I Bydel Østensjø framsto bydelens prosedyre for offentlige ytringer som innskrenkende for de ansattes ytringsfrihet uten at det var begrunnet. Tilsvarende gjaldt en formulering i Helseetatens retningslinjer for sosiale medier. En innskrenkning av ytringsfriheten uten tilstrekkelig hjemmel kan være i strid med Grunnloven. Kommunerevisjonen merker seg at Helseetaten var i ferd med å endre retningslinjene.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelens ledelse har erkjent at bydelen har hatt en utfordring når det gjelder ansattes trygghet til å ytre seg, og at det var iverksatt tiltak for å bedre dette. Også Helseetaten hadde iverksatt tiltak som kunne legge til rette for en god ytringskultur. Undersøkelsen tyder i så måte på at begge virksomheter er på rett vei.

6.2 Oppsummering av deskriptiv del

Kommunerevisjonen sendte en spørreundersøkelse til alle kommunens ansatte i virksomheter underlagt byrådet. Svarprosenten varierte mellom virksomheter, men var samlet 21,7 prosent. Blant annet lav svarprosent gjør at svarene bør tolkes med en viss varsomhet.

Spørreundersøkelsen viser at i underkant av 25 prosent av de som svarte, var helt eller delvis enige i påstanden om at de ikke turte si det de mente når de var på jobb, fordi de var redde for hva som kunne skje. 75 prosent var helt eller delvis uenige i påstanden. Andelen som sa seg uenig i påstanden, varierte mellom virksomhetene fra 61 prosent til 100 prosent.

Spørreundersøkelsen viser videre at om lag en tredjedel av de som svarte, var helt eller delvis uenig i påstanden om at de som ansatt i Oslo kommune kunne si det de ville, så lenge det ikke var taushetsbelagt. Det gjaldt til sammen 4249 respondenter. I overkant av 40 prosent av disse svarte at de i løpet av de siste par årene hadde hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben.

Samtaler på arbeidsplassen om hva de ansatte kan uttale seg om offentlig, kan være en måte å reflektere på og skape en felles forståelse av hva de ansatte kan si i offentligheten. Nesten 40 prosent av de som svarte, hadde ikke deltatt i slike samtaler, mens nesten 50 prosent hadde deltatt i regi av leder og/eller kollegaer.

Det var variasjoner i svarfordelingen virksomhetene imellom, og svarene må tolkes med varsomhet. Samlet sett kan svarene likevel være en indikasjon på at forvaltningsrevisjonens vurderinger om det systematiske arbeidet med ytringskultur også kan gjelde andre deler av Oslo kommune.

6.3 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for finans å vurdere behovet for tiltak for å øke kjennskapen til kommunens sentrale føringer, eventuelt i dialog med øvrige byråder.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Østensjø og Helseetaten å

- sikre at eventuelle interne retningslinjene er i tråd med kommunens sentrale føringer, og gjøre disse kjent
- fortsette igangsatt arbeid med å etablere en god ytringskultur
- vurdere ytterligere tiltak for å bedre ytringskulturen

7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for finans, byråden for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten. I dette kapitlet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 4–7.

Kommunerevisjonen sendte også rapporten til de øvrige byrådene med mulighet til å avgi uttalelse. Disse byrådene var ikke direkte berørt av forvaltningsrevisjonen. Byrådslederen og Byrådsavdeling for sosiale tjenester benyttet denne muligheten. Kommunerevisjonen presenterer og vurderer sentrale momenter også i disse uttalelsene. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 8–9.

7.1 Byråden for finans

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden gir uttrykk for at rapporten vil bidra til at temaet ytringsklima og åpenhetskultur på nytt blir aktualisert i kommunen, og er en nyttig tilbakemelding for byrådsavdelingens videre arbeid. Han viser til at byrådet, i Hammersborgerklæringen, har understreket at det vil beskytte de ansattes ytringsfrihet.

Byråden viser til at det har vært relativt få virksomheter som har vært underlagt revisjon. Byrådsavdeling for finans har hatt en annen rolle enn de to øvrige reviderte virksomhetene ved at den i hovedsak er revidert fordi den ivaretar sentrale arbeidsgiverfunksjoner. Byråden mener at det bør utvises varsomhet med å trekke konklusjoner for kommunen samlet basert på de funn revisjonen avdekker.

Byråden viser til at svarprosenten i spørreundersøkelsen varierer mellom virksomhetene, og er samlet sett på i overkant av 20 prosent. Byråden uttaler at han savner en vurdering av hvordan en så lav svarprosent kan påvirke validiteten av de funn som framkommer.

Når det gjelder byrådets vurdering av behovet for å vurdere eller iverksetting av tiltak, uttaler han at rapporten så langt viser at det ikke er behov for endringer i styrende dokumenter på nåværende tidspunkt. Samtidig tar byråden på alvor at det i Bydel Østensjø og Helseetaten var begrenset kjennskap til innhold i føringene, og at byrådsavdelingen har et forbedringspotensiale ved å gjøre føringene bedre kjent. Byråden vil vurdere nærmere hvordan byrådsavdelingen kan ivareta dette. Tema om ytringsfrihet og etterlevelse av rundskrivet er tatt med som tema i en HMS-revisjon i en bydel som ble bestilt av byrådsavdelingen i april 2024. Arbeidet er under gjennomføring. Dette temaet planlegges også å bli tatt med i HMS-revisjonene som skal gjennomføres i en tid fremover.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i at det bør utvises varsomhet med å trekke konklusjoner for kommunen samlet basert på funn forvaltningsrevisjonen avdekker, og derfor har Kommunerevisjonen heller ikke gjort det. Vi peker imidlertid på at svarene i spørreundersøkelsen kan være en indikasjon på at Kommunerevisjonens vurderinger av Bydel

Østensjø og Helseetaten om det systematiske arbeidet med ytringskultur også kan gjelde andre deler av Oslo kommune. Ut fra det kan virksomhetene selv avgjøre om ytringskulturen er noe de bør ta en nærmere titt på.

Som Kommunerevisjonen skriver i vedlegg 2, er den samlede svarprosenten på spørreundersøkelsen lav. I samme vedlegg, i kapittel 1.5 og innledningsvis i kapittel 5 står det at svarene gjengitt i rapporten må brukes med varsomhet. Lav svarprosent støtter opp om denne vurderingen. Kommunerevisjonen ser imidlertid at svarprosent ikke er nevnt eksplisitt i vedlegg 2 og kapittel 1.5, og har derfor tydeliggjort dette ytterligere der.

Byrådens varslende tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.2 Byråden for helse

7.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden mener at det er viktig og nødvendig at temaet ytringskultur er undersøkt og vurdert av Kommunerevisjonen. Han viser til at ytringsfrihet blant annet har som formål å bidra til en mest mulig opplyst debatt, og på den måten styrke demokratiet. Arbeidstakere vil ha en særlig innsikt i spørsmål som berører deres arbeid, gjennom faglig kunnskap og tilgang til informasjon som arbeidsforholdet fører med seg. Den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne, vil kunne bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold. Det er særlig viktig i offentlig sektor som forvalter felles ressurser og er ansvarlig for sentrale tjenester, også til svært sårbare tjenestemottakere. Det er derfor viktig at Oslo kommunes virksomheter legger til rette for en god ytringskultur.

Når det gjelder ytringer fremmet på virksomhetens vegne, vil arbeidsgiver stå fritt til å styre hvem som uttaler seg og hva som blir sagt. Spørsmålet om en ansatt oppfattes å ha ytret seg på egne eller arbeidsgiverens vegne, vil derfor kunne være avgjørende for om ytringen er beskyttet av ytringsfriheten.

Byråden uttaler at det er viktig at de interne retningslinjer og føringer i kommunens virksomheter er i tråd med de sentrale føringer, og at disse er kjent for de ansatte. For å sikre at dette følges opp av virksomhetslederne i byrådets sektor, vil han foreslå at dette er et tema på ett sektordirektørmøte i annet halvår i 2024.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig med byråden om at retten til å uttale seg skiller mellom hvorvidt den ansatte uttaler seg på egne vegne eller på virksomhetens vegne. Dette er lagt til grunn i gjennomføringen av undersøkelsen.

Byrådets varslede tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefaling.

7.3 Bydel Østensjø

7.3.1 Bydelens uttalelse

Bydel Østensjø ser rapporten som et godt grunnlag for arbeidet med å forbedre ytringskulturen i bydelen.

Bydel Østensjø kjenner seg igjen i beskrivelsene og slutter seg til vurderingene til Kommunerevisjonen.

Bydelen registrerer at den hadde en lav svarprosent på spørreundersøkelsen. Bydelen bemerker i den sammenheng at Kommunerevisjonens spørreundersøkelse ble sendt ut i samme periode hvor bydelens ansatte var bedt om å svare på andre spørreundersøkelser, og at dette kan ha hatt betydning for oppslutningen.

Når det gjelder tiltak, vil bydelen revidere prosedyre om «Offentlige ytringer for ansatte i Bydel Østensjø» innen kort tid. Videre vil ledelsen i bydelen sammen med hovedtillitsvalgte og vernetjenesten vurdere andre hensiktsmessige tiltak. Dette arbeidet vil bli igangsatt i løpet av høsten 2024. Bydelen viser til at den er under omstilling og tiltak knyttet til ytringskultur vil ses i sammenheng med bydelens omstillingsprogram for perioden 2024–2027, og viser i den forbindelse til at en god ytringskultur er en forutsetning for gjennomføring av omstillinger.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i at bydelen hadde en lav svarprosent, og at en forklaring på dette kan være andre pågående spørreundersøkelser. Kommunerevisjonen iverksatte flere tiltak for å øke svarprosenten, herunder:

- En uke før undersøkelsen ble sendt ut, mottok alle virksomhetsledere en e-post med et informasjonsskriv. Virksomhetslederne ble oppfordret til å videreformidle på egnet måte innholdet til virksomhetens øvrige ledere, inkl. HR-ledere, ansatte på en egnet måte.
- 1-2 dager etter at undersøkelsen var sendt ut, fikk alle virksomhetsledere og HR-ledere en oppfølgende e-post fra oss. Denne e-posten inkluderte det samme informasjonsskrivet, men denne gangen var det også lagt ved en QR-kode som skulle gjøre det enklere for ansatte uten typisk kontorjobb å svare på undersøkelsen.
- To påminnelser til den enkelte respondent ble sendt ut.

Kommunerevisjonen gjennomfører alltid en evaluering av gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Kommunerevisjonen vil i forbindelse med evalueringen av forvaltningsrevisjonen se særskilt på om vi kunne iverksatt ytterligere tiltak som kunne bidra til flere svar.

Bydel Østensjø's varslede tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.4 Helseetaten

7.4.1 Etatens uttalelse

Helseetaten uttaler at Kommunerevisjonens rapport er viktig og nyttig for pågående og videre arbeid med ytringsklima.

Helseetaten er positiv til at alle ansatte fikk mulighet til å svare på en undersøkelse om ytringsklima. Etatens erfaring er at det krever forberedelse og ledelsesmessig oppfølging å sikre oppslutning om undersøkelsen blant ansatte. Ifølge etaten var det vanskelig i denne prosessen.

Helseetaten oppgir at den arbeider systematisk med ytringsklima, kultur- og lederutvikling. Staten kommer til å ta med Kommunerevisjonens anbefalinger i det videre arbeidet.

