

Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Dato: 15.03.2024 09:00

Sted: Sørskogbygda, Folkvang

Notat:

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil evt.

på e-post .

Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

<Sted> 07.03.2024

For leder i Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027, Jan Eirik Krey

Saksliste

Møteinnkalling

Møteinnkalling Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027 15.03.2024	3
--	---

Saker til behandling

18/24 Sak EI-18/24 Godkjenning av innkalling/saksliste	6
19/24 Sak EI-19/24 Godkjenning av protokoll fra 9.2.24	7
20/24 Sak EI-20/24 Orientering fra kommunedirektør	15
21/24 Sak EI-21/24 Oppfølging av sak 17/24 fra 9.2.24	16
22/24 Sak EI-22/24 Informasjon om Revisjon Øst IKS sin interne kvalitetssikring(ISQM 1)	17
23/24 Sak EI-23/24 Engasjementsbrev Revisjon Øst IKS	18
24/24 Sak EI-24/24 Foreløpige vurderinger av risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) for plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (FR/EK) 2025-2028	32
25/24 Sak EI-25/24 Bestilling av prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon	34
26/24 Sak EI-26/24 Forvaltningsrevisjon - Heltid, deltid og bruk av vikarer	67
27/24 Sak EI-27/24 Kontrollutvalgets årsrapport 2023	134
28/24 Sak EI-28/24 Eventuelt	153
29/24 Sak EI-29/24 Referater og orienteringer	154
30/24 Sak EI-30/24 Referatsaker	163

MØTEINNKALLING

Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Dato: 15.03.2024 kl. 09:00
Sted: Sørskogbygda, Folkvang
Arkivsak: 21/00005

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Sted:	Folkvang, Sørskogbygda
Tid:	Fredag 15.3.24 kl. 09.00.

Kontrollutvalgets medlemmer:	Jan Eirik Krey (H) – leder Ida Mellesdal (PP) - nestleder Rune Rindalsholt (FRP) Atle Ivar Flaa (SP) Jeanette E. Olsen (AP)
Innkalt varamedlem	
Forfall:	Forfall må meldes så snart som mulig til telefon 95 13 31 87 eller Kristin.moe@konsek-ost.no
Ordfører:	Ordfører Lillian Skjærvik
Revisor:	Revisjon Øst IKS v./oppdr.anstv. RR Tommy Pettersen/Rolf Berg, oppdr.anstv.FR Kristin Fragell Lillvold/Magnus Michalelsen/Jo Erik Skjeggstad
Kopi av innkallingen sendes:	Kommunedirektør Kristian Trengereid, ordfører Lillian Skjærvik post@rev-ost.no
Kopi av saklisten sendes på e-post til:	Varamedlemmene (til orientering). Varamedlemmene møter ikke uten nærmere innkalling.
Sekretær:	Utvalgssekretær Kristin Moe
Invitert til sak:	Kommunedirektør sak 20/24, Revisjon Øst IKS sak 22/24 – 26/24
Hele saklisten med vedlegg legges på	https://www.konsek-ost.no/kontrollutvalgene/elverum-kommune/ og på kommunens hjemmeside.

Jan Eirik Krey (sign.)
kontrollutvalgets leder

Kristin Moe
utvalgssekretær

SAKSKART		
18/24	21/00139-67	Sak EI-18/24 Godkjenning av innkalling/saksliste
19/24	21/00139-68	Sak EI-19/24 Godkjenning av protokoll fra 9.2.24
20/24	21/00039-40	Sak EI-20/24 Orientering fra kommunedirektør
21/24	21/00038-29	Sak EI-21/24 Oppfølging av sak 17/24 fra 9.2.24
22/24	21/00129-72	Sak EI-22/24 Informasjon om Revisjon Øst IKS sin interne kvalitetssikring (ISQM 1)
23/24	21/00129-73	Sak EI-23/24 Engasjementsbrev Revisjon Øst IKS
24/24	21/00043-1	Sak EI-24/24 Foreløpige vurderinger av risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) for plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (FR/EK) 2025-2028
25/24	21/00035-5	Sak EI-25/24 Bestilling av prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon
26/24	24/00002-1	Sak EI-26/24 Forvaltningsrevisjon - Heltid, deltid og bruk av vikarer
27/24	21/00030-12	Sak EI-27/24 Kontrollutvalgets årsrapport 2023
28/24	21/00033-50	Sak EI-28/24 Eventuelt
29/24	21/00041-76	Sak EI-29/24 Referater og orienteringer
30/24	21/00041-77	Sak EI-30/24 Referatsaker

Elverum , 07.03.2024

Jan Eirik Krey

Arkivsak-dok. 21/00139-67
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-18/24 GODKJENNING AV INNKALLING/SAKSLISTE

Forslag til vedtak/innstilling:

Innkalling/saksliste godkjennes

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Arkivsak-dok. 21/00139-68
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-19/24 GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA 9.2.24

Forslag til vedtak/innstilling:

Protokoll fra 9.2.24 godkjennes

Vedlegg:

Protokoll 9.2.24

Saksframstilling:

MØTEPROTOKOLL

Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Dato: 09.02.2014 Kl. 09:00 – 12:00

Sted: Sørskogbygda, Folkvang

Arkivsak: 21/00005

Tilstede: Jan Eirik Krey (H), Ida Mellesdal (Pp), Atle Ivar Flaa (Sp),
Rune Rindalsholt (Fremskrittpartiet-KS)

**Møtende
varamedlemmer:** Britt Weium

Forfall: Jeanette E. Olsen

Andre: Plasstillittsvalgt Utdanningsforbundet Elisabeth Sørdal,
nestleder Camilla Fengsrud
Plasstillittsvalgt Skolenes landsforbund Runar Glendrange
Plasstillittsvalgt Delta May Britt Voldmo
Plasstillittsvalgt Fagforbundet Berit Furuheim
Verneombud Stig Bergersen
Fra «Lærergruppen» EUS Linda Huseby

Protokollfører: Utvalgssekretær Kristin Moe

SAKSKART			Side
Saker til behandling			
15/24	21/00139-63	Sak EI-15/24 Godkjenning av innkalling/saksliste	3
16/24	21/00139-64	Sak EI-16/24 Godkjenning av protokoll fra 26.1.24	4
17/24	21/00040-7	Sak EI-17/24 Orientering	5

Elverum, 09.02.2024

Jan Eirik Krey

Det var ingen merknader til innkallingen eller sakslisten.

UNDERSKRIFTER:	
Vi bekrefter at møteboken, som vi har signert, er ført i samsvar med det som ble bestemt på møtet.	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

UTSKRIFTER:
Møtebok er sendt til: Kontrollutvalget, ordfører, kommunedirektør, Revisjon Øst IKS. Innkallinger og møtebøker ligger også på www.konsek-ost.no under hvert kontrollutvalg/ «Møter».

Saker til behandling

15/24 Sak EI-15/24 Godkjenning av innkalling/saksliste

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027	09.02.2024	15/24

Forslag til vedtak/innstilling:

Innkalling/saksliste godkjennes

Møtebehandling

Votering

Det ble ikke fremmet annet forslag til vedtak, vedtaket var enstemmig

Vedtak

Innkalling/saksliste godkjennes

[Lagre]

16/24 Sak EI-16/24 Godkjenning av protokoll fra 26.1.24

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027	09.02.2024	16/24

Forslag til vedtak/innstilling:

Protokoll fra 26.1.24 godkjennes

Møtebehandling

Votering

Det ble ikke fremmet annet forslag til vedtak, vedtaket var enstemmig

Vedtak

Protokoll fra 26.1.24 godkjennes

[Lagre]

17/24 Sak EI-17/24 Orientering

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027	09.02.2024	17/24

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering

Møtebehandling

Kontrollutvalget har i dagens møte invitert plasstillitsvalgte og verneombud, i tillegg til en person fra «lærergruppen», ved EUS. Dette er på bakgrunn av orienteringen kontrollutvalget fikk i sitt møte 26.1., av skolesjef og rektor, om arbeidsmiljøet ved EUS.

Møtet ble lukket under orienteringen jf. kom.l. § 11-5 andre ledd, andre setning, og fvl. § 13 første ledd nr. 1.

Kontrollutvalget stilte spørsmål til de tillitsvalgte.

- ✓ De mener saken ville vært håndtert annerledes om det hadde vært mindre utskiftninger i ledelsen. Det ville skapt større kontinuitet og stabilitet i ledelsen ved skolen.
- ✓ Elevgruppen har endret seg mye i de siste årene.
- ✓ Det er ønsket oppfølging av profesjonsetiske retningslinjer om hva som er greit mellom elev og lærer.
- ✓ Det jobbes i team noe som fungerer bra. Noen er fornøyd med ledelsen og noen ikke.
- ✓ Det er mye mere utfordrende å være lærer nå i dag enn tidligere.
- ✓ Tillitsvalgte har en åpen dialog med ledelsen, men mener de bør diskutere den etiske plattformen.
- ✓ De etterlyser en arbeidsmiljø undersøkelse, og det er viktig at disse offentliggjøres. Dette er det ikke jobbet med siden november 2020.
- ✓ Det etterlyses «vaffel-sammenkomst» på personalrommet der personale møtes uformelt. Nå sitter lærere og jobber i pausene.

Kontrollutvalget stilte spørsmål til verneombudet

- ✓ Arbeidsmiljøet var bedre tidligere, selv om det ikke trenger å ha noe med denne saken å gjøre. Dette har også med sammenslåing av skoler å gjøre, nybygg og hyppig utskifting av ledere.
- ✓ Det er mange ansatte som føler de ikke blir hørt.

Representant fra «lærergruppen» orienterte:

- ✓ Jobbet ved EUS i 38 år.
- ✓ «Lærergruppa» består av godt over 40 personer.
- ✓ Det er mange lærere som har sluttet på EUS siste tiden.
- ✓ De har ikke tillitt til ledelsen, ledelsen har sagt de skal gjøre ting som ikke blir gjort. Det er heller ikke ført møtereferater fra flere møter.

- ✓ Flere andre lærere har også levert varsel til skolens ledelse som ikke er blitt fulgt opp.

Tillitsvalgte, verneombud og representant fra «lærergruppen» var inne i kontrollutvalgets møte hver for seg.

Tilleggsforslag fra kontrollutvalget:

Kontrollutvalget vil i sitt neste møte 15.3. fatte et endelig vedtak i saken.

Votering

Sekretærens forslag sammen med kontrollutvalgets tilleggsforslag enstemmig vedtatt.

Vedtak

- Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering
- Kontrollutvalget vil i sitt neste møte 15.3.24 fatte et endelig vedtak i saken.

[Lagre]

Arkivsak-dok. 21/00039-40
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-20/24 ORIENTERING FRA KOMMUNEDIREKTØR

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar redegjørelsene til orientering

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Kontrollutvalget har invitert kommunedirektøren for følgende orientering:

- I kommunens handlings- og økonomiplan 2024-2027 med virksomhetsplan og årsbudsjett 2024, er det foreslått salderingstiltak med kr 400 000 på kontrollutvalgets virksomhet. Reduseringen ble ikke vedtatt for 2024, men for planperioden 2025-2027. Hvordan skal det gjennomføres?
- Hva er det som inngår i selvkost, hvordan beregnes denne når kommunen krever gebyr for oppmåling av tomter?
- Økonomi og sykefravær

Arkivsak-dok. 21/00038-29
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-21/24 OPPFØLGING AV SAK 17/24 FRA 9.2.24

Forslag til vedtak/innstilling:

Saken legges fram uten forslag til vedtak

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Kontrollutvalget har i sine to siste møter fått orientering om varslersaken på EUS i 2022. De fikk også en orientering av juridisk rådgiver i Elverum kommune, og kommunedirektøren, i sitt møte 8.9.23.

I kontrollutvalget sitt møte 26.1.24 orienterte skolesjef og rektor. Det ble bestemt at det skulle avholdes et ekstraordinært møte 9.2.24. Der ble verneombud, tillitsvalgte og en representant fra «lærergruppa» invitert for å orientere, og svare på spørsmål fra kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har i etterkant av møtet bedt administrasjonen i Elverum kommune om en detaljert kronologisk beskrivelse av saken fra start og frem til i dag. Dette inkludert hva som er gjort, når det er blitt gjort og av hvem. Det ble også bedt om møtereferater av møter som er blitt holdt.

Disse dokumentene inneholder personopplysninger underlagt taushetsplikt, de blir derfor utlevert til kontrollutvalgets medlemmer fra kommunens administrasjon. De blir levert tilbake etter kontrollutvalgets møte 15. mars.

Det er også spurt om hvilke retningslinjer kommunen har for håndtering av varslinger og bekymringsmeldinger og om de er de publisert/gjort kjent. Videre er det etterspurt hvilke etiske/profesjonsetiske retningslinjer kommunen gir til nye tilsatte i skolen og i kommunen ellers.

Kontrollutvalget har satt seg som mål å sluttbehandle saken i møte 15. mars.

Arkivsak-dok. 21/00129-72
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-22/24 INFORMASJON OM REVISJON ØST IKS SIN INTERNE KVALITETSSIKRING (ISQM 1)

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar Revisjon Øst IKS sin redegjørelse til orientering

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Revisjon i kommuner og fylkeskommuner skal gjennomføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. For å overholde denne rettslige standarden, er det nødvendig at revisjonsenhetene har et internt kvalitetskontrollsystem.

ISQM 1 Kvalitetsstyring for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester setter krav til revisjonsforetakets system for kvalitetsstyring av revisjonsoppdrag samt oppdrag om forenklet revisorkontroll av regnskaper, andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.

ISQM 1 krever at de enkelte revisjonsforetakene skal sette kvalitetsmål for sin virksomhet. Standarden angir generelle kvalitetsmål som skal gjelde i alle revisjonsforetak. Det kan være nødvendig å fastsette ytterligere kvalitetsmål i det enkelte foretaket.

Som det går fram av informasjonen skal alle revisjonsenheter etablere et eget internt kvalitetssystem for sitt arbeid. Vi har bedt om at Revisjon Øst IKS orienterer om sitt opplegg for intern kvalitetskontroll.

Arkivsak-dok. 21/00129-73
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-23/24 ENGASJEMENTSBREV REVISJON ØST IKS

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar engasjementsbrev for Elverum kommune og KF Elverum kommuneskoger til orientering

Vedlegg:

1. Engasjementsbrev Elverum kommune
2. Engasjementsbrev KF Elverum kommuneskoger

Saksframstilling:

Hensikten med et engasjementsbrev er å nedtegne vilkårene for oppdraget og kommunisere dette med oppdragsgiver, slik at det er en felles forståelse for arbeidsoppgaver og ansvarsdeling mellom revidert part og revisor på ulike områder. Det er anbefalt at engasjementsbrevet utarbeides hvert 4. år i starten av en ny valgperiode, eller ved endringer i kommunen eller hos revisor.

Viser til vedlagte brev i saken.

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
www.revisjon-ost.no
post@rev-ost.no
Org.nr.: 974 644 576 MVA
Bankgiro: 1822.46.49505

Til
kontrollutvalget i Elverum kommune

Saksbeh.:
Tommy Pettersen

Direkte tlf.:
92 02 47 31

Deres ref.:

Vår ref.:
100/2023

Dato:
20.02.2024

ENGASJEMENTSBREV – ELVERUM KOMMUNE

1. Innledning

Revisjon Øst IKS er valgt til revisor for Elverum kommune. Revisjonen består av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov og andre uttalelser og kontrollhandlinger, og omfatter revisjonen av kommuneregnskapet og konsolidert årsregnskap.

Med utgangspunkt i de revisjonsbestemmelsene som gjelder for kommuner herunder standarder for god kommunal revisjonsskikk, vil vi i dette brevet beskrive vår forståelse av revisjonsoppdraget, slik at utvalget får en oppfatning av rollefordeling og hva som kan forventes av oss.

De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver avtales i en egen årlig oppdragsavtale.

2. Revisjonen – formål og innhold

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 24-2. Revisjon av kommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Vi vil gjennomføre og rapportere resultatene av vår revisjon i henhold til god kommunal revisjonsskikk, som er en rettslig standard. Innholdet i dette begrepet er normert av kommunelovens bestemmelser om revisjon, tilhørende forskrifter og etablerte og anerkjente standarder på området. Som medlem av NKRF – kontroll og revisjon i kommunene er vi underlagt jevnlike eksterne kvalitetskontroller.

Revisor har plikt til løpende å foreta en vurdering av egen uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget i samsvar med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19.

Ledelsens ansvar

I henhold til kommuneloven er kommunedirektøren ansvarlig for at kommunens interne kontroll sikrer at lover og forskrifter følges, herunder at økonomiforvaltningen er ordnet på en

betryggende måte. Det er også kommunedirektørens ansvar å utarbeide og fremme kommunens årsberetning og avlegge årsregnskapet i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven, forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. og god kommunal regnskapsskikk.

Kommunens ledelse har også ansvaret for at vi som revisor har ubegrenset tilgang til registrerte opplysninger, dokumentasjon og annen informasjon vi finner nødvendig for å kunne utføre vårt arbeid, herunder korrespondanse, kontrakter, protokoller mv. Dette inkluderer også tilgang til systembeskrivelser og nødvendig veiledning. Frister framgår av vedlegg til den årlige oppdragsavtalen med kontrollutvalget.

Kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og har det øverste ansvaret for å kontrollere den kommunale forvaltning. Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå løpende kontroll med den kommunale forvaltning på sine vegne. Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskap blir forsvarlig revidert og uttale seg til kommunestyret om årsregnskapet og årsberetningen før formannskapet innstiller til vedtak. Videre skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper (eierskapskontroll).

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4.

Betingelsene blir ikke utdypet nærmere i dette brevet, men blir avtalt særskilt i egne avtaler med kontrollutvalget.

Revisjonen rapporterer forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller til kontrollutvalget i egne rapporter.

Regnskapsrevisjon

Årsregnskapet og de aktuelle delene av årsberetningen

I regnskapsrevisjonen er vår hovedoppgave å kontrollere om årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon og å avgi en uavhengig uttalelse (revisjonsberetning) om at revisor har betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon og at det er avgitt i samsvar med lov og forskrifter. I tillegg kontrollerer vi om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Vi kontrollerer om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever, og om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Vi ser også etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpssmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene er dekkende beskrevet i årsberetningen.

Årsregnskapet, herunder konsolidert årsregnskap, skal iht. kommuneloven § 14-6 være avlagt av kommunedirektøren senest 22. februar i året etter regnskapsåret. Årsberetningen skal avgis senest 31. mars.

Videre er det vår oppgave å se etter at kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisjonens utførelse og forholdet til intern kontroll

God kommunal revisjonsskikk innebærer blant annet at vi kontrollerer utvalgte deler av materialet som underbygger informasjonen i årsregnskapet, foretar analytiske vurderinger og andre revisjonshandlinger som vi etter forholdene finner hensiktsmessige.

På grunn av en revisjons iboende begrensninger, sammen med den interne kontrollens iboende begrensninger, er det alltid risiko for at ikke all vesentlig feilinformasjon i regnskapet avdekkes, selv om revisjonen er planlagt og utført i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene (ISA-ene). Ved vår risikovurdering vurderer vi de interne kontrollene som er relevant for kommunens eller enhetens utarbeidelse av årsregnskapet med det formål å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for effektiviteten av enhetens interne kontroll. Slike revisjoner eller gjennomganger vil eventuelt kunne avtales.

Generelt vil en effektiv intern kontroll redusere risikoen for at misligheter og feil vil oppstå uten å bli avdekket, men vil aldri kunne eliminere denne risikoen. Omfanget av vårt revisjonsarbeid påvirkes av kvaliteten på, og effektiviteten av kommunens interne kontroll, samt regnskaps- og rapporteringsrutiner. Vi vil rapportere skriftlig om eventuelle vesentlige mangler i den interne kontrollen som vi har identifisert under revisjonen, se nærmere om dette under avsnittet rapportering.

Registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger

Når vi konkluderer om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i revisjonsberetningen, vil revisjonen være utført i samsvar med den internasjonale standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller begrenset revisjon av historisk finansiell informasjon». De valgte kontrollhandlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for vesentlige mangler.

Ved vurderingen av ledelsens plikter med hensyn til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, innhenter revisor informasjon om kommunens interne rutiner for å vurdere samsvaret med lov, forskrift og god bokføringskikk, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

I samsvar med kommuneloven § 24-9 er det vår oppgave å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Kontrollen skal i utgangspunktet gjennomføres med begrensede ressurser og baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som legges fram for kontrollutvalget. Resultatet av kontrollen rapporteres i en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget som avgis senest 30. juni.

Kontrollen utføres i samsvar med standarden RSK 301 «Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen». Standarden krever at vi etterlever etiske krav, planlegger og gjennomfører vårt arbeid for å oppnå moderat sikkerhet i uttalelsen om etterlevelse på det området som velges for kontroll.

Moderat sikkert innebærer en lavere sikkerhet enn betryggende sikkerhet, men skal gi brukerne en klart økt tillit til informasjonen eller forholdet som er kontrollert. Vi gjennomfører handlinger som forespørsler, inspeksjon av dokumenter og analytiske handlinger for å oppnå moderat sikkerhet. I uttalelsen gir vi uttrykk for om vi har blitt oppmerksomme på forhold som gir grunn til å tro at økonomiforvaltningen på det aktuelle området ikke følger sentrale bestemmelser og vedtak.

Misligheter

Revisor bidrar gjennom revisjonen til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal revisor straks melde fra om det til kontrollutvalget i nummerert brev, dette fremkommer i kommuneloven § 24-7.

Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende nytt brev til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av brevet til kommunedirektøren.

Andre bekreftelser enn revisjonsberetningen som inngår i oppdraget

Vi vil avgi følgende revisorbekreftelser mv. i samsvar med lov og god kommunal revisjonsskikk:

- Kompensasjonsmelding for merverdiavgift
- Bekreftelser på prosjektregnskap o.l. i henhold til ISA 805 og ISRS 4400
- Uttalelse om kommunens dokumentasjon for låneopptak, jf. kommuneloven § 14-14
- Kommunens rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming
- Refusjonskrav for utgifter til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester
- Andre revisjonsbekreftelser etter forespørsel fra kommunen

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor

Oppdragsansvarlig revisor er statsautorisert revisor Tommy Pettersen. Statsautorisert revisor Rolf Berg er oppdragsansvarlig revisor primært for revisjonsuttalelser/revisjonsberetninger til tilskuddsgivere. Den løpende revisjonen blir ivaretatt av utøvende revisor(er) på teamet.

Eventuelt skifte av oppdragsansvarlig revisor vil bli varslet skriftlig til kontrollutvalget.

3. Innsynsrett og taushetsplikt

Revisor kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument hos kommunen og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene. Både oppdragsansvarlig revisor og revisjonsmedarbeiderne har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Dette følger av kommunelovens § 24-2 femte ledd. Det er gjort unntak fra taushetsplikten for rapportering av mulige straffbare handlinger, herunder ivaretagelse av rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Taushetsplikten gjelder ubegrenset i tid, også etter at oppdraget er avsluttet.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at kontrollutvalget får den informasjon om resultater av revisjonen som er nødvendige.

Våre leverandører av IKT-tjenester og -programvare får tilgang til fortrolig informasjon når det er nødvendig i forbindelse med drift av og endringer i våre informasjonssystemer. Vi har ansvar for å ha et forsvarlig system for informasjonssikring. Dette omfatter også våre leverandører av IKT-tjenester.

4. Personvern

For å gjennomføre revisjonen og andre oppdrag under dette engasjementsbrevet, vil vi behandle personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen kan fremlegges på forespørsel. Vi er behandlingsansvarlig etter personvernreglene for de personopplysningene vi behandler i forbindelse med oppdraget og vi inngår derfor ikke en databehandleravtale.

5. Rapportering og dialog

Engasjementsbrev for revisjonsoppdraget utarbeides for hver valgperiode eller oftere dersom det er forhold som tilsier det.

Regnskapsrevisjonen rapporteres slik til kontrollutvalget:

1. Presentasjon av revisjonsstrategi og risiko- og vesentlighetsvurdering forenklet etterlevelseskontroll (ROV) ved inngangen til nytt revisjonsår
2. Oppsummering av årets interimrevisjon, revisjon og revisjonsresultater ved avslutning av revisjonen
3. Revisjonsberetning
4. Nummererte brev (se nedenfor)
5. Skriftlig uttalelse om forenklet etterlevelseskontroll

Vi legger vekt på å ha en god dialog med kontrollutvalget.

Kontrollutvalget og sekretær skal ta eventuell kritikk av revisor eller revisjonen opp med Revisjon Øst IKS.

Nummererte brev

Vi kan gjennom regnskapsrevisjonen finne forhold som ikke blir påpekt i revisjonsberetningen, men vi finner det nødvendig å påpeke i nummerert brev. Slike nummererte brev vil bli sendt til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektøren. Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at forhold som er påpekt av revisor blir fulgt opp.

I henhold til kommuneloven § 24-7 skal revisor påpeke følgende forhold i nummererte brev:

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp i nummererte brev, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Brev med påpekning av mindre vesentlige feil eller mangler vil bli sendt direkte til administrasjonen.

Uttalelser fra kommunens ledelse

I forbindelse med gjennomføring av våre oppdrag vil vi i henhold til god kommunal revisjonsskikk innhente en skriftlig uttalelse fra ledelsen om vi er gitt all informasjon som er nødvendig for oppdraget og om fullstendigheten og riktigheten av det forholdet som kontrolleres. Dette gjelder i alle tilfeller:

- I forbindelse med avslutningen av revisjonen av årsregnskapet. Denne uttalelsen inneholder også skriftlige uttalelser fra ledelsen om kjennskap til eller mistanke om misligheter mv.
- I forbindelse med avslutningen av forenklet etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen.

6. Avslutning

Vår organisasjon har medarbeidere med betydelig kompetanse og praksis innenfor mange fagområder. Dette gjør oss i stand til å yte kompetent veiledning til dere, og som medlem av NKRF kan vi også trekke på kompetansen i et stort fagmiljø. Vi bistår gjerne med veiledning innenfor intern kontroll, merverdiavgift, regnskapsføring, budsjetter, lov og forskrifter osv., så langt det lar seg gjøre innenfor vår oppgave som revisor.

Vi håper innholdet i dette brevet samsvarer med kontrollutvalgets forståelse av revisors rolle og ansvarsområder, og vi ser frem til et godt og konstruktivt samarbeid. Hvis noe er uklart eller utvalget har spørsmål, er det bare å ta kontakt.

Med hilsen



Tommy Pettersen

oppdragsansvarlig regnskapsrevisor/
statsautorisert revisor

Kopi: Kommunedirektør

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
www.revisjon-ost.no
post@rev-ost.no
Org.nr.: 974 644 576 MVA
Bankgiro: 1822.46.49505

Til
kontrollutvalget i Elverum kommune

Saksbeh.:
Tommy Pettersen

Direkte tlf.:
92 02 47 31

Deres ref.:

Vår ref.:
105/2023

Dato:
20.02.2024

ENGASJEMENTSBREV – KF ELVERUM KOMMUNESKOGER

1. Innledning

Revisjon Øst IKS er valgt til revisor for KF Elverum kommuneskoger. Revisjonen består av regnskapsrevisjon, som er bestemt i lov eller i medhold av lov og andre uttalelser og kontrollhandlinger, og omfatter revisjonen av foretaket sitt regnskap.

Med utgangspunkt i de revisjonsbestemmelsene som gjelder for kommunale foretak herunder standarder for god kommunal revisjonsskikk, vil vi i dette brevet beskrive vår forståelse av revisjonsoppdraget, slik at utvalget får en oppfatning av rollefordeling og hva som kan forventes av oss.

2. Revisjonen – formål og innhold

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, jf. kommuneloven § 24-2. Revisjon av kommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Vi vil gjennomføre og rapportere resultatene av vår revisjon i henhold til god kommunal revisjonsskikk, som er en rettslig standard. Innholdet i dette begrepet er normert av kommunelovens bestemmelser om revisjon, tilhørende forskrifter og etablerte og anerkjente standarder på området. Som medlem av NKRF – kontroll og revisjon i kommunene er vi underlagt jevnlig eksterne kvalitetskontroller.

Revisor har plikt til løpende å foreta en vurdering av egen uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget i samsvar med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19.

Ledelsens ansvar

I henhold til kommuneloven er daglig leder ansvarlig for at foretakets interne kontroll sikrer at lover og forskrifter følges, herunder at økonomiforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Det er styrets ansvar å avgi foretakets årsberetning og avlegge årsregnskapet i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven, forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. og god kommunal regnskapsskikk.

Foretakets ledelse har også ansvaret for at vi som revisor har ubegrenset tilgang til registrerte opplysninger, dokumentasjon og annen informasjon vi finner nødvendig for å kunne utføre vårt arbeid, herunder korrespondanse, kontrakter, protokoller mv. Dette inkluderer også tilgang til systembeskrivelser og nødvendig veiledning.

Kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar

Kommunestyret er foretakets øverste organ, og har det øverste ansvaret for å kontrollere den kommunale forvaltning. Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå løpende kontroll med den kommunale forvaltning på sine vegne. Kontrollutvalget skal påse at foretakets regnskap blir forsvarlig revidert og uttale seg til kommunestyret om årsregnskapet og årsberetningen før formannskapet innstiller til vedtak. Videre skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av foretakets virksomhet.

Regnskapsrevisjon

Årsregnskapet og de aktuelle delene av årsberetningen

I regnskapsrevisjonen er vår hovedoppgave å kontrollere om årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon og å avgi en uavhengig uttalelse (revisjonsberetning) om at revisor har betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon og at det er avgitt i samsvar med lov og forskrifter. I tillegg kontrollerer vi om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Vi kontrollerer om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever, og om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Vi ser også etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene er dekkende beskrevet i årsberetningen.

Årsregnskapet avlegges av styret iht. kommuneloven § 9-8, og skal iht. kommuneloven § 14-6 være avlagt senest 22. februar i året etter regnskapsåret. Årsberetningen skal avgis senest 31. mars. Ledelsens ansvar omfatter også ansvar for at registrering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger er innrettet på en ordentlig og oversiktlig måte.

Videre er det vår oppgave å se etter at foretaket har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisjonens utførelse og forholdet til intern kontroll

God kommunal revisjonsskikk innebærer blant annet at vi kontrollerer utvalgte deler av materialet som underbygger informasjonen i årsregnskapet, foretar analytiske vurderinger og andre revisjonshandlinger som vi etter forholdene finner hensiktsmessige.

På grunn av en revisjons iboende begrensninger, sammen med den interne kontrollens iboende begrensninger, er det alltid risiko for at ikke all vesentlig feilinformasjon i regnskapet avdekkes, selv om revisjonen er planlagt og utført i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene (ISA-ene). Ved vår risikovurdering vurderer vi de interne kontrollene som er relevant for foretakets utarbeidelse av årsregnskapet med det formål å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra

omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for effektiviteten av enhetens interne kontroll. Slike revisjoner eller gjennomganger vil eventuelt kunne avtales.

Generelt vil en effektiv intern kontroll redusere risikoen for at misligheter og feil vil oppstå uten å bli avdekket, men vil aldri kunne eliminere denne risikoen. Omfanget av vårt revisjonsarbeid påvirkes av kvaliteten på, og effektiviteten av foretakets interne kontroll, samt regnskaps- og rapporteringsrutiner. Vi vil rapportere skriftlig om eventuelle vesentlige mangler i den interne kontrollen som vi har identifisert under revisjonen, se nærmere om dette under avsnittet rapportering.

Registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger

Når vi konkluderer om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i revisjonsberetningen, vil revisjonen være utført i samsvar med den internasjonale standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller begrenset revisjon av historisk finansiell informasjon». De valgte kontrollhandlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for vesentlige mangler.

Ved vurderingen av ledelsens plikter med hensyn til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, innhenter revisor informasjon om foretakets interne rutiner for å vurdere samsvaret med lov, forskrift og god bokføringsskikk, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av foretakets interne kontroll.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

I samsvar med kommuneloven § 24-9 er det vår oppgave å se etter om foretakets økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Kontrollen skal i utgangspunktet gjennomføres med begrensede ressurser og baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som legges fram for kontrollutvalget. Resultatet av kontrollen rapporteres i en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget som avgis senest 30. juni.

Kontrollen utføres i samsvar med standarden RSK 301 «Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen». Standarden krever at vi etterlever etiske krav, planlegger og gjennomfører vårt arbeid for å oppnå moderat sikkerhet i uttalelsen om etterlevelse på det området som velges for kontroll.

Moderat sikkert innebærer en lavere sikkerhet enn betryggende sikkerhet, men skal gi brukerne en klart økt tillit til informasjonen eller forholdet som er kontrollert. Vi gjennomfører handlinger som forespørsler, inspeksjon av dokumenter og analytiske handlinger for å oppnå moderat sikkerhet. I uttalelsen gir vi uttrykk for om vi har blitt oppmerksomme på forhold som gir grunn til å tro at økonomiforvaltningen på det aktuelle området ikke følger sentrale bestemmelser og vedtak.

Forenklet etterlevelseskontroll i foretaket sees i sammenheng med forenklet etterlevelseskontroll i kommunen, og vi rapporter resultatet av vårt arbeid samlet til kontrollutvalget.

Misligheter

Revisor bidrar gjennom revisjonen til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal revisor straks melde fra om det til kontrollutvalget i nummerert brev, dette fremkommer i kommuneloven § 24-7.

Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende nytt brev til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av brevet til styret.

Andre bekreftelser enn revisjonsberetningen som inngår i oppdraget

Vi vil avgi følgende revisorbekreftelser mv. i samsvar med lov og god kommunal revisjonsskikk:

- Bekreftelser på prosjektregnskap o.l. i henhold til ISA 805 og ISRS 4400
- Andre revisjonsbekreftelser etter forespørsel fra foretaket

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor

Oppdragsansvarlig revisor er statsautorisert revisor Tommy Pettersen. Statsautorisert revisor Rolf Berg er oppdragsansvarlig revisor primært for revisjonsuttalelser/revisjonsberetninger til tilskuddsgivere. Den løpende revisjonen blir ivaretatt av utøvende revisor(er) på teamet. Eventuelt skifte av oppdragsansvarlig revisor vil bli varslet skriftlig til kontrollutvalget.

3. Innsynsrett og taushetsplikt

Revisor kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument hos foretaket og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Både oppdragsansvarlig revisor og revisjonsmedarbeiderne har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Dette følger av kommunelovens § 24-2 femte ledd. Det er gjort unntak fra taushetsplikten for rapportering av mulige straffbare handlinger, herunder ivaretagelse av rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Taushetsplikten gjelder ubegrenset i tid, også etter at oppdraget er avsluttet.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at kontrollutvalget får den informasjon om resultater av revisjonen som er nødvendige.

Våre leverandører av IKT-tjenester og -programvare får tilgang til fortrolig informasjon når det er nødvendig i forbindelse med drift av og endringer i våre informasjonssystemer. Vi har ansvar for å ha et forsvarlig system for informasjonssikring. Dette omfatter også våre leverandører av IKT-tjenester.

4. Personvern

For å gjennomføre revisjonen og andre oppdrag under dette engasjementsbrevet, vil vi behandle personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen kan fremlegges på forespørsel. Vi er behandlingsansvarlig etter personvernreglene for de personopplysningene vi behandler i forbindelse med oppdraget og vi inngår derfor ikke en databehandleravtale.

5. Rapportering og dialog

Engasjementsbrev for revisjonsoppdraget utarbeides for hver valgperiode eller oftere dersom det er forhold som tilsier det.

Regnskapsrevisjonen rapporteres slik til kontrollutvalget:

1. Presentasjon av revisjonsstrategi ved inngangen til nytt revisjonsår (etter avtale)
2. Oppsummering av årets revisjon og revisjonsresultater ved avslutning av revisjonen
3. Revisjonsberetning
4. Nummererte brev (se nedenfor)
5. Skriftlig uttalelse om forenklet etterlevelseskontroll

Vi legger vekt på å ha en god dialog med kontrollutvalget.

Kontrollutvalget og sekretær skal ta eventuell kritikk av revisor eller revisjonen opp med Revisjon Øst IKS.

Nummererte brev

Vi kan gjennom regnskapsrevisjonen finne forhold som ikke blir påpekt i revisjonsberetningen, men vi finner det nødvendig å påpeke i nummerert brev. Slike nummererte brev vil bli sendt til kontrollutvalget med kopi til styret og daglig leder. Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at forhold som er påpekt av revisor blir fulgt opp.

I henhold til kommuneloven § 24-7 skal revisor påpeke følgende forhold i nummererte brev:

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp i nummererte brev, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Brev med påpekning av mindre vesentlige feil eller mangler vil bli sendt direkte til daglig leder.

Uttalelser fra foretakets ledelse

I forbindelse med gjennomføring av våre oppdrag vil vi i henhold til god kommunal revisjonsskikk innhente en skriftlig uttalelse fra ledelsen om vi er gitt all informasjon som er nødvendig for oppdraget og om fullstendigheten og riktigheten av det forholdet som kontrolleres. Dette gjelder i alle tilfeller:

- I forbindelse med avslutningen av revisjonen av årsregnskapet. Denne uttalelsen inneholder også skriftlige uttalelser fra ledelsen om kjennskap til eller mistanke om misligheter mv.
- I forbindelse med avslutningen av forenklet etterlevelsesk kontroll av økonomiforvaltningen.

6. Andre tjenester

Vår organisasjon har medarbeidere med betydelig kompetanse og praksis innenfor mange fagområder. Dette gjør oss i stand til å yte kompetent veiledning til dere, og som medlem av NKRF kan vi også trekke på kompetansen i et stort fagmiljø. Vi bistår gjerne med veiledning innenfor intern kontroll, merverdiavgift, regnskapsføring, budsjetter, lov og forskrifter osv., så langt det lar seg gjøre innenfor vår oppgave som revisor.

7. Honorar for revisjon og bistand/veiledning

Vårt honorar beregnes etter medgått tid, med tillegg for påløpte utgifter. Honorarets størrelse vil være påvirket av regnskapets kvalitet og omfanget på den bistand/veiledning som etterspørres. Godtgjørelsen er beregnet etter prinsippet om selvkost.

Vi håper innholdet i dette brevet samsvarer med kontrollutvalgets forståelse av revisors rolle og ansvarsområder, og vi ser frem til et godt og konstruktivt samarbeid. Hvis noe er uklart eller utvalget har spørsmål, er det bare å ta kontakt.

Med hilsen



Tommy Pettersen
oppdragsansvarlig regnskapsrevisor/
statsautorisert revisor

Kopi: Styreleder
Daglig leder

Arkivsak-dok. 21/00043-1
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-24/24 FORELØPIGE VURDERINGER AV RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGER (ROV) FOR PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL (FR/EK)

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar saken til orientering og følger opp videre diskusjoner i neste kontrollutvalgsmøte.

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Kommuneloven § 23-3 sier følgende:

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

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen

I dette møtet tas de første diskusjoner av en slik ROV (risiko- og vesentlighetsvurdering) i kontrollutvalget. Revisjon Øst har gjort noen foreløpige vurderinger som de vil legge frem for utvalget.

Vurderingen skal danne grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon, som angir hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som bør gjennomføres i perioden 2025-2028 både i kommunen og i kommunens selskaper. For å få gjennomført forvaltningsrevisjon der behovet er størst og vi har den største nytten, er det viktig at den vurderingen greier å avdekke hvor dette er.

Etter kommuneloven § 23-4 skal det også gjøres en tilsvarende vurdering i forhold til plan for eierskapskontroll.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Jo Erik Skjeggstad møter til saken.

Arkivsak-dok. 21/00035-5
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-25/24 BESTILLING AV PROSJEKTPLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget vil på bakgrunn av dagens samtale med Revisjon Øst IKS bestille en prosjektplan for gjennomføring av en forvaltningsrevisjon innenfor området.....
2. Prosjektplanen behandles i neste møte 10. mai.

Vedlegg:

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023

Saksframstilling:

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).

Kontrollutvalget i Elverum har iflg. oppdragsavtalen med Revisjon Øst IKS, 400 timer til rådighet for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i 2024.

Forvaltningsrevisjon «Heltid/deltid og bruk av vikarer» blir behandlet i dagens møte og det vil derfor være hensiktsmessig at kontrollutvalget i dag bestiller prosjektplan for gjennomføring av et nytt prosjekt.

Vedlagte «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023» gjaldt til utgangen av 2023, men det kan være nyttig å se til gammel plan om den kan inneholde aktuelle temaer for forvaltningsrevisjon.

Det er anledning til å bestille prosjekter utenom planverket, for eksempel når det kommer nyhetssaker om lov- og rettighetsbrudd e.l. Kontrollutvalget i Elverum har delegert myndighet til å gjøre endringer i planen i planperioden.

Forvaltningsrevisor vil være til stede i dagens møte for å hjelpe kontrollutvalget og komme frem til et område det vil være hensiktsmessig å bestille en prosjektplan for gjennomføring av en ny forvaltningsrevisjon.

Særskilt bestilling 2020

Utarbeidet av Hedmark
Revisjon IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Elverum
kommune

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune 2020-2023



Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Hedmark  Revisjon IKS

1 Vedtak om plan for forvaltningsrevisjon

Områder og temaer som har vært aktuelle å ta inn i plan for forvaltningsrevisjon er behandlet i kontrollutvalgets møte 3.5.19 sak KU- 023/19 og 30.5.20 sak KU- 014/20. Hedmark Revisjon IKS har utarbeidet «Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon – Elverum kommune (2019)», som har vært kontrollutvalgets arbeidsdokument i forbindelse med valg av tema. Betegnelsen «overordnet analyse» tilsvarer det som i ny kommunelov betegnes som «risiko- og vesentlighetsvurderinger»¹. Den foreløpige listen over temaer til Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, kan oppsummeres som følger (nummereringen henviser til punkter i overordnet analyse (full liste fremgår av vedlegg B)):

- **Nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune»**
- **Nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper»**
- **Nr. 7 «Innkjøp»**
- **Nr. 9 «Heltid/deltid»**
- **Nr. 15 «Næringsutvikling»**
- **Nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten»**
- **Nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom»**
- **Nr. 29 «Tilpasset undervisning og spesialundervisning»**
- **Nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)»**
- **Nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilt behov»**
- **Nr. 37 «Tilskudd til private barnehager»**
- **Nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – internkontroll, oppfølging og økonomi**

Temaene prioriteres av Kontrollutvalget, som også bør gis mulighet til å gjøre endringer i planen i løpet av planperioden dersom det skulle bli nødvendig. I dette dokumentet legger Hedmark Revisjon IKS frem forslag til prosjekter innenfor de 12 nevnte temaer. Vi fastholder de prosjektnumre som fremgår ovenfor, slik at linjen tilbake til den overordnede analysen fortsatt er tydelig².

