



Følger kommunen ansettelsesrutinene?

Lierne kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1738-1/2009

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden juni 2009 til januar 2010 gjennomført en forvaltningsrevisjon av ansettelsesrutinene i Lierne kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Prosjektplanen ble behandlet i kontrollutvalget 15.04.09.

Vår kontaktperson i kommunen har vært kontor- og personalsjef Robert Gåsbakk.

Vi takker for et positivt og konstruktivt samarbeid.

Grong 15.02.2010

Heidi Galguften
Oppdragsansvarlig revisor

Einar Sandlund/s/
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammen drag	4
1 Bakgrunn	5
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2 Kommunens organisering	5
2 Problemstilling og revisjonskriterier	6
2.1 Problemstilling	6
2.1.2 Revisjonskriterier	6
3 Gjennomføring og metode	6
4 Følger kommunen egne vedtatte retningslinjer og rutiner ved ansettelse?	7
4.1 Revisjonskriterier	7
4.1.1 Fra Retningslinjer for tilsetting:	7
4.2 Data	8
4.3 Vurdering	9
4.4 Konklusjon	9
5 Følges eksternt lov- og avtaleverk?	10
5.1 Revisjonskriterier	10
5.1.1 Fra Hovedavtalen	10
5.1.2 Fra Arbeidsmiljøloven	10
5.2 Data	10
5.3 Revisors vurdering	11
5.4 Konklusjon	11
6 Anbefalinger	12
7 Høring	12
Litteraturliste	13
Vedlegg – Høringssvar fra rådmannen	14

0 Sammendrag

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Lierne kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon med tittelen ”**Følger kommunen ansettelsesrutinene**”? Rapporten er utarbeidet på grunnlag av dokumentanalyser og intervjuer med administrasjonen og ansattes representanter i kommunen.

Utgangspunktet for rapporten er følgende problemstilling:

Brukes følgende ved rekruttering og ansettelse:

- *Kommunens egne vedtatte rutiner og retningslinjer?*
- *Eksternt lov- og avtaleverk?*

Kommunens praksis er målt opp mot kravene i Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen, kommunens delegasjonsreglement og egne retningslinjer for tilsetningsarbeid og personalpolitikk.

Gjennomgangen viser at Lierne kommune i all vesentlighet følger de ansettelsesprosedyrene de har satt opp i sine egne retningslinjer og reglementer. Kommunen har etablert systemer og rutiner som følger eksterne og interne gitte rammer når de ansetter.

Kommunen kan ha noen mindre behandlingsmessige utfordringer knyttet til tidspunkt, gjennomføring og dokumentasjonsflyt i sine ansettelsessaker.

Det er viktig at kommunen nå fortsetter den fine utviklingen, og vi anbefaler følgende:

- Kommunen bør vurdere å fremskynde ansettelsesprosessen i skole med en måned.
- Delegasjons- og personalreglement gjennomgås og ajourføres med vekt på forenkling og effektivisering på grunn av at det er mange liktlydende bestemmelser i disse.
- Avklaring av vikariater, deltidsutvidelser, fortrinnsrett og omplasseringsbehov bør vurderes gjort **før** ressursaken i kommunestyret.
- Forbedre dokumentasjons- og arkivrutiner slik at relevante opplysninger sikres i beslektede saker (fange opp enkeltsaker etter at en har kommet langt ut i sommerferien). Dette anbefales for å sikre et godt saksbehandlingsgrunnlag.

