



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Tilsetting og kompetanse i tjenester til funksjonshemmede

KONGSVINGER KOMMUNE 2021

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: post@rev-ost.no

Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For

leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag (kap. 1),
- informasjon om bestillingen (kap. 2),
- problemstillingene (kap. 7-9),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 5),
- revisjonskriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 7-9),
- vurderinger (kap. 7-9),
- konklusjon (kap. 10),
- anbefalinger (kap. 11),
- referanser (kap. 13) og
- rådmannens uttalelse (kap. 12).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet. Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Kongsvinger, den 27. august 2021

Lina Kristin Høgås-Olsen

Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kari Lagertha Gjelsnes

Kari Lagertha Gjelsnes
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn for prosjektet	5
3	Formål og aktualitet	5
4	Avgrensninger.....	5
5	Metode for revisjonen.....	5
5.1	Dokumentstudier	6
5.2	Intervjuer	6
5.3	Spørreundersøkelse.....	7
5.4	Styrker og svakheter ved metodene	7
6	Om tjenesteområdet og aktivitet- og bistandsenheten.....	7
6.1	Tjenesteområdets situasjon i kommunen.....	8
6.2	Tidligere tilsyn på området.....	10
7	Problemstilling 1 – rutiner og reglement ansettelse	11
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	11
7.2	Innhentet data.....	11
7.3	Revisors vurdering.....	14
8	Problemstilling 2 – regeletterlevelse ansettelse i aktivitet- og bistandsenheten.....	16
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	16
8.2	Innhentet data.....	16
8.3	Revisors vurdering.....	23
9	Problemstilling 3 – Kompetanse.....	25
9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	25
9.2	Innhentet data.....	25
9.3	Revisors vurdering.....	34
10	Konklusjon	36
11	Anbefalinger	36
12	Rådmannens uttalelse	37
13	Referanser	41
14	Vedlegg A: Revisjonskriterier	42
15	Vedlegg B: Dokumentgjennomgang.....	57

1 Sammendrag

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å undersøke om kommunen har rutiner for ansettelse, og om de etterleves i enhet aktivitet- og bistand. Samt å undersøke om aktivitet- og bistand fyller kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming.

I prosjektet har vi hatt tre problemstillinger:

1. Har Kongsvinger kommune rutiner og reglement som sikrer at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?
2. I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming?

Det har blitt utledet revisjonskriterier til problemstillingene, som har vært til gjennomsyn hos kommunalsjef helse og mestring i Kongsvinger kommune.

Problemstillingene har blitt besvart etter innhenting av data gjennom dokumentstudier, intervjuer og en spørreundersøkelse. All kontakt og innhenting av data har foregått digitalt.

I dette prosjektet har vi vurdert at Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som skal bidra til å sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt helt ut og bidra til at saksbehandlingen av ansettelsessaker skjer i henhold til arbeidsmiljølovens regler. Kommunen bør foreta jevnlig revideringer av ansettelsesreglementet for å sikre at det blir et levende dokument.

I de ansettelsessakene som har blitt gjennomført med ekstern utlysning ser det ut til at kvalifikasjonsprinsippet i stor grad følges. Til tross for at enhet aktivitet- og bistand både har strategi og kompetanse- og kvalitetsplan med mål som skal være førende for rekrutteringen, så er bemanningsbehovet, naturlig nok, svært brukerstyrt og det kan være vanskelig å planlegge. Revisor vurderer at ansettelseskulturen bærer preg av nettopp dette samt at det er utfordrende å få tak i kvalifiserte høgskoleutdannede. Enheten har få ledige stillinger som lyses ut, men flere som blir ansatt midlertidig etter åpen søknad. De midlertidige ansatte forlenges og opparbeider seg rettigheter til fast og/eller utvidet stilling. Revisor vurderer at graden av «interne opprykk» til personer som ikke er ansatt etter ekstern utlysning blir en form for omgåelse av både regelverk og intern kompetanseplan. Revisor vurderer at det er varierende hvordan og hvor godt en ansettelsessak og/eller arbeidsavtale er dokumentert og journalført.

Aktivitet- og bistandsenheten arbeider i stor grad systematisk og kontinuerlig med kompetanseutviklingsarbeidet, herunder planlegging, gjennomføring og evaluering. Revisor finner at det er forbedringspotensiale knyttet til en noe mer helhetlig oversikt over kompetansebeholdningen og bekjentgjøring av tilbud. Årlig søker kommunen dispensasjon for store deler av ansattgruppen relatert til de lovpålagte kompetansekravene i helse- og omsorgslovens § 9-9 for samtlige brukere med tvangsvedtak. Gjennom dispensasjonen, gitt av Statsforvalteren, følger kommunen lovverket og er således en offentlig godkjent drift. Samtidig søkes det om dispensasjon for mange av de samme ansatte år etter år, og man kan sette spørsmålsteget ved om det gjøres en tilstrekkelig jobb for å nå kompetansekravene. Samtidig synes enheten å jobbe systematisk for en positiv utvikling. Kompetansesituasjonen er ikke unik for Kongsvinger kommune, men det anses å være en utbredt nasjonal utfordring å nå de lovpålagte kompetansekravene.

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

I møtet 16. juni 2020 bestilte kontrollutvalget en prosjektplan/forundersøkelser med utgangspunkt i miljøarbeidertjenesten. Forundersøkelsen ble presentert 25.08.2020 og resulterte i bestillingen av en prosjektplan. Prosjektplanen ble presentert i kontrollutvalgsmøtet 13.10.2020, og det ble vedtatt en bestilling på et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens tjenester til funksjonshemmede med fokus på kompetanse og ansettelse.

3 Formål og aktualitet

Revisjon Øst IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling. Formålet med prosjektet er å belyse hvordan aktivitet- og bistandsenheten i Kongsvinger kommune ivaretar arbeidsgiveransvaret knyttet til ansettelser og kompetansekrav i sine tjenester. Dette belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

1. Har Kongsvinger kommune rutiner og reglement som sikrer at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?
2. I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming?

4 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset slik at det ikke omhandler andre temaer enn de som dekkes av problemstillingene. Forvaltningsrevisjonen omhandler tematikken ansettelser og kompetanse blant de som utøver tjenester til utviklingshemmede i Kongsvinger kommune. Siden aktivitet og bistand (*tidligere miljøarbeidertjenesten*) er den enheten som hovedsakelig ivaretar disse tjenestene, er det ansettelser og kompetanse i denne enheten vi har undersøkt.

For problemstilling 2 er det vanlige ansettelser i perioden 2018-2020 vi har undersøkt. Vi har ikke vurdert prosessen til de som kommer inn på lærling- eller tiltaksplass. Når det gjelder problemstilling 3 har det ikke vært i vårt mandat å vurdere om vedtakene etter kapittel 9 er korrekt saksbehandlet og fattet.

5 Metode for revisjonen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001*. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og består av krav og anbefalinger for hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Det følger av standarden at det er problemstillingene som skal være bestemmende for valg av metode ved innsamling av data. Revisor må velge en metode som sikrer at dataene er gyldige og pålitelige for å besvare problemstillingene. Påliteligheten (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen utføres på nytt.

Hvor treffende eller relevant dataene er for det vi ønsker å undersøke går på gyldigheten (validitet).¹ Standarden påpeker at revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og å besvare problemstillingene.

Revisor har derfor etterstrebet å benytte seg av triangulering, innsamling av data fra det samme området fra flere kilder, for å styrke rapportens reliabilitet og validitet. Dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse er benyttet som primære kilder. Valg av metode følger av at problemstillingene og revisjonskriteriene som er blitt stilt til kommunen i hovedsak omhandler dokumentasjon av rutiner, regeletterlevelse og i hvilken grad enheten har tilstrekkelig kompetanse. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og den tilhørende høringsprosessen, og at den er gyldig fordi vi har undersøkt forhold som er relevant for å kunne svare på de aktuelle problemstillingene.

På grunn av den pågående pandemisituasjonen ble all kontakt og datainnhenting gjennomført digitalt.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av forvaltningsrevisjonens hovedmetoder. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått relevante dokumenter som vi har fått oversendt fra Kongsvinger kommune. Dokumentasjonen er med andre ord vurdert som relevant av kommunen. Dokumentasjonen har i stor grad bestått av rutiner, prosedyrer, dokumentasjon av ansettelsessaker og søknader vedrørende dispensasjon for kompetansekravene tilknyttet brukere med kapittel 9 vedtak. Vi har også undersøkt hvorvidt kommunens rutiner er tilgjengelig i kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over gjennomgåtte dokumenter finnes i [vedlegg B](#).

For å undersøke graden av regeletterlevelse tilknyttet problemstilling 2 så har vi gjennomført stikkprøvekontroll på et utvalg av ansettelsessaker mellom 2018-2020.

Vi kan ikke uttale oss om annen dokumentasjon enn det ovennevnte.

5.2 Intervjuer

For å kunne få et godt grunnlag til å forstå problemstillingene samt å supplere informasjonen vi har mottatt i form av dokumenter og spørreundersøkelsen har vi valgt å gjennomføre 6 intervjuer. Intervjuene har særlig vært viktig for å forstå hvordan enhet for aktivitet og bistand jobber med ansettelse og kompetanse.

Arbeidet startet med et oppstartsmøte med kommunalsjef helse og omsorg og enhetsleder i aktivitet og bistand. Vi intervjuet så to avdelingsledere, to tillitsvalgte og to representanter fra HR. Underveis har vi hatt flere samtaler med enhetsleder. Alle møter ble avholdt på TEAMS.

For å sikre god informasjonsinnhenting samt at alle respondentene har fått likebehandling har vi i de fleste intervjuer vært to revisorer tilstede. Fra alle intervjuer er det skrevet referat som respondentene så har godkjent. Respondentene har også hatt mulighet til å komme med innspill til endringer i referatene der hvor de har opplevd referatet som upresist eller hvor de ikke har gjenkjent innholdet fra den gjennomførte samtalen. Innspillene har ikke vært av meningsendrende karakter, men mer presiseringer eller tilføyelser. Vi har hensyntatt innkomne innspill.

¹ Veileder til forvaltningsrevisjon 2016 av NKRF

5.3 Spørreundersøkelse

For å få kunnskap om de ansattes erfaring med og kjennskap til kompetanse og kompetanseutvikling valgte vi å utføre en elektronisk spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble utformet og distribuert fra det nettbaserte spørreskjemaprogrammet «Questback». Undersøkelsen ble sendt 21. juni 2021 til 89 personer med svarfrist 28. juni. Vi valgte å sende undersøkelsen til alle faste og midlertidige ansatte i avdelingene Tommelstadgate og Skriverlunden. De to avdelingene ble valgt ut på grunn av at de har brukere med kapittel 9 vedtak.

Som et tiltak for å heve svarprosenten bistod enhetsleder i forkant av og underveis i undersøkelsen med å spre informasjon internt i organisasjonen. Det ble informert ut på e-post og muntlig. Midtveis i undersøkelsesperioden ble det sendt ut en påminnelse. Til sammen 34 ansatte besvarte undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 38 %. Tommelstadgate og Skriverlunden er relativt likt representert blant respondentene. En svakhet ved undersøkelsen var at den hadde kun en ukes responstid og at det nærmet seg sommerferie samt at mange arbeider i en såkalt «lang» turnus.

Det kan se ut til at flesteparten av respondentene er faste ansatte med en heltidsstilling som har vært ansatt i mer enn 5 år. Fordelingen på utdanning er noe mer spredt, der 32 % oppgir å ha høgskoleutdanning, 44 % har videregående utdanning og 20 % er ufaglærte.

Svarprosenten har betydning for hvor representativ undersøkelsen er. I utgangspunktet er 38 % for lavt til at spørreundersøkelsen skal kunne si noe sikkert om de ansattes erfaring og kjennskap til kompetanse og kompetanseutvikling i enheten. Samtidig gir resultatet en liten pekepinn og følelse av hvor man står i tematikken. Vi vil presentere resultatene slik de foreligger, men benytter de med forsiktighet.

5.4 Styrker og svakheter ved metodene

Denne rapporten støtter seg på dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. All innhenting av data har blitt gjort digitalt. En eventuell svakhet ved metodene er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antall intervjuer til timeforbruket. Revisor har stort sett snakket med personer vi har ansett som relevante for problemstillingene men intervjuer med flere personer ville muligens gitt oss et enda mer detaljert bilde. Spørreundersøkelsens svakhet er først og fremst den lave svarprosenten, noe som ikke gir stor anledning til å kunne generalisere svarene.

En styrke ved metoden dokumentstudier er at vi får formell og skriftlig informasjon om kommunens rammeverk. Utvalget av respondenter til intervju anser vi som representativt da de er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon. Intervjuene og spørreundersøkelsen har gitt informasjon om subjektive oppfatninger av dagens situasjon, rutiner, praksis og regeletterlevelse. Styrken ved bruk av disse metodene kombinert, innsamling av data på det samme området fra flere kilder, er at de forhåpentligvis gir et tilnærmet helhetlig bilde. På dette grunnlag mener vi at datamaterialet er tilstrekkelig for undersøkelsens formål, problemstillinger og revisjonskriterier.

6 Om tjenesteområdet og aktivitet- og bistandsenheten

For at personer med utviklingshemning skal sikres gode helsetjenester, er det nødvendig med kompetanse på flere nivåer. Kommunen har ansvar for å sikre at man har rett kompetanse til rett tid, og at prosessene rundt ansettelse foregår på en forsvarlig og god måte. Helse- og omsorgsloven

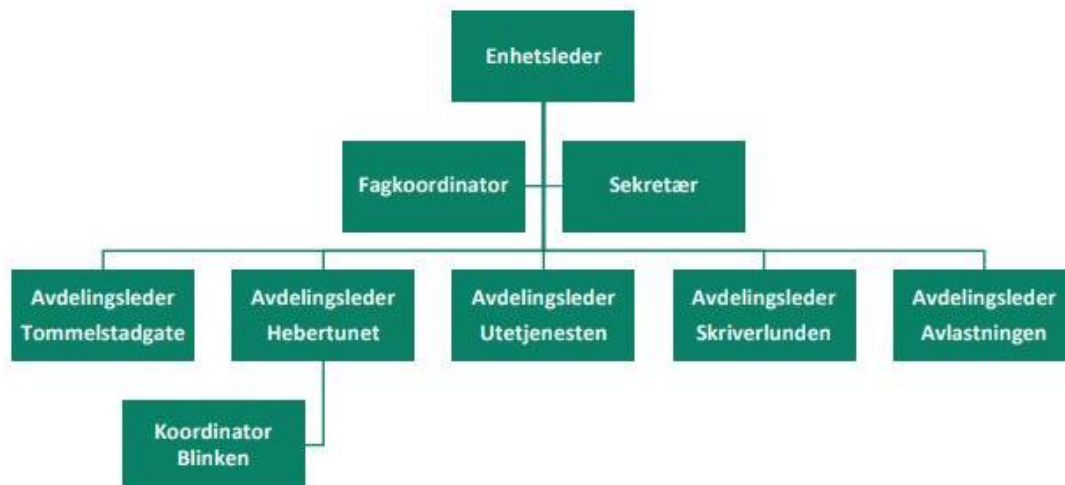
kapittel 9 regulerer blant annet dette området og kommunen har et overordnet ansvar for å sikre at tjenestene er forsvarlige.²

6.1 Tjenesteområdets situasjon i kommunen

Tjenestene til utviklingshemmede i Kongsvinger kommune er hovedsakelig organisert under sektoren *helse og mestring* i enheten *aktivitet og bistand*. Tjenestene til *aktivitet og bistand* inkluderer døgnbemannede boliger, bokollektiv, dagaktivitetssenter samt avlastningstjenester til personer med særlig tyngende omsorg for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Kultur- og fritidsenheten, helsesykepleiertjenesten, sykehjem og hjemmebaserte tjenester er andre som yter tjenester til denne gruppen.

Det er et eget lovverk som regulerer tvangsbruk overfor mennesker med utviklingshemming: kap. 9 i helse- og omsorgstjenesteloven. Loven stiller bl.a. krav til kompetanse hos de som utøver tvang og makt, og ofte stilles det krav til minimum to tjenesteutøvere i den enkelte situasjon. Kommunen plikter å samarbeide med spesialisthelsetjenesten i alle disse sakene, og det er Fylkesmannen som i siste instans overprøver (godkjenner) alle tvangsvedtak.

I *aktivitet- og bistandsenheten* er det til sammen 103 årsverk fordelt på fem avdelinger og stab. Høsten 2019 gikk enheten fra en teamledermodell over til rendyrket avdelingsledere i 100 % administrative lederstillinger. Enheten ønsker med denne endringen å sikre bedre ressursutnyttelse, og internkontroll samt at nødvendig omstilling finner sted. Endring i lederstruktur har vært et bevisst valg for å bedre forutsetningene om å tilfredsstille kravene i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.³



Figur 1: Organisasjonskart aktivitet- og bistandsenheten gjeldende fra 1.1.2020

Kongsvinger kommune har utarbeidet temaplaner innenfor sektoren Helse og mestring, deriblant *strategidokument 3: Strategi for tjenester til mennesker med utviklingshemning 2020-2021* (heretter kalt Strategi 3). Innledningsvis i strategidokumentet skisseres dagens situasjon og fremtidens behov. Blant annet blir det løftet frem at som en følge av at utviklingshemmede som gruppe stadig blir eldre, utvikler mange også somatiske lidelser som de trenger oppfølging for. Dette stiller krav til økt

² Helse- og omsorgsloven § 4-1

³ Strategi for Tjenester til mennesker med utviklingshemning 2020-2021

kompetanse i tjenestene til utviklingshemmede, og det fordrer gode samarbeidsrutiner på tvers av enhets- og faggrenser.

