



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2021

Rutiner for ansettelseser

ALTA KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Alta kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilsettingsprosessen i kommunen

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Alta 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.

Vi takker Alta kommune og spesielt Hanne Kristine Molberg i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 6.januar 2022

Arnt-Bjarne Aronsen
Prosjektleder forvaltningsrevisor

Jørund Sagedal
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Aud Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

INNHold

0	SAMMENDRAG	1
0.1	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.2	ANBEFALINGER	2
1	INNLEDNING	3
1.1	KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	3
1.2	PROBLEMSTILLINGER	3
1.3	TEMA OG AVGRENSNINGER	3
1.4	REVISJONSKRITERIER	3
1.5	METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING	4
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER.....	5
3	I HVILKEN GRAD FØLGER ALTA KOMMUNE GJELDENE LOV- OG AVTALEVERK I FORBINDELSE MED ANSETTELSE?	6
3.1	REVISJONSKRITERIER	6
3.2	KUNNGJØRING AV STILLINGER	6
3.2.1	<i>Data</i>	6
3.2.2	<i>Vurderinger</i>	7
3.3	SAKSBEHANDLING.....	8
3.3.1	<i>Data</i>	8
3.3.2	<i>Vurderinger</i>	10
3.4	INVOLVERING AV DE TILLITSVALGTE	11
3.4.1	<i>Data</i>	11
3.4.2	<i>Vurderinger</i>	12
4	KONKLUSJONER	13
5	ANBEFALINGER.....	14
6	KILDER OG LITTERATUR	15
	Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	I
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....	II
	Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	V

0 SAMMENDRAG

0.1 Revisors vurderinger og konklusjoner

Våre funn viser at Alta kommune bare delvis følger gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser.

Når det gjelder utlysning av stillinger og involvering av tillitsvalgte er kommunens praksis i stor grad i samsvar med regelverket. Våre funn viser også at det er etablert en god kultur når det gjelder å følge det etiske regelverk for å sikre habilitet i saksbehandlingen.

Nær halvparten av arbeidsavtalene i vår undersøkelse er ikke signert av begge parter, på bakgrunn av uttalelsene fra kommunen legger revisor likevel til grunn at kommunen har god kontroll på utarbeidelse av arbeidsavtaler ved nyansettelser.

I den grad det har vært foretatt sammenlignende kvalifikasjonsvurderinger av søkerne er disse ikke nedtegnet og skriftliggjort. I de tilfeller søkerens kvalifikasjoner har vært sammenlignet med hverandre har sammenligningsgrunnlaget ikke vært i samsvar med utlysningsteksten. Det kan være tvil om ansettelser i Alta kommune foretas i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

På grunn av mangel på skriftlighet i saksbehandlingen er ansettelsesprosesser i Alta kommune ikke etterprøvbare, vi kan av den grunn ikke uttale oss om ansettelser i Alta kommune er i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

God forvaltningsskikk tilsier skriftlighet i saksbehandlingen, at vurderinger og konklusjoner ikke kan etterprøves er ikke i samsvar med god forvaltningsskikk.

Revisors konklusjon bygger på følgende vurderinger:

Kommunen har som praksis å lyse ut stillinger offentlig på kommunens hjemmeside og på NAV.no. I noen tilfeller blir det vurdert å foreta utlysning i fagtidsskrifter og andre media. I sakene vi har undersøkt var alle stillingene kunngjort offentlig, med unntak av en utlysning. Arbeidstakerne blir informert om interne stillinger ved at disse lyses ut internt via Webcruiter. Det er revisjonens vurdering er at kommunens praksis ved utlysninger er tilfredsstillende.

Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den *best* kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes. Kravene til en forsvarlig ansettelsesprosess forutsetter at arbeidsgiver foretar en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av aktuelle kandidater. Det innebærer at virksomheten må foreta en konkret vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Kvalifikasjonsvurderingen må ta utgangspunkt i kravene som er fastsatt i utlysningsteksten der sentrale momenter vil være utdanning, praksis og personlig egnethet.

Det går fram av vår gjennomgang av saksdokumenter at det har vært foretatt vurderinger av søkerens kvalifikasjoner. På grunn av manglende skriftlighet har det imidlertid ikke vært mulig å se hvilke vurderinger som er gjort. Det har ikke vært mulig å se hvilke kvalifikasjoner som har vært lagt til grunn ved utvelgelse av søkere, om det har vært lagt vekt på formelle kvalifikasjoner, praksis eller søkerens personlige egenskaper. Det har heller ikke vært mulig å se hvilke metoder som er lagt til grunn ved sammenligning av kandidatene. Etter revisors

vurderinger er kommunens praksis ikke fullt ut tilfredsstillende i henhold til kvalifikasjonsprinsippet.

Prinsippene for god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen. Det følger av god forvaltningsskikk at vurderinger og konklusjoner skal kunne dokumenteres i ettertid. Avgjørelse om ansettelse regnes som enkeltvedtak som skal være skriftlig. Det er revisors vurdering at kommunens praksis ikke fullt ut er i samsvar med god forvaltningsskikk.

Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd er vedtak om ansettelse i offentlig forvaltning et enkeltvedtak. Forvaltningen har derfor plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jfr. forvaltningsloven § 17 første ledd. En forsvarlig og ryddig saksbehandling er ikke bare en forutsetning for at ansettelsesvedtaket blir korrekt; det er også viktig for borgernes tillit til at det ikke tas utenforliggende hensyn ved ansettelsen.

Det er et dominerende trekk ved saksdokumentene at de liten grad inneholder referater fra intervju eller referanseintervju. Saksdokumentene inneholder også i liten grad vurderinger av søkerens formelle og reelle kvalifikasjoner eller personlig egnethet sett opp mot utlysningsteksten. I sammenheng med saker hvor det har vært foretatt utvelgelse av kandidater til førstegangsintervju eller referanseintervju fremgår det i liten grad hvilke vurderinger som har vært lagt til grunn ved utvelgelsen av kandidater.