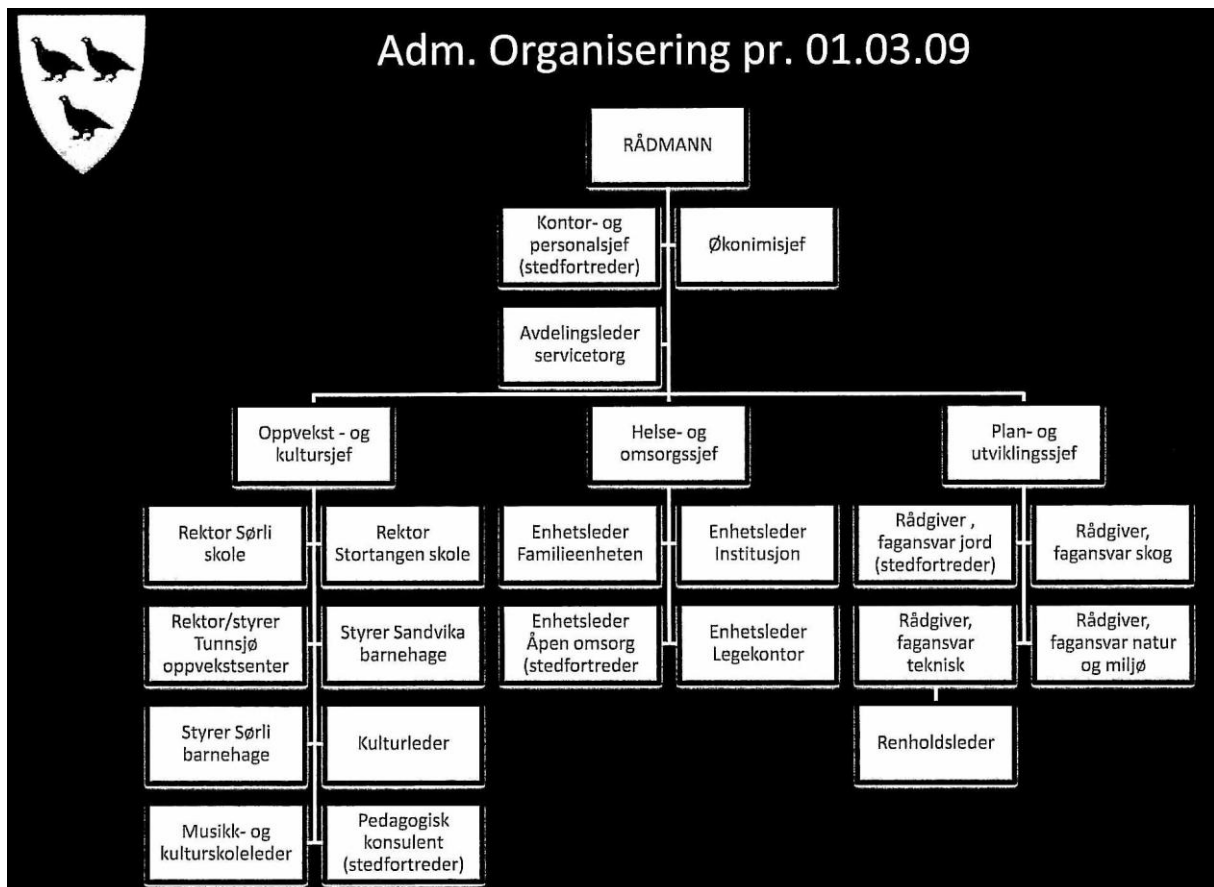
1 Bakgrunn

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalgets 1. prioritering i plan for forvaltningsrevisjon 2008 – 2011 var ”personalpolitikk - ansettelse”. Planen ble behandlet i kontrollutvalget i sak 13/08 og vedtatt i kommunestyret sak 72/08. Revisor har gjennomført prosjektet ut fra prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget 19.03.09, sak 014/09.

1.2 Kommunens organisering

Kommunens administrative organisering er organisert med rådmann, stabsfunksjoner og slik som vist nedenfor.



Kartet viser at Lierne har en tradisjonell etatsorganisering og en sentral personalfunksjon. Ansettelsesmyndigheten er, med unntak av ansettelse av rådmann, delegert til et administrativt utvalg (APU) på 3 bestående av personalsjef, berørt sektorsjef(etat) og hovedtillitsvalgt (HTV) for den stilling det gjelder. For ansettelse av lærere, møter HTV for Utdanningsforbundet.

2 Problemstilling og revisjonskriterier

I dette kapitlet omtales prosjektets problemstilling, avgrensninger og kilder til revisjonskriterier.

2.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er valgt for prosjektet:

Brukes følgende ved rekruttering og ansettelse:

- *Kommunens egne vedtatte rutiner og retningslinjer?*
- *Eksternt lov- og avtaleverk?*

2.1.1 Avgrensning

Gjennomgang av saker har vært avgrenset til å se på læreransettelser skoleåret 2009/10, arkivsaksnr. 09/380 og ansettelser i ledige stillinger i skole og barnehage, arkivsaksnr. 09/656. Prosjektet har kun sett på ansettelses- og saksbehandlingsrutiner i de 2 nevnte arkivsaker, som totalt omfatter 23 ansettelser.