I egen situasjonsvurdering knyttet til kompetansebeholdning skriver kommunen at aktivitet- og bistandsenheten har en ambisjon om å heve andelen fagutdannede og høgskoleutdannede i enheten som nå er på 49,5 % for fagutdanningsgruppa og 26,2 % for de høgskoleutdannede (helse og sosial). En kompetansekartlegging fra november 2019 viser antall personer i enheten med grunnutdanning:

Tabell 4: Antall personer med grunnutdanning i Aktivitet- og bistandsenheten

Ufaglærte	2-årig helse og sosial	3-årig helse og sosial	Annen fagutdanning	Høgskolestudenter
26	63	31	3	8

NB! Det er mange av de ufaglærte som er i et utdanningsløp mot å bli helsefagarbeider.

Den neste tabellen viser antall personer med etter- og videreutdanning og innenfor hvilke fagområder og skolenivå:

Tabell 5: Etter- og videreutdanning i Aktivitet- og bistandsenheten

Utdanning	Fagarbeider	Høgskole
Miljøarbeid - atferdsanalyse		3
Psykisk lidelser hos utv.hemmede		1
Juss for helsepersonell		1
Velferdsteknologi		1
Hjelpepleier i vernepleie	3	
Hjelpepleier i psykisk helse	1	
Kreftomsorg	1	
Veileder for lærlinger	3	

Oversikten er ikke fullstendig da ikke alle ansatte har registrert all kompetansen sin i kommunens kompetansem modul.

Det er til sammen sju områder som blir definert som tjenestens største fremtidige utfordringer. Blant disse er å gi omfattende sykepleiefaglig tjenester i hjemmet og å rekruttere kvalifisert personell. Som følge av at brukere får mer komplekse oppfølgingsbehov i hjemmet har tjenesten i fremtiden behov for mer kompetanse innen somatikk, aldersrelaterte sykdommer og sykepleiefaglig oppfølging. Aktivitet- og bistandsenheten har ikke dekt opp med sykepleier eller vernepleier hver vakt, og tjenesten mangler spesialkompetanse på enkelte felt. Det oppleves som krevende å rekruttere kvalifisert personell til ledige stillinger. Det er et uttalt mål å heve andelen høgskoleutdannede i tjenestene men det beskrives som krevende å få til på grunn av få søkere og lav turnover i fagarbeiderstillinger.

For å møte utfordringsbildet er det definert fire innsatsområder med tiltak der kompetanse- og kvalitetsheving er skissert som en av de fire. Enheten sier at det er et særskilt behov for sykepleier- og vernepleierkompetanse. I tillegg til flere andre områder det er behov for å øke eller skaffe seg kompetanse innenfor. Blant annet er følgende tiltak satt opp:

- Oppdatere enhetens kompetanseplan innen 1. februar 2020
- Å ansette studenter i helgebrøker med tilbud om 100 % fast stilling ved autorisasjon (løpende)
- Mål om å øke andelen høgskoleutdannede til 30 %
- Mål om å øke andelen fagutdannede til 55 % bl.a. gjennom interne ordninger
- Tilbud om etter- og videreutdanning innenfor konkrete nevnte fagområder

De sistnevnte målene har frist 31.12.2021. Tilbudet om etter- og videreutdanning gjelder innenfor ernæring, komplekse læringssystemer og anvendt adferdsanalyse, psykiske lidelser hos

utviklingshemmede, friluftsliv for funksjonshemmede, smittevern, aldring og helse hos utviklingshemmede og palliativ behandling.

6.2 Tidligere tilsyn på området

Revisjon Øst IKS har ikke tidligere gjennomgått tilsyn på miljøarbeidertjenesten (nå tjenester til utviklingshemmede ved aktivitet- og bistandsenheten) i Kongsvinger kommune. I mai 2019 gjennomførte derimot Statsforvalteren tilsyn med tildeling og gjennomføring av avlastningstjenester. I dette tilsynet ble det blant annet avdekket at Kongsvinger kommune ikke sikrer at ansatte ved Heberheimen avlastningsbolig innehar nødvendig kompetanse til å kunne utføre oppgavene i forbindelse med gjennomføring av tjenestene. Høsten 2019 svarte aktivitet- og bistandsenheten ut tilsynet med de tiltak som var gjennomført, blant annet et revidert opplæringshefte, at alle ansatte skal ha opplæring på alle brukere, fadder til nyansatte, kompetansekartlegging og systematisk veiledning av personalet. Samme høst gjennomførte aktivitet- og bistandsenheten en intern revisjon med opplæringsrutiner og dokumentasjon som temaer. Overordnet konklusjon fra den gjennomgangen viste at de ansatte opplevde at opplæring og kjennskap til dokumentasjonskrav som tilfredsstillende, men at det generelt sett mangler system for dokumentasjon av opplæring og veiledning.

7 Problemstilling 1 – rutiner og reglement ansettelse

Har Kongsvinger kommune rutiner og reglement som sikrer at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterie 1	Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som sikrer at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt helt ut
	Kriterie 2	Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som bidrar til å saksbehandle ansettelsessaker i henhold til arbeidsmiljølovens regler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> - Arbeidstakere blir informert om ledige stillinger - Hovedregelen om at arbeidstaker skal ansettes fast - Fortrinnsrett til ny stilling jf. arbeidsmiljølovens § 14-2 - Fortrinnsrett til deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens § 14-3 - Fortrinnsrett til fast stiling etter sammenhengende ansatt tid jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 - Unntaksbestemmelsene knyttet til midlertidig ansettelse - Medbestemmelse

7.2 Innhentet data

Kongsvinger kommune har Kvaliteket (Risk Manager) som kvalitetssystem der alle rutiner og overordnede prosedyrer skal være tilgjengelig. Kommunen har i hovedsak følgende rutiner og reglement knyttet til ansettelsessaker:

Dokumenter i forbindelse med ansettelse
Delegeringsreglement med tilhørende skjemaer
Strategi for Attraktiv arbeidsplass
Ansettelsesreglement
Vedr. unntak fra offentlighet ved ansettelse (personalmelding)
Prosedyre Ansettelse av nye medarbeidere (faste og lange vikariat)
Intervjuskjema ved ansettelse
Referansesjekk ved ansettelse

I tillegg kommer også rutiner knyttet til innhenting av politiattest, mal for arbeidskontrakt (fast og midlertidig), prosedyre for beregning av lønn, lønnspolitiske virkemidler og sjekklister ved tiltredelse. Kommunen benytter seg også av personalmeldinger (PM) ved behov, og for ansettelsessaker finner revisjonen blant annet mangfold ved ansettelse, fagbrev på jobb, unntak fra offentlig ansettelse.

Revisor har gjennomgått Kvaliteket og finner at de ovennevnte rutine og prosedyrene er tilgjengelige. Dokumentene knyttet til ansettelse er spredt under ulike faner som overordnede styringsdokumenter, reglement & strategier, personal, lønn & HMS og skjemaer. Det er ingen egen spesifikk fane for ansettelser eller rekruttering. Kvaliteket har søkefunksjon som ved en enkel test ser ut til å søke bredt.

Generelt om rutine rundt ansettelsesprosesser – informasjon fra HR

Aktivitet- og bistandsenheten har ingen egne rutiner eller reglement knyttet til ansettelse. Revisor får opplyst om at det tidligere var slik at de ulike enhetene hadde noen egne dokumenter knyttet til rekruttering, men at det de senere årene har blitt sentralisert via kommunens HR avdeling.

HR sitt fokus er de overordnede prosedyrene og HR har ikke ansettelsesmyndighet, det ligger hos den enkelte enhet ute i linja. HR bidrar med rådgivning og opplæring. På grunn av ressursutfordringer og corona har det dessverre vært lite opplæring den sisten tiden.

Kvalitetssystemet ble oppgradert i november 2020 og HR forteller at var et stort løft. Blant annet ble søkefunksjonen mye bedre og dokumentene ble således lettere tilgjengelig. HRs inntrykk er at prosedyrene/reglement for ansettelse er kjent og at folk har brukt det.

HR forteller at prosedyrene knyttet til rekruttering ikke er så oppdaterte som de skulle ha vært. Ansettelsesreglementet er fra 2007 og ble justert i 2010, men har ikke vært revidert siden. Metadataen fra kvalitetssystemet operer med en «godkjent dato» på alle dokumenter og det kan se ut til at dokumentet ble revidert den datoen. HR forteller at det ikke stemmer, og at den godkjendatoen kun er når prosedyren ble hentet inn i ny versjon av kvalitetssystemet. Den datoen har ingenting med gyldigheten eller datoen på selve dokumentet.

HR har en plan på å oppdatere prosedyrene sine og håper at det kan bli gjort i løpet av året. HR forteller at kommunen har et stort forbedringspotensiale når det gjelder prosedyreverket. Noe har man kommet i gang med, blant annet omstilling og nedbemanningsreglementet som ble revidert i 2020.

Siden siste halvdel av 2018 har kommunen benyttet seg av Webcruiter som rekrutteringsystem. Før Webcruiter så var mottak av søknader knyttet til arkivsystemet, og ble håndtert og tilgjengeliggjort av dokumentsenteret. Enhetslederne har ansvar for sine stillinger. HR forteller at i veiledning av ledere legger man vekt på viktigheten av å følge kvalifikasjonskravene som fremkommer av annonseteksten, både de formelle kravene og de personlige egenskapene som etterspørres i utlysningen. Her veileder HR både i utforming av annonsetekst og i utvelgelse av kandidater. Kvalifikasjonskravene i en annonse er bindende, men i en sluttvurdering er det alltid personlig egnethet som vektlegges særskilt. Ut i fra en helhetlig vurdering er det den best kvalifiserte som settes – kvalifikasjonsprinsippet. HR forteller at mange ledere har fått opplæring i Webcruiter, men systemet oppleves som ganske intuitivt.

Stillinger som blir publisert i Webcruiter blir automatisk publisert på kommunens hjemmesider. Annet annonsested må aktivt velges av den som er ansvarlig rekrutterer. I Webcruiter genereres offentlig og utvidet søkerliste.

HR har benyttet seg av personalmeldinger (PM) der det har vært behov for å komme med ytterligere presiseringer til rutiner. I november 2018 ble det utarbeidet en personalmelding om «Unntak fra offentlighet ved ansettelser». PM redegjør for hovedregelen, unntaket og behandling av anmodning, og konkluderer med hva som er vurderingene for stillinger av særlig offentlig interesse.

Om innholdet i ansettelsesreglementet

Ansettelsesreglementet innledes med målsettingen om å sikre at ansettelser i kommunen skjer etter gjeldende lovverk og avtaler, samt at man følger felles rutiner og at prosessen gir best mulig resultat. Det heter videre at rådmannen har delegert ansettelsesmyndigheten videre til enhetslederne. Organisasjonsenheten (nå HR) har støtte- og rådgiveransvar i ansettelsessaker.

Reglementet henviser til hovedavtalen § 3 der rollen til arbeidstakerorganisasjonene og deres rettigheter og plikter er nærmere beskrevet. I tillegg fastslår ansettelsesreglementet at ansettelser skal skje i nært samarbeid med de ansattes representanter. Som fast ordning skal organisasjonens utvalg av tillitsvalgte få tilsendt utvidet søkerliste til alle stillinger som naturlig kan organiseres i organisasjonen, dersom de ønsker det. Ved ansettelse av enhetsledere deltar to representanter utpekt av- og blant de tillitsvalgte.

Medbestemmelsesretten til arbeidstakerorganisasjonene fremkommer også flere steder i reglementet under konkrete oppgaver; for eksempel under intern utlysning der det spesifikt står at saken skal drøftes med berørt arbeidstakerorganisasjon og under utvelgelse og innstilling der arbeidstakerorganisasjonene skal tas med på utvelgelse til intervju og innhenting av referanser.

Reglementet har et kapittel om forhåndsvurderinger der det står at stillingsinnhold, personlige egenskaper, omplassering og fortrinnsrett og avansement og videreutvikling er forhold som skal vurderes når en beslutning om ansettelse i ledige stilling er tatt. I pkt. 3.3 omplassering og fortrinnsrett står det at fortrinnsrett skal avklares før en stilling lyses ut. Dette gjelder blant annet ansatte som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold etter arbeidsmiljøloven § 14-2, ansatte som har vært sammenhengende ansatte i mer enn 4 år jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 og deltidsansatte som har krav på utvidelse av sin stilling etter arbeidsmiljøloven § 14 og HTA § 2.3. Reglementet viser til at spørsmål om fortrinnsrett avklares på grunnlag av opplysninger om stillingens innhold (kompetansekrav), personlige egenskaper og i samarbeid med tillitsvalgte. Fra intervjuene fikk revisjonen opplyst om at det sentrale stillingsutvalget skulle ha en oversikt over de med fortrinnsrett, samt at den enkelte enhetsleder skulle ha oversikt.

I kapitlet om utlysning står det blant annet under alminnelige retningslinjer at søknadsfristen skal være minst 3 uker og utlysningsteksten er bindende for ansettelsesmyndigheten. Utlysningsteksten skal gi en presis beskrivelse av tilsettvilkår, oppgaver, ansvar og nødvendig kompetanse. Videre heter det at dersom ansettelsesmyndigheten ønsker å endre kvalifikasjonskravene vesentlig må stillingen lyses ut på nytt. Reglementet slår fast at ansettelse i ledig stilling skal som hovedregel skje ved ekstern utlysning. Reglementet omtaler videre reglene ved intern utlysning og behandling av søknader og søkerlister.

I kapitlet om utvelgelse og innstilling står det retningslinjer for intervju, referanser og innstillingen. Kvalifikasjoner trekkes frem. Reglementet er tydelig på at det ved ansettelse skal føres protokoll på ansettelsesmyndighetens vedtak.

Siste del av reglementet omhandler ansettelsesformer, og her omtales blant annet midlertidige ansettelser. «Ansettelsesmyndigheten kan etter forutgående drøfting med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner foreta midlertidig ansettelse. Slike avtaler kan kun inngås i de tilfeller som er beskrevet i Arbeidsmiljølovens § 14-9. Dersom det er overveiende sannsynlighet at det midlertidige tilsettingsforholdet vil vare mer enn et halvt år, skal samme prosedyre følges som for fast tilsetting».

Avslutningsvis står det at ansettelsesreglementet skal være gjenstand for årlig revurdering.

Om innholdet i prosedyren «Ansettelse av nye medarbeidere (faste og lange vikariat)

Prosedyren viser ansettelsesprosessen steg-for-steg og er en praktisk veileder til ansvarlig rekrutterer. Hensikten med prosedyren er at den som har ansettelsesmyndighet følger lov, avtaler og internt reglement ved ansettelse av nye medarbeidere. I prosedyren står blant annet fortrinnsrett, kravspesifikasjon, ekstern og intern utlysning, fritak fra offentlighet, søkerlister, utvalgelse, saksfremstilling og arbeidsavtale omtalt. Av prosedyren fremgår det at ansettelse er et enkeltvedtak som skal behandles i henhold til Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Enkeltvedtak skal skrives i henhold til mal for delegert sak i web-sak og arkiveres der.

7.3 Revisors vurdering

Basert på det ovennevnte datagrunnlaget har revisor kommet med følgende vurderinger av oppnåelsen av revisjonskriteriene.

7.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 1 – rutiner og prosedyrer kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet og hvordan ansvarlig ansettelsesmyndighet skal arbeide for å følge det er i hovedsak beskrevet i ansettelsesreglementet. I tillegg fremkommer det i den stegvise prosedyren «Ansettelse av nye medarbeidere» ved at kravspesifikasjon, søkerlister, saksfremstilling og behandlingsmåten er omtalte temaer. Prosedyrer som intervju- og referansesjekk skjema er med på å styrke den potensielle ivaretagelsen av kvalifikasjonsprinsippet. Samtlige reglement og prosedyrer er tilgjengelig elektronisk i Kvaliteket.

Basert på dette, mener vi at revisjonskriterie 1 er etterlevd i alt det vesentligste.



Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som sikrer at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt helt ut

7.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 2 – rutiner og prosedyrer arbeidsmiljølovens regler

Arbeidstakere blir informert om ledige stillinger

Alle ledige stillinger blir gjennom Webcruiter automatisk annonsert via «Stilling ledig» på Kongsvinger kommunes nettside. Nettsiden er tilgjengelig for alle og på så måte blir kravet i arbeidsmiljølovens § 14, om at alle ansatte (også innleide) skal få informasjon om at en stilling har blitt ledig, etterlevd. I tillegg fremkommer det eksplisitt i den stegvise prosedyren «Ansettelse av nye medarbeidere».

Hovedregelen om at arbeidstaker skal ansettes fast

Revisor finner ikke informasjon i ansettelsesreglementet eller annen prosedyre om hovedregelen om fast ansettelse. Dette underpunktet til revisjonskriterie 2 anses som mangelfullt.

Fortrinnsrett til ny stilling jf. arbeidsmiljølovens § 14-2, deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens § 14-3, fast stilling etter sammenhengende ansatt tid jf. arbeidsmiljølovens § 14-9

Revisor finner at ansettelsesreglementet omhandler de ovennevnte bestemmelsene om fortrinnsrett. Prosedyren «Ansettelse av nye medarbeidere» har fortrinnsrett som et eget steg som skal vurderes før man går videre med utlysning. Samtidig fremstod det som noe uklart fremgangsmåten til oversikt over de med fortrinnsrett. Revisjonen fikk inntrykk av at både stillingsutvalget og enhetslederne hadde oversikt, samtidig som den enkelte ansatte selv hadde ansvar for å fremme krav. Revisjonen sitter igjen med inntrykket at kommunen har forbedringspotensiale knyttet til oversikt over de midlertidige- og deltidsansatte.