Retningslinjen for sosiale medier er allerede revidert. Helseetaten vil innarbeide eventuelt nye behov og innsikt om ytringsklima i allerede planlagte aktiviteter høsten 2024.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i etatens uttalelse om at en spørreundersøkelse krever forberedelse og ledelsesmessig oppfølging for å sikre oppslutning blant de ansatte. Dette var bakgrunnen for at Kommunerevisjonen iverksatte tiltak . Disse er omtalt i punkt 7.3.2. over.

Helseetatens varslede tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.5 Byrådslederen

7.5.1 Byrådslederens uttalelse

Byrådslederen uttaler at ytringskultur er et viktig tema, og har merket seg konklusjon og anbefalinger for virksomhetene som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon, og er trygg på at byråd for finans og byråd for helse følger opp disse.

Når det gjelder opplevelsen av god ytringskultur, mener byrådslederen det er en riktig tilnærming at samtlige ansatte i virksomhetene under byrådet er gitt mulighet til å besvare spørreundersøkelsen for å belyse dette. Resultatene gir alle byrådene et overblikk og innsikt i hvordan ansatte i virksomheter på egen sektor opplever ytringskulturen på egen arbeidsplass. Byrådslederen er enig i Kommunerevisjonens merknad om at svarene må tolkes med varsomhet, og peker på at resultatene ville hatt høyere validitet dersom svarprosenten var høyere. Dette ville også medført noe større nytteverdi av undersøkelsen. Byrådslederen mener det er naturlig å stille spørsmål om det er vurdert eller gjennomført informasjonstiltak utover utsendelsen for å bidra til at flest mulig besvarte undersøkelsen.

Byrådslederen peker på at virksomhetene underlagt bystyret ikke har hatt anledning til å besvare undersøkelsen. Byrådslederen tar forbehold om at han ikke kjenner bakgrunnen for at disse virksomhetene er utelatt, men mener at det ville styrket undersøkelsen ytterligere om også ansatte i disse virksomhetene hadde hatt anledning å gi svar.

Byrådslederen uttaler at han vil være opptatt av at temaet ytringskultur blir løftet inn på egnede arenaer for ledere i kommunen. Videre vil byrådslederens administrasjon vurdere behovet for eventuelle ytterligere tiltak som kan bidra til en ytringskultur på byrådslederens sektor.

7.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i at resultatene fra spørreundersøkelsen ville hatt større validitet dersom svarprosenten var høyere. Når det gjelder tiltak for å øke svarprosenten iverksatte Kommunerevisjonen flere tiltak, jf. kapittel 7.3.2.

Kommunerevisjonen har ikke nærmere kjennskap til hvorvidt ledere i virksomhetene fulgte opp oppfordringen. Kommunerevisjonen ser heller ikke bort fra at ytterligere tiltak kunne vært iverksatt fra vår side. Som omtalt over vil Kommunerevisjonen ta med seg det inn den interne evalueringen.

Det er riktig at ansatte i virksomheter som er underlagt bystyret ikke deltok i spørreundersøkelsen. Kommunerevisjonen tar med seg innspillet om å også inkludere virksomheter underlagt bystyret i videre arbeid.

Byrådslederens varslede tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.6 Byrådsavdeling for sosiale tjenester

7.6.1 Byrådsavdelingens uttalelse

Byrådsavdelingen setter pris på en grundig rapport om Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon av det systematiske arbeidet for god ytringskultur, og kartleggingen av hvordan kommunens ansatte opplever ytringskulturen på egen arbeidsplass.

Byrådsavdelingen viser til *Ord betyr noe* som er en handlingsplan mot hatefulle ytringer og holdninger der kommunen tar flere initiativ til en åpen og god ytringskultur. Byrådsavdelingen viser videre til en moderatorplakat for god adferd og moderering av kommunens sosiale medier. Det er også utarbeidet en veileder *Diskriminert på jobben* som er rettet mot ansatte i kommunen og mot ledere med ansvar for oppfølging og et styrket diskrimineringsvern.

Byrådsavdelingen mener at føringer for god ytringskultur er operasjonalisert på en tilfredsstillende måte gjennom *Vær åpen plakaten* og rundskrivet om ansattes ytringsfrihet. Byrådsavdelingen slutter seg til anbefalingene fra Kommunerevisjonen om å sikre at interne retningslinjer i virksomhetene er i tråd med kommunens sentrale føringer og at føringer for ansattes ytringsfrihet gjøres kjent blant ansatte.

7.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ingen kommentar til byrådsavdelingens uttalelse.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Bystyresak 187/19 *Reglement for byrådet*

Byrådets budsjettforslag for årene 2022–2024

Byrådssak 1036/22 *Ny instruks for virksomhetsstyring*

Byrådssak 1037/22 *Ny instruks for internkontroll*

Eksterne referanser

LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov

LOV-1967-02-10 lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-1999-05-21-30 lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

LOV-2005-06-17-62 lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Deloitte, KS (2023). *Varsling i kommuner og fylkeskommuner*.

FAFO (2022). *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv*.

FN-sambandet (2024). *FNs verdenserklæring om menneskerettigheter*.

KS, Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017)

Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.*

Prop. 74 L (2018-2019) *Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*

NOU 2022:9. En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning

Figuroversikt

Figur 1 Lojalitetsplikten og opplevd ytringsrom i bydel Østensjø	20
Figur 2 Samtaler/diskusjoner om opplevd ytringsrom i bydel Østensjø	25
Figur 3 Lojalitetsplikten og opplevd ytringsrom i Helseetaten	31
Figur 4 Samtaler/diskusjoner om opplevd ytringsrom i Helseetaten	38

Tabelloversikt

Tabell 1 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur).	17
Tabell 2 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.	19
Tabell 3 Har du i løpet av de siste par årene hatt ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben?	19
Tabell 4 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er	21
Tabell 5 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson?	24
Tabell 6 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben?	24
Tabell 7 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur). ...	28
Tabell 8 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.	29
Tabell 9 Har du i løpet av de siste par årene hatt ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben?	30
Tabell 10 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er ...	33
Tabell 11 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson?	36
Tabell 12 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben?	36
Tabell 13 Jeg tør ikke si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur)	40
Tabell 14 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.	42
Tabell 15 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben?	43
Tabell 16 Legger lojalitetsplikten begrensninger på hva du kan uttale deg om offentlig? (i tillegg til de begrensninger taushetsplikten gir).	44
Tabell 17 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er	44
Tabell 18 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson?	45
Tabell 19 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben?	46
Tabell 20 Har det vært samtaler/diskusjoner de siste årene på arbeidsplassen om hva dere kan uttale dere om offentlig?	47
Tabell 21 Svarprosent for spørreundersøkelsen.	67
Tabell 22 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur)...	73
Tabell 23 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.	75
Tabell 24 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben?	77

Tabell 25 Legger lojalitetsplikten begrensninger på hva du kan uttale deg om offentlig? (i tillegg til de begrensninger taushetsplikten gir)	79
Tabell 26 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson?	81
Tabell 27 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben?.....	83
Tabell 28 Har det vært samtaler/diskusjoner de siste årene på arbeidsplassen om hva dere kan uttale dere om offentlig?	85
Tabell 29 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er	87

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de kravene, normene og/eller standardene som virksomheten vurderes mot.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I denne undersøkelsen kommer revisjonskriteriene fra følgende kilder:

- FNs verdenserklæring om menneskerettigheter
- Grunnloven
- menneskerettsloven
- arbeidsmiljøloven
- Ot.prp. nr. (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- Prop. 74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- bystyresak 187/19 Reglement for byrådet
- byrådets budsjettforslag 2022–2024
- instruks for virksomhetsstyring
- instruks for internkontroll
- forvaltningsloven
- lojalitetsplikten
- KS' (2017) *Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner*

Revisjonskriterier og utledning

Arbeidet med god ytringskultur

For å besvare problemstillingen om hvorvidt Oslo kommune og kommunale virksomheter arbeider systematisk med å legge til rette for god ytringskultur, legger vi følgende kriterier til grunn:

- Byrådsavdeling for finans bør sørge for at det er tilstrekkelige føringer som legger grunnlag for en god ytringskultur i Oslo kommune.
- Virksomhetene skal arbeide systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur i egen virksomhet.

Nedenfor følger det vi har utledet kriteriene på bakgrunn av. I gjennomføringen av undersøkelsen har vi lagt de utledede kriteriene til grunn ved våre vurderinger av byrådsavdelingens og virksomhetenes praksis på området.

Grunnloven

Grunnloven § 100 sier følgende:

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Internasjonale konvensjoner

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 19 sier følgende:

Enhver har rett til menings- og ytringsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å hevde meninger uten innblanding og til å søke, motta og meddele opplysninger og ideer gjennom ethvert meddelelsesmiddel og uten hensyn til landegrenser.

Arbeidsmiljøloven

Et av formålene med arbeidsmiljøloven er å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten, se § 1-1 bokstav c. Lovens bestemmelser skal tolkes i lys av formålet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 68. Det framgår av forarbeidene til bestemmelsen i § 1-1 bokstav c at

[e]t godt ytringsklima vil først og fremst karakteriseres av en kultur med stor takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten. (Prop. 74 L (2018-2019) s. 51)

I forarbeidene framhever Arbeids- og sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet) hvor viktig ytringsklimaet i virksomheten er for arbeidet med et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og for muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold uten fare for gjengjeldelse.

Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet. Videre skal arbeidet legges til rette slik at arbeidstakernes integritet og verdighet ivaretas. Kommunerevisjonen legger til grunn at dette også gjelder den ansattes ytringsfrihet.

Arbeidsmiljøloven legger føringer for arbeidstakernes rett til å varsle om kritikkverdige forhold og arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling.

Reglement for byrådet og byrådets budsjettforslag 2022-2024

Ifølge Reglement for byrådet er byrådet etter § 3-3 delegert myndighet som kommunens arbeidsgiver. Byrådet har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i

lov, eller der slik myndighet skal ivaretas av andre folkevalgte organer, eller organer under disse.

Ifølge byrådets budsjettforslag for 2022–2024 har Byrådsavdeling for finans ansvar for sentrale retningslinjer og regelverk på arbeidsgiverområdet og har en overordnet koordinerende rolle.

Arbeidsgivermyndigheten er i stor grad delegert fra byrådet på vegne av den enkelte byråd til virksomhetene. Virksomhetene skal blant annet arbeide systematisk for å

- være en motiverende og forutsigbar arbeidsgiver
- videreutvikle en mangfolds- og inkluderingskultur som vektlegger åpenhet og tillit
- videreutvikle tillit som bærende prinsipp for styring og ledelse i kommunen, herunder et godt og tillitsfullt samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene

Byrådserklæringer

De to siste byrådserklæringene har lagt vekt på ansattes ytringsfrihet.

Ifølge *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019–2023* ville byrådet sikre ansattes ytringsfrihet og bidra til en god ytringskultur. Ifølge *Det politiske grunnlag for et byråd utgått av Høyre og Venstre 2023–2027* vil byrådet beskytte ansattes ytringsfrihet.