Det er mangler ved saksbehandlingen av ansettelsessaker i Alta kommune. Sentrale vurderinger i saken er ikke gjennomført og vesentlig informasjon av betydning for ansettelsen foreligger ikke. Sammenlignende kvalifikasjonsvurderinger opp mot utlysningsteksten er ikke gjennomført. Kommunen har hatt som praksis at saken skulle være så kort som mulig, noe som kan være bakgrunnen for at vesentlige vurderinger og konklusjoner i ansettelsesprosessen ikke er dokumentert og sporbar i ettertid. Det er revisors vurdering at ansettelsessaker ikke er tilstrekkelig opplyst.

Arbeidstakere skal alltid ha en skriftlig arbeidsavtale. Dette gjelder uansett om det er en fast eller midlertidig stilling. Det er ingen unntak fra denne regelen. Det er lagt fram skriftlige arbeidsavtaler som er underskrevet av arbeidsgiver og arbeidstaker i 18 saker i vår undersøkelse. Kommunen har imidlertid rutiner på å ikke utbetale lønn uten at det foreligger arbeidsavtale som er signert av arbeidsgiver og arbeidstaker. Revisor finner det godtgjort at det foreligger skriftlig arbeidsavtale som er underskrevet av begge parter i alle saker.

Arbeidsgiver har informasjons- og drøftingsplikt ved utlysning og kunngjøring av stillinger. Det samme gjelder ved utvelgelse til intervju av aktuelle kandidater. Ansattes representanter deltar i hele ansettelsesprosessen og har derav fullt innsyn i søkerliste og nyansettelser. De tillitsvalgte gir uttrykk for at kommunen etterlever avtaleverket på en måte som de er fornøyde med. Vi vurderer kommunens praksis slik den er kommet frem i intervju med tillitsvalgte, å være i tråd med hovedavtalen.

0.2 Anbefalinger

Revisor skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi anbefalinger eller ikke. Kommunen har allerede iverksatt et forbedringsarbeid, revisor ser av den grunn det ikke hensiktsmessig å gi anbefalinger. Revisjonen viser til "Rådmannens kommentarer» i vedlegg1.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling:

«I hvilken grad følger Alta kommune gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser?».

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært følgende:

I hvilken grad følger Alta kommune gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser?

Herunder har vi sett på:

- Kunngjøring av stillinger
- Saksbehandling
- Involvering av de tillitsvalgte ved ansettelser

1.3 Tema og avgrensninger

Det er vår forståelse at formålet med prosjektet er å undersøke om Alta kommune følger gjeldende regelverk i forbindelse med ansettelser, om ledige stillinger blir lyst ledig gjennom offentlig utlysning, om saksbehandlingen er forsvarlig og om arbeidsgiver involverer de tillitsvalgte i samsvar med hovedavtalens bestemmelser. Vi har ikke vurdert om kvalifikasjonskravene som var stilt i utlysningsteksten, var hensiktsmessig. Vi har heller ikke vurdert om søkerne som ble innkalt til intervju, innstilt eller ansatt fremsto som de best kvalifiserte.

Utvalgte saker i denne undersøkelsen omfatter alle ansettelser i perioden 01.01.2019 – 30.06.2020

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot revisjonskriteriene, og danner grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen vil i hovedsak bli utledet fra følgende kilder:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) 17. juni 2005 nr. 62
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967
- Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet
- KS: Hovedavtalen 01.01.2019 – 31.12.2020
- KS: Hovedtariffavtalen 01.05.2018 – 30.04.2020
- Jan Frithjof Bernt og Ørnulf Rasmussen (2010), Frihagens forvaltningsrett

Revisjonskriteriene går fram av vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. I datainnsamlingen har vi brukt kvalitative metoder. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært kvalitative metoder gjennom dokumentanalyse av rutiner og utvalgte ansettelsessaker samt intervju/samtale med relevante ansatte med ansvar og kunnskap innenfor området. Vi har også foretatt intervju av sentrale tillitsvalgte.

Svakheten ved kvalitative metoder er at utvalget av objekter for undersøkelsen ofte gjøres ofte strategisk, typisk eller spesielt, og ikke representativt og at det der av kan være vanskelig å trekke bastante slutninger pga. ikke representativt utvalg. Det er sjelden mulig å generalisere resultatene man har kommet frem til, ettersom utvalget ofte er lite og skjevt. Kvalitative metoder ofte svært tid- og ressurskrevende. I et godt og grundig kvalitativt opplegg må en regne med at forsker bruker ett-to år på å innsamle data og analysere disse.¹ Fordelene med kvalitative metoder er at man har anledning til å utdype problemstillingen gjennom intervju og dokumentanalyse.

En nærmere redegjørelse for metode og framgangsmåte framgår av rapportens vedlegg nr. 3.

¹ Wikipedia.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

For at de kommunale oppgavene skal løses på best mulig måte, er det viktig å ansette de best kvalifiserte. Det følger av det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet at den best kvalifiserte skal ansettes i offentlige stillinger. Også likhetshensyn tilsier at alle skal kunne konkurrere om offentlige stillinger. Dette innebærer blant annet at stillinger må kunngjøres på en slik måte at det blir allment kjent at de er ledige. Videre er det av betydning at saksbehandlingen ellers er i samsvar med regelverket, inkludert at sakene er tilstrekkelig opplyst. For at ansettelser ikke skal komme i konflikt med kommunens interesser, er det også viktig at de som forbereder og treffer avgjørelser om ansettelser, er habile.

Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen. Det følger av god forvaltningsskikk at vurderinger og konklusjoner skal kunne dokumenteres i ettertid noe som normalt tilsier at forvaltningens vurderinger og konklusjoner i ansettelsessaker skal skriftliggjøres. Avgjørelse om ansettelse regnes som enkeltvedtak som skal være skriftlige.