Revisjonen har således ikke foretatt etterprøving av ansattes samlede kvalifikasjoner, men kun vurdert om formell lærerutdanning er gjennomført/bestått.

2.1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er standarden vi vurderer det innsamlede datamateriale opp mot.

I prosjektet er det hentet revisjonskriterier fra:

- Arbeidsmiljøloven(AML)
- Hovedtariffavtalen(HTA)
- Delegasjonsreglement Del D
- Retningslinjer for tilsettingsarbeidet i Lierne kommune
- Personalpolitiske retningslinjer

Revisjonskriteriene beskrives nærmere under den enkelte problemstilling.

3 Gjennomføring og metode

Prosjektet er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Prosjektet er i all hovedsak gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse og intervju med følgende personer: Personalsjef, Oppvekstsjef og hovedtillitsvalgt (HTV) for hhv. Utdanningsforbundet og Fagforbundet. Den enkelte som er intervjuet har fått tilsendt referat fra intervjuet, har godkjent og verifisert innholdet.

4 Følger kommunen egne vedtatte retningslinjer og rutiner ved ansettelse?

4.1 Revisjonskriterier

4.1.1 Fra Retningslinjer for tilsetting:

Kap. 2 Stillingsvurdering

Ved ledighet i stilling skal det foretas en vurdering av stillingens innhold og organisasjonsmessige plassering. Vurderingen foretas av ansettelses- og personalutvalget (APU) for den aktuelle stilling.

Kap. 3 Stillingsutlysning

Hvis det ikke foreligger rett etter Hovedtariffavtalens § 2.3 for deltidsansatte til utvidelse av sin stilling inntil hel stilling gjennom intern utlysning, utarbeider APU utlysningstekst.

Kap. 4 Behandling av søknader

Det lages en "utvidet søkerliste" (sammendrag av søknaden). Snarest mulig etter søknadsfristens utløp sammenkalles APU for den aktuelle stilling for å starte behandling av søknadene.

Kap. 5 Intervju

APU vurderer om det er behov for å foreta intervju som ledd i arbeidet med å vurdere søknadene. De deltar også i intervjuet, som ledes av personalansvarlig.

Kap. 6 Referansesjekk

Det foretas referansesjekk i forhold til tidligere arbeidsgiver ved tilsetting i faste stillinger. Referansesjekk foretas av personalkonsulent, men også andre medlemmer i APU kan foreta slik sjekk.

Kap. 7 Stillingsansettelse

APU tilsetter alt øvrig personell (unntatt rådmannen) utover 6 mnd.

Det forutsettes at de ansattes tillitsvalgte har medvirkning i slike ansettelser ut fra avtalen med organisasjonene om medvirkning i tilsettingsaker.. Det skal inngås egen arbeidsavtale i hvert enkelt arbeidstilfelle.

4.1.2 Fra Delegasjonsreglementet:

APU er her gitt samme myndighet som beskrevet i tilsettingsrutinene. Tilsvarende gjelder for omplasseringer og endringer av ansettelsesforhold.

4.1.3 Fra Personalpolitiske retningslinjer:

Kap. 2.1 Intern rekruttering

For stillinger innenfor det tidligere statlige avtaleområdet vedrørende lærerstillinger er hovedregelen at alle tilsetninger for en periode ut over 6 måneder skal skje etter offentlig kunngjøring.

I tillegg til Hovedtariffavtalens bestemmelser nytter Lierne kommune ei lokal ordning der arbeidstakere som i løpet av de siste 6 år har praksis i vikarstillinger i kommunen med til sammen 36 måneder (over 14 timer per uke eller omregnet deltidsstilling), kan tilsettes i fast stilling (som blir ledig) uten ekstern utlysning, men forutsettes at det foretas intern utlysning med oppslag på tjenestestedene. Punktet gjelder spesielt for tjenestesteder der ekstrahjelp / vikarstillinger utgjør en stor del av arbeidsstokken. Vedkommende må ha nødvendige kvalifikasjoner for stillingen.

Omplassering av arbeidstakere

Arbeidstakere som har problemer med å utføre arbeidet i sin nåværende stilling på grunn av sykdom, slitasje eller lignende, skal søkes omplassert til andre stillinger, jfr. arbeidsmiljølovens § 4-6, jfr. kap. 5.2 nedenfor. Omplassering skal skje innenfor de stillingshjemler som kommunen til en hver tid disponerer.

