



Kommunen som arbeidsgiver

Flatanger kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1749-1/2009

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden mai 2009 til oktober 2009 gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunen som arbeidsgiver i Flatanger kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 15.05.2008 og i kommunestyret 17.09.2008

Våre kontaktpersoner i kommunen har vært Marte Elnan og Rune Strøm.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Namsos, 30.10.2009

Sissel Mikalsen
Oppdragsansvarlig revisor

Unni Romstad
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammen drag	5
1 Innledning/bakgrunn	6
2 Problemstillinger	6
2.1 Avgrensning	6
3 Gjennomføring og metode	7
3.1 Om dataenes gyldighet og relevans.....	7
4 Oppfylles krav i eksterne lover og interne reglementer ved ansettelser?.....	7
4.1 Revisjonskriterier	7
4.1.1 Arbeidsgiver skal ha dialaog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger	8
4.1.2 Deltidansatte skal ha fortrinnsrett ved ledige stillinger.....	8
4.1.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav.....	8
4.1.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste.....	8
4.1.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person.....	8
4.2 Data	9
4.2.1 Arbeidsgiver skal ha dialaog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger	9
4.2.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav.....	9
4.2.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste.....	10
4.2.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person.....	10
4.2.6 Tilsetning skal gjøres av kompetent organ.....	10
4.3 Vurdering	10
4.3.1 Arbeidsgiver skal ha dialog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger.....	10
4.3.2 Deltidansatte skal ha fortrinnsrett ved ledige stillinger.....	11
4.3.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav.....	11
4.3.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste.....	11
4.3.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person.....	11
4.3.6 Tilsetning skal gjøres av kompetent organ.....	12
4.4 Konklusjon	12
5 Etterlever kommunen vedtatte krav i egne reglementer og sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken?	13
5.1 Revisjonskriterier	13
5.1.1 Det skal ikke innvilges permisjon som vanskeliggjør tjenesteproduksjon og ikke ut over fastsatt kvote.....	13
5.1.2 Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager.....	13
5.1.3 Ved dødsfall: inntil 3 dager	13
5.1.4 Andre velferdspermisjoner	13
5.1.5 Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs.....	13
5.1.6 Permisjon til kompetansegivende videreutdanning.....	14
5.1.7 Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang ...	14
5.2 Data	14
5.2.1 Velferdspermisjoner	14
5.2.2 Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager.....	17
5.2.3 Ved dødsfall: inntil 3 dager	17
5.2.4 Andre velferdspermisjoner	18
5.2.5 Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs.....	20

5.2.6	Permisjon til kompetansegivende videreutdanning.....	20
5.2.7	Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang ...	20
5.3	Vurdering	21
5.3.1	Velferdspermisjoner	21
5.3.2	Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager.....	22
5.3.3	Ved dødsfall: inntil 3 dager	22
5.3.4	Andre velferdspermisjoner	22
5.3.5	Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs.....	23
5.3.6	Permisjon til kompetansegivende videreutdanning.....	23
5.3.7	Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang ...	23
5.4	Konklusjon	24
6	Avslutning	24
6.1	Anbefalinger.....	25
7	Høring.....	25
	Litteraturliste	26
	Vedlegg 1 Høringssvar av 22.10.2009	27

0 Sammendrag

Flatanger kommune ser på de ansatte som sin viktigste ressurs. Utøvelse av personalpolitikk er et viktig verktøy for å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere. Personalpolitikken skal også bidra til korrekt og ensartet behandling av de ansatte.

For å vurdere kommunens håndtering av personalpolitikken har revisjonen i dette prosjektet valgt to problemstillinger:

- **Oppfylles krav i eksterne lover og interne reglementer ved ansettelser?**
- **Etterlever kommunen vedtatte krav i egne reglementer og sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken?**

I forbindelse med undersøkelsen har vi benyttet både dokumentanalyse og intervjuer. Alle intervjuer er verifiserte. Perioden som er undersøkt er fra 2006-2009.

Våre funn viser at det framkommer til dels store variasjoner mellom enhetene i kommunen når det gjelder måloppnåelse i forhold til krav i eksterne lover og interne rutiner ved ansettelse. Enkelte enheter har god måloppnåelse mens andre har liten grad av måloppnåelse. Måloppnåelsen varierer også i forhold til enkeltbestemmelser. Vi finner at mens enkelte bestemmelser er godt ivaretatt er andre bestemmelser ikke tilfredsstillende håndtert. Vi finner eksempel på at egne utarbeidede rutiner ikke er implementert i organisasjonen.

Revisor konkluderer med at kommunens personalreglement tolkes ulikt og etterleves i varierende grad i organisasjonen. Også her finner vi tydelige variasjoner mellom enhetene, men også variasjoner innenfor samme enhet. Samtidig viser analyse av innsamlet data at en svært stor andel av permisjonssøknadene har feil i saksbehandlingen. Dette fordi personalreglementet slår fast at myndighet til å innvilge velferdspermisjoner følger tilsettingsmyndigheten, noe som står i strid med delegasjonsreglementets bestemmelser om at slik myndighet er delegert til etatsleder.

Revisor konkluderer også med at Flatanger kommune framstår som en smidig og fleksibel arbeidsgiver. Det er både korrekt og ønskelig at kommunen oppfattes på denne måten, noe som fordrer at skjønnsutøvelsen er innenfor de rammer som personalreglementet setter.

1 Innledning/bakgrunn

Den viktigste ressursen i Flatanger kommune er de ansatte. Kommunen arbeider med et målstyrt omstillingsarbeid der ett av hovedmålene er å få i gang prosesser med myndiggjorte og ansvarliggjorte medarbeidere. Et viktig verktøy i en slik prosess er organisasjonens personalpolitikk. En effektiv og ensartet personalpolitikk vil også ha betydning for hvorvidt kommunen får beholde kompetanse og fornøyde ansatte.

Med dette som bakteppe er det interessant å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt som belyser Flatanger kommunes håndtering av personalpolitikken formelle rammer.

Rapporten har to problemstillinger. Vi har valgt å behandle disse hver for seg. Problemstillingen presenteres i kapittel to sammen med naturlige avgrensninger for prosjektet, og i kapittel tre blir gjennomføring og datainnsamlingsmetodene beskrevet. Rapportens kapittel fire omhandler revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner for problemstillingens første del. Rapportens kapittel fem omhandler revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner for problemstillingens andre del. I kapittel seks presenteres en sammenfatning av prosjektets hovedfunn samt revisjonens anbefalinger.

Prosjektet er bestilt av Flatanger kommunes kontrollutvalg gjennom Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011 (sak 15/08). Flatanger kommunestyre vedtok planen 17.09.2008 (sak 62/08).

2 Problemstillinger

Med bakgrunn i det som er beskrevet overfor, tar denne rapporten utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- **Oppfylles krav i eksterne lover og interne reglementer ved ansettelse?**
- **Etterlever kommunen vedtatte krav i egne reglementer og sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken?**

2.1 Avgrensning

Begrepet *personalpolitikk* kan defineres svært vidt.

For problemstillingens første del definerer vi personalpolitikk til å gjelde *rutiner* i forbindelse med ansettelser. Valg av kandidater og lønnsfastsettelse er dermed eksempler på områder som ikke vil bli omfattet av denne rapporten.

For problemstillingens andre del har vi, i samråd med kommunens administrasjon, valgt å se på hvordan kommunen behandler permisjoner gitt i medhold av eget personalreglement. Vi har samtidig valgt å se bort fra permisjoner gitt i medhold av Hovedtariffavtalen, slik at undersøkelsen kun omfatter håndtering av ikke lovbestemte velferdspermisjoner.

Undersøkelsen vil ikke gå inn i enkeltsaker.

3 Gjennomføring og metode

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet en kombinasjon av intervjuer og dokumentanalyse.

Vi har intervjuet:

- Rådmann og enhetsledere
- Personalkonsulent
- Tillitsvalgte

Intervjuene er verifisert.

3.1 Om dataenes gyldighet og relevans

Dokumentanalysen omfatter søknader om velferdspermisjon hentet fra kommunens personalarkiv. Undersøkelsen omfatter alle ansatte og alle enheter. Intervju er gjennomført etter utarbeidet intervjuguide. Ansatte med personalansvar er intervjuet. Kommunens oppvekstsjef er nytilsatt, og er ikke intervjuet. Tidligere oppvekstsjef er intervjuet istedenfor.

4 Oppfylles krav i eksterne lover og interne reglementer ved ansettelser?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Revisjonskriterier er utledet fra Arbeidsmiljøloven (AML), Hovedavtalen (HA) og Hovedtariffavtalen (HTA). I tillegg kommer kommunenes eget personalreglement I(PI) gyldig fra 21.09.04 til 26.11.07 og fra 15.04.08 og til dags dato , og personalreglement II(PII) gjeldende i perioden fra 27.11.07 til 15.04.08.

4.1.1 Arbeidsgiver skal ha dialaog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger

AML § 14-1 sier at arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten. HTA § 3-1 d) sier at arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om ledige og nyopprettede stillinger, prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse og intervju av aktuelle kandidater

4.1.2 Deltidsansatte skal ha fortrinnsrett ved ledige stillinger

Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen, og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

4.1.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav

Arbeidsavtalen skal være skriftlig og skal tilfredsstill minimumskravet, jfr. AML. § 14-6. I hovedtrekk skal avtalen inneholde opplysninger om partenes identitet, arbeidsplassen/evt. avvik fra dette, beskrivelse av arbeidet/tittel/stilling eller arbeidskategori, tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse, forventet varighet dersom arbeidsforholdet er midlertidig, eventuelle prøvetidsbestemmelser og oppsigelsesfrister. I tillegg skal avtalen vise evt. lønn, arbeidstid og pauser. Dette kan imidlertid erstattes med henvisning til aktuelt lovverk eller tariffavtaler.