Unntaksbestemmelsene knyttet til midlertidig ansettelse

Ansettelsesreglementet omtaler midlertidig ansettelse veldig kort med generell henvisning til Arbeidsmiljølovens § 14-9. Revisor vurderer det som tilstrekkelig, men anbefaler kommunen å være mer tydelig i hvilke ansettelsesformer som gjelder når og for hva.

Medbestemmelse

Kongsvinger kommune har i ansettelsesreglementet informasjon om arbeidstakerorganisasjonenes medbestemmelsesrettigheter knyttet til ansettelsessaker. Ansettelsesreglementet henviser til hovedavtalen § 3 i tillegg til at det har ytterligere presiseringer for når og hva arbeidstakerorganisasjonene har rett til.

Basert på det ovennevnte mener vi at revisjonskriterie 2 er etterlevd i alt det vesentligste.

Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som bidrar til å saksbehandle ansettelsessaker i henhold til arbeidsmiljølovens regler, herunder:

- Arbeidstakere blir informert om ledige stillinger
- Hovedregelen om at arbeidstaker skal ansettes fast
- Fortrinnsrett til ny stilling jf. arbeidsmiljølovens § 14-2
- Fortrinnsrett til deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens § 14-3
- Fortrinnsrett til fast stiling etter sammenhengende ansatt tid jf. arbeidsmiljøloven § 14-9
- Unntaksbestemmelsene knyttet til midlertidig ansettelse
- Medbestemmelse

7.3.3 Oppsummert vurdering

Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som skal bidra til å sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt helt ut og bidra til at saksbehandlingen av ansettelsessaker skjer i henhold til arbeidsmiljølovens regler. Kommunen bør foreta jevnlig revideringer av ansettelsesreglementet for å sikre at det blir et levende dokument.

8 Problemstilling 2 – regeletterlevelse ansettelse i aktivitet- og bistandsenheten

I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Revisjonens gjennomgang har til formål å vurdere om og eventuelt i hvilken grad det foreligger uregelmessigheter knyttet til ansettelse i aktivitet- og bistandsenheten. Vi har valgt å avgrense til de tre siste årene, årene 2018-2020.

Kriterie 3	Aktivitet- og bistandsenheten har fulgt kvalifikasjonsprinsippet i ansettelsessakene de tre siste årene
Kriterie 4	Aktivitet- og bistandsenheten har fulgt arbeidsmiljølovens kapittel 14 og kommunens reglement om ansettelse i ansettelsessakene de tre siste årene, herunder: <ul style="list-style-type: none"> - Ansettelse i ledig stilling skal som hovedregel skje ved ekstern utlysning - Ansettelse i midlertidig stilling i henhold til regelverket - Utarbeidelse av offentlig og utvidet søkerliste - Utarbeidelse av protokoll på ansettelsesmyndighetens vedtak

8.2 Innhentet data

Aktivitet- og bistandsenheten har per 01.01.2020 ca. 108 årsverk fordelt på ledere, miljøterapeuter, hjelpepleiere/helsefagarbeidere, assistenter og stabsfunksjoner. Årsverkene er fordelt på rundt 145 personer inklusiv vikarer med fast avtale. Av disse er 133 fast ansatte og 3 lærlinger.⁴

Enhetsleder forteller at det generelt sett er lav turnover i enheten, men at ved endringer er det gjerne høgskoleutdannede som søker seg videre. Utover det får revisjonen opplyst om at det stort sett er naturlig avgang. Enheten har ikke tall eller oversikt over faktisk turnover.

Kompetanse- og kvalitetsplanen

Enheten har en kompetanse- og kvalitetsplan for perioden 2020-2024. Planen er et ledd i å planlegge virksomheten ut i fra kompetansebehovet for å ivareta «sørge-for-ansvaret» for helse- og omsorgstjenestene. Formålet med planen er blant annet å synliggjøre hvilke fagområder det er

⁴ Kompetanse- og kvalitetsplan for aktivitet og bistandsenheten 2020-2024 s.6 og 16

behov for kompetanseutvikling på og sikre gjennomføring av den, skape forutsigbar kompetanseutvikling og god internkontroll.

Enhetens fremtidige kompetansebehov påvirkes både av lovverk, nasjonale føringer og lokale føringer fra Kongsvinger kommune. Fra rådmann og politisk hold forventes det effektivisering og god styring, høyt arbeidsnærver og heltidskultur og målrettet fokus på rekruttering, kompetanse og kvalitet.

Enheten skal minst en gang årlig gjennomføre «Ledelsens gjennomgang», en systematisk gjennomgang av styringssystemet. Bemanning og rekruttering skal være temaer her. Revisjonen får opplyst gjennom intervjuer med både ledelse og de tillitsvalgte at en slik årlig gjennomgang forekommer.

Kompetanseplanen synliggjør hva enheten legger i kompetansebegrepet og at det innebærer både kunnskap, holdninger, ferdigheter og evner. Kompetanse er evnen til å løse en oppgave eller beherske et yrke, og at kompetanse således er nøkkelen til kvalitet i tjenesten og fremtidig utvikling.

I februar 2020 ble det foretatt en kompetansekartlegging som viste følgende status i enheten:

Utdanningsnivå	Stillingstype	Antall
Uten fagutdanning ⁵	Uten fagutdanning (pleiemedarbeider, assistent)	38
Fagarbeidere ⁶	Omsorgsarbeider/andre fagarbeidere, Hjelpepleier/helsefagarbeider	65
Høgskole/Universitetsutdannede	Sykepleier, miljøterapeuter, avdelingsledere	30

Det var da 49,5 % som var fagutdannede (bestått videregående opplæring) og 26,2 % som var høyskoleutdannede. Enheten har som mål å øke andelen høyskoleutdannede til 30 % og fagarbeidere til 60 %.

Hovedmålet for kommunalområdet helse og mestring er at «Helse og mestring skal ha kvalifiserte medarbeidere med relevant utdanning i alle stillinger». Det er for målet skissert ulike tiltak, som for eksempel: Øke andelen høyskole- og fagutdannede, minimum grunnutdanning på fagarbeidernivå, redusere andelen fagutdanning gjennom aktiv rekruttering av høyere kompetanse og tilrettelegging for at medarbeidere uten fagutdanning tar fagbrev, utvikle heltidskultur og ta inn lærlinger.

For å stimulere til økt kompetanse er det flere rammebetingelser som kan bidra inn:

- Nødvendig permisjon med lønn for å gjennomføre utdanning (etter avtale mellom leder-medarbeider)
- Bindingstid på maks to år for å beholde kompetanse
- Kompetanselønnsystem som gir lønnstillegg etter fullført utdanning

Siste del av kompetanse- og kvalitetsplanen inneholder en tiltaksplan med konkretisering av aktiviteter, utførelse, ansvarlige og mål.

Strategi 3 dokumentet sier noe om innsatsområdene og tiltak for 2020-2021 perioden. Her er kompetanseheving og rekruttering fremhevet som et av de. Blant annet er et tiltak å heve den

⁵ Flere av de ufaglærte er i et utdanningsløp mot å bli helsefagarbeider

⁶ Bestått videregående utdanning

gjennomsnittlige stillingsstørrelsen til minimum 80 %, gjennomføre ny kartlegging av uønsket deltid og lage tiltaksplan basert på det. Høgskolestillinger skal som hovedregel lyses ut som 100 % stillinger.

Hvordan besettes stillinger i aktivitet- og bistand

Aktivitet- og bistandsenheten har i den lokale kompetanse- og kvalitetsplanen for 2020-2024 et eget kapittel om hvordan anskaffe kompetanse. Planen angir at det skal gjøres en stillingsvurdering ved ledige stillinger for å sikre en riktig utvikling av kompetansen i tråd med planen. Samtidig forteller enhetsleder at bemanningsbehovet er brukerstyrt og at det på grunn av korte frister til tider kan være svært vanskelig å planlegge fremtidig bemanning.

Stillingsutvalget

I april 2020 ble det opprettet et sentralt stillingsutvalg i Kongsvinger kommune. Formålet med stillingsutvalget var å få kontroll over fremtidige rekrutteringer og sikre at kommunen treffer på kompetansebehovet, og at dersom noen har krav på omplassering eller fortrinnsrett så blir det gjort riktig. Fortrinnsrett til annen stilling er regulert i Arbeidsmiljøloven §14-2 og § 14-3 HR forteller at ansatte dette gjelder for, føres opp i en egen liste som stillingsutvalget har tilgang til. Ved innmelding av ledige stillinger vil stillingsutvalget kunne sjekke om noen på listen fyller kompetansekravet til stillingen. HR leder forteller at her gjelder det å være kvalifisert, ikke nødvendigvis være den som er best kvalifisert.

HR leder forteller at alle faste stillinger og alle vikariater over 6 måneder skal meldes til utvalget. Når en enhet har ledighet må det fylles ut et skjema, og leder må selv være oppmerksom på om man har noen på ufrivillig deltid eller som har jobbet midlertidig utover grensen. Det er et lederansvar å følge med og ta konsekvensen av å ha midlertidige ansatte over tid. I april 2021 gjennomførte HR leder en evaluering av stillingsutvalget, og det ble gjort noen justeringer i sammensetningen samt utvalgets fullmakt. Tidligere bestod utvalget av HR leder, HR rådgiver og 5 tillitsvalgte. Nå skal utvalget bestå av HR, Økonomi, 3 tillitsvalgte og kommunalsjefene. Tidligere var utvalget kun rådgivende organ som sendte innstilling til rådmannens lederteam, men nå blir utvalget beslutningsdyktig. HR leder forteller at stillingsutvalget har utvidet formålet sitt til også å ha fokus på heltidskultur i tillegg til ansettelseskontroll.

De revisor snakket med i enhet aktivitet og bistand kjente til stillingsutvalget, men det var noe usikkerhet knyttet til hvem som satt der, hvordan saker ble behandlet og om alle midlertidige ansettelser (eks. vikariat) også skulle saksbehandles der.

Turnover i aktivitet og bistand

Det finnes ikke oversikt over enhetens turnover, men revisor får opplyst at den oppleves å være relativt lav, og at det som oftest er høyskoleutdannede som søker nye erfaringer.

Ansettelsesmyndighet

Det er enhetsleder som er ansvarlig ansettelsesmyndighet for enheten, men avdelingsleder har jf. stillingsbeskrivelsen delegert myndighet til å rekruttere midlertidige ansatte med en varighet på inntil 6 måneder. Avdelingsleder skal også følge opp arbeidsavtalens varighet. Avdelingsleder bistår enhetsleder med å foreta fast ansettelse. Det var fra høsten 2019 at enheten endret fra en teamledermodell over til rendyrket avdelingsledere i 100 % administrative lederstillinger.

Eksterne utlysninger

Revisjonen får opplyst om at alle ledige stillinger lyses ut, samtidig som at det generelt sett er få ledige stillinger. Revisor har hatt tilgang til Webcruiter og gjennomgått de utlyste stillingene.

Interne utlysninger

Revisjonen får opplyst om at interne utlysninger sjeldent benyttes, men at enheten nylig har hatt en sak og vurderer å benytte denne formen mer fremover. Enhetsleder forteller at det i utgangspunktet bare er faste ansatte som kan søke på interne utlysninger. Dersom man har vært vikar over flere år og har gått i større vikariater, åpnes det opp for at man kan søke på internt utlyste stillinger.

Åpne søknader – ansettelse uten forutgående utlysning

Enhetsleder anslår at aktivitet- og bistand får inn 30-40 åpne søknader i løpet av et år. Dette er personer som selv tar kontakt og som ønsker jobb i enheten. Enhetsleder anslår at man årlig tar inn ca. 5-10 av disse.

Revisjonen får opplyst fra enhetsleder at det er litt varierende hvordan de åpne søknadene blir behandlet fordi de blant annet kommer til ulike personer. Noen søknader går rett til avdelingsleder, andre til enhetsleder og noen ganger sentralt til kommunens post. Enhetsleder forteller at de etterstreber å behandle alle på en god måte og tar en prat med de som er aktuelle og sender avslag til de som ikke er aktuelle inn. HR opplyser om at alle innkomne brev, også åpen generell søknad, til kommunen skal journalføres på postlista. HR opplyser videre at ansettelse uten forutgående utlysning ikke blir registrert som egen sak, men at man går direkte til utforming av ansettelseskontrakt som så skal arkiveres i vedkommendes personalmappe.

Enhetsleder forteller at det er forbedringspotensiale knyttet til journalføring av innkomne søknader. Revisjonens stikkprøve bekrefter dette. Stikkprøven ble utført med søk på 10 tilfeldige navn som ble nyansatt i stillinger som ikke har vært lyst ut men besatt via åpen søknad i perioden 2018-2020. Ingen av disse navnene ble gjenfunnet på postlisten. Det kan skyldes flere forhold, som for eksempel at de ikke sendte en skriftlig søknad og henvendte seg muntlig og dermed fikk innpass i enheten på det vis.

Oversikt over ansettelsessaker perioden 2018-2020

På spørsmål om antall ansettelse i året får revisjonen innledningsvis opplyst at det er relativt få. Enhetsleder opplyser om fire ansettelsessaker i 2020, to i 2019 og tre i 2018. Enhetsleder referer til de ansettelsene som har blitt lyst ut eksternt og som det skal foreligge en ansettelsesprotokoll til. Tabellen nedenfor skisseres disse ansettelsessakene:

År	Stilling	Utlyst eksternt	Ansettelses protokoll	Søker liste	Med virkning	Kommentar
2018	Miljøarbeidere 100 % fast (16.03.2018)	Ja	Nei	Ja		
2018	Miljøterapeuter 100 % fast (16.03.2018)	Ja	Ja 3/2018 9.5.2018	Ja	Ja	Tre stillinger. Kvalifikasjonsprinsippet rød tråd i annonsen og i innstillingen
2018	Teamleder 100 % fast (14.03.2018)	Ja	Ja 2/2018 2.5.2018	Ja	Ja	Kvalifikasjonsprinsippet rød tråd i annonsen og i innstillingen

2018	Sommervikarer 100 % Engasjement (11.02.2018)	Ja	Nei	Ja		
2019	Teamleder med personalansvar (08.02.2019)	Ja	Ja 2/2019 19.04.2019	Ja	Ja	Kvalifikasjonsprinsippet rød tråd i annonsen og innstillingen
2019	Sommervikarer (05.03.2019)	Ja	Nei	Ja		
2020	Sykepleier	Nei	Ja 2/2020 01.08.2020	Nei	Ja	NN tilbys 100 % stilling som sykepleier. Har for tiden 61,26 % som pleiemedarbeider.
2020	Miljøarbeider – interne endringer	Nei	Ja 3/2020 27.10.2020		Ja	Internt etter AML §14-3 (1) OG (2), §14-4A 17 allerede fast ansatte fikk økt stillingsprosent 6 midlertidige ansatte fikk fast ansettelse
2020	Miljøterapeuter (25.06.2020)	Ja	Ja 1/2020 15.07.2020		Ja	Tre ansettelser. Kvalifikasjonsprinsippet rød tråd i annonsen og i innstillingen
2020	Miljøterapeut (15.11.2020)	Ja	2021 sak			Samme stilling
2020	Miljøterapeut (16.12.2020)	Ja	2021 sak			Samme stilling
2020	Miljøterapeut (16.12.2020)	Ja	2021 sak			Samme stilling

Enhetsleder forteller at det mangler noen ansettelsesprotokoller, en fra 2018 og en fra 2019. Det stemmer med revisors funn. I tillegg kan ikke revisor finne ansettelsesprotokollen fra sommervikarene 2018.

Teksten i stillingsutlysningene i den undersøkte perioden 2018-2020 viser at enheten har fokus på kompetanseheving og kvalitet i tjenesten. Det fremkommer tidlig i annonsen at enheten satser på kompetanseheving, legger til rette for etter- og videreutdanning og har som mål å heve kvaliteten.

Kommentar til ansettelsesprotokoll 3/2020

Ansettelsesprotokoll 3 fra 2020 er en protokoll som viser interne endringer (krav om fast og krav til utvidet stillingsprosent). Av de 17 som har fått utvidet stillingsprosent får revisjonen opplyst om at det kun er seks som opprinnelig har søkt på utlyst stilling. De resterende 11 har kommet inn etter åpen søknad, eller har fortsatt etter at de har vært sommervikar. Noen har også startet i enheten via arbeidsutprøving fra NAV.

Av de midlertidig som har fått tilbud om fast stilling er det flere som har vært ansatt i mer enn 4 år. En har vært midlertidig ansatt siden juni 2014, en siden juni 2015 og en siden januar 2017. De tre andre er fra 2017 og 2018.

Øvrige ansettelser og stillingsendringer

En oversikt fra personalsystemet viser at det i perioden 2018-2020 ble foretatt ansettelse og endring i stilling for tilsammen 59 personer. Revisjonen får opplyst om at de som er rene tilkallingsvikarer og sommervikarer som jobber på timer *ikke* er en del av denne oversikten.

Stilling	2018	2019	2020
Pleiemedarbeider	12	7	8
Hjelpepleier	7		2
Fagarbeider	5	1	2
Fagleder	2		
Lærling	3	1	1
Vernepleier	2	1	3
Spesialsykepleier			1
Sykepleier	1		
Totalt	32	10	17

Tabell: Antall ansettelser, nye og endringer, 2018-2020

Av disse 59 har revisjonen fått opplyst at 17 har startet som midlertidig ansatt og etter hvert har opparbeidet seg rettigheter til fast ansettelse. Videre har 6 opparbeidet seg rettigheter til utvidet stillingsprosent. Flere har hatt et ansettelsesforhold til enheten også før den undersøkte perioden, og at man derfor har opparbeidet seg rettigheter til fast eller utvidet stillingsprosent.

Revisjonen får så tilsendt en siste oversikt der kun de som er nyansatte i perioden 2018-2020 vises. Tabellen under illustrerer dette, til sammen 21 personer inkludert de eksterne utlysningene.