Budsjettert antall årsverk vs. arbeidet antall årsverk

Grunnet ny lønnsbudsjetteringsmodul har ikke Alta kommune registrerte tall for foregående år.

Budsjettert antall årsverk viser hvor mange årsverk Alta kommune forventet å kunne drifte med i 2020.

Alta kommune har budsjettert med følgende antall årsverk og ansatte for 2020:

Budsjett 2020

Årsverk	1619,71
Totalt ansatte	1862

KOSTRA indikatorene viser antall årsverk kommunen faktisk driftet med og som vi selv har rapportert inn til NAV:

	Kostra 2017	Kostra 2018	Kostra 2019	Kostra 2020
Avtalte årsverk	1941,6	1993,5	1921,6	1975,4
Avtalte årsverk eks. lange fravær	1713,3	1788	1725,4	1748,1

Indikatoren viser at antall årsverk totalt for Alta kommune i 2020 var 1975,4. Om man trekker fra lange fravær (legemeldt fravær og svangerskapspermisjon) så får man frem at antall årsverk var 1748,1.

Analyse

Korrigert for legemeldt fravær og svangerskapspermisjon driftet Alta kommune med 128,39 flere årsverk enn budsjettert.

Årsakene til dette avviket kan skyldes at enkelte virksomheter må ta inn vikarer ved kortidsfravær, overtilsettinger, korona eller at vi rett og slett drifter med flere årsverk enn vi har dekning for i budsjettet.

Som det går fram av årsmeldingen 2020 budsjetterte Alta kommune med 1619,4 årsverk i 2020. Tallet avviker noe fra det som går fram av Kostra-databasen og som kommunen har rapportert inn til NAV. Avviket forklares med sykefravær og svangerskapspermisjon. I løpet av 2020 lyste kommunen ut 213 stillinger i 100% stillingsstørrelse. Enkelte utlysninger har flere ledige stillinger, det reelle antall er nærmere 250 stillingsutlysninger.

3 I HVILKEN GRAD FØLGER ALTA KOMMUNE GJELDENDE LOV- OG AVTALEVERK I FORBINDELSE MED ANSETTELSE?

3.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Kunngjøre ledige stillinger offentlig
- Gjennomføre forsvarlig saksbehandling ved ansettelser
 - Sørge for at ansettelsessaker er tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes
 - foreta en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av søkerne
 - sørge for at vesentlige vurderinger og konklusjoner underveis i prosessen er dokumentert og sporbar i ettertid
 - inngå skriftlig arbeidsavtale med alle arbeidstakerne
 - ha rutine for at medarbeidere/ledere som saksbehandler og/eller treffer avgjørelser i ansettelsessaker er habile
- Involvering av tillitsvalgte i henhold til hovedavtalen
 - 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 til, og intervju av aktuelle kandidater
 - Arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte.
 - Arbeidsgiver skal snarest mulig orientere de tillitsvalgte om nyansettelser og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt.

3.2 Kunngjøring av stillinger

3.2.1 Data

Kommunestyret ansetter selv kommunedirektør² som har det løpende personalansvar - inkludert ansettelser. Ansettelse av kommunalleder er delegert «rådmannen»³, ansettelse av virksomhetsleder er delegert kommunalleder og ansettelse av avdelingsledere er delegert virksomhetsleder. Øvrige stillinger er delegert virksomhets-/avdelingsleder.

Av «Reglement for ansettelse» fremgår det at det skal lages en tidsplan og en stillingsanalyse hvor det skal avklares om det fortsatt er behov for stillingen. Dersom det fortsatt er behov, skal det utarbeides en kravspesifikasjon.

Alta kommune er en IA-bedrift, og skal til enhver tid legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne vurderes på lik linje med andre søkere, jfr. likestillings - og diskrimineringsloven.

² Kommuneloven § 13-1.

³ Ansettelsesreglement av 07.05.2020.

Dersom det er søkere med innvandrerbakgrunn som er kvalifisert til jobben, skal minst en av disse tas inn til intervju.

Videre skal ledige stillinger som hovedregel kunngjøres offentlig. Kommunen har som hovedregel at alle ledige stillinger som lyses ut eksternt, skal kunngjøres på kommunens hjemmeside og på nav.no. Ut fra rekrutteringssituasjonen så kan det være aktuelt å lyse ut i fagtidsskrifter og aviser, men dette kommer i tillegg til hovedregelen. Alle ledige stillinger legges ut på Webcruiter, her vil de som har fortrinnsrett i stilling bli vurdert opp mot stillingen.

Alle ledige stillinger blir lagt inn i stillingsbanken. De ansatte registrer seg selv inn i stillingsbanken via rekrutteringssystemet Webcruiter slik at vi har til enhver tid oversikt over hvem som er registrert ledige. Det går fram av intervju at «Vi foretar en gjennomgang av stillingsbanken hver uke hvor vi tar en gjennomgang av stillingsbanken opp mot ledige stillinger og om vi finner noen som er kvalifisert og de vil få tilbud om stilling. Det eneste den ledige må gjøre er å registrere seg selv i stillingsbanken».

I intervju er vi blitt informert om: «... på overordnet nivå er avdelingsleder, en fagperson og en tillitsvalgt fra en av de to største foreningene med på intervju." Og videre at kommunestyret har vedtatt at alle stillinger som skal lyses ut, skal legges fram på rådmannens ledermøte for godkjenning, som en midlertidig ordning for 2020 og 2021. Unntaket er undervisningsstillinger, grunnbemanning i skole og stillinger i turnus. Stillinger som skal lyses ut må ha en godkjenning fra stillingsbanken først. Leder må sjekke stillingen mot stillingsbanken om det er noen som er kvalifisert før stillingen lyses ut. Her skal tillitsvalgt være med. Dersom vi finner overtallige eller ansatte med fortrinnsrett til stilling som er registrert i stillingsbanken vil overtallige få tilbud om stillingen.