Instruks for virksomhetsstyring

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* kapittel 3.3 skal alle virksomheter ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk. Videre skal alle virksomheter ha oversikt over gjeldende fullmakter, lov- og regelverk og avtaler som har betydning for oppgaveutførelsen og kommunens rettslige posisjon.

Instruksens kapittel 3.4 sier at risikostyring skal være integrert i virksomhetsstyringen. Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha et godt bilde av risiko på eget område og et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan aksepteres. Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

Kommunerevisjonen legger til grunn at dette også gjelder for ytringskultur i Oslo kommune.

Instruks for internkontroll

Ifølge instruksens kapittel 4.1 er styrings- og kontrollmiljø grunnmuren i et system for internkontroll og omfatter alt fra kultur, holdninger, atferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser. Blant forholdene det skal legges særlig vekt på, er at etiske verdier og krav til integritet blir kommunisert og fulgt opp.

KS' veileder for ytringsfrihet og varsling

Ifølge KS' veileder bør kommunen være en åpen organisasjon som kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordsiftet. Dette

inkluderer spillerom til å ytre seg, også kritisk, om forhold i virksomheten, da de ansatte besitter kunnskap som kan ha stor allmenn interesse.

Veilederen sier videre at ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og legge til rette for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Særlig øverste leders holdning til åpenhet trekkes fram som avgjørende. Det er videre av stor betydning at ledere på alle nivåer praktiserer åpenhet og møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. Det må legges til rette for at kritikk og uenighet kommer fram, både i formelle og uformelle fora. Selv om det uttrykkes et ønske om åpenhet, er det reaksjoner og handlinger over tid som er det viktigste for ansatte. Dersom ansatte opplever å bli møtt med uvilje dersom det fremmes kritikk og uenighet, vil dette kunne påvirke opplevelsen av ytringsbetingelsene på en negativ måte.

I tillegg til lederes rolle trekkes tillitsvalgte, verneombud og ansattes rolle fram. Disse har en medvirkningsplikt til å skape et arbeidsmiljø hvor kritikk tas opp på en forsvarlig måte.

Inngrep i ytringsfriheten til kommunens ansatte

Som det framkommer over, står ytringsfriheten sterkt. Vi har utledet følgende kriterium knyttet til inngrep i ytringsfriheten:

- Eventuelle inngrep i ytringsfriheten til kommunens ansatte som ikke følger av formell lov, skal være vurdert av virksomheten.

Kriteriet er utledet på grunnlag av følgende kilder:

Grunnloven

Etter Grunnloven § 100 tredje ledd kan det bare settes klart definerte grenser for ytringsfriheten der «særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser».

Menneskerettsloven/EMK art 10 nr. 2

Den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) artikkel 10 nr. 2 regulerer kravene til inngrep i ytringsfriheten. Bestemmelsen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven og har følgende ordlyd i norsk oversettelse som vedlegg til loven:

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Bestemmelsen innebærer at alle inngrep i ansattes ytringsfrihet må vurderes etter følgende kriterier: Inngrepet må ha hjemmel i nasjonal rett, det må være nødvendig i et demokratisk samfunn, og det må kunne begrunnes i ett av formålene som er listet opp i bestemmelsen.

Lovbestemt taushetsplikt

En rekke lover inneholder bestemmelser som pålegger arbeidstakere taushetsplikt. Kommunalt ansatte er underlagt taushetsplikt om opplysninger om noens personlige forhold og om forretningshemmeligheter etter forvaltningsloven § 13.

Ulovfestet lojalitetsplikt

Lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp som skal ivareta arbeidsgivers interesser. Kommunalt ansatte er underlagt de samme prinsippene som andre ansatte når det gjelder arbeidsgivers interesser. Dette betyr at ytringer som kan skade kommunens omdømme, kan føre til sanksjoner fra arbeidsgiveren. Det er i så fall bare ytringer som påviselig skader eller kan skade arbeidsgivers interesser på en utilbørlig måte som kan anses som illojale, jf. Sivilombudsmannens sak 2014/379. Videre skal det ligge en konkret vurdering til grunn før sanksjonen gis. Ifølge KS' veileder kan påstander om kritikkverdige forhold som det åpenbart ikke er grunnlag for, skape unødvendig frykt eller undergrave nødvendig tillit blant innbyggerne og således skade kommunen. Videre sier KS at det normalt er større skaderisiko når arbeidstaker ytrer seg på eget arbeidsfelt, men på den annen side er det også disse ytringene som er mest ønskelige sett fra allmennhetens side.

Hva som skal veie tyngst av ytringsfriheten og lojalitetsplikten, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Sivilombudet har hatt flere saker om grensegangen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Relevante elementer i denne vurderingen er blant annet om ytringen påviselig skader arbeidsgiver på en unødvendig måte. Det er ikke tilstrekkelig at ytringen skaper debatt eller er ubehagelig for arbeidsgiver. Videre er det relevant i hvilken grad ytringen har allmenn interesse. Hvis ytringen er av stor interesse for allmennheten, er den i større grad vernet av ytringsfriheten. Lojalitetskravet er strengere for ledere høyere opp i virksomheten enn for en ansatt.

Ulovlige ytringer

Diskriminerende, hatefulle eller truende ytringer som kan straffes etter straffeloven, kan også føre til sanksjoner fra arbeidsgiveren. For at slike lovbrudd skal få konsekvenser for ansettelsesforholdet, må den ulovlige ytringen ha en tilknytning til den ansattes arbeid eller arbeidsplass som forsvarer en arbeidsrettslig reaksjon.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fra 2020). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Kommunerevisjonen sendte brev om oppstart av undersøkelsen til byråden for finans 17. oktober 2024 og til byråden for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten 24. oktober 2024. Vi hadde et oppstartsmøte med Byrådsavdeling for finans 8. november 2023 og med Byrådsavdeling for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten 12. desember 2024.

Vi oversendte utkast til revisjonskriterier til de to byrådene og virksomhetene med mulighet for å komme med kommentarer eller innspill. Byrådsavdeling for finans hadde et mindre innspill som ikke medførte endring i revisjonskriteriene.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden fra desember 2023 til og med mars 2024. Utkast til faktaframstilling ble sendt til Byrådsavdeling for finans 22. mars 2024, Bydel Østensjø 30. mars 2024 og Helseetaten 2. april 2024. Vi mottok tilbakemelding fra byrådsavdelingen 8. april 2024, Bydel Østensjø 15. april 2024 og Helseetaten 12. april 2024.

2. mai 2024 hadde vi forhåndspresentasjon av foreløpige vurderinger for Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten. I tillegg ble de øvrige byrådsavdelingene invitert til presentasjon av den deskriptive delen. Byrådslederens kontor og Byrådsavdeling for sosiale tjenester takket ja til invitasjonen, og resultatene ble presentert for disse 30. april 2024.

Rapporten ble sendt til uttalelse til Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten 7. mai 2024. Samme dato fikk de øvrige byrådsavdelingene samt Byrådslederens kontor tilsendt rapporten med mulighet til uttalelse.

Valg av undersøkelsesenheter og undersøkelsesperiode

Virksomhetene som er revidert i denne undersøkelsen, er Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Byråden for finans har overordnet arbeidsgiveransvar for alle ansatte i kommunen og dermed et overordnet ansvar for ytringskulturen i kommunen. Det var derfor relevant for undersøkelsen å se nærmere på hvordan denne byrådsavdelingen på overordnet nivå arbeidet for å legge til rette for god ytringskultur i kommunen.

Valg av de to virksomhetene ble blant annet gjort på bakgrunn av belastning av forvaltningsrevisjoner de siste årene. I tillegg ønsker vi i utgangspunktet å se nærmere på

arbeidet med ytringskultur i en bydel og en etat. Videre fikk vi innspill fra fagforeninger om hvor de oppfattet at ytringskultur kunne være en utfordring. Bydel Østensjø ble valgt ettersom det er offentlig kjent at det har vært noe uro i organisasjonen de siste årene. Helseetaten ble valgt ettersom det er en stor og til dels komplisert virksomhet med geografisk spredt virksomhet og flere ledelsesnivåer.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden desember 2023 – mars 2024. Undersøkellesperioden er i hovedsak fra 1. januar 2022 og ut 2023. Det å bygge kultur er imidlertid noe som pågår over lengre tid, og vi har derfor i undersøkelsen ikke utelukkende begrenset oss til undersøkelsesperioden.

Metode for datainnhenting og analyse

De reviderte har vært Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. For å svare på problemstillingene har vi gjennomført en spørreundersøkelse, intervjuer, stilt skriftlige spørsmål og hentet inn relevant dokumentasjon. Videre har vi gjennomført dokumentanalyse av det skriftlige materialet.

Spørreundersøkelse

For å besvare problemstillingen «Opplever ansatte i Oslo kommune at det er god ytringskultur på arbeidsplassen?» sendte vi ut en spørreundersøkelse der ambisjonen var å nå alle kommunens ansatte. Undersøkelsen ble utarbeidet og publisert ved bruk av Questback, som er et program for å lage, sende ut og motta resultater fra spørreundersøkelser. Spørreundersøkelsen var anonym og frivillig.

Før vi sendte ut spørreundersøkelsen, ble det først gjennomført en intern pilot der andre i Kommunerevisjonen i Oslo og Kommunerevisjonen i Trondheim mottok spørreundersøkelsen og ga tilbakemelding. Deretter ble spørreundersøkelsen sendt til Kommunerevisjonens kontaktpersoner i Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for helse, Bydel Østensjø og Helseetaten. I tillegg ble spørreundersøkelsen sendt til sentralt hovedverneombud i Oslo kommune. Alle ga innspill til spørreundersøkelsen som ble hensyntatt før vi sendte den ut til kommunens ansatte.

Det var to måter respondentene kunne svare på undersøkelsen på. Det ene var via en lenke som ble sendt på e-post som er den måten vi vanligvis bruker i spørreundersøkelser. Denne lenken kunne kun benyttes til å svare på undersøkelsen én gang. For å nå også ansatte som sjelden bruker e-post, ble en lenke også distribuert via en QR-kode som enkelt kunne åpnes med en telefon med kamera. Denne lenken var ikke individuell. Dette ga en risiko for at samme person kunne svare på undersøkelsen flere ganger, både i form av å bruke QR-koden flere ganger og ved å bruke denne i tillegg til lenken som ble sendt via e-post. Vi vurderte imidlertid merverdien av å nå ansatte som ikke hadde kontorjobb, som større enn ulempen ved at enkelte personer eventuelt svarte dobbelt.

Vi sendte ut undersøkelsen til alle som har en e-postadresse. En fordel med denne måten var at risikoen for å gå glipp av e-postadresser ble minst mulig, en ulempe er at det trolig er en del inaktive e-postadresser i systemet. Videre vil personer som ikke er ansatt i virksomheten, kunne ha en e-postadresse, for eksempel konsulenter eller personer som er utlånt fra andre virksomheter i Oslo kommune. Angående sistnevnte var det vår vurdering at de trolig kunne si

noe om ytringskulturen i virksomheten selv om de ikke var ansatt der. En konsekvens av valget som vi ser, er at svarprosenten blir upresis, jf. tabellen nedenfor. Særlig for etater med mange konsulenter og/eller innleide fra andre virksomheter blir svarprosenten upresis.

