



Kontrollutvalget i Kautokeino kommune
Guovdageainnu suohkana dárkkistanlávdegoddi

Møte nr. 3 2021
1. oktober 2021

Arkivkode
4/1 05
Journalnr.
2021/15088-4

I N N S T I L L I N G

**SAK 22/2021 - RAPPORT ETTER FORVALTNINGSREVISJON
- RUTINER FOR ANSETTELSE**

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Vedlegg:

- Rapport etter forvaltningsrevisjon:
«Rutiner for ansettelse», mottatt 18. september 2021 fra Vefik IKS

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 – Kautokeino kommune
- Overordnet analyse 2017-2020 - Grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 Kautokeino kommune

Sekretariatets tilrådning til innstilling:

Kontrollutvalget viser til rapporten «Rutiner for ansettelse» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering.

Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret viser til kontrollutvalgets oversendte forvaltningsrevisjonsrapport «Rutiner for ansettelse».
2. Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i rapporten «Rutiner for ansettelse» til orientering.

3. Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for oppfølging av følgende forhold:

- sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt og at kvalifikasjonsvurderingen av søkerne blir dokumentert i alle ansettelser, herunder vurdering av søkerens personlige egenskaper
- vurdere tiltak slik at stillinger lyses ut på nytt igjen dersom det ikke er søkere som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene i utlysningen, såfremt kommunen fortsatt har til hensikt å ansette noen i stillingene
- vurdere behovet for egen skriftlig rutine for habilitetsvurderinger for ansatte og medlemmer i kommunale organ (herunder folkevalgte organ), i ansettelsessaker
- påse at plikten om årlige drøftinger med tillitsvalgte om midlertidige ansettelser etterleves, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (2)

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020, vedtatt av kommunestyret i Kautokeino 15. desember 2016 (sak 52/16).

Kontrollutvalget vedtok igangsetting av denne forvaltningsrevisjonen på møte i utvalget den 5. november 2018 i sak 13/2018. Kontrollutvalgets vedtak om bestilling ble gjort på grunnlag av oppstartnotat utarbeidet av Vefik IKS.

Formål

I rapporten framgår det at formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Kautokeino kommune følger gjeldende regelverk i forbindelse med ansettelser. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

Problemstillinger i rapporten

I rapporten framgår det at denne forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført på bakgrunn av en hovedproblemstilling med to underproblemstillinger, samt en tilleggsproblemstilling:

1. *I hvilken grad følger Kautokeino kommune gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser?*
 - Hvilke rutiner har kommunen for å ivareta habilitetsreglene ved ansettelser?
 - Hvilke rutiner har kommunen for å ivareta regelverket i forhold til midlertidige ansettelser, og med hensyn til lovmessig rett til fast ansettelse etter opparbeidet tidsperiode?
2. *Foretar kommunen kartlegging av kompetansebehov i forbindelse med fastsettelse av stillingshjemler, og ved utlysning av stillinger?*

Revisors konklusjoner i rapporten

Når det gjelder hovedproblemstillingen om i hvilken grad Kautokeino kommune følger gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser, konkluderer revisjonen på følgende måte:

«Våre funn viser at Kautokeino kommune i all hovedsak følger gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser.

Når det gjelder utlysning av stillinger, involvering av tillitsvalgte og utarbeidelse av arbeidsavtaler er kommunens praksis i stor grad i samsvar med regelverket.

Kommunen har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere kvalifikasjonsvurderinger av søkere.

Revisjonen vil påpeke at kommunen i noen tilfeller har innstilt søkere som ikke oppfyller minimumskravene i utlysningsteksten. Dette innebærer et brudd på det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet.»

Når det gjelder tilleggsproblemstillingen om kommunen foretar kartlegging av kompetansebehov i forbindelse med fastsettelse av stillingshjemler, og ved utlysning av stillinger, konkluderer revisjonen på følgende måte:

«Kommunen foretar en kartlegging av kompetansebehov når en stilling blir ledig. Det pågår et arbeid med å kartlegge de ansattes kompetanse.»