Vår saksgjennomgang viser, ifølge en oversikt over 30 saker som vi har fått oversendt fra kommunen, at alle stillinger - med et unntak - har vært ved offentlig utlysning. I utvalget har kommunen benyttet ekstern konsulent i tre av sakene. For *en* av disse mangler vi foreløpig dokumentasjon på ekstern utlysning. Alle stillingene har vært lyst ut på kommunens hjemmeside (Alta kommune.no) og 28 av de 30 sakene har vært lyst ut på NAV.no. I tillegg har stillinger vært lagt ut på Finn.no, sosiale medier og fagtidsskrifter. Kommunen har i beskjeden grad benyttet seg av lokalpressen til stillingsutlysninger.

3.2.2 Vurderinger

Kommunen har som praksis å lyse ut stillinger offentlig på kommunens hjemmeside og på NAV.no. I noen tilfeller blir det vurdert å foreta utlysning i fagtidsskrifter og andre media. I sakene vi har undersøkt var alle stillingene kunngjort offentlig, med unntak av en utlysning. Arbeidstakerne blir informert om interne stillinger ved at disse lyses ut internt via Webcruiter. Det er revisjonens vurdering er at kommunens praksis ved utlysninger er tilfredsstillende.

3.3 Saksbehandling

3.3.1 Data

I henhold til det reviderte ansettelsesreglementet skal leder gjennomgå alle søknader med grunnlag i kravspesifikasjonen og innkalle alle aktuelle søkere til intervju. Det er anbefalt at det opprettes et intervju-utvalg bestående av en representant fra arbeidsgiver og en tillitsvalgt. Det skal alltid sjekkes 2-3 referanser og det bør vurderes 2.gangs intervju dersom det kommer fram opplysninger som det er nødvendig å ta opp med søker. Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes ut fra en helhetsvurdering og de kvalifikasjonskrav som fremgår av utlysningsteksten. Ifølge rutinebeskrivelsen bør det utarbeides en kortfattet begrunnelse for rangering av kandidatene. Den ansvarlige leder lager innstillingen som må godkjennes av tillitsvalgt før vedtaket fattes.

Det er kommet fram i intervju at det ut fra tidligere praksis har vært lagt til grunn at saken skulle være så kort som mulig, men med et påfølgende ansettelsesmøte hvor saken ble lagt fram muntlig.

Gjennomgang av saker

Saker om ansettelse skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. For å undersøke tilstanden angjeldende ansettelsessaker i Alta kommune har vi foretatt en gjennomgang av saksdokumentene i et utvalg av saker som omfatter 17 stillinger. Formålet med gjennomgangen var å undersøke kommunens praksis sett opp mot forvaltningslovens bestemmelser og det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet.

Fant ingen figurlisteoppføringer.	Stillingstittel i annonse	Antall søkere	Innkalt til intervju	Intervju referat	Smn l. Kval. vur.	Opplysn. Fvl. §17
Samfunnsutvikling	Arkitekt/Arealplanlegger	16	4	nei	nei	nei
Fellestjenesten	IKT rådgiver	10	2	nei	nei	nei
Barnevern	Barnevernkonsulenter	-	4	ja	nei	Delvis
Helse og Sosial	Helsefagarbeider med tegnspråkkompetanse 80 % stilling	8	2	ja	nei	Delvis
Helse og sosial	5 Virksomhetsledere	23	7	nei	nei	nei
Helse og Sosial	3 Avdelingsledere	12	6	nei	nei	nei
Undervisning	Leder SFO	5	2	nei	nei	nei
	Kommunikasjonsrådgiver	15	4	nei	Nei	nei
	Brannsjef	10	4	nei	Nei	nei
Fellestjenesten	Kommunalleder fellestjenesten	5	2	nei	Nei	nei

Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i den ledige stillingen. I praksis innebærer det at det skal gjøres en sammenlignende vurdering av samtlige søkeres utdanning, praksis og personlige egenskaper opp mot kravene i utlysningsteksten.

Vår gjennomgang viser at det er et fåtall søkere som blir innkalt til intervju i forhold til antall som har søkt på stillingene. I noen saker er det foretatt utvelgelse i to omganger. Det har vært foretatt utvelgelse til andre-gangs-intervju etter gjennomført referanseintervju i noen saker, i andre saker har det vært foretatt en innstilling uten at det har vært gjennomført referanseintervju. Det foreligger ikke noe skriftlig materiale i noen av sakene som gir en forklaring på hvilke kriterier eller vurderinger som ligger til grunn for utvelgelsen til første- og/eller andregangs intervju.

I de fleste av sakene kan vi se at det er gjennomført intervju med de kandidatene som har vært vurdert som aktuelle for stillingen. Det foreligger intervjureferat ved to av de sytten nytilsettingene, intervjureferat mangler ved ansettelse i de øvrige sakene.

I Ot.prp.nr.67 (2004-2005) går det fram at ansettelsesmyndigheten skal foreta en sammenlignende vurdering av samtlige søkers utdanning, yrkeserfaring og personlig skikkethet opp mot kravene i utlysningsteksten. Det foreligger ikke noe skriftlig materiale i noen av sakene i vår undersøkelse som dokumenterer de valg og konklusjoner som har vært foretatt i løpet av saksbehandlingen.

Etter forvaltningsloven skal saker være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, avgjørelser skal være saklig begrunnet og saksbehandlingen skal være forsvarlig. I vår gjennomgang har vi sett etter om intervjureferater foreligger ved saken, om det foreligger en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av alle søkere og om alle vurderinger og konklusjoner er skriftliggjort.

Saksgjennomgangen viser at det mangler referat fra intervju - med unntak for to saker. I tre av sakene hvor kommunen har benyttet ekstern bistand i ansettelsesprosessen foreligger det en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering, her er det midlertid benyttet andre kvalifikasjonskrav i sammenligningen enn det som gikk fram av utlysningsteksten.