Notatet viser våre forslag til problemstillinger, hvor vi har tatt utgangspunkt i en vesentlighets- og risikovurdering jf. vedlegg B. Kontrollutvalget vil for hvert tema få utarbeidet en prosjektplan hvor revisor og kontrollutvalg utreder videre hva som er relevant og ønskelig at prosjektene undersøker. Det er i denne forbindelse sentralt at forvaltningsrevisjonsprosjektene gir informasjon og innspill til eventuelle forbedringspunkter, og at prosjektene blir til nytte både for kommunens administrasjon som for de innbyggere som benytter de kommunale tilbudene.

Løten, den 13. mai 2020

Jo Erik Skjeggestad
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Magnus Michaelsen
Utøvende forvaltningsrevisor

¹ I den grad det i dette dokumentet henvises til «overordnet analyse» gjelder dette den analysen som ble gjennomført av Hedmark Revisjon IKS våren 2019, før ny kommunelov trådte i kraft.

² Se også liste over temaer fra overordnet analyse i vedlegg B.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Innhold

1	Vedtak om plan for forvaltningsrevisjon	1
2	Plan for forvaltningsrevisjon – Hva er det?	3
3	Plan for forvaltningsrevisjon i Elverum kommune	4
4	Hensynet til øvrige bestillinger	4
5	Forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresse i	5
6	Forslag til prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon.....	5
6.1	Prosjekt nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune»	5
6.2	Prosjekt nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper»	6
6.3	Prosjekt nr. 7 «Innkjøp»	9
6.4	Prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid»	10
6.5	Prosjekt nr. 15 «Næringsutvikling»	12
6.6	Prosjekt nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten».....	14
6.7	Prosjekt nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom»	16
6.8	Prosjekt nr. 29 «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»	17
6.9	Prosjekt nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)»	19
6.10	Prosjekt nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov»	21
6.11	Prosjekt nr. 37 «Tilskudd til private barnehager»	23
6.12	Prosjekt nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi»	24
7	Referanser	26
7.1	Skriftlige dokumenter	26
7.2	Nettsteder	26
	Vedlegg A: Samlet oversikt over prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023.....	27
	Vedlegg B: Aktuelle områder for forvaltningsrevisjon i overordnet analyse 2019	29

2 Plan for forvaltningsrevisjon – Hva er det?

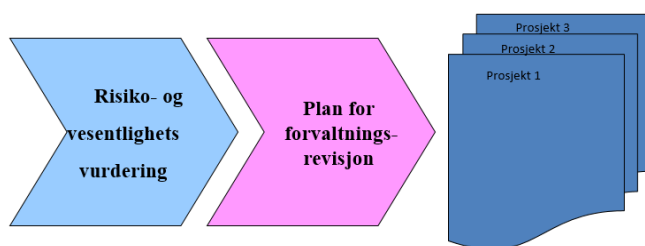
Kontrollutvalget skal etter kommunelovens § 23-2 se til at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Det er dette som forstås som forvaltningsrevisjon.³

Det følger av Kommunallovens § 23-3 at kontrollutvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen i kommunen og i kommunens selskaper minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kommunestyret står også fritt til å bestemme at slike planer skal utarbeides oftere. For at planene skal være effektive og inneha nødvendige kvaliteter, kan det være hensiktsmessig at disse utarbeides årlig – eventuelt at planen hvert år undergis en vurdering med henblikk på behov for endringer. Det kan også være hensiktsmessig å samordne planleggingen av forvaltningsrevisjon med planleggingen av eierskapskontroll etter KL § 23-4.

Planen for forvaltningsrevisjon vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget vedtar hvilke revisjoner som skal gjennomføres med utgangspunkt i denne planen. Kontrollutvalgets myndighet til å foreta eventuelle endringer i den vedtatte planen vil bero på hvilke rammer kommunestyret har satt. Eksempelvis kan kommunestyret delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Ofte vil kommunens utfordringer endre seg over tid, slik at risikoområder med behov for forvaltningsrevisjon også endrer seg kontinuerlig.

Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet for kommunens virksomhet. Målet i denne vurderingen er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter som kan være gjenstand for en forvaltningsrevisjon sett i forhold til økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og kommunestyrets vedtak. Målsettinger og risikovurderinger henger nøye sammen, da risikovurderingen består i å identifisere relevante trusler for oppnåelse av kommunens målsettinger. Risiko kan skyldes både interne og eksterne forhold. Eksempel på eksterne forhold kan være ny lovgivning eller reguleringer, endring i kommunens økonomi osv. Interne faktorer kan være organisatoriske endringer, rekrutteringsproblemer, kompetanse og kapasitet, organisasjonskultur osv.

I oversiktsform blir forløpet frem mot en plan for forvaltningsrevisjon og gjennomføring av forvaltningsrevisjon som følger:



Risiko- og vesentlighetsvurderingene, plan for forvaltningsrevisjon og prosjektrapportene vil i utgangspunktet være offentlig tilgjengelig for allmennheten, jf. offentlighetsloven § 2.

³ I tillegg til forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget bestille «særskilte bestillinger». Særskilte bestillinger adskiller seg fra forvaltningsrevisjon ved at prosjektene ikke fullt ut gjennomføres i samsvar med standarden, RSK001, som forvaltningsrevisjon følger. De særskilte bestillingene blir videre ikke underlagt kvalitetskontroll fra Norges Kommunerevisorforbund. Særskilte bestillinger vil typisk være mindre i omfang og ha et mer innsnevret fokusområde enn i en forvaltningsrevisjon.

3 Plan for forvaltningsrevisjon i Elverum kommune

Kontrollutvalget i Elverum kommune fikk første gang fremlagt en overordnet analyse i møte den 3.5.19. Analysen er utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS og bygger på informasjon fra:

- Kommuneplan 2010-22
- Handlings- og økonomiplan 2019-22
- Årsrapport for 2017 og 2018
- Forespørsel og samtale med rådmannen
- Samtaler med utvalgte ansatte hos Hedmark Revisjon IKS
- Diverse statistikk fra KOSTRA, folkehelseprofilen, Kommunebareometeret etc.
- Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

På bakgrunn av den overordnede analysen har kontrollutvalget valgt en rekke temaer som kan være relevante i en plan for forvaltningsrevisjon. I dette dokumentet, presenterer vi de valgte prosjektene nærmere.

I sak 34/18 bestilte Kontrollutvalget et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot tjenestetilbudet inne psykisk helsearbeid og rus. Dette prosjektet er omtalt i plan for forvaltningsrevisjon 2015-2019 (prosjekt 11) og er ikke nærmere beskrevet i dette dokumentet. Overordnet analyse skulle gi det kontrollutvalget som satt frem til høsten 2019 et grunnlag for å fatte vedtak om en foreløpig plan for forvaltningsrevisjon. Den foreløpige planen ble overlevert til nytt kontrollutvalg som har hatt i oppgave å utarbeide det endelige forslaget til planen som oversendes kommunestyret til behandling. Intensjonen er videre at kontrollutvalget skal stå for prioritering av prosjektene (hvilken rekkefølge de skal gjennomføres i) i den planen kommunestyret vedtar.

Det bør også tas stilling til om kontrollutvalget skal ha mulighet for å gjøre endringer i planen i planperioden. I så fall, bør dette spørsmålet legges frem for kommunestyret – enten ved å ta det inn i selve planen, eller som en innstilling i saken som legges frem for kommunestyret.

4 Hensynet til øvrige bestillinger

Mange undersøkelser på ett og samme tjenesteområde kan medføre en stor belastning for den aktuelle administrasjonen. Med mindre det er et særskilt behov for det, bør det derfor tilstrebes at undersøkelsene ikke berører områder hvor det nylig er gjennomført andre særskilte bestillinger eller forvaltningsrevisjoner. Følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter har blitt gjennomført eller skal gjennomføres i Elverum kommune (leveringsår i parentes):

- Samhandlingsreformen, kapasitet og kompetanse - utskrivningsklare pasienter (2016)
- Styring og intern kontroll i kultursektoren (2016)
- Integrering av flyktninger (2017)
- Eiendomsforvaltning og vedlikehold (2018)
- Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS – Varslingsrutiner (2018)
- Helseforebygging (leveres høsten 2019)
- Barneverntjenesten (leveres høsten 2019)
- Koordinering av psykiatriske tjenester (startes opp i 2020)
- Oppfølgingskontroll etter forvaltningsrevisjon ved kultursektoren (2016)
- Selskapskontroll i Agena AS (2017)

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune 2019-2023

- Undersøkelse innenfor barneverntjenesten – m/fokus på oppfølging av meldinger, tidsoverskridelser og kategorisering av årsaker til henleggelse (2017)
- Selskapskontroll Terningen Arena og Kultur AS, inkl. driftsselskap (2018)
- Oppfølgingskontroll TAIK AS og TAIKD AS (2019)

5 Forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresse i

Oversikt over kommunens eierskap er presentert i overordnet analyse 2019. I forbindelse med de risiko- og vesentlighetsvurderingene som er gjort, er kommunale tjenester som utøves av kommunalt eide selskaper tatt hensyn til i overordnet analyse og aktuelle forvaltningsrevisjoner har blitt vurdert av kontrollutvalget. Det utarbeides en egen plan for eierskapskontroll i kommunens selskaper, som kan ses i sammenheng med plan for forvaltningsrevisjon.

6 Forslag til prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon

6.1 Prosjekt nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune»

Kommunen ligger som nummer 409 av 422 innenfor kommuneøkonomi på Kommunebarometret for 2019. Dette er ned 19 plasser fra 2018, og 91 plasser siden 2017.

KOSTRA-tall viser at kommunens arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter er kun 4 % i 2017, noe som er vesentlig lavere enn for landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Prosenten har vært fallende fra 2015, noe som tilsier at kommunen, i større grad enn tidligere, kan ha utfordringer med å betale sine løpende forpliktelser (svekket likviditet). Gjeldsgraden (langsiktig gjeld) har vært økende de senere år og ligger ca. 30 % over landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Brutto investeringsutgifter i forhold til brutto driftsinntekter har økt med 16 % i perioden 2015-2017, og ligger godt over landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Kommunen har relativt lav grad av egenfinansiering. Disse forholdene innebærer risiko knyttet til likviditet, økende gjeldsgrad og sårbarhet mht. renteendringer som følge av mange og store investeringer de senere år.

I årsberetningen for 2018 skriver rådmannen:

«Regnskapet for 2018 viser et negativt netto driftsresultat på 5,2 millioner kroner som utgjør en resultatgrad på – 0,31%. Resultatet er betydelig svekket i forhold til regnskap 2015, 2016 og 2017. Negativt netto driftsresultat svekker kommunens økonomiske balanse. Inndekningen av dette må gjøres med bruk av frie inntekter eller tidligere års avsetning av frie midler. Sammenliknet med et mål om 2 % netto driftsresultat av brutto driftsinntekter, er det et avvik på 39,4 millioner kroner. Dette avviket viser Elverum kommune sin største utfordring i tiden som kommer. Det er et alt for høyt aktivitetsnivå sett opp mot løpende inntekter. Aktivitetsnivået er i denne sammenheng ikke relatert til de investeringer Elverum kommune har gjennomført og som pågår i gjeldende økonomiplanperiode. Økte finansutgifter i form av renter og avdrag kommer for fullt i 2019 og årene som kommer. Dette er utgifter som kommer i tillegg til den aktivitet som har medført et merforbruk i 2018. I 2018 fikk Elverum kommune en økning i frie inntekter, ved å sammenlikne opprinnelig budsjett og regnskap, på til sammen 18,2 millioner kroner. Økningen skyldes god skatteinngang nasjonalt og lokalt. Sentrale myndigheter har meddelt at kommunene ikke kan påregne at dette vil fortsette. De fleste kommuner har klart å avsette denne merinntekten til fond. Elverum kommune har måtte bruke den til å saldere et merforbruk på tjenesteområdene. Årets driftsregnskap legges fram med et regnskapsmessig merforbruk på 3,1 millioner kroner. Dette må dekkes inn med bruk av fond».

Rådmannen peker på at korrigert arbeidskapital er negativ, og at dette er en indikasjon på at kommunen må være forberedt på å ta opp likviditetslån/kassakreditt for å betale løpende forpliktelser. Videre må kommunen korrigere aktivitetsnivået slik at man får et positivt netto driftsresultat. Videre peker rådmannen på at budsjettet for 2018 er det andre budsjettet der budsjettet er fordelt på

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

tjenesteområder og ikke sektorer. Administrasjonen sliter fortsatt med å få koordinert rapporteringen av ressursbruk fra sektor til tjenesteområder. Dette har medført at noen sektorer også i 2018 har store avvik på grunn av manglende budsjetjusteringer gjennom året.

Det blir helt sentralt med god økonomistyring og at aktivitetsnivået i kommunen holdes under kontroll i årene som kommer.

Med bakgrunn i ovenstående forhold anser revisjonen at området er aktuelt. En revisjon kan vurdere om kommunen lever opp til føringer for budsjettering og økonomistyring generelt. Revisjonen kan eksempelvis ta utgangspunkt i reglene om budsjettering fra kommuneloven eller i forhold til kommunens evne til risikostyring (COSO).

Revisjonskriterier kan eksempelvis utledes fra kommuneloven som har eget kapittel om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. Forskrift om årsbudsjett og forskrift om årsregnskap vil være aktuelle kilder, samt veiledere i økonomiplanlegging i kommunene og kommunens egne retningslinjer og skriftlige prosedyrer og rutiner.

Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

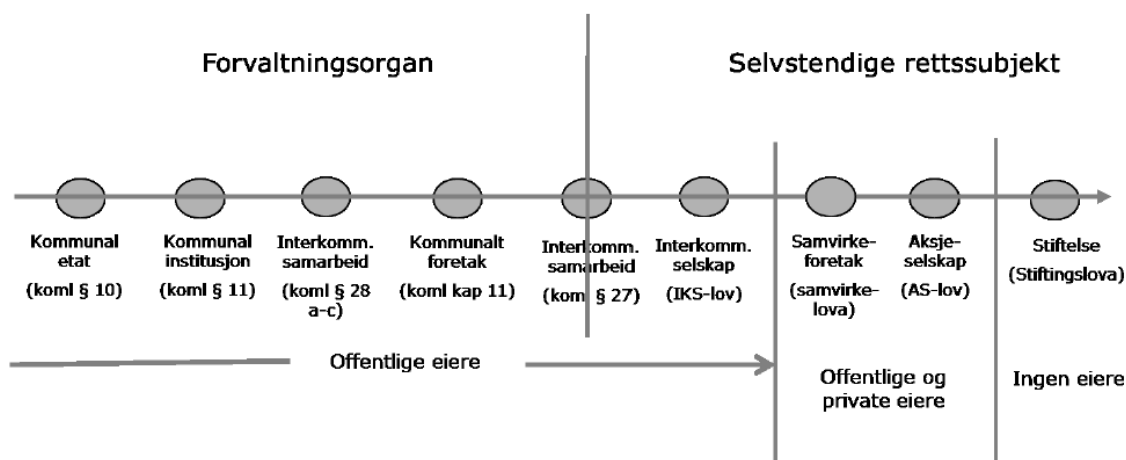
Formål	Å undersøke om Elverum kommune følger lover og regler for budsjettering og om en har en budsjettoppfølgingen og rapportering som bidrar til god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hvilken prosess har Elverum kommune etablert for å utarbeide og beslutte økonomiplan og budsjett i samsvar med gjeldende regelverk? 2. I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring? 3. I hvilken grad bidrar budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk? 4. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?
Nytteverdi	<p>I en situasjon der kommunens økonomi blir stadig mer anstrengt er det viktig at kommunen har gode prosesser rundt budsjettering og økonomistyringen slik at budsjettene blir mest mulig realistiske og at relevant risiko tas hensyn til i økonomistyringen. En forvaltningsrevisjon kan sette fokus på kommunens praktisering og eventuelt bidra til forbedring.</p> <p>Budsjettprosessen og rapportering er videre en viktig del av de folkevalgte sin styring av kommunen. Måten dette legges opp på vil ha stor betydning for lokaldemokratiet. En forvaltningsrevisjon kan belyse og eventuelt komme med forbedringsforslag overfor måten dette praktiseres på i kommunen.</p>

6.2 Prosjekt nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper»

Det er vanlig at kommuner og fylkeskommuner organiserer deler av sin virksomhet i mer fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, stiftelser og andre ulike typer kommunale samarbeid. Dette medfører en mer kompleks og fragmentert organisering i kommunesektoren, og innebærer utfordringer når det gjelder folkevalgt, demokratisk styring og kontroll. Følgende modell illustrerer

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

ulike selskapsmodeller og de folkevalgtes påvirkningsgrad gjennom kommunestyret, representantskap og generalforsamling (merk at § 27-samarbeid endres med ny kommunelov)⁴:



Elverum kommune har en rekke eierskap i denne typen selskaper:

- Elverum kommuneskoger KF (100 %)
- Agena AS (100 %)
- Elverumregionens Næringsutvikling AS (33,3 %)
- Elverum Kommunale Industribygg AS (100 %)
- Elverum kommunale industribygg Utvikling AS (100 %)
- Elverum tomteselskap AS (100 %)
- Elverum Energi AS (100 %)
- Terningen Arena Idrett og Kultur AS (100 %)
- Terningen Arena Idrett og Kultur Drift AS (100 %)
- Flerbruksanlegget AS (100 %)
- AVR Institute Norway AS (33,3 %)
- Nordavind DC Sites AS (11,11 %)
- Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (50 %)
- Midt-Hedmark Brann- og Redningsvesen IKS (30,5 %)
- Hedmark Revisjon IKS (11,6 %)
- Elverum kommunale pensjonskasse (100%)
- Stiftelsen Festspillene i Elverum
- Elverum kommunes stiftelse for utdanning
- Elverum kommunes stiftelse for jord, skog og bygdepleie
- Elverum kommunes stiftelse for helse, omsorg og pleie

Lovpålagte tjenester som renovasjon, brann- og redningsvesen og revisjon er organisert som interkommunale selskaper, hvor Elverum kommune deltar sammen med andre kommuner i Hedmark. Elverum er heleier av åtte aksjeselskaper, og deleier i tre.

⁴ Interkommunale samarbeid etter § 27 må omdannes til kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd eller alternativt omorganiseres til annen selskapsform (IKS, AS eller SA). Kommunene har fire år på gjennomføre endringene etter at ny kommunelov trer i kraft.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Gjennom eierutøvelsen vil representanter valgt av kommunestyret representere kommunestyret i representantskap og generalforsamlinger. Representantene trenger ikke å være folkevalgte. Dersom representantene ikke er valgt blant kommunestyrets medlemmer, vil det kunne være større risiko for at styringssignaler fra, og informasjon tilbake til, kommunestyret ikke kommer frem. For å kunne yte god eierrepresentasjon er det også viktig at det er god folkevalgtopplæring om hvordan man som kommunens representant handler i de ulike eierorganene og i selskapsformene.

I en del selskaper er det kutyme for at ordfører/varaordfører er representert i øverste forsamling. De samme partene er som oftest også til stede på eiermøter. Eiermøter er uformelle møter mellom eierne og selskapenes ledelse. Det er viktig at man har forståelse for at eiermøter ikke kan fatte vedtak, og at eiermøtene ikke kan ta avgjørelser, selv om det kan bli gitt signaler til ledelsene som senere vil kunne bli fremmet i representantskap/generalforsamling. Disse signalene bør først ha vært behandlet av kommunestyret.

Uansett om kommunens motiv for selskapsdannelse er forretningsmessig drift eller basert på et ønske om å ivareta samfunnsmessig viktige oppgaver, er et aktivt eierskap grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdiene i kommunen.

Elverum kommune har utarbeidet eierskapsmelding som skal beskrive hva man vil med selskapene. Dette kan bidra til å redusere risiko. Kommunen har opplyst at de arbeider med å revidere eierskapsmeldingen. Arbeidet har tatt tid, og er så vidt vi er kjent med, ikke fullført per april 2020. Siste endring i eierskapsmeldingen stammer fra 2013.

Kommunen har etablert et selskapssekretariat bestående av assisterende rådmann og en jurist. Hvert år er det eiermøte i starten av året og på høsten er det generalforsamling. Det er også dialog mellom disse møtene.

I ny kommunelov stilles det nye krav til kommunens åpenhet vedrørende kommunens virksomhet (Kommuneloven kapittel 4). Kommunen skal legge til rette for at alle skal få tilgang til kommunens virksomhet også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal være aktiv med informasjonen, noe som betyr at kommunen selv må være pådriver for å gjøre informasjonen tilgjengelig. Dette vil da inkludere oppdatert informasjon om kommunens selskaper.

Et prosjektet på området vil kunne vurdere i hvilken grad Elverum kommunes praktisering av eierskap er i henhold til anerkjente prinsipper for eierstyring og kommunens mål og øvrige vedtak. I flere selskaper hvor Elverum kommune har eierskap, har det blitt gjennomført selskapskontroller i løpet av de senere år, eksempelvis Agena AS, Terningen Arena Idrett og Kultur AS, Terningen Arena Idrett og Kultur Drift AS mv. Det innebærer at kommunen er kjent med en del forhold som bør forbedres.

Et alternativ er å gjøre kontroller med hensyn til eierstyring ved å gjennomføre flere selskapskontroller der det er fokus på eierstyring.

Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

Formål	Å undersøke om Elverum kommune følger veiledende prinsipper for god eierstyring i selskapsformer hvor kommunen har eierskap.
Problemstillinger	1. I hvilken grad følger eierrepresentantene opp kommunestyrets vedtak ved eierutøvelsen?

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

2. I hvilken grad får kommunestyret informasjon tilbake fra representantskapsmøter og generalforsamlinger?
3. Er Elverum kommunes eierstyring i tråd med retningslinjer for god eierstyring?

Nytteverdi

Kommunene har ulike grunner til å gå inn i selskaper med ulike modeller, men fellesnevneren er at kommunen har et formål med eierskapet, om det så er fordi selskapet skal forvalte kommunens interesser eller yte lovpålagte tjenester.

Valg av selskapsmodell har innvirkning på hvor fleksibelt selskapet er med hensyn til politiske styringslinjer og signaler.

God dialog og informasjonsflyt mellom kommunestyret, eierrepresentantene og selskapene vil øke sannsynligheten for at selskapene følger de politiske ønskene i kommunen. Dette kan gi utslag i at kommunens interesse med eierskapet, forvaltningen selskapet driver og tjenestene de yter følger kommunens ønsker med eierskapet.

6.3 Prosjekt nr. 7 «Innkjøp»

Hedmark Revisjon IKS har tidligere (2012) gjennomført forvaltningsrevisjon av Elverum kommunes etterlevelse av anskaffelsesregelverket hvor revisor vurderte at det forelå omfattende brudd på anskaffelsesregelverket for anskaffelsene mellom kr. 100.000,- og 500.000,- eks. mva. i Elverum kommune. Dette er nå flere år siden, og det kan være grunn for å følge opp med en ny forvaltningsrevisjon på området.

Elverum kommune deltar i innkjøpssamarbeid sammen med kommunene Hamar, Ringsaker, Stange og Løten, og har inngått en rekke rammeavtaler sammen med disse. Tidligere innkjøpsrådgiver har fratrudd sin stilling og ny innkjøpsrådgiver tiltrådte stillingen den 1.4.19. Elverum kommune er også medeier og kjøper tjenester fra Abakus AS i forbindelse med anskaffelser.

Et prosjekt på innkjøp kan omhandle etterlevelse av anskaffelsesregelverket, men også oppfølging av inngåtte kontrakter. Ved offentlige innkjøp skal en anskaffelse som hovedregel lyses ut for å innhente tilbud. Hva som er det beste tilbudet må avgjøres etter et sett kriterier. Disse kriteriene refereres som oftest til som kravspesifikasjoner og blir vedlagt utlysningen av tilbudskonkurransen.

Valget av hvilken tilbyder man skal inngå kontrakt med gjennomføres etter en evaluering av det beste og mest passende tilbudet i henhold til hva som ble lagt som forutsetninger for anskaffelsen. Denne kontrakten skal stå i samsvar med tilbudet. Slike kontrakter inngås for en gitt tidsperiode/leveranse. Over tid kan rammebetingelsene for opprinnelig utlysning bli endret, som for eksempel svingninger i leverandørpriser, endringer i tilbyders driftsutgifter, inflasjon, konsumprisvekst mv. Det kan også forekomme aktiviteter i selskapene som tilbyr varer og tjenester som bryter med for eksempel arbeidsmiljøloven eller hvitvaskingsforskriften. De samme forhold kan gjelde underleverandører. Kommunen har et ansvar også overfor disse så lenge de er kjent med at det opereres med underleverandører.

Endringer av rammebetingelsene ved kontraktsinngåelse kan medføre at tilbudt tjeneste eller vare endres. Slike endringer kan for eksempel bestå av behov for nedbemanning, høy bruk av midlertidig ansatte, bruk av overtid, eller at det går ut over varens kvalitet. Kommunen har en etisk forpliktelse ved anskaffelser (anskaffelsesforskriften kap. 9 og 24), og eventuelle kritikkverdige forhold kan i beste

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

fall medføre dårlig omdømme for kommunen. Det kan derfor være hensiktsmessig å drive kontraktoppfølging underveis i kontraktperioden for å kontrollere om tilbyder fortsatt leverer på inngått kontrakt.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en veileder for kontraktoppfølging av offentlige anskaffelser. Veilederen kan benyttes som et utgangspunkt for hvilke krav som kan stilles til kommunens kontraktoppfølging i prosjektets revisjonskriterier.

Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

Formål	Å undersøke om Elverum kommune driver kontraktoppfølging etter inngåtte anskaffelser.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inngår Elverum kommune skriftlig kontrakt for alle anskaffelser? 2. Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter? 3. Har kontraktene et innhold som muliggjør oppfølging av anskaffelsen? 4. Er kontraktbestemmelsene fulgt opp på en tilfredsstillende måte?
Nytteverdi	<p>Når kommuner går til anskaffelser av varer og tjenester skal kommunene som hovedregel følge retningslinjene for offentlige anskaffelser. Det er viktig at disse utlysningene inneholder kravspesifikasjoner slik at kommunen kan differensiere mellom tilbyderne og for å fastsette nøyaktig det som kommunen har behov for.</p> <p>I og med at mange anskaffelser inngås med kontrakter som forløper over lengre tidsperioder, vil det være risiko for at rammebetingelsene for kontrakten endres. Dette kan påvirke både kostnader og kvalitet på det som leveres. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommunen følger opp kontraktene i løpet av perioden. En aktiv oppfølging vil kunne sikre at kommunen får det de har ønsket gjennom anskaffelsen.</p> <p>En forvaltningsrevisjon kan frembringe informasjon om hvorvidt Elverum kommune har et godt system for å sikre at kommunen får de varer og tjenester som de har inngått avtaler for.</p>

6.4 Prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid»

Heltid/deltid er et tema som har vært og er aktuelt i kommunal sektor. Elverum kommune har i handlings- og økonomiplan 2016 – 2019, vedtatt at kommunen skal ha fokus på heltidskultur. Dette følger av kommunestyrevedtak av 15.12.15, punkt 15. I 2017, i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlings- og økonomiplan 2018-2021, fattet kommunestyret vedtak om at rådmannen skulle fremme en sak til politisk behandling der strategier og tiltak for redusert bruk av deltidsstillinger i Elverum kommune skulle fremgå. Det ble spesifikt vist til at kvinner langt oftere er ansatt i deltidsstillinger enn menn, og at det er viktig å redusere denne forskjellen, særlig ved reduksjon av ufrivillig deltid blant kvinnelige ansatte. Saken ble lagt frem for kommunestyret 29.8.18 (sak 095/18) som orienteringssak.

Høsten 2016 ble det opprettet en partssammensatt arbeidsgruppe som har samlet fakta rundt utbredelsen av deltidsstillinger i kommunen og sett på ulike løsninger som kan fremme heltidskultur. Deltidsproblematikken har vært størst innenfor sektor for pleie, rehabilitering og omsorg.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Arbeidsgruppen valgte derfor å fokusere på nettopp denne sektor for å se på ulike alternative turnusordninger, i den hensikt å vurdere om dette kan føre til større stillinger for flere og på den måten legge bedre til rette for en heltidskultur. Rapporten ble lagt frem for kommunestyret den 13.12.18 (sak 170/18).

Arbeidsgruppens rapport viser at det er utfordrende å løfte gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie, rehabilitering og omsorg. En del kommuner har jobbet med heltidskultur i perioden 2011-2015 gjennom et prosjekt av KS. De klarte i perioden å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse med 6 %, fra 61 % til 67 %. KS sitt mål var 82 %. Ved utgangen av 2015 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie, rehabilitering og omsorg på 63,78 %.

Ønsket om heltidskultur er et overordnet samfunnsutfordring og ikke primært et lokalt problem for Elverum kommune. Det er en utbredt holdning i arbeidstakernes organisasjoner at økt frekvens på helgearbeid ikke er ønskelig. Dagens etablerte måte å organisere turnusarbeid på bremser en økning av heltidsstillinger. Det er blant annet frekvensen av helgearbeid hver tredje helg som medfører at turnusen har behov for flere små helgestillinger for å kunne levere en forsvarlig tjeneste gjennom hele uka. Dette gir enkelte stillinger ned i ca. 20 %. Arbeidsgruppen i Elverum kommune har blant annet vurdert langturnus, og holdningsendring i forbindelse med hyppighet av helgearbeid, for å finne bemanningsløsninger som kan løse noe av deltidsproblematikken. Det er også gjort forsøk på å komme til enighet med de tillitsvalgte i bruk av årsturnus som en forsøksordning i en konkret enhet. Det vil si at det utarbeides en turnus for hele året, der ansatte får muligheten til å plukke vakante vakter utover sin ordinære stillingsstørrelse, med mulighet for å øke stillingsstørrelsene.

Arbeidsgruppen gjennomførte en undersøkelse blant ansatte i pleie, rehabilitering og omsorg. De viktigste punktene å merke seg er at mer enn åtte av ti jobber turnus og fire av ti er misfornøyd med sin stillingsstørrelse. Det er likevel viktig å bemerke at av de som er misfornøyd med stillingsstørrelsen, er det kun fire av ti som ønsker heltidsstilling, mens fire av ti ønsker en stilling på 80-90 %.

I årsberetningen for 2018 skriver rådmannen at deltidsproblematikken ikke kan løses uten økt arbeid på helg og/eller styrking av grunnbemanning for å kunne gjennomføre turnuser uten små deltidsstillinger i samme grad som nå. Arbeidsgruppen viser til at forskning viser at langvakter i turnusyrker er det som er mest effektivt for å øke stillingsandelene. I arbeidsgruppens undersøkelse er det kun én av fire i pleie, rehabilitering og omsorg som ønsker å prøve ut langvakter. Fire av ti sier nei.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at arbeidstager skal være ansatt i faste stillinger. Det kan imidlertid også inngås midlertidige ansettelsesforhold, som for eksempel ved tilsetting i vikariater. Kvalifiserte deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling ved ledighet. Deltidsansatte som i over 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i perioden, så sant behovet for merarbeid fortsatt foreligger.

Avslutningsvis i arbeidsgruppens rapport blir det vist til at det i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2018 skulle bli utarbeidet retningslinjer med formål om å øke antall heltidstiltsatte. I KS hovedtariffavtale punkt 2.3.1 fremgår det at det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstiltsatte, og at disse retningslinjene bør inneholde blant annet elementer knyttet til fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Med bakgrunn i ovenstående mener vi det kan være aktuelt å se på heltid- / deltidsproblematikk i kommunen. Revisjonskriterier kan ta utgangspunkt i kommunens egne mål, vedtatte strategier, arbeidsmiljøloven og KS' veileder for lokalt arbeid med heltidskultur.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Det antas at følgende formål og problemstillingen kan være aktuelle i en forvaltningsrevisjon:

Formål	Formålet med en forvaltningsrevisjon vil være å undersøke Elverum kommunes arbeid med målsettingen om å i størst grad sikre heltidsstillinger for ansatte i kommunen.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad følger kommunen opp kommunale mål om å redusere bruken av deltidsstillinger? 2. Har Elverum kommune utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte?
Nytteverdi	Kommunestyret i Elverum har vedtatt å prioritere iverksettelse av tiltak for å øke graden av heltidsstillinger. En forvaltningsrevisjon vil kunne gi politisk ledelse informasjon om hvorvidt tiltakene er fulgt opp og har bidratt til å øke graden av heltidsstillinger.

6.5 Prosjekt nr. 15 «Næringsutvikling»

Media har satt fokus på næringsutvikling i Elverum kommune den senere tid som følge av at Hedmark fylkeskommune har etterlyst satsning på området. Det kan være grunn til å se nærmere på hvilke målsettinger kommunen har på området, og hva kommunen gjør for å oppfylle disse.

Elverum kommune har en strategisk næringsplan som ble vedtatt av kommunestyret den 22.10.14. Planen løp fra 2014-2018. Planen redegjør for mål og strategier på fem fokusområder:

- Virksomheter
- Besøk
- Bosetting
- Byutvikling og infrastruktur
- Omdømme

Hovedmålene for hvert fokusområdet er listet slik med indikatorer og status:

Fokusområde	Mål	Indikator
Virksomheter	Økt antall arbeidsplasser til 11 000 innen 2020	Antall nye arbeidsplasser
		Årlig økning på 1,1 %
	Økt antall nyregistrerte virksomheter	Antall nyregistrerte virksomheter Mellom 100-120 nyregistreringer årlig
	Mer «grønn» næringsutvikling	Igangsatte «grønne» utviklingsprosjekt Årlig økning på 2-5 miljøsertifiserte bedrifter
Besøk	Flere besøkende til Elverum	Økt verdiskaping i kultur- og opplevelsesnæringene

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

		Økt antall besøkende
		Flere arrangementer
		Flere unike og kvalitativt gode opplevelser
	Godt samarbeid mellom aktører innen besøksnæringene	Etablert et arrangementsnettverk
Bosetting	Økt bosetting til 22 000 innbyggere innen 2020	1 % årlig vekst i antall innbyggere
	Flere byggeklare boligtomter i attraktive områder	Opparbeides årlig 130 boenheter fordelt på flerfamilieboliger og eneboliger
	Elverum kommune skal ha mål om full barnehagedekning for å tiltrekke seg unge innflyttere	Ingen barn på venteliste for å få barnehageplass i Elverum kommune
Byutvikling/infrastruktur	Et funksjonelt og estetisk bysentrum med urbane kvaliteter	Byplan vedtas i 2016
	Funksjonell infrastruktur	Næringsarealer tatt i bruk
Omdømme	Elverum skal fremstå som et attraktivt sted å bo, besøke og drive næringsvirksomhet	Gjennomført tiltak for å få flere til å bosette seg og drive næringsvirksomhet i Elverum
		Resultater i Nærings-NM

Det vil kunne være nyttig å se på om de fastsatte målsettingene følges opp og at det blir rapportert på måloppnåelse for disse.

Hedmark Revisjon IKS har gjennomført en selskapskontroll i Elverumregionens Næringsutvikling AS (ERNU) i 2013. Hovedproblemstillingene omhandlet om Elverum kommune førte kontroll med sine eierinteresser i ERNU AS, og om kommunens eierinteresser ble utøvd i samsvar med kommunestyrevedtak, kommunens eierskapsmelding og eierstrategi, samt etter aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. Rapporten oppsummerer at disse forholdene i det alt vesentligste var i tråd med det som er å forvente av eierstyring. I den grad det ble gitt anbefalinger, omhandlet dette skriftlige eieravtaler, formalisert rapportering til styret om virksomhet, stilling og resultatutvikling, formell behandling av styreinstruksen i generalforsamlingen, vurdering av behov for styreforsikring og om man burde registrere styret i styrevervregisteret i samsvar med kommunens eierstrategi.

Høsten 2018 fratradte Elverum kommunes næringssjef stillingen og gikk over til ny arbeidsgiver. Elverum kommune har etter dette stått uten kommunal næringssjef. I kommunestyret 3.4.19, i sak 40/19, orienterte rådmannen om at Elverum kommune ønsker at næringssjeffunksjonene som Elverum kommune må ivareta skal reguleres i form av en særskilt avtale mellom kommunen og Elverum Vekst, som ble stiftet som «morselskapet» til blant annet ERNU. Kommunestyret vedtok at det skal være fire årlige eierdialoger mellom Elverum Vekst og kommunen/generalforsamlingen.

Kommunestyret vedtok den 28.8.19, i sak 101/19, å etablere Elverum Vekst. Formannskapet ble oppnevnt som generalforsamling og ga ordfører fullmakt til signering av stiftelsesdokumentet. Selskapets stiftelsesdokument er datert samme dag som kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

En forvaltningsrevisjon kan enten fokusere på oppfølgingen fra Elverum kommune og rapporteringen til kommunen, eller at man gjennomfører en forvaltningsrevisjon i næringssekselskapet Elverum Vekst. I og med at sekselskapet Elverum Vekst er blitt stiftet i august 2019, vil vi anbefale at man avventer et eventuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt til slutten av kontrollutvalgsperioden.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

Formål	Formålet med forvaltningsrevisjon er å se etter at hele kommunen bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger for næringsutviklingsarbeidet, at en har gode rutiner for arbeidet og at kommunen følger opp og rapporterer på fastsatte målsettinger.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad har Elverum kommune fulgt opp målsettinger og strategier i den gjeldende næringsplanen? 2. I hvilken grad har Elverum kommune rutiner som sikrer en forsvarlig behandling på området? 3. I hvilken grad har Elverum kommune foretatt rapportering av resultater knyttet til arbeidet med å iverksette tiltakene i næringsplanen? 4. I hvilken grad foreligger det god samhandling mellom Elverum kommune og Elverum Vekst i næringsutviklingsarbeidet?
Nytteverdi	Næringsutviklingsarbeidet i kommunen er viktig for å skape vekst og utvikling i kommunen. Resultatene av den innsatsen som settes inn kan være vanskelig å måle, og revisors erfaring er at rapporteringen blir deretter. Det er flere av kommunens enheter/avdelinger som er/bør være involvert i arbeidet og, som på andre områder i kommunen, som bør ha gode rutiner for gjennomføringen. En forvaltningsrevisjon kan sette fokus på disse forholdene og avdekke eventuelle svakheter eller avvik slik at disse kan forbedres.

6.6 Prosjekt nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten»

Av kommunens årsberetning for 2018, fremkommer det at pleie og omsorg har et negativt avvik på i overkant av 13 millioner kroner. Det største merforbruket skyldes at hjemmebaserte tjenester gjennom hele 2018 har hatt vesentlig flere vedtakstimer enn de har hatt budsjett til å drifte, noe som har medført stort behov for ekstra innleie av personell. Årsaken er både nye og eksisterende brukere, hvor enkelte har hatt store og sammensatte behov, både for ordinære hjemmesykepleie og psykisk helsetjeneste. Jotuntoppen bo- og omsorgssenter har også hatt behov for flere ressurser enn først antatt for å sikre forsvarlig bemanning. I tillegg til bruk av egne vikarer, har det vært et stort behov for å kjøpe tjenester fra vikarbyrå.

Dette tilsier at enheter innenfor pleie og omsorg har hatt merforbruk knyttet til vikarer og innleie av arbeidskraft. Vi mener derfor det kan være sentralt å se på kommunens bruk av heltids- og deltidsstillinger, samt vikarbruk. Årsberetningen for 2018 viser at det i 2018 har vært slik at tildelte vedtak ikke har vært tilpasset bemanningen. Det er risiko for at dette også blir tilfellet fremover. Kontrollutvalget har vært opptatt av at en kartlegging av omfanget og behov for vikarer i pleie- og omsorgssektoren bør omfatte en kartlegging av om, eller hvor mange stillinger som er spart i de hjemmebaserte tjenestene etter sammenslåing av soner.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Arbeidsmiljøloven, kapittel 10, inneholder bestemmelser om arbeidstid. Det fremgår her at arbeidstidsordningen skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og at det må være mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Hvis arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet skal det utarbeides en arbeidsplan. Denne skal vise hvilke uker, dager og tider den enkelte skal arbeide. Planen skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte.

Det er en hovedregel at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger ni timer i løpet av 24 timer, og 40 timer i løpet av sju dager. Dersom ansatte arbeider i turnus, skal ikke arbeidstiden overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38/36 timer i løpet av sju dager, med unntak av særskilte avtaler dersom arbeidstakerne er bundet av tariffavtale.

Det er også en hovedregel at overtidsarbeid ikke må overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker, med unntak av særskilte avtaler dersom arbeidstakerne er bundet av tariffavtale eller ved dispensasjon fra Arbeidstilsynet.

Det skal foreligge oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet.

Arbeidsmiljøloven sier også at dersom det er behov for ansettelse skal stillingene informeres om internt, inkludert til innleide arbeidstakere. Bruken av deltidstillinger skal drøftes med de tillitsvalgte en gang i året.

Kvalifiserte deltidansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling ved ledighet, og deltidansatte som i over 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i perioden, så sant behovet for merarbeid fortsatt foreligger. Et prosjekt rettet mot vikarbruk kan således også ses i sammenheng med prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid».

Det er fra kontrollutvalget gitt uttrykk for at dette er en problemstilling som bør inkluderes i en forvaltningsrevisjon om vikarbruk i pleie- og omsorgstjenesten. I forbindelse med tilsetninger ønsker kontrollutvalget videre at en forvaltningsrevisjon omfatter en kartlegging av hvordan vurdering av personlig egnethet praktiseres og balanseres opp mot formell kompetanse og erfaring.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at ansatte skal være ansatt i faste stillinger. Det kan imidlertid også inngås midlertidige ansettelsesforhold, som for eksempel ved tilsetning i vikariater. Uansett vil en vurdering av formell kompetanse, erfaring og personlig egnethet være aktuell.

Vi vurderer følgende formål og problemstillinger til å være aktuelle å undersøke:

Formål	Formålet med prosjektet er å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten, og se etter at kommunen har et forsvarlig system for bruk av vikarer.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hvor omfattende er Elverum kommunes vikarbruk innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten? 2. Er antall stillinger i de hjemmebaserte tjenesten redusert som følge av sammenslåing av soner? 3. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenester? 4. Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

5. Blir det iverksatt tiltak for å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

Nytteverdi

En forvaltningsrevisjon vil ha som hensikt å finne ut av om Elverum kommune etterlever regelverk til arbeidsforhold i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Et slikt prosjekt vil være nyttig for administrasjonen og politisk ledelse da prosjektet kan fremskaffe informasjon om arbeidssituasjonen til ansatte i berørte tjenester, samt om tjenesteytelsen. En forvaltningsrevisjon kan også belyse effekten av organisasjonsendringer i hjemmebaserte tjenester.