Stilling	2018	2019	2020
Pleiemedarbeider	5	3	4
Hjelpepleier			1
Fagarbeider	1		1
Fagleder	2		
Lærling			
Vernepleier	1		2
Spesialsykepleier			1
Sykepleier			
Totalt	9	3	9

Tabell: Antall nye ansettelser i perioden 2018-2020

Av de til sammen 21 nyansatte i perioden er 10 ansatt i 100 % stilling, 5 har stillingsprosent mellom 50-75 % og de øvrige 6 har stillingsprosent mellom 15-45 %. Det er en kombinasjon av faste og midlertidige ansatte. Revisor finner at 7 av de 21 ble fast ansatt og 14 ble midlertidig ansatt. Noen av de midlertidige har på et senere tidspunkt fått fast stilling. Mest sannsynlig er 9 av disse 21 etter ekstern utlysning. De resterende trolig da etter åpen søknad. Noe som stemmer overens med det enhetsleder har formidlet.

Revisor ønsker å formidle at det er usikkerhet knyttet til de eksakte tallene i tabellen over.

Stikkprøver

Revisjonen undersøkte de 21 nyansatte for å se om det var registrert arbeidsavtale, om hjemmelsgrunnlaget for midlertidig tilsetting var i orden og om ansettelsen ble forlenget.

Revisor ble på forhånd gjort oppmerksom på at noen personalmapper kunne være mangelfulle siden det var trolig at alle dokumenter ikke var skannet inn i WebSak. Dette stemmer overens med revisors funn. Av de 21 var det 1 som ikke hadde personalmappe. 8 hadde ikke arbeidsavtale for den perioden det ble oppgitt at de hadde startet arbeidsforholdet. 4 av disse hadde riktignok arbeidsavtale for andre perioder. Kongsvinger kommune har en rutine for mottak av nye arbeidstakere, «sjekklister ved tiltredelse», der blant annet utarbeidelse og arkivering av arbeidsavtale er en del av rutinen. Sjekklister er fra januar 2020.

Alle de som ble ansatt midlertidig ser ut til å ha blitt forlenget eller fått fast. Alle de midlertidige med arbeidsavtale har registrert inn hjemmelsgrunnlaget for midlertidigheten. Om midlertidige ansettelser så sier ansettelsesreglementet at: «Ansettelsesmyndigheten kan etter forutgående drøfting med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner foreta midlertidig ansettelse. Slike avtaler kan kun inngås i de tilfeller som er beskrevet i Arbeidsmiljølovens § 14-9. Dersom det er overveiende sannsynlighet at det midlertidige tilsettingsforholdet vil vare mer enn et halvt år, skal samme prosedyre følges som for fast tilsetting».

Inntrykk fra intervjuer

Gjennom intervjuene har revisjonen fått inntrykk av at enheten foretar få ansettelser der stillinger lyses ut men at mange nyansatte kommer inn via åpen søknad. Disse starter i diverse midlertidige og avgrensede stillinger, men blir forlenget og opparbeider seg rettigheter til fast og/eller utvidet stilling. Tillitsvalgte bekrefter at de jobber mye med krav fra ansatte (AML § 14-9 eller 14-4a). Revisor har ikke inntrykk av at det finnes et system som fanger opp de som nærmer seg til å ha krav på fast eller utvidet stilling, men at dette er noe som avdelingsleder, enhetsleder og merkantil følger opp manuelt. Revisor får inntrykk av at det i stor grad er den ansatte selv som da fremmer krav via sin tillitsvalgt. Stillingsutvalget skal sitte med oversikt over de med fortrinnsrett.

Enhetsleder gjennomfører årlige drøftingsmøter og månedlige tirsdagsmøte der bemanning er tema. Tillitsvalgte er med på disse møtene. Enhetsleder, merkantil og avdelingsleder har oversikt over sine ansatte via VISMA ressursstyring. Det avholdes ukentlige ledermøter der bemanning blant annet diskuteres.

Revisjonen har inntrykk av at formålet med den nye organisasjonsstrukturen fra 1.1.2020 var at avdelingslederne skulle ha det fulle og hele personal- og ressursansvaret for sin avdeling. Avdelingslederne har en stillingsinstruks som bekrefter denne retningen. Avdelingslederne vi snakket med kjente til de overordnede rutinene og prosedyrene for ansettelser. Avdelingslederne ga inntrykk av at ansvarslinjene ikke var helt ferdig utarbeidet enda, eksempelvis knyttet til rekrutteringssaker og ansettelsesprotokoller. Revisjonen fikk inntrykk av et ønske om bedre oversikt over egne ansatte og at man må være mer bevisst det langsiktige kompetansebehovet. Den ene avdelingslederen sa at midlertidige ansatte kan være en positiv tilgang til ressurser man trenger, men at avdelingen også kan bli låst til noe man egentlig ikke hadde et langsiktig behov for. Revisjonen fikk inntrykk av at avdelingslederne har noe ulik tilgang på informasjon knyttet til sine ansatte, eksempelvis ikke tilgang på arbeidskontraktene.

På spørsmål fra revisjonen om antallet med krav på fast eller utvidet stilling går utover muligheten for å lyse ut hele ledige stillinger, svarer enhetsleder at man ikke har opplevd det som et problem men at det kan tenkes at det går utover antall ledige stillinger. I forhold til kompetansekrav så forteller enhetsleder at de som ufaglærte som får tilbud om fast stilling får krav på seg til å ta utdanning innenfor en viss frist. Revisors stikkprøver viser at det stemmer. De undersøkte har en sånn avtale knyttet til stillingen.

8.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at det har vært noe krevende å få oversikt over det faktiske antallet ansettelser, både faste og midlertidige, i løpet av den etterspurte perioden 2018-2020. I utgangspunktet fikk revisor opplyst om at det var få nyansettelser, og at alle ansettelser fant sted via ekstern utlysning. Nærmere undersøkelser viser at en stor del av ansettelsene skjer via åpne søknader etter aktuelt behov og at mange av disse opparbeider seg rettigheter til fast og/eller utvidet stilling. Dette gjelder i stor grad assistenter, pleiemedarbeidere, fagmedarbeidere i midlertidige stillinger.


Enhetsleder bekrefter at denne ansettelseskulturen kan påvirke enhetens mulighet til å nå kompetansemål i og med at man kan bli bundet til noen ansettelser man i utgangspunktet ikke hadde et langsiktig behov for. Samtidig så er bemanningsbehovet svært brukerstyrt noe som bidrar til at det kan være vanskelig å planlegge. Revisjonen vurderer at denne ansettelseskulturen kan være en felle å gå i ved at kortsiktige løsninger blir til langvarige utfordringer.

8.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 3 – kvalifikasjonsprinsippet

I de ansettelsessakene som blir lyst ut eksternt så finner revisjonen at kvalifikasjonsprinsippet i stor grad følges. Stillingsutlysningene har kvalifikasjonskrav som man senere bruker som vurderingskriterie ved intervju og innstilling. I de fleste tilfeller utarbeides det ansettelsesprotokoll, men det er forbedringspotensiale knyttet til en bedre rutine for å sikre at det faktisk blir gjort.

Undersøkelsene våre viser at en god del ansettelser skjer via åpne søknader, og revisor vurderer at for de tilfellene blir ikke kvalifikasjonsprinsippet fulgt. De formelle ansettelsene gjøres i stor grad etter kvalifikasjonsprinsippet, men ansettelseskulturen, graden av åpne søknader, vurderes at kvalifikasjonsprinsippet ikke følges. Sånn sett vurderes kriteriet til å være grønn fordi de ansettelsene som gjøres eksternt blir i stor grad gjort etter prinsippet, men samtidig på gult nivå fordi det ser ut til å være en kultur som er preget av å benytte seg av mottak av åpne søknader.

Basert på det ovennevnte mener vi at revisjonskriterie 3 til en viss grad er etterlevd.

 Aktivitet- og bistandsenheten har til en viss grad fulgt kvalifikasjonsprinsippet i ansettelsessakene de tre siste årene.

8.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 4 – regeletterlevelse

Hele faste ledige stillinger som krever høgskoleutdanning f.eks. til miljøterapeut, sykepleier, vernepleier eller avdelingsleder, har i stor grad blitt lyst ut eksternt. I de aller fleste av de tilfellene utarbeides det ansettelsesprotokoll slik ansettelsesreglementet krever, men revisor får inntrykk av rutinen for utarbeidelse av ansettelsesprotokoll kan forbedres. Offentlig og utvidet søkerliste utarbeides automatisk via Webcruiter når stillinger lyses ut eksternt.

Når det gjelder midlertidige stillinger viser stikkprøvene at hjemmelsgrunnlaget for midlertidighet er i henhold til arbeidsmiljøloven. Samtidig hadde 8 av 14 ikke arkivert arbeidsavtale for den perioden personaldatasystemet hadde registrert tiltredelsesdato. De har vi derfor ikke anledning til å uttale oss om, annet at det er manglende dokumentasjon knyttet til ansettelsesforholdet. Revisor vurderer det som positivt at kommunen har en sjekkliste ved tiltredelse der dokumentasjon og journalføring tydelig fremgår. Enheten bør etterstrebe å følge den.

Revisor merker seg at flere av de midlertidige ansatte (jf. ansettelsesprotokoll 3/2020) hadde vært det i mer enn 4 år, og har således hatt krav på fast ansettelse i flere år før det ble iverksatt. Det kan være et tegn på at man som arbeidsgiver ikke har tilstrekkelig nok oversikt over bemanningen og ansettelser.

Det at man tar inn mange åpne søknader på korte midlertidige forhold er ikke å regne som lovbrudd, men revisor vurderer at det påvirker ansettelseskulturen. Til en viss grad må det være rom for å hente inn folk etter behov, men spørsmålet er omfanget og om det i det lange løp er en kortsiktig løsning som hindrer enheten i å nå kompetansemål og å levere best mulig kvalitet i tjenesten.

Vi mener at revisjonskriterie 4 til en viss grad er etterlevd.

Aktivitet- og bistandsenheten har i hovedsak fulgt arbeidsmiljølovens kapittel 14 og kommunens reglement om ansettelser i ansettelsessakene de tre siste årene, herunder:

- Ansettelse i ledig stilling skjer delvis ved ekstern utlysning
- Ansettelse i midlertidig stilling skjer i stor grad i henhold til regelverket
- Utarbeidelse av offentlig og utvidet søkerliste skjer alltid ved ekstern utlysning
- Utarbeidelse av protokoll på ansettelsesmyndighetens vedtak skjer i de fleste tilfeller der det har vært ekstern utlysning

8.3.3 Oppsummert vurdering

Til tross for at man har en kompetanse- og kvalitetsplan med mål som skal være førende for rekrutteringen, så er bemanningsbehovet naturlig nok svært brukerstyrt og det kan være vanskelig å planlegge. Revisor vurderer at ansettelseskulturen er preget av at nettopp dette samt at det er utfordrende å få tak i kvalifiserte høgskoleutdannede. Enheten har få ledige stillinger som lyses ut, men flere som blir ansatt midlertidig etter åpen søknad. De midlertidige ansatte opparbeider seg rettigheter til fast og/eller utvidet stilling. Revisor vurderer at graden av «interne opprykk» til personer som ikke er ansatt etter ekstern utlysning blir en form for omgåelse av både regelverk og intern kompetanseplan. Revisor vurderer at det er varierende hvordan og hvor godt en ansettelsessak og/eller arbeidsavtale er dokumentert og journalført.

9 Problemstilling 3 – Kompetanse

I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming?

9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterie 5	Aktivitet- og bistandsenheten jobber kontinuerlig og systematisk med å planlegge, gjennomføre og evaluere kompetansutviklingsarbeidet
	Kriterie 6	Aktivitet- og bistandsenheten oppfyller kompetansekravene i helse- og omsorgsloven § 9-9, herunder at: <ul style="list-style-type: none"> - Når tiltak etter bokstav b) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå. - Når tiltak etter bokstav c) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring.

9.2 Innhentet data

9.2.1 Planlegging, gjennomføring og evaluering av kompetanseutviklingsarbeidet

For at personer med utviklingshemning skal sikres gode helsetjenester, er det nødvendig med kompetanse på flere nivå. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten sier noe om plikten til å planlegge, gjennomføre og evaluere virksomhetens aktiviteter. Forskriften er med på å tydeliggjøre tjenestens ledelsesansvar hvor kompetansebehov også er noe man må planlegge ut i fra. Forskriftens § 6 f) sier at virksomheten plikter å ha oversikt over medarbeidernes kompetanse og behov for opplæring. Videre sier forskriftens § 7 b) om plikten til å gjennomføre at virksomheten skal sørge for at medarbeiderne har nødvendig kunnskap om og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystemet.

Følgende data på dette området er hentet inn og gjennomgått.

Planlegging:

For planlegging av kompetanseutvikling benytter enheten seg av to strategiske kompetanseplaner:

- Toårig strategi for Tjenester til mennesker med utviklingshemming (2020-2021)

- Fireårsplanen: Kompetanse- og kvalitetsplan for Aktivitet- og bistandsenheten 2020-2024.

I planverket er kompetansekartleggingen fremstilt og en kompetanseanalyse gjennomført.

Dokumentasjon og oversikt over kompetansen får enheten gjennom VISMA HRM, info i personalmappen, PROFIL verktøyet, e-læringskursoversikt i eget program og deltakerlister fra avholdte fysiske kurs. Den enkelte ansatte skal selv samle og legge alt inn i VISMA HRM. Fra spørreundersøkelsen svarer 44 % at de har registrert egen kompetanse i kommunens kompetansemodul, mens 35 % sier de delvis har registrert og hele 20,6 % sier de ikke har registrert kompetansen. Enhetsleder forteller at det pågår et nytt strategiarbeid og at det mest sannsynlig vil bli foretatt en ny kompetansekartlegging høsten 2021 for å se om man har nådd noen av målene.

Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at 41 % mener at enheten i noe grad *arbeider planmessig og målrettet med kompetanseutvikling*. 26 % mener i svært stor grad og 26 % sier hverken/eller. 6 % har til sammen svart i liten eller svært liten grad. 35 % mener at ledelsen i noe grad har *oversikt over den totale kompetansebeholdningen* og 26 % svarer at man i svært stor grad har det. 14,7 % svarer hverken eller og 23,5 % i liten grad. Det kan se ut til at respondentene er noe delt i opplevelsen.

En av fem sier at de i svært stor grad er *kjent med enhetens kompetanse- og kursplaner*, og litt over halvparten mener de er i noe grad kjent med planene. En av fem svarer hverken eller, eller i liten grad.

Gjennomføring

Kongsvinger kommune og aktivitet- og bistandsenheten har flere skjema for gjennomføring av opplæring og veiledning. Herunder følgende skjema:

- Skjema for oppfølgingsamtale ny medarbeider (den av prøvetiden)
- Skjema for oppfølgingsamtale lærlinger
- Tema for bruk ved systematisk kollegaveiledning
- Opplæringsskjema ka.9, Aktivitet og bistandsenheten
- Opplæringsskjema Aktivitet og bistandsenheten
- PROFIL rapporteringsverktøy

Enhetsleder forteller at de avholder regelmessige kurs i førstehjelp, epilepsi, profesjonelle holdninger og etikk, bruk av tvang og makt, basiskurs i vergetrening og PROFIL. PROFIL er rapporteringsverktøyet som enheten tok i bruk i 2020 og som skal gi en pekepinn på kompetansebehovet ned på konkrete oppgavenivå. PROFIL benyttes da ansatte har jobbet en kort stund. I PROFIL så selv-evaluerer den ansatte seg og graderer til om det aktuelle temaet/oppgaven er aktuelt, noe man kan eller ikke kan, har fått opplæring i, mestrer, kan lære bort til andre. Avdelingslederne sammenfatter så hva som er status hos sin ansattgruppe og så setter merkantil opp relevante kurs etter hva som er behovet. På grunn av koronapandemien har ikke enheten kommet helt i gang med PROFIL systemet.

I stillingsbeskrivelsen til avdelingsleder så fremkommer det at avdelingsleder har ansvar for å sørge for at medarbeiderne får nødvendig utvikling gjennom systematisk oppfølging og opplæring.

Flere vi snakket med forteller at det årlig arrangeres kurs for alle som jobber med kapittel 9 vedtak brukere, og statsforvalteren legger føringer på dette. Det er kurs eller trening innenfor konflikthåndtering, lovverk. Det arrangeres 6 treninger i løpet av et år. I aktivitet og bistand er det flere ressurspersoner som har ansvar for denne type treninger. I Tommelstadgata har de tre

personene som kurser i vergegrupper. Blant annet skulle det ha vært et to dagers kurs nå nylig men det er utsatt på grunn av corona. Ressurspersonene fører lister over hvem som deltar og har et system og oversikt over hvem som trenger kurs. Avdelingslederne opplever at det ikke er en utfordring å få ansatte til å ta kurs, alle gjør det. Den ene tillitsvalgte som vi snakket med var litt mer nøktern i sin beskrivelse, og mente at det var noen gjengangere som ikke deltok og at konsekvensene ved manglende deltagelse uteble.

Fra spørreundersøkelsen sier hele 70 % at det i svært stor eller noe grad skjer *løpende kompetansedeling og erfaringsutveksling*, mens 30 % kjenner ikke til eller mener det skjer i liten grad. Ganske tilsvarende besvarelse når det gjelder opplevelsen av at det gjennomføres systematisk veiledning av personalet: 50 % sier i noe grad. 12 % i svært stor grad. 26 % svarer i liten grad, mens nærmere 9 % vet ikke/kjenner ikke til.