De som legger til rette grunnlaget for en avgjørelse og/eller treffer avgjørelse i en forvaltningssak, må være habile. I kommunens Etske retningslinjer datert 15.01.19 står det: «Folkevalgte og ansatte i Alta kommune skal ikke opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet og integritet. Forvaltningsloven gir bestemmelser om habilitet som gjelder for alle ansatte i kommunen.» Videre står det at: «... den ansatte må være klar over sin rolle slik at en ikke blir mistenkt for misbruk av denne.»

De vi har intervjuet er samstemt sin oppfatning at det blir foretatt vurderinger av habilitet i ansettelsesprosessene som er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer. Revisor kjenner ikke til om det foreligger klagesaker om inhabilitet i saksbehandlingen ved ansettelser.

Det skal foreligge skriftlig arbeidsavtale snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte. Vi har foretatt gjennomgang av 30 saker for å se om det foreligger skriftlig arbeidsavtale i alle saker. Herav gikk det fram at det foreligger skriftlig arbeidsavtale som var underskrevet av arbeidstaker og arbeidsgiver i 18 saker. Vi er imidlertid blitt informert om at Alta kommune ikke utbetaler lønn uten at det foreligger arbeidsavtale som er signert av begge parter sammen med startmelding fra leder. Alta kommune vurderer det slik at de har god kontroll på punktet om utarbeidelse av arbeidsavtaler.

3.3.2 Vurderinger

Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den *best* kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes. Kravene til en forsvarlig ansettelsesprosess forutsetter at arbeidsgiver foretar en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av aktuelle kandidater. Det innebærer at virksomheten må foreta en konkret vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Kvalifikasjonsvurderingen må ta utgangspunkt i kravene som er fastsatt i utlysningsteksten der sentrale momenter vil være utdanning, praksis og personlig egnethet.

Det går fram av vår gjennomgang av saksdokumenter at det har vært foretatt vurderinger av søkerens kvalifikasjoner. På grunn av manglende skriftlighet har det imidlertid ikke vært mulig å se hvilke vurderinger som er gjort. Det har ikke vært mulig å se hvilke kvalifikasjoner som har vært lagt til grunn ved utvelgelse av søkere, om det har vært lagt vekt på formelle kvalifikasjoner, praksis eller søkerens personlige egenskaper. Det har heller ikke vært mulig å se hvilke metoder som er lagt til grunn ved sammenligning av kandidatene. Etter revisors vurderinger er kommunens praksis ikke fullt ut tilfredsstillende i henhold til kvalifikasjonsprinsippet.

Prinsippene for god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen. Det følger av god forvaltningsskikk at vurderinger og konklusjoner skal kunne dokumenteres i ettertid. Avgjørelse om ansettelse regnes som enkeltvedtak som skal være skriftlig. Det er revisors vurdering at kommunens praksis ikke fullt ut er i samsvar med god forvaltningsskikk.

Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd er vedtak om ansettelse i offentlig forvaltning et enkeltvedtak. Forvaltningen har derfor plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jfr. forvaltningsloven § 17 første ledd. En forsvarlig og ryddig saksbehandling er ikke bare en forutsetning for at ansettelsesvedtaket blir korrekt; det er også viktig for borgernes tillit til at det ikke tas utenforliggende hensyn ved ansettelsen.

Det er et dominerende trekk ved saksdokumentene at de liten grad inneholder referater fra intervju eller referanseintervju. Saksdokumentene inneholder også i liten grad vurderinger av søkerens formelle og reelle kvalifikasjoner eller personlig egnethet sett opp mot utlysningsteksten. I sammenheng med saker hvor det har vært foretatt utvelgelse av kandidater til førstegangsintervju eller referanseintervju fremgår det i liten grad hvilke vurderinger som har vært lagt til grunn ved utvelgelsen av kandidater.

Det er mangler ved saksbehandlingen av ansettelsessaker i Alta kommune. Sentrale vurderinger i saken er ikke gjennomført og vesentlig informasjon av betydning for ansettelsen foreligger ikke. Sammenlignende kvalifikasjonsvurderinger opp mot utlysningsteksten er ikke gjennomført. Kommunen har hatt som praksis at saken skulle være så kort som mulig, noe som kan være bakgrunnen for at vesentlige vurderinger og konklusjoner i ansettelsesprosessen ikke er dokumentert og sporbar i ettertid. Det er revisors vurdering at ansettelsessaker ikke er tilstrekkelig opplyst.

Arbeidstakere skal alltid ha en skriftlig arbeidsavtale. Dette gjelder uansett om det er en fast eller midlertidig stilling. Det er ingen unntak fra denne regelen. Det er lagt fram skriftlige arbeidsavtaler som er underskrevet av arbeidsgiver og arbeidstaker i 18 saker i vår undersøkelse. Kommunen har imidlertid rutiner på å ikke utbetale lønn uten at det foreligger

arbeidsavtale som er signert av arbeidsgiver og arbeidstaker. Revisor finner det godtgjort at det foreligger skriftlig arbeidsavtale som er underskrevet av begge parter i alle saker.

Forvaltningsloven § 6 har regler om habilitet for offentlige tjenestemenn. Kravet til habilitet innebærer at en tjenestemann som har en særlig tilknytning til en sak eller de som er berørt av den, må fratre når saken skal forberedes eller avgjøres. Formålet med habilitetsreglene er å motvirke usaklighet og forskjellsbehandling og å bidra til å sikre tilliten til forvaltningen. Reglene bidrar også til å beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. Det er revisors vurdering at det er etablert en god kultur i Alta kommune for å påse at det ikke foreligger inhabilitet ved saksbehandlingen.