I tabell 21 er svarprosenten totalt og for de ulike virksomhetene presentert. Svarprosenten tar utgangspunkt i fullstendige svar. 4037 respondenter har åpnet spørreundersøkelsen, men ikke fullført. 2821 hadde åpnet spørreskjemaet uten å svare på spørsmål. Blant de gjenværende 1216 var det 716 som kun hadde svart på bakgrunnsspørsmålene, men ikke flere spørsmål. Blant de 500 som hadde svart på spørsmål utover bakgrunnsspørsmålene, var det i hovedsak slik at de siste spørsmålene ikke var besvart. I rapporten har vi inkludert svarene fra de som ikke hadde besvart hele spørreundersøkelsen. Dette gjør at antallet besvarelser varierer mellom spørsmålene som er presentert i rapporten.

Tabell 21 Svarprosent for spørreundersøkelsen. Tall i prosent, med unntak av N som er oppgitt i antall personer.

Virksomhet	Svarprosent ut fra antall ansatte 1. januar 2024	Svarprosent ut fra antall undersøkelsen ble sendt ut til	N
Barne- og familieetaten	13,6	13,4	144
Beredskapssetaten	47,1	32,0	8
Boligbygg	76,0	57,5	130
Brann- og redningsetaten	39,0	37,7	200
Byantikvaren	64,7	56,4	22
Bydel Alna	20,1	20,0	380
Bydel Bjerke	15,4	16,6	259
Bydel Frogner	12,0	13,2	193
Bydel Gamle Oslo	23,4	22,9	497
Bydel Grorud	14,9	19,1	252
Bydel Grünerløkka	14,3	12,8	257
Bydel Nordre Aker	14,7	13,2	234
Bydel Nordstrand	18,6	15,4	291
Bydel Sagene	15,6	18,4	257
Bydel St. Hanshaugen	16,0	15,8	168
Bydel Stovner	14,3	11,1	255
Bydel Søndre Nordstrand	14,9	15,6	268
Bydel Ullern	14,3	14,9	186
Bydel Vestre Aker	14,1	13,1	210
Bydel Østensjø	15,6	15,4	312
Bymiljøetaten	36,9	36,6	397
Byrådsavdelingene	58,9	60,9	231
Deichman bibliotek	35,3	34,8	151
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	71,1	67,9	106
Fornebubanen	55,5	52,8	86
Gravplassetaten	53,3	34,4	72

Helseetaten	40,1	16,8	441
Innkrevningsetaten	75,0	71,1	54
Klimaetaten	61,8	64,2	34
Kommuneadvokaten	56,8	52,1	25
Kulturetaten	25,8	28,3	183
Munchmuseet	37,1	31,7	79
Næringsetaten	60,8	52,3	45
Oslo Havn	48,3	46,8	58
Oslo Origo	55,5	50,7	76
Oslobygg	62,9	52,2	370
Plan- og bygningsetaten	48,7	48,0	258
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	32,1	30,3	230
Rådhusets forvaltningstjeneste	30,1	24,8	31
Sykehjemsetaten	8,2	8,8	556
Utdanningsetaten	20,2	21,0	3633
Utviklings- og kompetanseetaten	60,1	53,4	341
Vann- og avløpsetaten	85,5	68,0	578
Velferdsetaten	32,8	19,5	138
Totalt	21,7	20,8	13 127

Note: Kilder er tall fra årsberetninger og spørreundersøkelsen for virksomhetene. For Fornebubanen er grunnlaget for svarprosent de fast ansatte og innleide konsulenter.

Tabellen viser at svarprosenten var totalt 21,7 prosent med utgangspunkt i antall ansatte 1. januar 2024 og 20,8 prosent med utgangspunkt i de som fikk tilsendt spørreundersøkelsen. Svarprosenten varierer betydelig mellom virksomhetene, der Sykehjemsetaten hadde den laveste svarprosenten på 8,2 prosent, mens Vann- og avløpsetaten hadde den høyeste med 85,5 prosent.

I spørreundersøkelsen hadde vi et bakgrunnsspørsmål om hva den ansatte brukte mesteparten av tiden på, og et spørsmål om den ansatte hadde personalansvar eller ikke. Ved å se på svarene på disse spørsmålene opp mot generell kunnskap om hvilke oppgaver virksomheten utøver, kan vi konkludere med at det er en overrepresentasjon av ledere og ansatte som har en typisk kontorjobb, som har svart på undersøkelsen. Vi har derfor undersøkt om de med kontorjobb har svart vesentlig forskjellig fra de uten kontorjobb, noe det viste seg at de i stort ikke hadde. Vi har også spurt intervjuobjekter om de tror skjevfordeling og svarprosent påvirker svarene. De fleste av de vi spurte, mente resultatene trolig ville vært mer negative dersom flere hadde svart, og dersom flere ikke-kontorarbeidere hadde svart, men vi har også mottatt oppfatninger som peker i den andre retningen.

Før utsending av spørreundersøkelsen var vi bekymret for lav svarprosent, særlig siden vi antok at en betydelig andel av de ansatte i Oslo kommune hadde arbeidsoppgaver som gjorde at de ikke sjekket e-post jevnlig. For å øke svarprosenten gjennomførte vi flere tiltak. En uke før utsending av spørreundersøkelsen sendte vi e-post til alle virksomhetslederne der vi informerte om at det ville komme en spørreundersøkelse, og at vi forventet at virksomhetslederen la til rette for at de ansatte kunne svare på undersøkelsen i arbeidstiden.

Videre redegjorde vi for forvaltningsrevisjonen og for muligheten til at de ansatte kunne svare via en QR-kode som kunne henges opp i pausearealer eller lignende. I e-posten var det vedlagt et informasjonsskriv om undersøkelsen som vi ba om at virksomhetslederen videreformidlet på egnet vis slik at de ansatte var klar over at det snart ville komme en spørreundersøkelse de skulle svare på.

Etter at undersøkelsen ble publisert i Questback, sendte vi infoskriv med QR-kode til virksomhetslederne samt HR-leder eller lignende i de virksomhetene der vi anså at andelen ikke-kontorarbeidende ansatte var høy. Vi ba ledelsen videreformidle infoskrivet slik at det kunne henges opp i pausearealer eller andre steder der de ansatte samles. Vi planla å sende ut en påminnelse om undersøkelsen etter to uker, men etter en uke så vi at svarprosenten var såpass lav at vi valgte å sende ut en påminnelse til. Vi sendte også en e-post til virksomhetslederne der vi orienterte om påminnelsen samt antall svar virksomheten hadde etter en uke. I tillegg sendte vi ut en ny påminnelse etter to uker.

På tross av tiltakene over ble ikke svarprosenten høyere enn 21,7, som er lavere enn vi forventet. Hva manglende svar skyldes, kan være flere ting. En grunn kan være forvirring blant respondentene siden Velferdsetaten sendte ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunen om mangfold fredag 12. januar. Dette var virkedagen før vi sendte ut vår undersøkelse. Velferdsetaten hadde ikke informert om undersøkelsen i forkant, verken til oss eller til kommunens øvrige virksomheter, og vi fikk tilbakemeldinger på at det ble oppfattet som forvirrende at det ble gjennomført to undersøkelser på kort tid der tematikken framsto relativt lik. En annen årsak kan være mulige forskjeller i hvordan ledelsen formidlet informasjonen og la opp til at de ansatte kunne gjennomføre spørreundersøkelsen.

Ytringskultur kan være noe mange ansatte ikke tenker over i det daglige og/eller har et entydig forhold til. Det øker sannsynligheten for at ulike personer legger ulik forståelse til grunn for svar på våre spørsmål i intervju og kanskje i enda større grad i spørreundersøkelsen. Dette har vi vært særs oppmerksomme på ved utformingen av veiledningstekst og spørsmål. Vi kan likevel ikke utelukke at det har påvirket svarene, eller at svar også kan påvirkes av ansattes syn på egne virksomhetsprosesser og oppgaveløsning. Denne usikkerheten har vi hensyntatt ved utforming av vurderingene. På bakgrunn av det ovennevnte i tillegg til lav svarprosent må svarene på spørreundersøkelsen i rapportens kapittel 5 og vedlegg 3 brukes med varsomhet.

Det var enkelte som ikke hadde krysset av for om de hadde personalansvar eller ikke. I presentasjonen av undersøkelsen, har vi lagt til grunn at disse ikke hadde personalansvar. Disse utgjør ca. 4 prosent av de som i rapporten er kategorisert som uten personalansvar.

Dokumentanalyse

Fra Byrådsavdeling for finans har vi blant annet innhentet og analysert aktuelle rundskriv og brev som er sendt virksomhetene relatert til ytringskultur, samt skriftlig materiell som byrådsavdelingen benytter i ulike møtefora og/eller fagdager.

Fra Bydel Østensjø og Helseetaten har vi innhentet og analysert rutiner og prosedyrer på området.

Felles for alle var at vi først ba om det virksomheten selv mente var relevant. I gjennomføringen av intervjuene ble vi gjort oppmerksom på ytterligere dokumentasjon som vi mente kunne være relevant, og vi etterspurte derfor det.

Intervjuer

Vi har gjennomført ett intervju med seksjonssjefen i Byrådsavdeling for finans og flere intervjuer med ledere og representanter for de ansatte i Bydel Østensjø og Helseetaten og med kommunens sentrale hovedverneombud. Formålet med intervjuene var å få informasjon om hvordan Byrådsavdeling finans og virksomhetene arbeidet for å legge til rette for god ytringskultur, og om de ansatte opplevde at det var god ytringskultur på arbeidsplassen.

I Byrådsavdeling for finans gjennomførte vi ett intervju hvor en seksjonssjef og en fagsjef deltok.

I Bydel Østensjø har vi gjennomført til sammen syv intervjuer:

- ett med bydelsdirektøren
- ett med hver av de to avdelingslederne
- ett med en seksjonssjef
- tre med representanter for de ansatte

I Helseetaten har vi gjennomført til sammen fem intervjuer:

- ett med etatsdirektøren
- ett med hver av de to avdelingsdirektørene
- tre med representanter for de ansatte

I tillegg har vi sendt spørsmål på e-post og fått svar fra to andre representanter for de ansatte i Helseetaten.

Alle intervjuene var semistrukturerte. Dette innebærer at hovedspørsmålene er utformet på forhånd, og at den som intervjuer, stiller oppfølgingsspørsmål underveis. I tillegg fikk de vi intervjuet, anledning til å ta opp eventuelle temaer som de mente var relevante. Vi skrev referat fra alle intervjuene, og de fleste referatene ble verifisert av de intervjuede. Enkelte referater ble etter avtale med de intervjuende verifisert gjennom verifisering av helhetlig faktabeskrivelse. Dette gjaldt for alle de tre reviderte virksomhetene.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på å bare innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er

nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).¹

Spørreundersøkelsen ble gjennomført anonymt. Det innebar at Kommunerevisjonen ikke hadde mulighet til å se hvem som svarte hva. Spørreundersøkelsen inneholdt imidlertid to åpne spørsmål der respondentene kunne skrive fritt. Dette øker risikoen for å gjenkjennelse. Dette er håndtert ved å ikke sitere svarene, men heller gruppere dem etter temaer.

Gyldighet og pålitelighet

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger på data innhentet fra ulike kilder. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene.