Kravet om skriftlig arbeidsavtale fremgår også av HTA kap. 1 § 2.1. Begge utgavene av personalreglementene, §2.4, sier at det skal inngås skriftlige arbeidsavtaler.

4.1.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste

HTA § 3-1 e sier at arbeidsgiver som fast ordning skal sende utvidet søkerliste til tillitsvalgte. Dette forutsetter at utvidet søkerliste blir utarbeidet skriftlig.

4.1.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person

Personalreglementene bestemmer at intervjuene skal gjennomføres av tillitsvalgt, nærmeste overordnede og rådmannen/evt. den han bemyndiger. P-I pkt. 2.2 sier at intervju kan gjennomføres ved behov, mens P-II sier at intervju skal gjennomføres ved alle faste tilsetninger.

4.1.6 Tilsetting skal gjøres av kompetent organ

P-I angir at administrasjonsutvalget ansetter etatsjefer og at et administrativt ansettelsesutvalg ansetter i øvrige stillinger utover 12 måneder. P-II angir at alle ansattelser (med unntak av rådmann) er delegert til administrasjonen v/rådmannen. Ansettelses under 12 måneder er i begge reglement lagt til rådmannen og videredelegert til enhets-/etatsleder.

4.2 Data

4.2.1 Arbeidsgiver skal ha dialog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger

En av respondentene beskriver prosessen ved ledige stillinger på følgende måte: Enhetsleder mottar beskjed om at det har oppstått ledighet i stilling. Enhetsleder utarbeider kravspesifikasjon og kvalifikasjonskrav på bakgrunn av den ledige stillingen. Tillitsvalgt trekkes inn i prosessen, og deretter oversendes saken til rådmannen, som vurderer om det skal foretas eksternt eller intern utlysning. Av de øvrige intervjuene framkommer det imidlertid at tidspunktet for når HTV tas inn i prosessen varierer fra etat til etat. I enkelte enheter tas HTV med i drøftinger allerede ved stillingsvurdering, mens det ved andre enheter er praksis at HTV først tas med når en eventuell utlysning foretas. Det framkommer også at ikke alle enheter utarbeider kravspesifikasjon og kvalitetskrav for ledige stillinger.

Ved ledighet i sentrale stillinger tas i følge rådmannen HTV alltid med på råd. Flere respondenter påpeker at rådgiver personal ikke er sentral i dette arbeidet.

4.2.2 Deltidsansatte skal ha fortrinnsrett ved ledige stillinger

Alle de intervjuede gir klart uttrykk for at de kjenner til reglene i AML og HTA om deltidsansattes fortrinnsrett til utvidelse av sin stilling, så sant de er kvalifisert for det. To av de intervjuede sier at kommunen har eget reglement for hvordan slike saker skal håndteres. I følge reglementet skal arbeidstaker selv si ifra om vedkommende ønsker utvidet stilling, og det skal kontrolleres at deltidsansatte hensyntas før det foretas eksternt utlysning. Imidlertid påpeker en av respondentene at man ikke kan si med sikkerhet at reglementet etterleves, og at man kjenner til eksempel på hvor det ikke er blitt fulgt. En enhet har løst utfordringene med fortrinnsrett for deltidsansatte ved at ansatte kan inne 01.02 hvert år komme med ønske om endret tjenestested og stillingsprosent. En enhet har løst samme problemstilling ved å ha en til enhver tid oppdatert oversikt over de som ønsker utvidelse, og tar det med i grunnet når det gjøres ledig stillingsvurdering. En respondent sier at kommunen er god på å løse utfordringer som omhandler deltidsstillinger og at det jobbes godt med dette i organisasjonen.

4.2.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav

En av de intervjuede fortalte at det er utarbeidet mal for arbeidsavtaler, men at denne ikke er tilgjengelig for alle. Årsaken til dette er utfordringer med saksbehandlingssystemet. En følge av dette er at ikke alle har skriftlige arbeidsavtaler. Det kom også frem under intervjuene et inntrykk av at det brukes ulike maler for arbeidsavtaler. Det er også usikkerhet om hvorvidt alle maler, og dermed også inngåtte arbeidsavtaler, oppfylte kravene arbeidsmiljøloven stiller (AML's § 14-6). Det er enighet blant respondentene om at arbeidsavtaler utstedes i 2 eksemplarer. Dette gjøres av enhetsleder i enheten hvor ansettelsen finner sted. Et eksemplar returneres av den som ansettes i enheten i underskrevet stand.

Ved gjennomgang av 12 arbeidsavtaler for 2007 og 2008 ble det funnet enkelte mindre avvik i forhold til bestemmelsene i AML§ 14-6. Dette gjaldt presisering av hvem den ansatte skulle vikariere for og arbeidets art vedrørende prosjektstilling. Flere respondenter oppgir at de ikke har kjennskap til hva kommunens arbeidsavtaler inneholder. Andre påpeker at man enten er kjent med eller tror at arbeidsavtalene er mangelfulle.

4.2.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste

Intervjuene bekrefter at det utarbeides utvidet søkerliste som grunnlag for saksforberedelsen. I hovedsak benyttes elektronisk søknadskjema og utvidet søkerliste blir da automatisk generert fra saksbehandlingssystemet Ephorte. Servicekontoret har ansvar for å produsere utvidet søkerliste, også i de tilfeller hvor det ikke var benyttet elektroniske søknader.

4.2.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person

Respondentene var samstemte på at etatsjef og tillitsvalgt alltid deltar i intervjusituasjonen. Imidlertid er det ikke alle enheter som gjennomfører intervjuer i forbindelse med ansettelser. Årsakene til dette er i hovedsak at man ikke anser det nødvendig, eller at man benytter andre kriterier, eksempelvis ansiennitet. Det blir av flere respondenter påpekt at rådgiver personal ikke deltar i alle intervjuer (gjelder ikke ansettelse av oppvekstsjef i 2009).

4.2.6 Tilsetting skal gjøres av kompetent organ

Alle de intervjuede kjente til hvilken ansettelsesmyndighet som gjaldt for hvilke type stillinger, jfr. begge personalreglement`s pkt. 2.3. I henhold til reglement I skal rådmann tilsettes av kommunestyret, etatsjefer tilsettes av administrasjonsutvalget og ansettelsesutvalget tilsetter øvrige stillinger hvor tilsettingsforholdet varer ut over 12 måneder. Reglement II slår fast at alle ansettelser, men unntak av rådmann som tilsettes av kommunestyret, er delegert til administrasjonen v/rådmannen. For begge reglementer gjelder at rådmannen ansetter midlertidig inntil 12 måneder. Av de 12 undersøkte arbeidsavtalene for årene 2007 og 2008 (som gjelder midlertidige stillinger) var vedtaket fattet av etatsjef/enhetsleder. Ansettelse av oppvekstsjef i 2009 er gjort av administrasjonsutvalget 17.06.2009 sak 06/09.


Flatanger kommune har utarbeidet eget tilretteleggingsprogram for nytilsatte. Dette programmet var svært lite kjent blant dem som ble intervjuet, og det ble i liten grad benyttet. Tilretteleggingsprogrammet er ikke formelt vedtatt.

4.3 Vurdering

4.3.1 Arbeidsgiver skal ha dialog med tillitsvalgte vedrørende ledige stillinger

Det er revisors vurdering at våre funn dokumenterer ulik praksis innad i kommunen på utøvelsen av dialogen med tillitsvalgte ved ledighet i stilling. Det kan stilles spørsmål ved om HTA § 3-1 således er oppfylt. Dette er heller ikke i samsvar med gjeldende personalreglements pkt. 2.1, hvor det fremgår at rådmannen skal drøfte ledige stillinger med tillitsvalgte før omplassering, og intern eller ekstern utlysning avgjøres. Korrekt prosess kan illustreres på følgende måte:

Ledighet ----- Informasjon ----- Drøfting ----- Beslutning/Utlysning



Figur 1 Tillitsvalgtes medvirkning i en stillingsledighetsprosess

Vi finner også at det er ulik praksis når det gjelder utarbeidelse av kravspesifikasjon og kvalifikasjonskrav til ledige stillinger. Dette vil etter revisors oppfatning ikke sikre lik behandling av ansettelse i kommunen. Det vil også kunne medføre at deltidsansattes fortrinnsrett (se avsnitt 4.3.2) ikke oppfylles, samtidig som det i ytterste konsekvens åpner for at kommunen får medarbeidere med ”feil” kompetanse og kvalifikasjoner.

For å sikre etterlevelse av eksternt og internt regelverk er revisor av den oppfatning at det er viktig med ens praksis og forståelse av når og hvordan dialogen med tillitsvalgte skal utøves.

4.3.2 Deltidsansatte skal ha fortrinnsrett ved ledige stillinger

Innsamlet og presentert datamateriale viser klart at det er variasjoner mellom etatene når det gjelder håndteringen av slike saker. Mens enkelte enheter har klare og konsise retningslinjer som etterleves, har andre enheter ingen rutiner for å sikre deltidsansattes fortrinnsrett. Dette til tross for at det er vedtatt fellesreglement for hvordan slike saker skal håndteres i ansettelsesprosessen. Imidlertid har revisor merket seg at det er enheter hvor det er etablert rutiner som ivaretar hensynet til deltidsansatte og utvidelse av stilling ved internansettelse. Den varierende praksisen fører til at korrekt behandling av bestemmelser i AML avhenger av hvilken enhet som foretar ansettelse. Dette sikrer etter revisor oppfatning ikke lik behandling av kommunens medarbeidere.

