



Kontrollutvalget i Karasjok kommune
Kárášjoga gielda dárkkistanlávdegoddi

Møte nr. 1/2021
3. februar 2021

Arkivkode
4/1 04
Journalnr.
2021/14069-6

S A K S F R E M L E G G

SAK 05/2021

OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON - TILSETTINGER

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 – Karasjok kommune
- Overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse – Forvaltningsrevisjon – 2017-2020
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024
- Forslag til Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 (sekretariatets forslag)

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Dette på bakgrunn av en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner.

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

Kontrollutvalget i Karasjok kommune har i sak 05/2020 vedtatt at utvalget selv tar initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner, i motsetning til tidligere praksis der kommunens revisjon (Vefik IKS), som leverandør har tatt initiativet til oppstart av de vedtatte forvaltningsrevisjonene.

Kontrollutvalgets vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjon skal gi en klar bestilling til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens formål, hovedproblemstillinger og avgrensninger. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en projektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020:

Kommunestyret i Karasjok vedtok kommunens Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 på dets møte 16. mars 2017 (andregangs behandling), med følgende fire prioriterte forvaltningsrevisjoner:

1. Varsling og avvikshåndtering
2. Sykefravær og IA-avtalen
3. Spesialundervisning
4. Tilsetninger

Risiko- og vesentlighetsanalyse 2017-2020:

Grunnlaget for utarbeiding av Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 er en risiko- og vesentlighetsanalyse. I denne analysen blir risikoen og vesentligheten for området om tilsetninger omtalt på følgende måte, og *lovhenvisning er etter tidligere kommunelov*:

«Det framgår av kommuneloven § 24 at kommunestyret kan delegere rådmannen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, samt til å treffe avgjørelser i personalsaker.

I henhold til kommuneloven § 25 skal det i alle kommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Hovedtariffavtalen for KS-området gir kommunene klare rammer for hvordan henholdsvis heltids, deltids og midlertidige ansettelser skal gjennomføres. Tariffavtalen inneholder også punkter vedrørende kvalifikasjoner og formkrav til tilsetninger.

Karasjok kommune har utarbeidet personalpolitiske retningslinjer.¹⁴ Disse ble vedtatt i kommunestyret i november 1998 (sak 52/98). I innledningen sies det at retningslinjene gjelder for fire år av gangen. Revisjonen er ikke kjent med at retningslinjene har blitt revidert av kommunestyret i ettertid. Retningslinjene omhandler en rekke tema, blant annet personalpolitiske delområder – herunder ansettelser.

Kommunen har også utarbeidet et eget ansettelsesreglement. Av reglementet framgår det at «reglementet gjelder for alle ansettelser av arbeidstakere med et fast forpliktende arbeidsforhold og som kommer inn under Hovedtariffavtalens § 1.» Reglementet inneholder punkter vedrørende vurderinger som skal legges til grunn før utlysning, kunngjøring, klageadgang og omgjøring av vedtak, framgangsmåte ved ansettelser, ansettelsesvilkår, arbeidsavtale og rekrutteringsvedtak. Av reglementet framgår også ansettelsesmyndigheten for de ulike stillingskategoriene.

Området er vesentlig ut fra et medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig for kommunen som arbeidsgiver. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan igangsettes når som helst i planperioden.»

I denne risiko- og vesentlighetsanalysen ble sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser på området vurdert som middels (lovbrudd etc.). Også konsekvensene av eventuelle uønskede hendelser ble vurdert å være middels. Den samlede grad av risiko- og vesentlighet innenfor området om tilsetninger ble vurdert som middels.

Vedtak i kontrollutvalget i sak 04/2020:

På møte i kontrollutvalget 14. september 2020 vedtok kontrollutvalget følgende i sak 04/2020 vedrørende status på levering av forvaltningsrevisjon:

«Kontrollutvalget ber sekretariatet foreta en fornyet risiko og vesentlighetsvurdering av de gjenstående to forvaltningsrevisjonene i plan for 2017-2020 samtidig med pågående vurderinger vedrørende plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Kontrollutvalget tar etter dette stilling til gjennomføring av disse to forvaltningsrevisjonene.»