Vi har innhentet dokumenter via e-post. Ved slik innhenting vil det alltid være en viss risiko for at dokumenter bevisst eller ved en feil ikke sendes, eller at framstillinger i dokumenter endres før oversendelse. Vi har ikke sett noen indikasjoner på dette i denne undersøkelsen og vurderer risikoen som svært liten.

Informasjon som er benyttet fra intervjuer, er verifisert av dem vi snakket med. Informasjon som er hentet fra skriftlige kilder, er bekreftet gjennom verifisering av faktabeskrivelsen. Gjennom dette har virksomhetene kommet med kommentarer, og vi har vurdert disse og foretatt nødvendige korreksjoner.

Bydel Østensjø og Helseetaten hadde en svarprosent på henholdsvis 15,6 og 40,1. I tillegg var det en skjevhet i de som svarte, ved at kontoransatte i større grad svarte på undersøkelsen enn ansatte som ikke hadde typisk kontorarbeid. I våre vurderinger ligger det derfor også intervjudata til grunn.

Ytringskultur er trolig et begrep de fleste ansatte i Oslo kommune ikke har et aktivt og entydig forhold til. Det øker sannsynligheten for at ulike personer legger ulik forståelse til grunn for svar på våre spørsmål i intervju og kanskje i enda større grad i spørreundersøkelsen. Dette har vi vært særs oppmerksomme på ved utformingen av veiledningstekst og spørsmål. Vi innhentet informasjon om hvordan andre hadde utformet spørreskjema om samme tema, og tok utgangspunkt i dem i vårt arbeid. I tillegg ble spørreundersøkelsen pilotert internt i

¹ [Personvernerklæring for Kommunerevisjonen.pdf \(oslo.kommune.no\)](#)

Kommunerevisjonen og av representanter i Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø, Helseetaten og Kommunerevisjonen i Trondheim.

I spørreundersøkelsen var det flere påstander og spørsmål der svaralternativene i noen grad var relative til respondentens oppfatning av hva som var god praksis. En iboende risiko er at denne forståelsen kan variere noe både mellom respondenter innad i en virksomhet og mellom virksomhetene. I intervjuer har vi også stilt spørsmål om hvordan spørreundersøkelsen ble oppfattet. Vårt inntrykk var at variasjonen i oppfatningen av hva som var god praksis, var liten blant de vi pratet med, men vi fikk tilbakemeldinger som gjorde at vi vurderte ett av spørsmålene i spørreundersøkelsen til å være for tvetydig til at vi kunne bruke det i videre arbeid. For de reviderte virksomhetene har vi i tillegg benyttet andre datakilder som supplement til spørreundersøkelsen i våre vurderinger. For den deskriptive delen kan det ovennevnte gjøre at resultatene bør tolkes med noe forsiktighet.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn de som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at bydelene, Velferdsetaten, daværende Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og daværende Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester har hatt mulighet til å kommentere kriteriene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelsen for alle kommunens virksomheter

I dette vedlegget presenterer vi resultatene fra ansattes svar på utvalgte påstander eller spørsmål i spørreundersøkelsen for den enkelte virksomhet i kommunen. Tabellens overskrift er påstanden/spørsmålet som ble stilt. For svarprosent til den enkelte virksomhet, se tabell 21 i vedlegg 2 Metode.

Tabell 22 Jeg tør ikke å si det jeg mener fordi jeg er redd for hva som kan skje (fryktkultur).

Virksomhet	Helt eller delvis uenig	Helt eller delvis enig	Vet ikke
Barne- og familieetaten	82 %	17 %	1 %
Beredskapssetaten	88 %	13 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	70 %	26 %	4 %
Brann- og redningsetaten	65 %	35 %	0 %
Byantikvaren	73 %	28 %	0 %
Bydel Alna	76 %	22 %	2 %
Bydel Bjerke	82 %	18 %	0 %
Bydel Frogner	76 %	24 %	1 %
Bydel Gamle Oslo	70 %	28 %	2 %
Bydel Grorud	67 %	31 %	2 %
Bydel Grünerløkka	73 %	25 %	2 %
Bydel Nordre Aker	85 %	14 %	1 %
Bydel Nordstrand	78 %	22 %	0 %
Bydel Sagene	72 %	26 %	2 %
Bydel St. Hanshaugen	77 %	22 %	1 %
Bydel Stovner	72 %	27 %	1 %
Bydel Søndre Nordstrand	72 %	26 %	2 %
Bydel Ullern	78 %	20 %	2 %
Bydel Vestre Aker	74 %	24 %	1 %
Bydel Østensjø	76 %	24 %	0 %
Bymiljøetaten	82 %	17 %	2 %
Byrådsavdeling for byutvikling	64 %	36 %	0 %
Byrådsavdeling for finans	77 %	23 %	0 %
Byrådsavdeling for helse	86 %	14 %	0 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	96 %	3 %	0 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	93 %	8 %	0 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	82 %	14 %	4 %
Byrådsavdeling for utdanning	79 %	17 %	4 %
Byrådslederens kontor	88 %	11 %	0 %
Deichman	72 %	26 %	3 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	82 %	18 %	1 %
Fornebubanen	88 %	10 %	1 %
Gravplassetaten	77 %	20 %	3 %
Helseetaten	71 %	27 %	2 %
Innkrevingsetaten	77 %	17 %	6 %

Klimaetaten	94 %	6 %	0 %
Kommuneadvokaten	100 %	0 %	0 %
Kulturetaten	94 %	6 %	0 %
Munchmuseet	75 %	23 %	3 %
Næringsetaten	85 %	13 %	2 %
Oslo Havn KF	79 %	21 %	0 %
Oslo Origo	83 %	16 %	1 %
Oslobygg KF	79 %	19 %	3 %
Plan- og bygningsetaten	82 %	16 %	1 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	67 %	30 %	3 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	61 %	36 %	3 %
Sykehjemsetaten	66 %	32 %	2 %
Utdanningsetaten	73 %	25 %	2 %
Utviklings- og kompetanseetaten	80 %	18 %	2 %
Vann- og avløpsetaten	76 %	22 %	2 %
Velferdsetaten	79 %	19 %	2 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=13 170. Svarprosent 21,7.

Tabell 23 Jeg opplever at jeg som ansatt i Oslo kommune kan si det jeg vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt.

Virksomhet	Helt eller delvis enig	Helt eller delvis uenig	Vet ikke
Barne- og familieetaten	57 %	33 %	10 %
Beredskapssetaten	63 %	38 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	60 %	30 %	10 %
Brann- og redningsetaten	50 %	39 %	10 %
Byantikvaren	46 %	46 %	9 %
Bydel Alna	59 %	30 %	11 %
Bydel Bjerke	62 %	29 %	8 %
Bydel Frogner	64 %	27 %	9 %
Bydel Gamle Oslo	53 %	35 %	12 %
Bydel Grorud	46 %	41 %	13 %
Bydel Grünerløkka	50 %	39 %	12 %
Bydel Nordre Aker	63 %	25 %	13 %
Bydel Nordstrand	59 %	32 %	9 %
Bydel Sagene	51 %	40 %	9 %
Bydel St. Hanshaugen	54 %	35 %	11 %
Bydel Stovner	45 %	40 %	15 %
Bydel Søndre Nordstrand	42 %	47 %	11 %
Bydel Ullern	57 %	32 %	11 %
Bydel Vestre Aker	51 %	34 %	15 %
Bydel Østensjø	56 %	38 %	7 %
Bymiljøetaten	64 %	28 %	9 %
Byrådsavdeling for byutvikling	34 %	59 %	8 %
Byrådsavdeling for finans	55 %	37 %	8 %
Byrådsavdeling for helse	40 %	45 %	15 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	55 %	35 %	10 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	66 %	26 %	7 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	48 %	37 %	14 %
Byrådsavdeling for utdanning	51 %	46 %	4 %
Byrådslederens kontor	57 %	29 %	14 %
Deichman	55 %	34 %	11 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	65 %	25 %	11 %
Fornebubanen	67 %	25 %	7 %
Gravplassetaten	66 %	24 %	10 %
Helseetaten	45 %	41 %	15 %
Innkrevningsetaten	59 %	24 %	17 %
Klimaetaten	85 %	9 %	6 %
Kommuneadvokaten	73 %	19 %	8 %
Kulturetaten	85 %	9 %	6 %
Munchmuseet	66 %	32 %	3 %
Næringsetaten	57 %	35 %	9 %
Oslo Havn KF	65 %	29 %	5 %
Oslo Origo	69 %	19 %	12 %

Oslobygg KF	66 %	24 %	10 %
Plan- og bygningsetaten	53 %	35 %	11 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	57 %	31 %	12 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	42 %	36 %	23 %
Sykehjemsetaten	50 %	40 %	11 %
Utdanningsetaten	57 %	34 %	10 %
Utviklings- og kompetanseetaten	66 %	23 %	12 %
Vann- og avløpsetaten	59 %	28 %	13 %
Velferdsetaten	56 %	32 %	11 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=13 037. Svarprosenten var 21,5.

Tabell 24 Har du i løpet av de siste par årene hatt et ønske om å uttale deg offentlig mens du har vært ansatt i Oslo kommune, men ikke gjort det på grunn av disse begrensningene fra jobben?

Virksomhet	Ja	Nei	Vet ikke
Barne- og familieetaten	26 %	53 %	21 %
Beredskapssetaten	67 %	33 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	26 %	51 %	23 %
Brann- og redningsetaten	56 %	38 %	5 %
Byantikvaren	30 %	50 %	20 %
Bydel Alna	40 %	46 %	14 %
Bydel Bjerke	38 %	42 %	19 %
Bydel Frogner	40 %	48 %	12 %
Bydel Gamle Oslo	48 %	38 %	14 %
Bydel Grorud	42 %	41 %	17 %
Bydel Grünerløkka	44 %	42 %	14 %
Bydel Nordre Aker	47 %	43 %	10 %
Bydel Nordstrand	37 %	47 %	16 %
Bydel Sagene	45 %	44 %	12 %
Bydel St. Hanshaugen	38 %	41 %	21 %
Bydel Stovner	48 %	42 %	10 %
Bydel Søndre Nordstrand	47 %	37 %	16 %
Bydel Ullern	32 %	51 %	17 %
Bydel Vestre Aker	47 %	37 %	16 %
Bydel Østensjø	48 %	42 %	10 %
Bymiljøetaten	42 %	45 %	13 %
Byrådsavdeling for byutvikling	31 %	69 %	0 %
Byrådsavdeling for finans	44 %	50 %	6 %
Byrådsavdeling for helse	13 %	63 %	25 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	20 %	70 %	10 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	14 %	43 %	43 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	36 %	36 %	27 %
Byrådsavdeling for utdanning	18 %	64 %	18 %
Byrådslederens kontor	20 %	70 %	10 %
Deichman	36 %	54 %	10 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	31 %	62 %	8 %
Fornebubanen	14 %	71 %	14 %
Gravplassetaten	35 %	53 %	12 %
Helseetaten	46 %	40 %	14 %
Innkrevningsetaten	23 %	54 %	23 %
Klimaetaten	0 %	100 %	0 %
Kommuneadvokaten	25 %	75 %	0 %
Kulturetaten	0 %	100 %	0 %
Munchmuseet	40 %	44 %	16 %
Næringsetaten	31 %	56 %	13 %
Oslo Havn KF	35 %	41 %	24 %
Oslo Origo	40 %	53 %	7 %
Oslobygg KF	33 %	53 %	14 %