4.3.3 Arbeidsavtaler skal utarbeides og inneholde AML sitt minimumskrav

Det faktum at ikke alle ansatte har skriftlige arbeidsavtaler er i strid med både AML, HTA og kommunens eget personalreglement. Samtidig er det slik at det finnes ulike varianter av arbeidsavtaler, og at innholdet i disse ikke alltid er i tråd med krav som stilles i gjeldende lov og regelverk. Varierende praksis med arbeidsavtaler er etter revisors vurdering uheldig, og medfører problemer ut over det temaet som tas opp i denne rapporten. Manglende rutiner på dette området gir ulik praksis og tilfældigheter i forhold til lovens krav.

4.3.4 Det skal utarbeides utvidet søkerliste

Alle respondente bekrefter at det utarbeides søkerlister. Kommunen har elektronisk verktøy som håndterer registrering av søknader og kreering av utvidet søkerliste. Våre funn viser dermed at denne rutinen er på plass.

4.3.5 Intervjuer skal gjennomføres av etatsjef, tillitsvalgt og eventuelt tredje person

Ikke alle etater gjennomfører intervju. Dersom dette vurderes i forhold til personalreglement I, er ikke dette brudd på egne retningslinjer. Dette fordi det her heter at intervju skal gjennomføres etter behov. Dersom vurderingene gjøres i forhold til personalreglement II er det brudd på egne retningslinjer dersom det foretas ansettelse i fast stilling. Etter revisors vurdering vil det alltid være en styrke for ansettelsesprosessen at intervju blir gjennomført.

Det er vår vurdering at i de ansettelsessaker der intervju gjennomføres, blir dette gjennomført korrekt i forhold til personalreglement. Dette fordi både utvalg til, og gjennomføring av ansettelsessamtale gjøres av etatsjef, nærmeste overordnede og hovedtillitsvalgt.

Det er etter revisors oppfatning naturlig å reise spørsmål ved om også rådgiver personal bør være tilstede ved gjennomføring av intervju.

4.3.6 Tilsetting skal gjøres av kompetent organ

De arbeidsavtalene som er en del av datagrunnlaget i dette prosjektet gjelder ansettelser mindre enn 12 måneder i form av vikariater eller prosjektstillinger. Disse ansettelsene er foretatt i henhold til gitte delegasjoner. Dette betyr at tilsetting er foretatt av kompetent organ. Flatanger kommune tilsatte i 2009 ny oppvekstsjef, og her ble tilsettingen foretatt av ansettelsesutvalget. Også dette er i henhold til gjeldende reglement (som her betyr reglement I).

4.4 Konklusjon

Oppfylles krav i eksterne lover og interne reglementer ved ansettelser?

Våre funn og vurderinger viser at det er varierende grad av dialog mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i forbindelse med tilsettinger. Variasjonen er tydelig mellom de ulike enhetene, men datamaterialet gir ikke grunnlag for å si at det er variasjoner mellom de ulike ansettelsene som er foretatt. Variasjonen er tydeligst når det gjelder tidspunktet for dialog. Det er også ulik praksis når det gjelder rutiner for utarbeidelse av kravspesifikasjon og kvalitetskrav.

Kommunen har vedtatte rutiner for hvordan deltidsansattes fortrinnsrett ved stillingsledighet skal vurderes. Imidlertid finner vi at det er ulik, og til dels også manglende, praktisering av disse rutinene. Igjen finner vi at variasjonen er mellom enhetene, men at datamaterialet ikke gir grunnlag for å si at det er variasjoner i ulike ansettelsessaker innenfor en enkelt enhet.

Flatanger kommune har et forbedringspotensiale når det gjelder bruk av arbeidsavtaler. Det vil etter revisors vurdering også være viktig at kommunen tar i bruk standard arbeidsavtale som tar opp i seg kravene fra gjeldende lover på området.

Når det gjelder rutiner for utarbeidelse av utvidet søkerliste, gjennomføring av intervju og formelt vedtak av tilsettingen er dette korrekt behandlet i de saker som revisjonen har sett på. Revisor vil likevel peke på at det er en fordel at det gjennomføres intervju i alle ansettelsessaker. Dette for å sikre at den best kvalifiserte og egnede søkeren tilbys stillingen. Det er revisors vurdering at det framkommer til dels store variasjoner mellom enhetene i kommunen når det gjelder anvendelse av personalreglementet i tilsettingssaker. I tillegg finner vi at kommunens eget tilretteleggingsprogram for nyansatte benyttes i svært liten grad. Dette bidrar til at nytilsatte får ulik behandling i organisasjonen, noe som kan gi uheldige konsekvenser både for engasjement og trivsel.

5 Etterlever kommunen vedtatte krav i egne reglementer og sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Revisjonskriterier er utledet fra kommunens personalreglement I gyldig fra 21.09.04 til 26.11.07 og fra 15.04.08 og til dags dato , og personalreglement II gjeldende i perioden fra 27.11.07 til 15.04.08. Reglementene har ikke hatt store variasjoner når det gjelder permisjonskriterier. Der det faktisk har forekommet ulikheter er dette hensyntatt. Det er vedtatt at Flatanger kommune skal fastsette nytt personalreglement innen 31.12.08. Dette er pr dato ikke gjort.

5.1.1 Det skal ikke innvilges permisjon som vanskeliggjør tjenesteproduksjon og ikke ut over fastsatt kvote

Personalreglementet slår fast at det ikke skal innvilges permisjon som vanskeliggjør tjenesteutførelsen.

Innenfor de områder som er nevnt i personalreglement I kap 5.2 og personalreglement II kap 6.2 kan det til sammen innvilges inntil 10 dagers velferdspermisjon med lønn for tilsatte i hel stilling. For tilsatte i redusert stilling gis permisjon i forhold til stillingsandel. Ut over 10 dager kan det innvilges permisjon uten lønn.

5.1.2 Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager

Gjelder alvorlig sykdom hos ektefelle/samboer, foreldre, besteforeldre og barn eller andre som står arbeidstakeren nær.

5.1.3 Ved dødsfall: inntil 3 dager

Gjelder dødsfall i nærmeste familie eller andre som har stått arbeidstakeren nær. Det kan gis tillegg for nødvendige reisedager

5.1.4 Andre velferdspermisjoner

Time hos lege, tannlege og fysioterapeut i kommunen skal som hovedregel skje slik at det ikke er til ulempe for arbeidsgiver. I personalreglement I heter det at ved henvisning/innkalling til spesialist innvilges som hovedregel fri med lønn inntil 2 timer før oppsatt time. I personalreglement II heter det at permisjon med lønn gis for behandlingstiden og nødvendig reisetid.

5.1.5 Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs

Kurs defineres som kortvarig opplæring som arbeidsgiver vurderer som viktig for den ansattes daglige arbeid eller for nye oppgaver som vedkommende vil bli tillagt.

5.1.6 Permisjon til kompetansegivende videreutdanning

Permisjon med lønn kan bare innvilges i tilfeller hvor arbeidsgiver har behov for kompetansen. Permisjon er betinget av avtale om bindingstid

5.1.7 Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang

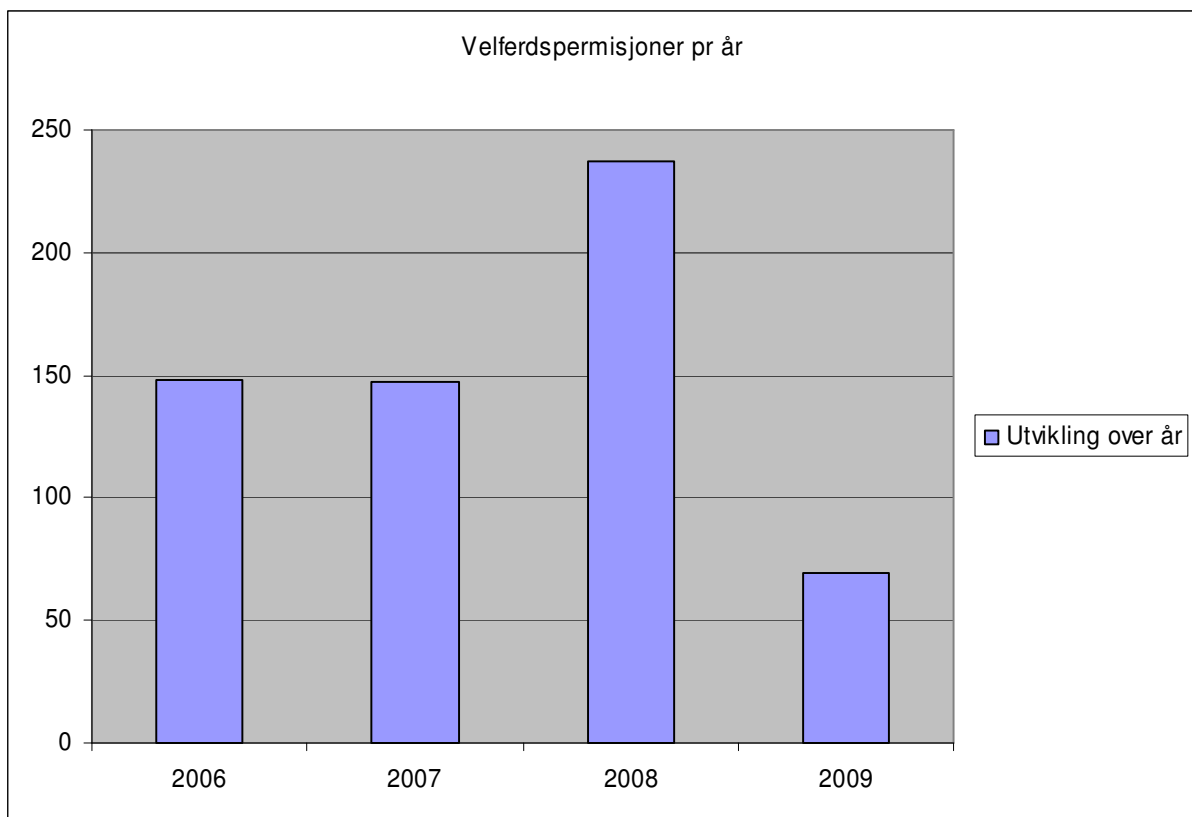
Myndighet til å innvilge permisjoner følger tilsettingsmyndigheten. For permisjonsreglement I heter det at kommunestyret tilsetter rådmann, administrasjonsutvalget tilsetter etatsjefer og ansettelsesutvalget tilsetter øvrige stillinger ut over 12 måneder. For permisjonsreglement II heter det at kommunestyret tilsetter rådmann og for alle andre kommunale stillinger er tilsettingsmyndigheten lagt til administrasjonen v/rådmannen