Revisjonens anbefalinger

Med bakgrunn i de funnene som er gjort i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler revisjonen at kommunen vurderer tiltak slik at

- kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt og at kvalifikasjonsvurderingen av søkerne blir dokumentert i alle ansettelser
- at stillinger lyses ut på nytt igjen dersom det ikke er søkere som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene i utlysningen

Rådmannens uttalelse til rapportutkast – til revisjonen

Det framgår av rapporten at revisjonen har sendt rapporten til uttalelse hos rådmannen i Kautokeino kommune. Rådmannens uttalelse fremgår av rapportens vedlegg 2.

Rådmannens uttalelse til saken før den behandles i kontrollutvalget

Sekretariatet har sendt den ferdige rapporten, samt sekretariatets saksfremlegg i saken til uttalelse hos rådmannen. Eventuell uttalelse fra rådmannen i saken ettersendes til kontrollutvalget, og/eller legges fram i møtet når saken behandles der

Sekretariatets vurderinger:

Om funn i rapporten

Vedrørende anbefalingene i rapporten:

I RSK 001 fremgår det at dersom revisjonen avdekker avvik/forbedringsmuligheter bør dette komme frem i anbefalingene, slik at beslutningstakerne og også administrasjonen kan gripe fatt i dem. I rapporten har revisor funnet det hensiktsmessig å komme med to anbefalinger.

Kvalifikasjonsprinsippet:

Sekretariatet tilrår kontrollutvalget å gjøre kommunestyret oppmerksom på revisjonens anbefaling som gjelder å vurdere tiltak slik at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt og at kvalifikasjonsvurderingen av søkerne blir dokumentert i alle ansettelser.

Sekretariatet tilrår imidlertid i den sammenheng at kontrollutvalget bytter ut ordene «vurdere tiltak» med ordene «sikre at». Dette for å tydeliggjøre kommunens plikt til å etterleve kvalifikasjonsprinsippet og kravene til å dokumentere vurderingene av søkeres kvalifikasjoner. Sekretariatet tilrår også at det tas med en egen bisetning som understreker at dokumentasjonskravet også gjelder kommunens vurderinger av søkeres personlige egenskaper,

Sekretariatet tilrår videre kontrollutvalget å gjøre kommunestyret oppmerksom på anbefalingen som gjelder å vurdere tiltak slik at stillinger lyses ut på nytt igjen dersom det ikke er søkere som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene i utlysningen. Her bør kontrollutvalget for ordens skyld legge til en setning som tar hensyn til at denne plikten til å lyse ut stillingen på nytt, ikke gjelder dersom kommunen ikke har til hensikt å ansette noen i stillingene.

Habilitet i saksbehandlingen:

I rapporten fremgår det at kommunen ikke har skriftlige rutiner for habilitetsvurdering ved ansettelse, annet enn det som står i ansettelsesreglementet. I rapporten uttrykker kommunens HR-rådgiver at det kan være behov for slike rutiner.

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalget tar inn et punkt i sin innstilling til kommunestyret der kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for å gjøre en vurdering av behovet for egen skriftlig rutine for habilitetsvurderinger for ansatte og medlemmer i kommunale organ (herunder folkevalgte organ), i ansettelsessaker.

Midlertidige ansettelser:

I rapporten fremgår det at det i intervju er uttalt at kommunen ikke har et system som har sikret systematisk oppfølging av midlertidige ansettelser. I rapporten fremgår det videre av revisjonens vurderinger at kommunen ikke har egne rutiner for å ivareta regelverket knyttet til oppfølging av midlertidige ansettelser og med hensyn til lovmessig rett til fast ansettelse etter opparbeidet tidsperiode.

Sekretariatet viser til arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) der det framgår at arbeidsgiver minst en gang per år skal drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i § 14-9 (2) med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet. På grunnlag av dette tilrår sekretariatet at kontrollutvalget

tar inn et punkt i sin innstilling til kommunestyret der kommunestyret ber kommunedirektøren påse at plikten om årlige drøftinger med tillitsvalgte om midlertidige ansettelses etterleves.