Plan- og bygningsetaten	36 %	46 %	18 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	33 %	53 %	14 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	27 %	73 %	0 %
Sykehjemsetaten	50 %	33 %	16 %
Utdanningsetaten	47 %	37 %	16 %
Utviklings- og kompetanseetaten	28 %	55 %	17 %
Vann- og avløpsetaten	29 %	61 %	10 %
Velferdsetaten	57 %	39 %	4 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=2 741. Det er kun personer som har svart helt eller delvis uenig på spørsmålet om de opplever at de som ansatte i Oslo kommune kan si det de vil, så lenge det ikke er taushetsbelagt, som har fått og svart på spørsmålet. Det var 4334 personer som mottok spørsmålet, av disse svarte 98,0 prosent. Det var ikke definert eksplisitt om ønsket gjaldt å uttale seg som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabell 25 Legger lojalitetsplikten begrensninger på hva du kan uttale deg om offentlig? (i tillegg til de begrensninger taushetsplikten gir)

Virksomhet	Nei	Ja, den legger begrensninger
Barne- og familieetaten	7 %	93 %
Beredskapssetaten	0 %	100 %
Boligbygg Oslo KF	0 %	100 %
Brann- og redningsetaten	20 %	80 %
Byantikvaren	25 %	75 %
Bydel Alna	25 %	75 %
Bydel Bjerke	26 %	73 %
Bydel Frogner	13 %	87 %
Bydel Gamle Oslo	19 %	81 %
Bydel Grorud	13 %	86 %
Bydel Grünerløkka	17 %	83 %
Bydel Nordre Aker	25 %	75 %
Bydel Nordstrand	15 %	85 %
Bydel Sagene	20 %	80 %
Bydel St. Hanshaugen	16 %	85 %
Bydel Stovner	11 %	90 %
Bydel Søndre Nordstrand	13 %	88 %
Bydel Ullern	24 %	76 %
Bydel Vestre Aker	11 %	89 %
Bydel Østensjø	11 %	89 %
Bymiljøetaten	17 %	82 %
Byrådsavdeling for byutvikling	0 %	100 %
Byrådsavdeling for finans	0 %	100 %
Byrådsavdeling for helse	0 %	100 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	0 %	100 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	0 %	100 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	0 %	100 %
Byrådsavdeling for utdanning	0 %	100 %
Byrådslederens kontor	0 %	100 %
Deichman	15 %	84 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	16 %	84 %
Fornebubanen	12 %	89 %
Gravplassetaten	57 %	43 %
Helseetaten	12 %	88 %
Innkrevningsetaten	17 %	83 %
Klimaetaten	25 %	75 %
Kommuneadvokaten	33 %	66 %
Kulturetaten	25 %	75 %
Munchmuseet	27 %	73 %
Næringsetaten	25 %	75 %
Oslo Havn KF	27 %	72 %
Oslo Origo	22 %	77 %

Oslobygg KF	16 %	84 %
Plan- og bygningsetaten	15 %	85 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	20 %	79 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	33 %	66 %
Sykehjemsetaten	11 %	89 %
Utdanningsetaten	19 %	81 %
Utviklings- og kompetanseetaten	31 %	69 %
Vann- og avløpsetaten	30 %	69 %
Velferdsetaten	16 %	83 %

Note: Kilde er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. Det er kun personer som har oppgitt at de har personalansvar, som har fått og besvart spørsmålet. Av de 3024 som svarte at de hadde personalansvar, har 90,6 prosent svart på spørsmålet. Det var ikke spesifisert om ytringen gjaldt som privatperson eller på vegne av virksomheten.

Tabell 26 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva du kan uttale deg om offentlig som privatperson? Flere svar mulig.

Virksomhet	Ja, skriftlige og/eller muntlige	Nei
Barne- og familieetaten	37 %	63 %
Beredskapssetaten	88 %	13 %
Boligbygg Oslo KF	43 %	58 %
Brann- og redningsetaten	57 %	44 %
Byantikvaren	32 %	68 %
Bydel Alna	33 %	68 %
Bydel Bjerke	35 %	65 %
Bydel Frogner	39 %	61 %
Bydel Gamle Oslo	34 %	65 %
Bydel Grorud	35 %	65 %
Bydel Grünerløkka	40 %	60 %
Bydel Nordre Aker	41 %	59 %
Bydel Nordstrand	37 %	63 %
Bydel Sagene	36 %	64 %
Bydel St. Hanshaugen	29 %	70 %
Bydel Stovner	42 %	58 %
Bydel Søndre Nordstrand	37 %	62 %
Bydel Ullern	39 %	61 %
Bydel Vestre Aker	35 %	65 %
Bydel Østensjø	38 %	61 %
Bymiljøetaten	35 %	65 %
Byrådsavdeling for byutvikling	26 %	74 %
Byrådsavdeling for finans	33 %	67 %
Byrådsavdeling for helse	35 %	65 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	18 %	82 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	27 %	73 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	18 %	82 %
Byrådsavdeling for utdanning	22 %	78 %
Byrådslederens kontor	29 %	71 %
Deichman	33 %	67 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	24 %	76 %
Fornebubanen	43 %	58 %
Gravplassetaten	45 %	56 %
Helseetaten	32 %	69 %
Innkrevningsetaten	37 %	63 %
Klimaetaten	18 %	82 %
Kommuneadvokaten	4 %	96 %
Kulturetaten	18 %	82 %
Munchmuseet	37 %	63 %
Næringsetaten	31 %	69 %
Oslo Havn KF	39 %	60 %
Oslo Origo	40 %	61 %

Oslobygg KF	44 %	56 %
Plan- og bygningsetaten	34 %	66 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	32 %	67 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	32 %	68 %
Sykehjemsetaten	40 %	61 %
Utdanningsetaten	30 %	70 %
Utviklings- og kompetanseetaten	25 %	75 %
Vann- og avløpsetaten	36 %	64 %
Velferdsetaten	42 %	57 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=12 727. Svarprosenten var 21,0.

Tabell 27 Kjenner du til om arbeidsplassen din har skriftlige eller muntlige retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister på vegne av jobben? Flere svar mulig

Virksomhet	Ja, skriftlige og/eller muntlige	Nei
Barne- og familieetaten	66 %	34 %
Beredskapssetaten	100 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	81 %	19 %
Brann- og redningsetaten	82 %	18 %
Byantikvaren	82 %	18 %
Bydel Alna	48 %	52 %
Bydel Bjerke	53 %	47 %
Bydel Frogner	63 %	37 %
Bydel Gamle Oslo	56 %	45 %
Bydel Grorud	61 %	39 %
Bydel Grünerløkka	65 %	35 %
Bydel Nordre Aker	59 %	41 %
Bydel Nordstrand	52 %	48 %
Bydel Sagene	59 %	41 %
Bydel St. Hanshaugen	56 %	43 %
Bydel Stovner	71 %	29 %
Bydel Søndre Nordstrand	65 %	35 %
Bydel Ullern	64 %	36 %
Bydel Vestre Aker	56 %	44 %
Bydel Østensjø	58 %	42 %
Bymiljøetaten	74 %	26 %
Byrådsavdeling for byutvikling	65 %	35 %
Byrådsavdeling for finans	61 %	40 %
Byrådsavdeling for helse	85 %	15 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	75 %	25 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	88 %	12 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	72 %	29 %
Byrådsavdeling for utdanning	60 %	39 %
Byrådslederens kontor	46 %	54 %
Deichman	69 %	31 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	93 %	7 %
Fornebubanen	92 %	8 %
Gravplassetaten	63 %	38 %
Helseetaten	56 %	43 %
Innkrevningsetaten	91 %	9 %
Klimaetaten	77 %	24 %
Kommuneadvokaten	60 %	40 %
Kulturetaten	77 %	24 %
Munchmuseet	60 %	40 %
Næringsetaten	80 %	20 %
Oslo Havn KF	74 %	26 %
Oslo Origo	95 %	5 %

Oslobygg KF	81 %	19 %
Plan- og bygningsetaten	73 %	27 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	67 %	33 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	67 %	32 %
Sykehjemsetaten	49 %	51 %
Utdanningsetaten	59 %	41 %
Utviklings- og kompetanseetaten	53 %	47 %
Vann- og avløpsetaten	71 %	29 %
Velferdsetaten	64 %	36 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=12 738. Svarprosenten var 21,0.

Tabell 28 Har det vært samtaler/diskusjoner de siste årene på arbeidsplassen om hva dere kan uttale dere om offentlig? Flere svar mulig

Virksomhet	Ja, i regi av ledelse, kollegaer eller begge deler	Nei	Vet ikke
Barne- og familieetaten	35 %	42 %	23 %
Beredskapssetaten	75 %	25 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	34 %	37 %	29 %
Brann- og redningsetaten	44 %	34 %	24 %
Byantikvaren	60 %	9 %	32 %
Bydel Alna	26 %	44 %	30 %
Bydel Bjerke	26 %	52 %	23 %
Bydel Frogner	33 %	44 %	23 %
Bydel Gamle Oslo	35 %	41 %	24 %
Bydel Grorud	37 %	42 %	20 %
Bydel Grünerløkka	37 %	42 %	21 %
Bydel Nordre Aker	26 %	48 %	26 %
Bydel Nordstrand	32 %	44 %	23 %
Bydel Sagene	32 %	47 %	21 %
Bydel St. Hanshaugen	26 %	45 %	30 %
Bydel Stovner	59 %	15 %	25 %
Bydel Søndre Nordstrand	37 %	38 %	25 %
Bydel Ullern	30 %	47 %	23 %
Bydel Vestre Aker	31 %	45 %	25 %
Bydel Østensjø	32 %	42 %	27 %
Bymiljøetaten	42 %	34 %	24 %
Byrådsavdeling for byutvikling	39 %	48 %	13 %
Byrådsavdeling for finans	35 %	46 %	19 %
Byrådsavdeling for helse	30 %	55 %	15 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	28 %	39 %	32 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	24 %	42 %	35 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	22 %	54 %	25 %
Byrådsavdeling for utdanning	17 %	39 %	43 %
Byrådslederens kontor	37 %	54 %	9 %
Deichman	73 %	13 %	15 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	30 %	38 %	32 %
Fornebubanen	52 %	20 %	28 %
Gravplassetaten	43 %	36 %	21 %
Helseetaten	32 %	41 %	27 %
Innkrevingsetaten	49 %	26 %	26 %
Klimaetaten	24 %	32 %	44 %
Kommuneadvokaten	32 %	36 %	32 %
Kulturetaten	24 %	32 %	44 %
Munchmuseet	55 %	24 %	20 %
Næringsetaten	20 %	33 %	47 %
Oslo Havn KF	29 %	43 %	28 %

Oslo Origo	61 %	17 %	22 %
Oslobygg KF	43 %	28 %	29 %
Plan- og bygningsetaten	38 %	31 %	31 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	31 %	44 %	24 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	48 %	29 %	23 %
Sykehjemsetaten	34 %	38 %	28 %
Utdanningsetaten	34 %	40 %	26 %
Utviklings- og kompetanseetaten	19 %	48 %	33 %
Vann- og avløpsetaten	40 %	33 %	28 %
Velferdsetaten	37 %	36 %	28 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=9 390.