Reglementets kapittel seks slår fast at det ikke er klageadgang på enkeltvedtak fattet med hjemmel i personalreglementet.

5.2 Data

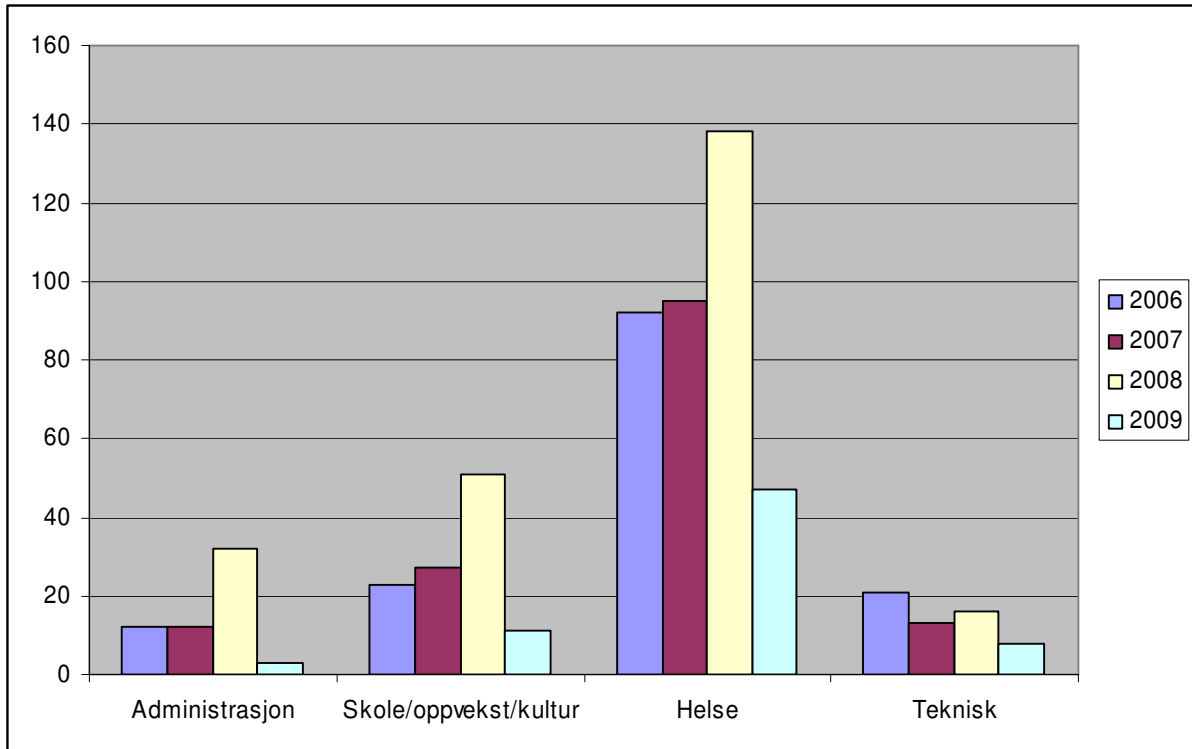
Statistikken som presenteres i figur 2 til 8 er utarbeidet på grunnlag av datamaterial fra kommunens personalarkiv.

5.2.1 Velferdspemisjoner



Figur 2 Utvikling over år

Figur 2 viser utviklingen i antall velferdspermisjoner for hele kommunen fordelt over år. Fra å ligge på omtrent samme nivå i 2006 og 2007 er det en markant økning i 2008. Dersom trenden i 2009 (fram til mai 2009) fortsetter, ser det ut som omfanget blir som i 2008; muligens med en svak nedgang.



Figur 3 Utvikling over år pr enhet

Figur 3 viser at det stort sett er en samvariasjon i utvikling over år mellom kommunen som helhet og utviklingen på de ulike enhetene. Omfanget gjenspeiler antall ansatte i enhetene.

Våre data viser at så godt som alle permisjonssøknader blir innvilget som omsøkt. Dette blir bekreftet gjennom intervjuer. Respondentene sier at det legges opp til utstrakt bruk av skjønn ved behandling av permisjonssøknader, og at man strekker seg langt for å finne gode og individuelt tilpassede løsninger.

I gjennomsnitt søkes det om permisjon 2-4 dager før fraværsdag. Det finnes også mange eksempler på at det søkes permisjon enten dagen før eller samme dag som permisjonen tas ut, eller at det er søkt om permisjon *etter* at permisjon er tatt ut. I intervju påpeker respondentene at det alltid er muntlig kontakt mellom enhetsleder og ansatt i forbindelse med velferdspermisjon

Våre funn viser at søknadene i mange tilfeller er mangelfullt utfylt. Hyppigst forekommer mangler som ikke angitt dato for fravær, ikke angitt dato for søknad, ikke oppgitt grunn til fravær. Det er også eksempler på at vedtatt skjema for permisjonssøknad ikke benyttes, men at eksempelvis kopi av innkalling til lege benyttes som søknadsskjema.

Datamaterialet viser også at det ofte går svært lang tid fra det søkes om permisjon og til denne er formelt innvilget. Når det gjelder myndighet til å innvilge permisjon – se avsnitt 5.2.9. Det lengste tidsintervallet er på 88 dager fra søknad om permisjon er datert fra søker og til den er innvilget. I gjennomsnitt går det 6-7 dager fra søknad sendes og til godkjenning foreligger.

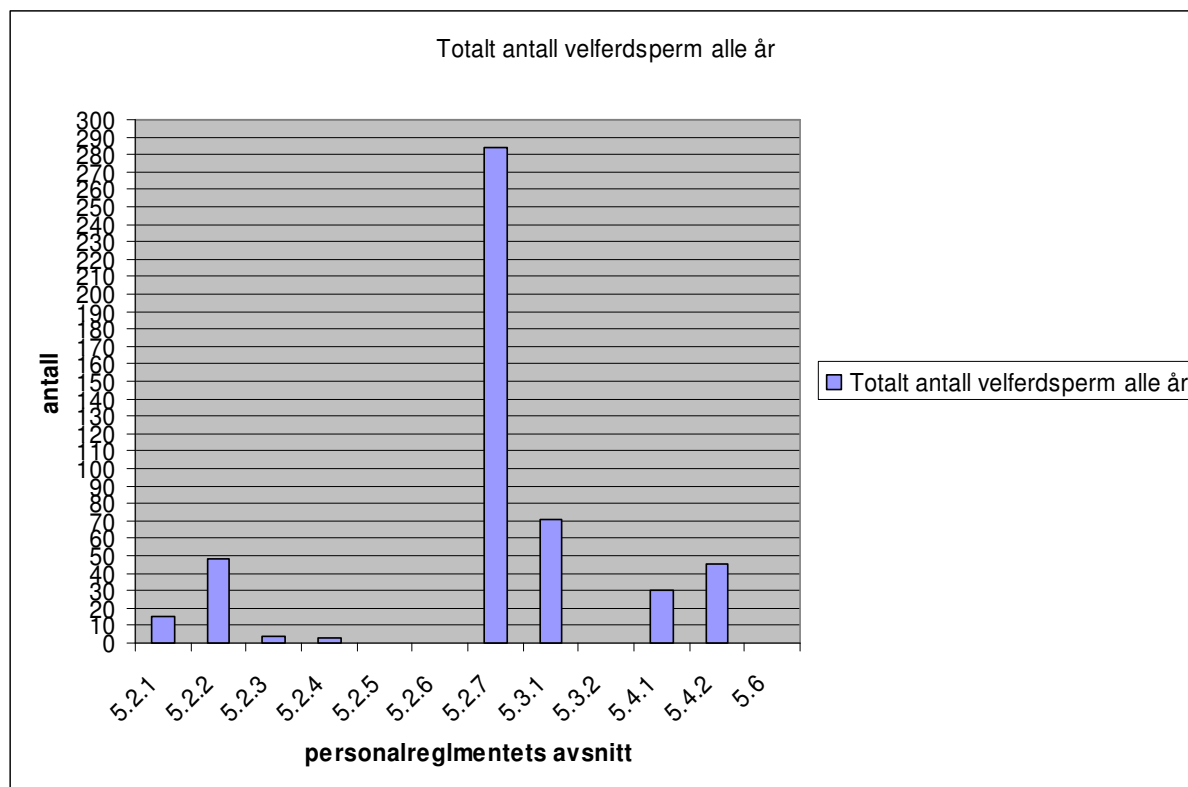
I intervjuene kommer det fram at registreringen av velferdspermisjoner praktiseres ulikt. Enhetene har sine egne interne systemer, enten i form av lister og flexitidsskjema eller ved bruk av turnussystem. Likevel er det slik at rådgiver personal registrerer gitte velferdspermisjoner i det elektroniske personalsystemet (Unique Ansatt). Denne registreringen skjer i ettertid. Velferdspermisjoner innenfor enhet helse registreres ikke i Unique Ansatt. Uten at det er utarbeidet formelle rutiner for dette, gir rådgiver personal tilbakemelding til enhetsleder når ansatte nærmer seg grensen for antall dager det er mulig å søke om velferdspermisjon for (gjelder ikke enhet helse). Mens enkelte enheter har rutiner for å sjekke velferdspermisjonskvoter mot flexitidslister, er det enkelte enheter som ikke foretar slike kontroller ved innvilgelse av permisjoner.