4.2 Data

Gjennomgang av saker har vært avgrenset til å se på:

- Læreransettelser skoleåret 2009/10, som er samlet i samme sak, arkivsaknr. 09/380.
- Ansettelser i ledige stillinger i SFO og barnehage, som er samlet i samme sak, arkivsaknr. 09/656.

Stillingsvurdering

Stillingene er vurdert av APU før utlysning. Rektorer og styrere gjør tidlig på våren en vurdering av stillingsbehov kommende år ut fra de stillinger en har, korrigert for permisjoner og vikarer. Til slutt gjøres dette samlet for alle enheter i skole og barnehage i en egen sak for kommunestyret, som vedtar ressursrammen for kommende skole-/barnehageår. Dette vedtaket ble gjort i april. Dette bekreftes både av gjennomførte intervju og sakssystemet.

Stillingsutlysning

Dokumentgjennomgangen viser at det 20.04.09 ble annonsert ledige lærerstillinger, både faste og vikariat. Tilsvarende ble gjort for barnehage og SFO 02.06.09. Det ble også senere gjort supplerende utlysning ut fra eventuelle endringer som ikke ble fanget opp ved 1. gangs utlysning, som for eksempel permisjoner gitt etter denne. Ifølge personalsjefen fikk alle søkere som var kvalifisert for læreryrket tilbud om stilling høsten 2009

Behandling av søknader

Dokumentoversikten for læreransettelsessaken viser at det kom inn 15 søknader. Til SFO/barnehage kom det inn 24 søkere til de utlyste stillinger.

Intervju av søkere og referansesjekk

Både personal- og oppvekstsjef, samt hovedtillitsvalgt, opplyste at det ble foretatt intervju av søkere til faste stillinger og lengre vikariat som var lyst ledig. Årsaken til at det ble

gjennomført intervju var at søker enten var ukjent for ansettelsesmyndigheten eller at en ønsket nærmere kunnskap om vedkommende. Referansesjekk på de som ble tilsatt ble foretatt av personalsjef.

Ansettelsesorgan

Gjennomgangen viser at første ansettelse av lærere skjedde i APU-møte 11.05.09. Senere ble det av APU foretatt ansettelser i barnehage/SFO den 25.06.09 og supplerende ansettelser 11.06.09 vedrørende gitte permisjoner m.v.

Generelt kan hovedtillitsvalgt både for Utdanningsforbundet og Fagforbundet, bekrefte at ansettelsesprosessen i all vesentlighet skjer etter bestemmelser gitt i de nevnte reglement og rutiner. Dette fremgår også av henholdsvis personalsjefens og oppvekstsjefens uttalelser. De tillitsvalgte mener at kommunen ikke lar seg styre av eventuelle andre forhold enn de kriteriene som er satt opp for APU sitt arbeid.

4.3 Vurdering

Revisjonen mener at Lierne kommune i all vesentlighet følger de ansettelsesprosedurene de har satt opp i sine egne retningslinjer og reglementer. Det er mange liktlydende bestemmelser i de nevnte retningslinjer og reglement. Dette kan kanskje med fordel forenkles.

Ved at APU er med i hele prosessen fra stillingsvurdering til og med gjennomført ansettelse, sikrer en god gjensidig dialog i hele prosessen. Revisjonen anser dette som spesielt viktig i de tilfeller hvor en skal ivareta deltidsansattes rettigheter og andre særskilte hensyn over i ansettelsesprosessen.

Revisjonen finner i henhold til interne reglement og retningslinjer, at det er foretatt vurdering av stillingsbehovet i skole, barnehage og SFO. Etter å ha foretatt interne justeringer i henhold til deltidsansatte som ønsker utvidelse av sin stilling og eventuelt omplasseringsbehov, ble ledige stillinger lyst ledig eksternt. Etter hovedutlysning og supplerende utlysninger foretok APU som kompetent organ, ansettelse i de ledige stillinger. Det hender at kommunen kommer i tidsmessig klemme fordi at ansatte som gis tilbud om stilling takker nei til tilbudt stilling. Kommunen må da tilby stillingen til suppleanter. Da kan det bli utpå sommeren før lærere er ansatt.

4.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at Lierne kommune i all vesentlighet følger egne interne retningslinjer og reglement som er satt for ansettelse.