Om rapporten

Sekretariatets vurderinger tar utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtak om bestilling av denne forvaltningsrevisjonen.

Sekretariatets vurderinger tar også utgangspunkt i krav i lov og forskrift, samt faglige krav til forvaltningsrevisjon slik disse framgår av god kommunal revisjonsskikk – i dette tilfellet RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund (NKRF), heretter forkortet RSK 001.

Bestilling

I RSK 001 punkt 4 fremgår det at revisor skal gjennomføre oppdraget i forvaltningsrevisjon i samsvar med kontrollutvalgets vedtak. Sekretariatet vurderer det slik at revisor ikke fullt ut har gjennomført oppdraget i denne forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets vedtak. Dette har i all hovedsak sin bakgrunn i at revisor ikke har undersøkt, vurdert og svart på kontrollutvalgets tilleggsproblemstilling/hovedproblemstilling 2 med grunnlag i utledede revisjonskriterier. Sekretariatets merknader til rapporten fremgår nedenfor.

Selv om revisor ikke fullt ut har gjennomført oppdraget i tråd med kontrollutvalgets vedtak tilrår sekretariatet likevel kontrollutvalget til å behandle rapporten, samt sende den til videre behandling i kommunestyret, med kontrollutvalgets innstilling i saken.

Problemstillinger

Sekretariatet har blant annet merket seg at revisor har valgt å definere kontrollutvalgets tilleggsproblemstilling/hovedproblemstilling nr. 2 (om kompetansekartlegging) som en deskriptiv (beskrivende) problemstilling.

Sekretariatet vil bemerke at kontrollutvalgets vedtak om bestilling av denne undersøkelsen gjelder en bestilling av forvaltningsrevisjon, jf. Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Sekretariatet har ikke funnet at kontrollutvalget har ment at hovedproblemstilling nr. 2 ikke skal skje på annen måte enn innenfor rammene av en forvaltningsrevisjon.

Sekretariatet vil i den sammenheng vise til RSK 001 punkt 6 der det framgår at revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares. Problemstillingene må videre være egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. I NKRF sine kommentarer til dette punktet sies det at uansett form på bestillingsvedtaket, kan det være nødvendig for revisor å konkretisere/operasjonalisere problemstillingen/det som skal undersøkes, slik at det er mulig å besvare kontrollutvalgets bestilling innenfor forvaltningsrevisjonens rammer.

Revisjonskriterier

At revisor ikke har utarbeidet revisjonskriterier for å svare på kontrollutvalgets tilleggsproblemstilling/hovedproblemstilling nr. 2 medfører at denne delen rapporten/undersøkelsen mangler ett nødvendig element for at det skal kunne oppfylle de faglige kravene til en forvaltningsrevisjon.

Sekretariatet viser i den sammenheng til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 der det framgår at revisor skal etablere revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet. I merknader til denne bestemmelsen sier departementet at bestemmelsen

pålegger revisor å utarbeide revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet, i alle revisors oppgaver etter kommuneloven § 24-2 (regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll).

Sekretariatet ser videre grunn til å vise til RSK 001 punkt 14 der det stilles krav om at revisor med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal utlede revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon.

Sekretariatet er kjent med at det i kommentarer til RSK 001 heter at kravet om revisjonskriterier/kriterier ikke er til hinder for at rapporten kan inneholde beskrivende problemstilling eller beskrivelser av fakta, uten kriterier og vurderinger, såfremt minst én problemstilling har revisjonskriterier knyttet til seg. Som tidligere nevnt har ikke kontrollutvalget i sin bestilling vedtatt at noen problemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen skal være deskriptive og med dette uten revisjonskriterier knyttet til det å vurdere og svare på problemstillingen.