Våre respondenter sier at det i enkelte tilfeller gis muntlig tilsagn om velferspermisjon. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med alvorlig sykdom i nærmeste familie. Det er derimot ulik oppfatning av om hvorvidt disse permisjonene blir formelt registrert i ettertid.

I en enhet er det allment akseptert at man eksempelvis kan ta ut permisjoner av kortere varighet (1-3 timer) uten at det formelt søkes velferdspermisjon. Disse timene blir da tatt igjen uten at det gir utslag på flexitidsskjemaet.

Hos en enhetsleder får vi opplyst at ansatte benytter flexitid til tannlegebesøk, til tross for at det er anledning til å søke velferdspermisjon for time hos tannlege.

Vårt datamateriale viser at det kun unntaksvis gis avslag på søknader om velferdspermisjoner.

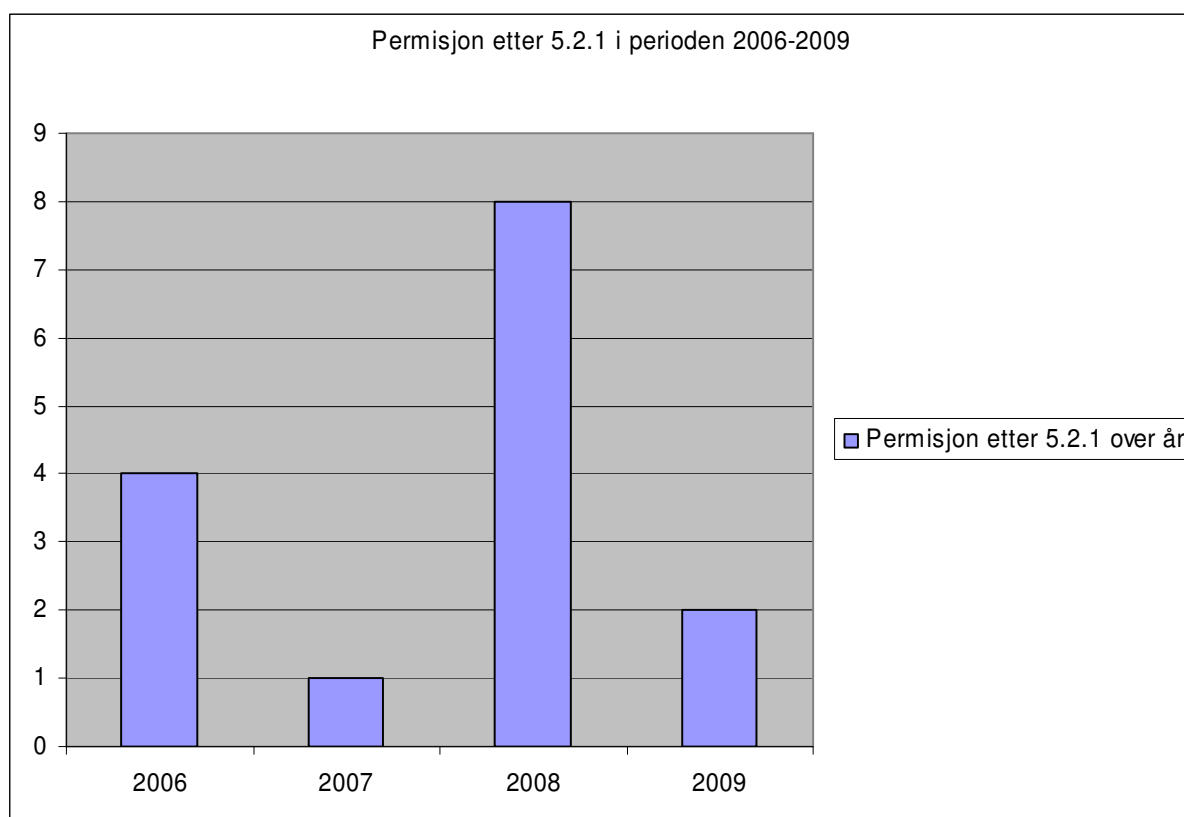


Figur 4 Totalt antall velferdspermisjoner i undersøkelsesperioden

Figur 4 illustrerer at hovedtyngden av velferdspermisjoner gis i henhold til permisjonsreglementets avsnitt 5.2.7 andre velferdspermisjoner. Deretter følger permisjoner gitt ved dødsfall og permisjon gitt på bakgrunn av alvorlig sykdom. Fordelingen viser også at det er mange av personalreglementets bestemmelser som ikke benyttes/er aktuelle i Flatanger kommune.

5.2.2 Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager

Figur 5 viser hvor mange velferdspermisjoner som er gitt i henhold til personalreglementets avsnitt 5.2.1 pr år for hele kommunen. Datamaterialet viser at lengde på gitt permisjon varierer fra 1 til 3 dager, med overvekt på en fraværsværighet på 1 dag. Datamaterialet viser også at det i hovedsak søkes om permisjon for sykdom som gjelder foreldre og ektefelle og i svært liten grad for alvorlig sykdom hos barn. I intervju framkommer det at begrepet ”alvorlig sykdom” tolkes romslig, og at det ikke finnes en felles definisjon av begrepet i organisasjonen. Det er en klar tendens i datagrunnlaget til at det er stor grad av skjønnsutøvelse og individuell tilrettelegging.



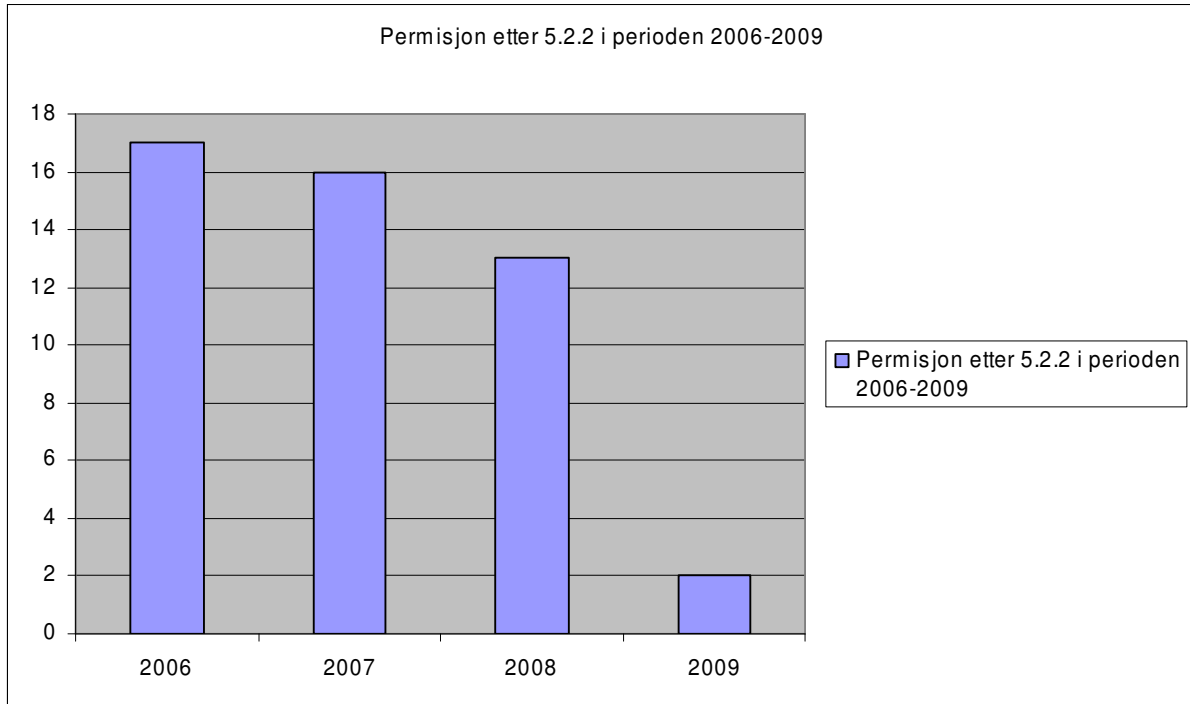
Figur 5 Velferdspermisjoner ved alvorlig sykdom

5.2.3 Ved dødsfall: inntil 3 dager

Figur 6 viser antall permisjoner gitt i henhold til personalreglementets paragraf 5.2.2 (dødsfall) for hele kommunen sett under ett. Antall permisjoner gitt med hjemmel i paragraf 5.2.2 er betydelig større enn antall permisjoner gitt med hjemmel i paragraf 5.2.1, både når

man ser på statistikk pr år og i perioden som helhet. Innsamlet data viser at lengden på gitt permisjon i hovedsak er 1 dag. Det er kun unntaksvis gitt tillegg for reisedager.