6.7 Prosjekt nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom»

Folkehelsebarometeret for 2019 viser at Elverum kommune har en større andel av lavinntektshusholdninger (0-17 år) enn landsgjennomsnittet. Bufdir har utarbeidet et nettsted som gir informasjon om barnefattigdomsstatistikken i kommuner, fylker og nasjonalt. På nettstedet kan man sammenligne dataene, og få indikasjoner både på situasjonen lokalt og risikoområder. Siste oppdaterte tall er fra 2017 (det vil komme oppdaterte tall høsten 2020 (for 2018)). Barnefattigdomsstatistikken tar utgangspunkt i et fattigdomsbegrep basert på beregning av total husholdningsinntekt under 60 % av medianinntekten. Medianinntekt er det aller midterste inntektsnivået dersom man stiller opp alle inntekter på en linje fra lavest til høyest.

Fattigdomsgrensen vil være avhengig av hvilke inntekter man inkluderer. Dersom man benytter nasjonal fattigdomsgrense velger man å se bort ifra at lokale arbeidsforhold er irrelevant for kommunen eller fylket man benytter statistikken for. Det vil for eksempel være naturlige forskjeller i inntektsnivåer i regioner med en overvekt av næringer i tilbakegang kontra regioner med en overvekt av sterke næringer. Bufdir har derfor både oversikt over fattigdomsandeler nasjonalt og etter lokale lavinntektsgrenser. For sistnevnte tar man utgangspunkt i kommunens eller regionens medianinntekt.

Lokal lavinntektsgrense kan være mer relevant som indikator fordi det å vokse opp i lavinntekt oppleves for den det gjelder gjennom sammenligning til andre personer i sitt sosiale miljø. Store variasjoner, i for eksempel en skoleklasse, kan medføre at de som har mindre midler til bruk på fritidsaktiviteter blir stående utenfor aktiviteter som andre i klassen kan delta på.

Etter nasjonal lavinntektsgrense utgjør barn i lavinntektshusholdninger en større andel enn når man beregner etter lokal lavinntektsgrense. Statistikken viser likevel at andelen barn i lavinntektshusholdninger etter lokal grense i Elverum har økt siden 2013, fra 8,7 % til 10,3 % i 2017. Andelen utgjorde i 2017 441 barn.

Elverum kommune har en strategisk plan for å forebygge og å bekjempe barnefattigdom. Planen gjaldt for perioden 2013-2016. Hovedmålet for denne planen har vært å holde andelen barn i lavinntektsstatistikken under 7 %. Involverte tjenester/tjenesteytere som blir nevnt i planen er:

- de som arbeider med økt innovasjon og næringsutvikling,
- psykisk helse i ungdomsskolen og PPT,
- samarbeid med BUP,
- tjenester som driver råd og veiledning til foreldre,
- barnehagene,
- skolene,
- barneverntjenesten,
- tjenester som arbeider med rus og psykisk helse,
- NAV,

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

- boligsosialt team (som arbeider med tildeling av kommunale boliger og formidler Husbankens virkemidler),
- ungdommens hus og
- utekontakten⁵.

Elverum kommune har også en strategisk plan for folkehelsearbeidet i Elverum for perioden 2019-2023. Strategiens første målsetting omhandler å arbeide aktivt og synlig for å utjevne effektene av sosiale forskjeller, særlig overfor barn og unge i kommunen. Elverum kommunes strategier for å nå dette målet er å arbeide for å få flere barn med i organisert fritidsaktivitet, utrede behovsprøvd betaling av SFO, gjennomføre godt boligsosialt arbeid og å samordne og fremme bruk av allaktivitetsarenaer. Sektor for kultur er ansvarlig for målet, og samarbeidet innad i kommunen skal omfatte NAV, service og IKT-stab, og sektor for utdanning. En forvaltningsrevisjon kan for eksempel gå inn på hvordan disse samarbeidene fungerer for å nå kommunens målsetting.

Ut fra dette kan det være av interesse for kontrollutvalget og kommunestyret å få oversikt over hva kommunen gjør og har gjort for å forhindre barnefattigdom, hva formålet med arbeidet er og hvorvidt man lykkes med å nå sine mål. Målsettingene kan hentes fra kommunens målregime gjennom studier av planer og strategier. Et prosjekt på området kan se på om det skjer en helhetlig oppfølging av lavinntektshusholdninger. Det kan være aktuelt å se på samarbeid og helhetlig tjenesteyting, samt mål- og resultatstyring mv.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

Formål	Formålet er å undersøke hvordan kommunen arbeider med å nå sine mål med å forebygge og bekjempe barnefattigdom.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad mål- og resultatstyrer Elverum kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebygging og bekjemping av barnefattigdom? 2. I hvilken grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?
Nytteverdi	<p>Elverum kommune har en målsetting om å holde andelen barn i lavinntektshusholdninger jevnt under et 7 %-nivå, noe de ikke har klart i planperioden. I stedet har andelen økt.</p> <p>En forvaltningsrevisjon vil kunne være nyttig for å finne ut av forbedringspotensialet i hvordan kommunen arbeider med tematikken på tvers av de kommunale tjenestene. Et prosjekt kan også belyse overfor administrasjonen og politisk ledelse hvordan man ivaretar kompetanse om tematikken barnefattigdom i kommunen.</p>

6.8 Prosjekt nr. 29 «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»

Elever har ifølge opplæringslovens § 5-1 rett til spesialundervisning, hvis de ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Samtidig krever opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Skolen skal sørge for egnet intensiv opplæring

⁵ Noen av disse tilbudene finnes ikke i dag.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

i basisferdighetene lesing, skriving eller regning raskt etter at skolen avdekker at elever på 1.-4. trinn henger etter læringsmålene.

Elverum har totalt sett hatt litt høyere andel elever som får spesialundervisning enn landsgjennomsnittet, mens årstimetallet til spesialundervisning per elev med spesialundervisning har ligget godt under landsgjennomsnittet. Det er vanlig at antall vedtak om spesialundervisning øker etter alderen på elever. Det kan være risiko i forhold til om tiltakene iverksettes tidsnok.

Prinsippet om tilpasset opplæring omfatter både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Prinsippet er hjemlet i opplæringsloven. I denne loven står det blant annet at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger (bedre kjent som det alminnelige prinsippet om tilpasset opplæring). Dette betyr at alle elever innenfor de ordinære ressursrammene har krav på å få tilpasset undervisningen til sitt eget nivå i rimelig grad. Dette må ikke blandes sammen med retten til spesialundervisning. Opplæringen kan tilpasses gjennom for eksempel:

- organiseringen av opplæringen,
- valg av arbeidsmåter og metoder,
- bruk av lærestoff,
- ulikt tempo i opplæringen og
- variasjon av læringsstrategier.

En elev har rett på spesialundervisning dersom denne ikke har oppnådd et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, etter eventuelle tilpasninger. Det vil da kunne bli gjort et enkeltvedtak om å sette inn særskilte tiltak for den aktuelle eleven. Enkeltvedtaket om tilbud om spesialundervisning og innholdet i denne undervisningen, skal bygge på en sakkyndig vurdering. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) som har ansvaret for utarbeidelsen av disse vurderingene. Hva eleven skal ha av spesialundervisning kommer frem av den individuelle opplæringsplanen (IOP). Her skal blant annet elevens alternative læringsmål fremgå.

Et prosjekt på området kan se på hvordan kommunene kartlegger elevene, og om kommunen når sine mål på området, herunder resultatmål mht. karakter i ulike fag, grunnskolepoeng og resultater på nasjonale prøver. Et prosjekt på området kan også se på om elevenes rettigheter til spesialundervisning og / eller tilpasset undervisning blir ivarettatt. Dette kan eventuelt også inkludere morsmålsopplæring.

Revisjonskriterier kan utledes fra opplæringsloven med forskrifter, forvaltningsloven, læreplanverket og anbefalinger fra utdanningsdirektoratet. Det kan også være aktuelt å utlede kriterier fra NOU-er, stortingsmeldinger og andre offentlige utredninger, samt forskningsrapporter og teori på området. Det gjøres oppmerksom på at utredning om ny opplæringslov er ute på høring (NOU 2019:23) med høringsfrist i juli 2020, så her kan det komme lovmessige endringer i kontrollutvalgsperioden.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle

Formål	Formålet er å undersøke hva slags system og rutiner kommunen og den enkelte skole har for å sikre tilpasset opplæring og om de etterlever lovkravene vedrørende spesialundervisning.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Får elevene i Elverumskolen opplæring som er tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger? 2. Har kommunen systemer, rutiner og ressurser som sikrer etterlevelse av lovbestemmelsene om spesialundervisning i Opplæringsloven?

3. Har kommunen et forsvarlig system (jfr. Oppl.l § 13-10) for å vurdere om elevene får den opplæringen de har krav på?

Nytteverdi

At elevene i grunnskolen får tilpasset undervisning og spesialundervisning når det er behov for det, er avgjørende for den enkeltes skoleresultater. Det er derfor svært viktig at kommunene både har systemer, rutiner og avsetter tilstrekkelig ressurser for å sikre elevenes rettigheter på dette området.

Det er også planlagt å sette fokus på kommunens kvalitetssystem, om dette tilfredsstillende lovens krav og i hvilken grad dette sikrer at elevene får den opplæringen de har krav på. En forvaltningsrevisjon vil ha som hensikt å avdekke svakheter med kommunens praksis på området og sette fokus på forbedring.

6.9 Prosjekt nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)»

Et prosjekt på området kan ta utgangspunkt i opplæringslovens bestemmelser om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Det foreligger en plikt for kommunalt ansatte til å undersøke, varsle og gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Skolen skal videre drive internkontroll for å sikre et godt skolemiljø.

Fra 1. august 2017 ble kapittel 9A i opplæringsloven endret, og det ble lovfestet nulltoleranse mot mobbing i skolen. Det nye regelverket skal forebygge mobbing i elevenes skolehverdag. Endringene innebærer en tydelig og handlingsrettet aktivitetsplikt for alle ansatte i skolen. Eleven og foreldre får et sterkere sikkerhetsnett dersom skolene ikke sørger for at elevene har det trygt og godt på skolen. De viktigste endringene var som følger:

- Trygt og godt skolemiljø: Lovteksten endres fra «et godt psykososialt miljø» til «et trygt og godt skolemiljø».
- Nulltoleranse for krenkelser: Det lovfestet at skolen skal ha nulltoleranse for krenkelser som mobbing, vold og diskriminering.
- Hele skolens virksomhet og alle skolens ansatte: Lovteksten innlemmer nå SFO og leksetid. Det tydeliggjøres at samme bestemmelser gjelder for hele skolens virksomhet og alle skolens ansatte.
- Aktivitetsplikt: Alle ansatte ved skolen skal aktivt følge med på, og følge opp elevenes skolemiljø. Dette gjelder også personale uten direkte tilknytning til elever, som renholdere o.l. Dersom en ansatt observerer krenkelser skal hen så langt det er mulig gripe inn. Dersom en ansatt mistenker eller får informasjon om at elever krenkes eller ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, skal den ansatte informere rektor. Skolen plikter å undersøke saken umiddelbart og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Dersom en ansatt ved skolen krenker en elev foreligger en skjerpet aktivitetsplikt. Skolen skal også dokumentere hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten.
- Tiltaksplan erstatter enkeltvedtak: Skolen skal ikke lenger fatte enkeltvedtak om tiltak i saker der eleven ikke opplever sitt skolemiljø som trygt og godt. Heretter skal skolen skrive en tiltaksplan der det står hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

- Endret klageadgang til Fylkesmannen: Tidligere kunne elever og deres foreldre klage skolens enkeltvedtak inn for Fylkesmannen. Klageadgang til Fylkesmannen gjøres nå enklere. En uke etter at rektor har fått melding om at elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, kan eleven eller elevens foresatte kontakte Fylkesmannen om saken. Eleven kan også være elev ved skolen det meldes sak om på tidspunktet saken meldes. Når det meldes sak til Fylkesmannen, skal skolen, uten hensyn til taushetsplikten, legge frem alle opplysninger som Fylkesmannen mener må til for å utrede saken. Fylkesmannen vil gjennomgå saken, og kan pålegge skolen tiltak og tidsfrist for gjennomføring av tiltakene. Fylkesmannen kan også vedta reaksjoner etter skolens ordensreglement, eller at en elev skal bytte skole jf. § 8-1 fjerde ledd. Disse bestemmelsene gjelder elever som krenker.
- Eleven skal høres og barnets beste skal styre: Det skal være et bærende prinsipp at alle involverte elever høres, og at all håndtering og tiltak i tilknytning til elevenes skolemiljø skal ta utgangspunkt i vedkommendes beste.

Temaet mobbing er i en årrekke satt i fokus fra statlige myndigheters side. Det finnes både åpen og skjult mobbing. Med inntoget av sosiale medier har mobbing funnet nye arenaer, og konsekvensen for det enkelte offer kan bli stor. Vi merker oss at Elverum kommer godt ut i Folkehelsebarometeret på trivsel på skolen (10. klasse). Dette er likevel et område der det bør være nulltoleranse, og det å avdekke og håndtere trakassering og/eller mobbing har avgjørende betydning for den enkelte.

Selv om de fleste elever som regel har det bra i skolen, kan det være enkeltindivider som opplever en utrygg skolehverdag og som får sin oppvekst ødelagt som følge av dårlige psykososiale forhold. Tilfeller av mobbing kan som nevnt klages inn for Fylkesmannen. I enkelte tilfeller får slike saker stor negativ oppmerksomhet i media. Elverum kommune fikk negativ pressdekning rundt denne tematikken våren 2019. Kommunen fikk også pålagt å rette avvik etter tilsyn fra Fylkesmannen. En revisjon kan gå inn på om hvorvidt kommunen har fulgt opp avvikene, korrigert svakheter i systemet og endret praksis for å forebygge, oppdage og redusere mobbing ved den enkelte skole.

Revisjonskriterier kan utledes fra opplæringsloven med forskrifter, veileder på området, NOU-er, stortingsmeldinger og andre utredninger, forskning og annen relevant litteratur på området. En forvaltningsrevisjon kan rettes mot kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever, avdekke og bekjempe mobbing i skolen, samt hvordan kommunen følger opp avdekkede mobbesaker.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

Formål	Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan skolene i kommunen jobber med skolemiljø og mot mobbing, ved å se på det forebyggende mobbearbeidet som skolen gjør, hvordan skolene jobber med å avdekke mobbing og dårlig skolemiljø, og hvordan skolene håndterer saker når de først oppstår.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeider kommunens skoler systematisk for å forebygge mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø? 2. Har skolene systemer og rutiner som sikrer at mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø blir avdekket? 3. Håndteres og følges saker som gjelder mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø opp på en betryggende måte?

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Nytteverdi

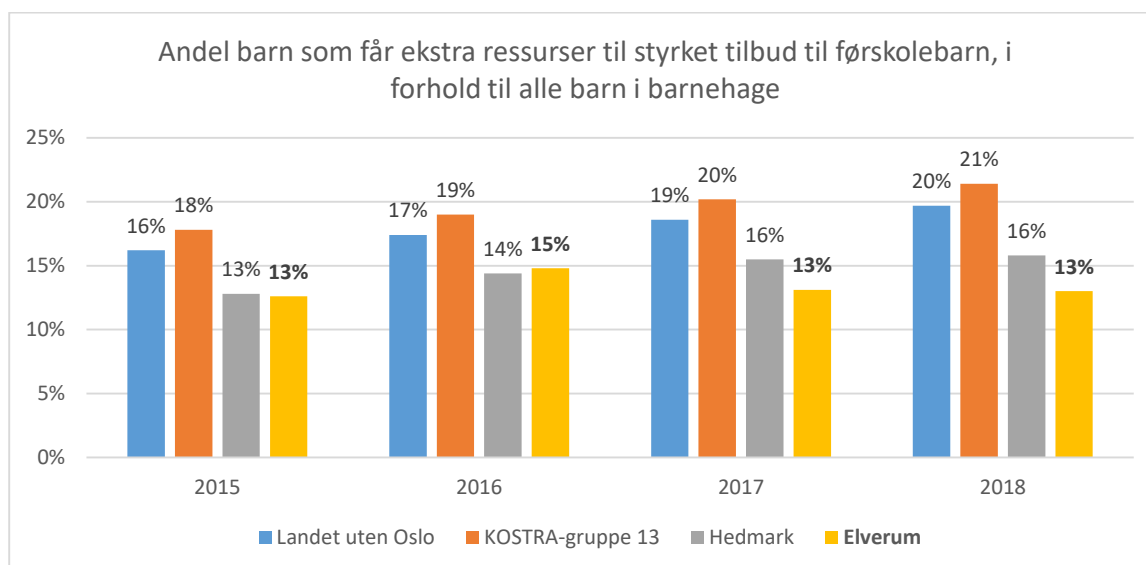
Mobbing og situasjoner der elever opplever utrygghet/mistrivsel i skolesituasjonen vil alltid oppstå og det er viktig at kommunen har gode systemer, rutiner og ansatte med gode holdninger slik at disse situasjonene kan oppdages og håndteres på en god måte. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan kartlegge og belyse hvordan skolene jobber med dette. Det er en målsetting at eventuelle svakheter i system og rutiner forbedres ved at en fokuserer på disse.

Det har tidvis kommet opp saker i media der norske kommuner (også i vårt distrikt) ikke har fulgt opp det ansvaret de har overfor elever i grunnskolen med det resultat at kommunen har blitt erstatningspliktig overfor tidligere elever. Den minste utfordringen rundt dette er det økonomiske tapet kommunen blir påført. Langt verre er tap av renommé for kommunen, og i verste fall ødelagte liv for de det gjelder.

6.10 Prosjekt nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov»

Forebygging og tidlig innsats kan forhindre at kommunen senere driver «reparerende» arbeid. Det har vist seg at kostnadene ved å komme sent inn ved skjevutvikling er høyere enn når man kommer inn tidlig og kan forhindre senere effekter av skjevutviklingen.

I KOSTRA kan man hente ut oversikt over andel barn som får ekstra ressurser til styrking av tilbud til førskolebarn. Når man sammenligner Elverum med landsgjennomsnittet (uten Oslo) og med kommunens KOSTRA-gruppe (gruppe 13), ser man at Elverum ligger langt under landsgjennomsnitt og egen KOSTRA-gruppe for 2018, selv om Elverum ikke ligger veldig langt under fylkesgjennomsnittet.



Dette kan indikere at kommunen har en lavere innsats ved tidlig skjevutvikling enn det andre sammenlignbare kommuner i landet har, men når man ser at det ikke er stor forskjell mellom fylkessnittet og kommunen, kan det også indikere at Hedmarkskommuner generelt sett bruker mindre på tidlig innsats overfor barnehagebarn enn andre regioner i Norge. KOSTRA-gruppe 13 inneholder 49 kommuner. Elverum, Ringsaker og Hamar er de tre fra Hedmark. Alle tre ligger godt under gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Dersom man ser på de kommunene som ligger over gjennomsnittet, så er disse ganske så fortettet innenfor de samme fylkene, noe som kan indikere at fokuset på tidlig innsats avhenger av geografisk område.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Til tross for at Elverum kommune ligger noe lavere enn øvrige sammenlignbare størrelser, beskriver rådmannen i Elverum kommunes årsmelding 2018 at barnehagene har et merforbruk på 0,6 millioner kroner med hensyn til kostnader for å dekke behovene til barn med særskilte behov. Merforbruket tilskrives nødvendig oppbemanning for å ta seg av barn med nedsatt funksjonsevne.

Noen barn har krav på ekstra ressurser gjennom rettigheter i lovverk. For de av barna som ikke har rettigheter i lovverket, vil innsatsen bero på prioriteringer. Her kan for eksempel kommuneøkonomien spille inn på innsatsen. Et paradoks kan være at de som ikke får styrket tilbudet sitt i barnehagen som følge av at man på daværende tidspunkt ikke har lovfestede rettigheter, kan ha krav på et styrket tilbud senere i grunnskolen som følge av at de da utløser en lovfestet rett til spesialundervisning.

Den lovfestede retten vil kunne være førende for hvilke tjenesteområder som skal yte tjenester for å dekke barnets behov. Dette kan være PPT, BUP, logoped, lavterskeltilbud i forbindelse med foreldreveiledning, helsestasjon mv. I strategiplanen for oppvekst fremgår det at man skal sørge for tett samarbeid mellom helsestasjon, PPT, skolehelsetjenesten, familieteam, barnehage og skole. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel gå inn på hvordan dette samarbeidet fungerer i praksis.

Elverum kommune har en strategisk plan for utdanning i Elverum, som løper fra 2017-2022. Strategien gjelder både for barnehager og for grunnskolen. I strategiplanen blir det ikke nevnt spesifikt at man skal arbeide med tidlig innsats i opplæringsløpet. Det fremgår en oversikt over handlingsplaner for barnehageområdet og minimumsstandarder for sektoren, men her fremgår heller ikke noe konkret om tidlig innsats. Målene som fremgår i planen er svært overordnede. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel gå inn på hvordan disse målene blir operasjonalisert og omsatt til tiltak og handling i barnehagene.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

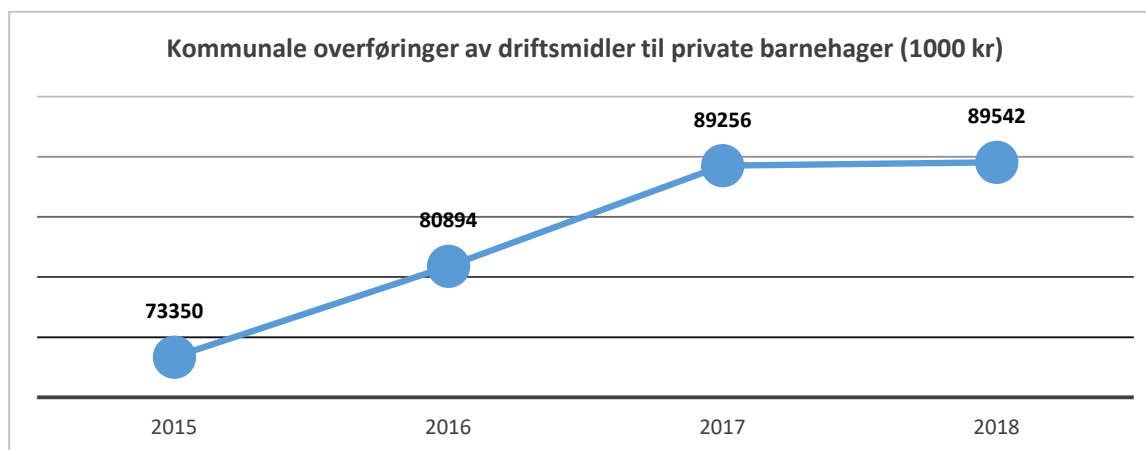
Formål	Formålet med en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats i barnehage vil være å undersøke om barnehagene har operasjonalisert målene i strategien for oppvekst, og om barn i barnehagene i Elverum kommune får tidlig innsats dersom det er behov for ekstra oppfølging, for å forebygge og forhindre skjevutvikling.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad har Elverum kommunes barnehager utarbeidet tiltak for å iverksette tidlig innsats for å nå målene i strategien for oppvekst? 2. Er tjenesteområdene rundt barn med særskilte behov tilstrekkelig koordinert slik at barna gis helhetlige tjenester?
Nytteverdi	<p>Elverum kommune har mange strategier som omhandler utvikling av byen og byens innbyggere for å skape vekst og gode boforhold. Grunnlaget for arbeidet er å gi barn og unge gode og trygge oppvekstvilkår, og å gi de motivasjon til å ta utdanning slik at de kan delta i Elverum kommunes arbeidsmarked. Skjevutvikling i oppveksten kan bidra til at det blir vanskelig å nå disse målene.</p> <p>Tidlig innsats og forebygging har vist seg å være mindre ressurskrevende og gir bedre resultater enn når man kommer inn når behovene for oppfølging er omfattende og ofte komplekse. En forvaltningsrevisjon av temaet om tidlig innsats i barnehage vil kunne belyse Elverum kommunes arbeid med å gripe fatt i utfordringer så tidlig som mulig slik at man reduserer behovet for mer omfattende tiltak senere i barnets oppvekst.</p>

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

6.11 Prosjekt nr. 37 «Tilskudd til private barnehager»

En forvaltningsrevisjon kan rettes mot beregningen og håndtering av tilskuddet til private barnehager (saksbehandling). Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager skriver seg fra 2015. Forskriften pålegger kommunen å fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, og skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Elverum kommune har 8 private barnehager.

Dekningsgraden av driftstilskudd til private barnehager ble endret i 2015 fra 88 % til 100 % av faktiske driftskostnader per barnehageplass. KOSTRA viser at de kommunale overføringene av driftsmidler til private barnehager i Elverum har økt med 22 % fra 2015-2018 selv om antallet private barnehager i kommunen har vært det samme:



Økningen kan skyldes at barnehagene har opprettet flere plasser, men også at andre driftskostnader har tilkommet. Det har for eksempel i perioden blitt innført en bemannings- og pedagognorm som vil ha følger for barnehagenes driftskostnader. KOSTRA⁶ viser også at andelen barn i private barnehager har økt noe fra 2015-2018.

Kravet til grunnbemanning i barnehager ble innført 1.8.18. Barnehagene må ha minimum én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Pedagognormen innebærer at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. Barnehagene har hatt frist til 1.8.19 å innfri kravet.

Kommunen har et oppfølgingsansvar mht. til å kontrollere rapporteringen fra de private barnehagene, og at midlene benyttes til det de skal. Nyhetsoppslag det siste året har vist at enkelte eiere i private barnehager i Norge har tatt seg store friheter med hensyn til bruk av tilskuddene. Noen barnehager har fått krav på å tilbakebetale tilskudd etter at kommunene har gjennomført kontroller av tilskuddsbruken. Også andre forhold er blitt påpekt i barnehager med hensyn til bemanningssituasjon, pedagogtetthet, pedagogisk leders nærvær og arbeidsrettslige forhold med hensyn til tariff- og pensjonsavtaler.

Kommunen er tilsynsmyndighet overfor barnehager, både kommunale og private. For å drive tilsyn er det naturlig at man har rutiner for hva man kontrollerer og hvordan man kontrollerer for å utøve

⁶ Kilde: Tabell 12562.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

ansvaret i tråd med intensjonen. Tilsynsansvaret innebærer også oppfølging av gjennomførte tilsyn dersom man har påpekt avvik som må korrigeres. En revisjon kan for eksempel gå inn på Elverum kommune som tilsynsmyndighet for barnehager.

Revisjonskriterier kan utledes fra Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager og fra kommunens egne rutiner for tilsyn med barnehager.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ha følgende formål og problemstillinger:

Formål	Formålet med prosjektet er å vurdere om Elverum kommune følger retningslinjene for tildeling av tilskudd til private barnehager, og om Elverum kommune ivaretar sitt tilsynsansvar overfor barnehager i kommunen.
Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Har Elverum kommune et system for beregning av tilskudd som tilfredsstillende kravene i forskrift for tilskudd til private barnehager? 2. Har Elverum kommune et tilfredsstillende system for å sikre at tilskuddene til private barnehager benyttes til de formål som de skal benyttes til? 3. Har Elverum kommune et tilfredsstillende system for tilsyn med private barnehager og for oppfølging av gjennomførte tilsyn?
Nytteverdi	<p>Kommunen er tilsynsmyndighet overfor barnehager i kommunen. Gjennom tilsynsmyndigheten skal kommunen forvalte et ansvar og en tillit, både med hensyn til barnehagenes forvaltning av kommunens midler, men også med hensyn til barnehagenes drift og tilbud.</p> <p>En forvaltningsrevisjon vil kunne komme med anbefalinger for kommunens tilsynsaktivitet, som del av internkontrollen og kontroll med tildeling av tilskudd.</p>

6.12 Prosjekt nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi»

Byggeprosjekter er forbundet med store kostnader, og det er ikke uvanlig at prosjektene går ut over sine rammer. Dette kan tidvis tilskrives mangelfull styring. Grunnlaget for å lykkes er god planlegging, klar ansvarsfordeling og gode rutiner for gjennomføring. Risiko kan for eksempel knyttes opp til manglende usikkerhetsanalyse, underdimensjonert prosjektorganisasjon, utdelte rollebeskrivelser, manglende systematiske risikovurderinger, underkommunikasjon og kompetanse.

Elverum kommune har hatt flere store byggeprosjekter de siste årene som nylig er avsluttet eller som etter planen skal avsluttes i 2019⁷. Elverum kommunes regnskap viser at de i 2016 investerte 242 millioner kroner i anleggsmidler, i 2017 for 490 millioner kroner, mens det i 2018 ble investert for 575 millioner kroner. Investeringsstakten har med andre ord økt. I Elverum kommunes handlings- og økonomiplan 2019-2022 fremgår det at det i perioden er planlagt investeringsprosjekter i kommunal regi på 1 050 millioner kroner. De største investeringsprosjektene er ny skole og barnehage i Ydalir og Elverum Helsehus. Investeringene medfører låneopptak og netto lånegjeld i utgangen av 2022 er anslått å være på 103 000 kroner per innbygger kontra 85 000 per innbygger ved utgangen av 2017.

⁷ Kilde: Elverum kommune. 2018. Handlings- og økonomiplan 2019, side 9.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Det kan være aktuelt å utlede revisjonskriterier fra kommuneloven og anbefalinger med hensyn til kommunens internkontroll. Det kan også være aktuelt å legge til grunn standarder og anbefalinger med hensyn til gjennomføring av byggeprosjekter, samt eventuelle retningslinjer som kommunen selv legger til grunn på området.

En forvaltningsrevisjon kan ta utgangspunkt i et fåtall utvalgte prosjekter, for eksempel med ulike størrelse og type.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

Formål

Å vurdere om Elverum kommune har gode rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av byggeprosjekter slik at disse blir gjennomført på en forsvarlig måte innen fastsatte rammer.

Problemstillinger

1. Har Elverum kommune en betryggende organisering, styring og oppfølging av byggeprosjekter?
2. Er det lagt til rette for en hensiktsmessig rapportering til administrasjonen og politisk nivå for byggeprosjektene?
3. Blir byggeprosjektene evaluert med den hensikt å finne områder som kommunen kan forbedre?

Nytteverdi

En forvaltningsrevisjon vil kunne belyse om kommunen har god nok kompetanse, hensiktsmessige verktøy og klare rutiner for gjennomføring av byggeprosjektene. Det må videre være et mål å kartlegge hvordan kompetanse, verktøy og rutiner benyttes i praksis. Dette for å tette eventuelle huller i systemet.

7 Referanser

7.1 Skriftlige dokumenter

Folkehelseprofil 2019, Elverum kommune

Hedmark Revisjon IKS. *Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon – Elverum kommune (2019)*

KS (2012): *Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus*

Norges interne revisorers forening (2005): *Helhetlig risikostyring-Et integrert rammeverk (COSO)*

Helsedirektoratet (2012): *Nasjonale faglige retningslinjer for utredning og oppfølging for personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse*

Barne- og likestillingsdepartementet (2017): *Prop.72 (2016-2017) Endringer i barnevernloven (Barnevernreform)*

Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)*

Elverum kommune (2018): *Handlings- og økonomiplan 2019-2022*

Elverum kommune (2010): *Kommuneplan 2010-2022*

Elverum kommune (2019): *Strategisk plan. Folkehelsearbeid i Elverum 2019-2023*

Elverum kommune (2013): *Barnefattigdom – Bekjempelse og forebygging 2013-2016*

Elverum kommune (2014): *Strategisk næringsplan for Elverum 2014-2018*

Elverum kommune (2017): *Strategisk plan: Utdanning i Elverum 2017-2022*

Elverum kommune (2019): *Årsrapport 2018*

Elverum kommune (2018): *Årsrapport 2017*

Elverum kommune (2011, sist endr. 2013): *Eierskapsmelding for Elverum kommune*

Elverum kommune (2016): *Helse og omsorg i Elverum 2016-2020*

7.2 Nettsteder

SSB, KOSTRA: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI):
<https://gsi.udir.no/registrering/oss/>

Elverum kommune: <http://elverum.kommune.no>

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Vedlegg A: Samlet oversikt over prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023

Nr.	Tittel	Formål
4	Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune	Å undersøke om Elverum kommune følger lover og regler for budsjettering og om en har en budsjettoppfølgingen og rapportering som bidrar til god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.
5	Kommunens eierstyring av selskaper	Å undersøke om Elverum kommune følger veiledende prinsipper for god eierstyring i selskapsformer hvor kommunen har eierskap.
7	Innkjøp	Å undersøke om Elverum kommune driver kontraktsoppfølging etter inngåtte anskaffelser.
9	Heltid/deltid	Formålet med en forvaltningsrevisjon vil være å undersøke Elverum kommunes arbeid med å i størst grad sikre heltidsstillinger for ansatte i kommunen.
15	Næringsutvikling	Formålet med forvaltningsrevisjon er å se etter at hele kommunen bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger for næringsutviklingsarbeidet, at en har gode rutiner for arbeidet og at kommunen følger opp og rapporterer på fastsatte målsettinger.
19	Vikarbruk i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten	Formålet med prosjektet er å kartlegge bruken av vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten.
28	Tiltak for å forhindre barnefattigdom	Formålet er å undersøke hvordan kommunen arbeider med å nå sine mål med å forebygge og bekjempe barnefattigdom.
29	Tilpasset opplæring og spesialundervisning	Formålet er å undersøke hva slags system og rutiner kommunen og den enkelte skole har for å sikre tilpasset opplæring og om de etterlever lovkravene vedrørende spesialundervisning.
33	Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av Opplæringsloven kap. 9A)	Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan skolene i kommunen jobber med skolemiljø og mot mobbing, ved å se på det forebyggende mobbearbeidet som skolen gjør, hvordan skolene jobber med å avdekke mobbing og dårlig skolemiljø, og hvordan skolene håndterer saker når de først oppstår.
36	Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov	Formålet med en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats i barnehage vil være å undersøke om barnehagene har operasjonalisert målene i strategien for oppvekst, og om barn i barnehagene i Elverum kommune får tidlig innsats dersom det er behov for ekstra oppfølging, for å forebygge og forhindre skjevutvikling.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Nr.	Tittel	Formål
37	Tilskudd til private barnehager	Formålet med prosjektet er å vurdere om Elverum kommune følger retningslinjene for tildeling av tilskudd til private barnehager, og om Elverum kommune ivaretar sitt tilsynsansvar overfor barnehager i kommunen.
39	Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi	Å vurdere om Elverum kommune har gode rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av byggeprosjekter slik at disse blir gjennomført på en forsvarlig måte innen fastsatte rammer.

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Vedlegg B: Aktuelle områder for forvaltningsrevisjon i overordnet analyse 2019

Denne oversikten viser de presenterte prosjektene i overskrifter med angivelse av revisors vurdering av risiko for avvik (R) og sakens vesentlighet (V) (kontrollutvalgets utvalgte tema i uthevet skrift). For utdyping av prosjektenes innhold, henvises til overordnet analyse for forvaltningsrevisjon 2019 i Elverum kommune.

Tematikk	R	V
Økonomi, administrasjon og fellesfunksjoner		
1	M	M
2	M	H
3	M	H
4	M	H
5	M	M
6	M	H
7	M	H
8	M	M
9	M	M
10	M	M
11	M	H
12	M	H
13	M	H
14	M	M
15	M	H
Sektor for pleie, rehabilitering og omsorg		
16	M	H
17	M	M
18	H	H
19	M	H
20	M	M
21	M	H
Sektor for familie og helse inkl. NAV		
22	M	H
23	M	M
24	M	H
25	M	H
26	M	H
27	H	H
28	M	H
Sektor for utdanning		
29	M	H
30	H	M
31	M	H
32	M	H
33	M	H
34	M	H
35	M	M
36	H	H

Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune
2019-2023

Tematikk		R	V
37	Tilskudd til private barnehager	M	H
Sektor for kultur			
	<i>Vi har ikke funnet områder på kultursektoren som både har middels eller høyere risiko og/eller vesentlighet</i>		
Sektor for teknikk og miljø inkl. eiendom			
38	<i>Sikring av eiendeler, inventar og utstyr</i>	M	M
39	Styring av bygge-/investeringsprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi	M	H
40	<i>Selvkost. Tekniske tjenester, evt. vann og avløp, renovasjon etc.</i>	M	H
41	<i>Brann og ulykkesvern – Effektiv drift</i>	M	M
Tema tatt inn i overordnet analyse etter kontrollutvalget behandling - sak KU- 023/19			
42	<i>Drift av kulturskolen (økonomistyring og samhandling med skolene)</i>	M	M
43	<i>Integreringstilskudd til flyktninger</i>	M	M

Arkivsak-dok. 24/00002-1
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-26/24 FORVALTNINGSREVISJON - HELTID, DELTID OG BRUK AV VIKARER

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrapport «Heltid, deltid og bruk av vikarer» til orientering.
2. Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
 - a. Kommunestyret tar forvaltningsrapport «Heltid, deltid og bruk av vikarer» til orientering.
 - b. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger
3. Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra kommunedirektøren om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 1.2.25.

Vedlegg:

Forvaltningsrevisjonsrapport – Heltid, deltid og bruk av vikarer

Saksframstilling:

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å kartlegge kommunens bruk av, og behovet for vikarer og deltidsansatte i det som tidligere utgjorde pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (inkludert legevaktstjenesten), og som i dag utgjør deler av Helse, mestring og omsorg etter omorganiseringen i 2023.

Videre har det vært et formål å etterse at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte. Dette er undersøkt gjennom følgende problemstillinger:

1. *Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
2. *Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
3. *Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?*
4. *Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?*

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisors anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- Sikre at det jobbes systematisk med å etablere tiltak for å avverge gjentakende AML-brudd.
- Sørge for at alle ansatte med belastende arbeidstidsordninger gjøres kjent med tilbudet om helseundersøkelser.
- Tydeliggjøre i hvilken grad personlig egnethet vektlegges i utlysningstekster når det søkes etter vikarer/sommervikarer.
- Utarbeide saksbehandlingsrutiner som sikrer tilstrekkelig utredning og dokumentasjon i forbindelse med tilsetning av vikarer/sommervikarer.
- Fatte ansettelsesvedtak jf. forvaltningslovens bestemmelser når det ansettes vikarer/sommervikarer.
- Sikre at alle enheter følger kommunale prosedyrer for å fange opp, samt ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven.
- Sørge for at tillitsvalgte involveres og gjøres kjent med prosessene rundt vurdering av sammenslåing av deltidsstillinger.
- Dokumentere behovet for deltidsstillinger i forbindelse med alle aktuelle utlysninger, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjonen.
- Ha nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltidsarbeid.

Omfang av vikar- og deltidsbruk

Undersøkelsen viser at det i perioden 2021 til 2022 er et økt antall ansatte i alle stillingsstørrelser, noe som kan indikere et generelt økt behov for bemanning i sektoren. Videre kommer det frem at økningen av antall ansatte totalt var størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares i undersøkelsen med at flere ansatte har fått større deltidsstillinger, noe som øker behovet for små stillingsbrøker for å dekke opp «reststillinger».

Videre viser gjennomgangen at det er en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2020 til 2022, og at flere enheter også benytter vikarer fra vikarbyråer, samt vikarer i «nullprosent-stilling». Dette forklares blant annet med lav grunnbemanning som skaper sårbarhet og behov for vikarer ved sykdom. Videre forklares vikar- og overtidsbruk med at korttidsfravær krever løsninger «der og da».

Hovedtillitsvalgt stiller spørsmål ved kommunens omfang i bruken av vikarer, og uttrykker at andre løsninger, som økt grunnbemanning, burde tas i bruk.

Arbeidsgiver har forklart at vikarer i nullprosent stillinger må tilbys vakter hvis man skal klare å holde på dem, samtidig som deltidsansattes fortrinnsrett til ekstravakter også skal ivaretas. Spørreundersøkelsen som revisjonen har gjennomført, viser at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

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).

Kontrollutvalget i Elverum kommune behandlet den 10. mars 2023, sak 18/23, en prosjektplan om Heltid/deltid og bruk av vikarer i PRO, 1 hvor det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget tar vedlagte prosjektplan – heltid/deltid og bruk av vikarer til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille gjennomføring av en forvaltningsrevisjon. Prosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 375 timer og ferdigstilles våren 2024.

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten er på side 47 og 48 i rapporten.



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Heltid/deltid og bruk av vikarer

ELVERUM KOMMUNE 2024

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 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.

Rapporten er 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,
- bakgrunn og formål med undersøkelsen ([kap. 1](#)),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag ([kap. 2](#)),
- revisjonskriterier ([vedlegg A](#)),
- presentasjon av data ([kap. 3-6](#)),
- vurderinger ([kap. 4-6](#)),
- oppsummering og konklusjon ([kap. 7](#)),
- anbefalinger ([kap. 8](#)),
- referanser ([kap. 10](#)) og
- kommunedirektørens uttalelse ([kap. 9](#)).

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.

Løten, den 22. februar 2024

Magnus Michaelsen

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kristin Fragell Lillevold

Kristin Fragell Lillevold
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn for prosjektet	6
1.2	Formål og problemstillinger	6
1.3	Avgrensninger.....	6
1.4	Forkortelser	7
1.5	Organisering av helse, mestring og omsorg (HMO)	7
2	Metode for revisjonen.....	9
2.1	Dokumentstudier	9
2.2	Intervjuer	10
2.3	Spørreundersøkelse.....	10
3	Problemstilling 1 – Omfang av deltidsansatte og vikarer.....	12
3.1	Omfang av deltidsansatte	12
3.2	Omfang av vikarbruk	13
3.3	Oppsummering.....	15
4	Problemstilling 2 – Arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner	16
4.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	16
4.2	Innhentet data.....	16
4.3	Revisors vurdering.....	26
5	Problemstilling 3 – Vikarenes kompetanse og personlige egnethet.....	28
5.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	28
5.2	Innhentet data.....	28
5.3	Revisors vurdering.....	33
6	Problemstilling 4 – Uønsket bruk av deltidsarbeid	35
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 4	35
6.2	Innhentet data.....	35
6.3	Revisors vurdering.....	42
7	Oppsummering og konklusjon	45
8	Anbefalinger	46
9	Kommunedirektørens uttalelse.....	47
10	Referanseliste.....	50
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	53

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å kartlegge kommunens bruk av, og behovet for vikarer og deltidsansatte i det som tidligere utgjorde pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (inkludert legevaktstjenesten), og som i dag utgjør deler av Helse, mestring og omsorg etter omorganiseringen i 2023. Videre har det vært et formål å etterse at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte. Dette er undersøkt gjennom følgende problemstillinger:

1. *Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
2. *Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
3. *Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?*
4. *Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?*

Omfang av vikar- og deltidsbruk

Undersøkelsen viser at det i perioden 2021 til 2022 er et økt antall ansatte i alle stillingsstørrelser, noe som kan indikere et generelt økt behov for bemanning i sektoren. Videre kommer det frem at økningen av antall ansatte totalt var størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares i undersøkelsen med at flere ansatte har fått større deltidsstillinger, noe som øker behovet for små stillingsbrøker for å dekke opp «reststillinger».