3.4 Involvering av de tillitsvalgte

3.4.1 Data

Ifølge tilsettingsreglement⁴ skal lederen lage en tidsplan for de ulike fasene i tilsettingen. Planen skal inneholde en stillingsanalyse hvor det blant annet skal vurderes om det fortsatt er behov for stillingen, administrativ plassering og om den kan utlyses internt mv. Lederen skal også vurdere hvilke kvalifikasjonskrav som kreves i stillingen før utlysning. Det går videre fram av tilsettingsreglementet at de tillitsvalgte først blir involvert når søkerlisten er utarbeidet.

Det er ved gjennomføring av intervju kommet fram ulik informasjon om involvering av de ansatte. Fra administrativt hold er vi blitt informert om at de tillitsvalgte ikke blir involvert før utlysningsteksten er ferdig utarbeidet. De tillitsvalgte får tilgang til utlysningsteksten når den er lagt ut, det kan nok være at enkelte virksomheter involverer de plasstillitsvalgte der hvor det er naturlig. «Våre rutiner og praksis er at det er leder som utformer utlysningsteksten».

De hovedtillitsvalgte fra de to største forbundene er imidlertid samstemt i sin framstilling av ansettelsesprosessene og involvering av tillitsvalgte. Det er enighet om at de tillitsvalgte er med på prosessen helt fra starten av. Kommunen bruker tilsetningsutvalg som treffer beslutninger i ansettelsesprosessene. Hver avdeling/virksomhet innstiller kandidater til det aktuelle tilsettingsutvalget. Både Utdanningsforbundet og Fagforbundet sitter i tilsettingsutvalget for Oppvekst.

Det kommer fram at de tillitsvalgte er med i hele prosessen, fra det er definert et behov for en nytilsetting til det er foretatt en ansettelse. De tillitsvalgte deltar i drøftingsmøter med leder i kartleggingsfasen og under utarbeidelser av utlysninger, osv. Intensjonen er at de tillitsvalgte skal være delaktig i alle delene av tilsettingsprosessene. De fleste tillitsvalgte gir tilbakemeldinger om at de er riktig involvert i de forskjellige delene av tilsettingsprosessene. Hovedtillitsvalgte er ikke med i alle ansettelsessaker på virksomhetsnivå, hovedtillitsvalgte er derimot med på tilsettinger av ledere.

Etter at intervjuene er gjennomført medvirker de hovedtillitsvalgte i diskusjonene med arbeidsgiver om hvordan de respektive kandidatene skal vurderes, og videre skriver de hovedtillitsvalgte og arbeidsgiver felles omforente oppsummeringer (det vil si i de tilfeller hvor arbeidsgiver og hovedtillitsvalgt er enige). Til slutt går arbeidsgiver og de

⁴ Tilsettingsreglement godkjent av administrasjonsutvalg 01.07.2020.

hovedtillitsvalgte gjennom oppsummeringen, og sjekker den opp mot innstillingen, slik at den felles omforente oppsummeringen og innstillingen stemmer overens. Dersom begge deler stemmer overens godkjenner de hovedtillitsvalgte innstillingen.

3.4.2 Vurderinger

Arbeidsgiver har informasjons- og drøftingsplikt ved utlysning og kunngjøring av stillinger. Det samme gjelder ved utvelgelse til intervju av aktuelle kandidater. Ansattes representanter deltar i hele ansettelsesprosessen og har derav fullt innsyn i søkerliste og nyansettelser. De tillitsvalgte gir uttrykk for at kommunen etterlever avtaleverket på en måte som de er fornøyde med. Vi vurderer kommunens praksis slik den er kommet frem i intervju med tillitsvalgte, å være i tråd med hovedavtalen.

4 KONKLUSJONER

I hvilken grad følger Alta kommune gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser?

Våre funn viser at Alta kommune bare delvis følger gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser.

Når det gjelder utlysning av stillinger og involvering av tillitsvalgte er kommunens praksis i stor grad i samsvar med regelverket. Våre funn viser også at det er etablert en god kultur når det gjelder å følge det etiske regelverk for å sikre habilitet i saksbehandlingen.

Nær halvparten av arbeidsavtalene i vår undersøkelse er ikke signert av begge parter, på bakgrunn av uttalelsene fra kommunen legger revisor likevel til grunn at kommunen har god kontroll på utarbeidelse av arbeidsavtaler ved nyansettelser.

I den grad det har vært foretatt sammenlignende kvalifikasjonsvurderinger av søkerne er disse ikke nedtegnet og skriftliggjort. I de tilfeller søkerne kvalifikasjoner har vært sammenlignet med hverandre har sammenligningsgrunnlaget ikke vært i samsvar med utlysningsteksten. Det kan være tvil om ansettelser i Alta kommune foretas i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

På grunn av mangel på skriftlighet i saksbehandlingen er ansettelsesprosesser i Alta kommune ikke etterprøvbare, vi kan av den grunn ikke uttale oss om ansettelser i Alta kommune er i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

God forvaltningsskikk tilsier skriftlighet i saksbehandlingen, at vurderinger og konklusjoner ikke kan etterprøves er ikke i samsvar med god forvaltningsskikk.

5 ANBEFALINGER

Revisor skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi anbefalinger eller ikke. Kommunen har allerede iverksatt et forbedringsarbeid, revisor ser av den grunn det ikke hensiktsmessig å gi anbefalinger. Revisjonen viser til "Rådmannens kommentarer» i vedlegg1.