5 Følges eksternt lov- og avtaleverk?

5.1 Revisjonskriterier

5.1.1 Fra Hovedavtalen

§ 2.3.1 Bruk av deltidstillinger

Det skal som hovedregel tilsettes i full stilling. Unntak drøftes med de tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig.

Ved ledig stilling skal deltidstilsatte ved intern utlysning i kommunen tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. Arbeidsgiver skal informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidstillinger med de tillitsvalgte minst en gang i året.

5.1.2 Fra Arbeidsmiljøloven

§ 4-6. Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne

(1) Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått atfering e.l.

§ 14-3. Fortrinnsrett for deltidsansatte

(1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten.

(2) Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

§ 14-9. Midlertidig ansettelse

(1) Arbeidstaker skal ansettes fast. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås:

a) For arbeid i stedet for en annen eller andre(vikariat)

(5) Midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. For arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år kommer reglene om oppsigelse av arbeidsforhold til anvendelse.

5.2 Data

Kommunen ber på nyåret rektorene om å komme med en oversikt over hvilke lærere som har/fortsatt skal ha permisjon, og om de kjenner til noen som har rett på utvidet stilling. Deretter settes APU i møte i februar for å gå gjennom permisjonssøknadene. APU har møte i april for å skaffe seg oversikt over ledige stillinger kommende skoleår. Deretter lyses stillingene ut, og prosessen er i gang.

Tilsetninger skjer som regel før skoleåret slutter, men det kan hende at stillinger ikke er besatt før tidligst nytt skole-/barnehageår starter. Det viste seg at noen dokumenter av betydning for denne ansettelsesvurderingen befant seg i andre saksmapper slik at dokumenter måtte krysses mellom saker.

Intern rekruttering, bruk av deltidsstillinger og fortrinnsrett for deltidsansatte

Revisor har ved gjennomgangen av saksdokumentene, samt fått verifisert gjennom intervjuene, at kommunen har hatt interne deltidsøkere som søkte utvidelse av stilling og at fortrinnsretten dermed ble anvendt.

Midlertidige ansettelser

Flere av stillingene er utløst av innvilgede permisjoner. APU har i disse ansettelsene anvendt bestemmelsene i AML § 14-9 1 og tilsatt vikar for navngitt innvilget permisjon. Dette bekreftes av både dokumentgjennomgang og verifiserte intervju.

Omplassering og tilrettelegging for arbeidstakere

Personalsjef opplyste at bestemmelsene vedr. tilrettelegging ble anvendt i løpet av ansettelsesprosessen og at dette ble gjort i nært samråd med HTV.

5.3 Revisors vurdering

Deltidsstillinger

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen har et system for å fange opp deltidsansatte som ønsker utvidet stilling. Det kan se ut som denne vurderingen bør bli tatt noe tidligere, siden den er med på å lage en forsinkelse i ressursaken som kommunestyret fatter vedtak i april. Det anbefales å gjennomgå rutiner opp mot eksterne samarbeidspartnere. Revisjonen vil også anbefale å forbedre dokumentasjons- og arkivrutiner slik at relevante opplysninger sikres i beslektede saker (fange opp enkeltsaker etter at en har kommet langt ut i sommerferien). Revisor konstaterer at lovens bestemmelser er fulgt.

Midlertidige tilsetninger

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen har et system for å fange opp muligheten for at de ansetter vikarer over flere år. De har også tilbudt ansatte fast ansettelse som følge av at de har vært vikarer for lenge i forhold til lovverket. Revisor konstaterer at lovens bestemmelser er fulgt.

Tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen har etablert system for dette. Ved dokumentgjennomgangen konstaterer revisor at de gitte bestemmelser ble fulgt skoleåret 2009/10.

5.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen har etablert systemer og rutiner som følger eksterne og interne gitte rammer når de ansetter.

Kommunen har en utfordring ved at de kommer i "tidsnød" som følge av at ressursaken (hvor mange undervisningstimer, lærertimer etc. som skal tilbys) kommer til kommunestyret i april. Det kan (også) være vanskelig å endre på dette på grunn av at eksterne samarbeidspartnere kommer med sine avklaringer først utpå våren. Før kommunen kjenner til hva de får av spesialundervisning, er det vanskelig å estimere nøyaktig behov for lærerressurs.