Halvparten sier at de kun i noe grad kjenner til *tilbudet om kurs, etter- og videreutdanning*. 12 % sier at de i svært stor grad kjenner til tilbudet om kurs, etter og videreutdanning. 26 % sier at de i liten grad kjenner til. 10 % hverken eller/kjenner ikke til/i svært liten grad. Opplevelsen av at det legges til rette for kurs/videreutdanning: 26,5 % i svært stor grad. 47 % i noe grad. 5,9 % vet ikke, 20,6% i liten grad. Fokus på kontinuerlig og systematisk opplæring av ansatte. 68 % svarer i noe grad, 18 % sier i liten grad. 9 % svarer i svært stor grad. 6 % kjenner ikke til eller i svært liten grad.

Aktivitet- og bistand har, som svar på tilsynsrapporten fra statsforvalteren i 2019, fastslått at alle nyansatte skal ha en fadder. På konkret spørsmål om alle nyansatte får en fadder som koordinerer og følger opp sånn at den nyansatte får tilstrekkelig og forsvarlig opplæring svarer 41 % i noe grad, 29 % i liten grad, 15 % sier de ikke kjenner til/vet ikke. Kun 5,9 % sier i svært stor grad. 8,8 i svært liten grad. Merk at dette er opplevelsen til respondentene, og flesteparten har jobbet i enheten i flere år. Det er altså ikke de nyansatte selv som har svart.

Av skjemaer som skal benyttes har revisor fått tilsendt «Opplæringsskjema Aktivitet- og bistandsenheten» som er et opplæringsskjema per bruker, «Oppfølgingssamtale ny medarbeider» som en del av prøvetidsoppfølgingen, og det samme med skjemaet «Oppfølgingssamtaler – læringer».

Evaluering:

Enhetsleder forteller at de jevnlig evaluerer kompetansetiltak, og tar for eksempel stikkprøver for å undersøke effekt. Eksempelvis innenfor journalføring vet man at det er behov for bedre dokumentasjon enn det er i dag.

Fra spørreundersøkelsen om de ansattes kjennskap til om kompetanseutviklingstiltak evalueres så svarer 59 % vet ikke/kjenner ikke til og 26 % sier i noe grad med 12 % i liten/svært liten grad. Kun 2,9 % svarer i svært stor grad.

9.2.2 Lovpålagte kompetansekrav

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 har regler om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede. Formålet med § 9-5 er å tydeliggjøre at tvang og makt kun kan benyttes for å hindre eller begrense vesentlig skade, og at det i tredje ledd angis hvilke situasjoner tvang og makt kan benyttes. Disse situasjonene er

- a) skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner

b) planlagte skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner

c) tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak

Kommunene plikter å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt, og det følger av § 9-9 andre ledd at brukeren har rett til kvalifisert personale ved gjennomføringen av tiltak etter bokstav b og c, og at det ved gjennomføringen av disse tiltakene skal være to tjenesteytere til stede dersom dette ikke er til ugunst for brukeren.

- Når tiltak etter bokstav b) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå.
- Når tiltak etter bokstav c) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring.

Det betyr at en av to utøvere av tiltaket, avhengig av type tiltak, enten må ha bestått utdanning i helse, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå eller bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring. Statsforvalteren kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra disse utdanningskravene. Statsforvalteren skal i sin behandling av dispensasjonssøknadene vurdere om kommunen har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å fylle utdanningskravene, og om begrunnelsen og beskrivelsen i dispensasjonssøknaden er tilstrekkelig til å kunne slå fast at det er et særlig tilfelle.

Kompetansebeholdning og utviklingstiltak

Kongsvinger kommune har et system for kompetansekartlegging (VISMA HRM) der alle medarbeidere fortløpende skal registrere sin kompetanse selv. I tillegg registreres kompetanse flere steder; personalmappen, deltakerlister kurs, e-læringsmodul og PROFIL. For tiden er andelen fagutdannede på 49,5 % og andelen høgskoleutdannede på 26,2 % (helse og sosial). Dette har aktivitet- og bistandsenheten som nevnt ambisjon å heve.⁷

Utdanningsnivå	Stillingstype	Antall
Uten fagutdanning ⁸	Uten fagutdanning (pleiemedarbeider, assistent)	38
Fagarbeidere (fagbrev videregående)	Omsorgsarbeider/andre fagarbeidere, Hjelpepleier/helsefagarbeider	65
Høgskole/Universitetsutdannede	Sykepleier, miljøterapeuter, avdelingsledere	30

I enhetens lokale kompetanse- og kvalitetsplan står det at medarbeiderundersøkelsen (10-faktor) for 2019 viste at medarbeiderne i kommunen som helhet opplever å ha mulighet for kompetanseutvikling (score 3,8 av 5). Enhetsleder forteller at denne scoren var en fremgang, og antar at det er resultat av målrettet jobbing. Fra kommunens HMS-plattform for 2020 står det at *mangel på tilstrekkelig kvalifisert personell skaper faglig usikkerhet på arbeidsplassene og øker presset på dem som allerede har ønsket grunnkompetanse. Videre står det at andelen ansatte uten fagutdanning har økt i kommunen til tross for vedtatt mål om reduksjon. Kommunen bør fortsette sin satsning på fagbrev gjennom praksiskandidatordningen og Fagbrev på jobb.*

⁷ Kompetanse- og kvalitetsplan for Aktivitet- og bistandsenheten 2020-2024

⁸ Flere av de ufaglærte er i et utdanningsløp mot å bli helsefagarbeider

Enhetsleder forteller at alle ansatte jevnlig får tilbud om etter- eller videreutdanning fra enheten, men at det er få som melder interesse. Enhetsleder forteller videre at enheten stort sett dekker deltakelse på studiedager med permisjon med lønn. Dersom det er behov for praksis i studiet, får ansatte permisjon uten lønn. Enhetsleder viser også til at kommunen kompenserer opptjente studiepoeng med lønnstillegg.

Enhetsleder forteller om følgende pågående kompetansetiltak:

- Fagbrev på jobb: Nasjonalt program der HR har søkt om 1-2 for aktivitet og bistand
- Tilskudd fra Statsforvalteren (Fylkesmannen) for fagbrev – kontinuerlig
- Stimuleringsordning ved ansettelse av de uten utdanning – krav om at helsefagligutdanning fullføres
- Høgskolestudenter får tilbud om fast ansettelse når ferdig utdannet
- Mulighet for videreutdanning med lønn (et par stykker på sykepleier utdanningen)
- Vernepleier i praksis (1 person)
- Lærling (3 personer)

Enhetsleder forteller at enheten de siste årene har jobbet mye med å forbedre og heve kvaliteten på tjenesten blant annet gjennom intern kontroll. Her har de blant annet sett på tvang/makt og opplæring. Han opplever at enheten har gode rutiner som er godt kjent og som etterleves.

Kommunalsjef forteller at 2020 har vært et krevende år pga. coronasituasjonen og at man har måttet prioritere drift. Det har ikke blitt så mye tid til jobbe med kompetanseutvikling slik man egentlig ønsker.

Kompetansemål

Tiltakene⁹ innenfor innsatsområdet kompetanseheving og rekruttering fra strategi 3 er blant annet:

- Mål om å øke andelen høgskoleutdannede til 30 %
- Mål om å øke andelen fagutdannede til 55 % bl.a. gjennom interne ordninger
- Tilbud om etter- og videreutdanning innenfor konkrete nevnte fagområder

Disse målene har frist 31.12.2021. Enhetsleder forteller at han per dags dato (juni 2021) ikke har undersøkt hvorvidt enheten vil nå disse målene.

Opplevd kompetansebeholdning

I spørreundersøkelsen undersøkte vi de ansattes opplevelse av nåværende kompetansebeholdning. 53 % opplever at de *selv* i svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å løse arbeidsoppgavene på en god måte hvorav 41 % sier i noe grad. Under 6 % svarer hverken eller, i liten grad eller i svært liten grad. Fordelingen er noe annerledes der man blir spurt det samme spørsmålet men med fokus på om *arbeidskollegiumet* har tilstrekkelig kompetanse til å løse arbeidsoppgavene på en god måte. Der svarer 29 % i svært stor grad, mens majoriteten 62 % svarer i noe grad. 6 % svarer i liten grad.

Ikke overraskende svarer 71 % at det er områder eller oppgaver innen sin enhet der man mener at kompetansen kunne ha vært styrket. Kanskje mer overraskende at 29 % svarer nei på det spørsmålet. Etter det spørsmålet fikk respondentene valgfri anledning til å skrive i kommentarfelt hvilke områder det var kompetansebehov på. Økt kompetanse innenfor psykiatri var det området som ble nevnt

⁹ Strategi 3 s. 22

mest. I tillegg nevnes at man ønsker å øke samarbeidet mellom avdelinger for å øke den generelle kompetansen. Noen etterspør også mer personale og at det fortsatt er en stor andel ufaglærte.

Dispensasjonssøknader

Dersom behov må altså kommunen, etter helse- og omsorgsloven kapittel 9, søke Statsforvalteren om dispensasjon fra utdanningskravet for hver enkelt bruker/tjenestemottaker. Dispensasjonen gjelder for vedtaksperioden, i hovedsak for ett år av gangen.

Aktivitet- og bistand har for tiden en egen koordinator som jobber med oppfølging av vedtak. Revisor får inntrykk av at det er et omfattende arbeid, og at man derfor har valgt å gjøre interne justeringer slik at det er en dedikert medarbeider som har helhetlig oversikt. Enheten har for tiden 10 brukere som har vedtak etter kap.9.

Enheten søker om dispensasjon fra kompetansekravet for alle de 10 vedtakene. Enhetsleder forteller at det har vært en positiv utvikling, men at man ikke klarer å nå lovkravet fullt ut. Enhetsleder forteller at de ved søknad setter opp alle på ansattlista (tilkallingsvikarer osv.) slik at de kan utføre tjenesten lovlig dersom det er fravær o.l. Dette for å helgardere og fylle kravene ved eventuelt fravær. Dette er noe Statsforvalteren har kommentert på. I realiteten er man ikke så mange rundt en bruker, men risikoen for sårbarhet er stor dersom for få ansatte har fått dispensasjon til å jobbe rundt en bruker. Enhetsleder forteller også at det kan være meget belastende for en ansatt å kun være knyttet til en bruker over tid, og at det derfor er viktig å kunne ha fleksibilitet til en rullering.

Statsforvalteren ønsker at kommunen i dispensasjonssøknaden skal ta inn hvor mye prosent en ansatt er hos en bruker. Enhetsleder forteller at her er det muligens ulik praksis mellom kommunene, men at han har valgt å legge til alle slik at de er dekning dersom det blir behov. Han forteller videre at det er primære team som jobber med bruker, men at det ved fravær kan være forandringer i turnusen. En av de tillitsvalgte vi snakket med forteller det samme, at Statsforvalteren tidligere har gitt kommunen en del kritikk for at det søkes for bredt/for mange, og at man har jobbet aktivt med å få ned antallet på dispensasjon.

Enhetsleder forteller at tematikken om tvang tolkes noe ulikt mellom fylkene. Eksempelvis får dette utslag på antall tvangsvedtak en kommune/fylke har. Hedmark har tradisjonelt sett hatt en ganske streng fortolkning på hva som er et tvangsvedtak. Enhetsleder vet at det jobbes nasjonalt med å få en mer lik fortolkning på landsbasis.

Avdelingsleder ved en av stedene med flest brukere med kapittel 9 vedtak forteller at enheten har jobbet systematisk med dispensasjonslistene på tvers av teamene, med mål om å få ned antallet det søkes dispensasjon for. Avdelingsleder forteller videre at enheten har vært flinke til å fordele kompetansen ut mot de ulike teamene, og har således fått ned antallet det søkes dispensasjon om på grunn av disse interne omrokkingene. Avdelingsleder forteller også at det er forskjell på utdanningskravet basert på om det er et b eller c tiltak. Alle vedtak skal evalueres og her ser man på behovet og at det gjøres en løpende vurdering.

Videre forteller avdelingsleder om hvordan enheten jobber mye med beboernes rettigheter til selvbestemmelse, livskvalitet og likeverd. Blant annet har man ulike dagtilbud slik at alle skal oppleve mestring. Han forteller at pandemien har redusert tilbudet til enkelte, men opplever at man har vært gode til å finne alternative løsninger. Blant annet er det laget en aktivitetsplan som også er individuell der beboeren har en prioritert dag i uka der det er aktivitet. Noen av brukerne har samtykkekompetanse og er med på å bestemme aktiviteter selv, men her er det naturlig nok variasjon.

I søknaden skal det angis hvilke tjenesteytere som trenger dispensasjon fra utdanningskravet og gi en konkret begrunnelse for hvert enkelt¹⁰. I begrunnelsen er det som regel listet opp stillingsstørrelse, antall år jobbet med tjenestemottaker, hvilke relevant kurs personen har og kjennskapen til tjenestemottaker.

Kommunen må redegjøre for behovet for dispensasjon og beskrive hva som gjør situasjonen til et særlig tilfelle. Begrunnelsen i det første vedtaket (bruker A) går på at det er vanskelig å rekruttere riktig kompetanse, men at kommunen viser til arbeidet som gjøres med å heve kompetansen. Denne begrunnelsen er gjentagende.

Tabellen under viser oversikt over brukerne med kapittel 9 vedtak og innholdet i dispensasjonssøknaden.

Bruker ¹¹	Dato	Dispensasjon b- kravet (antall ansatte)	Dispensasjon c- kravet (begge) (antall ansatte)	Informasjon fra søknaden
A	26.8.2020	21	12	Generelt sett så sies det at samtlige har god kjennskap til tjenestemottaker og jobbet med den mellom 3-15 år. Ni av disse har jobbet med bruker mellom 10-15 år. Kun en ansatt (nattevakt) oppgis det ikke varighet på eller kjennskapen til mottaker. Flere har vergetreningskurs. 15 av de 21 har stillingsprosent på 70 % eller mer, hvorav de resterende 6 har stillingsprosent mellom 20-70%.
B	6.4.2020	29	29	Generelt sett så sies det at de fleste har god kjennskap til tjenestemottaker. 23 av de ansatte har jobbet med bruker mellom 4-7 år, 4 vikarer har inntil 1 års erfaring med bruker og det er 2 nyansatte. Flere har Prader Willis og vergetreningskurs. 17 av de 29 har stillingsprosent på 70 % eller mer, 5 har stillingsprosent mellom 20-70%. For de øvrige 7 er ikke stillingsprosent oppgitt (vikarer).
C	12.2.2020	0	12	Generelt sett så sies det at de fleste har god kjennskap til tjenestemottaker. En av de ansatte er brukerens primærkontakt. 4 av de ansatte har stillingsprosent på 70 % eller mer, 6 har stillingsprosent mellom 40-70%. For de øvrige 2 er ikke stillingsprosent oppgitt (vikarer). Flere har vergetreningskurs.

¹⁰ Det er flere av de samme ansatte som er fordel til flere brukere

¹¹ Anonymisert av kommunen. Revisjonen har satt opp en kategorisering for å få frem helheten

D	29.10.2020	15		Generelt sett så sies det at de fleste har god kjennskap til tjenestemottaker. En av de ansatte er brukers primærkontakt. 12 av de ansatte har stillingsprosent på 70 % eller mer, 1 person har 50 % stilling og det er 2 vikarer. De aller fleste har arbeidet med bruker i 6-9 år. Flere har vergetreningskurs.
E	26.8.2020	21	12	15 av de ansatte har stillingsprosent på 70 % eller mer, 6 ansatte har mellom 20-70 %. De aller fleste har jobbet med brukeren i mellom 4-15 år. Flere har vergetreningskurs.
F	15.10.2020	16	9	Primær- og sekundærkontakten. Mange har jobbet med bruker i opptil 15 år.
G	9.12.2019	21	0	I søknaden står det eksplisitt at kommunen ikke har nok ansatte med 3-årig høyskoleutdanning til å slippe å søke om dispensasjon da det er så mange vakter per bruker. 12 ansatte har stillingsprosent på 70 % eller mer, 4 mellom 50-70 % og 5 under 50 %. Alle oppføres å være med på vergetreninger
H	6.7.2020	35	28	Flere har jobbet med bruker i over 10 år. Det søkes dispensasjon for blant annet primærkontakten. Alle opplyses å ha vergetrening samt andre kurs. Det står i søknaden at brukers behov krever en stor personalgruppe, og derfor er det også søkt om mange.
I	30.6.2020	30	28	Også for denne brukeren kreves det en stor personalgruppe for å dekke bemanningsbehovet. Flere har jobbet med bruker i over 10 år. Det søkes dispensasjon for blant annet primærkontakten.
J	10.10.2019	16	0	De aller fleste ansatte for denne brukeren har tilnærmet 100 % stilling. I søknaden står det at det søkes dispensasjon for personer brukeren er trygg på samt at bruker krever at 2 er på dag og kveld. I søknaden står det også at bruken av tvang for denne brukeren står at er redusert betraktelig fra sist vedtaksperioden noe som viser at personalbasen gjør en bra jobb.

I søknaden skal det beskrives hvilke tiltak som er iverksatt eller som skal iverksettes for å innfri kravet om formalkompetanse. Statsforvalteren ber kommunen legge frem virksomhetens konkrete plan for

rekruttering. Tilslutt skal kommunen redegjøre for hvorfor gjennomføringen av tiltaket/tiltakene vil være forsvarlig med den bemanningen det legges opp til i vedtaket.

For eksempel fra søknad A står det at følgende tiltak er iverksatt eller under iverksetting: Alle ansatte pålegges å gjennomføre e-læringskurs, ansatte uten formell utdanning tilbys gjennomføring av helsefaglig utdanning, to har påbegynt denne på videregående og en ansatt tar sykepleierutdanning. Videre skriver kommunen at de jobber kontinuerlig med rekruttering og innhenting av nødvendig kompetanse. Aktivitet- og bistandsenheten har egen kursplan og alle ansatte og vikarer deltar på interne kurs (med fokus på bl.a. kap. 9).