Videre viser gjennomgangen at det er en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2020 til 2022, og at flere enheter også benytter vikarer fra vikarbyråer, samt vikarer i «nullprosent-stilling». Dette forklares blant annet med lav grunnbemanning som skaper sårbarhet og behov for vikarer ved sykdom. Videre forklares vikar- og overtidsbruk med at korttidsfravær krever løsninger «der og da». Hovedtillitsvalgt stiller spørsmål ved kommunens omfang i bruken av vikarer, og uttrykker at andre løsninger, som økt grunnbemanning, burde tas i bruk.

Arbeidsgiver har forklart at vikarer i nullprosent stillinger må tilbys vakter hvis man skal klare å holde på dem, samtidig som deltidsansattes fortrinnsrett til ekstravakter også skal ivaretas. Spørreundersøkelsen som revisjonen har gjennomført, viser at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

Ivaretagelse av arbeidsmiljølovens krav om arbeidstidsordninger mm.

Når det gjelder krav til arbeidstidsordning mm., viser undersøkelsen at kommunen benytter planleggingsystemet GAT som har innlemmet relevante bestemmelser om arbeidstid i arbeidsmiljøloven, samt eventuelle dispensasjoner fra denne. Videre er arbeidsplaner/turnusplaner lett tilgjengelige for de ansatte ved innlogging i GAT-appen. Ansatte som søker om fritak fra arbeidstidsordningen grunnet velferdsmessige behov, får i stor grad søknaden innfridd, og kommunen dokumenterer at det gjennomføres forsvarlighetsvurderinger. På andre områder er vår vurdering og konklusjon at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller lovkravene om arbeidstid. Undersøkelsen viser at brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser (AML-brudd), ved flere enheter fremstår som gjentakende. Videre mener vi at det er knyttet en risiko til at svært få nattevakter i spørreundersøkelsen oppgir at de får tilbudet om helseundersøkelsen som er etablert som et risikoreducerende tiltak for å forebygge helsemessige belastninger.

Vikarenes kompetanse

Vi mener undersøkelsen viser at kommunens ansettelsesprosess bare delvis bidrar til å sikre at vikarer oppfyller kravene til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene. En gjennomgang av stillingsannonser viser at det i praksis stilles få formelle kompetansekrav i utlysningstekstene når det søkes etter sommervikarer. Videre oppgir ingen av stillingsannonsene i hvilken grad personlig egnethet vektlegges. Vår konklusjon er at dagens prosess rundt ansettelse av sommervikarer i for liten grad tydeliggjør den reelle vektleggingen av personlig egnethet. Videre dokumenterer ikke kommunen i tilfredsstillende grad vurderinger, innstillinger og ansettelse jamfør forvaltningslovens bestemmelser, ved ansettelse av sommervikarer.

Uønsket bruk av deltid

Kommunen har de siste årene gjennomført flere ulike tiltak i lys av heltidsnormen. Enkelte tiltak kommunen har prøvd ut i senere tid er blant annet årsarbeidstid, langvakter hver fjerde helg, samt å gi fast ansatte kompensasjon for å jobbe flere helger i forbindelse med ferieavvikling. Et tiltak som kommunen for tiden arbeider med å utarbeide er «årsturnus», hvor hensikten blant annet er å øke stillingsstørrelsene for flere, samt skape større forutsigbarhet i sårbare perioder hvor det normalt benyttes vikarer og/eller små deltidsstillinger. Kommunen har videre utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte, etablert et eget omplasseringsutvalg for å vurdere aktuelle utlysninger, samt dokumentert at deltidsansatte med fortrinnsrett tilbys utvidet stilling.

Samtidig viser spørreundersøkelsen blant de ansatte at mange av «kravsakene» om fortrinnsrett fremmes av den ansatte selv. Rundt halvparten av ansatte i spørreundersøkelsen oppgir videre at de enten ikke er tilfredse med å jobbe deltid, eller at de stiller seg nøytrale. Sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018) viser til at «[a]rbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet».

Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen tyder på at dette fortsatt beskriver status på området. Selv om antall ansatte i større stillinger øker, har også antallet i de minste stillingsstørrelsene økt. Når det gjelder tiltaket «årsturnus», viser undersøkelsen at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene også her er enige om «målet», men ikke om «veien til målet».

Samlet er våre anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- Sikre at det jobbes systematisk med å etablere tiltak for å avverge gjentakende AML-brudd
- Sørge for at alle nattevakter gjøres kjent med tilbudet om helseundersøkelser.
- Tydeliggjøre i hvilken grad personlig egnethet vektlegges i utlysningstekster når det søkes etter vikarer/sommervikarer.
- Utarbeide saksbehandlingsrutiner som sikrer tilstrekkelig utredning og dokumentasjon i forbindelse med tilsetting av vikarer/sommervikarer.
- Fatte ansettelsesvedtak jf. forvaltningslovens bestemmelser når det ansettes vikarer/sommervikarer.
- Sikre at alle enheter følger kommunale prosedyrer for å fange opp, samt ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven.
- Sørge for at tillitsvalgte involveres og gjøres kjent med prosessene rundt vurdering av sammenslåing av deltidsstillinger.
- Dokumentere behovet for deltidsstillinger i forbindelse med alle aktuelle utlysninger, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjonen.
- Ha nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltidarbeid.

1 Innledning

1.1 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).

Kontrollutvalget i Elverum kommune behandlet den 10. mars 2023, sak 18/23, en prosjektplan om Heltid/deltid og bruk av vikarer i PRO,¹ hvor det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget tar vedlagte prosjektplan – heltid/deltid og bruk av vikarer til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille gjennomføring av en forvaltningsrevisjon. Prosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 375 timer og ferdigstilles våren 2024.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er:

... å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Se etter at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Formålet svares opp gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
2. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
3. Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?
4. Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

Problemstilling 1 er deskriptiv mens de øvrige problemstillingene innebærer vurderinger opp mot fastsatte revisjonskriterier.

I forbindelse med behandling av planen var utvalget opptatt av å skille tydelig på deltid generelt og ufrivillig deltid. I prosjektplanen heter det at dette er tydeliggjort i problemstilling 4, men også vil gjelde for blant annet problemstilling 1. Det ble i møtet også gitt innspill til at problemstilling 3 er særdeles viktig å få svar på i en slik forvaltningsrevisjon.

1.3 Avgrensninger

Sektor for Pleie og omsorg (PRO) ble i løpet av 2023 slått sammen med sektor for Familie og helse, og utgjør i dag sektor for Helse, mestring og omsorg (HMO). Da bestilling av forvaltningsrevisjonen ble foretatt før omorganiseringen, har vi valgt å bruke tidligere betegnelse «pleie, rehabilitering og omsorg» i undersøkelsen, slik det også er formulert i problemstillingene. Samtidig innlemmes legevaktstjenesten som tidligere lå under Familie og helse i undersøkelsen. Årsaken er at også

¹ Dette er den tidligere enheten i kommunen for pleie, rehabilitering og omsorg. I forbindelse med oppstartsmøte med kommunen ble det gjort oppmerksom på en omorganisering som innebærer at tidligere PRO nå er sammenslått med tidligere enhet for Familie og helse, og i dag utgjør Helse, mestring og omsorg (HMO). Som en konsekvens av sammenslåingen vil legevakten også omfattes av undersøkelsen.

legevakten kjennetegnes av turnusarbeid og vikarbruk som er tema for forvaltningsrevisjonen. Når det i undersøkelsen vises til HMO, inkluderer dette tidligere PRO samt legevakten.

Som nevnt i presiseringen etter kontrollutvalgets behandling av prosjektplanen, ønsket man å trekke et skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. I forbindelse med utledning av revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen (vedlegg A), gjøres det rede for hvilken betydning man fra statlig hold mener begrepene frivillig/ufrivillig deltid bør ha i lys av «heltidsnormen». Vi vurderer at det er riktig å ta hensyn til føringer som blir gitt blant annet i Prop. 133 L (2021–2022) Endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid). Av denne grunn vil det ikke trekkes et så skarpt skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. Videre vektlegger vi at kommunen også ved «frivillig» deltid plikter å vurdere deltidsbehovet og hvordan man eventuelt kan oppnå flere hele stillinger, for eksempel ved å tilrettelegge arbeidet på en annen måte.

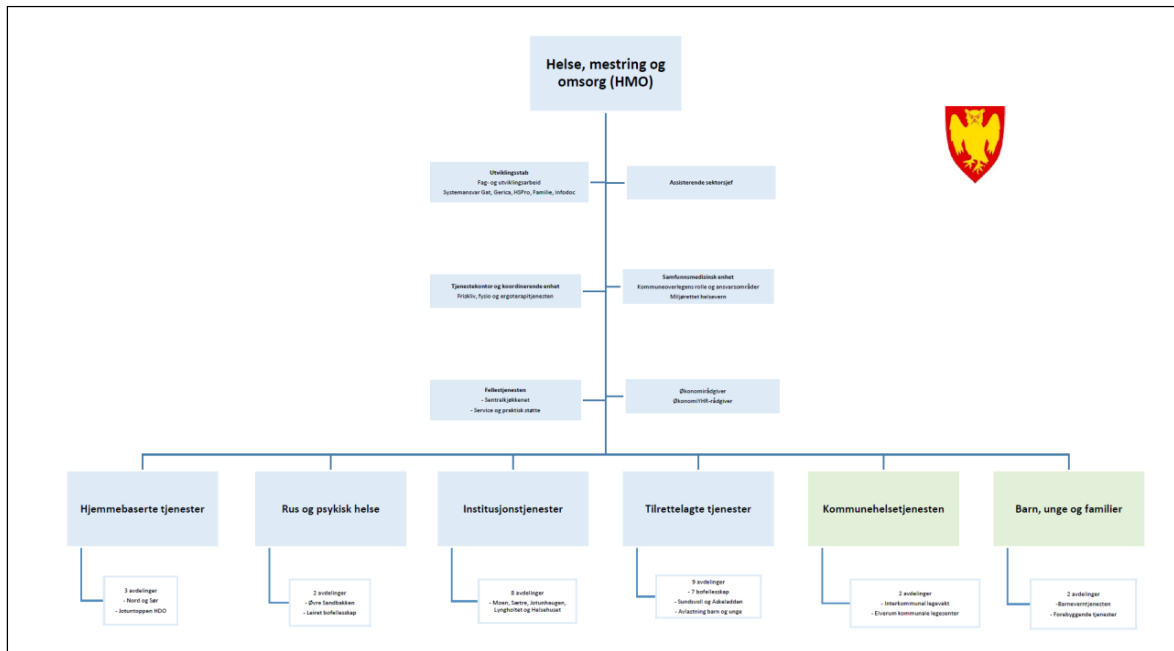
Enkelte av undersøkelsens 17 revisjonskriterier er på bakgrunn av oppståtte hensyn justert og/eller slått sammen til 15. Dette skyldes blant annet at kriteriene i praksis har vist seg å være sammenfallende og dermed hensiktsmessig å behandle under ett. Dette gjelder det som opprinnelig var kriteriene 10, 11 og 13 (jf. vedlegg A) og som nå er formulert som kriterium 10.

1.4 Forkortelser

Betegnelse	Forkortelse/definisjon
Arbeidsmiljøloven	AML
Bedriftshelsetjenesten	BHT
Hovedtillitsvalgt	HTV
Hovedverneombud	HVO
Pleie, rehabilitering og omsorg	PRO, tidligere organisering
Helse, mestring og omsorg	HMO, ny organisering etter sammenslåing av tidligere PRO og Familie og helse
GAT	Digital løsning for bemanningsplanlegging og personalstyring
Norsk sykepleierforbund	NSF
Fagforbundet	FF

1.5 Organisering av helse, mestring og omsorg (HMO)

Som nevnt under punkt 1.3. er tidligere PRO etter en omorganisering innlemmet i nye sektor for helse, mestring og omsorg. Organisasjonskartet under viser hva som utgjorde tidligere PRO i dagens organisering (blå bokser), samt hva som tidligere utgjorde tidligere enhet for familie og helse.



Kilde: Elverum kommune 2023

Organisasjonskartet viser at sektor for Helse, mestring og omsorg (HMO) består av følgende seks enheter: hjemmebaserte tjenester, rus og psykisk helse, institusjonstjenesten, tilrettelagte tjenester, kommunehelsetjenesten og barn, unge og familier – hvor av de to siste enhetene tidligere lå under Familie og helse. Kartet viser også at det under hver av enhetene ligger flere avdelinger, og at interkommunalt legevakt utgjør en av to avdelinger under kommunehelsetjenesten.

2 Metode for revisjonen

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt i styret i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hva som skal besvares i den enkelte problemstilling. For å sikre et bredt og godt datagrunnlag har vi benyttet flere metoder for å besvare problemstillingene. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet dokumentstudier, stikkprøver, intervjuer og spørreundersøkelse. Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Vi mener at dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

2.1 Dokumentstudier

Skriftlig dokumentasjon er en viktig kilde til informasjon om kommunens rutiner og praksis. Dokumentstudier innebærer gjennomgang og vurdering av relevant dokumentasjon opp mot fastsatte revisjonskriterier. Eksempler på dokumentasjon i denne undersøkelsen er blant annet rutiner og prosedyrer, utlysningstekster mm.

Det er foretatt dokumentbestilling. Det er videre etterspurt ytterligere dokumenter per epost og i forbindelse med intervjuer, samt at skriftlige spørsmål har blitt besvart per epost blant annet i forbindelse med dokumentbestillingen. Aktuelle dokumenter vil bli omtalt der det er relevant, og dokumenter og referanser det er henvist til gjengis i rapportens referanseliste i [kapittel 10](#).

2.1.1 Stikkprøver

For å belyse hvordan kommunen ivaretar utarbeidelse av arbeidsplaner (vaktliste, turnus, skift- eller turnusplan) for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordninger innen HMO, ba vi om dokumentasjon på 20 arbeidsplaner. Kommunen ble bedt om å gjøre et utvalg ut ifra følgende kriterier:

- i. At alle virksomheter innen HMO hvor ansatte jobber turnus eller skiftordninger er representert i utvalget.
- ii. At utvalget skjer blant arbeidsplaner som er utarbeidet i løpet av våren 2023.
- iii. Utvalget bør vise en aktuell variasjon mht. ulike typer turnuser.

Videre ba vi om å få oversendt stikkprøver i forbindelse med utlysning og ansettelse av vikarer i 10 tilfeller. Vi ba om at utvelgelsen skulle skje på følgende måte:

- i. At utvalget skjer blant utlysninger av vikarstillinger våren 2023, gjerne ifm. sommerferieavviklingen.
- ii. At flere virksomheter innen HMO er representert.
- iii. At flere stillingstyper er representert (for eksempel helsefagarbeider, sykepleier, miljøarbeider ol.).
- iv. At de utvalgte 10 sakene sorteres i mapper per ansettelse, og at mappene inneholder aktuell utlysningstekst, dokumentasjon på saksbehandling/utredning/vurdering ifm. med ansettelsen, samt vedtak om ansettelsen.
- v. Vi ber om at dokumentasjonen oversendes mappevis og kryptert per e-post.

2.2 Intervjuer

Det ble innledningsvis gjennomført et oppstartsmøte (8. september 2023) der følgende deltakere var til stede:

- Kommunedirektør
- Sektorsjef helse, mestring og omsorg
- Personalsjef
- Enhetsleder tilrettelagte tjenester
- Enhetsleder hjemmebasert omsorg
- Enhetsleder institusjonstjenester
- Enhetsleder kommunehelsetjenesten
- Systemansvarlig GAT
- Personalrådgiver personalstaben

Formålet med møtet var å informere kommuneadministrasjonen om forvaltningsrevisjonsprosjektet, samt gi mulighet for spørsmål og innspill til undersøkelsen tema og innretning.

Det er videre, i perioden 27. november til 13. desember 2023, gjennomført intervjuer med ledelse og nøkkelpersoner i ulike enheter som er sentrale for brukergruppen. Til intervjuene er det utarbeidet temapunkter som er sendt de ulike personene før intervjuet. Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Etter våre vurderinger passet delvis strukturert intervjuform godt for denne undersøkelsen, ettersom vi da har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis.

Følgende personer ble intervjuet:

- Personalsjef
- Hovedverneombud
- Hovedtillitsvalgt NSF
- Hovedtillitsvalgt FF
- Hovedtillitsvalgt FO
- Hovedtillitsvalgt Delta
- Enhetsleder tilrettelagte tjenester
- Enhetsleder kommunehelsetjenesten
- Enhetsleder institusjonstjenester
- Enhetsleder hjemmebasert omsorg
- Enhetsleder psykisk helse og rus

Alle intervjureferater har blitt gjennomgått og verifisert av den aktuelle informanten.

2.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i tjenestene for å kartlegge hvordan arbeidet med heltid/deltid og bruk av vikarer oppleves i praksis.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 980 ansatte fra enhetene hjemmebaserte tjenester, rus og psykisk helse, institusjonstjenester, tilrettelagte tjenester og interkommunal legevakt. 360 respondenter besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 37 %. Svarprosenten for det enkelte spørsmål vil imidlertid variere, da noen respondenter ikke har besvart alle spørsmålene. Ingen av spørsmålene var obligatoriske. Det totale antallet respondenter som har svart på konkrete spørsmål oppgis i teksten der tallene presenteres, og oppgis under figurer der data presenteres i form av stolpediagram som N=. Svarprosenten varierer videre mellom de ulike enhetene som vist i tabellen under:

Frafallsanalyse spørreundersøkelse					
Enhet	Populasjon i enhet	Populasjon i enhet av total populasjon	Antall svar	Svarprosent i enhet	Svarprosent i enhet ift. totalt antall svar
Hjemmebaserte tjenester	194	20 %	104	54 %	29 %
Rus og psykisk helse	86	9 %	40	47 %	11 %
Institusjonstjenester	385	39 %	119	31 %	33 %
Tilrettelagte tjenester	283	29 %	80	28 %	22 %
Interkommunal legevakt	32	3 %	17	53 %	5 %
Totalt	980	100 %	360	37 %	100 %

Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023

Frafallsanalysen viser først og fremst at det er lavest svarprosent i tilrettelagte tjenester og institusjonstjenester. Disse tjenestene utgjør nesten 70 prosent av den totale populasjonen for spørreundersøkelsen. Dette betyr at et stort antall ansatte, som er begrenset til to tjenester, ikke har besvart undersøkelsen.

Når man ser til representasjonen i forhold til de som har besvart undersøkelsen, så ser man at disse to enhetene likevel ikke er veldig underrepresentert i forhold til hvor stor andelsmessig del av den totale populasjonen disse to enhetene utgjør. Men begge tjenestene er underrepresentert i forhold til hvor mange ansatte de har i forhold til alle ansatte. I motsatt fall er hjemmebaserte tjenester og den interkommunale legevakten mest overrepresentert i forhold til svarene som er gitt.

Selv om den totale svarprosenten er på 37, har det kommet inn mange nok svar i forhold til den forholdsvis store populasjonen til å kunne gi noen svar på ansattes oppfatninger. Resultatene må tolkes med en viss forsiktighet, men vil i rapporten bli benyttet i tillegg til øvrig informasjon som er gitt i dokumenter, statistisk oversikt og informasjon fra intervjuer.

Følgende fordeling fremkommer i spørreundersøkelsen basert på respondentenes svar:

- 87 prosent av 359 respondenter oppgir at de er fast ansatt. ²
- 13 prosent oppgir at de er vikar/tilkallingsvikar/pensjonist m.m.
- 65 prosent av 356 oppgir at de jobber deltid. ³
- Av 232 som jobber deltid oppgir
 - 36 prosent at de har en stillingsprosent på 80-99,99.
 - 41 prosent at de jobber i en 40 til 79,99 prosentstilling.
 - 23 prosent at de jobber i stillingsstørrelsen 0 til 39,99 prosent.
- 56 av 359 respondenter oppgir at de har rollen som tillitsvalgt. ⁴

² En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

³ Fire av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

⁴ En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

3 Problemstilling 1 – Omfang av deltidsansatte og vikarer

Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

Som nevnt i kapittel 1.3, vil undersøkelsen i mindre grad gjøre et skarpt skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. Når vi i det følgende presenterer tall knyttet til omfanget av deltid, det vil si omfanget av ansatte i ulike stillingsbrøker under 100 prosent/heltid, omfatter dette alle deltidsansatte innen tidligere PRO, samt legevaktstjenesten.

3.1 Omfang av deltidsansatte

Kommunen har i forbindelse med dokumentbestillingen oppgitt tall over ansatte i ulike stillingsstørrelser innen tidligere PRO, samt legevakten, og utviklingen i årene 2020 og 2021, fordelt på kvinner og menn. Kommunen opplyser om at tall er oppgitt per 30. april 2021 og 30. april 2022, siden dette er et naturlig talletidspunkt på grunn av lønnsjustering som foretas 1. mai hvert år. Det opplyses videre om at gjennomsnittlig stillingsstørrelse totalt i tidligere PRO inkludert legevakten var 66 prosent mens 22 prosent av de ansatte i sektoren hadde 100 prosent-stilling, per 30. april 2022.

Stillingsstørrelse i %	Kvinner		Menn		Antall stillinger	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
0 – 19,99 %	85,7 %	80,6 %	14,3 %	19,4 %	105	160
20 – 39,99 %	84,7 %	77,8 %	15,3 %	22,2 %	85	108
40 – 59,99 %	94,9 %	95,5 %	5,1 %	4,5 %	79	88
60 – 79,99 %	91,3 %	89,5 %	8,7 %	10,5 %	207	209
80 – 99,99 %	94,6 %	93,8 %	5,4 %	6,2 %	147	161
100 %	85,0 %	86,3 %	15,0 %	13,7 %	185	205

Kilde: Elverum kommune 2023

Tabellen viser at andelen ansatte i de ulike stillingsbrøkene, generelt er langt høyere blant kvinner enn menn, noe som gjenspeiler en tradisjonelt høyere kvinneandel blant ansatte i helse- og omsorgssektoren. Samtidig viser oversikten at den prosentvise fordelingen mellom kvinner og menn endret seg mest i de minste stillingsstørrelsene, det vil si fra 0-19.99 og 20-39.99 prosent, fra 2021 til 2022. I snitt økte andelen menn som jobber i de to minste stillingsstørrelsene med seks prosent, og tilsvarende minsket prosentandelen blant kvinner med den samme prosenten. I de andre stillingsstørrelsene har det i den angitte ett-års perioden skjedd mindre endringer.

Tabellen viser også antall stillinger totalt sett i ulike stillingsstørrelser. Her kommer det frem at antall stillinger i den minste stillingsstørrelsen økte med 55 fra 30. april 2021 til 30. april 2022, det vil si 52 prosent flere stillinger mellom 0-19,99 % på et år. Slår man sammen de tre minste stillingsstørrelsene, det vil si fra 0 til 59.9 prosent, viser oversikten at det var 87 flere slike stillinger per 30. april 2022, en økning på 32 prosent. Om man likeledes slår sammen de tre største stillingsstørrelsene, det vil si fra 60 til 100 prosent, viser oversikten at antall stillinger her samlet økte med 36 i den samme perioden, en prosentvis økning på rett under syv prosent. Av disse var det 20 som utgjorde flere heltidsstillinger, det vil si en økning på ti prosent fra 2021 til 2020.

Med andre ord utgjorde de tre største stillingsstørrelsene i 2021 67 prosent av alle stillingsstørrelser, mens disse stillingsstørrelsene i 2022 utgjorde 61 prosent. Det innebærer at lavere stillingshjemler utgjorde en større del av stillingshjemlene i 2022 enn året før, selv om antallet heltidsstillinger økte.

Personalsjefen fortalte i intervju at de har erfart at snittet på størrelsen på deltidsstillinger ikke har gått opp så mye som forventet til tross for at det har blitt jobbet med ulike tiltak og prosjekter siden 2016. En forklaring ifølge personalsjefen er at flere ansatte tidligere jobbet i stillingsstørrelser «midt på», mens flere nå har fått stillingsstørrelser opp til 80 prosent. Da øker samtidig behovet for små stillingsstørrelser i «den andre enden». Disse dekkes opp av tilkallingsvikarer, og for eksempel studenter som ofte bare jobber i helgestillinger. Videre forklarte personalsjefen at turnuser med arbeid hver tredje helg, krever ekstra hoder for å få helgebemanningen til å gå opp. Eksempelvis hvis man har fire på jobb per dag trenger man åtte ansatte som alle jobber annenhver helg, mens man vil trenge 12 for å dekke helgene når alle kun jobber hver tredje helg. Dette øker med andre ord behovet for ansatte i små helgestillinger.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte også i intervju at enheten har mange ansatte i deltid, og også mange helgestillinger. På grunn av at man blir sittende igjen med små helgestillinger, er det ifølge enhetslederen ingen automatikk i at man kan gi ansatte som ønsker det høyere stillingsprosent.

3.2 Omfang av vikarbruk

For å gi en oversikt over bruken av vikarer m.m. innen PRO/legevakten, har kommunen oppgitt utgifter til vikarer, ekstrahjelp og bruk av overtid de siste tre årene, som vist i tabellen under.

Kostnadsart	2020		2021		2022	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
Vikarlønn	80144	77339	84626	84738	81234	89547
Herav ferievikarer	19281	17904	19085	17671	19240	19911
Ekstrahjelp	14625	19456	16647	23767	23420	26667
Engasjement						
Overtid	3749	7365	4401	11069	6746	13513
Lønnsrefusjoner fra NAV	-60432	-60050	-58647	-58662	-56105	-62559
Totalt	38087	44109	47027	60992	55294	67068
Budsjettavvik		6023		13895		11773

*korona er tatt ut

*Alle tall er i hele 1000

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at det totale budsjettet til vikarlønn, ekstrahjelp og overtid bruk innen PRO/legevakten økte med cirka 12,9 millioner fra 2020 til 2022. Regnskapstallene viser at den reelle utgiften økte med cirka 25,6 millioner i treårs perioden. Oversikten viser videre at utgifter til overtid er det som i størst grad utgjør et avvik i forhold til budsjettet, ved at utgiftene er omtrent dobbelt så store som budsjettet. Innen vikarbruk viser tallene at utgiftene økte med cirka 12 millioner fra 2020 til 2022. Tallene viser også at det var et merforbruk til vikarer på 8,3 millioner i 2022.

I kommunens Årsmelding 2022 heter det at Helse har et samlet merforbruk på 11,3 millioner kroner. Videre heter det at

«Avviket skyldes i hovedsak innleie av vikarer for å sikre at innbyggere har hatt tilgang på fastlegetjenester på Elverum helsesenter AS og Elverum kommunale legesenter. Det er også et lite merforbruk på legevakt for bruk av innleie og overtid ved sykefravær».

Årsmeldingen beskriver videre at Pleie og omsorg hadde et merforbruk på 24,6 millioner kroner som skyldes flere forhold, blant annet vikarbruk.

«[...] Videre har pleie og omsorg et stort merforbruk på innleie av vikarer på 7,2 millioner, og kjøp av vikartjenester (særlig gjennom sommerferieavviklingen) med 4,3 millioner utover budsjett. Som følge av at det er vanskelig å få tak i vikarer har tjenesteområdet et merforbruk på overtid med nær 4 millioner kroner. [...] Sykefraværet var høyt, særlig første halvdel av 2022, noe som har medført en krevende bemanningssituasjon med stort behov for ekstra innleie. Sommerferieavviklingen har vært spesiell med mindre tilgang på sommerferievikarer. [...]»

Ifølge personalsjefen skal enhetene i utgangspunktet bruke deltidsansatte for å dekke opp behov ved fravær etc. Dette fungerer slik at deltidsansatte registrerer i GAT ⁵ hvilke dager de er tilgjengelige for å ta på seg ekstravakter. Når det så oppstår behov, for eksempel ved sykdom, undersøker avdelingsleder hvem som er tilgjengelige. Hvis det da for eksempel bare er to tilgjengelige og ingen av disse kan, kan det hende at man må benytte vikarer/tilkallingsvikarer. Deltidsansatte har imidlertid en forsterket rett til arbeid før man benytter vikarer. Samtidig har man vikarer i såkalt nullprosent-stilling eller med nullprosentkontrakt, ⁶ og disse må ifølge personalsjefen være innom av og til for at man skal «holde dem varme». Personalsjefen ga uttrykk for at korttidsfravær skaper mye uforutsigbarhet, og at man ofte må finne løsninger «der og da». I slike tilfeller kan det være aktuelt å benytte ekstravakter og ansatte som er tilgjengelige har mulighet til å jobbe overtid.

Samtidig uttrykte personalsjefen at overtidsbruken i utgangspunktet skal være lik null, og det er derfor ifølge personalsjefen ikke unaturlig at den faktiske bruken i stor grad overstiger budsjettet for overtidsbruk. På den andre siden opplever personalsjefen utgiftene til overtid og vikarer som høye tall, og at det hadde vært ønskelig med større grunnbemanning. Med flere folk på jobb hadde man blitt mindre sårbar. Når for eksempel en sykepleier blir syk, blir det mer belastning på de gjenværende sykepleierne, noe som igjen skaper slitne ansatte.

I spørreundersøkelsen til de ansatte, kommer det frem at 36 prosent av 359 respondenter jobber overtid eller tar på seg ekstravakter én til flere ganger i uken. ⁷ 47 prosent av disse oppgir at de gjør dette en sjelden gang, det vil si maksimalt tre ganger i måneden. Av totalt 227 ansatte som svarer at de jobber overtid/tar ekstravakter, oppgir 20 prosent at de allerede har en full stilling.

Også enhetsleder for institusjonstjenesten påpeker at grunnbemanningen er lav, og at institusjonstjenesten derfor trenger vikarer ved sykdom gjennom hele året. Tjenesten har mange ansatte i deltid, og også mange helgestillinger. Enhetsleder fortalte videre at det er nødvendig å ha tilstrekkelig med vikarer så det ikke blir for mye overtidsarbeid. Samtidig må vikarene tilbys nok jobb slik at de velger å bli. Overtid skal ikke brukes hvis det ikke er helt nødvendig. Enhetsleder fortalte at enheten har sluttet å bruke vikarbyrå, og at dette har gått helt fint. Enheten hadde en del negative erfaringer med bruk av vikarbyrå, og mange av de vikarene de fikk inn «fungerte ikke». I tillegg klarte ofte ikke vikarbyråene å levere sykepleiere, som var kompetansen enheten hadde behov for. Vikarer

⁵ Kommunens system for bemanningsplanlegging.

⁶ Enkelt forklart er en nullkontrakt en arbeidskontrakt der arbeidstaker ikke har fast arbeidstid. Arbeidstaker kan velge hvor mange vakter han eller hun ønsker å takke ja til i løpet av en måned. Arbeidsgiver kan ikke kreve at vedkommende skal jobbe, samtidig har heller ikke arbeidstaker krav på å få jobb. Mest relevant for nullkontraktene er reglene for ansettelse «av midlertidig karakter» etter bokstav a eller vikariat etter bokstav b i AML § 14-9. <https://lovdata.no/artikkel/nullkontrakter/4390>

⁷ En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

fra vikarbyrå er nå benyttet kun i helt spesielle enkelttilfeller, og dette har vært i tilfeller hvor enheten har hatt rekrutteringsutfordringer. Enhetslederen uttrykte at dette imidlertid en dyr ordning.

Når det gjelder omfanget av vikarbruk, mener hovedtillitsvalgt (HTV) NSF at dette er stort i kommunen, og at de opplever at «det er vikarer på vakt på hver vakt». Disse er både fra vikarbyrå og lokale kommunale vikarer. Hovedtillitsvalgt mente at vikarbruken i HMO er stor i forhold til andre sektorer. Videre ga HTV uttrykk for at det er mulig å innrette seg bedre for å unngå vikarbruken, og at kommunen heller burde bruke ressursene på å øke grunnbemanning.

HTV NSF fortalte videre at legevakten ikke har benyttet vikarbyråer tidligere, men har gjort dette i 2023 både i forbindelse med jul, påske og sommerferieavvikling. Også HTV ga uttrykk for at dette er en dyr løsning, og mener det ikke hadde vært nødvendig og å bruke vikarbyråene. Ifølge HTV tjener vikarer fra vikarbyråer det dobbelte av det andre ansatte gjør. Det er også vanskelig å rekruttere vikarer fra sykehuset, da disse tjener bedre enn ansatte i kommunen. HTV ga uttrykk for at dette er noe kommunen kunne gjort noe med. HTV var kjent med at hjemmetjenesten og legevaktjenesten benytter vikarbyråer. HTV fortalte videre at det å benytte vikarbyråer blir «bruk og kast» fordi man ikke rekker å lære opp vikarer derifra som kanskje ikke er innom mer enn en gang. De «lokale» vikarene benyttes derimot ofte flere ganger. HTV NSF uttrykte at de har etterspurt kommunens forklaring på bruken av vikarbyråer, og at svaret er at kommunen ikke har andre alternativer. Å belønne fast ansatte som er villige til å ta på seg ekstra julejobb, har derimot ikke vært aktuelt for kommunen, ifølge HTV.

Når det gjelder omfanget av bruk av vikarer fra vikarbyråene i sektor HMO, ga HTV FF uttrykk for at dette er noe de ikke blir informert om fra arbeidsgiver, men at orienteringen kommer fra de plasstillitsvalgte, noe HTV synes er rart. HTV FF påpekte videre at vikarbruk skal tilbys deltidsansatte først. Her mente HTV FF at kommunen fortsatt har en del å jobbe med, og at de får høre argumenter fra arbeidsgiver om at vikarene «må holdes varme».

3.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det i perioden 2021 til 2022 er et økt antall ansatte i alle stillingsstørrelser, noe som kan indikere et generelt økt behov for bemanning i sektoren. Videre kommer det frem at økningen av antall ansatte totalt var størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares med et økt behov for små deltidsstillinger, når flere ansatte får utvidede stillinger tilnærmet fulltid, og det dermed må dekkes opp en liten stillingsbrøk «i den andre enden».

Videre viser gjennomgangen at det er en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2020 til 2022, og at flere enheter også benytter vikarer fra vikarbyråer, samt vikarer i «nullprosent-stilling». Dette forklares av ulike informanter blant annet med lav grunnbemanning som skaper sårbarhet og behov for vikarer ved sykdom. Videre knyttes forklaringer til vikar- og overtidsbruk med at korttidsfravær krever løsninger «der og da». HTV stilte spørsmål ved kommunens omfang i bruken av vikarer, og uttrykker at andre løsninger, som økt grunnbemanning, burde tas i bruk.

Arbeidsgiver ved personalsjef ga uttrykk for at flere hensyn må tas. Vikarer i nullprosent-stillinger må tilbys vakter hvis man skal klare å holde på dem, samtidig som deltidsansattes fortrinnsrett til ekstravakter skal ivaretas. Spørreundersøkelsen som er gjennomført, viser at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

4 Problemstilling 2 – Arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

4.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Nedenfor er en oversikt over 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.

	Kriterium 1	Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene.
	Kriterium 2	Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder <ol style="list-style-type: none"> a. ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning. b. gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. c. iverksette risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger.
	Kriterium 3	Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning.

4.2 Innhentet data

Som et utvalg overordnede styringsdokumenter for tariffområdet, har kommunen oversendt:

- Arbeidsgiverstrategi for Elverum kommune (vedtatt av kommunestyret 23.11.2016)
- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte (vedtatt av kommunestyre 26.9.2018)
- Arbeidsreglement (godkjent 11.2.2020)
- Permisjonsreglement (godkjent 10.2.2023)

I arbeidsgiverstrategien legges det blant annet vekt på medinnflytelse og samarbeid i tråd med arbeidsmiljølovens, hovedavtalens og hovedtariffavtalens bestemmelser. Videre heter det at «*[m]edvirkning favner mer enn det som er avtalesfestet. Medvirkning i Elverum kommune betyr at samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal foregå på en slik måte at det styrker den gjensidige tilliten i relasjonen*».

4.2.1 Arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger

Kommunen skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger. Vi har bedt om å få oversendt det som er kommunens viktigste styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer innen HMO i forbindelse med ivaretagelse av arbeidstidsordninger innen skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid. Til dette svarer kommunen skriftlig at man forholder seg til arbeidsmiljølovens og Hovedtariffavtalens bestemmelser når det gjelder

arbeidstid og arbeidstidsordninger. Videre vises det til at alle enheter innen revisjonsområdet benytter GAT timestyring hvor gjeldende og godkjente arbeidsplaner legges i «vaktbok», etter utarbeidelse og godkjenning av tillitsvalgte.

Kommunen har oversendt følgende dokumentasjon:

- Brukermal for GAT – AML disp (godkjent 23.1.2023)
- GAT – Arbeidsplan (godkjent 8.3.2023)
- GAT - Elektronisk godkjenning av turnus (godkjent 15.3.2023)

Rutinen GAT-Arbeidsplan beskriver hvordan en ny arbeidsplan opprettes, og beskriver at arbeidsplan kan overstyres på avdelingsnivå. Det vises til at planen kan skrives for inntil 52 uker. I forbindelse med opprettelsen/endringer, skal det kontrolleres for at det legges inn riktig regelsett, som vist i figuren under.

Figuren viser at regelsettet «turnus 35,5 t/uke» skal velges for ordinær to-delt turnus. Videre heter det at man kun kan endre på arbeidsplanoppsettet i henhold til gjeldende avtaler med plasstillitsvalgt. «*Er det avtalt kortere hviletid mellom vakter (f.eks. mellom kveldsvakt og dagvakt) er det det arbeidsplanoppsettet du endrer*». Endringer gjøres ved å klikke på den linja som skal endres.

Figuren over viser til AML § 10-8 og bestemmelsen om at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Antall timer som skrives inn i GAT-skjemaet skal tilsvare det som er avtalt med tillitsvalgt, jf. protokollen.

I rutinen Brukermal for GAT – AML Disp heter det at det er arbeidsmiljølovens bestemmelser som ligger til grunn; «*[d]et vil si ukentlig arbeidsfri (F1) på 35 timer, arbeidsfri før vakt på 11 timer, 3 søndager på rad, inntil 48 timer pr uke. Det er dette oppsettet som er lagt inn da det ikke foreligger overordnet turnusavtale mellom Elverum kommune og fagforeningene*». Videre heter det at det er mulig å fravike

de nevnte bestemmelsene på den enkelte avdeling etter avtale mellom leder som arbeidsgivers representant og plasstillitsvalgt: «[D]enne avtalen inngås ved at det skrives protokoll mellom partene på den enkelte arbeidsplan. Når protokoll foreligger, skal denne lagres i websak og det kan legges inn aml disp på de ansatte».

Rutinen gir videre en beskrivelse av hvordan riktig verdi på arbeidsplanoppsettet skal legges inn, samt hvordan man legger inn dispensasjon, «disp», på den aktuelle ansatte. Når riktig verdi på arbeidsplanoppsett er lagt inn, legges «disp» inn på den enkelte ansatte. Dispensasjonstypen gjelder «arbeidsfri før økt». Fra dato til dato skal være i henhold til protokollen med tillitsvalgte. Antall timer «arbeidsfri før økt» skal samsvare med det som er avtalt i protokollen med tillitsvalgte.

I GAT-Elektronisk godkjenning av turnus beskrives det at planen skal godkjennes av leder og tillitsvalgte før planen iverksettes. Det vises også til AML § 10-3 om at arbeidsplan skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte, og at det er opp til den enkelte avdeling hvordan dette arbeidet tilrettelegges, så lenge samarbeidsplikten er ivaretatt.

Personalsjefen beskrev i intervju at hun opplever GAT som et godt system, hvor alle arbeidstidsbestemmelsene er integrert, også der det er søkt om dispensasjon, for eksempel ved bruk av «langvakter». ⁸ Hun påpekte at tillitsvalgte også er med ved utarbeidelse av turnuser og arbeidstidsordninger. Videre informerte hun om at GAT varsler ved brudd på arbeidsmiljøbestemmelser (AML-brudd) om arbeidstid (i form av «varsellampe» beskrevet i neste avsnitt). Dette kan for eksempel gjelde hvis det settes opp arbeid for mange søndager på rad, jf. bestemmelser i AML om fri annenhver rød dag. Det kan ifølge personalsjefen likevel hende at arbeidet gjennomføres, da det for eksempel kan være studenter som jobber mye i helgene. Hun påpekte samtidig at overtid er basert på frivillighet. Per i dag har ikke kommunen et system for å rapportere på varsel om brudd i AML opp til personalsjefen eller i årsrapporteringer, men personalsjefen ga uttrykk for at det jobbes med dette ute i sektorene.

Vi har fått oversendt følgende to prosedyrer med hensyn til registrering av ovenfor nevnte AML-brudd:

- Internkontroll - rapportering i PRO (godkjent 6.9.2022)
- AML brudd - egen enhet i PRO (godkjent 1.5.2023)

⁸ Med langvakter så mener vi alle vakter over 10 timer, men det går et skille mellom langvakter inntil og over 12,5 timer. Om man ønsker å ta i bruk vakter inntil 12,5 timer skal dette avtales lokalt mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte. I forkant skal tillitsvalgte ta kontakt med fylkeskontoret for rådgivning. Nors sykepleierforbund, <https://www.nsf.no/arbeidsvilkar/dagligukentlig-arbeidstid-og-vaktordninger>

Dokumenttype:	Revideres av:	Godkjent av:	Ansvarlig sektor/stab:
Prosedyre	Jessica Blomsterlund	Aino Kristin Kristiansen	Sektor for pleie- rehabilitering og omsorg
Dokumentnummer:	Versjon:	Godkjent dato:	Prosesseier:
KSEK-1324998545-1540	5.0	01.05.2023	Aino Kristin Kristiansen

AML brudd - egen enhet i PRO

- 1 Prosedyrens hensikt**
Sikre oversikt og kontroll over antall AML brudd for ansatte på det enkelte arbeidssted.
- 2 Gjelder for**
Alle ansatte i sektor for pleie, rehabilitering og omsorg.
- 3 Relevant lovverk**
Arbeidsmiljølovens Kap 10
- 4 Metode**
 - 4.1 Avdelingsleder/enhetsleder sikrer at det tas ut rapport over antall brudd på**
Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, herunder overholdelse av daglig og ukentlig arbeidstid, daglig- og ukentlig fritid, samt søndagsarbeid pr tertial, dvs for månedene januar-april / mai-august / september-desember.
 - 4.2 Ressursstyringsprogrammet GAT benyttes til å ta ut følgende rapporter: rapport 7 AML**
 Bruddtype = 0 - dagregel
 Bruddtype = 1 - ukeregel
 Bruddtype = 4 - helger på rad
 Bruddtype = 7 – ukefri

Kilde: Elverum kommune 2023

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester fortalte at AML-brudd med varsellamper i GAT, krever at det skrives en kommentar på hvorfor man likevel gjennomfører innleie. Det rapporteres på AML-brudd hvert tertial. Det gjøres en intern revisjon på dette, samt at bruddene rapporteres fra avdelingsleder til enhetsleder, og fra enhetsleder til sektorleder. Varselet kan for eksempel oppstå i forbindelse med bytte av vikarer. Gjennom rapporteringen følger man ifølge enhetslederen med på frekvensen av brudd og hvorfor de oppstår, og jobber ut ifra dette med fokusområder og mål som kan forhindre/redueres bruddene. Enhetsleder beskrev det som en vanskelig situasjon at sykepleierstudenter for eksempel bare har mulighet og bare ønsker å jobbe i helgene, og at GAT da varsler om for mange søndager på rad.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte i intervju at de forsøker å unngå AML-brudd, og at det hyppigste bruddet er antall søndagsvakter på rad. Bruddene rapporteres tre ganger i året. De ser da på bruddene, og hva som kan gjøres for å unngå flere brudd. De har ifølge enhetslederen blitt mer bevisst på dette nå enn tidligere. Samtidig var det svært mye fravær høsten 2023 - opp til 30 prosent, og da var det ikke nok vikarer til å unngå brudd.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg beskrev i intervju at avdelingslederne i enheten er i tett dialog med tillitsvalgte som er involvert i forbindelse med turnusarbeidet. Enhetslederen opplever at avdelingsledere er dyktige på turnusarbeid, og sørger for at turnus er innenfor loven. At det likevel oppstår AML-brudd skyldes blant annet søndagsarbeid og ansatte som har helgestillinger. De forsøker likevel å hindre dette. Det meste av ekstraarbeidet er basert på frivillighet, og benyttes ifølge enhetslederen ved akutt behov på grunn av sykefravær.