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

Sekretariatet har i 2020 utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Karasjok kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.

I forbindelse med denne risiko- og vesentlighetsvurderingen har sekretariatet vurdert det slik at området om tilsetninger fortsatt er minst like aktuell som tema i en forvaltningsrevisjon i Karasjok kommune, som det som var tilfelle i 2017. I den nevnte risiko- og vesentlighetsvurderingen for planperioden 2021-2024 omtaler sekretariatet området om bemanning, rekruttering og kompetanse på følgende måte:

«3.15.2 Karasjok kommune

I Kommunekompasset 2019 er Karasjok kommune av KS Konsulent gitt 29 av 100 mulige poeng når det gjelder Karasjok kommune som arbeidsgiver.

Planer, reglement med mer

Per 31. desember 2019 var det 289 ansatte i Karasjok kommune fordelt på 273 årsverk.

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen har mange deltidsansatte.

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) framgår det at kommunen har et høyt utdannet, stabilt og kreativt personale. Det sies videre at kommunen i en tid med store nedskjæringer ser det som viktig å holde motivasjonen oppe slik at kommunen fremdeles kan opprettholde et kvalitativt tjenestetilbud overfor innbyggerne. Det sies også at det i den sammenheng er viktig å arbeide aktivt for å beholde dyktige fagfolk, utvikle en felles ideologi i forhold til organisasjonskultur, oppfølging av nyansatte, og ved intern overføring av ansatte, vektlegge og følge opp disse i forhold til kommunens introduksjonsplan.

I kommuneplanens samfunnsdel er det innenfor målområdet om organisasjonsutvikling blant annet fastsatt følgende tiltak/strategier:

- Styrke evnen til utvikling og omstilling gjennom kompetanseheving
- Faglig kompetanse og personlige kvalifikasjoner
- Godt arbeidsmiljø, tilrettelegge for fleksible løsninger vedrørende arbeidstid og fjernarbeid

Sekretariatet har på forespørsel til kommunen blitt opplyst om at Karasjok kommune har dokumenter knyttet til arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverstrategier, men vi har ikke fått oversendt disse. I Kommunekompasset 2019 opplyses det om at det er en svakhet at Karasjok kommune ikke har en slik arbeidsgiverstrategi.

Sekretariatet er ikke kjent med om Karasjok kommune per i dag har en plan for rekruttering og kompetanse. Vi har imidlertid blitt opplyst om at kommunen er i gang med å utarbeide en slik plan. Dette framgår også av kommunens planstrategi 2016-2019.

Karasjok kommune har et eget ansettelsesreglement vedtatt i kommunestyret i mai 2016. Dette reglementet omhandler blant annet ansettelsesmyndighet, regler for ansettelsesarbeidet, prosess etter stillingsvurdering, kunngjøring av stillinger, krav til språkkunnskaper ved ansettelse, søknadsbehandling, ansettelsesvilkår, samt forhold knyttet til arbeidsavtale.

Utfordringer og tiltak

I Kommunekompasset 2019 sies det at Karasjok kommune ikke har en overordnet arbeidsgiverstrategi eller organisasjonspolitikk som skal sikre at kommunen jobber med et strategisk perspektiv når det gjelder å rekruttere, beholde og utvikle egne medarbeidere. Kommunekompasset trekker fram flere konkrete svakheter og utfordringer i kommunens arbeid med blant annet rekruttering og kompetanse.

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at en av kommunens sentrale utfordringer er å få besatt fagstillinger, særlig stillinger som sykepleiere. I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at en av kommunens sentrale utfordringer er innenfor kompetanse, rekruttering, samt det å beholde ansatte.