Det er eksempler på at velferdspermisjon ved dødsfall er gitt uten at arbeidstakers relasjon til avdøde er oppgitt. I intervjuer framkommer det at også begrepet ”nærmeste familie” tolkes romslig og at det benyttes stor grad av skjønn (se avsnitt 5.2.2).



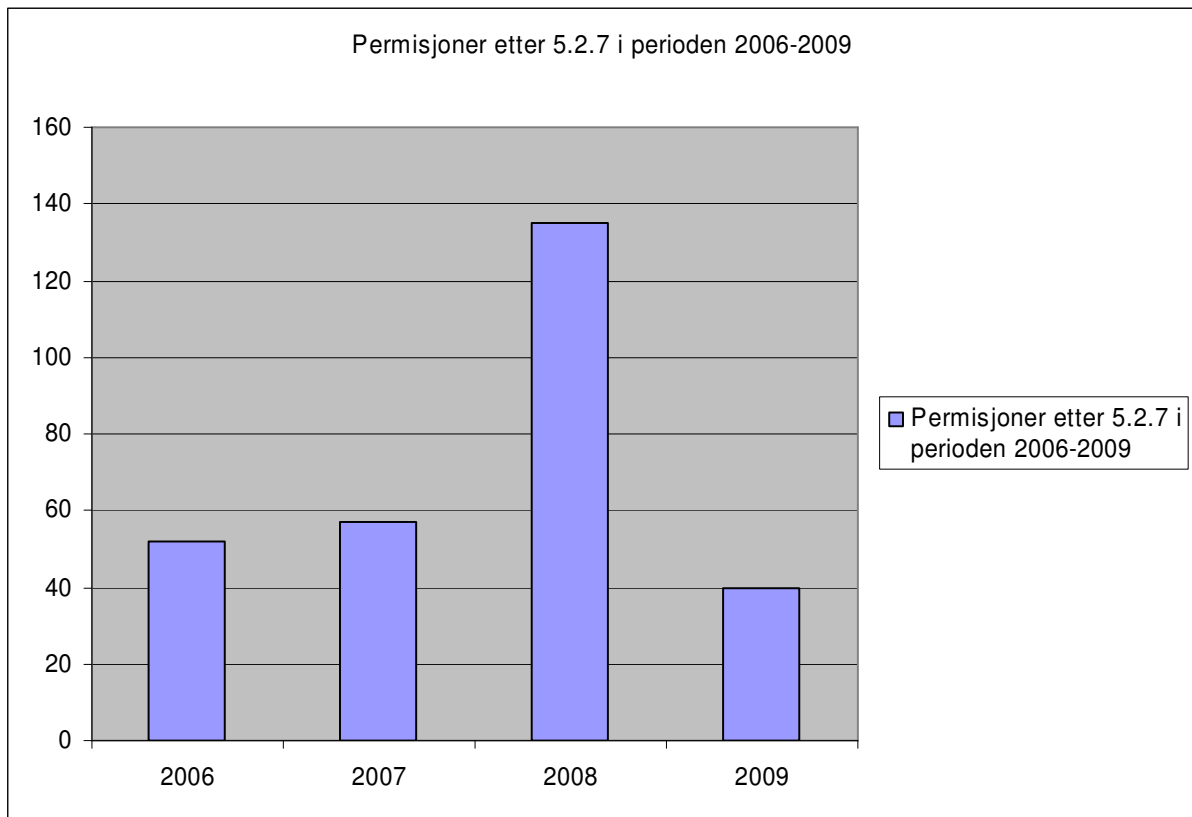
Figur 6 Velferdspermisjoner ved dødsfall

5.2.4 Andre velferdspermisjoner

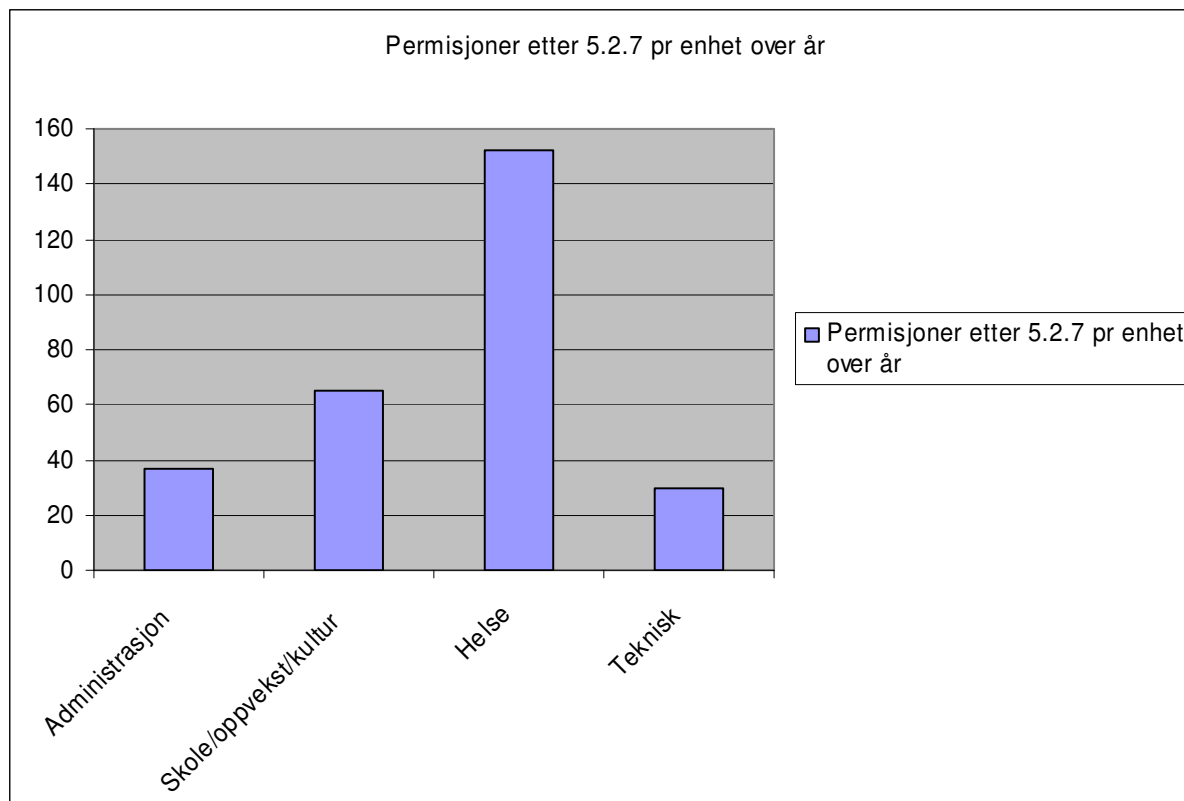
Figur 7 viser at dette er den årsak som hyppigst oppgis ved søknad om velferdspermisjon. Sammenligner vi dette med utviklingen i antall permisjoner gitt over år uavhengig av årsak, finner vi en tydelig samvariasjon. Når antall gitte permisjoner totalt øker i 2008, øker også antall permisjoner gitt med hjemmel i permisjonsreglementets avsnitt 5.2.7 (se figur 8). I periodene der personalreglement I er gjeldende, viser funn eksempler på at permisjoner gitt til samme fraværsårsak gis på ulike vilkår. Noen innvilges en dags permisjon for besøk hos lege/tannlege/spesialist, mens andre innvilges permisjon for beregnet konsultasjonstid inklusive to timer før oppsatt time. Det samme finner vi i perioden der personalreglement II er gjeldende; her gis det enten permisjon en hel dag eller permisjon for behandling og nødvendig reisetid. For begge perioder gjelder det at dersom fraværet skal ha varighet ut over gitt permisjonstid, må avspasering benyttes. Datamaterialet viser at denne variasjonen finnes innenfor samme enhet og mellom enhetene.

Vi ser at det er innenfor enhet helse at det er hyppigst forekomst av søknader om velferdspermisjon. Enheten er også den som har flest ansatte.

De funn som er framkommet gjennom dokumentundersøkelser bekreftes av våre respondenter. Mens enkelte enheter tolker reglementet strengt, har andre enheter en langt mer skjønsmessige oppfatning av hvordan bestemmelsene skal forstås.



Figur 7 Andre velferdspermisjoner



Figur 8 Andre velferdspermisjoner per enhet over år

5.2.5 Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs

Det er bare innenfor enhet helse at det søkes om velferdspermisjoner for å delta på kurs. Funn viser at det gis permisjon med lønn, og Flatanger kommune dekker reise – og oppholdsutgifter. Det stilles krav til samkjøring dersom to eller flere ansatte skal delta på samme kurs.

Funn gjennom dokumentanalyse bekreftes i intervjuer. Innenfor enhet helse praktiseres reglene om at det skal søkes permisjon for deltakelse på kurs. De øvrige enhetene har en oppfatning av at slike kurs er en del av jobben og at det ikke skal søkes om permisjon til dette. Enkelte enhetsledere er heller ikke kjent med bestemmelsen i personalreglementet.