HTV FF ga uttrykk for at det er en utfordring at arbeidsgiver endrer vakter i «hjelpeturnus»⁹ etter at denne er godkjent av tillitsvalgte. Da får ikke HTV fulgt med på AML-bruddene. HTV mener at

⁹ Hjelpeturnus er turnusplaner for ferie og høytider. Fagforbundet, <https://www.fagforbundet.no/a/288925/for-tillitsvalgte/aktuelle-rad-og-tips-for-tillitsvalgte/rettigheter-nar-turnusen-legges-om/>

det er viktig at alle AML- brudd går gjennom i den enkelte avdeling sammen med lokal tillitsvalgt, verneombud og leder.

Vi har mottatt en oversikt fra kommunen som viser følgende antall AML-brudd:

- for legevakt fra 1.1.23-31.8.23:
 - Arbeidsfri før vakt: 54 brudd
 - Ukentlig arbeidsfri: 29 brudd
 - **Totalt antall AML-brudd: 83**
- for gamle PRO for perioden 1.1.23-31.8.23:
 - Arbeidsfri før vakt: 515
 - Ukentlig arbeidsfri: 383
 - **Totalt antall AML-brudd: 898**

Oversikten viser videre at det er variasjon mellom virksomhetene med hensyn til antall AML-brudd. Som eksempel hadde Hjemmebasert Sør over dobbelt så mange AML-brudd som Hjemmebasert Nord i perioden 1.1.2023 til 30.4.2023. Videre hadde enhet Rus og psykisk helse totalt 145 AML-brudd i perioden 1.1.2023 til 31.8.2023, noe som ut ifra den oversendte oversikten tilsvarer 16 prosent av det totale antall brudd i gamle PRO.

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at flere AML- brudd skyldes arbeid på søndager, og at dette kan være en stor utfordring. Noen ansatte er flinkere enn andre til å ta på seg vakter, og da må arbeidsgiver følge opp at dette ikke skjer for ofte. Enhetsleder fortalte videre at det ofte er ved korttidsfravær man kommer «på helen». Om det blir leid inn vikarer på en kveldsvakt er det ikke avdelingsleder selv som leier inn vikaren, men ansatte som selv er på vakt.

4.2.1.1 *Ansattes tilfredshet med arbeidstidsordninger*

I spørreundersøkelsen til de ansatte skulle respondentene svare på om de har en to-delt (dag-kveld) eller tre-delt (dag-kveld-natt) turnus. Av 268 ansatte som har svart på spørsmålet svarer 221, det vil si 82 prosent, at de har en to-delt turnus. Det ble også stilt spørsmål ved hvor tilfreds den ansatte er med turnusen sin. Av 295 respondenter som totalt har svart på dette, oppgir 59 prosent at de er tilfredse eller svært tilfredse med turnusen. Respondentene ble bedt om å kommentere hvorfor de eventuelt er fornøyde eller ikke fornøyde med turnusen. Av de som er fornøyde kommenterer enkelte at turnusen har blitt tilrettelagt etter deres ønsker. Videre kommenterer enkelte at de er fornøyde fordi de får sammenhengende fri. Elleve prosent av respondentene svarer at de er lite eller svært lite tilfredse med turnusen. Av disse kommenterer enkelte at det er hyppige dagvakter etter kveldsvakter som er utfordrende og at det blir lite søvn og hvile mellom vaktene.

Enkelte ansatte kommenterer i spørreundersøkelsen at en årsak til at de er fornøyde med turnus er langvakter som gir færre oppmøtedager, samt kun en arbeidshelg i måneden. HTV NFS fortalte i intervju at legevakten har innført slike «langvakter» med helgevakt hver fjerde helg. Ved å arbeide langvakter kan vaktskift slås sammen, og det blir derfor behov for færre på vakt samme dag.¹⁰ HTV fortalte videre at ordningen må være basert på frivillighet hos alle de aktuelle ansatte, og at dette kan være grunnen til at langvakt ikke er innført flere steder. Ordningen med langvakt skal evalueres i januar 2024.

¹⁰ Eksempel: vanlige vakter tilsier 2 på dagvakt, 2 på kveldsvakt og 2 på nattevakt. Langvakter tilsier 3 på Dag/kveld og 2 på natt. Dermed er det behov for 1 person mindre til å jobbe denne dagen. Han forklarer at man derfor «låser» flere ansatte med turnus hver tredje helg.

Med hensyn til arbeidsmiljøbestemmelsen om at tillitsvalgte kan godkjenne arbeidstid opp til 12,5 timer, beskrev HTV FF at hun oppfordrer plasstillitsvalgte til å ta kontakt hvis det er ønske om arbeidstid på mer enn ni timer. Det skal alltid vurderes hvorfor man bryter arbeidstiden utover dette og settes inn nødvendige tiltak slik at arbeidstidsordningen er helsefremmede for den enkelte arbeidstaker. Det skal være forsvarlige tjenester – noe som innebærer at ansatte skal være opplagte på jobb og klare å stå i ulike situasjoner. I følge HTV FF viser statistikken at det skjer flere avvik ved langvakter, og at det er en grunn til at arbeidstiden er bestemt i AML.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg fortalte at de forsøker å hente inspirasjon fra andre kommuner med tanke på hvordan man kan løse utfordringer knyttet til arbeidstidsordninger. Enhetsleder var imidlertid bekymret for at ordninger de prøver ut skal utgjøre en ny «norm», og at det i neste omgang kan bli vanskelig å omgjøre «normen» fordi det kan oppfattes som å miste et gode – for eksempel ved å bare jobbe hver fjerde helg med langvakter.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte at langvakter har vært sett på for noen år siden, og da det viste seg at man trengte noen flere ressurser for å få det til å gå opp, ble ordningen ikke testet ut i sykehjem. Enhetsleder fortalte videre at det er litt ulikt hva de ansatte mener om langvakter. Noen er positive, mens andre tenker det kan bli tungt å jobbe lange vakter i sykehjemsavdeling med mye tung pleie.

Med hensyn til tilrettelegging av arbeidstidsordninger for nattevakter, fortalte enhetsleder for tilrettelagte tjenester at nattevaktene jobber alene, og at det derfor ikke er anledning til å ta flere pauser i løpet av vekten. De forsøker imidlertid å samle vaktene slik at den ansatte får en lenger periode med fri. Dette er også noe enkelte nattevakter selv kommenterer i spørreundersøkelsen, som en årsak til at de er fornøyde med turnusen sin:

«Passe antall nattvakter etter hverandre, før en uke fri.»

*«Er veldig fornøyd med nattvaktstilling, og liker å jobbe både hverdag og helg, -
fin fordeling av disse, og med fin fordeling av fri innimellom.»*

4.2.2 Ansatte med behov for fritaket fra arbeidstidsordning

Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. For å belyse hvordan man jobber på dette området har kommunen oversendt følgende dokumentasjon:

- Livsfasepolicy Elverum kommune (Godkjent i Administrasjonsutvalget 29.05.2019)
- Sykefravær, forebygging og oppfølging (Vedtatt av administrasjonsutvalget 20.11. 2019 sak 039/19, godkjent 26.10.2021)
- Redusert arbeidstid – søknad (godkjent 28.9.2020)

Dokumentet Livsfasepolicy viser til at arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen av 01.05.2018 – 30.04.2020 regulerer hvilke tiltak som skal og kan iverksettes, og at dokumentet sammenfatter Elverum kommunes ulike tiltak og virkemidler gjennom ulike livsfaser. Videre heter det at de enkeltvis tiltakene og virkemidlene er beskrevet i egne dokumenter i kommunens kvalitetssystem. Når det gjelder arbeidstid, turnus og arbeidstidsordninger beskriver dokumentet at «[t]urnustilpasninger/tilrettelegging av turnus vurderes ved helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner i en tidsbegrenset periode dersom driften tillater det». Videre omtaler dokumentet retten til redusert arbeidstid når den ansatte har fylt 62 år, eller av hensyn nevnt over. Retten gjelder i en begrenset periode «[d]dersom det kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for Elverum kommune

jf. AML § 10-2, pkt.4. *Arbeidstaker har ikke rett til lønn for den reduserte arbeidstiden*». Ved behov for redusert arbeidstid kan den ansatte sende et søknadsskjema:

	Dokumenttype:	Revideres av:	Godkjent av:	Ansvarlig sektor/stab:
	Mal	Heidi Mellum	Hjørdis Midjord	Personalstab
	Dokumentnummer: KSEK-1324998545-1328	Versjon: 3.0	Godkjent dato: 28.09.2020	Prosesseier: Hjørdis Midjord
<h2>Redusert arbeidstid - søknad</h2>				
Navn: Klikk her for å skrive inn tekst.			Født: Klikk her for å skrive inn tekst.	

Kilde: Elverum kommune 2023

Livsfasepolicy-dokumentet viser også til rettigheter i forbindelse med behovet for permisjon.

Dokumentet «Sykefravær» beskriver ulike bestemmelser for forebygging og oppfølging, hvor formålet er «[å] sikre forebygging av sykefravær, en forsvarlig oppfølging av sykmeldte og øke nærværet på den enkelte arbeidsplass i h.h.t. arbeidsmiljøloven (AML), folketrygdloven(ftrl), arbeidsreglement og regelverk knyttet til inkluderende arbeidsliv (IA) og helse, miljø og sikkerhet (HMS)». Det vises blant annet til viktigheten av å gjøre vurderinger av arbeidssituasjonen og arbeidstid som en del av midlertidige tilrettelegginger.

På spørsmålet om oversikt over antall ansatte som det siste året er fritatt fra arbeidstidsordninger grunnet helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner, har kommunen svart skriftlig at det ikke foreligger en overordnet oversikt over ansatte som er fritatt arbeidstidsordninger. Dette løses på det enkelte arbeidssted i tråd med gjeldende rutiner (livsfase og sykefravær) og dokumenteres i den enkeltes personalmappe.

Personalsjefen ga uttrykk for at kommunen generelt sett ivaretar forsvarlighetsvurderinger og krav i AML gjennom å etablere arbeidstidsordninger som skal være minst mulig belastende, for eksempel ved to-delt turnus og egne nattevaktstillinger, for å unngå vakter hele døgnet. Videre forsøker de å unngå dagvakt etter kveldsvakt. De forsøker også å tilrettelegge midlertidig ved ulike velferdsgrunner. Slik tilrettelegging blir imidlertid vanskelig når ansatte for eksempel har delt omsorg for barn og derfor ikke kan jobbe turnus. Da kan det være aktuelt å se på muligheter for omplassering. Personalsjefen påpeker at tilrettelegginger uansett skal gjelde for en tidsavgrenset periode, og at løsninger må finnes gjennom dialog mellom ansatte og leder, samt at tillitsvalgte involveres. Rådgiver personal og personalsjef kan også bidra med vurderinger i slike tilfeller, tilføyer personalsjefen.

Enhetsleder for institusjonstjenesten fortalte at det er ansatte som etter eget ønske har gått ned i stilling, for eksempel fra 100 prosent til 80 prosent, på grunn av helse og private årsaker.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg fortalte at kommunen for eksempel tilrettelegger turnus til foreldre som vil jobbe 80 prosent mens barna er små. Hun opplever ellers at mange velger å stå i stillingene på grunn av økonomi, selv om dette kan være fysisk og psykisk tungt.

Når det gjelder å tilrettelegge turnus, har enhetsleder for tilrettelagte tjenester en opplevelse av at det gjøres et godt stykke arbeid så lenge driften tillater dette og det ikke er til ulempe for de andre som er på jobb. Tilretteleggingen gjøres for å unngå sykemeldinger. Dette kan blant annet handle om å

begrense bruken av dagvakt etter kveldsvakt. Videre å tilrettelegge for ansatte som har barn annenhver uke. I slike tilfeller kan det være at den ansatte bare kan jobbe dagvakter den ene uken.

Enhetsleder for kommunehelsetjenesten beskrev at det har blitt tilrettelagt på grunn av familiesituasjoner i en tidsbegrenset periode. Da har avdelingsleder og ansatte prøvd å vurdere hva som finns av muligheter. Videre påpekte hun at det er ekstra belastende for nattevakter, og at ansatte må ha helse for å kunne jobbe med dette. Ved behov må man gå i dialog med HR og omplasseringsutvalget,¹¹ men dette er en lang prosess, hvor mange andre tiltak først må ha blitt prøvd ut.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til de ansatte om hvorvidt vedkommende i løpet av de siste to årene har søkt om redusert stilling på grunn av helsemessige, sosiale eller andre grunner i en tidsbegrenset periode. Av 358 respondenter, svarte 12 at de har søkt om dette.¹² Av disse svarer ti at de fikk innvilget søknaden, og én svarer at vedkommende ikke fikk innvilget søknaden. I kommentarfeltene er det enkelte ansatte som har beskrevet at de har fått noe tilrettelegging på grunn av helsemessige årsaker. På spørsmålet om hvorfor de er tilfredse med å jobbe deltid, svarer 32 prosent av 120 ansatte at dette er på grunn av helsemessige årsaker. Seks prosent oppgir også at de er tilfredse med deltid på grunn av andre omsorgsoppgaver.

4.2.3 Forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende

Arbeidsgiver skal vurdere om arbeidstidsordningen er forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet. Både forsvarlighetsvurderingen og evalueringen skal gjøres i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Kommunen har oversendt følgende dokumenter som skal svare på kravet om forsvarlighet og evalueringer:

- Internkontroll årshjul HMS (godkjent 2.11.2021)
- HMS- og IA-utvalg (godkjent 11.07.2022)

I retningslinjen HMS- og IA-utvalg heter det at det skal være et HMS- og IA-utvalg på det enkelte arbeidsted. Utvalget skal arbeide systematisk med spørsmål som har betydning for arbeidsmiljøet, både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, samt arbeide med forebyggende og oppfølgende tiltak for sikre en helsefremmende arbeidsplass. Videre heter det at de tillitsvalgte har rett og plikt til å drøfte/forhandle om spørsmål vedrørende arbeidsvilkår der dette har hjemmel i lover og regler. Det skal være et fast møteforum for HMS- og IA-utvalgene minimum fire ganger i året. Som fast agenda skal saklisten blant annet ha et punkt om risikovurderinger ved alle endringer som påvirker arbeidsmiljøet fysisk og psykososialt, samt ROS-analyse ved endringer. Videre heter det at det er krav til dokumentasjon av fastsatte mål for HMS, ansvar, risikovurderinger, planer, tiltak og forebyggende tiltak, og at utvalgene ved avdelingsleder skal rapportere til enhetsleder ved referat fra hvert enkelt møte.

Hovedverneombudet (HVO) fortalte i intervju at han er fast medlem i Arbeidsmiljøutvalget som har møter hver annen måned, og at dette med arbeidstidsordninger er noe som er gjenstand for risikoanalyser. Et eksempel er en risikovurdering som ble gjort i forbindelse med et nytt bofellesskap som skal etableres i kommunen, og hvor ansatte får ny arbeidstidsordning og må flytte fra et bofellesskap til et annet. Risikoanalysen er her utarbeidet av avdelingsleder og enhetsleder, og HVO kan komme med innspill. Han beskrev videre at HVO har mange møtepunkter med

¹¹ Om Omplasseringsutvalget, se [kap. 6.2.1](#).

¹² To av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart spørsmålet.

bedriftshelsetjenesten (BHT), og at han stort sett har en kommunikasjon med BHT i saker der de er inne.

Kommunen har oversendt eksempler på skriftlige forsvarlighetsvurderinger og evalueringer som er gjort i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme. Eksempler på oversendt dokumentasjon er:

- **(2021) Drøftingsreferat mellom Fagforbundet, NSF, Delta og Elverum kommune.** Som bakgrunn for møtet oppgis HA del B § 1-4-1 og AML § 8-1. Formålet med møtet er å søke arbeidstilsynet for bruk av langvakter på 13 timer på helg. I referatet kommer det blant annet frem at «[a]vdelingsleder har hospitert på natt for å kunne se behovet og gjennomføre ros-analyse sammen med nattevaktene.» Det kommer også frem at «[a]lle de innkalte er enige i å forlenge dispensasjonen, men ønsker at det evalueres i løpet av året om å gå over til arbeid hver tredje helg, dag/kveld.»
- **(2021) Referat fra drøftingsmøte mellom Fagforbundet, Delta, NSF, FO og kommunen – særavtale for medleverordning for enkelttiltak.** I referatet kommer det blant annet frem at «[a]lle organisasjonene ønsket at det jobbes videre med en ordning med 48 timer per uke, og ikke 56 timer per uke, da dette er mindre belastende for ansatte.» Det kommer også frem at alle organisasjonene mener at «[v]erneombud bør uttale seg om bolig kommunen har skaffet til veie fyller kravene for arbeidsmiljøet for ansatte i medlever ordningen.»
- **(2023) Møtereferat fra møte mellom avdelingsleder og hovedtillitsvalgt og tillitsvalgt lokalt fra Fagforbundet, Delta og NSF, samt verneombud.** Formålet med møtet var turnus hver 3. eller 4. helg med langvakt. Det fremkommer at ansatte har blitt varslet om forslagene og har fått mulighet til å komme med innspill. Det kommer blant annet frem at det ble diskutert hvordan ansatte skulle løse pauser etter krav på langvakter. Det informeres også om at oppstart av turnus med jobb hver 4. helg starter opp i september 2023 og vil gå over 16 uker.
- **(2023) Protokoll for grunnturnus Elverum interkommunale legevakt.** Avtalen er inngått mellom plasstillitsvalgt og avdelingsleder. Det vises til at planen er utarbeidet på grunnlag av gjennomsnittsberegning etter AML § 10-5 (2). Det vises videre blant annet til at vaktlaget organiserer seg «[slik] at det er mulighet for en powernap når driften tillater det».

I spørreundersøkelsen til de ansatte, ble de som har rollen tillitsvalgt bedt om å vurdere ulike påstander. På påstanden om de er involvert i forsvarlighetsvurderinger og evaluering av ulike arbeidstidsordninger, oppgis 26 av 52 tillitsvalgte som har besvart spørsmålet, at de er ganske eller helt enig i dette. Ti tillitsvalgte svarer at de er ganske eller helt uenige i påstanden, og 16 svarer at de ikke vet om tillitsvalgte er involvert i forsvarlighetsvurderinger.

4.2.4 Risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger

Som risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger viser kommunen til dokumentet «Årsrapport fra bedriftshelsetjenesten for Elverum Kommune 2022» (Falck bedriftshelsetjeneste 2022)¹³, og avsnittet «Helseundersøkelser og arbeidsmedisinsk poliklinikk». I dokumentet vises det til at lovverket, kartlegging og risikovurdering er retningsgivende med hensyn til helseovervåking og målrettet helsekontroll. Av flere risikofaktorer nevnes blant annet nattarbeid og muskel- og skjelettbelastninger. Formålet med arbeidshelseundersøkelser skal være «[å] avdekke helseskader som kan ha sammenheng med arbeid og er viktig både for å avdekke slike helseplager og hindre forverring samt gi kunnskap som er nyttig i det generelle forebyggende arbeidet». Av

¹³ Falck er godkjent bedriftshelsetjeneste i henhold til Arbeidstilsynets godkjenningsordning.

målgrupper som har vært til lovpålagt helsekontroll i 2022 oppgis nattevakter som en av to grupper, og det vises til at rapport er sendt til Elverum kommune i etterkant av undersøkelsen.

Når det gjelder risikoreducerende tiltak for nattevaktene, fortalte enhetsleder for hjemmebasert omsorg at disse får tilbud om ovenfor nevnte helseundersøkelse annet hvert år, ved at det går en tekstmelding til alle nattevaktene med forslag til dato og klokkeslett for helseundersøkelsen. Også hovedverneombudet (HVO) ga uttrykk for at helseundersøkelsen for blant annet nattevakter er godt etablert, og at det alltid har vært et system for dette. Enhetsleder rus og psykisk helse mente at det har vært ganske bra oppmøte ved helseundersøkelsene fra enhetenes nattevakter, som får velge mellom tre ulike datoer for å gjennomføre undersøkelsen.

I spørreundersøkelsen svarte 27 ansatte at de jobber i en nattevaktstilling. Nattevaktene ble videre spurt hvorvidt de kjenner til at det er iverksatt ekstra tiltak for ansatte med nattevaktstillinger for å unngå for store helsemessige belastninger. Her oppga to ansatte at de får tilbudet om en årlig helseundersøkelse.¹⁴ Spørreundersøkelsen viser videre at alle nattevaktene oppgir å ha jobbet i nåværende stilling i mer enn tre år.

23 nattevakter oppga at de ikke kjenner til at nattevaktene har ekstra tiltak. Én nattevakt skriver i kommentarfeltet at nattevaktene blant annet har en seng å strekke ryggen på for de som sliter med ryggen, samt en god «nattevaktstol».

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at man ved Øvre Sandbakken bofellesskap har gått bort fra ordningen med at nattevakter jobber alene, og at det nå er to eller tre som jobber sammen, bortsett fra ved den ene avdelingen hvor det ikke er et arbeidsmessig behov for mer enn en nattevakt. De er kjent med at det utgjør en sårbarhet å jobbe alene som nattevakt. På tidspunktet for intervjuet hadde enhetslederen inntrykk av at ordningen med bare én nattevakt, så langt, hadde fungert bra, da det som regel er rolig på natt, og at nattevaktene gis mulighet til å hvile.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester beskrev at alle avdelingene i enheten har jevnlig møter med nattevaktene da disse kan ha vanskelig for å delta på de ordinære personalmøtene.

I spørreundersøkelsen til de ansatte er det enkelte som kommenterer arbeidsforholdene til nattevaktene:

«Flere ansatte på natt inkludert meg selv blir dårlige av den ødelagte ventilasjonen i bygget vi oppholder oss i på natt. Det er også en varmpumpe som bråker og som gjør at det blir dårligere luft. [...] Dette tror jeg fører til mer sykefravær på natt. Det har blitt tatt målinger flere ganger og konklusjonen er at det ikke er lov å oppholde seg i rommet, men likevel må nattevaktene sitte der hele vakta på 10 timer.»

4.2.5 Arbeidsplan etter lovens bestemmelser

Dersom arbeidstakere arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Vi har fått oversendt eksempler på arbeidsplaner (vaktlister, turnus, skift- eller turnusplan) fra tjenestene hjemmebaserte tjenester, tilrettelagte tjenester (bofellesskap og avlastningsboliger), rus og psykisk helse, institusjonstjenesten og legevakten. Dokumentasjonen viser at turnusperioden i de fleste arbeidsplanene strekker seg over seks uker, med unntak av legevakten hvor turnusen strekker seg over 12 uker. Felles for

¹⁴ En nattevakt hadde ikke svart på spørsmålet.

arbeidsplanene er at de oppgir stillingsstørrelsen for den enkelte ansatte i prosent, samt benytter ulike vaktkoder for å angi klokkeslett og antall timer per vakt, som vist i figuren under.

Elverum Kommune 31600 - Jotuntoppen HDO										
Vaktkoder										
Dagvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
D1	07:30 - 15:00		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
D2	07:30 - 14:00		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
D4	07:30 - 15:30		8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	
D5	07:30 - 14:30		7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	
D-8	08:00 - 15:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
FV	09:00 - 12:00		3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	Frokostvakt
Aftenvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
A	15:00 - 22:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
A1	15:00 - 21:30		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
A2	14:00 - 21:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
A4	16:00 - 21:30		5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	
A6	16:00 - 22:30		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
AX	16:00 - 22:15		6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	
Fri										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
F1	00:00 - 00:00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Ukefridag
F2	00:00 - 00:00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Ekstra ukefridag
Nattvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
N	22:15 - 07:30		9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	

Kilde: Elverum kommune 2023

Arbeidsplanene viser videre at enkelte, for eksempel legevakten, i tillegg har vaktkode HM1 som er en «langvakt» på ni timer fra kl. 11-20. Det er videre variasjoner med hensyn til lengden på nattevaktene mellom ulike virksomheter, hvorav psykisk helse og rus ser ut til å ha den lengste på ti timer.

99 prosent av 296 ansatte som har svart på spørsmål om arbeidsplanen, svarer at denne er lett tilgjengelig, og at man kan logge inn i GAT, blant annet i egen app på mobiltelefonen, for å finne arbeidsplanen.

4.3 Revisors vurdering

4.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 1 – ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelser

Undersøkelsen viser, etter vår vurdering, at kommunen på flere områder ivaretar arbeidsmiljølovens krav til arbeidstid og arbeidstidsordninger gjennom planleggingssystemet GAT, som har innlemmet ulike regelsett. Systemet bidrar samtidig til å synliggjøre tilfeller hvor arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid brytes. Til tross for at det gis ulike forklaringer på AML-bruddene, mener vi at det er tankevekkende at bruddene har et såpass stort omfang, og at dette ved enkelte enheter fremstår som gjentakende brudd. Det rapporteres til sektorleder om bruddene hvert tertial. Det fremstår usikkert i hvilken utstrekning rapporteringen bidrar til en overordnet og systematisk håndtering for å sikre at AML-bruddene avverges.

Vi mener at revisjonskriterium 1 bare delvis er etterlevd.

Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene, herunder ved skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid.

4.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 2 – ansatte med behov for fritak

Kommunen viser i undersøkelsen til flere relevante dokumenter og ordninger med hensyn til å ivareta ansattes behov for fritak fra arbeidstidsordninger. Det er etablert et eget omplasseringsutvalg som

blant annet bidrar ved behov for omplassering grunnet helse- og velferdsmessige årsaker. Spørreundersøkelsen til de ansatte viser at langt de fleste som søker om redusert arbeidstid i en periode, får en slik søknad innvilget.

Videre viser undersøkelsen at forsvarlighets- og risikovurderinger er tema i arbeidsmiljøutvalget, samt i ulike drøftingsmøter mellom arbeidsgiver, verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at hver tredje tillitsvalgte ikke kjenner til om tillitsvalgte er involvert i forsvarlighetsvurderinger. Vi antar at dette kan tilskrives at noen tillitsvalgte er relativt nye i rollen, men vurderer det likevel som mangelfullt at såpass mange ikke har fått informasjon på området.

Når det gjelder kravet om å iverksette risikoreduserende tiltak, viser undersøkelsen at nattevakter tilbys helseundersøkelse i regi av bedriftshelsetjenesten annet hvert år. Samtidig er det svært få nattevakter som i spørreundersøkelsen oppgir at de får tilbudet om helseundersøkelsen. Dette til tross for at både hovedverneombud og ulike enhetsledere uttrykker at undersøkelsen er godt etablert, og til tross for at alle nattevaktene oppgir å ha vært i stillingen i mer enn tre år. Vi vurderer at det er knyttet risiko til manglende kjennskap til, og dermed dårlig benyttelse av tilbudet, da en slik helseundersøkelse nettopp skal fange opp, samt forebygge belastninger hos nattevaktene.

Vi mener at revisjonskriterium 2 er delvis etterlevd.

- Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder
 - a. ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning.
 - b. gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
 - c. iverksette risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger.

4.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 3 – arbeidsplan

Vi mener undersøkelsen viser at kommunen har et tilfredsstillende system for arbeidsplaner hvor sentral informasjon fremkommer, samt at arbeidsplanene er lett tilgjengelig for de ansatte gjennom innlogging i GAT.

Vi mener at revisjonskriterium 3 er etterlevd.

- Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning.

5 Problemstilling 3 – Vikarenes kompetanse og personlige egnethet

Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Nedenfor er en oversikt over 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.

- [Kriterium 4](#) Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen.
- [Kriterium 5](#) Vikarer som ansettes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha kompetanse, og autorisasjon/lisens som tilsvarer krav i utlysningen.
- [Kriterium 6](#) Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres.
- [Kriterium 7](#) Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert.
- [Kriterium 8](#) Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

5.2 Innhentet data

5.2.1 Formelle krav i utlysningsteksten

For å belyse kommunens fremgangsmåte i forbindelse med utlysning og ansettelse av vikarer, ba vi om dokumentasjon fra kommunen som viser utlysningstekst når det er søkt etter vikarer innen HMO våren 2023. Videre ble kommunen bedt om å oversende dokumentasjon på saksbehandling knyttet til ansettelser i forbindelse med de respektive utlysningene.

Tabellen under gir en oversikt over relevante fakta i de ulike utlysningstekstene, med hensyn til etterspurt kompetanse, kvalifikasjonskrav og personlig egnethet.

Type stilling	Kvalifikasjoner/kvalifikasjonskrav	Personlig egnethet vektlegges	Beskriver personlige egenskaper
Sommervikar, Leiret bofellesskap, rus og psykisk helse	Påbegynt bachelor i sykepleie, vernepleie eller annen relevant utdanning, helse eller sosialfaglig høyskole, helsefagarbeider, politiattest, førerkort	Ja	Ja
Sommervikarer, rus og psykisk helse	Påbegynt bachelor i sykepleie, vernepleie eller annen relevant utdanning, helse eller sosialfaglig høyskole, helsefagarbeider, politiattest, førerkort	Ja	Ja
Svangerskapsvikariat Helsehuset sengepost 3	Norsk autorisasjon som hjelpepleier/helsefagarbeider, interesse, og gjerne erfaring fra geriatri, gode framstillingsevner, både muntlig og skriftlig, beherske IKT-verktøy, gjerne erfaring med datasystemet Geric, politiattest	Ja	Ja
Ferievikar i sykehjem Helsehuset sengepost 1	Sykepleier, helsefagarbeider/fagarbeider, studenter og elever innen helsefaglig utdanning, politiattest	Nei	Ja

Ferievikarer Vestly avlastning	Sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere og fagarbeidere innen helse og sosialfag. Studenter og elever innen helse og omsorg, samt andre med relevant erfaring eller interesse for fagområdet vil også komme i betraktning. Arbeids- og oppholdstillatelse, over 18 år, politiattest som ikke er eldre enn 3 måneder må fremvises ved tiltredelse, det er ønskelig med erfaring fra arbeid med barn/unge med nedsatt funksjonsevne og /eller psykisk Utviklingshemming, gode IKT - kunnskaper, gjerne erfaring fra Gerica og Gat.	Nei	Ja
Ferievikarer i Bofellesskap	Sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere, hjelpepleiere og fagarbeidere innen helse og sosialfag. Studenter og elever innen helse og omsorg, samt andre med relevant erfaring eller interesse for fagområdet vil også komme i betraktning. Må være over 18 år, politiattest som ikke er eldre enn tre måneder må fremvises ved tiltredelse, gode muntlige og skriftlige fremstillingsevner, det er ønskelig med førerkort klasse B, det er ønskelig med erfaring fra arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne, gode IKT-kunnskaper, gjerne erfaring fra Gerica og Gat, arbeids- og oppholdstillatelse.	Nei	Ja
Ferievikar Hjemmesykepleien	Sykepleiere, helsefagarbeidere, fagarbeidere, sykepleiestudenter, vernepleierstudenter, studenter innen annen relevant helse - og sosialfaglig utdanning. Andre med erfaring fra eller interesse for og arbeide innen pleie og omsorg. Må ha førerkort klasse B. Gjelder ikke Jotuntoppen. Poliattest må fremlegges.	Nei	Ja

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at det er en variasjon i hvordan kravene til formelle kvalifikasjoner fremstilles. Ingen av annonsene benytter formuleringen «kvalifikasjonskrav», men angir ulike punkter under det som heter «kvalifikasjoner». Her oppgis både absolutte krav, for eksempel at søkeren må være over 18 år, ha førerkort og oppholdstillatelse, men også formuleringer som at «det er ønskelig med» benyttes under kvalifikasjoner. Kun i én av stillingsannonsene presiseres det et krav om «norsk autorisasjon». I flere av annonsene nevnes ulike fagutdanninger som alternativer til samme stilling, samt at flere også åpner for studenter innen ulike profesjonsbakgrunner og andre «med erfaring fra eller interesse for» arbeid innen pleie og omsorg. Unntaket fra sistnevnte formulering er enhet for rus og psykisk helse. Flere av annonsene er også fellesutlysninger, hvor det søkes etter vikarer i flere typer stillinger samtidig. I alle stillingsannonsene gjengitt i oversikten er det krav om politiattest ved ansettelse.

Personalsjefen ga i intervju uttrykk for at hun føler seg trygg på at enhetsledere velger de mest kvalifiserte til sommervikarstillinger og at de følger kvalifikasjonsprinsippet.¹⁵ Videre er de opptatt av at utlysningsteksten er bindende. Om de ikke får kvalifiserte folk skal de ikke ansette, men gjøre en ny utlysning. Om de utlyser «bredt», og for eksempel søker folk med helsefaglig eller sosialfaglig bakgrunn, kan de også «plukke bredt» blant flere søkere. Personalsjefen mente at de skal være faste på dette med kvalifikasjonskrav, og at en sykepleier skal erstatte en sykepleier. Hun vet imidlertid at tjenesten kan ha ansatt en helsefagarbeider inntil videre, og i påvente av at de får ansatt en sykepleier.

Enhetsleder for institusjonstjenestene fortalte i intervju at deltidsansatte får jobbe om sommeren uten å søke. Videre ser de gjerne på søkere som er over 18 år og med erfaring fra pleie. Hun la også til at de ikke alltid får nok kvalifiserte søkere, og dermed må ta inn folk uten erfaring.

¹⁵ Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den som er best kvalifisert for stillingen skal ansettes.

Enhetsleder hjemmebasert omsorg fortalte at de har endret utlysningstekstene i forbindelse med sommervikariater. De ønsker seg formell kompetanse/erfaring innen helsefag, men også studenter, eller de med interesse innen helse og omsorg. De må legge ut annonsen tidlig på nyåret, og tar inn vikarene fortløpende.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester fortalte at hver avdeling først kartlegger hvor mye deltidsansatte, helgevikarer og vikarer i nullprosent ønsker å jobbe. Videre lyses det ut i en felles utlysning for bofellesskapene, og utlysningen åpner i størst mulig grad for søkere med forskjellig bakgrunn. Dette gjør de da de opplever at det er færre og færre som søker på stillingene. Når alle søknadene er mottatt, sorteres disse i kategorier etter kompetanse og erfaring. Avdelingene tar da et møte for å fordele søknadene seg imellom.

5.2.2 Vikarenes kvalifikasjoner

Kommunen har oversendt dokumentasjon på kvalifikasjoner hos ansatte sommervikarer ved noen av virksomhetene sommeren 2023. Dokumentasjonen er oppsummert i tabellen under:

V=vikar, STUD=student, ELEV=elev VGS/helse og oppvekst, FU=fagutdanning innen helse/oppvekst /sosialfaglig/pedagogisk/sykepleie, ERF=relevant erfaring, UF=ufaglært

	V 1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
Hjemmebaserte tjenester	STUD	STUD	STUD	STUD	ELEV							
Institusjons-tjenesten	ELEV	ERF	FU	FU	STUD	ERF	ELEV	FU	STUD	FU	ELEV	ELEV
Bo-fellesskap	UF ERF	UF ERF	UF ERF	UF	UF	STUD	FU ERF	UF	UF			
Vestly	FU	UF ERF										
Sentral-kjøkken	UF ERF	UF										
Leiret bofellesskap	UF ELEV ERF	UF STUD	UF STUD	FU								
Øvre Sandbakken (rus/ps.)	STUD	STUD	FU	FU	STUD	STUD						

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at av totalt 40 ansatte sommervikarer, oppgis det at 13 er ufaglærte og 19 er studenter/elever. Syv vikarer oppgis å være fagutdannet innen helse/oppvekst/sosialfag, og ni oppgis å ha tidligere relevant erfaring.

5.2.3 Personlig egnethet

Som det fremkommer i tabellen i [kapittel 5.2.1](#), beskriver alle utlysningene ønskede personlige egenskaper, men bare tre av annonsene presiserer at personlig egnethet vektlegges. Ingen av annonsene beskriver i hvilken grad personlig egnethet vektlegges. I dokumentet Stillings- og behovsanalyse angis hvordan arbeidsgiver systematisk kan gjennomgå krav stilt til personlig egnethet.

Personalsjefen fortalte i intervju at det å vekte personlig egnethet kan være vanskelig, men at de har rutiner og benytter et vektningsskjema (vist i figuren under) for å kunne identifisere søkere som ikke er personlig egnet til stillingen. Til dette brukes det også sjekkspørsmål, samt referansesjekk.

PERSONLIGE EGENSKAPER					
Kandidat profil – personlige egenskaper (Sett gjerne inn andre egenskaper nederst)					
Ta det frem til intervjuene. Brukes ved vurdering av kandidatene. Systematisk måte å vurdere personlig egnethet. Tenk igjennom hvilke egenskaper som er de aller viktigste for å lykkes i stillingen.					
1 er ikke viktig, 5 er mest viktig	1	2	3	4	5
Handlekraftig, beslutningsdyktig					
Ansvarsbevisst					
Gruppeorientert, Samarbeidsorientert					
Selvgående					
Gode kommunikasjonsevner					
Karismatisk, Utadvendt					
Løsningsorientert					
Faktaorientert					
Analytisk, Logisk					
Reflekterende					
Utholdende, Stabil					
Leveringsdyktig					
Fleksibel					

Kilde: Elverum kommune 2023

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte i intervju at personlig egnethet er noe som er viktig for enheten og som vil bli vektlagt. De legger spesielt vekt på «relasjonskompetanse». Han la også til at det kan være vanskelig å avdekke personlig egnethet gjennom et intervju. Etter å ha gjennomført veldig mange intervjuer har han opplevd å bli overrasket begge veier – det vil si både skuffet og positivt overrasket med tanke på hvordan den ansatte viser seg å fungere.

Hva slags arbeidskontrakt den enkelte sommervikar kan få, kan variere. Det vanlige er en nullprosent avtale, og det er da opp til arbeidsgiver hvor mange vakter vikaren får. Om det viser seg at vedkommende er lite egnet, vil vedkommende bli lite brukt. Noen av de som primært skal jobbe om sommeren vil få en avtale med stillingsprosent og med en nullavtale «i bønn». Videre vil vikaren få en «sommeravtale» hvis vedkommende fungerer greit i stillingen.

5.2.4 Saksbehandling ved ansettelser

I kommunens «prosedyre for rekruttering og tilsetning» heter det at:

«Søkerne har krav på en saklig, objektiv og realistisk vurdering i forhold til de samlede kvalifikasjonskravene slik de er beskrevet i utlysningen. Søkerne kan kun vurderes ut ifra de krav, ønsker og egnethet som er formulert i stillingsutlysningen.

Arbeidsgiver har i henhold til forvaltningslovens § 17 ansvar for at ansettelsen bygger på et så riktig faktisk grunnlag som mulig. Dersom det under saksbehandlingen fremkommer opplysninger som kan ha betydning for sakens avgjørelse skal disse forelegges søker for uttalelse jf. Forvaltningsloven §17, 2. ledd. Kun de opplysningene som er av interesse for den aktuelle ledige stillingen skal vektlegges, jf. personopplysningsloven.»

For å kartlegge kommunens saksbehandling i forbindelse med ansettelse av vikarer, det vil si dokumentasjon på utredning, samt dokumentasjon på at det fattes enkeltvedtak, ba vi om å få oversendt eksempler på dette for de respektive utlysningene. Dokumentasjonen som er oversendt, inneholder blant annet korte beskrivelser av ansettelsesprosessen innen flere ulike virksomheter.

Kommunen har videre oversendt Excel-skjema som gir oversikt over søknadsbehandlingen fra de ulike virksomhetene. Her kommer blant annet antall søknader frem, samt hvem som er ansatt og hvem som har fått avslag på søknaden under kolonnen «status». Kommunen oppgir også at man har en standardformulering som søkere mottar i rekrutteringsverktøyet Webcruiter dersom de ikke har blitt kontaktet innen to uker. Dette innebærer at de da ikke er å anse som aktuelle for stillingen. Standardteksten lyder:

«Vi bekrefter at vi har mottatt din søknad på stillingen. Aktuelle kandidater vil bli innkalt til intervju i løpet av to uker etter søknadsfrist. Tilsetting forventes ferdigstilt innen seks uker etter søknadsfrist.»

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte at det ikke dokumenteres hvorfor den enkelte vikar blir ansatt, men at det gjøres et utvalg ut ifra CV og søknadstekst, samt at man gjør seg et bilde under intervjuene. Tillitsvalgte er også med på dette. Det skrives ikke tilsettingsprotokoll på sommervikarer. Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at studenter ofte har lite erfaring å vise til, og at dette gjør det vanskeligere å ivareta vurderingskravet knyttet til ansettelsen. Det vanlige er derfor at sommervikarene får tre dagers opplæring, og at man etter disse dagene får inntrykk av om vikaren er egnet eller ikke. Om vedkommende ikke er egnet, må arbeidsgiver ta en prat med vikaren, og det kan bli aktuelt å si opp arbeidsforholdet.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester ga uttrykk for at når det gjelder selve saksbehandlingen rundt søknadene, ser de at de har et forbedringspotensial. Per i dag er det slik at hver avdeling kontakter «sine» søkere. Da er kanskje noen av søkerne ikke lenger aktuelle fordi de har fått en annen jobb eller ikke lenger er interessert. Til slutt sitter kanskje hver avdeling igjen med 10 til 12 aktuelle vikarer. Da er det enhetsleder som overtar som saksbehandler. På grunn av omfanget er det vanskelig for enhetsleder å ha full oversikt over hvem som til syvende og sist blir ansatt og hvem som ikke blir ansatt. Enhetsleder ser imidlertid at det her burde vært fattet et enkeltvedtak på innstillingen, samt på de som ble ansatt, noe som i dag ikke gjøres.