Innenfor oppvekst- og utdanningsområdet er det satt som mål å tilby videre- og etterutdanning til ansatte i barnehage og grunnskole gjennom nasjonale satsinger og lokal plan for kompetanseutvikling. I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det er utfordrende å få besatt stillinger som faglærte i barnehage og skole.

Innenfor helse- og omsorgsområdet er det satt som mål å sikre stabil bemanning. I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det er utfordrende å få besatt stillinger som faglærte i innenfor pleie og omsorg.

Innenfor teknisk område har kommunen utfordringer med at flere ansatte er på tur til å pensjonere seg. Det sies videre at det både er utfordrende og tidkrevende å ansette nye medarbeidere på dette området.

3.15.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig sett ut ifra et organisasjonsperspektiv, særlig med tanke på kommunen som arbeidsgiver, samt et omdømmeperspektiv. Området kan også ha virkninger sett ut i fra et brukerperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

At kommunen har gode rekrutterings- og tilsettingsprosesser er avgjørende for å om kommunen er synlig og attraktiv som arbeidsgiver. Det samme gjelder kommunens generelle arbeidsgiverpolitikk, herunder personalpleie. Kommunens omdømme har også betydning i denne sammenheng. Det knytter seg en rekke risikofaktorer til dette.

Å rekruttere og beholde kvalifisert og relevant kompetanse er en viktig oppgave som krever tid og ressurser, noe som igjen medfører utgifter for kommunen. Hvorvidt det legges til rette for gode og grundige rekrutteringsprosesser kan være avgjørende for om kommunen får tilsatt de rette menneskene i de rette stillingene, noe som igjen påvirker om kommunen får tilført riktig arbeidskraft sett i forhold til de tilsvarende lønnsutgiftene.

Dersom de som ansettes ikke fungerer i sine stillinger blant annet hva gjelder utføring av arbeidsoppgaver, vil dette blant annet føre til at kommunen ikke får igjen som ønsket sett i forhold til lønnsutgifter og tjenesteproduksjon, som igjen kan ha konsekvenser for brukerne av kommunale tjenester. Dette kan igjen påvirke kommunens omdømme i omgivelsene, herunder misnøye med kommunens tjenestekvalitet.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være høyt.

Risikoreduserende tiltak

Karasjok kommune synes å mangle planer, mål og strategier knyttet til rekruttering og kompetanse. De gruppene som man ser at det både lokalt og nasjonalt er utfordrende å rekruttere til er innenfor de to store sektorene helse og omsorg og oppvekst. Dette betyr at kommunen i tillegg til å ha gode rekrutteringsstrategier også må satse på kompetanseheving blant egne ansatte.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivaretatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget trakk fram rekruttering og kompetanse i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Utvalget nevnte særlig gjennomtrekk av sykepleiere og hva som kan være årsakene til dette, samt hvordan kommunen benytter sin tilgjengelige kompetanse blant de ansatte.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020.

Kommunestyret har i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 vedtatt at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av tilsetninger i kommunen, men dette er ikke startet opp.

Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

Sekretariatet har i denne risiko- og vesentlighetsvurderingen vurdert at området bemanning, rekruttering og kompetanse kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode, men da avgrenset til andre tema enn det som gjelder tilsetninger. Vi viser blant annet til kontrollutvalgets innspill om gjennomtrekk av ansatte og hvordan kommunen benytter sin tilgjengelige kompetanse blant ansatte i kommunen. Sekretariatet har imidlertid ikke foreslått temaet bemanning, rekruttering og kompetanse som prioritert forvaltningsrevisjon i kommende planperiode, nettopp på grunn av at området er delvis dekt i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Status for levering av forvaltningsrevisjon fra Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020

Per januar 2021 har Karasjok kommune blitt levert én av to delrapporter tilhørende forvaltningsrevisjonen varsling og avvikshåndtering, noe som innebærer at det foreligger en restanse på fire rapporter. Dette gjelder rapporter knyttet til forvaltningsrevisjonene varsling (delrapport nr. 2), sykefravær og IA-avtalen, spesialundervisning, samt tilsetninger.