5.2.6 Permisjon til kompetansegivende videreutdanning

Dokumentanalyse viser at permisjon til kompetansegivende videreutdanning gis uten lønn. I intervjuer kommer det fram en klar oppfatning av at slike permisjoner innvilges uten lønn.

5.2.7 Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang

Alle permisjonssøknader er innvilget av enhetsledere, eller av ordfører i de tilfeller der dette har vært nødvendig. Noen enheter praktiserer påtegning/eventuell avgjørelse av nærmeste overordnede, mens andre enheter praktiserer bare enhetsleders påtegning. Alle søknader er underskrevet. For alle søknader om velferdspermisjon blir det gjort henvisning til hjemmel

(avsnitt) i gjeldende personalreglement. Likevel er det slik at henvisningen kan betegnes som ufullstendig, i den forstand at det bare henvises til hovedkapittel og ikke til konkret avsnitt. I datamaterialet finner vi eksempel på at klage på vedtak etter permisjonsreglementet blir behandlet og at endring har blitt foretatt. I utgangspunktet var søknaden avslått i tråd med gjeldende praksis i enheten.

I intervju blir det brekreftet en felles oppfatning om at myndighet til å innvilge velferdspermisjoner ligger hos enhetsleder. Innenfor helse er det videredelegert anledning til å innvilge 1 dags velferdspermisjon til avdelingsledere.

5.3 Vurdering

5.3.1 Velferdspermisjoner

Vårt datagrunnlag (dokumentundersøkelse) viser en økende bruk av velferdspermisjoner. I 2008, som har det høyest antall søknader hittil, ble det søkt om og innvilget i underkant av 250 velferdspermisjoner. Figur 2-8 viser utvikling over år, mellom enheter og i forhold til hvilken hjemmel permisjonen er gitt etter. Oversiktene gir et bilde på i hvor stor grad velferdspermisjoner blir benyttet, og understreker dermed etter revisors vurdering hvor viktig en ensartet tolkning av personalreglementet er. Dette henger igjen sammen med i hvor stor grad ansatte oppfatter likebehandling i organisasjonen.

Gitte velferdspermisjoner er av ulik varighet og gitt på ulike grunnlag, og er uten unntak innvilget som omsøkt. Dette bekreftes gjennom intervjuer. Det betyr at dersom man søker permisjon i 4 timer for legebesøk blir det gitt permisjon på 4 timer, søker man permisjon i 1 dag for legebesøk blir også dette innvilget. Dette medfører at ansatte gis ulik permisjonslengde for samme permisjonsårsak og følgelig ulik behandling av ansatte. Det vil kunne hevdes at det er unødvendig å gi permisjon for lengre tid enn det er søkt om, og at behovet vil kunne variere med tanke på evt reisetid eller andre faktorer. Det er likevel revisors oppfatning at prinsippet om likebehandling tilsier at kommunens reglementer må ta høyde for slike faktorer for nettopp å sikre lik praksis i hele organisasjonen.

Etter revisors oppfatning er det en uheldig praksis at permisjoner formelt behandles etter at permisjonen faktisk er tatt ut. Det er også uheldig at det er etablert en praksis der det søkes om permisjon kort tid før eller også i etterkant av fraværet. En slik rutine gjør det vanskelig å påse at tjenesteproduksjonen ivaretas på en forsvarlig måte. Muntlig kontakt i forkant kan ikke erstatte skriftlig søkad. Likevel er det slik at det alltid vil være tilfeller der det ikke er mulig å søke om velferdspermisjon på forhånd. Dette gjelder eksempelvis ved sykdom i nærmeste familie. I slike tilfeller vil praksisen med muntlig tilsagn om velferdspermisjon bidra til fleksibilitet og være til fordel for alle parter. Flatanger kommune fremstår i slike tilfeller som en smidig og positiv arbeidsgiver.

Revisor mener at det ikke er egnet til å bygge under en oppfatning av lik behandling at det i enkelte enheter aksepteres søknader som er mangelfullt utfylt eller at kommunens skjema ikke er benyttet.

Våre funn viser at kommunen har flere arkiv og/eller systemer for å registrere velferdspermisjoner. At det ikke finnes et felles register eller oversikt over innvilgede

permisjonssøknader vanskeliggjør, etter revisors vurdering, mulighetene for å sikre at det ikke gis velferdspermisjoner ut over fastsatt kvote. Det vanskeliggjør også kommunens mulighet til enhver tid å ha kontroll over innvilgede permisjoner som går over en lengre tidsperiode. Det er revisors vurdering at registrering i ettertid, eller også manglende registrering, gjør at kommunen ikke kan være sikker på at alle forhold omkring gitte permisjoner er godt nok ivaretatt.

Praksisen med at ansatte kan ta ut permisjoner uten at det verken søkes om permisjon eller registreres på fleksitidsskjema kan etter revisors vurdering betegnes som undergraving av egne reglementer. Det er viktig å vise fleksibilitet overfor ansatte, men en slik fleksibilitet må skje innenfor kommunens reglementer. Ordningen bidrar også til ulik behandling av ansatte. Dette understrekes av at enkelte ansatte benytter fleksitid i forbindelse med tannlegebesøk, til tross for at det er åpnet for å søke velferdspermisjon for dette. Samtidig er det slik at det er den ansatte selv som må søke om permisjon.

5.3.2 Ved alvorlig sykdom: inntil 5 dager

Det er revisors oppfatning at bruk av skjønn i forbindelse med antall gitte permisjonsdager både er nødvendig og korrekt, og ikke er et uttrykk for ulik behandling av ansatte. Dette fordi den ansattes egne vurdering kommer til uttrykk gjennom individuell tilpasning og dialog før innvilgelse av permisjon. På den annen side vil ulik tolkning av begrepet ”alvorlig sykdom” faktisk kunne gi ulik behandling, og det vil kunne være nødvendig med mindre grad av skjønnsutøvelse her.

At det er få eksempler på at ansatte søker om maks antall permisjonsdager peker i retning av at Flatanger kommunes ansatte anvender personalreglementet på en ansvarsfull måte og bare søker om nødvendig antall dager. Det kan imidlertid også bety at ikke alle har kjennskap til hvor mange dager som i hht reglementet kan innvilges.

5.3.3 Ved dødsfall: inntil 3 dager

En sammenligning av figur 2 og figur 3 viser at antall permisjoner gitt på bakgrunn av dødsfall er betydelig høyere enn antall permisjoner gitt på bakgrunn av alvorlig sykdom. Det er de samme kriterier som legges til grunn for at permisjon skal kunne innvilges. Det er naturlig at begrepet ”nærmeste familie eller andre som står arbeidstaker nær” tolkes romsligere når permisjon innvilges etter denne bestemmelsen. Det benyttes stor grad av skjønn, noe som i utgangspunktet kan åpne for ulik behandling både mellom og innenfor enhetene. Likevel vil det være korrekt at individuelle tilpasninger gjøres, nettopp fordi det vil være opp til den enkelte ansatte å vurdere behovet/ønsket for permisjon.

5.3.4 Andre velferdspermisjoner

”Andre velferdspermisjoner” er statistisk sett den mest benyttede begrunnelsen for å søke og innvilge velferdspermisjoner, både pr år og samlet sett over alle år. Samtidig er det slik at ansatte gis ulik lengde på velferdspermisjonen selv om formålet er det samme. En slik praktisering av personalreglementet kan etter revisors vurdering ikke betegnes som likebehandling, og gir ulikheter både innenfor en enhet og mellom enhetene. Ulik tolkning og praktisering av vedtatt regelverk kan også peke i retning av at personalreglementet ikke fullt ut er forankret hos ledere som skal håndheve regelverket. Samlet sett vil en slik praksis kunne oppfattes som tilfeldig behandling av permisjonssøknader og bruk av reglementer.

5.3.5 Det skal søkes om permisjon til deltakelse på kurs

Bestemmelsen i personalreglementet viser at dette gjelder kortvarig opplæring som er hensiktsmessig både for den ansatte og for kommunen som arbeidsgiver. Figur 8 viser tydelig at det er kun ved enhet helse at bestemmelsen om å søke om velferdspermisjon for å delta på kurs benyttes. Det er etter revisors oppfatning uheldig at vedtatte reglementer ikke etterleves, i tillegg til at denne praksisen uten tvil gir ulik behandling av ansatte i samme organisasjon. Vi finner også eksempler på at det stilles vilkår for permisjonen som ikke er definert i reglementet. Dette gjelder kravet om samkjøring. At ansatte oppfordres til samkjøring er etter revisors vurdering ikke unaturlig, men så lenge det ikke er et kriterium i reglementet, kan det ikke stilles som vilkår for å innvilge permisjon.

5.3.6 Permisjon til kompetansegivende videreutdanning

Innsamlet datamateriale peker i retning av at det er en felles oppfatning i Flatanger kommune at permisjon til kompetansekrevende videreutdanning skal innvilges uten lønn. En slik felles oppfatning bidrar etter revisors mening til at alle ansatte behandles likt. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt gitte permisjoner omhandler permisjoner som kommunen har behov for, og således skulle vært gitt med lønn.