Utdrag fra søknad (bruker A) og redegjørelsen i punkt 4, om hvorfor gjennomføringen er forsvarlig: *«De det søkes dispensasjon for jobber alle regelmessig hos tjenestemottaker, og er godt kjent med tiltakene som skal gjennomføres og de daglige rutiner og samhandling med tjenestemottaker. Turnusen er lagt opp til at det nesten alltid er tilstede høyskoleutdannede og fagarbeider på dag/kveld. Dette sikrer at nødvendig kompetanse er tilgjengelig for veiledning.»*. Revisor merker seg at turnusen sikrer at det nesten alltid er noen med nødvendig utdanning jf. lovkravet tilstede.

I en annen søknad står det spesifikt at alle nyansatte kurses i basiskurs i vergetrening der man blant annet kurses i lovverk, fysisk konflikthåndtering og forebygging av utfordrende adferd. Alle ansatte skal ha 6 vergetreninger i året. Ansatte kurses i kapittel 9 vedtak og bruk av tvang/makt. Ansatte veiledes av fagansvarlig vernepleier.

Fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt spørsmål vedrørende opplæring i helse- og omsorgsloven kapittel 9 og temaet tvang/makt. På spørsmål om de har gjennomgått enhetens opplærings skjema kapittel 9 med opplæringsansvarlig så svarer 61 % ja og 32, % delvis. Kun 15 % svarer nei.

Majoriteten mener det har blitt gitt opplæring innenfor tvang/makt. 41 % mener at det det siste året i noe grad har blitt gitt opplæring knyttet til temaet tvang/makt (eks. vergetrening). 26 % mener at det i svært stor grad har blitt gitt opplæring, og 20 % i liten grad og 8 % i svært liten grad.

Litt over halvparten (53 %) kjenner helt klart til hvor de finner veiledningsmaterieell knyttet til kompetansepåfyll innen tvang/makt. En god del (32 %) kjenner bare delvis til hvor de finner materiellet, men et fåtall (14 %) kjenner ikke til.

På spørsmål om i hvilken grad opplever de ansatte opplever at det blir gitt opplæring for alle ansatte på alle brukere så svarer 41 % i noe grad og 23 % i svært stor grad. Samtidig sier også 23 % i liten grad. Ingen svarer i svært liten grad, men 12 % opplever hverken eller.

Nasjonale utfordringer

Helsedirektoratet ga i 2014 ut en rapport vedrørende den nasjonale kompetansesituasjonen etter kravene i kapittel 9. Det fremkommer at kommunene i landet generelt sett har vanskeligheter med å rekruttere personell med tilstrekkelig utdanning i henhold til kravet. Rapporten omtaler videre en kjent utfordring knyttet til uklarhet rundt forståelsen av utdanningskravet og kravet om at to tjenesteytere skal være tilstede ved gjennomføring av tiltak. Det gjelder både hvilke utdanninger som kan godkjennes, hva som anses som tidspunktet for «gjennomføring av tiltak» og når det kan være til tjenestemottakers ugunst å ha to tjenesteytere til stede. I tillegg søker ofte kommunene om omfattende dispensasjoner for å sikre seg i tilfelle sykdom, ferie og lignende. I Kongsvinger kommunes strategi for tjenester til mennesker med utviklingshemning blir det å rekruttere kvalifisert

personell definert som en av de største utfordringene. Kommunen peker på at det er et økende behov for høgskolepersonell, særlig innenfor sykepleier- og vernerpleiekompetanse, og at kompetanseheving og rekruttering er et prioritert innsatsområde med pågående tiltak.

Rapporten fra Helsedirektoratet viser at kommunene generelt sett har vanskeligheter med å rekruttere personell med tilstrekkelig utdanning i henhold til kravet i § 9-9. Rapporten avdekket at det søkes om dispensasjon fra utdanningskravene i opp mot 90 % av vedtakene som fattes.

Enhetsleder forteller at tematikken om tvang tolkes noe ulikt mellom fylkene. Eksempelvis får dette utslag på antall tvangsvedtak en kommune/fylke har. Han forteller at Hedmark tradisjonelt sett har hatt en ganske streng fortolkning på hva som er et tvangsvedtak, noe som innebærer at man har et bredere spekter i vedtak som igjen setter større krav til kommunen. Enhetsleder vet at det jobbes nasjonalt med å få en mer lik fortolkning av tvang på landsbasis.

9.3 Revisors vurdering

9.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 5 – kompetanseutviklingsarbeidet

Undersøkelsen vår viser at aktivitet- og bistand i stor grad jobber systematisk og kontinuerlig med å planlegge, gjennomføre og evaluere kompetansetiltak. Man jobber etter to strategiske planer, og har konkrete kompetanseaktiviteter som ser ut til å gjennomføres. Det eksisterer også ulike skjema for gjennomføring av opplæring og veiledning i enheten. Stillingsbeskrivelser avdelingsleder angir ansvar for kompetanseplaner og utvikling for den enkelte.

Det siste drøye året har vært spesielt med tanke på coronapandemien, noe som har vanskeliggjort muligheten til å avholde flere kurs og opplæringsløp. Enheten har til en viss grad oversikt over kompetansen til den enkelte, men slik den foreligger i dag er den noe spredt på ulike systemer og en helhetlig oversikt mangler. Det kan også synes å være forbedringspotensiale knyttet til evaluering noe som er et viktig element i å bedrive kontinuerlig forbedringsarbeid.

Selv om aktivitet- og bistand synes å ha både strategier, rutiner og verktøy for opplæring og kompetansehevingstiltak, ser det ut til at det er et behov for å bekjentgjøre kurs, etter- og videreutdanningstilbudet noe mer.

Vi mener at revisjonskriterie 5 i alt det vesentligste er etterlevd.



Aktivitet- og bistandsenheten jobber kontinuerlig og systematisk med å planlegge, gjennomføre og evaluere kompetansutviklingsarbeidet

9.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 6 – lovpålagte kompetansekrav

Samtlige brukere som har kapittel 9 vedtak har dispensasjon fra lovkravet og dette har de hatt over flere år. Gjennom dispensasjonen gitt av Statsforvalteren følger kommunen lovverket og er således en offentlig godkjent drift. Samtidig søkes det om dispensasjon fra mange av de samme ansatte år etter år, og man kan sette spørsmålsteget ved om det gjøres tilstrekkelig for å heve utdanningsgraden til de ufaglærte. Samtidig så viser revisjonen at enheten ser ut til å jobbe systematisk med kompetanseutvikling, og at man har hatt en positiv utvikling der utdanningsnivået har blitt hevet og det er færre ufaglærte. Spørreundersøkelsen viser at en stor andel av de ansatte opplever at det blir gitt tilstrekkelig opplæring innenfor temaet.

I den nasjonale undersøkelsen til Helsetilsynet ble det avdekket at det søkes dispensasjon for 90 % av alle brukere med vedtak. Det tyder på at kompetansekravene er en nasjonal utfordring og ikke bare lokal for Kongsvinger kommune.

Vi mener at revisjonskriterie 6 delvis er etterlevd.

Aktivitet- og bistandsenheten delvis oppfyller kompetansekravene i helse- og omsorgsloven § 9-9, herunder at:

- Når tiltak etter bokstav b) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå.
- Når tiltak etter bokstav c) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring.

9.3.3 Oppsummert vurdering

Gjennom vår undersøkelse finner vi at enhet aktivitet- og bistand etterstreber å arbeide systematisk og kontinuerlig med kompetanseutviklingsarbeidet. Det synes å være mange pågående tiltak, verktøy og rutiner. Samtidig ser vi at det er forbedringspotensiale til en noe mer helhetlig oversikt over kompetansebeholdning og fokus på evaluering.

Å fullt ut oppfylle lovkravene til § 9-9 ser ut til å være en lang vei å gå, ikke bare for Kongsvinger kommune men for landet i stort. Det blir viktig for enheten å fortsette fokuset på å heve kompetanse og kvalitet i tjenesten.

10 Konklusjon

Kongsvinger kommune har i stor grad prosedyrer og rutiner som skal bidra til å sikre at ansettelsesprosessene følger gjeldende regelverk. Ansettelsesreglementet er riktignok over 10 år gammelt, og revisjonen anbefaler kommunen å sikre at prosedyrer og rutiner blir gjenstand for nødvendige revideringer slik at de fremstår som levende dokumenter.

Aktivitet- og bistandsenheten følger i stor grad kvalifikasjonsprinsippet i de ansettelsessakene der man benytter ekstern utlysning. En stor andel av ansettelsene (midlertidige og avgrensede) skjer via åpen søknad, og blir således ikke berørt av kvalifikasjonsprinsippet. Revisor merker seg at det lyses ut få stillinger eksternt men at det er en god del som opparbeider seg krav til fast og utvidet stilling. Aktivitet- og bistandsenheten har forbedringspotensiale når det gjelder dokumentasjon og journalføring, oversikt og oppfølging av ansettelsessaker.

Aktivitet- og bistandsenheten arbeider i stor grad systematisk og kontinuerlig med kompetanseutviklingsarbeidet, herunder planlegging, gjennomføring og evaluering. Revisor finner at det er forbedringspotensiale knyttet til en noe mer helhetlig oversikt over kompetansebeholdningen, bekjentgjøring av kompetansetilbud og evaluering. Årlig søker kommunen dispensasjon for de lovpålagte kompetansekravene i helse- og omsorgslovens § 9-9 for samtlige brukere med tvangsvedtak. Gjennom dispensasjonen, gitt av Statsforvalteren, følger kommunen lovverket og er således en offentlig godkjent drift. Samtidig søkes det om dispensasjon for mange av de samme ansatte år etter år, og man kan sette spørsmålsteget ved om det gjøres tilstrekkelig arbeid for å nå kompetansekravene. Samtidig synes enheten å jobbe systematisk for en positiv utvikling. Å fullt ut oppfylle lovkravene til § 9-9 ser ut til å være en lang vei å gå, ikke bare for Kongsvinger kommune men for landet i stort. Det blir viktig for enheten å fortsatt ha fokus på å heve kompetanse og kvalitet i tjenesten.

11 Anbefalinger

Problemstilling 1

- Kommunen bør foreta jevnlig revideringer av reglement, prosedyrer og rutiner knyttet til ansettelse for å sikre at det blir levende dokumenter

Problemstilling 2

- Enhet aktivitet- og bistand bør jobbe aktivt for å sikre en god, langsiktig og fremtidsrettet ansettelseskultur
- Enhet aktivitet- og bistand bør sikre helhetlig oversikt og oppfølging over ansettelsessaker
- Enhet aktivitet- og bistand bør etterstrebe å fullt ut dokumentere og journalføre ansettelsessaker i henhold til kommunens rutiner

Problemstilling 3

- Enhet aktivitet- og bistand må fortsette å etterstrebe å nå de lovpålagte kompetansekravene i helse- og omsorgsloven § 9-9
- Enhet aktivitet- og bistand bør ha en helhetlig oversikt over kompetanse og kursdeltagelse til den enkelte ansatt
- Enhet aktivitet- og bistand bør i større grad bekjentgjøre kurs, etter- og videreutdanningstilbudet blant de ansatte

12 Rådmannens uttalelse

Vår dato:

26.08.2021

Deres dato:

Vår ref.:

19/2021

Deres ref.:



Helse og mestring - stab

Revisjon Øst IKS

Postboks 84

2341 LØTEN

Urentalt offentlighet

Off. § 5 Likvid innsegn

TILBAKEMELDING FRA RÅDMANNEN - FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT TILSETTING OG KOMPETANSE FOR TJENESTER TIL FUNKSJONSHEMMEDE

Rådmannen takker Revisjon Øst IKS for et godt utført arbeid med forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å undersøke om kommunen har rutiner for ansettelse, og om de etterleves i enhet for aktivitet og bistand, samt om enheten fyller kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming.

Prosjektet har hatt tre problemstillinger med følgende konklusjoner og anbefalinger.

Problemstilling 1 : Har Kongsvinger kommune rutiner og regelverk som sikrer at ansettelsesaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

Rapporten konkluderer med at Kongsvinger kommune i stor grad har prosedyrer og rutiner som skal bidra til å sikre at ansettelsesprosessene følger gjeldende regelverk. Det påpekes at ansettelsesreglementet er over 10 år gammelt.

Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at prosedyrer og rutiner blir gjenstand for nødvendige revideringer slik at de fremstår som levende dokumenter.

Rådmannens kommentar : Det er allerede iverksatt et arbeid med å utarbeide en ny rekrutteringsstrategi , herunder også revisjon av rutiner knyttet til ansettelser. Arbeidet forventes ferdigstilt innen utgangen av 2021. Det arbeides parallelt med en ny lederplattform som skal sikre opplæring og oppfriskning av rutiner.

KONGSVINGER KOMMUNE
www.kongsvinger.kommune.no

Besøksadresse

T: 62 87 40 00

F: 62 87 40 00

A: Postboks 900, 2260 Kongsvinger

E: postmottak@kongsvinger.kommune.no

Bankkonto: 180 83 89 000

Kto. for skatt: 0345 06 0400

Org.no: 904 47 24

Problemtilling 2 : I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

Rapporten konkluderer med at Aktivitet- og bistandsenheten i stor grad følger kvalifikasjonsprinsippet i de ansettelsessakene der man benytter eksternt utlysning. En stor andel av ansettelsene (midlertidige og avgrensede) skjer via åpen søknad, og blir således ikke berørt av kvalifikasjonsprinsippet. Revisor merker seg at det lyses ut få stillinger eksternt men at det er en god del som opparbeider seg krav til fast og utvidet stilling. Aktivitet- og bistandsenheten har forbedringspotensialet når det gjelder dokumentasjon og journalføring, oversikt og oppfølging av ansettelsessaker, og revisjonen har gitt kommunen følgende anbefalinger :

- Enhet aktivitet- og bistand bør jobbe aktivt for å sikre en god, langsiktig og fremtidsrettet ansettelseskultur
- Enhet aktivitet- og bistand bør sikre helhetlig oversikt og oppfølging over ansettelsessaker
- Enhet aktivitet- og bistand bør etterstrebe å fullt ut dokumentere og journalføre ansettelsessaker i henhold til kommunens rutiner

Rådmannens kommentar : Gjennom revisjonen og utarbeidelse av ny rekrutteringsstrategi med tilhørende rutiner for dokumentasjon m.m vil anbefalingene komme på plass. Rådmannen merker seg kommentarene om at mange ansettelser skjer gjennom åpen søknad og gjennom krav på stilling, og vil i dialog med HR, kontaktutvalget (Hovedtillitsvalgte) og enheten sikre at det i større grad skjer gjennom ordinær utlysning – særlig med hensikt om å sikre kompetansekravene.

Problemtilling 3 : I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemning?

Aktivitet- og bistandsenheten arbeider i stor grad systematisk og kontinuerlig med kompetanseutviklingsarbeidet, herunder planlegging, gjennomføring og evaluering. Revisor finner at det er forbedringspotensialet knyttet til en noe mer helhetlig oversikt over kompetansebeholdningen, bekjentgjøring av kompetansetilbud og evaluering. Årlig søker kommunen dispensasjon for de lovpålagte kompetansekravene i helse- og omsorgslovens § 9-9 for samtlige brukere med tvangsvedtak. Gjennom dispensasjonen, gitt av Statsforvalteren, følger kommunen lovverket og er således en offentlig godkjent drift. Samtidig søkes det om dispensasjon for mange av de samme ansatte år etter år, og man kan sette spørsmålstegn ved om det gjøres tilstrekkelig arbeid for å nå kompetansekravene. Samtidig synes enheten å jobbe systematisk for en positiv utvikling. Å fullt ut oppfylle loveravene til § 9-9 ser ut til å være en lang vei å gå, ikke bare for Kongsvinger kommune men for landet i stort. Det blir viktig for enheten å fortsatt ha fokus på å heve kompetanse og kvalitet i tjenesten.

Revisjonen gir kommunen følgende anbefalinger:

- Enheten må fortsette etterstrebe å nå de lovpålagte kompetanskravene i helse- og omsorgsloven § 9-9.
- Enhet bør ha en helhetlig oversikt over kompetanse og kursdeltagelse til den enkelte ansatte.
- Enheten bør i større grad bekjentgjøre kurs-, etter- og videreutdanningstilbudet blant de ansatte.

Rådmannens kommentar: Kongsvinger kommune har over tid hatt utfordringer med å rekruttere høyskolekandidater som fyller kompetanskravene i helse og omsorgslovens § 9-9. Dette er en kjent problemstilling som er nasjonal. En rapport fra FO og Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU) fra desember 2020 viser at det er stor mangel på fagfolk i tjenestene til personer med utviklingshemming. Det mangel 20.000 vernepleiere. I september vil det gjennomføres dialogmøter med våre miljøterapeuter om hvordan de opplever jobben, hva som skal til for at de blir (tjenesten har lav turnover) og hvilke råd gruppen har for at vi skal klare å rekruttere flere kollegaer med rett kompetanse. Parallelt med at det nasjonalt må iverettes tiltak er det helt nødvendig å jobbe godt med dette lokalt.

Med hilsen

Lars Andreas Uglem
Rådmann

Cathrine Pedersen
Kommunalsjef helse og mestring
Tlf. 48 28 92 52

Dokumentet er godkjent for ekspedering uten underskrift.