Sekretariatets vurderinger:

Kommunestyret i Karasjok har i mars 2017 vedtatt at det skal gjennomføres fire forvaltningsrevisjoner i Karasjok kommune i tilknytning til Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Sekretariatet er ikke kjent med at det foreligger noe vedtak i kommunestyret som har endret dette vedtaket. Kontrollutvalget er derfor forpliktet til å iverksette dette vedtaket på vegne av kommunestyret, så lenge kommunestyret ikke har vedtatt noe annet.

Per januar 2021 har Karasjok kommune fått levert 0,5 av de fire vedtatte forvaltningsrevisjonene, det vi si delrapport nr. 1 – «Rutiner for avvikshåndtering», i tilknytning til forvaltningsrevisjonen om rutiner for varsling og avvikshåndtering.

Sekretariatet vurderer det slik at forvaltningsrevisjonen om tilsettinger er minst like aktuell per dags dato som den var da den ble inntatt i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen om tilsettinger gjennomføres i tråd med de forutsetninger som kommunestyret har lagt til grunn i sitt vedtak om Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Sekretariatets nærmere tilrådninger om formål, problemstilling(er), avgrensning med mer for denne forvaltningsrevisjonen, framgår av tilrådingen nedenfor.

Sekretariatets tilrådning:

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalget fatter følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget viser til Karasjok kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, samt risiko- og vesentlighetsanalysen som danner grunnlaget for planen. Kontrollutvalget viser videre til risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Tilsettinger».

2. Formålet med forvaltningsrevisjonen:

Formålet med forvaltningsrevisjonen vil være å avdekke eventuelle lovbrudd, avvik, svakheter og mangler, samt forbedringsmuligheter på det undersøkte området.

3. Avgrensning:

Forvaltningsrevisjonen avgrenses så langt det er mulig til å gjelde et medarbeider og brukerperspektiv. Det vil si at undersøkelsen skal gi svar på om et utvalg ansettelse i kommunen har skjedd i tråd med lovkrav, ulovfestet rett, relevante kollektive avtaler, samt kommunens egne retningslinjer og rutiner for tilsettinger (i den grad de er i tråd med lovkrav).

Kontrollutvalget forutsetter at denne forvaltningsrevisjonen blir utformet på en slik måte at den lar seg gjennomføre på en rask og effektiv måte. Dette innebærer at resultatene fra undersøkelsen ikke trenger å være generaliserbar, men som et minimum må kunne konkludere på problemstillingen på grunnlag av det utvalg tilsettinger som undersøkelsen blir å omfatte.

Erfaring tilsier at det ikke bør gjennomføres en spørreundersøkelse, men en undersøkelse med en kvalitativ tilnærming.

4. Problemstillinger:

Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonen «Tilsettinger»:

Skjer konkrete tilsettingsprosesser i Karasjok kommune i tråd med sentralt og lokalt rettslig rammeverk?

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide eventuelle under- og tilleggsproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingen.

5. Prosjektskisse/prosjektplan og bestilling

Kontrollutvalget ber Karasjok kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en prosjektskisse/prosjektplan som viser revisjonens tolkning av oppdraget, slik dette er beskrevet i saksutredningen og kontrollutvalgets vedtak.

Prosjektplanen skal være utformet i tråd med god kommunal revisjonsskikk, jf. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. I tillegg skal den vise aktivitetsplan, herunder planlagte timer fordelt på disse aktivitetene, samt framdriftsplan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender prosjektskissen/prosjektplanen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen 2. mai 2021, slik at denne kan behandles i utvalgets møte i mai/juni.

6. Tidspunkt for oppstart og frist for levering:

Når kontrollutvalget har godkjent prosjektskissen/prosjektplanen fra revisjonen, anses selve forvaltningsrevisjonen som endelig oppstartet.

Nærmere frist for levering av ferdig rapport til kontrollutvalget fastsettes av kontrollutvalget ved utvalgets behandling av revisjonens prosjektskisse/prosjektplan.