Når det gjelder saksbehandlingsprosessen ved ansettelse av vikarer, mente personalsjefen at de i større grad burde skrevet en ansettelsesprotokoll med innstillinger. Her burde det komme frem en liste over kvalifiserte søkere. Hun ga uttrykk for at hun var overrasket over at det i dag ikke fattes slike vedtak. Dette handler også om å tilrettelegge for innsyn i ansettelsesprosesser. Her bør de ifølge henne se på hvordan de kan forbedre seg.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 4 – tydelige kvalifikasjonskrav

Undersøkelsen viser at kommunen generelt åpner opp for en bredde med hensyn til kompetanse og erfaringsbakgrunn i stillingsannonser når det søkes etter sommervikarer. Enhetsledere uttrykker at de ønsker seg kompetanse, men at erfaring tilsier at dette er vanskelig å rekruttere blant sommervikarer. I tillegg til at utlysningstekstene formulerer hva som er absolutte krav, som for eksempel alder, førerkort og politiattest, benyttes også formuleringer som «*det er ønskelig med*», og «*erfaring og interesse for*» hyppig. Vi registrerer på denne bakgrunn at utlysningstekstene stiller få formelle kvalifikasjonskrav, men vurderer likevel at kommunen er tydelige på det som faktisk er de formelle kravene, selv om dette kan fremstå som få krav.


Vi mener at revisjonskriterium 4 er etterlevd i det alt vesentligste.

 Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen.

5.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 5 – vikarenes kompetanse

I og med at kommunen, som beskrevet over, stiller få absolutte og formelle krav når det søkes etter sommervikarer, gjør dette det mulig å ansette ufaglærte vikarer når ytterligere kompetanse ikke er tilgjengelig. Vi har ikke mottatt data som fastslår om det i konkrete tilfeller er ansatt vikarer som fraviker kravene i utlysningstekstene. Vi registrerer eksempelvis at enhet rus og psykisk helse ikke har benyttet formuleringen «*erfaring og interesse for*» i sine utlysninger, og at eventuelle «*ufaglærte*» sommervikarer som har blitt ansatt i enheten er studenter på bachelornivå, har bakgrunn som helsefagarbeider eller har vært elever innen helsefag.


På bakgrunn av tilgjengelig data vurderer vi at revisjonskriterium 5 er etterlevd.

 Vikarer som ansettes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha autorisasjon/lisens og kompetanse som tilsvarer krav i utlysningen.

5.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 6 – personlig egnethet

Undersøkelsen viser at kommunen har formelle rutiner og verktøy for å vurdere personlig egnethet, samt at alle utlysningstekstene beskriver hvilke personlige egenskaper som etterspørres. Kun tre av annonsene presiserer at personlig egnethet vil vektlegges, og ingen av annonsene beskriver i hvilken grad personlig egnethet vil vektlegges. I vår vurdering legger vi vekt på at personlig egnethet fremstår som et vesentlig element da mange sommervikarer ikke har formell utdannings- eller erfaringsbakgrunn. En av enhetslederne informerte om at det vanlige er at sommervikarer får en nullprosent-avtale, og at opplæringsdager også brukes til å få et inntrykk av vikarens egnethet. I lys av disse faktorene mener vi at betydningen av personlig egnethet i for liten grad er tydeliggjort i utlysningstekstene.

Vi mener revisjonskriterium 6 i for liten grad er etterlevd.

 Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres.

5.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 7 – grunnlaget for ansettelsen

Undersøkelsen viser at prosessen ved ansettelse av sommervikarer følger visse prosedyrer med hensyn til samordning internt, utvelgelse, intervjuer og referanseinnhenting. Utover dette fremstår saksbehandlingen som lite formalisert med hensyn til forvaltningslovens krav om utredning og dokumentasjon. Det påpekes i undersøkelsen at studenter ofte har lite erfaring å vise til, og at dette

gjør det vanskeligere å ivareta vurderingskravet knyttet til ansettelsen. Opplæringsdager benyttes derfor som en anledning til å få inntrykk av vikarenes egnethet.

Samlet mener vi at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere hva som er lagt til grunn av kvalifikasjoner og egnethet i vurderingen av de ulike søkerne.


Vi mener at revisjonskriterium 7 er delvis etterlevd.

 Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert.

5.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 8 – ansettelsesvedtaket

Det kommer frem i undersøkelsen at kommunen ikke fatter innstillingsvedtak eller enkeltvedtak i forbindelse med ansettelse av sommervikarer. Det sendes ut et standardsvar til søkere gjennom rekrutteringsverktøyet webcruiter. Personalsjefen mener selv at kommunen her har et forbedringspotensial, og at det burde vært ført ansettelsesprotokoll over innstillinger, blant annet for å ivareta innsynsretten.

Vi mener at revisjonskriterium 8 i for liten grad er etterlevd.







 Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

6 Problemstilling 4 – Uønsket bruk av deltidsarbeid

Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Nedenfor er en oversikt over 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.

	Kriterium 10	Deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen.
	Kriterium 11	Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.
	Kriterium 12	Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelse i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg.
	Kriterium 13	Kommunen skal drøfte behovet for ansettelse i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet.
	Kriterium 14	Arbeidsgiver skal utarbeide 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.
	Kriterium 15	Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemannning.

6.2 Innhentet data

6.2.1 Fortrinnsrett og rett til utvidet stilling

Deltidsansatte har ifølge arbeidsmiljøloven fortrinnsrett til utvidet stilling og til ekstravakter og lignende i virksomheten fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet. Som dokumentasjon på ivaretagelse av ansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling, viser kommunen til:

- Prosedyre for rekruttering og tilsetting i Elverum kommune (godkjent i Administrasjonsutvalget 24.8.18)
- Retningslinjen Økt antall heltidstilsatte jf HTA 2.3.1. (godkjent 25.10.2021)
- Sjekkliste rekruttering og tilsetting (godkjent 27.7.2023)
- Dokumentasjon på drøftingsmøter med tillitsvalgte ifm. vakante stillinger

Prosedyre for rekruttering og tilsetting beskriver blant annet i hvilke rekkefølge arbeidsgiver skal gi tilbud om stilling, hvis flere arbeidstakere har fortrinnsrett og er kvalifiserte for samme stilling. Såkalte «kravsaker» etter arbeidsmiljøloven kommer her som første prioritering.¹⁶ Rett til utvidelse av stilling

¹⁶ Arbeidsmiljøloven bestemmer at fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte gitt i § 14-3.

etter arbeidsmiljøloven § 14-3¹⁷ kommer på femte plass i prioriteringen. Prioriteringslisten fra 2. til 4. plass er videre som følger:

2. Omplussing på grunn av helsemessige årsaker
 3. Omplussing på grunn av overtallighet
 4. Rett til ny stilling etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold AML § 14-2.
- Fortrinnsrett

I retningslinjen «Økt antall heltidstilsette» jf. HTA 2.3.1 heter det at det skal foretas en behovsanalyse når en stilling er ledig. To av punktene i behovsanalysen omhandler deltidsansatte. Et av disse punktene gjelder deltidsansatte med kravsak jf. AML § 14-4a¹⁸ og §14-9.¹⁹ Det andre punktet gjelder deltidsansatte som ønsker utvidet stilling jf. AML § 14-3.

Videre beskriver retningslinjen under punktet om bruken av fortrinnsrett, at leder til enhver tid bør ha oversikten i egen avdeling, og at stillingsstørrelse og eventuelle ønsker om endring skal være tema i den årlige medarbeidersamtalen. Videre må ansatte selv ta ansvar for å informere leder/tillitsvalgt om ønsker om utvidet stilling jf. AML § 14-3. Det heter også at arbeidsgiver ved leder må ha kontroll på ekstraarbeid som medfører rettigheter etter AML §§ 14-4a og 14-9, og at disse bør behandles og løses før kravsak foreligger.

Før utlysning skal det ifølge kommunens prosedyre for rekruttering og tilsetning vurderes om deltidsstilsette kan gis utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen, jf. Hovedtariffavtalens kap. 1 § 2.3 og AML § 14-3. Kommunens prosedyre beskriver også at stillinger med omfang utover 20 prosent, og med varighet på mer enn seks måneder, skal meldes til omplasseringsutvalget før de eventuelt lyses ut. Som grunnlag for en eventuell omplassering nevnes blant annet kravsaker etter arbeidsmiljøloven.²⁰

Personalsjefen fortalte i intervju at hun har god kjennskap til «kravsaker» knyttet til rettigheter etter AML. Hun har inntrykk av at antall kravsaker har gått ned. På bakgrunn av oversikt over overtallige og andre kravsaker, søker man å finne gode løsninger for den enkelte gjennom en vurdering/behandling av saken i Omplasseringsutvalget. Personalsjefen presiserte videre at kommunens retningslinjer for økt andel heltidsansatte, skal ivareta den refleksjonsrunden ledere bør ta før de lyser ut en stilling. Ansatte som har rettmessig krav på en større stilling, kan få et tilbud om utvidet stilling ved en annen arbeidsplass i kommunen. Hvis den ansatte takker nei til dette fordi de trives der de allerede arbeider, har kommunen ifølge personalsjefen likevel oppfylt sin plikt til å tilby en større stilling.

Kommunen har oversendt dokumentasjon på drøftingsmøter som er avholdt med plasstillitsvalgte i forbindelse med vakante stillinger. I dokumentasjonen kommer det frem informasjon på konkrete deltidsansatte som skal tilbys utvidet stilling før denne lyses ut.

¹⁷ § 14-3. Fortrinnsrett for deltidsansatte.

¹⁸ § 14-4 a. Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid.

¹⁹ § 14-9. Fast og midlertidig ansettelse.

²⁰ Personalsjefen informerer om at Omplasseringsutvalget består av personalsjef som leder, konsulent fra personalstaben som sekretær og tre hovedtillitsvalgte, p.t. Fagforbundet, Delta og Utdanningsforbundet som representerer de organisasjonene med flest medlemmer blant de ansatte. Rådgivere fra personalstaben deltar ved behov, samt at ledere deltar i form av å presentere nye kandidater som meldes inn enten som overtallige, eller ved at de har behov for annet passende arbeid som følge av helseutfordringer som ikke er forenlig med opprinnelig stilling/arbeidsoppgaver. Utvalget møtes hver tirsdag – hovedsakelig per mail om det ikke er nye ansatte som skal meldes inn. Ved behov møtes de fysisk. Oppgaven er å godkjenne stillingsutlysninger hvor behovet for utlysning er beskrevet og godkjent av enhetsleder, samt å påse at tillitsvalgt er involvert i prosessen i tråd med retningslinjen for rekruttering.

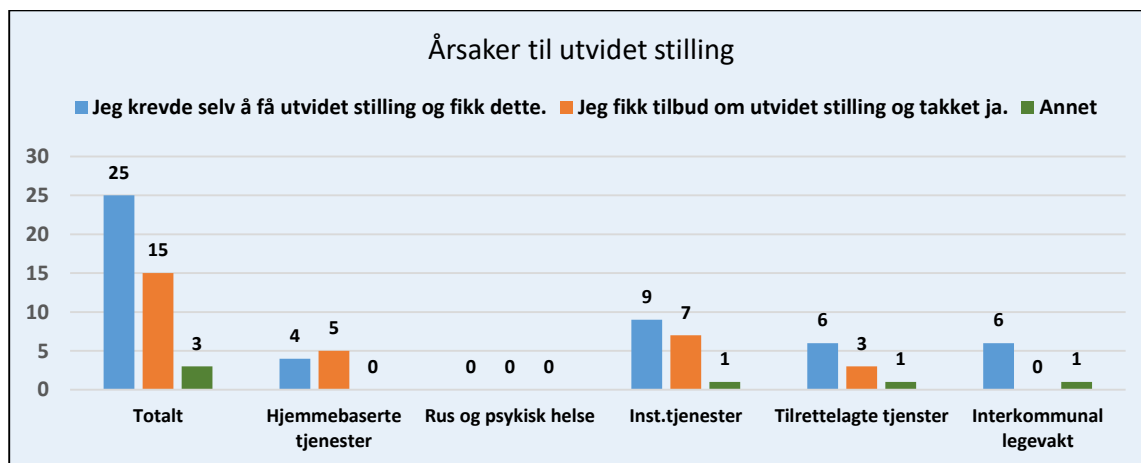
Enhetsleder for institusjonstjenestene forteller at avdelingsledere undersøker og har oversikt over hvem som ønsker større stilling og hvem som er «først i køen». En av de vurderingene som gjøres er om man kan dele opp en stilling eller ikke, slik at flere kan få en større stilling. De forsøker å ivareta ansattes ønsker om utvidet stilling før det blir en kravsak, og kravsakene har ifølge enhetsleder gått ned. Det er ønskelig at ansatte snakker med sin leder om sine ønsker før de snakker med forbundet.

Når det gjelder kravsaker mente enhetsleder for tilrettelagte tjenester at de er gode på å fange opp tilfellene før de blir kravsaker. Dette gjøres gjennom kartlegging og hyppige samtaler med de ansatte. Noen ansatte ønsker ikke å jobbe mer hvis det innebærer mer helgejobbing. Det hender også at de får noen «misforståtte» søknader fra deltidsansatte med fortrinnsrett, som søker på helgestilling selv om de allerede jobber hver tredje helg.

Når det gjelder retningslinjen for å øke andel heltidsansatte, fortalte HTV NSF at flere av de som har «kravsak» blir tilbudt større stilling i ordningen med «årsarbeidstid», og at dette oppleves som en dårlig kompensasjon. Dette kan for eksempel innebære at ansatte er avhengige av å fylle 30 prosent av stillingen sin gjennom å ta på seg vakter i forbindelse med vakanser på grunn av sykdom, samt i helger og på natt. Dette kan gjøre det vanskelig for ansatte å planlegge sin egen tid. De fleste som får et slik tilbud, takker likevel ja. Kravsakene ved legevakten har ifølge HTV NSF økt i antall.

Med hensyn til kravsaker etter AML § 14-4A og § 14-9 fortalte HTV FF at hun mener noen ledere er flinke til å se og følge opp dette og kjenner til prosedyren og hva de skal sjekke. HTV FF forklarte at plasstillitsvalgte må følge med på at prosedyre for rekruttering og tilsetning for Elverum kommune blir fulgt. Hun mener det er få som får økt stilling uten at dette er en kravsak.

I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å svare på hvorvidt han eller hun har fått utvidet stillingsstørrelse på bakgrunn av en periode på mer enn 12 måneder hvor vedkommende har jobbet mye overtid/ekstra. Av 227 ansatte oppgir 43 at de på bakgrunn av overtidarbeid har fått utvidet stillingsstørrelse. Figuren under viser hvordan disse 43 fordeles på ulike enheter med hensyn til svar på spørsmålet om de selv måtte kreve å få utvidet stilling, eller om de fikk tilbud om dette fra arbeidsgiver:



Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023 N=43

Figuren viser at 25 ansatte, det vil si 58 prosent, selv har krevd å få utvidet stilling. Figuren viser videre at det er en variasjon mellom enhetene. I hjemmebaserte tjenester var det fem av ni som har fått tilbud om utvidet stilling, mens seks av syv respondenter fra legevakten oppgir at de selv måtte kreve å få utvidet stilling. Ingen ansatte fra rus og psykisk helse som har svart på undersøkelsen oppgir at de har forsøkt å få utvidet stilling.

62 prosent av 53 tillitsvalgte som har vurdert påstanden, svarer at de er ganske eller helt enige i at kommunen ivaretar deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling. 13 prosent er helt eller ganske uenige, og 25 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.2 Sammenslåing av deltidsstillinger

Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. Kommunens prosedyre for rekruttering og tilsetning beskriver at det som hovedregel skal tilsettes i heltidsstillinger og at «[v]ed ledighet skal enhver stilling som ikke er lovbestemt, vurderes kritisk». Videre heter det at tillitsvalgte skal delta i tilsetninger på alle nivåer. Kommunen har også et skjema for stillings- og behovsanalyse hvor man ved ledighet blant annet skal vurdere følgende (som skal begrunnes og dokumenteres): ²¹

Er det nødvendig å opprettholde stillingen?

Kan eller bør stillingen gjøres om?

Kan noen av arbeidsoppgavene utelates?

Kan arbeidsoppgavene fordeles på eksisterende stillinger/medarbeidere?

Et av punktene i retningslinjen «Økt antall heltidsansatte jf. HTA 2.3.1.» omhandler handlingsrommet for å lyse ut hele stillinger. Her heter det blant annet at:

- Handlingsrommet begrenses til å vurdere muligheten for å kunne øke én stilling på bekostning av en annen, eks 3 x 80 % kan endres til 1 x 100, 1 x 90, 1 x 50
- Dette skal vurderes i hvert tilfelle.
- Økt antall store/hele stillinger skaper flere små stillinger/helgestillinger, dette fordi vi er avhengig av antall personer for å fylle opp helgene i turnus.
- Kalenderplan og årsturnus vil kunne øke handlingsrommet
- Mer arbeid på helg vil kunne øke handlingsrommet, oftere helg og/eller flere timer pr helg.
- Større økonomiske rammer vil øke handlingsrommet og muligheten for større/hele stillinger.

Kommunen har som tidligere nevnt oversendt dokumentasjon på flere drøftingsmøter som er avholdt i forbindelse med vakante stillinger. Her kommer det frem et eksempel på vakante vakter som er slått sammen til en deltidsstilling.

52 tillitsvalgte har i spørreundersøkelsen vurdert påstanden om hvorvidt kommunen gjennomgår oppgavefordeling m.m. for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger ved ledighet. 44 prosent er ganske eller helt enige i at kommunen gjør dette. 25 prosent er ganske eller helt uenige, og 31 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.3 Skriftlig dokumentasjon og drøfting av behovet for ansettelser i deltid

Arbeidsgiver skal skriftlig dokumentere behovet for deltidsansettelse, og dokumentasjonen skal være tilgjengelig for tillitsvalgte.

I de oversendte eksemplene på dokumentasjon i forbindelse med drøftingsmøter, beskrives det i et tilfelle at «[på] grunn av endret brukerbehov ble det ansatt 3 i 17,3 prosent midlertidig helgestilling i 6 måneder». Kommunen har videre oversendt et notat fra 21.4.2023, som er et referat fra drøftinger

²¹ Skjemaet skal også undertegnes av tillitsvalgt.

mellom arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver. Notatet viser til at bakgrunnen for drøftingen er HTA § 2.3.1 og 2.3.2, og at bruk av deltid og midlertidige tilsetninger i henhold til Hovedtariffavtalen skal drøftes med de tillitsvalgte. Representant fra arbeidstakerorganisasjonen FF anfører ifølge notatet at behovet for deltidsansatte ikke alltid blir dokumentert før beslutning om deltidsansettelse tas, jf. AML 14-1 b, og at det er behov for oppfriskning av retningslinjer.

Når det gjelder drøftinger rundt bruken av deltid, fortalte HTV FF at dette ikke skjer lokalt på avdelingene, men kun på overordnet nivå en gang i året. Det er imidlertid på lokalt nivå ansettelsene skjer, og det skal fremlegges dokumentasjon hver gang det velges å lyse ut en stilling i deltid. HTV kan ikke se at slik dokumentasjon legges frem og er tilgjengelig for tillitsvalgte. Hun mener det er få av plasstillitsvalgte som er med på disse drøftingene, men kan samtidig ha forståelse for at det tar tid å få det formelt på plass da dokumentasjonskravet var en ny bestemmelse fra 1. januar 2023. Hun mener også at det ikke er satt av god nok tid verken for leder og tillitsvalgt til å oppfylle den nye dokumentasjonsplikten jamfør endringen som kom.

Av de som har vurdert påstanden i spørreundersøkelsen, svarer 42 prosent av 52 tillitsvalgte at de er ganske eller helt enige i at behovet for deltidsstillinger er godt dokumentert. 40 prosent svarer at de ikke vet, og 17 prosent er ganske eller helt uenige. 54 tillitsvalgte har vurdert påstanden om hvorvidt dokumentasjonen er lett tilgjengelig. Her svarer 30 prosent at de er ganske eller helt uenige, og 35 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.4 Lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte

Arbeidsgiver skal utarbeide lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte jf. Hovedtariffavtalen 2.3.1. Kommunen har oversendt den tidligere nevnte retningslinjen *Økt antall heltidstilsatte jf. HTA 2.3.1.* (godkjent 25.10.2021). Retningslinjen beskriver føringer knyttet til fremgangsmåte når en stilling er ledig, behovsanalyse, handlingsrom for å lyse ut hele stillinger, bruk av fortrinnsrett, og rett til utvidet stilling.

Tillitsvalgte som svarte på spørreundersøkelsen, ble spurt om de kjenner til den lokale retningslinjen for økt antall heltidsstillinger. Av 56 tillitsvalgte som har svart, oppgir 39 av dem, det vil si 70 prosent, at de ikke kjenner til retningslinjen. Av 17 tillitsvalgte som oppgir at de kjenner til prosedyren, svarer seks at prosedyren til en viss grad har bidratt til å øke antall heltidsansatte. Fire svarer «ja, helt klart» og fem svarer at det er vanskelig å svare på spørsmålet.

6.2.5 Tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid

Elverum kommune fattet i 2015 vedtak om å igangsette tiltak og prosjekter som legger bedre til rette for heltidskultur. Tabellen under gir en oversikt over det kommunen oppgir som relevante aktiviteter innen tidligere PRO (inkl. legevakten) som er gjennomført siden kommunestyrevedtak i 2015.

Tiltak/prosjekt	Ansvarlig for gjennomføring	Gjennomføringsperiode	Status/resultat
Utredning om vikarordninger		2007	Ressursstyringsprogrammet GAT ble tatt i bruk
«Kvalitetskommune-programmet»		2008-2009	
«Saman om en bedre kommune»	Partssammensatt arbeidsgruppe	2012-2013	Langturnus Økt grunnbemanning Flåtefagarbeiderordning
«Heltid/deltid i EK»	Partssammensatt arbeidsgruppe	2016-2018	

Ny retningslinje for økt heltidsandel	Partssammensatt arbeidsgruppe	2020	
OPPNÅ/TØRN - prosjekt	Partssammensatt arbeidsgruppe + styringsgruppe	6.2022-11.2023	Pågående

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at kommunen tok i bruk tids- og ressursstyringsprogrammet GAT i 2007. I perioden 2008 til 2009 deltok kommunen i «kvalitetskommuneprogrammet». Plan for prosjektet «Saman om en betre kommune» (2012-2013) referer til betydningen av deltidsbegrepet:

«Uønsket deltid, ufrivillig deltid og undersysselsatt er begreper som brukes om ansatte som har en mindre stilling eller arbeidsmengde enn de ønsker. Uønsket deltid eller ufrivillig deltid brukes om hverandre, og regnes som å være en mer åpen definisjon enn undersysselsatt. Begrepet omfatter de som ønsker mer avtalt arbeidstid.» (Kjelstad 2006)

Prosjektplanen «Saman om en betre kommune» viser videre til følgende mål og tiltak i perioden:

1. Sektoren har oversikt over omfang og årsak til ufrivillig deltid.
2. Redusere ufrivillig deltid med 10 % gjennom ulike tiltak knyttet til økt grunnbemanning.
3. Ulike arbeidstidsordninger er utprøvd for å øke stillingsstørrelse.
4. Sikre oversikt over livssykluskostnadene ved en deltidskultur.

Langturnus og metoden «flåtefagarbeider»²² var blant tiltak som ble utprøvd i prosjektet.

Oversikten viser også til at Elverum kommune i 2022 søkte om deltakelse i KS-nettverket TØRN.²³ I prosjektplanen «OPPNÅ» heter det at TØRN er et læringsnettverk for utvikling og iverksetting av en ny organisering av arbeidet i helse- og omsorgstjenestene. Nettverket er en nasjonal satsning fra Helsedirektoratet og KS:

«For å sikre en bærekraftig omsorgstjeneste må det gjøres en vending eller vridning av dagens helse- og omsorgstjenester. Prosjektet/læringsnettverket TØRN utforsker arbeids- og organisasjonsformer, og måter å fordele oppgaver og arbeidstiden på».

6.2.5.1 Årsturnus

Som vist til tidligere i rapporten (blant annet i [kap. 6.2.2](#)) og i tabellen over, har kommunen per 2020 utarbeidet en lokal retningslinje med formål om å øke antall heltidsansatte i henhold til Hovedtariffavtalen punkt 2.3.1. Som tidligere nevnt beskriver retningslinjen flere punkter med hensyn til hva som kan utvide handlingsrommet for å oppnå flere heltidsansettelser. Et av punktene er «kalenderplan og årsturnus». Flere av informantene i undersøkelsen omtaler kommunens arbeid med å utvikle en slik årsturnus, og det er ansatt en egen person i kommunen for å jobbe med dette.

Personalsjefen forklarte i intervju at årsturnus vil si at man legger opp turnus for et helt år istedenfor for eksempel seks uker. Intensjonen var at dette skulle starte opp 1.1.24, men her beskriver personalsjefen at de foreløpig ikke har kommet til enighet med de tillitsvalgte. Ny målsetting er derfor oppstart 1.1.2025. Det tillitsvalgte ifølge personalsjefen er opptatt av, er at ansatte ikke skal miste maks antall fridager gjennom årsturnusordningen.²⁴ Personalsjefen viste imidlertid til at en årsturnus vil innebære mindre belastning totalt sett, og at årsturnusen i større grad vil innebære en «ønsketurnus» for den ansatte. Videre viste hun til at det er utarbeidet en veileder fra partene sentralt som er i tråd med det kommunen som arbeidsgiver ønsker å etablere gjennom en årsturnus-ordning.

²² Arbeid på tvers av enheter.

²³ Moen sykehjem avdeling 1 og avdeling 2 er valgt ut til å delta i prosjektet.

²⁴ Såkalte F3-dager, dvs. røde fridager.

Enhetsleder kommunehelsetjenesten fortalte at en årsturnus planlegges ut ifra ansattes ferieuker. Ferieukene vil da være planlagt fravær man vet om, og man får dermed dekket opp disse vaktene i turnusen. Enhetslederen vurderer at man med en årsturnus kanskje kan unngå en del overtid, samt lage større forutsigbarhet. Ordningen vil bidra til at flere får en større stilling og for eksempel kan få økt fra 50 prosent til 80 prosent gjennom å få tildelt ekstravakter i sommerferien som en del av turnusen. Dermed slipper den ansatte jaget etter ekstravakter. Man vil da også i større grad få dekket opp ferier med ansatte som har kompetanse.

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at ordningen med årsturnus er noe som vil gi flere fulltidsstillinger. Enhetsleder hjemmebaserte tjenester påpekte at mange ansatte er positive til ordningen, selv om tillitsvalgte foreløpig sier nei. Hun etterlyste at HTV-ene i større grad bør være villige til å prøve ut nye ordninger.

HTV FF ga uttrykk for at dialogen rundt årsturnus fortsetter og at årsturnus vil være bra med hensyn til målet om heltidsstillinger. HTV fortalte videre at Elverum kommune de siste to årene har hatt en «sommeravtale» som innebærer ekstra godtgjøring for fast ansatte som jobber ekstra helg, og at dette har hatt en god effekt. Tillitsvalgte har foreslått at ordningen benyttes i større grad, og kommunen ifølge HTV har gitt uttrykk for at en slik kompensasjonsordning eventuelt kan legges inn i årsturnusen som er under planlegging.

HTV NSF fortalte at turnus i form av årsturnus må etableres på et rett grunnlag. Med rett grunnlag mener han at turnusen ikke må lages kun med bakgrunn i å spare penger, men at det sees på i et helhetlig perspektiv med tanke på å få en helsefremmende turnus, og en god faglig begrunnet turnus.

6.2.5.2 Frivillig eller ufrivillig deltid?

I sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018)²⁵ vises det til at det i mai 2017 ble gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i PRO, hvor man søkte å få svar på omfanget av frivillig kontra ufrivillig deltid. Resultatet fra undersøkelsen viste at 61 prosent var fornøyde med dagens stillingsstørrelse, og at 39 prosent ikke var fornøyde med dagens stillingsstørrelse. Av de som ikke var fornøyde ønsket 44 prosent en stilling på 80-90 prosent, mens 39 prosent ønsket seg 100 prosent-stilling. Arbeidsgruppa viste i rapporten til flere utfordringer med å få til en heltidskultur innenfor dagens økonomiske ramme, i tillegg til de begrensninger som ligger i arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen:

«Det er blant annet spørsmål om frekvensen av helgearbeid som medfører at turnusen har behov for flere små helgestillinger, ofte på under 20 prosent, for å kunne levere en forsvarlig tjeneste gjennom hele uka. Arbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet. Arbeidsgruppen i Elverum kommune vil bestrebe seg på nytenkning i form av blant annet langturnus, og holdningsendring i forbindelse med hyppighet av helgearbeid, for å finne bemanningsløsninger som kan løse noe av deltidsproblematikken slik at vi i større grad kan tilby stillinger å leve av».

I [kapittel 3.1](#) gis det en oversikt over deltidsansatte i ulike stillingsstørrelsen basert på kommunens oversikt for årene 2021 og 2022. I vår spørreundersøkelse til ansatte svarte 65 prosent av 356 respondenter at de jobber i deltidsstilling.²⁶ HTV NFS forteller i intervju at 51 prosent av NSF-medlemmene i kommunen er deltidsansatte. Av de som har 100 prosent stilling er kun 20 prosent rene sykepleierstillinger, resten er spesialsykepleiere, avdelingsledere eller fagsykepleiere. Enhetsleder rus og psykisk helse opplyste i intervju at enheten tradisjonelt har hatt store stillinger/heltidsstillinger, da de har hatt mest dagdrift. For eksempel er det ved Øvre Sandbakken bofellesskap per nå 18 av 26

²⁵ Arbeidsgruppa i prosjektet besto av sektorsjef for pleie, rehabilitering og omsorg (PRO), økonomikonsulent i PRO, 3 ledere fra ulike enheter i sektor for PRO, hovedtillitsvalgte fra Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund.

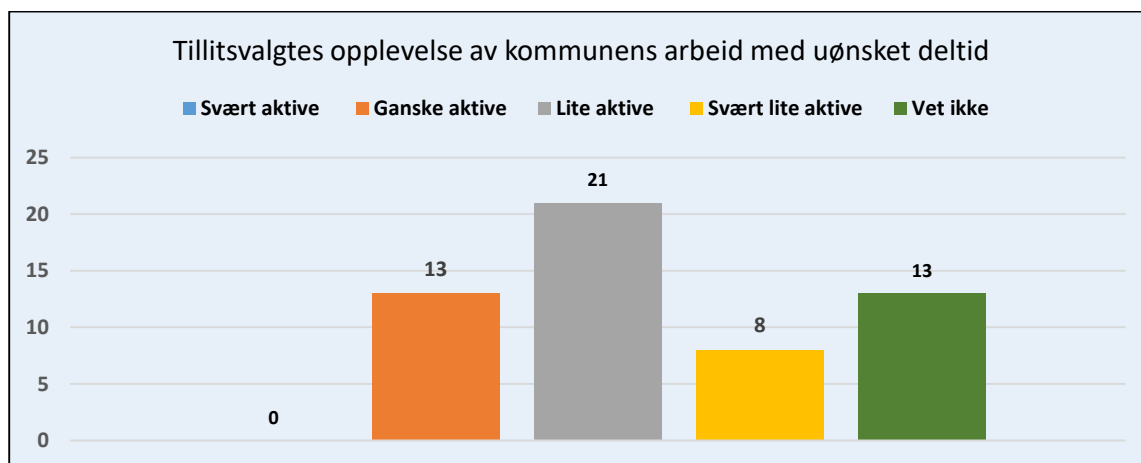
²⁶ Fire av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart spørsmålet.

årsverk som er heltidsstillinger. Etter hvert har det imidlertid kommet mer døgndrift og dermed turnuser inn i driften.

Ansatte som jobber deltid ble spurt om i hvilken grad de er tilfreds med dette. Totalt svarte 52 prosent av 231 respondenter at de er tilfredse eller svært tilfredse med å jobbe deltid. 28 prosent svarte at de er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, og 20 prosent har valgt svarkategorien «nøytral». Av 65 deltidsansatte som ikke er tilfredse med å jobbe deltid, oppgir 46 prosent av dem at de tar på seg mange ekstravakter og derfor burde ha en stilling som tilsvarer det de faktisk jobber. 71 prosent av de som ikke er tilfredse, svarer at de har kapasitet til å jobbe mer.

I spørreundersøkelsen ble deltidsansatte spurt om hvor sannsynlig det hadde vært at de tok på seg flere helgevakter for å få en større stilling. Av 65 ansatte som har svart at de er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, svarer 45 prosent at det er ganske eller svært sannsynlig at de hadde tatt på seg flere helgevakter for å få en større stilling. Av de som svarer at de ville tatt på seg flere helgevakter, jobber godt over halvparten per i dag turnus med jobb hver 3. helg.

I spørreundersøkelsen ble tillitsvalgte bedt om å vurdere hvor aktive de opplever at kommunen er i arbeidet med å redusere uønsket bruk av deltidarbeid. Figuren under viser hva tillitsvalgte svarte.



Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023 N=55


Som figuren viser, oppgir 29 av 55 tillitsvalgte at de opplever kommunen som lite eller svært lite aktive. Videre svarer 13 at de ikke vet.

6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 10 – fortrinnsrett

Kommunen har flere prosedyrer som beskriver fortrinnsretten til deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser, og at fortrinnsretten bør fanges opp før det blir en såkalt «kravsak». Prosedyrene beskriver også hvilke prioriteringer som skal gjøres blant kravsakene, og kommunen har etablert et eget Omplassingsutvalg hvor det sitter representanter både fra arbeidsgiver og fra arbeidstakerne. Undersøkelsen viser at det er ulike meninger knyttet til kommunens ivaretagelse av deltidsansattes fortrinnsrett blant enhetsledere og hovedtillitsvalgte. Spørreundersøkelsen til ansatte viser at flest ansatte får ivaretatt fortrinnsretten ved å fremme saken selv. Spesielt er dette tydelig ved interkommunal legevakt hvor ingen oppgir at utvidet stilling har kommet som et tilbud fra arbeidsgiver. Basert på tall fra spørreundersøkelsen, er unntaket enhet for hjemmebaserte tjenester, hvor flere ansatte har fått tilbud om utvidet stilling fra arbeidsgiver. I spørreundersøkelsen oppgir videre hver fjerde tillitsvalgte at de ikke vet om kommunen ivaretar deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling.


Alt i alt vurderer vi at prosedyrer om fortrinnsrett i for liten grad følges av alle enhetene i kommunen, og vurderer kriteriet som delvis etterlevd.

 Deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen.

6.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 11 – sammenslåing av deltidsstillinger

Undersøkelsen viser at kommunens prosedyrer legger opp til at det skal gjøres behovsvurderinger før det lyses ut nye stillinger, og at tillitsvalgte skal involveres på alle nivå i tilsettingsprosessene. Rundt halvparten av tillitsvalgte svarer i spørreundersøkelsen at de enten er delvis eller helt uenige, eller ikke vet om kommunen gjennomgår oppgavefordeling m.m. for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger ved ledighet. Basert på dette vurderer vi at tillitsvalgte i for liten grad er involvert i og/eller gjort kjent med prosessene.


Vi vurderer at kommunen har et forbedringspotensial med å etablere en tydelig praksis på området og at kriteriet er delvis etterlevd.

 Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.

6.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 12 – skriftlig dokumentasjon

Dokumentasjonskravet ved behov for deltidsansettelser skal ifølge regelverket ivaretas ved alle utlysninger. Vi oppfatter ikke at en reell beskrivelse av behovet er dokumentert. 40 prosent av de tillitsvalgte oppgir at de ikke vet hvorvidt dette dokumenteres. Dette indikerer, slik vi vurderer det, at dokumentasjonskravet foreløpig i for liten grad er etablert og etterlevd.


Vi vurderer at revisjonskriterium 12 i for liten grad er etterlevd.

 Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelser i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg.

6.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 13 – drøfting og tilgjengeliggjøring


Kommunen har dokumentert at det avholdes et årlig drøftingsmøte med de tillitsvalgte om behovet for ansettelser i deltid. Samtidig viser spørreundersøkelsen at over halvparten enten er uenige i eller ikke vet om dokumentasjonen av behovet er lett tilgjengelig. Noe av dette kan, slik vi oppfatter det, skyldes at dokumentasjonskravet både gjelder på lokalt og sentralt nivå. Undersøkelsen indikerer at drøftinger og dokumentasjon i større grad ivaretas på sentralt nivå, men ikke i tilstrekkelig grad på lokalt nivå hvor deltidsansettelsene skjer. I undersøkelsen antydes det at dette kan skyldes at kravet er fra 1.1.2023 og er relativt nytt. Vi vurderer at kommunens ledelse bør ha systemer for opplæring og oppfølging i forbindelse med nye tilføyelser i lovverket, og mener kommunen her har et forbedringspotensial.

Vi vurderer at kravet om drøftinger og tilgjengeliggjøring er delvis ivaretatt.

 Kommunen skal drøfte behovet for ansettelser i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet.

6.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 14 – lokale retningslinjer

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet retningslinjen Økt antall heltidstilsatte jf. HTA 2.3.1., som blant annet omtaler handlingsrom for å lyse ut hele stillinger, bruk av fortrinnsrett, og rett til utvidet stilling. Samtidig viser spørreundersøkelsen at 70 prosent av de tillitsvalgte oppgir at de ikke kjenner til retningslinjen. Med forbehold om at tillitsvalgte bør gjøres kjent med retningslinjen, vurderer vi at kriterium 14 er etterlevd.

 Arbeidsgiver skal utarbeide 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.

6.3.6 Vurdering av revisjonskriterium 15 – tiltak mot ufrivillig deltid


Kommunen har siden 2015 iverksatt flere ulike tiltak og prosjekter rettet mot ufrivillig deltid. Sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018) viser til at «[a]rbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet». Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen tyder på at dette fortsatt beskriver status på området. Selv om antall ansatte i større stillinger øker, har også antallet i de minste stillingsstørrelsene økt. Enkelte tiltak som kommunen har prøvd ut er blant annet årsarbeidstid, langvakter hver fjerde helg, samt å gi fast ansatte kompensasjon for å jobbe flere helger i forbindelse med ferieavvikling. Videre har kommunen i en periode jobbet med å tilrettelegge en ordning med «årsturnus», hvor helger og ferier i større grad vil dekkes gjennom større stillinger og planlagt turnus. Undersøkelsen viser at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene også her enige om «målet», men ikke om «veien til målet».

Samlet viser spørreundersøkelsen til de ansatte at nærmere halvparten oppgir at de enten er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, eller at de er «nøytrale». At 20 prosent oppgir at de er «nøytrale» indikerer at ikke alle ansatte har klart for seg om eget deltidsarbeid er «frivillig» eller «ufrivillig». Nærmere halvparten av de som ikke er tilfredse med å jobbe deltid oppgir at de tar på seg mange ekstravakter, og derfor burde ha en stilling som tilsvarer det de faktisk jobber, samt at de har kapasitet til å jobbe mer. Spørreundersøkelsen viser også at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

Vi mener undersøkelsen viser at flere ansatte ønsker å jobbe mer, og at flere også er villige til å ta på seg ytterligere helgevakter. I og med at svarprosenten er begrenset, må en generalisering av resultatet gjøres med forsiktighet og forbehold. Resultatet indikerer likevel at det ligger et potensiale for å bruke mer av den arbeidskraften kommunen allerede har tilgjengelig. Vi har samtidig forståelse for at dette utgjør en sammensatt utfordring, hvor ledig kapasitet ikke alltid tilsvarer den ressursen det er mulig å sette inn der det er et behov. Videre at den enkeltes arbeidssituasjon og potensial uansett må drøftes med den enkelte arbeidstaker. Både grunnet hensyn i arbeidsmiljøloven, samt behovet for rett kompetanse.

Enkelte informanter gir i undersøkelsen uttrykk for reservasjoner mot å prøve ut nye arbeidstidsordninger. Fra arbeidstakerorganisasjonene sin side uttrykkes det at nye ordninger ikke er godt nok faglig begrunnet. Fra arbeidsgivers side uttrykker en av enhetslederne et forbehold knyttet til at nye ordninger man prøver ut for de ansatte kan skape forventninger om «den nye normen».

Alt i alt vurderer vi at kriterium 15 er delvis etterlevd.

 Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemanning.

7 Oppsummering og konklusjon

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer og deltidsansatte i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (inkludert legevaktjenesten). Videre har det vært et formål å etterse at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

På bakgrunn av data som er gjennomgått oppsummerer undersøkelsen at kommunens bruk av deltidsansatte har økt i perioden 2020 til 2022. Totalt sett var økningen størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares med et økt behov for små deltidsstillinger, for å dekke opp en «rest» når flere får tilnærmet fulltidsstillinger. Undersøkelsen viser videre at det har vært en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2021 til 2022. Lav grunnbemanning og uforutsigbarhet knyttet til korttidsfravær påpekes som forklaringsfaktorer.

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

Vår konklusjon er at kommunen på flere områder oppfyller lovkravene på området. Det er i undersøkelsen gjort rede for at kommunen benytter planleggingssystemet GAT, som innlemmer relevante bestemmelser om arbeidstid fra arbeidsmiljøloven, samt eventuelle dispensasjoner fra denne. Videre er arbeidsplaner lett tilgjengelige for de ansatte ved innlogging i GAT-appen. Ansatte som søker om fritak fra arbeidstidsordningen, får i stor grad søknaden innfridd, og kommunen dokumenterer at det gjennomføres forsvarlighetsvurderinger. På andre områder er vår konklusjon at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller lovkravene om arbeidstid, samt når det gjelder risikoreduserende tiltak. Ved flere enheter fremstår AML-bruddene som gjentakende, og nattevaktene oppgir i liten grad at de får tilbudet om helseundersøkelser.

Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

På bakgrunn av undersøkelsen er vår konklusjon at kommunens ansettelsesprosess bare delvis bidrar til å sikre at vikarer oppfyller kravene til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene. Da det i praksis stilles få formelle kompetansekrav i utlysningstekstene, kan vi ikke konkludere med at formelle kompetansekrav ikke er innfridd. Vår konklusjon er at dagens prosess rundt ansettelse av sommervikarer i for liten grad tydeliggjør den reelle vektleggingen av personlig egnethet. Videre dokumenterer ikke kommunen i tilfredsstillende grad vurderinger, innstillinger og ansettelse jf. forvaltningslovens bestemmelser.

Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

Vår konklusjon er at de kommunale tjenestene som er omfattet av undersøkelsen på flere områder følger opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid. Kommunen har blant annet utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte, etablert et eget Omplasseringsutvalg for å vurdere aktuelle utlysninger, samt dokumentert at deltidsansatte med fortrinnsrett tilbys utvidet stilling. Samtidig er det mange av «kravsakene» som fremmes av den ansatte selv. Rundt halvparten av de ansatte i spørreundersøkelsen oppgir at de enten ikke er tilfredse med å jobbe deltid, eller at de stiller seg nøytrale. Et av tiltakene kommunen arbeider med er «årsturnus», hvor hensikten er å øke stillingsstørrelsene, samt skape større forutsigbarhet i sårbare perioder hvor det normalt benyttes vikarer og/eller små deltidsstillinger. Vår konklusjon er at kommunen i det vesentlige følger opp målsettingen, men fortsatt har en vei å gå for å nå målet om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid.

8 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er våre anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- Sikre at det jobbes systematisk med å etablere tiltak for å avverge gjentakende AML-brudd.
- Sørge for at alle ansatte med belastende arbeidstidsordninger gjøres kjent med tilbudet om helseundersøkelser.
- Tydeliggjøre i hvilken grad personlig egnethet vektlegges i utlysningstekster når det søkes etter vikarer/sommervikarer.
- Utarbeide saksbehandlingsrutiner som sikrer tilstrekkelig utredning og dokumentasjon i forbindelse med tilsetting av vikarer/sommervikarer.
- Fatte ansettelsesvedtak jf. forvaltningslovens bestemmelser når det ansettes vikarer/sommervikarer.
- Sikre at alle enheter følger kommunale prosedyrer for å fange opp, samt ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven.
- Sørge for at tillitsvalgte involveres og gjøres kjent med prosessene rundt vurdering av sammenslåing av deltidsstillinger.
- Dokumentere behovet for deltidsstillinger i forbindelse med alle aktuelle utlysninger, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjonen.
- Ha nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltidsarbeid.

9 Kommunedirektørens uttalelse



ELVERUM KOMMUNE

Revisjon Øst Iks
Postboks 84

2341 LØTEN

Kommunedirektørens kontor

Vår dato: 20.02.2024
Vår referanse: 2023003862-12
Arkiv: 23/3862
Deres dato:
Deres referanse:
Vår saksbehandler: Kristian Trengereid

Uttalelse foreløpig forvaltningsrapport

Elverum kommune viser til den foreløpige rapporten fra forvaltningsrevisjonen «*Heltid/deltid og bruk av vikarer i Elverum kommune*» og tar denne til etterretning. Rapporten peker på en rekke læringspunkter og vi ønsker å iverksette tiltak for å sikre etterlevelse av disse. Vi vil videre jobbe med å sikre etterlevelse av anbefalte punkter innen 15.09.2024.

Vi vil som et utgangspunkt iverksette følgende tiltak på bakgrunn av rapport, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger og henviser til de samlede anbefalingene revisor viser til i rapporten.

Pkt. 1 Avverging av gjentakende AML-brudd

Som beskrevet i rapporten fanges AML-brudd opp av GAT og rapporteres per tertial til sektorsjef jf. prosedyre.

Forvaltningsrapporten viser AML-brudd på arbeidsfri før vakt og ukentlig arbeidsfri. Her er arbeidsgiver allerede i dialog med hovedtillitsvalgte for å sikre gode protokoller som grunnlag for turnusutarbeidelse. Målsetningen er å sikre god ressursstyring innenfor rammeverket og unngå denne type brudd.

Fra 01.04.2024 vil AML-brudd inngå som en del av møtebehandling i AMU tre ganger per år. Sektorsjef redegjør for årsak til bruddene og tiltak for forbedring.

Pkt. 2 Bekjentgjøre tilbud om helseundersøkelser til nattevakter

Helseundersøkelser til nattevakter er en del av samarbeidsplanen med BHT for 2024 og det er planlagt årlige kurs/møte om helserisiko og forebygging for de som er eksponert for nattarbeid, jf. aml. § 10-11 (8).

Med bakgrunn i funn i rapporten vil aktuelle ledere ha dialog med berørte ansatte for å avklare forventinger og behov, samt bekjentgjøre tilbud om MAHU. Tiltaket gjennomføres i løpet av første halvår 2024.

Telefon	Adresse	Internett	E-post	Bank
62433000	PB.403, 2418 Elverum	www.elverum.kommune.no	postmottak@elverum.kommune.no	1822.85.40001

Pkt. 3 - 5 Vektlegging av personlige egenskaper i utlysningstekster, saksbehandling og ansettelsesvedtak jf. forvaltningsloven

Rapporten beskriver at utlysningstekstene for sommervikarer i liten grad beskriver hvordan personlig egnethet vektlegges.

Vi ser at utlysningsteksten for vikarer og ferievikarer kan forbedres, spesielt med tanke på om og i hvilken grad personlig egnethet vektlegges og hvilke personlige egenskaper som etterspørres. Dette vil vi fra innværende år sikre gjennom å lage standardisert tekst til utlysning av vikarer hvor dette fremkommer, samt at vi endrer formulering for alle stillingsannonser fra "kvalifikasjoner" til kvalifikasjonskrav. Videre må vi sikre etterlevelse av rutiner for tilsetting, herunder bruk av stillings- og behovsanalysen som verktøy for vurdering og vektlegging av personlige egenskaper.

Tiltak gjennomført innen: 01.05.2024

Elverum kommune har i utgangspunktet gode rutiner for tilsetting, men rapporten viser varierende etterlevelse av rutinen i tilsetting av vikarer og ferievikarer. Her er det behov for en tilpasning av eksisterende rutine slik at den blir mer hensiktsmessig også i tilsetting av vikarer og sikrer etterlevelse av forvaltningslovens krav til ansettelsesvedtak.

Pkt. 6-8 Sikre etterlevelse av prosedyrer for å fange opp og ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven, sørge for involvering av tillitsvalgte og dokumentere behov for deltidsstillinger

Vi ser et behov for å tydeliggjøre gjeldende prosedyrer, samt ha fokus på opplæring og bevisstgjøring blant både ledere og tillitsvalgte. Vi har etablerte fora og verktøy vi kan benytte og kan raskt iverksette tiltak for å sikre bevisstgjøring og etterlevelse.

Frist for tiltak: 31.05.24

Pkt. 9 Nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltid

Som et utgangspunkt har ledere i PRO til enhver tid oversikt over tilgjengelig arbeidskraftreserve gjennom GAT. Her kan ansatte i deltidsstilling sette seg tilgjengelig for ekstravakter. Videre ser vi at dette alene ikke gir ledere et tilstrekkelig bilde over deltidsansattes ønsker om utvidet stilling.

Ledere oppfordres derfor gjennom medarbeidersamtaler og dialog til å utarbeide total oversikt over ansattes ønsker om økt stillingsstørrelse. Arbeidsgiver vil gjennomføre en digital økt med ledere og tillitsvalgte for å sette fokus på behovet og viktigheten av å ha oversikt over egen arbeidskraftreserve i arbeidet mot uønsket deltid.

Frist: 31.08.24

Arbeidsgiver ser både nytte av og verdi i revisjonsrapporten og vil legge denne til grunn for videre forbedringsarbeid innenfor området.

Med hilsen

Kristian Trengereid
kommunedirektør

Anne-Grethe Heimstad
personalerådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten underskrift

Mottakere:
Revisjon Øst Iks

Postboks 84

2341 LØTEN

10 Referanseliste

Arbeidsmiljøloven. (2005) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62) Lovdata. <https://lovdata.no/sok?q=arbeidsmilj%C3%B8loven> [21.1.2024]

Arbeidstilsynet (2023a) *Er arbeidstidsordningen forsvarlig?* <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/er-arbeidstidsordningen-forsvarlig/> [21.1.2024]

Arbeidstilsynet (2023b) *Arbeidsplan, vaktliste, turnus, skift- og turnusplan.* <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/arbeidsplan-vaktliste-skift-og-turnus/> [21.1.2024]

Elverum kommune (2012) *Arkivplan.* <https://elverum.arkivplan.no/content/view/full/239967> [21.1.2024]

Elverum kommune (2022a) *Årsmelding 2022.* <https://planer.elverum.no/arsrapport2022/> [21.1.2024]

Elverum kommune (2022b) *Årsbudsjettet for 2022.* <https://www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/politikerne-behandlet-handlings-og-okonomiplanen-med-arsbudsjettet-for-2022> [21.1.2024]

Endringslov til arbeidsmiljøloven. (2022) *Lov om endringer i arbeidsmiljøloven* (styrking av retten til heltid) (LOV-2022-12-09-88) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-12-09-88> [21.1.2024]

FAFO. (2012) *Frivillig deltid – en privatsak? (Fafø-rapport 2012:49)* <https://www.fafø.no/zoo-publikasjoner/fafø-rapporter/frivillig-deltid-en-privatsak> [21.1.2024]

Forvaltningsloven. (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> [21.1.2024]

Helsepersonelloven. (1999) *Lov om helsepersonell m.v.* (LOV-1999-07-02-64) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64?q=helsepersonelloven> [21.1.2024]

KS (2022) *Hovedtariffavtalen 1.5.2022-30.4.2024.* KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/Hovedtariffavtalen-2022-2024-skjerm-2.pdf> [21.1.2024]

KS (2023a) *Lovendringer for å oppnå mer heltid.* <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/lovendringer-for-a-oppna-mer-heltid/> [21.1.2024]

KS (2023b) *Andelen heltidsansatte øker.* <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/andelen-heltidsansatte-oket/> [21.1.2024]

NKRF. 2021, 9. desember. *Unngå feil ved ansettelser*, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. <https://www.nkrf.no/nyheter/2021/12/09/unnga-feil-ved-ansettelser> [21.1.2024]

Medleverforskriften. (2005) *Forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger* (FOR-2005-06-24-686) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-06-24-686?q=medleverforskriften> [21.1.2024]

Prop. 133 L (2021–2022) *Endringer i arbeidsmiljøloven* (styrking av retten til heltid) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20212022/id2919226/> [21.1.2024]

Sivilombudsmannen (2021), *Ansettelse fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om ansettelse i offentlig sektor*. Sivilombudsmannen. https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/12/Temahefte_Ansettelse_web.pdf [21.1.2024]

Statsansatteloven (2017) *Lov om statens ansatte mv.* (LOV-2017-06-16-67) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67> [21.1.2024]

Annen data

Data fra spørreundersøkelsen høsten 2023, Questback

Referat fra intervjuer

Internettadresser fra fotnoter

Nors sykepleierforbund, <https://www.nsf.no/arbeidsvilkar/dagligukentlig-arbeidstid-og-vaktordninger> [21.2.2024]

Fagforbundet, <https://www.fagforbundet.no/a/288925/for-tillitsvalgte/aktuelle-rad-og-tips-for-tillitsvalgte/rettigheter-nar-turnusen-legges-om/> [21.1.2024]

Om nullprosent kontrakter: <https://lovdata.no/artikkel/nullkontrakter/4390> [28.1.2024]

Dokumentasjon fra Elverum kommune

Elverum kommune 2023, organisasjonskart HMO

Svar på dokumentbestilling og skriftlige spørsmål, e-post per 6.10.2013

Arbeidsgiverstrategi for Elverum kommune (vedtatt av kommunestyret 23.11.2016)

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte (vedtatt av kommunestyre 26.9.2018)

Arbeidsreglement (godkjent 11.2.2020)

Permisjonsreglement (godkjent 10.2.2023)

Brukermal for GAT – AML disp (godkjent 23.1.2023)

GAT – Arbeidsplan (godkjent 8.3.2023)

GAT - Elektronisk godkjenning av turnus (godkjent 15.3.2023)

Internkontroll - rapportering i PRO (godkjent 6.9.2022)

AML brudd - egen enhet i PRO (godkjent 1.5.2023)

Livsfasepolicy Elverum kommune (Godkjent i Administrasjonsutvalget 29.05.2019)

Sykefravær, forebygging og oppfølging (Vedtatt av administrasjonsutvalget 20.11. 2019 sak 039/19, godkjent 26.10.2021)

Redusert arbeidstid – søknad (godkjent 28.9.2020)

Internkontroll årshjul HMS (godkjent 2.11.2021)

HMS og IA- utvalg (godkjent 11.07.2022)

Drøftingsreferat 09 03 21 særavtale enkelttiltak

Drøfting langvakter Svartholtet

Drøfting langvakter Søndre Nyborg

Drøftingsnotat langvakter på helg ved Svartholtet bofellesskap

Drøftingsnotater Loken bofellesskap

Drøftingsnotater Søndre Nyborg bofellesskap

Protokoll langvakter Søndre Nyborg

Drøftingsreferat 09 03 21 særavtale enkelttiltak

Arbeidsplan HBO - 3 stk

Arbeidsplan Tilrettelagte tjenester - 6 stk

Arbeidsplan Psykisk helse - 2 stk

Arbeidsplan Legevakt - 1 stk

Arbeidsplan Institusjonstjenesten - 8 stk

8 stillingsannonser

Vikarenes kvalifikasjoner, e-post per 30.11.2023

Stillings- og behovsanalyse (godkjent 26.01.2023)

Saksbehandling ifm. ansettelse, kryptert e-post per 27.10.2023

Prosedyre for rekruttering og tilsetting i Elverum kommune (godkjent i Administrasjonsutvalget 24.8.18)

Retningslinjen Økt antall heltidstilsatte jf HTA 2.3.1. (godkjent 25.10.2021)

Sjekkliste rekruttering og tilsetting (godkjent 27.7.2023)

Drøftingsmøter med tillitsvalgte ifm. vakante stillinger

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriteriene som vi ønsker å anvende i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Heltid/deltid og bruk av vikarer i Elverum kommune*. Revisjon Øst IKS forholder seg til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, kalt RSK 001, som fører til kvalitetssikringen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Av denne standarden fremgår det at det skal utarbeides revisjonskriterier for problemstillingene som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er krav og forventninger som den eller de kontrollerte enhetene skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene må være relevante, konkrete og i samsvar med kravene og føringene som gjelder for den eller de enhetene som skal revideres.

Revisjonskriteriene vil som hovedregel sendes til kommunedirektøren, som øverste ansvarlige leder for kommunens administrasjon, for en gjennomgang. Kommunedirektøren kan delegerer gjennomgangen av kriteriene til andre i kommuneadministrasjonen, som for eksempel til den eller de enheter som skal kontrolleres. Når vi oversender revisjonskriteriene, ber vi om en tilbakemelding på om kommunedirektøren/revidert(e) enhet(er) opplever kriteriene som relevante krav på tjenestområdet.

For kriteriene i dette dokumentet har vi tatt utgangspunkt i relevant lovverk med forskrifter, nasjonale føringer og veiledere, samt i kommunale føringer. Oversikt over kildene finnes i slutten av dokumentet. Av hensyn til revisjonens ressursbruk og endringer som kan oppstå underveis, tar vi forbehold om at det kan skje justeringer i de framsatte revisjonskriteriene.

Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Elverum kommune fattet 21. januar 2023, sak 6/23, vedtak om å bestille en prosjektplan for gjennomføring av prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid» og nr. 19 «Vikarbruk i pleie, rehabiliterings- og omsorgstjenesten», jmfør plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget ba i bestillingen om at de to prosjektene sees i sammenheng med hverandre.

Prosjektplanen ble behandlet i kontrollutvalgsmøtet 10. mars 2023 sak 18/23, og en forvaltningsrevisjon ble bestilt. Formålet med forvaltningsrevisjonen er:

...å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Videre er formålet å se etter at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Formålet belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
2. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?
3. Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?
4. Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere bruk av deltidsarbeid?

Problemstilling 1 er deskriptiv, det vil si at det for denne ikke utarbeides revisjonskriterier eller gjøres vurderinger, slik det vil gjøres for problemstilling 2 til 4.

Utledning av revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?

Arbeidstid

Kapittel 10 *Arbeidstid* i arbeidsmiljøloven (AML.) inneholder en rekke minstebestemmelser, og bestemmelser for når arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå avtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Med arbeidstid menes den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver (AML. § 10-1). Avtalte unntak må sees opp imot AML. sine minstebestemmelser da minstebestemmelsene aldri kan innskrenkes ytterligere. § 10-4 i AML. fastsetter følgende grenser for den alminnelige arbeidstiden:

9 timer i løpet av 24 timer (normalarbeidsdag)

40 timer i løpet av 7 dager (normalarbeidsuke)

For arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger, for eksempel skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid, er den ukentlige arbeidstiden kortere:

38 timer i løpet av 7 dager for arbeid som drives døgnet rundt på hverdager

36 timer i løpet av 7 dager for arbeid som drives døgnet rundt, hele uken igjennom

Man kan avtale kortere alminnelig arbeidstid gjennom tariffavtale. En avtale som mange har, er 37,5 timer per uke. KS Hovedtariffavtale er den viktigste tariffavtalen i KS-området med bestemmelser blant annet om lønn og godtgjøringer, lokale forhandlinger, arbeidstid og pensjon. Hovedtariffavtalen er inngått mellom KS og hhv. LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne. Hovedtariffavtale gjelder for alle arbeidstakere i et fast, forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid (ev. gjennomsnittlig arbeidstid) pr. uke, dog med de unntak som er nevnt i de enkelte paragrafer. Videre heter det at deltidstilsatte arbeidstakere har samme rettigheter etter Hovedtariffavtalen som heltidstilsatte dersom ikke annet framgår av den enkelte bestemmelse. Hovedtariffavtalen beskriver at ukentlig arbeidstid ikke skal overstige gjennomsnittlig 35,5 timer i følgende tilfeller:

- I turnusordninger hvor ordinært arbeid må utføres mellom kl. 20.00 og kl. 06.00 og/eller minst hver 3. søndag.
- Ved døgnkontinuerlig skiftarbeid.

Videre heter det i Hovedtariffavtalen at ukentlig arbeidstid ikke skal overstige gjennomsnittlig 33,6 timer ved helkontinuerlig skiftarbeid eller i sammenlignbare turnusordninger. For tredelt skift- og turnusarbeid som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag, reduseres den ordinære arbeidstiden med utgangspunkt i 37,5 timer pr. uke. Hver arbeidet time på søn- og helgedag, jf. AML. § 10-10 (1), regnes lik 1 time og 10 minutter. Hver arbeidet time om natten,

jf. AML. § 10-11 (1), regnes lik 1 time og 15 minutter. Arbeidstiden kan maksimalt reduseres til 33,6 timer i løpet av en uke og skal ikke overstige 35,5 timer pr. uke.

AML. § 10-6. *Overtid* gir bestemmelser vedrørende overtid. I § 10-6 fjerde ledd heter det at overtidsarbeidet ikke må overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. Videre heter det i syvende ledd at overtidsarbeid utover rammen i fjerde ledd bare kan pålegges arbeidstaker som i det enkelte tilfellet har sagt seg villig til det.

I AML. § 10-7. *Oversikt over arbeidstiden* heter det at det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

AML. § 10-11. *Nattarbeid* første ledd bestemmer at arbeid mellom klokken 21 og 06 er nattarbeid. Videre heter det at arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, skriftlig kan fastsette et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom kl. 0000 og kl. 0600. Som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom kl. 0600 og kl. 0000. Nattarbeid er ifølge § 10-11 andre ledd ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. Videre heter det i fjerde ledd at ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.

AML. gir også regler for pauser (AML § 10-9), og om fritid (§ 10-8). Her heter det blant annet at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Videre heter det om søndagsarbeid at «[...] Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. [...]»

AML. kapittel 10-12. *Unntak* gir en rekke regler om unntak fra reglene om arbeidstid, hvor Arbeidstilsynet kan gi samtykke til fravikende arbeidstidsordninger. Dette gjelder blant annet for bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidsfri og søndagsarbeid. Unntak gjelder også for den alminnelige arbeidstiden for helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter. Den samlede arbeidstiden skal i slike tilfeller ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

Dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse bestemmelsene i AML. kapittel 10, kan departementet i forskrift gi særlige regler og fastsette unntak fra disse bestemmelsene. Dette gjelder blant annet for medleverordninger hvor arbeidstaker er unntatt arbeidstidsreglene. Medleverforskriften gjelder arbeid ved institusjon hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. Såkalte medleverordninger kan være etablert i institusjoner for personer med rus- eller atferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere (Forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger).

Arbeidstidsordning

AML. kapittel § 10-2 *Arbeidstidsordninger* første til fjerde ledd, beskriver at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Videre heter det at arbeidstaker som regelmessig arbeider om natten har rett til fritak fra den arbeidstidsordning som gjelder for arbeidstakergruppen, dersom vedkommende av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det og fritaket kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Arbeidstaker har også rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Det er videre et lovkrav at arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

AML. åpner for mange ulike arbeidstidsordninger. Disse skal uansett ikke påføre arbeidstakerne uheldige fysiske eller psykiske belastninger, eller redusere sikkerheten på arbeidsplassen. Arbeidstilsynet utdyper på sine hjemmesider at arbeidsgiver alltid skal vurdere om arbeidstidsordningen er forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet. Det gjelder også når det er inngått avtaler om arbeidstidsordninger i tariffavtale, eller ved særlige unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Det er spesielt arbeidstidsordninger som avviker fra lovens utgangspunkt og normal døgnrytme som må vurderes nærmere. Det vil for eksempel si arbeidstakere i skift eller turnus, dagarbeidere som deltar i vaktordninger, utvidet overtidsbruk, bruk av gjennomsnittsberegning og ved nattarbeid (Arbeidstilsynet 2023a).

Arbeidstilsynet utdyper videre at en forsvarlighetsvurdering må gjøres ved etablering av nye og ved endring av eksisterende arbeidstidsordninger. Det bør også gjøres regelmessige evalueringer – for eksempel årlig – for å avdekke uforutsette, uheldige belastninger som følge av arbeidstidsordningen. Både forsvarlighetsvurderingen og evalueringen skal gjøres i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Det er viktig at både ledere, verneombud og tillitsvalgte har kunnskap om hvilke konsekvenser ulike arbeidstidsordninger kan gi for helse, velferd og sikkerhet. De må kjenne til arbeidsbetingelsene på den aktuelle arbeidsplassen og vite hvordan en forsvarlighetsvurdering skal gjennomføres (ibid.).

Konsekvenser av belastende arbeidstidsordninger kan for eksempel være søvnforstyrrelser/tretthet, fysiske og psykiske helseplager og vanskelig balanse mellom arbeidstid og fritid. Arbeidstilsynet anbefaler en rekke risikoreduserende tiltak ved organisering av arbeidstiden, som for eksempel en arbeidstidsordning som ivaretar at arbeidstakerne får nok søvn. Videre gir Arbeidstilsynet anbefalinger for fremgangsmåter ved forsvarlighetsvurdering av arbeidstidsordninger. Forhold som arbeidsgiver bør vurdere kan blant annet være arbeidets art og brukergrupper, krav til aktsomhet, arbeidspress og tempo m.m. Det samlede risikobildet av både fysiske og psykiske belastninger i arbeidsmiljøet bør vurderes, samt risikoreduserende tiltak som er iverksatt (ibid.).

Arbeidsplan

AML. § 10-3 hjemler at dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Videre heter det at arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. Dersom ikke annet fremgår av tariffavtale, skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelsen. Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne.

Arbeidstilsynet utdyper på sine hjemmesider at en arbeidsplan også kalles vaktliste, turnus, skift- eller turnusplan, og at eventuelle endringer i planen skal drøftes med samme frist som nevnt i avsnittet over²⁷ (Arbeidstilsynet 2023b).

Revisjonskriterier for problemstilling 2

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene, herunder ved <ol style="list-style-type: none"> a. skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid. b. unntak gitt i egne forskrifter. 2. Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder <ol style="list-style-type: none"> a. ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning. b. gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnyrme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. c. iverksette risikoreducerende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger. 3. Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

I det følgende defineres sentrale begreper under problemstilling 3. Videre redegjøres det for ulike krav til ansettelsesprosessen, hvor revisjonen i det alt vesentlige legger til grunn arbeidsmiljølovens og forvaltningslovens bestemmelser, samt Sivilombudsmannens veiledning på området, basert på sistnevntes uttalelser i en rekke ansettelsessaker.

Definisjoner

Vikar

²⁷ En eventuell tariffavtale kan ha andre frister.

AML. § 14-9, andre ledd, bokstav b, slår fast at avtale om midlertidig ansettelse blant annet kan inngås for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat). Dersom en arbeidstaker har vært midlertidig ansatt etter § 14-9, andre ledd, bokstav b, skal han/hun etter tre år anses som fast ansatt (AML. § 14-9, syvende ledd). Det innebærer at vedkommende får samme oppsigelsesvern som fast ansatte, som etter KS Hovedtariffavtalens hovedregel innebærer tre måneder fra oppsigelsestidspunktet.

Sertifisering/autorisasjon/lisens

For å kunne jobbe som helsepersonell i Norge trenger du autorisasjon eller lisens. Lov om helsepersonell (helsepersonelloven/hpl.) definerer at helsepersonell ifølge loven er personell med autorisasjon etter § 48 a²⁸ eller lisens etter § 49²⁹, personell i helse- og omsorgstjenesten eller i apotek som utfører handlinger som nevnt i tredje ledd, og elever og studenter som i forbindelse med helsefaglig opplæring utfører handlinger som nevnt i tredje ledd. Departementet kan i forskrift bestemme at loven eller enkelte bestemmelser i loven skal gjelde for nærmere angitt personell som ikke omfattes av første ledd, herunder personell som Norge etter folkerettslige regler er forpliktet til å gi rett til å utøve yrke som helsepersonell midlertidig i Norge uten norsk autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning. Med helsehjelp menes enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell (hpl. § 3).

Kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet er styrende for ansettelse i stat og kommune. For ansettelse i statlige forvaltningsorganer er kvalifikasjonsprinsippet lovfestet i statsansatteloven § 3, mens prinsippet i resten av offentlig sektor gjelder på ulovfestet grunnlag, med det samme rettslige innholdet. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at søkeren som er best kvalifisert for stillingen, skal få tilbud om den. Arbeidsgiver må gjøre en vurdering av flere momenter før ansettelsen kan gjennomføres. Utgangspunktet for vurderingen er kravene som er angitt i utlysningsteksten, og eventuelle lov- og avtalefestede krav. Andre sentrale momenter er utdanning, praksis og personlig egnethet (Sivilombudsmannen 2021, 7).

Ansettelsesvedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan. Sivilombudets uttalelser i ansettelsessaker er derfor en viktig kilde til klargjøringen av hva som er gjeldende rett. Sivilombudet har på bakgrunn av dette laget en veileder – «Ansettelse fra A til Å» (heretter kalt Sivilombudsmannens veileder) – som har som mål å bidra til bedre ansettelsesprosesser i hele offentlig sektor, og den er sendt til alle landets kommuner. Veiledningen tar sikte på å gi en grunnleggende redegjørelse for de rettslige kravene som stilles til en ansettelsesprosess fra utformingen av utlysningsteksten til ansettelsesvedtaket fattes (Kontroll og revisjon i kommunen, NKRF 2021).

²⁸ Hpl. § 48 a. *Vilkår for autorisasjon etter § 48*

Rett til autorisasjon etter søknad har den som

a. har bestått eksamen i vedkommende fag ved norsk universitet, høyskole eller videregående opplæring

²⁹ Hpl. § 49. *Lisens*

Helsepersonell som ikke har rett til autorisasjon etter § 48 a, kan gis lisens etter søknad. Lisens kan bare gis til helsepersonell som er skikket ut fra lisensens art og omfang.

Lisens kan også gis til helsepersonell med utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52.

Lisensen kan begrenses i tid, til en bestemt stilling, til visse typer helsehjelp eller på annen måte.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om betingelsene for å få lisens og de vilkår som kan knyttes til den, herunder at kravene skal gjelde for dem som allerede har lisens ved forskriftens ikrafttredelse.

Krav om enkeltvedtak ved ansettelse

Utredningsplikten

Det følger av forvaltningsloven § 2 at vedtak om ansettelse i offentlig forvaltning er å anse som «enkelvedtak». Det innebærer i utgangspunktet at forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Vedtak i ansettelsessaker er imidlertid unntatt fra reglene om begrunnelse i §§ 24-25, reglene om klage i §§ 28-34 og reglene om omgjøring i § 35 tredje ledd, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

En feil som går igjen i mange av sakene som er behandlet av Sivilombudet, er manglende utredning av saken før ansettelsesvedtaket er fattet. Utredningsplikten følger av forvaltningsloven § 17, og innebærer at forvaltningen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Kravet bidrar til at den som skal ansette har et dekkende faktisk grunnlag for ansettelsen. Utredningsplikten er derfor viktig for å sørge for at den best kvalifiserte søkeren blir ansatt i stillingen (Sivilombudsmannen 2021, 8).

Forvaltningen skal sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. For å kunne være sikker på at det er tilfellet, må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger (ibid.).

Det er viktig at det foretas en skriftlig sammenlignende vurdering av de aktuelle søkeres kvalifikasjoner. Normalt er det tilstrekkelig at denne skrives i en innstilling. Alle søkere som er blitt vurdert som formelt kvalifisert og har blitt intervjuet, bør omtales, enten de blir innstilt eller ikke. Det samme bør søkere som har vært vurdert som aktuelle for stillingen, men der intervju er utelatt fordi arbeidsgiver nylig har intervjuet vedkommende (ibid.).

Likebehandling

Gjennom hele ansettelsesprosessen skal arbeidsgiver likebehandle kandidatene. For å sikre likebehandling må arbeidsgiver legge til rette for at kandidatene behandles likt på alle stadier i prosessen, for eksempel ved å få de samme spørsmålene i intervju, og at kriteriene som legges til grunn for kvalifikasjonsvurderingen er de samme (ibid.).

Ansettelsesprosessen

Utlysningen

Ifølge AML § 14-1 skal arbeidsgiver informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten. Innleid arbeidstaker skal informeres på tilsvarende måte. Utlysninger skal derfor alltid skje internt i forvaltningsorganet som skal ansette, og skal som hovedregel også skje eksternt. Sivilombudsmannen viser i sin veileder til at offentlige utlysninger uttrykkelig er fastslått i statsansatteloven § 4, og at plikten flere ganger er påpekt av Sivilombudsmannen i forbindelse med kommunale ansettelse.

Veilederen fra Sivilombudsmannen beskriver at arbeidsgiver i forkant av utlysningen bør gjøre en analyse av hvilke kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne fylle stillingen og hvilke kvalifikasjoner som bare er ønskelige. Dersom det ikke er lov- eller forskriftsbestemte krav til stillingen, kan arbeidsgiver bestemme hva som skal til for å være kvalifisert. Det er samtidig en forutsetning at de kvalifikasjonene arbeidsgiver setter som nødvendige eller ønskelige for stillingen er innenfor alminnelige saklighetskrav. Utlysningsteksten skal på denne måten legge grunnlaget for en saklig og god ansettelsesprosess. Utlysningsteksten bør derfor være utformet på en slik måte at mulige søkere forstår hva som skal til for å være formelt kvalifisert for stillingen. Sivilombudsmannen påpeker videre

at arbeidsgiver er bundet av kravene som arbeidsgiver selv har oppstilt i utlysningsteksten. Man kan ikke som arbeidsgiver ansette søkere som ikke oppfyller disse kravene. Hvis ingen kandidater er kvalifisert til stillingen, må den lyses ut på nytt, for at ansettelsen ikke skal være i strid med kvalifikasjonsprinsippet.

Kvalifikasjonsvurderinger

Sivilombudsmannen skisserer i sin veileder at det etter søknadsfristens utløp skal gjøres en foreløpig kvalifikasjonsvurdering basert på søkerens opplysninger i søknadene om utdanning, erfaring og dokumenterte personlige egenskaper. Vurderingen må ta utgangspunkt i de kravene og ønskene som er oppstilt i utlysningsteksten, og utvelgelsen av kandidater til intervju må gjennomføres på en måte som sikrer at utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 ivaretas. Det er naturlig å ta utgangspunkt i søknadstekst, CV og eventuelle andre relevante vedlegg ved vurderingen av hvor godt den enkelte søkeren oppfyller kvalifikasjonene som fremgår av utlysningsteksten. Sivilombudsmannen skriver at de ulike elementene som danner grunnlag for vurderingen av hvilke søkere som skal kalles inn til intervju, må være vektet på en saklig måte.

Sivilombudsmannen fremholder at en beslutning om alltid å kalle inn alle interne kandidater, uavhengig av deres formelle kvalifikasjoner, vil kunne være i strid med likebehandlingsprinsippet og vil – i ytterste konsekvens – kunne føre til at det ansettes i strid med kvalifikasjonsprinsippet. Dersom arbeidsgiver ønsker å kalle inn alle interne kandidater, må det godtgjøres at erfaringen disse kandidatene har fått internt, innebærer at de fremstår bedre kvalifisert enn de eksterne kandidatene som ikke kalles inn til intervju.

Den som ansetter har ifølge Sivilombudsmannen i utgangspunktet ikke plikt til å kontakte referanser, men det vil normalt være nødvendig for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes. Referanseinnhenting må være noenlunde lik, med mindre arbeidsgiver har en saklig grunn til å forskjellsbehandle kandidatene, for eksempel fordi en av kandidatene er en intern søker og allerede er godt kjent for arbeidsgiver.

Personlig egnethet

Sivilombudsmannen påpeker i sin veileder at personlige egenskaper kan være vanskeligere både å definere og måle, sammenlignet med formelle kvalifikasjoner. Det er derfor viktig at den som ansetter er seg bevisst utfordringene og tilpasser saksbehandlingen deretter. Det innebærer blant annet at det må være en saklig sammenheng mellom kravene utlysningsteksten stiller til personlige egenskaper, og de oppgavene stillingen skal fylle. Utlysningsteksten bør med fordel ikke bare opplyse om at personlig egnethet vil bli vektlagt, men det bør presiseres hvilke personlige egenskaper det søkes etter.

Hvor stor vekt den som ansetter kan legge på personlig egnethet, må vurderes konkret i hver sak. Sentralt ved vurderingen er oppgavene som ligger til stillingen, og om disse oppgavene krever bestemte personlige egenskaper.

Ansettelsen

Hvordan ansettelsen skal gjennomføres i kommunal sektor, vil i stor grad følge av kommunens personalreglement. For at et enkeltvedtak skal være gyldig, må den som fatter vedtaket være rette vedkommende (ha myndighet) til å fatte det. Bestemmelser om ugildhet følger av forvaltningsloven § 6, som angir en rekke habilitetskrav for tjenestemann som skal treffe avgjørelser i en forvaltningssak. Dersom ansettelsesvedtaket ikke skal fattes av et ansettelsesråd, bør det fremgå av personalreglementet hvem som har myndighet til å fatte vedtaket.

I Elverum kommunes arkivplan heter det under kap. 2.4 Ansvar og myndighet som arbeidsgiver³⁰ blant annet at «[...] *Stabsleder Personal har funksjon som Controller i stillings- og ansettelsesrådene, og kan stoppe en ansettelsessak/-prosess dersom denne ikke er forsvarlig gjennomført. [...]*»

Som nevnt i kapittel 3.2.2.1. er vedtak i ansettelsessaker ifølge forvaltningsloven § 3 andre ledd unntatt fra reglene om klage, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

Revisjonskriterier for problemstilling 3

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?	<ol style="list-style-type: none"> 4. Vikarer som settes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha autorisasjon/lisens som tilsvarer krav i utlysningen. 5. Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen. 6. Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres. 7. Kommunen bør kunne dokumentere at likebehandling er ivaretatt i kvalifikasjonsvurderingene. 8. Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert. 9. Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4

Problemstilling 4:

Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

I forbindelse med behandling av prosjektplanen var kontrollutvalget opptatt av at en må skille tydelig mellom deltid generelt og ufrivillig deltid. I en FAFO-rapport fra 2012: *Frivillig deltid – en privatsak?* (FAFO-rapport 2012/49) kommer det frem at rundt 80 prosent av deltidsarbeidet foregår på frivillig basis, i betydningen at arbeidstakeren oppgir at han eller hun er fornøyd med sin arbeidstid. Nettopp fordi omfanget er så stort, er det ifølge rapporten viktig å få mer kunnskap om den frivillige deltiden. I Prop. 133 L(2021–2022) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) legger departementet til grunn at det kan være ulike årsaker til deltid som både kan ha å gjøre med arbeidssituasjonen og private grunner. På grunn av slike faktorer er det derfor ikke alltid et tydelig skille mellom frivillig og ufrivillig deltid.

³⁰ Vedtatt av rådmann 10.10.2012

Ifølge AML § 14-1 b. andre ledd, skal arbeidsgiver skriftlig dokumentere behovet for deltidsansettelse. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for tillitsvalgte, og spørsmålet om deltidsansettelse skal drøftes med de tillitsvalgte. Dokumentasjonskravet innebærer en plikt til å vurdere og dokumentere «behovet» for deltid, i lys av heltidsnormen, det vil si at det skal tilstrebtes å ansette på heltid. Det kan være forhold både på virksomhetens og arbeidstakers side som etter omstendighetene kan tilsi at det er «behov» for å ansette på deltid. Etter departementets syn er det viktig at arbeidsgiver også ved «frivillig» deltid plikter å vurdere deltidsbehovet og hvordan man eventuelt kan oppnå flere hele stillinger, for eksempel ved å tilrettelegge arbeidet på en annen måte (Prop. 133 L (2021–2022)). Revisjonen legger i undersøkelsen til grunn at årsakene til frivillig deltid kan være ulike og sammensatte, og at kommunen uansett skal vurdere, samt dokumentere behovet for deltid i lys av heltidsnormen.

Målsettinger for å redusere uønsket bruk av deltid

Nasjonale føringer

AML. § 14-3 første til tredje ledd beskriver fortrinnsrett for deltidsansatte. Fortrinnsretten innebærer at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse eller innleie i virksomheten. Videre har deltidsansatte fortrinnsrett til ekstravakter og lignende i virksomheten fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet. Arbeidsgiver kan etter drøftinger med tillitsvalgte avgrense virkeområdet for utøvelse av fortrinnsretten etter dette leddet til en eller flere enheter med til sammen minst 30 ansatte. Etter avtale med tillitsvalgte kan det fastsettes et annet eller snevrere virkeområde. Fortrinnsretten etter dette leddet gjelder også for midlertidig deltidsansatte. Fortrinnsrett etter denne paragrafen er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

AML. § 14-4 a. *Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid* lovfester at 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 merarbeidet ikke lenger foreligger. Tolvmånedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunkt arbeidstaker fremmet sitt krav.

Etter Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) § 14-1 b, første ledd, er arbeidstakers rett til heltid styrket. Etter lovendringen som nå er vedtatt, gis alle midlertidige ansatte, uavhengig av grunnlaget for ansettelsen, rett til fast ansettelse etter tre års sammenhengende ansettelse (jf. AML 14-9). Bakgrunnen for endringen er at regjeringen ønsker å styrke hovedregelen om fast ansettelse i norsk arbeidsliv. Bestemmelsen stadfester målsettingen om å gjøre heltid til den nye normen i arbeidslivet, men begrenser ikke arbeidsgivers rett til å ansette på deltid. Det betyr at arbeidstaker ikke har rett til heltidsstilling og innskrenker med andre ord ikke styringsretten til arbeidsgiver (KS 2023a).

Ifølge Hovedtariffavtalen 2.3.1. skal det ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. 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. 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.

I publikasjonen «Andelen heltidsansatte økte i 2022» (KS 2023b) oppsummerer KS satsningen på heltidskulturen de siste årene. Her heter det at KS, Fagforbundet, Delta og Norsk Sykepleierforbund i 2013 undertegnet den første Heltidserklæringen, hvor partene forplikter seg til å redusere deltidsarbeid og å utvikle en heltidskultur i pleie- og omsorgssektoren. Heltidserklæringen er senere fornyet tre ganger, senest i august 2021. Ved den siste fornyelsen ble Heltidserklæringen også undertegnet av Fellesorganisasjonen, som representerer viktige yrkesgrupper i helse- og omsorgssektoren. I tiden som har gått etter at den første heltidserklæringen ble undertegnet, har omfanget av heltidsarbeid økt betydelig. I sektoren helse, pleie og omsorg var heltidsandelen 44 prosent ved utgangen av 2022. Ansatte både med og uten turnus er medregnet i dette tallet.

I ovenfor nevnte publikasjon fra KS redegjøres det videre kort for sentrale nasjonale utredninger de siste to årene. Rapporten fra Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) inneholder en kartlegging og drøfting av bruken av deltid i norsk arbeidsliv. Det pekes på at det er mange årsaker til at arbeidstakere jobber deltid, og at potensialet for økt stillingsstørrelse avhenger av flere forhold, bl.a. hvordan arbeidet er organisert og arbeidstidsordningen på den enkelte arbeidsplass.

I rapporten Tid for handling (NOU 2023: 4), som ble lagt frem i februar 2023, drøfter Helsepersonellkommissjonen hvordan større grad av heltidsarbeid kan bidra til å redusere behovet for stadig flere ansatte i helse- og omsorgstjenestene.

KS sin sysselsettingsstatistikk (KS 2023b) viser at 59,1 prosent av de ansatte i kommunesektoren ved utgangen av 2022 hadde heltidsstilling. Det var en økning på 1,9 prosentenheter fra 2021. Det har vært en økning i heltidsandelen i alle sektorer og i 305 av kommunene det siste året. Blant kvinner har andelen heltidsansatte økt fra 44,2 prosent i 2014 til 55,7 prosent i 2022, og blant menn har det vært en økning fra 66,5 prosent til 69,3 prosent i samme periode. Samtidig med økende andel heltidsansatte, har også gjennomsnittlig stillingsstørrelse gått opp. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i 2022 var 83,3 prosent for alle ansatte i kommunesektoren. Det er blant turnusansatte i helse- og omsorgssektoren andelen heltidsansatte er lavest. Det har imidlertid vært en markert økning, fra 20,8 prosent med heltid i 2014 til 32,2 prosent i 2022. I samme periode har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen for turnusansatte økt fra 63,3 til 70,1 prosent (ibid.).

Vedtatte målsettinger i Elverum kommune

Elverum kommune sin Årsmelding 2022 beskriver at kommune i Handlings – og økonomiplan 2016 – 2019, vedtok at kommunen skal ha fokus på heltidskultur. Dette følger av kommunestyrevedtak av 15.12.15, punkt 15. Heltidskultur:

Elverum kommune prioriterer igangsetting av tiltak og prosjekter som legger bedre til rette for heltidskultur.