6 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Arbeidsmiljøloven. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. 17. juni 2005 nr. 62
- Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967
- NOU 2019:9 Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver
- Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet
- Bernt og Rasmussen 2010

Avtaleverk

- KS: Hovedavtalen 01.01.2018 – 31.12.2019
- KS: Hovedtariffavtalen 01.05.2018 – 30.04.2020

Kommunale dokumenter

- Ansettelsesreglement 11.03.96
- Reglement for ansettelsesutvalg 30.11.93
- Ansettelsesreglement 07.05.2020
- Etiske retningslinjer 26.03.12
- Delegasjon fra rådmannen til sektorledere videre til avdelingsledere 2010
- Rådmannens administrative videre delegasjon perioden 2015-2019
- Årsmelding 2020
- Overtallig stillingsbanken
- Administrativt organisasjonskart
- Oversikt over 30 ledige stillinger

Andre kilder

- Riksrevisjonen: Dokument 3:10 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Har følgende uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten «Rutiner for ansettelse i Alta kommune»

Alta kommune kan kjenne seg igjen i flere bemerkninger som anføres av Vefik IKS. Kommunens praksis i ansettelsessaker gjennomføres med involvering av tillitsvalgte som en naturlig del av prosessen og dette skjer i stor grad i samsvar med regelverket. Vi er glad for at revisjonen også kan konkludere med at det er etablert en god kultur når det gjelder å følge det etiske regelverket for å sikre habilitet i saksbehandlingen.

Rådmannen vil påpeke to ting spesielt:

Revisjonen har av e-post 30.11.20 listet opp hvilken dokumentasjon de ønsker tilsendt. I dette punktet har de skrevet «Arbeidsavtale», ikke «signert arbeidsavtale». Alta kommune har tolket det slik at revisjonen ønsket å se om avtalen som ble skrevet var i tråd med det som sto i utlysningen, og vi har ikke oppfattet at de ønsket å sjekke om den var signert av begge parter. Derfor har vi i flere tilfeller kun sendt kopi av den utgående avtalen, slik at revisjonen kunne sjekke innholdet. Alta kommune vurderer selv å ha god kontroll på utarbeidelse av arbeidsavtaler og påser at disse er signert av begge parter. Kommunen utbetaler ikke lønn uten at det foreligger arbeidsavtale signert av begge parter, sammen med signert startmelding fra leder. At de signerte avtalene ikke er sendt revisjonen beror derfor på en misforståelse.

Revisjonen påpeker mangel på skriftlighet i saksbehandlingen og rådmannen er enig i at dette ikke er god forvaltningsskikk. Rådmannens ledergruppe satte i desember 2021 ned en arbeidsgruppe som skal evaluere og utarbeide et nytt forslag til et overordnet tilsettingsreglement for Alta kommune. Reglementet skal erstatte nåværende tilsettingsreglement og reglement for ansettelsesutvalg.

Forslag til nytt reglement:

- Skal legge til rette for raske og effektive tilsettingsprosesser
- Skal gi rimelig grad av sikkerhet for regeletterlevelse (lovverk, ulovfestede prinsipper/standarder og avtaleverk, samt kommunens interne regelverk)
- Bør i størst mulig grad bygge på kommunens eksisterende beslutningsstruktur/delegasjonsreglement. Det skal så tydelig som mulig vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt.
- Bør være dynamisk – ikke ha et detaljnivå som medfører hyppig behov for revidering/endring.

Denne prosessen vil ivareta revisors bemerkning om manglende skriftlighet.

Med vennlig hilsen
Bjørn-Atle Hansen
rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget holdes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, der det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene:

Problemstilling:

I hvilken grad følger Alta kommune gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelser?

Kvalifikasjonsprinsippet og utlysning av ledige stillinger

Kvalifikasjonsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som gjelder ved ansettelser i offentlig sektor. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i ledig stilling i kommunen. Det sentrale hensynet bak prinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse i forhold til de oppgavene som det offentlige skal utføre.

Det kommer frem ellers også av hovedtariffavtalen § 2 pkt. 2.2 at det ved tilsettinger i første rekke skal tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner. Søkerne skal vurderes etter teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at det skal gjøres en sammenlignende vurdering av samtlige søkeres utdanning, praksis og personlige egenskaper opp mot kravene som er satt for stillingen, og det skal deretter foretas en rangering av søkerne.

En forutsetning for kvalifikasjonsprinsippet er at stillinger kunngjøres offentlig og at det er åpen konkurranse om ledige stillinger i kommunen. Kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningen, samt eventuelle lovpålagte krav, danner utgangspunktet for hvilken søker som er best kvalifisert for den aktuelle stillingen.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-1. Regelen bidrar til å sikre at arbeidstakere i virksomheten kan hevde fortrinnsrett. Dersom ingen har fortrinnsrett, er hovedregelen ved offentlige ansettelser at stillingen skal kunngjøres eksternt. Fortrinnsretten utgjør et unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. Selv om det finnes søkere som er bedre kvalifisert, vil personen med fortrinnsrett ha krav på stillingen så lenge vedkommende er kvalifisert for stillingen.

Involvering av tillitsvalgte i ansettelsesprosessen

Av hovedavtalen del B § 3-1 litra d - g) går det fram at:

d) 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 til, og intervju av aktuelle kandidater

e) Arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte.

- f) De tillitsvalgte skal meddeles hvilke arbeidsgiverrepresentanter på ulike nivåer de skal rette sine henvendelser til.
- g) Arbeidsgiver skal snarest mulig orientere de tillitsvalgte om nyansettelser og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt.

Saksbehandling ved ansettelse

Etter forvaltningsloven § 2 andre ledd er ansettelse i offentlige stillinger et enkeltvedtak. Dette innebærer at flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Blant annet gjelder kravet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I tillegg til forvaltningslovens regler er det et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig begrunnet og at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen⁵. Avgjørelse om ansettelse regnes som enkeltvedtak⁶ som skal være skriftlige⁷. Det følger av god forvaltningsskikk at vurderinger og konklusjoner skal kunne dokumenteres i ettertid⁸ noe som normalt tilsier at forvaltningens vurderinger og konklusjoner i ansettelsessaker skal skriftliggjøres. Krav til journalføring og arkivering følger av arkivloven med forskrifter.

Habilitetsreglene ved saksbehandling

De som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse og/eller treffer avgjørelse i en forvaltningssak, må være habile, jf. forvaltningsloven § 6.

En offentlig tjenestemann er blant annet inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en ansettelsessak når

han (a) selv er part i saken; (b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken; (c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part.