Videre vil kommunen måtte arbeide frem til nytt skoleår starter og senere med å ansette lærere hvis noen av de ansatte takker nei til tilbudet. Gjennomgangen viser at kommunen har systemer for de forhold som er beskrevet vedrørende ansettelse av skole- og barnehagepersonell, men det ser ut til at de har behov for å få avklart de ytre forhold rundt ansettelsene noe tidligere.

Ifølge personalsjefen fikk alle søkere som var kvalifisert for læreryrket tilbud om stilling høsten 2009. Dette viser at kommunen er attraktiv som arbeidsgiver. Hvis ressurssituasjonen hadde vært avklart i kommunestyremøtet senest i mars, ville utlysning kunne skjedd en måned tidligere. Dette ville også gitt Lierne den fordel at de som fikk tilbud fra kommunen, ikke hadde hatt tilbud fra andre samtidig.

6 Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør vurdere å fremskynde ansettelsesprosessen i skole med en måned.
- Delegasjons- og personalreglement gjennomgås og ajourføres med vekt på forenkling og effektivisering på grunn av at det er mange liktlydende bestemmelser i disse.
- Avklaring av vikariater, deltidsutvidelser, fortrinnsrett og omplasseringsbehov bør vurderes gjort **før** ressursaken i kommunestyret.
- Forbedre dokumentasjons- og arkivrutiner slik at relevante opplysninger sikres i beslektede saker (fange opp enkeltsaker etter at en har kommet langt ut i sommerferien). Dette anbefales for å sikre et godt saksbehandlingsgrunnlag.

7 Høring

Rapporten er sendt på høring til rådmannen. Rådmannens høringssvar er vedlagt rapporten.

Litteraturliste

- KS Hovedavtalen 2006 – 2009
- KS Hovedtariffavtalen 2008 - 2010
- Lierne kommunes delegasjonsreglement hhv. før 01.07.09. og etter 01.07.09.
- Lierne kommunes personalpolitiske retningslinjer fra 2004
- Lierne kommunes retningslinjer/reglement for tilsettingsarbeidet fra 1996
- LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).



Lierne kommune
Administrativ avdeling



KomRev Trøndelag IKS
7870 GRONG

Vår ref:
08/1063-7-KAF

L.nr.
646/10

Arkiv:
216

Deres ref:
Sandlund

Dato:
10.02.2010

**SVAR - TIL UTTALELSE - HØRINGSUTKAST AV
FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 1738 -1/2009**

Det vises til brev av 28.01.10 fra KomRev.
Rådmannen har følgende tilbakemelding til rapporten:

1. Framskynding av tilsetninger i skole med 1 måned:

For i år har vi framskyndet søknader om reduserte stillinger i skole og barnehage med 1 måned og håper at det kan bedre noe på situasjonen.

Ev. ledige stillinger blir også lyst ut en måned tidligere med forbehold om endelig vedtak om ressurser for neste skoleår.

Vi vil likevel kunne oppleve at vi får søknader om permisjon for videreutdanning og permisjoner av andre årsaker, oppsigelse helt fram til skoleslutt eller også i juli etter opptak til høyere utdanning.

Ressurstildeling til fosterheimplasserte barn i Lierne fra andre kommuner har de senere år ikke vært klar før i august og det har derfor ikke vært mulig å få gjennomført tilsetting av lærere før dette er

klart. Dets er ikke ut til at vi kan kreve tidligere svar fra hjemkommunene om ressurstildeling for fosterheimsbarn, før de selv har fått fastsatt sine egne ressurser for påfølgende skoleår.

2. Det skal foretas en gjennomgang av delegasjons- og personalreglement i løpet av 2010 med sikte på forenkling og fjerning av likelydende bestemmelser.

3. En vil være langt mere nøye med arkivrutiner for å sikre opplysninger i beslektede saker for dermed å sikre grunnlaget for saksbehandling.

Med hilsen

Karl Audun Fagerli
Rådmann

Kopi: Kontor- og personalsjef, Oppvekst- og kultusjef

Postadresse:

7882 Nordli

E-post: postmottak@lierne.kommune.no

Hjemmeside: www.lierne.kommune.no

Sentralbord:

Telefaks:

Saksbehandler tlf:

74 34 34 00

74 34 34 10

74 34 34 04

Bankgiro:

Skattekonto:

Org. nr:

4448.10.01894

7855.05.17387

972 417 963