5.3.7 Permisjon skal innvilges av tilsettingsmyndigheten og det er ikke klageadgang

I henhold til personalreglement I vil ovennevnte bestemmelse innebære at det er kommunestyret som innvilger permisjonssøknader fra rådmann. For etatsjefer skal administrasjonsutvalget avgjøre permisjonssøknader og ansettelsesutvalget er bestemmende myndighet for øvrige faste ansatte. I henhold til personalreglement II betyr bestemmelsen at kommunestyret innvilger permisjonssøknader fra rådmannen, mens administrasjonen v/rådmannen innvilger for alle andre kommunale stillinger.

I perioden som er undersøkt (2006-2009) er alle permisjonssøknader innvilget av etatsledere. I samme periode har Flatanger kommune hatt to personalreglementer å forholde seg til. Personalreglement I har gyldighetsperiode fra 21.09.04 til 26.11.07 og fra 15.04.08 og er fortsatt gjeldende. Personalreglement II har gyldighetsperiode fra 27.11.07 til 15.04.08. Etter revisors vurdering betyr dette at bare permisjoner innvilget i medhold av personalreglement II er vedtatt av riktig beslutningsmyndighet. Det er også revisors oppfatning at permisjoner som ikke er innvilget i henhold til delegert myndighet er å betrakte som ugyldig.

Samtidig er det slik, uten at dette er definert som et revisjonskriterium, at kommunens gjeldende delegasjonsreglement (vedtatt 19.12.95 sist endret 16.08.04) kapittel V, bokstav A delegerer til rådmannen å avgjøre ”saker om lønnet permisjon inntil 4 uker.....i følge retningslinjer for permisjon gitt av administrasjonsutvalget”. Dette betyr etter revisors vurdering at bestemmelser i personalreglement I står i motsetning til bestemmelser i delegasjonsreglementet. Slike motsetninger er egnet til å skape forvirring og uensartethet i organisasjonen.

Begge personalreglementer slår helt klart fast at det ikke er klageadgang på vedtak fattet med hjemmel i reglementet. Flatanger kommune har likevel funnet å kunne behandle klage på slikt vedtak. Ny vurdering av søknaden begrunnes med manglende kompetanseplaner innenfor

angjeldende tjenesteområde og at kompetansen er ønsket fra kommunens side. Etter revisors vurdering skulle klagen vært avvist under henvisning til bestemmelsen i avsnitt 6. Det er også slik at når klagebehandlingen gjort i strid med gjeldende reglement (personalreglement I), er vedtaket å betrakte som ugyldig. Videre vil vi peke på at opprinnelig vedtak er i tråd med gjeldende praksis i enheten. Avvik fra gjeldende praksis vil etter revisors vurdering ikke være egnet til å støtte opp under prinsippet om likebehandling.

5.4 Konklusjon

Etterlever kommunen vedtatte krav i egne reglementer og sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken?

Det er revisors oppfatning at kommunens personalreglement tolkes ulikt og etterleves i varierende grad i organisasjonen. Ulik praksis på permisjonslengde til samme permisjonsårsak bidrar til ulik behandling av ansatte. At permisjon innvilges etter at fridagen er tatt ut sammen med usikkerhet omkring registrering og at man ikke fullt ut benytter et felles register for velferdspermisjoner gir ikke kommunen som arbeidsgiver tilfredsstillende oversikt på personalområdet.

Det er likevel viktig å peke på at det finnes situasjoner der det er viktig å vise fleksibilitet overfor ansatte. Det er revisors oppfatning av Flatanger kommune strekker seg langt for å gjøre individuelle tilpasninger i slike tilfeller.

Utstrakt bruk av skjønn er i utgangspunktet naturlig og nødvendig, samtidig som det er vesentlig at skjønnsutøvelsen er innefor rammen som settes av personalreglementet.

Det er også revisors vurdering at enkelte bestemmelser i reglementet ikke etterleves. Dette gjelder særlig bestemmelsen om at anledningen til å innvilge velferdspermisjoner ligger hos tilsettingsmyndighet. Slik praksisen er i dag, er det slik at velferdspermisjoner innvilges med hjemmel i permisjonserglementet mens delegert myndighet hentes fra delegasjonsreglementet. Dette betyr at det har skjedd saksbehandlingsfeil i svært mange av de permisjonssaker som er behandlet. Årsaken til dette er at delegasjonsreglementet og permisjonsreglementet ikke har samsvarende bestemmelser. Samtidig er det ikke egnet til lik behandling av ansatte når klager tas til etterretning når regelverket klart slår fast at det ikke er klageadgang i slike saker.

6 Avslutning

Rapporten har til hensikt å besvare to problemstillinger. Den første er hvordan krav i eksterne lover og intern rutiner oppfylles ved ansettelser. Som konklusjonen i avsnitt fire viser, kan oppfylleelsesgraden betegnes som varierende.

Rapportens andre problemstilling stiller spørsmål om kommunen etterlever vedtatte krav i egne reglementer og om det sikres likhet ved utøvelsen av personalpolitikken.

Personalpolitikken er her definert til å gjelde velferdspermisjoner. I avsnitt fem konkuderes det med at det er til dels store variasjoner i praktiseringen mellom enhetene. Det finnes også eksempler på brudd på egne vedtatte bestemmelser. Gjennom bruk av skjønn framstår Flatanger kommun som en fleksibel arbeidsgiver, samtidig som revisor påpeker at skjønnsutøvelse må skje innenfor de retningslinjer personalreglementet trekker opp.

6.1 Anbefalinger

Vi velger å presentere våre anbefalinger i følgende kulepunkter:

- Arbeidsavtaler bør utarbeides for alle ansatte og AML sine minstekrav må innarbeides i disse kontraktene.
- For å sikre lik behandling av ansatte i hele organisasjonen må man komme fram til en omforent definisjon av begreper, vurderingskriterier og skjønnsutøvelse
- Personalreglementet må i større grad forankres hos ledelsen i organisasjonen
- Registrering og oppfølging av velferdspermisjoner bør skje samlet slik at man sikrer optimal oversikt på området
- Personalreglement og delegasjonsreglement må harmoniseres

7 Høring

Rapporten har vært på høring hos rådmannen i Flatanger kommune. Høringssvar forelå 22.10.09. Rådmannens bemerkning er innarbeidet i rapporten (avsnitt 5.4).

Rådmannens høringssuttalelse vedlegges rapporten i sin helhet (vedlegg 1).

Litteraturliste

Flatanger kommunes personalreglement (gjeldende i perioden 21.09.04-26.11.07 og 15.04.08-dd)

Flatanger kommunes personalreglement (gjeldende i perioden 27.11.07-15.04.08)

Flatanger kommunes delegasjonsreglement

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17.06.2005 (AML)

Hovedavtalen i staten (HA)

Hovedtariffavtalen i staten (HTA)

Vedlegg 1 Hørings svar av 22.10.2009



Flatanger kommune
Rådmann i Flatanger

018.18.6.1

09/1346-2

KomRev Trøndelag IKS, avd Namsos
Serviceboks 1006
7809 NAMSOS

Vår ref:	Deres ref	Saksbehandler	Dato
2009/7771-2		Rune Strøm 74221102	22.10.2009

Uttalelse til høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport nr 1749-1/2009

Viser til overfornevnte høringsutkast av 16.10.2009.

Rådmannen har følgende å bemerke:

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på et tidspunkt der kommunens administrasjon arbeider kontinuerlig med hensyn til å kvalitetssikre, herunder å sikre mest mulig lik praktisering, når det gjelder forhold som er evaluert; ansettelsesprosesser og praktisering av permisjoner.

Det arbeides på følgende måte:

- Gjennomgang av kommunens IK-system, der nesten hele ledergruppen utgjør arbeidsgruppe sammen med konsulent for miljørettet helsevern som sekretær. Som et eksempel kan man her nevne at felles mal for arbeidsavtale og stillingsbeskrivelser nå er utarbeidet.
- Jevnlige avklaringer m.h.t. ulike problemstillinger og praktisering av regelverk i rådmannens ledergruppe og i møter med utvida ledergruppe der alle med personalansvar møter.

Rådmannen er klar over at kommunens delegasjonsreglement m.h.t. å kunne innvilge permisjoner ikke harmoniserer med ordlyd i gjeldende personalreglement. En vil likevel her bemerke at kommunens delegasjonsreglement er vedtatt av kommunens øverste politiske myndighet (kommunestyre) - i motsetning til personalreglement som er vedtatt i administrasjonsutvalg (underutvalg av kommunestyre).

Dette betyr at rådmannen ikke er enig i at en praktisering i medhold av delegasjonsreglementet, når det gjelder hvem som har innvilgingsmyndighet m.h.t. permisjoner, er et regelbrudd da vedtaksmyndigheten er i tråd med reglement gitt av kommunens øverste politiske myndighet.

Postadresse
postboks 24
7770 Flatanger
E-post:
postmottak@flatanger.kommune.no

Besøksadresse
Miljøbygget

Telefon
74221102
Telefaks
74221180


Kontonr
Bank: 5081.05.48719
Skatt: 78550517492
Org.nr. 845153272

Dette betyr med andre ord at rådmannen mener at det ikke medfører riktighet når KomRev Trøndelag IKS konkluderer med følgende: "Dette betyr at det ikke er fattet gyldige vedtak i svært mange av de permisjonssaker som er behandlet" (sitat fra pkt. 5.4 på side 24 i høringsutkastet).

Kommunestyrets føringer m.h.t. delegasjon må ut fra dette legges inn i personalreglementet ved neste revisjon for å få til en harmonisering.

Vår ref. 2009/7771–2 bes oppgitt ved henvendelse

Med hilsen


Rune Strøm
Rådmann