Det følger av forvaltningsloven § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann også er inhabil dersom andre «særegne forhold» foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Dersom en overordnet er inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

Skriftlig arbeidsavtale

Arbeidsavtalen skal være skriftlig.⁹ Arbeidsavtalen skal foreligge snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte.¹⁰ Arbeidsmiljøloven § 14-6 oppstiller minimumskrav til innholdet i den skriftlige arbeidsavtalen. Avtalen skal inneholde opplysninger om forhold «av vesentlig betydning i arbeidsforholdet», herunder partenes identitet, arbeidsplassen, en beskrivelse av arbeidet eller arbeidstakerens tittel/stilling, tidspunktet for arbeidsforholdets

⁵ Bernt og Rasmussen 2010 (s. 278).

⁶ Forvaltningslovens § 2 andre ledd.

⁷ Forvaltningsloven § 23.

⁸ Sivilombudsmannen sak 2008-22.

⁹ Jf. arbeidsmiljøloven § 14-5 første ledd.

¹⁰ Jf. arbeidsmiljøloven § 14-5 andre ledd.

begynnelse, eventuelle prøvetidsbestemmelser, arbeidstakers rett til ferie og feriepenger, oppsigelsesfrister, lønn, arbeidstid og pauser og opplysninger om eventuelle tariffavtaler som regulerer arbeidsforholdet.

For midlertidige stillinger skal det komme frem av arbeidsavtalen hva som er grunnlaget for ansettelsen og forventet varighet.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor utledes det følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- Kunngjøre ledige stillinger offentlig
- Gjennomføre forsvarlig saksbehandling ved ansettelser
 - Sørge for at ansettelsessaker er tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes
 - foreta en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av søkerne
 - sørge for at vesentlige vurderinger og konklusjoner underveis i prosessen er dokumentert og sporbar i ettertid
 - inngå skriftlig arbeidsavtale med alle arbeidstakerne
 - ha rutine for at medarbeidere/ledere som saksbehandler og/eller treffer avgjørelser i ansettelsessaker er habile
- Involvering av tillitsvalgte i henhold til hovedavtalen
 - Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:
 - ledige og nyopprettede stillinger
 - prosedyrer ved utlysing og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater
 - Arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte.
 - De tillitsvalgte skal meddeles hvilke arbeidsgiverrepresentanter på ulike nivåer de skal rette sine henvendelser til.
 - Arbeidsgiver skal snarest mulig orientere de tillitsvalgte om nyansettelser og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt.

Vedlegg 3: Metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

De sentrale elementene for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjoner bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. I datainnsamlingen har vi brukt kvalitative metoder. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse og intervju.

Revisjonen har fått tilsendt 33 ansettelsessaker, etter vårt utvalg (sakene er valgt ut etter «random sample»-funksjonen i Excel), og foretatt gjennomgang av sakene. Vi har også foretatt gjennomgang av årsmeldinger, reglementer, instruksjer og retningslinjer mv. som vi har ansett for å være relevant for ansettelsessaker.

Vi har i tillegg gjennomført intervju av leder for lønns- og ressursforvaltning og hovedtillitsvalgte for Utdanningsforbundet og Fagforbundet.

Som utgangspunkt for dokumentinnsamlingen har det vært et sentralt moment å fremskaffe informasjon om kommunens rammeverk og rutiner for ansettelser, herunder rutinebeskrivelser og delegasjonsfullmakter. I neste omgang har vi foretatt en studie av et utvalg på 17 ansettelser for å få fram informasjon om praksis i ansettelsesprosessen og som har blitt holdt opp mot rutinebeskrivelsen(e). Vi har gjennomført intervjuer med den hensikt å fremskaffe utdypende informasjon om ansettelsesprosessen i kommunen.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Undersøkelsen ble formelt startet opp den 29.mai 2020 ved utsendelse av oppstartsbrev til kommunedirektøren i Alta kommune, med anmodning om å oppnevne en kontaktperson for forvaltningsrevisjonen. Samme dag oppnevnte kommunedirektøren leder for fellestjenesten Monika Olsen, som kommunens kontaktperson for prosjektet. Det ble gjennomført oppstartsmøte den 9.juli 2020 hvor det ble redegjort for prosjektets framdrift og gjennomføring. I tillegg ble det fra revisjonens side redegjort for hvilken informasjon og data det var behov for og som administrasjonen ble bedt om å fremskaffe.

Den 26.februar oppsto det en situasjon med inhabilitet og prosjektet måtte utsettes. Det tok tid før situasjonen ble avklart og prosjektet kunne få en ny oppstart. Arbeidet med gjennomføring av prosjektet fikk en ny oppstart tidlig i oktober 2021 og ble sendt på verifisering av data

3.desember.

Vi mottok tilbakemeldinger på fremstilling av data i e-post av 7.desember, det ble gjort noen språklige korreksjoner uten at det ble gjort endringer i innholdet i våre vurderinger og konklusjoner.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som dokumentanalyse og intervju jfr. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen. Alle data innhentet ved intervju er verifisert av intervjuobjektene og utkast til rapport er kvalitetssikret av ekstern kvalitetssikrer Cicel Aarrestad.

Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene. Dataens pålitelighet er sikret ved at fakta i rapporten er verifisert av informantene i undersøkelsen. Bruk av flere metoder for datainnsamling, samt revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidrar også til å sikre at innsamlet data er pålitelig. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner

Intern kvalitetssikring

Gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Høring

Rådmannen har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som kommer frem av rapporten. Høringsutgaven ble sendt til kommunen 13.desember 2021 med svarfrist 7.januar 2022.

Mandag 3.januar 2022 mottok revisjonen rådmannens høringssvar, det ble foretatt justeringer i rapportens vurderinger og konklusjoner med bakgrunn i rådmannens kommentar.

Høringssvaret kommer frem av rapportens vedlegg 1.