Tabell 29 Alt i alt opplever jeg at ytringskulturen på min arbeidsplass er ...

Virksomhet	... veldig eller ganske god	... veldig eller ganske dårlig	Vet ikke
Barne- og familieetaten	89 %	5 %	6 %
Beredskapssetaten	88 %	13 %	0 %
Boligbygg Oslo KF	71 %	21 %	8 %
Brann- og redningsetaten	68 %	28 %	5 %
Byantikvaren	81 %	14 %	5 %
Bydel Alna	75 %	14 %	11 %
Bydel Bjerke	80 %	12 %	7 %
Bydel Frogner	78 %	16 %	7 %
Bydel Gamle Oslo	71 %	21 %	7 %
Bydel Grorud	74 %	21 %	5 %
Bydel Grünerløkka	75 %	18 %	7 %
Bydel Nordre Aker	83 %	11 %	6 %
Bydel Nordstrand	78 %	14 %	8 %
Bydel Sagene	69 %	22 %	9 %
Bydel St. Hanshaugen	75 %	17 %	8 %
Bydel Stovner	70 %	25 %	5 %
Bydel Søndre Nordstrand	73 %	19 %	8 %
Bydel Ullern	77 %	15 %	9 %
Bydel Vestre Aker	72 %	19 %	9 %
Bydel Østensjø	73 %	20 %	6 %
Bymiljøetaten	81 %	14 %	5 %
Byrådsavdeling for byutvikling	70 %	30 %	0 %
Byrådsavdeling for finans	84 %	15 %	2 %
Byrådsavdeling for helse	79 %	16 %	5 %
Byrådsavdeling for kultur og næring	89 %	11 %	0 %
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	92 %	4 %	4 %
Byrådsavdeling for sosiale tjenester	75 %	8 %	18 %
Byrådsavdeling for utdanning	82 %	17 %	0 %
Byrådslederens kontor	91 %	0 %	9 %
Deichman	71 %	22 %	7 %
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	89 %	8 %	4 %
Fornebubanen	90 %	4 %	6 %
Gravplassetaten	82 %	13 %	6 %
Helseetaten	70 %	24 %	7 %
Innkrevningsetaten	83 %	12 %	6 %
Klimaetaten	97 %	3 %	0 %
Kommuneadvokaten	100 %	0 %	0 %
Kulturetaten	97 %	3 %	0 %
Munchmuseet	77 %	18 %	5 %
Næringsetaten	78 %	15 %	7 %
Oslo Havn KF	86 %	14 %	0 %
Oslo Origo	86 %	11 %	4 %

Oslobygg KF	78 %	16 %	6 %
Plan- og bygningsetaten	81 %	14 %	6 %
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	69 %	24 %	8 %
Rådhusets forvaltningstjeneste	68 %	12 %	19 %
Sykehjemsetaten	66 %	24 %	10 %
Utdanningsetaten	77 %	18 %	6 %
Utviklings- og kompetanseetaten	82 %	12 %	6 %
Vann- og avløpsetaten	80 %	12 %	7 %
Velferdsetaten	79 %	16 %	6 %

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N=12 676. Svarprosenten var 20,9. Det var ikke spesifisert om det gjaldt kultur for å ytre seg innad i virksomheten eller i offentligheten.

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for finans

Byrådsavdeling for finans



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 4. ledd

Deres ref.:
23/419 - 33

Vår ref. (saksnr.):
23/4535 - 21

Saksbeh.:
Bård Egil Hogstad, 911 43 765

Dato:
22.05.2024

Rapport til uttalelse: Ytringskultur i Oslo kommune - Tilbakemelding fra Byråden for finans

Jeg viser til oversendt rapport til uttalelse om ytringskultur i Oslo kommune. Byrådsavdeling for finans er en av de reviderte virksomhetene.

Kommunerevisjonen har bedt om tilbakemelding på åtte konkrete spørsmål, som besvares slik:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Hensikten med prosjektet har fremstått klart. Funn både i Ytringsfrihetskommisjonens utredning, rapporten «Varsling i kommuner og fylkeskommuner» og forskning viser at det er grunn til å kartlegge og undersøke hvordan ytringsklimaet oppleves, også i Oslo kommune.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen virker relevant.

Det er relativt få virksomheter som har vært underlagt revisjon. Byrådsavdeling for finans har en annen rolle enn de to øvrige virksomhetene, ved at byrådsavdelingen i hovedsak er revidert i rollen som den byrådsavdeling som ivaretar sentrale arbeidsgiverfunksjoner. Det bør derfor utvises varsomhet med å trekke konklusjoner for kommunen samlet basert på de funn revisjonen avdekker.

Svarprosenten på spørreundersøkelsen varierer mellom virksomhetene, og er samlet sett på i overkant av 20 prosent. I bilag 2 er det redegjort for tiltak for å øke svarprosenten. Det savnes en vurdering av hvordan en så lav svarprosent kan påvirke validiteten av de funn som fremkommer.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Byrådsavdeling for finans har uttalt seg om revisjonskriteriene i brev 04.12.23. Revisjonskriteriene virker relevante som grunnlag for revisjonens arbeid med temaet.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976819845
oslo.kommune.no

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rapporten vil bidra til at temaet ytringsklima og åpenhetskultur på nytt blir aktualisert i kommunen, og er en nyttig tilbakemelding for min byrådsavdeling i sitt videre arbeid. Jeg vil herunder nevne at byrådet i Hammersborg-erklæringen har understreket at vi vil beskytte de ansattes ytringsfrihet.

Som nevnt under pkt. 2 vil omfanget av reviderte virksomheter og svarprosent på spørreundersøkelsene tilsi at man bør være varsom med å trekke konklusjoner som gjøres gjeldende for kommunen som helhet.

5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Kommunerevisjonens rapport viser at Byrådsavdeling for finans har etablert styrende dokumenter som ivaretar byrådets føringer på området. Videre er det gitt relevant informasjon fra min byrådsavdeling på ulike seminarer og møter om ytringsfrihet og ytringskultur.

Min vurdering så langt er at rapporten ikke viser at det er behov for endringer i styrende dokumenter på nåværende tidspunkt. Samtidig tar vi på alvor at det i Bydel Østensjø og Helseetaten var begrenset kjennskap til innhold i føringene, og at vi har et forbedringspotensiale ved å gjøre føringene bedre kjent. Vi vil vurdere nærmere hvordan vi kan ivareta dette før vi konkluderer med konkrete tiltak.

Tema om ytringsfrihet og etterlevelse av rundskrivet er tatt med som tema i en HMS-revisjon som ble bestilt av Byrådsavdeling for finans i april i år. Revisjonen gjelder Bydel Ullern. Arbeidet med revisjonen er under gjennomføring. Dette temaet planlegges også å bli tatt med i HMS-revisjonene som skal gjennomføres i en tid fremover.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Jeg viser til svar på pkt. 5 over.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten belyser at Byrådsavdeling for finans sitt hovedansvar, de styrende dokumentene på området, er dekkende. Det er nyttig å få tilbakemeldinger om forhold som er godt ivaretatt. Samtidig er det nyttig for kommunen som helhet å få fokus på arbeidet med ansattes ytringsfrihet, jf. det som står i Hammersborg-erklæringen om dette.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg har ikke andre kommentarer enn det som fremkommer i punktene over.

Vennlig hilsen

Hallstein Bjørcke

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for helse

Byrådsavdeling for helse



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/4535 - 19

Saksbeh.:

Elisabeth Cecilie Jansen, 915 63 161

Dato:

21.05.2024

Rapport til uttalelse: Ytringskultur i Oslo kommune - Tilbakemelding fra byråd for helse

Det vises til brev fra Kommunerevisjonen av 07.05.2024, med oversendelse av rapport til uttalelse om undersøkelse av ytringskultur i Oslo kommune.

Kommunerevisjonen ber om tilbakemelding på rapporten innen 31.05.2024. Rapporten er også sendt til andre byrådsavdelinger til uttalelse, og til virksomhetene som er omfattet av undersøkelsen.

Kommunerevisjonens endelige rapport skal etter planen fremmes som sak for kontrollutvalgets møte 18.06.2024.

Bakgrunn

Kommunerevisjonen har undersøkt det systematiske arbeidet med å legge til rette for god ytringskultur i Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Undersøkelsen omfatter også en deskriptiv del om ansatte i Oslo kommunes opplevelse av ytringskultur.

Frihet til å ytre seg er en grunnleggende rettighet. Det er nedfelt i Grunnlovens § 100 og følger av internasjonale forpliktelser, blant annet EMK artikkel 10. Disse bestemmelsene verner også om ansattes ytringsfrihet.

Det er den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne som er beskyttet. Når det gjelder ytringer fremmet på virksomhetens vegne, vil arbeidsgiver stå fritt til å styre hvem som uttaler seg og hva som blir sagt. Spørsmålet om en ansatt oppfattes å ha ytret seg på egne eller arbeidsgiverens vegne, vil derfor kunne være avgjørende for om ytringen er beskyttet av ytringsfriheten.

Etter Grunnloven skal statens myndigheter «legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Godt ytringsklima trekkes i arbeidslivet fram som en avgjørende faktor for å sørge for at utfordringer avdekkes og korrigeres på et tidlig tidspunkt. For brukere av tjenester og samfunnet for øvrig kan arbeidstakernes ytringer gi nødvendig innsyn og åpenhet. Det er særlig viktig i offentlig sektor som forvalter felles ressurser og er ansvarlig for sentrale tjenester, også til svært sårbare tjenestemottakere.

Formålet med undersøkelsen har vært å framskaffe informasjon om ytringskulturen i Oslo kommune og hvordan det arbeides i kommunen for å legge til rette for en god ytringskultur.

Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

Problemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Arbeider Oslo kommune og kommunale virksomheter systematisk med å legge til rette for god ytringskultur?
- Opplever ansatte i Oslo kommune at det er god ytringskultur på arbeidsplassen?

Kommunerevisjonen mener at Byrådsavdeling for finans har utarbeidet overordnede føringer på området som dekker og operasjonaliserte byrådets føringer på en tilfredsstillende måte.

Samlet sett hadde verken Bydel Østensjø eller Helseetaten jobbet tilstrekkelig systematisk for å legge til rette for en god ytringskultur. Det er Kommunerevisjonens inntrykk at virksomhetslederne i all hovedsak hadde som utgangspunkt at virksomhetene skulle ha en åpen organisasjon og kultur. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette i tilstrekkelig grad har blitt kommunisert ut i organisasjonen, siden et betydelig antall ansatte mente jobben la begrensninger for hva de kunne ytre seg om. Videre har begge virksomhetene prosedyrer eller retningslinjer som fremstår som innskrenkende for ansattes ytringsfrihet, uten at dette var begrunnet. Det kan medføre at problemområder ikke blir kjent, verken for offentligheten eller for bydelen.

Tilbakemelding fra byråd for helse

Kommunerevisjonen ønsker svar på følgende spørsmål:

1.Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, informasjonen har vært tilstrekkelig klar.

2.Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets bruk av metode, kilder eller data.

3.Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4.Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg mener at det er viktig og nødvendig at temaet ytringskultur er undersøkt og vurdert av Kommunerevisjonen.