13 Referanser

- Arbeidsmiljøloven – L17.06.2005 nr.62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- Forvaltningsloven – L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten – F28.10.2016 nr. 1250
- Helse- og omsorgstjenesteloven – L24.06.2011 nr.30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- Hovedavtalen Kommunesektoren 01.01.2020-31.12.2021
- Hovedtariffavtalen Kommunesektoren 1.5.2018-30.4.2020
- Kommuneloven – L22.06.2018 nr.83 Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Kommunesektorens arbeidsgiverpolitikk - <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/inn-i-jobb/jus-og-ansettelser/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS) «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder
- Kongsvinger kommunes egne rutiner og reglement knyttet til ansettelsessaker
- Note 477, til Arbeidsmiljøloven § 14-3, Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud
- Note 481, til Arbeidsmiljøloven § 14-4 a., Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud
- Offentleglova – L19.05.2006 nr.16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
- Rapport fra Helsedirektoratet «Kompetansesituasjonen ved bruk av tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kap.9.» 2014.
- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 14 og 15
- Uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2016/980 – tilsetting i strid med eget personalreglement
- Uttalelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen i sak nr. 95/1535

Revisjonskriterier 2020

Prosjektet «Tilsetting og kompetanse – tjenester for funksjonshemmede» i Kongsvinger kommune

Revisjonskriterier forvaltningsrevisjon «Tilsetting og kompetanse – tjenester for funksjonshemmede» Kongsvinger kommune

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: post@rev-ost.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	44
2	Bakgrunn for bestillingen	44
3	Utleddning av revisjonskriterier	44
4	Revisjonskriterier.....	45
4.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1	45
4.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	51
4.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2	51
4.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	52
4.3	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3	52
4.3.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3	55
5	Referanser	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1 Om utledningen av revisjonskriterier

På bakgrunn av de bestilte problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.¹²

Kriteriene skal begrunnes i, og utledes fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og/eller effektivt. Revisjonskriterier skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.¹³

2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunenes vedtak og forutsetninger.

Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune vedtok 13.10.2020 at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens tjenester til funksjonshemmede med fokus på kompetanse og ansettelse.

Revisjon Øst IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling. Formålet med prosjektet er å belyse hvordan aktivitet- og bistandsenheten i Kongsvinger kommune ivaretar arbeidsgiveransvaret knyttet til ansettelser og kompetansekrav i sine tjenester. Dette belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

- 1) *Har Kongsvinger kommune rutiner og reglement som sikrer at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?*
- 2) *I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?*
- 3) *I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming?*

3 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er primært blitt utledet fra følgende rettskilder:

- Arbeidsmiljøloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Helse- og omsorgsloven
- Hovedavtalen Kommunesektoren 01.01.2020-31.12.2021

¹² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 20

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 14 og 15

- Hovedtariffavtalen Kommunesektoren 1.5.2018-30.4.2020
- Kommuneleien
- Kongsvinger kommunes egne rutiner og reglement knyttet til ansettelsessaker
- Offentleglova

4 Revisjonskriterier

4.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

Har Kongsvinger kommune rutiner og reglement som sikrer at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

Kongsvinger kommune utøver i sin drift offentlig virksomhet. Det betyr at kommunen i tillegg til arbeidsmiljølovens regler også er bundet av forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.¹⁴ I tillegg gjelder tariffavtaler og lokale regler på arbeidsrettens område.

Intern kontroll

Internkontroll er en del av kommunens ledelse og styring, og skal sikre at regelverket blir fulgt. Internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet.

Kommunenes krav til intern kontroll er hjemlet i kommuneloven § 25-1 som sier at *kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal komunedirektøren

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Kommunesektorens organisasjon (KS) har over flere år hatt en veileder for rådmannens og nå komunedirektørens intern kontroll. Veilederens kapittel fem omhandler sektorovergripende internkontroll, og det er gjennom den sektorovergripende internkontrollen komunedirektøren formidler sine forventninger til organisasjonen, og tilrettelegger for etterlevelse, styring og oversikt. Personalforvaltning og arbeidsgiverområdet er anbefalte områder å ha reglement og rutiner innenfor.

¹⁴ Følger av forvaltningsloven og KS Hovedtariffavtalen

Arbeidsgivers styringsrett og ansattes medbestemmelsesrett

Gjennom arbeidsgivers styringsrett har arbeidsgiver rett til å ta beslutninger i virksomheter. Arbeidsgivers styringsrett er retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet samt å ansette og si opp arbeidstakere. Styringsretten er ikke lovfestet, men ligger til grunn i alle arbeidsforhold og er akseptert i rettspraksis.

Styringsretten er begrenset av arbeidsavtalen, eventuelle tariffavtaler, praksis og en rekke lover, som for eksempel arbeidsmiljøloven. Styringsretten begrenses også av mer allmenne saklighetsnormer. Ved utøvelse av styringsretten må det blant annet legges vekt på sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen. Avgjørelser må ha et forsvarlig grunnlag, og må ikke være vilkårlige eller basert på utenforliggende hensyn.

Det er arbeidsgiver, i kraft av styringsretten, som bestemmer hvilke oppgaver som er lagt til en stilling, og hvilke krav som skal stilles for å være kvalifisert for å søke stillingen. Samtidig er arbeidsgiver i offentlig virksomhet bundet av kvalifikasjonsprinsippet, arbeidsmiljølovens regler og de ansatte har en medbestemmelsesrett som innebærer at de skal ha innflytelse på avgjørelsene som tas. I offentlig sektor er det i hovedsak hovedavtalen som regulerer de tillitsvalgtes rett til å ta del i ansettelsesprosessen.

Hovedavtalen § 3 sier noe om arbeidsgivers og tillitsvalgtes gjensidige rettigheter og plikter. I § 3-1 fremkommer arbeidsgivers plikter overfor de tillitsvalgte. Blant annet står følgende i punkt 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. Videre i e) at arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte. I § 3-2 om tillitsvalgtes rettigheter og plikter fremkommer det blant annet at etter bokstav g) så har tillitsvalgt rett til å uttale seg om tilsetting, overflytting, opprykk og forfremmelse til stilling som omfattes av tariffavtalen.

Utlyningsplikt og kvalifikasjonsprinsippet

Å få seg arbeid og inntekt er et gode som det er konkurranse om. Det er derfor en grunnleggende regel i offentlig sektor at stillinger i utgangspunktet skal utlyses offentlig.¹⁵ I følge arbeidsmiljøloven § 14 skal alle ansatte (også innleide) få informasjon om at en stilling har blitt ledig, og derfor er alltid intern utlysning påkrevd.

Ansettelse i offentlig virksomhet er en svært regelbundet prosess der ansettelse utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og man er bundet av det såkalte kvalifikasjonsprinsippet.¹⁶ Kvalifikasjonsprinsippet er slått fast i rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. Prinsippet er også tariffestet i kommunesektoren¹⁷. Kongsvinger kommune er dermed bundet av kvalifikasjonsprinsippet.

Kvalifikasjonsprinsippet fastslår at det er den best kvalifiserte søkeren som skal få tilbudet om den ledige stillingen. For at kvalifikasjonsprinsippet skal være ivaretatt må stillingen i de fleste tilfeller lyses ut eksternt med oppgitte kvalifikasjonskrav. Det følger av kvalifikasjonsprinsippet at stillingen må kunngjøres på en slik måte at det blir allment kjent at stillingen er ledig. På den måten får mulige

¹⁵ Følger av kvalifikasjonsprinsippet

¹⁶ Ibid

¹⁷ Hovedtariffavtalen kapittel 1 § 2 punkt

og aktuelle kandidater en oppfordring til å søke eller melde sin interesse. Likhetsprinsippet tilsier også at alle potensielt kvalifiserte kandidater gis lik mulighet til å søke en stilling i det offentlige.¹⁸

Som regel vil kvalifikasjonskravene omhandle formell (utdanning), realkompetanse (arbeidserfaring) og krav til personlig egnethet. Kvalifikasjonsprinsippet skal bidra til *tillit* til at det er den best kvalifiserte som får stillingen

Hovedtariffavtalen § 2.2 sier at «Ved tilsetting og opprykk skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen). Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt eller tilnærmet likt, kan søker hvis kjønn er underrepresentert foretrekkes når dette er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven. Når søkere for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes den søker som har lengst tjeneste i kommunen».

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten gjelder ikke ved tiltak gjennom NAV og for midlertidige stillinger etter arbeidsmiljølovens § 14-9.

Det følger av kvalifikasjonsprinsippet at dersom det ikke melder seg kvalifiserte søkere til en utlyst stilling, og arbeidsgiver ønsker å ansette en søker som ikke fyller kvalifikasjonskravene i utlysningen, må stillingen lyses ut på nytt med de nødvendige endringene. En ny utlysning er nødvendig for at andre interesserte kan få mulighet til å søke stillingen, i tråd med de endrede kvalifikasjonskravene til stillingen. Dersom arbeidsgiver i slike tilfeller velger å ikke utlyse stillingen på nytt, vil det kunne gi grunn til mistanke om at det er tatt usaklige hensyn ved ansettelsen.

Enkeltvedtak, forsvarlig saksbehandling, offentlighet og partsinnsyn

Ansettelse i offentlig sektor, herunder også kommunal sektor, er å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.¹⁹ Det innebærer at forvaltningslovens regler om forsvarlig saksbehandling gjelder, hvilket betyr at de alminnelige krav og forventninger vi har til forvaltningen skal ivaretas. I det ligger det at vi forutsetter forsvarlig saksbehandling, likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn. For eksempel kan utenforliggende hensyn være at det er lagt til grunn antipatier eller sympatier ved den vurdering som er gjort. Dette er de samme forventningene allmenheten har til andre deler av den offentlige forvaltning hvor det treffes vedtak, for eksempel i en byggesak.

Fordi beslutninger om ansettelser i en kommune er å anse som enkeltvedtak, stilles det altså krav i forvaltningsloven til selve fremgangsmåten for den som ansetter.²⁰ Forsvarlig saksbehandling ved ansettelser er viktig både for kommunen og den som blir ansatt, men også for de søkerne som ikke når opp. Jamfør utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 har en offentlig arbeidsgiver ved ansettelse plikt til å sørge for at «saken er så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes. Reglene skal sikre likebehandling og at det ikke tas noen usaklige hensyn samt bidra til at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til en stilling.

Forvaltningsloven angir reglene om saksbehandling, regler om habilitet, rettigheter til innsyn og klageregler dersom en søker mener seg uriktig forbigått eller at det er skjedd saksbehandlingsfeil. Offentleglova angir reglene for offentlig søkerliste.

Offentleglova § 25 andre ledd bestemmer at det skal settes opp en offentlig søkerliste så snart søknadsfristen har gått ut. Søkerlisten skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds-

¹⁸ Uttalelse Sivilombudsmannen i sak 2016/980

¹⁹ Forvaltningsloven § 1 og § 2 b

²⁰ Sivilombudsmannen - <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tilsetting-krav-til-saksbehandlingen-ved-vurdering-avpersonlig-egnethet/>

eller arbeidskommune for hver søker. Søkerlisten er offentlig og skal, etter offentleglova § 3, være tilgjengelig hos vedkommende forvaltningsorgan. Søkerliste bør normalt bør ca. to til tre virkedager etter søknadsfristens utløp.²¹ Etter offentleglova § 25 andre ledd, tredje punktum kan det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om en søker, dersom søkeren selv ber om det. Forvaltningsorganet har en adgang, men ikke en plikt til å unnta opplysninger om en søker fra offentlighet. Det må i lys av meroffentlighetsprinsippet i offentleglova § 11 foretas en konkret og reell vurdering av anmodninger fra søkere om å bli unntatt fra søkerlisten opp mot de hensyn som taler for offentlighet.

Partsinnsynet er som nevnt regulert i forvaltningslovens kapittel 5. Forvaltningslovens §15 sier at en part i en sak om tilsetning har rett til å gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Slike opplysninger kan forvaltningsorganet sammenfatte i en egen liste som går under navnet utvidet søkerliste. Fvl. § 16 og 17 regulerer partenes rett til opplysninger om seg selv og andre søkere. Fvl. § 18 og 19 regulerer retten til innsyn i intervjureferat om seg selv og opplysninger som foreligger i innstillingen.

Det er viktig at kommunen som arbeidsgiver går frem på en måte som gjør at jobbsøkere kan være trygge på at saken blir godt nok opplyst, at prosessen er ryddig og at beslutningen og vedtak ved valget av hvem som skal få jobben er saklig begrunnet. For arbeidsgiver som ansetter er det viktig å dokumentere hvilken prosess som er fulgt, hvilken rekkefølge ting har skjedd i, og hvilke vurderinger som er gjort. Ellers oppstår lett tvil om fremgangsmåten ved ansettelse er i strid med lovens krav.

Fast og midlertidig stilling

Arbeidsmiljøloven § 14-9 regulerer fast og midlertidig ansettelse. Det heter i første ledd at arbeidstaker skal ansettes fast. Med fast ansettelse menes i denne lov at ansettelsen er løpende og uten tidsbegrensning, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.

I andre ledd fremgår at avtale om midlertidig ansettelse likevel kan inngås

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c) for praksisarbeid
- d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten
- e) med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten
- f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker.

Hovedtariffavtalens punkt 2.3 regulerer heltid, deltid og midlertidig ansettelse. Jamfør punkt 2.3.1 skal det som hovedregel ansettes i heltidsstilling. Unntak drøftes med de tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved ledig stilling skal deltidstilsette ved intern utlysning i kommunen tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen.

²¹ Uttalelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen i sak nr. 95/1535

Arbeidsgiver skal informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Etter hovedtariffavtalens punkt 2.3.2 om midlertidig ansettelse og innleie skal arbeidsgiver minst to ganger i året informere og drøfte prinsippene for bruk av oppdragstakere, innleid arbeidskraft og midlertidige tilsetninger iht. arbeidsmiljøloven § 14-9. Unntatt herfra er vikariater.

Fortrinnsrett

Arbeidsmiljølovens regler om fortrinnsrett begrenser arbeidsgivers styringsrett av en rekruttering. Fortrinnsretten gjør også et unntak fra kvalifikasjonsprinsippet: Den fortrinnsberettigede må være kvalifisert for stillingen, men behøver ikke å være mest kvalifisert. Dersom en fortrinnsberettiget gjør krav på ledig stilling, skal vedkommende tildeles denne. Arbeidsgiver kan ikke velge å ansette en annen i stedet, selv om vedkommende er bedre kvalifisert. Det kan være hensiktsmessig at arbeidsgiver undersøker internt i virksomheten om deltidsansatte kan være kvalifiserte for en ledig stilling og om de er interessert, før en stilling lyses ut som ledig.

Arbeidsmiljøloven regulerer følgende fortrinnsretter:

- § 14-2 fortrinnsrett til ny ansettelse
- § 14-3 fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte
- §14-4 a. rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeid
- § 14 - 9 (7) midlertidige ansattes rett til fast ansettelse

Fortrinnsrett til ny ansettelse § 14-2

§ 14-2 første ledd sier at arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold har fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Annen ledd sier videre at fortrinnsretten også gjelder arbeidstaker som er midlertidig ansatt og som på grunn av virksomhetens forhold ikke får fortsatt ansettelse. Dette gjelder likevel ikke arbeidstaker som er midlertidig ansatt i vikariat etter § 14-9 andre ledd bokstav b. Fortrinnsretten gjelder dessuten for arbeidstaker som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse. Tredje ledd angir at fortrinnsretten gjelder for arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst 12 måneder i de to siste år. Videre regulerer bestemmelsen gyldigheten og varigheten til fortrinnsretten. I tillegg sier sjettede ledd at dersom det er flere fortrinnsberettigede til en stilling, plikter arbeidsgiver å følge de samme regler for utvelgelse som de som gjelder ved oppsigelser på grunn av driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak.

Fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte § 14-3

Fortrinnsrett for deltidsansatte etter arbeidsmiljølovens § 14-3 sier at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten kan også gjelde en del av en stilling. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten. Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til,

skal spørsmålet så langt det er praktisk mulig drøftes med arbeidstaker, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det.

Fortrinnsrett etter [§ 14-2](#), med unntak av [§ 14-2 andre ledd](#) første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte. Bestemmelsen inneholder en prioritetsregel. Fortrinnsretten etter [§ 14-2](#) ved oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold går foran deltidsansattes fortrinnsrett til utvidelse av stilling, dog slik at deltidsansatte har prioritet foran midlertidig ansatte som har fortrinnsrett etter [§ 14-2](#) annet ledd. Deltidsansatt har også fortrinnsrett foran arbeidstaker som har utøvd reservasjonsrett etter [§ 16-3](#), jf. [§ 16-3](#) tredje ledd siste punktum.²²

Kommunesektorens (KS) hovedtariffavtale regulerer heltids- og deltidsstillinger i punkt 2.3.1. Det fremgår i andre avsnitt at det ved ledig stilling skal deltidsstilsatte ved intern utlysning i kommunen/virksomheten tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen.

Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeid §14-4 a.

Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger. Tolvmånedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunkt arbeidstaker fremmet sitt krav. Lovkommentar²³ til bestemmelsen sier at den omfatter tilfeller hvor arbeidstaker jevnlig arbeider utover avtalt stillingsandel. Den typiske situasjonen vil være der arbeidstaker arbeider «ekstravakter» utover avtalen, eller av andre grunner arbeider «overtid» i sin deltidsstilling, såkalt merarbeid. Kriteriet «jevnlig» krever at merarbeidet må være av et visst omfang og ha en viss hyppighet. Rent sporadisk merarbeid og utført merarbeid i forbindelse med ferieavvikling, ved sesongtopper eller lignende, faller utenfor. Det må være et visst innslag av merarbeid i den løpende driften i virksomheten.