At revisjonen har besluttet å ikke bruke revisjonskriterier for å besvare hovedproblemstilling nr. 2 må anses som en endring av problemstilling som har vesentlig betydning for gjennomføringen av oppdraget. Revisor skulle i dette tilfellet ha avklart dette med kontrollutvalget, jf. RSK 001 punkt 7.

Sekretariatet vil videre nevne at det i rapportens vurderinger er vanskelig å se om revisor har gjort sine vurderinger av data på grunnlag av de utledede revisjonskriterier. I så henseende mangler rapporten «den røde tråden».

Rådmannens uttalelse til rapporten – til revisjonen

Det framgår av rapporten at revisjonen har sendt rapporten til uttalelse hos rådmannen i Kautokeino kommune. Rådmannens uttalelse fremgår av rapportens vedlegg 2.

Vedrørende revisors uavhengighet

Kravet om revisors uavhengighet er hjemlet i kommuneloven § 24-4 og utdypet i forskrift om kontrollutvalg og revisjon, samt i RSK 001.

I RSK 001 punkt 3 framgår det at revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Det sies videre at vurdering av uavhengighet må dokumenteres for hver forvaltningsrevisjon, samt at uavhengighet må vurderes gjennom hele forvaltningsrevisjonen. Det framgår videre at oppdragsansvarlig revisor skal sørge for at alle som utfører oppgaver i forvaltningsrevisjonen ivaretar kravet om uavhengighet. I NKRF sine kommentarer til dette punktet i RSK 001 sies det at kravet om uavhengighet og objektivitet må gjøres gjeldende for enhver som utfører revisjonsoppdrag for en kommune, samt at dette for innleide rådgivere/konsulenter må sikres gjennom avtale.

I rapportens forord sier revisjonen følgende om revisors vurderinger av revisors uavhengighet i denne forvaltningsrevisjonen:

«Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Guovdageainnu suohkan / Kautokeino kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.»

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19 fremgår det blant annet at oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, skal gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget.

I rapportens forord fremgår det at Viggo Johannessen var oppdragansvarlig forvaltningsrevisor i denne forvaltningsrevisjonen frem til 1. juli 2021. Sekretariatet kan ikke se at revisjonen har levert egenvurdering til kontrollutvalget for vedkommende oppdragsansvarlige forvaltningsrevisor.

I rapportens forord fremgår det videre at Aud S. Opgård har vært oppdragansvarlig forvaltningsrevisor i denne forvaltningsrevisjonen fra 1. juli 2021. Revisjonen har lagt frem egenvurdering for vedkommende oppdragsansvarlige forvaltningsrevisor til kontrollutvalget i 2019 og 2020, men ikke for 2021 (per 22. september 2021).

Medgåtte timer til gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen

I kontrollutvalgets bestilling til revisjonen er det ikke satt noen timeramme for revisjonens gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har i brev til kontrollutvalget opplyst om at revisjonen i 2021 har bruk 188 timer for gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen. I rapporten fremgår det at revisjonen startet opp denne forvaltningsrevisjonen i mars 2020, men sekretariatet er ikke kjent med hvor mange timer revisjonen har brukt på denne forvaltningsrevisjonen i 2020. I og med at kontrollutvalget bestilte denne forvaltningsrevisjonen på møte i november 2018, er det også mulig at revisjonen i tillegg har brukt timer på denne forvaltningsrevisjonen i slutten av 2018 og i 2019.

Leveringstid

Kontrollutvalget vedtok oppstart av denne forvaltningsrevisjonen undersøkelsen på møte 5. november 2018, og ferdig rapport er levert fra revisjonen til kontrollutvalget i september 2021.

Sekretariatet finner grunn til å bemerke at det har tatt uforholdsmessig lang tid fra kontrollutvalget vedtok oppstart av denne forvaltningsrevisjonen til den faktiske undersøkelsen ble startet opp av revisjonen i mars 2020. Det har også samlet sett tatt svært uforholdsmessig lang tid (i underkant av tre år) fra vedtak om oppstart i kontrollutvalget til revisjonen leverte ferdig rapport til kontrollutvalget.