5.Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Jeg har merket meg at Kommunerevisjonen mener det er behov for å øke ansattes kunnskap til sentrale føringer om ytringskultur som er utarbeidet av Byrådsavdeling for finans. Det er denne byrådsavdelingen som har det overordnende arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i Oslo kommune, derfor må det etableres en dialog mellom byrådsavdelingene, som igjen vil sørge for bedre og mer informasjon til de ansatte. Det er som Kommunerevisjonen uttaler viktig at de interne retningslinjer og føringer i kommunens virksomheter er i tråd med de sentrale føringer, og at disse er kjent for de ansatte.

6.Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

For å sikre at dette følges opp av virksomhetslederne i vår sektor vil jeg foreslå at dette er et tema på ett sektordirektørmøte i annet halvår i 2024.

7.Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, rapporten oppfattes som nyttig og informativ.

8.Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning og språkbruk fremstår som godt forståelig.

Byråden må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene. Det skal bemerkes at ytringsfrihet blant annet har som formål å bidra til en mest mulig opplyst debatt, og på den måten styrke demokratiet. Arbeidstakere vil ha en særlig innsikt i spørsmål som berører deres arbeid, gjennom fagligkunnskap og tilgang til informasjon som arbeidsforholdet fører med seg. Den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne, vil kunne bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold. Det er derfor viktig at Oslo kommunes virksomheter legger til rette for en god ytringskultur.

Vennlig hilsen

Saliba Andreas Korkunc

byråd

Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Østensjø

Bydel Østensjø



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Terje Grønli

Deres ref.:
23/419 - 36

Vår ref. (saksnr.):
23/49899 - 11

Saksbehandler:
Silje M.R. Reisæter

Dato: 23.05.2024

Uttalelse rapport om Ytringskultur

Viser til oversendelse 07.05.2024 fra Kommunerevisjonen (heretter KRV) med rapport til uttalelse.

1.Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Bydel Østensjø opplever at hensikten med forvaltningsrevisjonen har vært klar.

2.Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilde eller data med betydning for rapportens konklusjon. Bydelen opplevde det som positivt at de reviderte virksomhetene ble invitert til å komme med innspill til utforming av spørreundersøkelsen. Vi registrerer at Bydel Østensjø har lav svarprosent på spørreundersøkelsen og bemerker at denne ble sendt ut i samme periode hvor bydelens ansatte var bedt om å svare på andre spørreundersøkelser. Dette kan ha hatt betydning for oppslutningen.

3.Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Bydel Østensjø har ingen merknader til revisjonskriteriene som KRV har lagt til grunn.

4.Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Bydel Østensjø kjenner seg igjen i beskrivelsene og vurderingen KRV har gjort. KRV oppfatter at bydelen er på riktig vei, samtidig som det er gode muligheter for forbedringer, særlig når det gjelder kommunikasjon og dialog med ansatte. Bydelen slutter seg til denne vurderingen.



Besøksadresse:
Olaf Helsets vei 6, 0694 OSLO
Postadresse:
Postboks 39 Bogerud, 0621 OSLO

Telefon: 23438500
postmottak@bos.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778807
oslo.kommune.no

side 2

5.Vil bydelen vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? 6.Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Svar spørsmål 5 og 6: Bydel Østensjø vil revidere prosedyre om «Offentlige ytringer for ansatte i Bydel Østensjø» innen kort tid. For å lykkes i arbeidet med å forbedre ytringskulturen vil ledelsen i bydelen sammen med hovedtillitsvalgte og vernetjenesten vurdere andre hensiktsmessige tiltak. Dette arbeidet vil bli igangsatt i løpet av høsten 2024. Bydelen er under omstilling og tiltak knyttet til ytringskultur vil ses i sammenheng med bydelens omstillingsprogram for perioden 2024-2027. En god ytringskultur er en forutsetning for gjennomføring av omstillinger.

7.Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Bydelen er positiv til å bli revidert og ser på rapporten som et godt grunnlag for arbeidet med å forbedre ytringskulturen i bydelen.

8.Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Bydelen vurderer at KRV har presentert innholdet på en oversiktlig og tilgjengelig måte.

Vennlig hilsen

Åse Merete Ternå
avdelingsdirektør

Silje M.R. Reisæter
jurist

Vedlegg 7 Uttalelse fra Helseetaten

Oslo kommune Helseetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):

Saksbeh.:

Cecilie Wiese Porsmyr, +

Dato:

24.05.2024

Uttalelse om rapport Ytringskultur i Oslo kommune

Helseetaten har mottatt utkast til rapport om Ytringskultur i Oslo kommune til uttalelse og spørsmål knyttet til revisjonsprosessen.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Helseetaten oppfatter at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Helseetaten er positiv til at alle ansatte får mulighet til å svare på en undersøkelse om ytringsklima. Vår erfaring er at det krever forberedelse og ledelsesmessig oppfølging å sikre oppslutning om undersøkelsen blant ansatte. Det var vanskelig i denne prosessen.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Helseetaten har ikke kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonens rapport er viktig og nyttig for Helseetatens pågående og videre, systematiske arbeid med ytringsklima i etaten.

5. Vil etaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

 Oslo kommune Helseetaten

Adresse:
Postboks 4716, 0506 OSLO
E-postadresse:
Postmottak@krv.oslo.kommune.no

Telefon: +47 21 80 21 80
Org. Nr.: 997 506 499
www.oslo.kommune.no

Helseetaten arbeider systematisk med ytringsklima, kultur- og lederutvikling og kommer til å ta med kommunerevisjonens anbefalinger i det videre arbeidet.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Retningslinjen for sosiale medier er revidert.

Helseetaten arbeider systematisk og dynamisk med ytringsklima, kultur- og lederutvikling. Helseetaten innarbeider eventuelt nye behov og innsikt om ytringsklima i allerede planlagte aktiviteter høsten 2024.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten, spesielt tilbakemeldingen ansatte har gitt er nyttig i vårt videre arbeid med dette.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Helseetaten har ingen kommentarer på rapportens oppbygning og språkbruk.

Med hilsen

Hilde Terese Hamre
etatsdirektør

Truls Baklid
avdelingsdirektør

Vedlegg 8 Uttalelse fra byrådslederen

Byrådslederens kontor



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
23/419 - 35

Vår ref. (saksnr.):
23/4535 - 23

Saksbeh.:
Odd Runar Evang, 482 03 679

Dato:
30.05.2024

Rapport med mulighet til uttalelse: Ytringskultur i Oslo kommune - tilbakemelding fra byrådslederen

Det vises til brev fra Kommunerevisjonen av 07.05.2024, med oversendelse av rapport med mulighet til uttalelse om undersøkelse av ytringskulturen i Oslo kommune.

Rapporten er sendt samtlige byråder med mulighet for uttalelse, samt til virksomhetene som er omfattet av undersøkelsen. Kommunerevisjonens endelige rapport skal etter planen fremmes som sak for kontrollutvalgets møte 18.06.2024.

Bakgrunn

Kommunerevisjonen har undersøkt om:

- Oslo kommune og kommunale virksomheter arbeider systematisk med å legge til rette for god ytringskultur
- ansatte i Oslo kommune opplever at det er god ytringskultur på arbeidsplassen

Den første problemstillingen er belyst ved en forvaltningsrevisjon i form av en dybdeundersøkelse i tre utvalgte virksomheter. De reviderte har vært Byrådsavdeling for finans, Bydel Østensjø og Helseetaten. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2022-2023. Den andre problemstillingen er besvart deskriptivt ved en kartlegging.

Uttalelse

Ytringskultur er et viktig tema. Jeg har merket meg konklusjon og anbefalinger for virksomhetene som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon. Jeg er trygg på at byråd for finans og byråd for helse følger opp disse. Jeg vil også være opptatt av at temaet ytringskultur blir løftet inn på egnede arenaer for ledere i kommunen.

Når det gjelder opplevelsen av god ytringskultur mener jeg det er en riktig tilnærming at samtlige ansatte i virksomhetene under byrådet er gitt mulighet til å besvare spørreundersøkelsen for å belyse dette. Resultatene gir alle byrådene et overblikk og innsikt i hvordan ansatte i virksomheter på egen sektor opplever ytringskulturen på egen arbeidsplass.

Jeg er enig i revisjonens merknad om at svarene må tolkes med varsomhet. Resultatene ville hatt høyere validitet dersom svarprosenten var høyere, følgelig ville nytteverdien vært noe større. Det er

 Oslo kommune
Byrådslederens kontor

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976819837
oslo.kommune.no

2

naturlig å stille spørsmål om det er vurdert eller gjennomført informasjonstiltak for å bidra til at flest mulig besvarte undersøkelsen, utover utsendelsen.

Det synes som ansatte i virksomhetene under bystyret ikke har hatt anledning til å besvare undersøkelsen. Med forbehold om at jeg ikke kjenner bakgrunnen for at disse virksomhetene er utelatt, mener jeg at det ville styrket undersøkelsen ytterligere om også ansatte i disse virksomhetene hadde hatt anledning å gi svar.

Min administrasjon vil vurdere behovet for eventuelle ytterligere tiltak som kan bidra til en god ytringskultur på min sektor.

Vennlig hilsen

Eirik Lae Solberg
byrådsleder

Vedlegg 9 Uttalelse fra Byrådsavdeling for sosiale tjenester

Byrådsavdeling for sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 15 1. ledd første punktum

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/4535 - 18

Saksbeh.:
Toralf Moe, 922 61 962

Dato:
21.05.2024

Ytringskultur i Oslo kommune - uttalelse om rapport

Byrådsavdeling for sosiale tjenester viser til brev fra Kommunerevisjon av 7. mai 2024, og takker for mulighet til uttalelse om rapporten «Ytringskultur i Oslo kommune».

Byrådsavdelingen setter pris på en grundig rapport om Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon av det systematiske arbeidet for god ytringskultur, og kartleggingen av hvordan kommunens ansatte opplever ytringskulturen på egen arbeidsplass.

I Hammarsborgerklæringen understreker byrådet at ansatte skal ha ytringsfrihet. Ansatte skal oppleve kommunen som en trygg og forutsigbar arbeidsgiver med et godt og inkluderende arbeidsmiljø. Åpenhet er en forutsetning for at mangfoldet blant ansatte skal være en ressurs i arbeidet for likeverdige tjenester for alle.

I handlingsplanen «Ord betyr noe» mot hatefulle ytringer og holdninger tar kommunen flere initiativ til en åpen og god ytringskultur. Det er utarbeidet en moderatorplakat med retningslinjer for god adferd og moderering av kommunens sosiale medier. Det er også utarbeidet en veileder – «Diskriminert på jobben» - rettet mot ansatte i kommunen, og mot ledere med ansvar for oppfølging og et styrket diskrimineringsvern.

Byrådsavdelingen mener at føringer for god ytringskultur er operasjonalisert på en tilfredsstillende måte gjennom Vær åpen plakaten og rundskrivet om ansattes ytringsfrihet. Byrådsavdelingen slutter seg ellers til anbefalingene fra Kommunerevisjonen, om å sikre at interne retningslinjer i virksomhetene er i tråd med kommunens sentrale føringer, og at føringer for ansattes ytringsfrihet gjøres kjent blant ansatte.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for sosiale tjenester

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

Vennlig hilsen

Bente Thorsen Fagerli
kommunaldirektør

Knut Egil Asprusten
seksjonssjef

Kopi til:
Byrådsavdeling for finans



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 12/2024

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no