Midlertidige ansattes rett til fast ansettelse § 14 - 9 (7)

Fortrinnsretten til fast stilling gjelder dersom en person har vært midlertidig sammenhengende ansatt i virksomheten over en viss periode. Arbeidsmiljøloven § 14-9 bokstav 7 regulerer dette forholdet og sier at:

- arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter andre ledd bokstav a eller
- i mer enn tre år etter andre ledd bokstav b og f

skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det samme gjelder for arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller f i kombinasjon. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

Bestemmelsen er relatert til arbeidsmiljølovens § 14-9 om avtale om midlertidig ansettelse, og at det kan inngås:

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)

²² Note 477, til Arbeidsmiljøloven § 14-3, Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud

²³ Note 481, til Arbeidsmiljøloven § 14-4 a., Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud

- c) for praksisarbeid
- f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker.

Det betyr at arbeidstakere som er ansatt midlertidig på generelt grunnlag eller som vikar, har krav på fast ansettelse etter mer enn tre år sammenhengende midlertidig ansettelse. Dersom arbeidstakeren har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år har man krav på fast ansettelse, dersom man utfører arbeid av midlertidig karakter som for eksempel sesongarbeid, ekstrahjelp eller prosjektarbeid.

4.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

2. Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som sikrer at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt helt ut
3. Kongsvinger kommune har rutiner og prosedyrer som bidrar til å saksbehandle ansettelsessaker i henhold til arbeidsmiljølovens regler, herunder:
 - Arbeidstakere blir informert om ledige stillinger
 - Hovedregelen om at arbeidstaker skal ansettes fast
 - Fortrinnsrett til ny stilling jf. arbeidsmiljølovens § 14-2
 - Fortrinnsrett til deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens § 14-3
 - Fortrinnsrett til fast stilling etter sammenhengende ansatt tid jf. arbeidsmiljøloven § 14-9
 - Unntaksbestemmelsene knyttet til midlertidig ansettelse
 - Medbestemmelse

4.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

I hvilken grad etterlever aktivitet- og bistandsenheten kommunens rutiner og reglement for å sikre at ansettelsessaker blir gjennomført i henhold til anbefalte retningslinjer og gjeldende regelverk?

Kongsvinger kommune har flere interne regler og prosedyrer som regulerer ansettelsessaker. Blant disse er «Ansettelsesreglementet» mest sentralt. Ansettelsesreglementet inneholder kommunens overordnede målsetting og felles prosedyrer ved ansettelser. Reglementet er vedtatt første gang i 2007 og senere godkjent i 2010 og 2020. Reglementet er tilgjengelig i kvalitetssystemet.

Innledningsvis sier ansettelsesreglementet noe om reglementets målsetting og omfang, hvem som har ansvar, ansettelsesmyndighet og hvordan medvirkning skal foregå. § 3 i ansettelsesreglementet omhandler forhåndsvurderinger som skal gjøres før en stilling lyses ledig. Deriblant omplassering og fortrinnsrett. § 4 omhandler utlysning, herunder ekstern og intern samt hvordan søknader skal håndteres. § 5 omhandler utvelgelse og innstilling, herunder retningslinjer for innstillingen og at det skal føres protokoll på ansettelsesmyndighetens vedtak. § 6 omhandler ansettelse og blant annet reglene for midlertidige ansettelse. § 7 sier noe om hvordan reglementet skal revideres.

Det fremkommer eksplisitt fra ansettelsesreglementet i § 4.2 at ansettelse i ledig stilling som hovedregel skal skje ved ekstern utlysning. Før en stilling lyses ledig skal det vurderes blant annet om noen har fortrinnsrett eller rett på utvidet stilling. I ansettelsesreglementets punkt 6.2 om midlertidig ansettelse fremgår det at ansettelsesmyndigheten kan etter forutgående drøfting med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner foreta midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljølovens § 14-9 om midlertidig ansettelse. Unntak og andre bestemmelser gjelder for midlertidig ansettelse i påvente av utlysning og ansettelse i stilling. Videre fremgår det at dersom det er overveiende sannsynlig at det midlertidige tilsettingsforholdet vil vare mer enn et halvt år, skal samme prosedyre følges som for fast tilsetting.

4.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

4. Aktivitet- og bistandsenheten har fulgt kvalifikasjonsprinsippet i ansettelsessakene de tre siste årene
5. Aktivitet- og bistandsenheten har fulgt arbeidsmiljølovens kapittel 14 og kommunens reglement om ansettelse i ansettelsessakene de tre siste årene, herunder:
 - Ansettelse i ledig stilling skal som hovedregel skje ved ekstern utlysning
 - Ansettelse i midlertidig stilling i henhold til regelverket
 - Utarbeidelse av offentlig og utvidet søkerliste
 - Utarbeidelse av protokoll på ansettelsesmyndighetens vedtak

4.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemming?

Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 har kommunen et overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester. Etter samme lov § 4-1 plikter kommunen å tilby tjenester som er forsvarlige, herunder å sikre tilstrekkelig fagkompetanse i tjenesten. Kommunen plikter også å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell, herunder videre- og etterutdanning.

Plikten til å planlegge, gjennomføre og evaluere

For at personer med utviklingshemning skal sikres gode helsetjenester, er det nødvendig med kompetanse på flere nivå. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten sier noe om plikten til å planlegge, gjennomføre og evaluere virksomhetens aktiviteter. Forskriften er med på å tydeliggjøre tjenestens ledelsesansvar hvor kompetansebehov også er noe man må planlegge ut i fra.

Forskriftens § 6 f) sier at virksomheten plikter å ha oversikt over medarbeidernes kompetanse og behov for opplæring. Videre sier forskriftens § 7 b) om plikten til å gjennomføre at virksomheten skal sørge for at medarbeiderne har nødvendig kunnskap om og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystemet.

Kommunen har i kraft av rollen som myndighets- eller tjenesteutøver et ansvar for å sikre at kvaliteten på tjenestene er høy uavhengig av hvilket område det er snakk om. KS poengterer i sin arbeidsgiverpolitikk²⁴ at det er bred enighet om at kompetansen til arbeidstakerne er sentral for å oppfylle kvalitetskravene på tjenestene. Kommunene trenger derfor ansatte som oppfyller kompetansekravene i lov og forskrift, eller egne fastsatte bemanningsplaner. Kompetansekravene inneholder en rekke forutsetninger og vil komme til uttrykk gjennom kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningen (ref. redegjørelsen ovenfor).

Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt

Reglene om bruk av tvang og makt som ledd i bestemte tjenester til psykisk utviklingshemmede trådte i kraft i 1999 i daværende sosialtjenestelov. Bakgrunnen var et ønske om økt rettsikkerhet for utviklingshemmede. Når helse- og omsorgstjenesteloven ble vedtatt i 2004 ble reglene videreført i lovens kapittel 9.

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 har regler om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede. Formålet med reglene i dette kapitlet er å hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt. Tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med brukerens eller pasientens selvbestemmelsesrett.

Tvang skal unngås så langt det er mulig. Dersom man må anvende tvang og makt, skal dette skje innenfor gitte krav til forebygging og utprøving av alternativer, krav til hvilke situasjoner hvor tvang må anvendes, krav til saksbehandling og overprøving, krav til bistand fra spesialisthelsetjenesten og krav til personalets tilstedeværelse og utdanning ved gjennomføringen av planlagte tiltak.

Kompetansekrav

Kommunene plikter å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt, og § 9-4 pålegger kommunen å sørge for veiledning, oppfølging og nødvendig kompetanse hos tjenesteyterne. Formålet med § 9-5 er å tydeliggjøre at tvang og makt kun kan benyttes for å hindre eller begrense vesentlig skade, og at det i tredje ledd angis hvilke situasjoner tvang og makt kan benyttes. Disse situasjonene er

²⁴ KS arbeidsgiverpolitikk - <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/inn-i-jobb/jus-og-ansettelser/>

- a) skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner
- b) planlagte skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner
- c) tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak

Adgangen til atferdsregulerende tiltak som alternativ er ikke et selvstendig alternativ lenger, men det kan brukes opplærings- og treningstiltak som ledd i å dekke pasienten eller brukerens grunnleggende behov. Bruk av inngripende varslingssystemer regnes som bruk av tvang og makt. Slike løsninger kan tenkes brukt både i nødssituasjoner og for å dekke pasienten eller brukerens grunnleggende behov.

Det følger av § 9-9 andre ledd at brukeren har rett til kvalifisert personale ved gjennomføringen av tiltak etter bokstav b og c, og at det ved gjennomføringen av disse tiltakene skal være to tjenesteytere til stede dersom dette ikke er til ugunst for brukeren.

- Når tiltak etter bokstav b) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå.
- Når tiltak etter bokstav c) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring.

Det betyr at en av to utøvere av tiltaket, avhengig av type tiltak, enten må ha bestått utdanning i helse, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå eller bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring. Statsforvalteren kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra disse utdanningskravene. Statsforvalteren skal i sin behandling av dispensasjonssøknadene vurdere om kommunen har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å fylle utdanningskravene, og om begrunnelsen og beskrivelsen i dispensasjonssøknaden er tilstrekkelig til å kunne slå fast at det er et særlig tilfelle. Statsforvalteren har, i tråd med alminnelig forvaltningsrett, anledning til å sette vilkår for dispensasjon samt innvilge dispensasjon for kortere periode enn vedtaksperioden. Dispensasjonssøknaden kan ikke innvilges i strid med tjenestemottakers rett til kvalifisert personell etter § 9-9 andre ledd første punktum, eller i strid med forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.

Tiltaket skal vurderes kontinuerlig, og avbrytes straks, dersom vilkårene for vedtaket ikke lenger er til stede eller det viser seg ikke å ha de forutsatte konsekvenser eller å ha uforutsette, negative virkninger.²⁵

Helsedirektoratet har i samarbeidet med Statsforvalteren utarbeidet en mal med utfyllingsveiledning til bruk for kommunene når det skal utarbeides dispensasjonssøknader. Malen etterspør en rekke opplysninger om tjenestemottakeren og tjenesteyterne. Kommunen må videre beskrive turnusen med hensyn til fordeling av kvalifisert personale, hvordan antall personer er tilpasset tjenestemottakerens behov og hvilke tiltak som er gjennomført eller vurdert før der søkes om dispensasjon. Kommunen bes om å legge ved turnusplaner, rekrutteringsrutiner og opplærings-, veilednings- og oppfølgingsplaner.²⁶

Kompetanseutfordring

²⁵ § 9-9 fjerde ledd i helse- og omsorgstjenesteloven

²⁶ Rapport Helsedirektoratet

Helsedirektoratet ga i 2014 ut en rapport vedrørende kompetansesituasjonen etter kapittel 9. Det fremkommer at kommunene i landet generelt sett har vanskeligheter med å rekruttere personell med tilstrekkelig utdanning i henhold til kravet. Rapporten omtaler videre en kjent utfordring knyttet til uklarhet rundt forståelsen av utdanningskravet og kravet om at to tjenesteytere skal være tilstede ved gjennomføring av tiltak. Det gjelder både hvilke utdanninger som kan godkjennes, hva som anses som tidspunktet for «gjennomføring av tiltak» og når det kan være til tjenestemottakers ugunst å ha to tjenesteytere til stede. I tillegg søker ofte kommunene om omfattende dispensasjoner for å sikre seg i tilfelle sykdom, ferie og lignende.

I Kongsvinger kommunes strategi for tjenester til mennesker med utviklingshemning blir det å rekruttere kvalifisert personell definert som en av de største utfordringene. Kommunen peker på at det er et økende behov for høgskolepersonell, særlig innenfor sykepleier- og vernepleierkompetanse, og at kompetanseheving og rekruttering er et prioritert innsatsområde med pågående tiltak.

Rapporten fra Helsedirektoratet viser at kommunene generelt sett har vanskeligheter med å rekruttere personell med tilstrekkelig utdanning i henhold til kravet i § 9-9 og at det er behov for dispensasjon fra utdanningskravene i opp mot 90 % av vedtakene som fattes.

Kommunens saksbehandling

Kommunens saksbehandling er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7. Beslutning om bruk av tvang og makt etter § 9-5 tredje ledd bokstav a treffes av den som har det daglige ansvaret for tjenesten, eller – dersom det ikke er tid til dette – av tjenesteyteren. Beslutningen skal nedtegnes straks etter at tiltaket er gjennomført. Reglene i tredje ledd bokstavene a til e og bokstav i om hva som skal nedtegnes, gjelder tilsvarende. Det skal straks sendes melding om beslutningen til den faglig ansvarlige for tjenesten, Fylkesmannen, verge og pårørende, eller på den måten Fylkesmannen beslutter.

Vedtak i medhold av § 9-5 tredje ledd bokstav b og c treffes av den som har det overordnede faglige ansvaret for tjenesten. Vedtak kan treffes for inntil tolv måneder om gangen.

Spesialisthelsetjenesten skal bistå ved utformingen av tiltakene. Bestemmelsen regulerer hvem som har personell kompetanse ved avgjørelser om planlagte skadeavvergende tiltak og tiltak for å dekke tjenestemottakerens grunnleggende behov. Det er den som har det overordnede faglige ansvaret for tjenesten som skal fatte vedtaket

4.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

I hvilken grad oppfyller aktivitet- og bistandsenheten de lovpålagte kompetansekravene i tjenestene til personer med utviklingshemning?

6. Aktivitet- og bistandsenheten jobber kontinuerlig og systematisk med å planlegge, gjennomføre og evaluere kompetansutviklingsarbeidet
7. Aktivitet- og bistandsenheten oppfyller kompetansekravene i helse- og omsorgsloven § 9-9, herunder at:
 - Når tiltak etter bokstav b) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå.
 - Når tiltak etter bokstav c) gjennomføres skal den ene av de to tjenesteyterne minst ha bestått avsluttende eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring.

5 Referanser

- Arbeidsmiljøloven – L17.06.2005 nr.62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- Forvaltningsloven – L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten – F28.10.2016 nr. 1250
- Helse- og omsorgstjenesteloven – L24.06.2011 nr.30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- Hovedavtalen Kommunesektoren 01.01.2020-31.12.2021
- Hovedtariffavtalen Kommunesektoren 1.5.2018-30.4.2020
- Kommuneloven – L22.06.2018 nr.83 Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Kommunesektorens arbeidsgiverpolitikk - <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/inn-i-jobb/jus-og-ansettelser/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS) «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder
- Kongsvinger kommunes egne rutiner og reglement knyttet til ansettelsessaker
- Note 477, til Arbeidsmiljøloven § 14-3, Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud
- Note 481, til Arbeidsmiljøloven § 14-4 a., Norsk lovkommentar ved Ingeborg Moen Borgerud
- Offentleglova – L19.05.2006 nr.16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
- Rapport fra Helsedirektoratet «Kompetansesituasjonen ved bruk av tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kap.9.» 2014.
- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 14 og 15
- Uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2016/980 – tilsetting i strid med eget personalreglement
- Uttalelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen i sak nr. 95/1535

15 Vedlegg B: Dokumentgjennomgang

Dokument	Kommentar
Dokumenter fra Kongsvinger kommune	
Ansettelsesreglement	16.04.2020
Vedr. unntak fra offentlighet ved ansettelse	Personalmelding 12/2018
Attraktiv arbeidsplass	Arbeidsgiverstrategi fra 2014
Ansettelse av nye medarbeidere (faste og lange vikariat)	Prosedyre av 23.01.2020
Intervjuskjema ved ansettelse	Prosedyre av 28.09.2016 (revideres innen 1.04.2017)
Referansesjekk ved ansettelse	Sjekkliste 23.01.2020
Beregning av lønnsansiennitet	Prosedyre 25.01.2020
Lønnspolitiske virkemidler	Personalmelding 26.03.2020
Sjekkliste ved tiltredelse	Sjekkliste 24.01.2020
Tilsetningskontrakt – fast stilling	Jf. arb.miljøloven 17.06.2005, kap. 14
Midlertidig tilsetning – varighet utover en måned	Jf. arb.miljøloven 17.06.2005, kap. 14
Politiattest	Prosedyre 22.01.2020
Bekreftelse fra arbeidsgiver – krav om politiattest	Prosedyre 22.02.2017 (revideres innen 1.10. 2017)
Taushetserklæring	Prosedyre 16.06.2016
Administrativ delegering i Kongsvinger kommune	Delegeringsreglement 13.07.2018
Skjema for videredelegering av myndighet	Skjema 24.01.2020
Delegert myndighet	Prosedyre 16.09.2015
Politisk reglement – del 3 reglement for delegering	Delegeringsreglement 24.10.2019
Kompetanse- og kvalitetsplan for Aktivitet- og bistandsenheten 2020-2024	1.februar 2020
Strategi for tjenester til mennesker med utviklingshemming 2020-2021	
Evalueringsutvalget	23.3.2021
Retningslinjer for omstilling og nedbemanning	2020
Oppfølgingssamtale ny medarbeider	Skjema
Oppfølgingssamtale lærlinger	
Dokumenter fra aktivitet- og bistandsenheten	
Oversikt gjennomførte e-læringskurs i 2020	Skjermdump. 163 kurs fordelt på 92 ansatte
Oversikt utlyste stillinger i enheten	Fra 2018-2020
Ansettelsesprotokoller fra 2018 – 2020	6 av 8 mulige
Søknader om dispensasjon fra utdanningskravet	Totalt 10 søknader for 10 brukere.
Opplæringskjema aktivitet- og bistand	
Opplæringskjema kap.9, Aktivitet og bistand	
Temaer for bruk ved systematisk kollegaveiledning	
Sjekkliste Profil opplæring for assistenter og vikarer	
Sjekkliste 2 Profil opplæring for fagarbeidere og høgskoleutdannede	
Stillingsbeskrivelse Avdelingsleder	11. juni 2020
Rapport etter tilsyn med tildeling og gjennomføring av avlastningstjenester – Kongsvinger kommune	Statsforvalteren, 12.07.2019
Tilsvaret til Statsforvalterens rapport 12.07.2019	Aktivitet- og bistandsenheten 09.09.2019