(Elverum kommune 2022a)

Videre beskriver Årsmeldingen at det fra høsten 2016 til desember 2018 ble jobbet i en partssammensatt arbeidsgruppe med fokus på å legge til rette for større andel heltidsstillinger primært i sektor for pleie, rehabilitering og omsorg da det er her deltidsproblematikken oppleves som størst. I 2020 ble partene sentralt enige om å fortsette arbeidet med å øke andelen heltidsansatte. Utvalget skulle se nærmere på ulike arbeidstids- ordninger/måter å organisere arbeidstiden på, og initiere forsøk rundt dette. I tillegg skulle utvalget vurdere virkemidler som kan bidra til å løse utfordringene rundt helgebemanning. Rapporten fra utvalget foreligger nå uten en tydelig konklusjon, det er fortsatt helgefrequens som er utfordringen. I forbindelse med budsjettbehandling 2022, ble det videre enstemmig vedtatt følgende under punkt 10:

Elverum kommune har en noe bedre heltidsandel enn landsgjennomsnittet, men det er for mange ansatte som arbeider ufrivillig i deltidsstillinger. Det fører til dårligere forutsigbarhet og lønnsinntekt enn ønsket for mange arbeidstakere, og svakere mulighet for låneopptak til egen bolig.

Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp og forsterke en årelang innsats mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene.

(Elverum kommune 2022b)

Revisjonskriterier for problemstilling 4

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 4:

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?	<ol style="list-style-type: none"> 10. Deltidsansattes fortrinnsrett etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen. 11. Kommunen skal gi alle midlertidige ansatte, uavhengig av grunnlaget for ansettelsen, rett til fast ansettelse etter tre års sammenhengende ansettelse. 12. Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. 13. Ved ledig stilling skal kommunen ved intern utlysning tilby deltidstilsatte utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. 14. Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelser i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg. 15. Kommunen skal drøfte behovet for ansettelser i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet. 16. Arbeidsgiver skal utarbeide 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. 17. Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemanning.

Arkivsak-dok. 21/00030-12
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EI-27/24 KONTROLLUTVALGETS ÅRSRAPPORT 2023

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalgets årsrapport for 2023 vedtas
2. Saken sendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
 - Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsrapport for 2023 til orientering.

Vedlegg:

1. Kontrollutvalgets årsrapport for 2023
2. Kontrollutvalgets oppfølgingsliste 2023

Saksframstilling:

Kontrollutvalget skal rapportere om sin virksomhet til kommunestyret. I kontrollutvalgets årsplan for 2024, under pkt. 4.8, er det sagt følgende om kontrollutvalgets rapportering:

Kontrollutvalgets årsrapport for 2023 behandles i det første møtet i 2024, og oversendes deretter kommunestyret til orientering. Kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret om resultatet av gjennomført forvaltningsrevisjon i årsrapporten. Eventuelle omprioriteringer av prosjekter skal også framgå av årsrapporten. Rapporter etter gjennomført forvaltningsrevisjon, selskapskontroller/eierskapskontroller, eventuelle andre bestillinger og eventuell oppfølging av nummererte brev sendes fortløpende til kommunestyret.

Kontrollutvalget er kommunestyrets organ, og kontrollutvalget håper at årsrapporten vil være et godt hjelpemiddel for kommunestyret, til å få informasjon om kontrollutvalgets virksomhet i året.



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

ÅRSRAPPORT 2023

**KONTROLLUTVALGET I
ELVERUM KOMMUNE**



*Utarbeidet av Konsek Øst IKS
Behandlet i kontrollutvalget 15.3.24, sak 27/24
Behandlet i kommunestyret XX.X.24, sak 0XX/24*



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	3
	KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET	3
2.1	MEDLEMMER.....	3
2.2	MØTER OG SAKER.....	3
3	KONTROLLUTVALGETS OPPGAVER	4
3.1	KONTROLL MED FORVALTNINGEN.....	4
3.2	KONTROLLUTVALGETS OPPGAVER VED REGNSKAPSREVISJON	4
3.2.2	<i>Rapportering om forenklet etterlevelseskontroll</i>	5
3.3	KONTROLLUTVALGETS OPPGAVER VED FORVALTNINGSREVISJON	5
3.3.1	<i>Plan, bestilling og gjennomføring av forvaltningsrevisjon</i>	5
3.3.2	<i>Rapportering av resultat etter gjennomført forvaltningsrevisjon</i>	5
3.4	KONTROLLUTVALGETS OPPGAVER VED FORVALTNINGSREVISJON AV SELSKAPER	5
3.4.1	<i>Plan, bestilling og gjennomføring av forvaltningsrevisjon</i>	5
3.4.2	<i>Rapportering av resultat etter gjennomført forvaltningskontroll og eierskapskontroll</i>	5
3.4.3	<i>KONTROLLUTVALGETS OPPFØLGING AV EIERSKAPSKONTROLL</i>	5
3.6	KONTROLLUTVALGETS PÅSEANSVAR MED REVISJONEN.....	6
3.7	BUDSJETT FOR KONTROLL- OG REVISJONSARBEIDET	7
3.8	KONTROLLUTVALGETS RAPPORTERING	7
3.9	ØVRIGE AKTIVITETER.....	8
4	SEKRETÆRFUNKSJON	8
5	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	9



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

1 INNLEDNING

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget er et sentralt hjelpeorgan for kommunestyret, og skal utøve sitt arbeid iht. kommuneloven og forskrift om kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer om sin virksomhet til kommunestyret.

Kontrollutvalget har ikke eget reglement, dette er implementert i kommunens reglement.

Kontrollutvalgets årsrapport er basert på årsplanen for kontrollutvalget for 2023, som ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 25.11.22. Årsplanen omtaler kontrollutvalgets ordinære oppgaver og hva kontrollutvalget planlegger på et mer overordnet nivå og blir oversendt kommunestyret til orientering. I tillegg er årsrapporten basert på kontrollutvalgets tiltaksplan, som er en mer detaljert plan for hva som planlegges for hvert møte. Denne benyttes som et internt arbeidsdokument for kontrollutvalget. *Oppfølgingsplanen for 2023* følger som vedlegg til årsrapporten. Denne viser møtedatoer med oversikt over alle saker behandlet i kontrollutvalget, samt om sakene eventuelt er behandlet i kommunestyret.

Alle sentrale dokumenter for hvert kontrollutvalg tilhørende sekretariatets eierkommuner – herunder årsplan, innkallinger til møter og møteprotokoller, ligger på sekretariatets hjemmeside www.konsek-ost.no/Kontrollutvalgene/

KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET

2.1 Medlemmer

Kontrollutvalget i Elverum består av 5 medlemmer. Følgende medlemmer og varamedlemmer er valgt for perioden 2023-2027:

Medlem	Varamedlem
Jan Eirik Krey (H) - leder	Britt Weium (AP)
Ida Mellesdal (PP) – nestleder	Sevald Høye (SV)
Jeanette Evensen Olsen (AP)	Elisabeth Kristiansen
Atle Ivar Flaa (SP)	Ingrid Lium (H)
Rune Rindalsholt (FRP)	Espen H. Rasch (V)
	Anne Simensen (H)
	Erland Lae (FRP)

2.2 Møter og saker

Kontrollutvalget i 2023 hatt 7 ordinære møter og behandlet 69 saker. Hvilke saker som er behandlet, vedtakene i sakene og hvordan de er fulgt opp, går som nevnt frem av vedlegget til årsrapporten. Alle sakene er enten fulgt opp eller lagt inn i tiltaksplanen for oppfølging i 2024.



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Kontrollutvalgets møter er åpne på lik linje med andre kommunale utvalg. Møtedeltakelsen går frem av de enkelte møteprotokollene.

Det har vært avholdt én felles fagdag for alle kontrollutvalgene i regionen i 2023.

3 KONTROLLUTVALGETS OPPGAVER

3.1 Kontroll med forvaltningen

Kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen har i 2023 bl.a. blitt gjennomført på følgende måter:

- Kontroll med politiske vedtak: Kontrollutvalget gjennomfører en gjensidig rapportering fra de ulike politiske utvalgene i hvert møte eller ved behov.
- Ordfører, som har generelt møte- og talerett i kontrollutvalgets møter, har vært invitert til å delta i en samtale med kontrollutvalget ved behov. Kontrollutvalget anser at samtalen med ordfører er nyttig, som et ledd i kontrollutvalgets kontakt med kommunestyret.
- Kommunedirektøren har blitt invitert til hvert møte for å orientere kontrollutvalget om ulike saker. Det gis som regel noen faste orienteringer i hvert møte:
 - Økonomi (utvikling/budsjett og investeringer).
 - Sykefravær.
 - Eventuelle anmeldelser eller varslinger.
- Kontrollutvalget ønsker også orientering om kommunedirektørens system for oppfølging av KS-saker. Hvilke saker det ellers er orientert om, går frem av protokollen fra møtene.
- Statlige tilsynsrapporter: Kontrollutvalget ønsker at det blir lagt frem en oversikt for kontrollutvalget ved behov.
- I tillegg har kontrollutvalget fått informasjon i møtene fra ulike av kommunens enheter.

Sammen med revisjonens rapportering, danner ovennevnte grunnlag for det løpende tilsynet med kommunen.

3.2 Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Kommuneregnskapet ble behandlet i mai. Kontrollutvalget ga sin uttalelse til kommuneregnskapet i henhold til forskrift om kontrollutvalg § 7. Det ble ikke avlagt eget årsavslutningsbrev i Elverum kommune for 2022.

Kontrollutvalget får vanligvis informasjon om revisjonsstrategien for året i løpet av høsten hvert år. Interimrapporten behandles normalt i årets første KU-møte.

Kontrollutvalget har ikke mottatt noen nummererte brev i 2022 og det er for øvrig ingen revisjonsmerknader som ikke er fulgt opp, jf. forskrift om kontrollutvalg § 8.



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

3.2.2 Rapportering om forenklet etterlevelseskontroll

Kontrollutvalget behandlet rapportering om forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen for 2022 i september. Det ble gjennomført etterlevelseskontroll på temaet *om aktivering av nyanskaffelser i anleggsregistermodulen* for 2022.

Revisjon Øst IKS orienterte i sitt første møte 2024 orientere om plan av etterlevelseskontroll for 2023. Rapport til kontrollutvalget avgis innen 30. juni 2024.

3.3 Kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon

3.3.1 Plan, bestilling og gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget behandlet 10.3.23 prosjektplan «*Heltid/deltid og bruk av vikarer*». Ferdig rapport vil bli behandlet i kontrollutvalget 15. mars 2024.

3.3.2 Rapportering av resultat etter gjennomført forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget hadde i møte 27.1.23 en redegjørelse om hvilke tiltak som er gjort i forbindelse med forvaltningsrevisjon «*Budsjett- og økonomistyring*» som ble behandlet i kontrollutvalget 11. mars 2022.

3.4 Kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon av selskaper

3.4.1 Plan, bestilling og gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Risiko- og vesentlighetsvurdering og plan for forvaltningsrevisjon av selskaper for perioden 2021-2024 ble behandlet i kontrollutvalgets møte 23. oktober 2020 og kontrollutvalget foreslo en plan for mulige prosjekter for 2021-2022, jf. årsplan 2021.

Planen ble vedtatt i kommunestyret 18.12.2020.

3.4.2 Rapportering av resultat etter gjennomført forvaltningskontroll og eierskapskontroll

Det ble i møte 11.3.22 bestilt en prosjektplan for gjennomføring av eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon i SØIR IKS. Prosjektplanen ble behandlet i mai samme år, ferdig prosjekt ble behandlet 1.12.23. Rapporten følges opp innen 1.10.24.

3.4.3 Kontrollutvalgets oppfølging av eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap, jf. kommuneloven § 23-4. I kontrollutvalgsmøte 23.10.20 ble Risiko- og vesentlighetsvurdering i forbindelse med plan for eierskapskontroll behandlet, der det ble bestemt hvilke selskaper som skal prioriteres i planen.

Det ble i møte 11.3.22 bestilt en prosjektplan for gjennomføring av eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon i SØIR IKS. Prosjektplanen ble behandlet i mai, ferdig prosjekt ble behandlet ble behandlet 8.9.23. Rapporten vil følges opp innen 1.9.24.



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

3.6 Kontrollutvalgets påseansvar med revisjonen

Kontrollutvalget skal vurdere om kommunen har en forsvarlig revisjonsordning. Regler for revisjon følger av kommuneloven kap. 24 og utfyllende bestemmelser i forskrift om kontrollutvalg og revisjon (FOR-2019-06-17-904).

Kommunens revisor er Revisjon Øst IKS, som er revisor for 16 kommuner i Innlandet. Kontrollutvalget har ingen grunn til å tro at Elverum kommune ikke har en forsvarlig revisjonsordning. Revisjon Øst IKS er medlem av NKRF¹ og er underlagt NKRFs kvalitetskontroll.

Påseansvaret med revisjonen har blitt utøvd på flere måter, bl.a.:

- Gjennom revisjonens orientering om sitt årlige planverk (revisjonsstrategi) og rapportering i forhold til dette (interimrapportering), jf. pkt. 3.2.
- Gjennom daglig leders orientering om gjennomført benchmarking av revisjonstjenestene.
- Gjennom kontrollutvalgets behandling av revisjonsberetninger til reviderte regnskaper og andre rapporter med utgangspunkt i revisjonsarbeidet (jf. pkt. 3.2).
- Gjennom revisjonens muntlige rapporteringer om revisjonsarbeidet.
- Gjennom vurderinger av mottatte revisjonsrapporter.

Dokumentasjonen av kontrollutvalgets oppfølging av dette påseansvaret for 2023 ble behandlet i første møtet 2024. Dokumentasjonen for kontrollutvalgets påseansvar for 2022, ble tilsvarende behandlet i kontrollutvalgets første møte i 2023.

Oppdragsansvarlig revisor for både forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon har lagt frem uavhengighetserklæringer og kontrollutvalget har behandlet oppdragsavtale med Revisjon Øst IKS, se vedlagt oppfølgingsliste. I denne avtalen går det frem hvilke oppgaver som planlegges ut fra de ressurser som er til rådighet.

Revisjonen arbeider bevisst med å bedre kompetansen og revisjonsarbeidets kvalitet, planleggingen og rapporteringen. Det er tre oppdragsansvarlige forvaltningsrevisorer og to oppdragsansvarlige regnskapsrevisorer knyttet til Elverum kommune. Kravene til den obligatoriske etterutdanningen (i tråd med NKRFs retningslinjer) er oppfylt for alle ansatte. Selskapet har etablert rutine der revisor løpende vurderer sin uavhengighet pr prosjekt.

All forvaltningsrevisjon gjennomføres på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget. På bakgrunn av bestillingen, lager revisjonen en prosjektplan. Små endringer i prosjektplan kan gjøres av sekretariatet, mens større endringer legges frem for kontrollutvalget. Oppdragsansvarlig revisor eller utførende revisor er til stede i kontrollutvalgets møte og presenterer rapporten og svarer på spørsmål.

Dersom en forvaltningsrevisjon behandles i kommunestyret er forvaltningsrevisor til stede i kommunestyrets møte. Dette følger av revisors møterett og -plikt i kommunel. § 24-3.

¹ Norges Kommunerevisorforbund



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

3.7 Budsjett for kontroll- og revisjonsarbeidet

Kontrollutvalget skal legge fram forslag til budsjett for kontroll- og revisjonsarbeidet i kommunen. Budsjettforslaget skal inneholde utgifter til kontrollutvalgets virksomhet, ramme for sekretariatets budsjett og ramme for revisjonens budsjett. Til sammen skal dette utgjøre funksjon 110 i KOSTRA-rapporteringen.

I kontrollutvalgets budsjett ligger godtgjørelser, utgifter til reise, kurs, bevertning mv. Hva som ligger i sekretariatets virksomhet går fram av pkt. 4.

Kontrollutvalgets la i 2022 frem følgende forslag til budsjett for kontroll og revisjonsarbeidet for 2023, som fordeler seg slik:

		2023
Kontrollutvalget	Sum	146 000
Sekretariat	Ramme for virksomheten	465 000
Revisjonen	Ramme for virksomheten	2 183 500
Sum		2 794 500

Kommunestyret vedtok kontrollutvalgets forslag til budsjett for 2023. Regnskap i forhold til budsjett for sekretariatet og revisjonen vil bli avregnet etter medgått tid i de respektive regnskapsavslutningene for 2023.

Kontrollutvalget har behandlet forslag til budsjett for **hele kontroll- og revisjonsarbeidet for 2024**. Tallene går fram av vedlegget til årsrapporten (Oppfølgingslisten). Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2², sier at kontrollutvalgets forslag skal følge med formannskapetets innstilling til kommunens budsjett ved kommunestyrebehandlingen. Kommunestyret har vedtatt kontrollutvalgets forslag til budsjett for 2024.

3.8 Kontrollutvalgets rapportering

Kontrollutvalget har i 2023 gjennomført følgende rapportering:

- Kontrollutvalgets **årsrapport for 2022** ble oversendt og vedtatt av kommunestyret
- Kontrollutvalgets **årsrapport for 2023** – her fremkommer resultatet av gjennomført forvaltningsrevisjon for dette året.
- **Årsplanen for 2024** ble behandlet i kontrollutvalget 1.12.23 og oversendt kommunestyret til orientering.
- Rapporter etter gjennomførte revisjoner og eierskapskontroller er for øvrig sendt fortløpende til kommunestyret til orientering/behandling.

² Forskrift (FOR-2019-06-17-904) iht. ny kommunelov.



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

3.9 Øvrige aktiviteter

Kontrollutvalgets oppgaver er mange og store og det er behov for en jevnlig oppdatering av kunnskap hos medlemmene, samt det å treffes og ha kontakt med andre kontrollutvalg. For å følge opp dette kan nevnes:

- Noen av kontrollutvalgets medlemmer deltok på NKRFs kontrollutvalgskonferanse i 2023.
- Sekretariatet har sendt ut kopier av en del fagartikler («Fagstoff») knyttet til kontroll og revisjon. Dette er et tiltak som kan være nyttig for å holde seg oppdatert.
- Kontrollutvalget vil gjennomføre en evaluering av kontrollutvalgsmøtene for bl.a. å vurdere hensiktsmessigheten av og effekten og kvaliteten på møtene (om dette er ønskelig)
- Det ble gjennomført en felles fagdag sammen med Revisjon Øst IKS for alle kontrollutvalg i juni 2023.

Kontrollutvalget er opptatt av å gjøre kontrollutvalgets virksomhet mer synlig. Kontrollutvalget er omtalt på kommunens hjemmeside. Alle sentrale dokumenter og møteprotokoller fra kontrollutvalget finnes også på sekretariatets hjemmeside og på kommunens hjemmeside. Kontrollutvalgets møter er åpne.

4 SEKRETÆRFUNKSJON

Kontrollutvalgene i Eidskog, Elverum, Engerdal, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Stor-Elvdal, Sør-Odal, Trysil, Våler, Åmot og Åsnes har i 2022 hatt felles sekretariat gjennom det interkommunale selskapet Konsek Øst IKS. Selskapet har hatt 3 ansatte (2.8 årsverk, nå redusert til 2,6).

Det meste av tiden i sekretariatet er brukt på de ulike kontrollutvalgene. I kontrollutvalget i Elverum er det behandlet 69 saker i 2023.

Under den største oppgaven - saksbehandling til kontrollutvalget, ligger all saksforberedelse og forskjellige undersøkelser til kontrollutvalget, herunder årsplaner og årsrapporter, møteinnkallinger med tilhørende bestillinger og avtaler, referater og oversendelse av vedtak til videre behandling og oppfølging av vedtak.

Det har ikke vært unormal tidsbruk eller ekstra kostnader i forhold til et normalår.

Den øvrige tidsbruken i sekretariatet har gått til saksbehandling og møter i styret og representantskapet, administrasjon/IT/kontor/arkiv, kurs og reiser til og fra møter i kommunene.

I henhold til selskapsavtalen blir 60 % av kommunenes betaling for sekretariattjenesten fordelt etter tidsbruken i kontrollutvalgene i ettertid. De øvrige 40 % blir fordelt etter innbyggertall.





KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

5 Avsluttende kommentarer

Kontrollutvalget har en viktig oppgave med å kontrollere kommunens virksomhet, sammen med revisjonen og sekretariatet. Kontrollutvalget er avhengig av et samarbeid mellom sekretariatet og revisjonen, og dette samspillet har fungert bra også i 2023.

Kontakten mot kommunen, spesielt kommunedirektøren, har også vært nyttig. Kontrollutvalget mener at samtalene som gjennomføres i kontrollutvalgsmøtene, bidrar positivt til felles nytte.

Elverum, 15.3.24

Jan Eirik Krey
leder kontrollutvalget

Kristin Moe
sekretær



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Oppfølgingsliste

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
27.1.23	1/23	Godkjenning av innkalling/sakliste	Innkalling og sakliste godkjennes		KU		X
	2/23	Godkjenning av protokoll 25.11.22	Protokoll godkjennes		KU		X
	3/23	Orientering fra administrasjonen	<ul style="list-style-type: none"> KU tar administrasjonens redegjørelse til orientering KU vil be kommunedirektøren komme tilbake i september for å gi en ny redegjøring på de områdene der kommunen har utfordringer med å følge opp anbefalinger gitt av revisjonen i forvaltningsrevisjonsrapport «Budsjettering- og økonomistyring» 		KU	Fulgt opp 8.9.	X
	4/23	Benchmarking Revisjon Øst IKS	KU tar Revisjon Øst IKS sin redegjørelse til orientering		KU		X
	5/23	Statusrapport 2. halvår 2022	KU tar statusrapport 2. halvår 2022 til orientering		KU		X
	6/23	Bestilling av prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon	<ol style="list-style-type: none"> Kontrollutvalget vil på bakgrunn av vedlagte plan for forvaltningsrevisjon, bestille en prosjektplan for gjennomføring av prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid» og 19 «Vikarbruk i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten» som ses i sammenheng med hverandre. Prosjektplanen legges fram til behandling i neste møte 10. mars. 		KU		X
	7/23	Interimrapport regnskapsrevisjon 2022	KU tar revisjonens rapportering til orientering		KU		X
	8/23	Vurdering av oppdragsansvarlig FR sin uavhengighet	KU tar oppdragsansvarlig revisor sin egen vurdering av uavhengighet i revisjonsoppdraget for revisjonsåret 2023 til orientering		KU		X
	9/23	Vurdering av oppdragsansvarlig RR sin uavhengighet	KU tar oppdragsansvarlig revisor sin egen vurdering av uavhengighet i revisjonsoppdraget for revisjonsåret 2023 til orientering		KU		X
	10/23	KU's påseansvar for regnskaps- og forvaltningsrevisjon i 2022	Kontrollutvalget slutter seg til vurderingene som går fram av vedlegg «Kontrollutvalgets påseansvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon pr. 31.12.2022»		KU		X



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
	11/23	Eventuelt	<p>1. Kontrollutvalget vil i sitt neste møte invitere kommunedirektøren for å redegjøre om administrasjonens oppfølging av vedtak gjort i kommunestyre 22.6.22, sak 061/22:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging av arbeidsmiljøkartlegging med tiltaksplan tas til orientering • Kommunedirektøren gjennomfører evaluering av effekt av endringene innen 1. mars 2023. • Elverum kommunestyre, som øverste arbeidsgiver, tar utfordringene som har vært i hjemmebasert omsorg på det største alvor. Kommunestyret ber om at det gjennomføres en enkel medarbeiderundersøkelse høsten 2022 blant de berørte ansatte i hjemmebasert omsorg. Resultatet av medarbeiderundersøkelsen presenteres kommunestyret, slik at kommunestyret kan få en bekreftelse på at de foreslåtte tiltak fungerer tilfredsstillende. <p>2. Kontrollutvalget vil i sitt neste møte invitere kommunedirektøren for å få en redegjøring om konkrete tiltak som er gjort i revisors anbefalinger i forvaltningsrevisjon «Tjenestetilbudet innen psykisk helsearbeid og rusomsorg i Elverum kommune». Dette på bakgrunn av orienteringen som ble gitt kontrollutvalget 17.6.22 der utvalget fikk en status men ikke konkrete tiltak.</p> <p>3. Angående sak 72/22 fra 25.11.22 «Henvendelse til leder i kontrollutvalget». Britt Weium ble kjent inhabil i saken jf. kom.l.§ 11-10, fvl. § 6 andre ledd. Det blir sendt et svarbrev fra sekretariatet til vedkommende som har sendt henvendelsen, brevet er godkjent av kontrollutvalget.</p>	KU			x



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
			4. Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse som daglig leder i Revisjon Øst IKS har vurdert, og det er bestemt at henvendelsen behandles som en sak i neste møte				
	12/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		X
	13/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X
10.3.23	14/23	Godkjenning av innkalling/sakliste	Innkalling/sakliste godkjenning		KU		X
	15/23	Godkjenning av protokoll 27.1.23	Protokoll fra 27.1.23 godkjennes		KU		X
	16/23	Orientering fra administrasjonen	Kontrollutvalget tar administrasjonens redegjørelse til orientering		KU		X
	17/23	Henvendelse til kontrollutvalget	1. Kontrollutvalget har rettet en henvendelse til Arbeidstilsynet den 2.2.23 for å få avklart hvilket styrende organ som skal behandle årsrapport fra bedriftshelsetjenesten i en kommune, jf AML § 7-2 (6). Svar fra tilsynet foreligger ikke. 2. Kommunedirektøren inviteres til neste møte den 12.mai for å redegjøre om organisering av kommunens bedriftshelsetjeneste. 3. Personen som har sendt henvendelsen til kontrollutvalget vil holdes orientert om utvalgets behandling av saken.		KU	Ble fulgt opp 12.5.	x
	18/23	Prosjektplan heltid/deltid og bruk av vikarer	Kontrollutvalget tar vedlagte prosjektplan – heltid/deltid og bruk av vikarer til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille gjennomføring av en forvaltningsrevisjon. Prosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 375 timer og ferdigstilles våren 2024.		KU		X
	19/23	Kontrollutvalgets årsrapport 2022	1. Kontrollutvalgets årsrapport for 2022 vedtas 2. Saken sendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak: • Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsrapport for 2022 til orientering.	KS	KU		X
	20/23	Eventuelt			KU		X
	21/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering		KU		X



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
			Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering				
	22/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X
12.5.	23/23	Godkjenning innkalling/sakliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		X
	24/23	Godkjenning av protokoll 10.3.23	Protokoll fra 10.3.23 godkjennes		KU		X
	25/23	Orientering fra kommunedirektør	Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering		KU		X
	26/23	KU's uttalelse til KF Elverum kommuneskoger årsregnskap 2022	Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning for KF Elverum kommuneskoger for 2022, oversendes kommunestyret, med kopi til foretakets styre og formannskapet	KS	KU		X
	27/23	KU's uttalelse til årsregnskap/årsberetning 2022 Elverum kommune	Kontrollutvalgets uttalelse til Elverum kommunes årsregnskap og årsberetning for 2022, oversendes kommunestyret, med kopi til formannskapet	KS	KU		X
	28/23	Henvendelse til KU – fortsettelse fra 10.3.sak 17/23	1. Kontrollutvalget tar personalsjefens og kommunedirektørens redegjørelse angående organiseringen av kommunens driftshelsetjeneste til orientering. 2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren sørge for at AMU's årsrapport for ettertiden hvert år blir forelagt kommunestyret og at den distribueres iht. Arbeidmiljølovens § 7-2 nr. 6		KU		X
	29/23	Eventuelt	1. Kontrollutvalget ber Revisjon Øst IKS på bakgrunn av informasjonen som er kommet fram i dagens møte foreta en vurdering av saksbehandlingen, og interpellasjon fremmet i kommunestyret 3.5.23 vedrørende anke av Mastmoensaken. 2. Kontrollutvalget vil i sitt neste møte 16. juni ha en redegjørelse vedrørende ekstrabevilgning til utbyggingen på EUS.		KU		X
	30/23	Referater og orienteringer	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering 		KU		X



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
16.6.	31/23	Godkjenning av innkalling/saksliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		X
	32/23	Godkjenning av protokoll 12.5.23	Protokoll fra 12.5.23 godkjennes		KU		X
	33/23	Orientering	Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering. Presentasjonen, med tilleggsinformasjon, vil bli sendt ut til kontrollutvalgets medlemmer og revisjonen i ettertid for eventuelt vurdering.		KU		X
	34/23	Forvaltningsrevisjon – tiltak for å forhindre barnefattigdom i Elverum kommune – ny presentasjon av avvik og revisjonens anbefalinger	Kontrollutvalget tar Revisjon Øst IKS sin presentasjon til orientering Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra kommunedirektøren om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 1.10.23		KU		X
	35/23	Eventuelt	Kontrollutvalget diskuterte status på ankesaken knyttet til eiendomsskatten i Mastmoen saken jf. notat av 22.5.23 fra Revisjon Øst IKS.		KU		X
	36/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		X
	37/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X
8.9.	38/23	Godkjenning innkalling/saksliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		X
	39/23	Godkjenning av protokoll 16.6.23	Protokoll fra 16.6.23 godkjennes		KU		X
	40/23	Orientering fra kommunedirektøren	Kontrollutvalget tar kommunedirektørens redegjørelse til orientering		KU		X
	41/23	Eierskapskontroll i SØIR IKS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontrollutvalget tar eierskapskontroll i SØIR IKS til orientering. 2. Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak: <ol style="list-style-type: none"> a. Kommunestyret tar eierskapskontroll i SØIR IKS til orientering. 	KS	KU		x



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
			<p>b. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger.</p> <p>3. Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra kommunedirektøren om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 1.9.24.</p>				
	42/23	Rapportering til KU om forenklet etterlevelseskontroll(FELK)	Kontrollutvalget tar revisjonens rapportering til orientering		KU		X
	43/23	Vurdering av oppdragsansvarlig forv.revisors uavhengighet	Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig revisor sin egenvurdering av uavhengighet i revisjonsoppdraget for revisjonsåret 2023 til orientering.		KU		X
	44/23	Angående ankesak eiendomsskatt Mastmoen	Kontrollutvalget tar notat – faktaundersøkelse, utarbeidet av Revisjon Øst IKS, behandling av ankesak eiendomsskatt mellom Mastmoen borettslag og Elverum kommune til orientering. Saken oversendes kommunestyret som referatsak	KS	KU		X
	45/23	Statusrapport 1. halvår 2023	Kontrollutvalget tar statusrapport 1. halvår 2023 til orientering		KU		X
	46/23	Eventuelt	Det ble ikke fremmet noen sak under Eventuelt		KU		X
	47/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		X
	48/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X
	49/23	Evaluering av KU's virksomhet 2019-2023	Evalueringen tas til etterretning		KU		X
6.10.	50/23	Godkjenning av innkalling/saksliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		X
	51/23	Godkjenning av protokoll 8.9.23	Protokoll fra 8.9.23 godkjennes		KU		X
	52/23	Orientering fra kommunedirektøren	Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering		KU		X
	53/23	Oppdragsavtale med Revisjon Øst IKS 2024	Oppdragsavtale med Revisjon Øst IKS for 2024 godkjennes under forutsetning av kommunestyrets budsjettvedtak for 2024		KU		X



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
	54/23	Budsjett for kontroll og revisjonsarbeidet 2024	Vedlagt budsjett med en ramme på kr 2 981 000,- oversendes kommunestyret som kontrollutvalgets forslag til budsjett for kontroll og revisjonsarbeidet i Elverum kommune 2024. Forslaget følger formannskapets innstilling til kommunestyret vedrørende budsjettet for Elverum kommune 2024.	KS	KU		x
	55/23	Eventuelt	Det ble ikke lagt fram noen sak under Eventuelt		KU		X
	56/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		X
	57/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X
1.12	58/23	Godkjenning av innkalling/saksliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		x
	59/23	Godkjenning av protokoll fra 6.10.	Protokoll fra 6.10.23 godkjennes		KU		x
	60/23	Orientering	Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering		KU		x
	61/23	Forvaltningsrevisjon i SØIR IKS	1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrapport i SØIR IKS til orientering. 2. Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak: a. Kommunestyret tar forvaltningsrapport i SØIR IKS til orientering. b. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger 3. Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra kommunedirektøren om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 1.10.24.		KU		x
	62/23	Kontrollutvalgets møtekalender 2024	Møtekalender for 2024 godkjennes, møtedato 4. oktober endres til 11. oktober		KU		x
	63/23	Velkommen til nytt kontrollutvalg	Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering		KU		x
	64/23	Kontrollutvalgets hjelpere	Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering		KU		x
	65/23	Påmelding til kontrollutvalgskonferanse på Gardermoen	Sekretær melder i etterkant av møtet på de som er interesserte i å delta på konferansen.		KU		x
	66/23	Kontrollutvalgets Årsplan 2024	Kontrollutvalget vedtar den foreslåtte årsplanen (med de endringer som fremkom i møtet), som kontrollutvalgets årsplan for 2024. Saken sendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:	KS	KU		x



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
			• Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsplan for 2024 til orientering.				
	67/23	Eventuelt			KU		x
	68/23	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		x
	69/23	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		x

Forvaltningsrevisjoner/eierskapskontroller	Frist	Notater
Bestilt prosjektplan for forvaltningsrevisjon «heltid/deltid» og vikarbruk i pleie, rehabiliterings- og omsorgstjenesten» som ses i sammenheng med hverandre i møte 27.1.23	Ferdig rapport behandles vår 2024	Prosjektplan behandlet i møte 10.3.23
Forvaltningsrevisjon SØIR IKS	Behandlet 1.12.23	
Eierskapskontroll SØIR IKS	Behandlet 8.9.23	
Flerbruksanlegget (kom.dir. sitt tips for kommende eierskapskontroll)		

Kontrollutvalgets budsjett		2024
Kontrollutvalget	Sum	167 000
Sekretariat	Ramme for virksomhet	482 000
Revisjon	Ramme for virksomhet	2 332 375
Sum		2 981 375



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Arkivsak-dok. 21/00033-50
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-28/24 EVENTUELT

Forslag til vedtak/innstilling:

Saken legges fram uten forslag til vedtak

Vedlegg:

Ingen

Saksframstilling:

Arkivsak-dok. 21/00041-76
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-29/24 REFERATER OG ORIENTERINGER

Forslag til vedtak/innstilling:

- Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering
- Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering

Vedlegg:

Kontrollutvalgets tiltaksplan med oppfølgingsliste

Saksframstilling:

Det er vedtatt at kontrollutvalgsmedlemmene skal ha en gjensidig orientering fra de komiteene de skal ha oppmerksomheten rettet mot.

Orienteringer/diskusjoner:

- Gjensidig orientering fra kontrollutvalgsmedlemmene
(hvert enkelt medlem forbereder en orientering til de øvrige).

Kontrollutvalget har fordelt oppmerksomheten på de ulike områdene slik:

- Saker fra formannskapet: - Jan Eirik Krey
- Saker fra komite for helse og omsorg: - Jeanette E. Olsen
- Saker komite for vekst og utvikling: Rune Rindalsholt
- Saker fra komite for utdanning: Ida Mellesdal
- Saker fra plan og eiendom: - Atle Ivar Flaa

Kontrollutvalget tar en gjensidig orientering i hvert møte

Kontrollutvalgets medlem i kommunestyre eventuelt kontrollutvalgets leder oppfordres til å orientere om sakene i møtet, spesielt kontrollutvalgets saker.

- Eventuelle mediesaker
- Innspill fra kontrollutvalgsmedlemmene, tiltaksplanen og temaer

Oppdatert «Tiltaksplan med oppfølgingsliste» ligger ved saken til orientering



KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE

Tiltaksplan og oppfølging av saker Elverum kommune

Utgangspunktet for oppgaver knyttet til:

- regnskapsrevisjon er bl.a. relatert til § 3 i forskrift om kontrollutvalget og revisjon og koml. § 24-9.
- forvaltningsrevisjon er bl.a. relatert til koml. § 23-3, samt plan for forvaltningsrevisjon.
- eierskapskontroll er bl.a. relatert til koml. § 23-4, samt plan for eierskapskontroll.
- kontrollutvalgets påseansvar er bl.a. relatert til koml. § 23-2.
- budsjettbehandlingen er bl.a. bl.a. relatert til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2. (Kontrollutvalget følger opp at kontrollutvalgets forslag følger med til kommunestyrets behandling av budsjettet (jf. reglement for kontrollutvalget § 4).)
- kontrollutvalgets rapportering er bl.a. relatert til koml. § 23-5.

Møte	Kontrollutvalgets saker 2024
Fortløpende rapportering	<ul style="list-style-type: none"> • Samme økonomiske rapportering som formannskapet får. • Kontrollutvalgsmedlemmene skal ha tilgang til dokumenter fra alle politiske utvalg. • Kontrollutvalget har valgt å fordele følgende utvalg mellom seg (oppfølging): <ul style="list-style-type: none"> ○ Formannskapet – Jan Eirik Krey ○ Komitè for helse og omsorg – Jeanette E. Olsen ○ Komitè for utdanning – Ida Mellesdal ○ Komitè vekst og utvikling – Rune Rindalsholt ○ Komitè plan og eiendom – Atle Ivar Flaa • Jeanette E. Olsen og Rune Rindalsholt er kommunestyrets representanter i kontrollutvalget
I hvert møte eller når kontrollutvalget bestemmer det	<ul style="list-style-type: none"> • Samtale med ordfører og kommunedirektør. • Orienteringer fra kommunedirektøren: <ul style="list-style-type: none"> ○ Økonomisk situasjon – inkludert byggeprosjekter. ○ Anmeldelser og varsling (rutiner for varsling). ○ Oppfølging av kommunestyrevedtak (KU medlemmene leser tertialrapport der dette blir rapportert) ○ Sykefravær. ○ Tilsynssaker. • Informasjon fra enhetene/virksomhetene/tjenestene (<i>spesifisert under hvert enkelt møte</i>). • Sekretariatsleders oversikt over kontrollutvalgets saker med vedtak og oppfølgingen av disse. • Rapporter fra andre tilsynsorganer og kommunens svar/oppfølging
Fredag 26.1.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 1.12.23 • Orientering – oversikt over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn. <ul style="list-style-type: none"> ✓ orientering av rektor ved EUS om arbeidsmiljø ved skolen. Dette med tanke på orientering i sak 40/23 8.9. der KU fikk orientering av juridisk rådgiver og kommunedirektøren om «varslersaken» på EUS ✓ I noen kommuner stopper varsler som kommer inn til barnevernet i Altinn, fungerer dette i Elverum? ✓ Bygging av omsorgsboliger Ydalir • ROV (risiko- og vesentlighetsvurdering) for forenklet etterlevelseskontroll (FELK) • Interimrapport 2023 • Orientering om revisjonsstrategien for revisjonsåret 2023

Konsek Øst IKS

Kontrollutvalgssekretariat for kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler, Åsnes, Åmot, Engerdal, Trysil, Stor-Elvdal og Elverum



Kontrollutvalget i Elverum kommune

Møte	Kontrollutvalgets saker 2024
	<ul style="list-style-type: none"> • Benchmarking Revisjon Øst IKS • Statusrapport revisjon 2023, andre halvår (31.12.23) • Uavhengighetserklæring 2024 oppdragsansvarlig RR • Uavhengighetserklæring 2024 oppdragsansvarlig FR • Vurdering av kontrollutvalgets påseansvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon for 2023, jf. NKRFs veiledere • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker
Fredag 9.2.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning av protokoll 26.1.24 • Orientering
Fredag 15.3.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 26.1.24 • Orientering – <ul style="list-style-type: none"> ✓ økonomiplan 2024-2027, nedskjæring 400 000 på KU, hvordan skal disse gjennomføres? ✓ Økonomi, sykefravær • Vedtak i sak 17/24 fra forrige møte 9.2. • Engasjementsbrev Elverum kommune og Elverum kommuneskoger KF • ISQM1 – kvalitetsstyring Revisjon Øst IKS. Morten A.B. presenterer • ROV for FR/EK • Bestille prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon • Forvaltningsrevisjon «Heltid/deltid og bruk av vikarer» • Kontrollutvalgets årsrapport for 2023 behandles og oversendes deretter kommunestyret til orientering • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker
Fredag 10.5.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 15.3.24 • Orientering • Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet for 2023 (+revisjonsberetning og årsavslutningsbrev for revisjonsåret 2023) • Kontrollutvalgets uttalelse til KF Elverum kommuneskoger sitt regnskap 2023 • Engasjementsbrev Elverum kommune - Revisjon Øst IKS • Engasjementsbrev Elverum kommuneskoger KF – Revisjon Øst IKS • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker
Fredag 14.6.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 10.5.24 • Orientering • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker



Kontrollutvalget i Elverum kommune

Møte	Kontrollutvalgets saker 2024
Fredag 6.9.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 14.6.24 • Orientering <ul style="list-style-type: none"> ✓ Oppfølging av anbefalinger i eierskapskontroll SØIR IKS • Rapportering til kontrollutvalget om "Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen" (FELK) • Statusrapport revisjon 1. halvår 2024 • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker
Fredag 11.10.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning innkalling/sakliste • Godkjenning protokoll 6.9.24 • Orientering • Oppdragsavtale 2025 med Revisjon Øst IKS • Budsjett for kontroll- og revisjonsarbeidet for 2025 • Eventuelt • Referater og orienteringer • Referatsaker
Fredag 22.11.24	<ul style="list-style-type: none"> • Godkjenning av innkalling/sakliste • Godkjenning av protokoll 11.10.24 • Orientering – • Oppfølging av anbefalinger i Forvaltningsrevisjon SØIR IKS • Plan for forenklet etterlevelseskontroll (FELK) • Orientering om revisjonsstrategien for revisjonsåret 2024 • Kontrollutvalgets årsplan for 2025 • Møtekalender 2025 • Referater og orienteringer • Referatsaker


KONTROLLUTVALGET I ELVERUM KOMMUNE
Oppfølgingsliste

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
26.1.	1/24	Godkjenning av innkalling/saksliste	Innkalling/saksliste godkjennes		KU		x
	2/24	Godkjenning av protokoll fra 1.12.23	Protokoll fra 1.12.23. godkjennes		KU		X
	3/24	Orientering	Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering		KU		X
	4/24	Orientering om revisjonsstrategien 2023 – Revisjon Øst IKS	Møtet ble lukket under den del av saken som gjaldt presentasjon av vesentlighet, identifiserte risikofaktorer jf. offentlighetsloven § 24 og kommuneloven § 11-5 3. ledd. Kontrollutvalget tar orienteringen om revisjonsstrategien for revisjonsåret 2023 til orientering.		KU		X
	5/24	Interimrapport regnskapsrevisjon regnskapsåret 2023	Kontrollutvalget tar revisjonens rapportering til orientering		KU		x
	6/24	Presentasjon av ROV knyttet til FELK	Kontrollutvalget tar revisjonens redegjørelse til orientering		KU		X
	7/24	Statusrapport revisjon 2. halvår 2023	Kontrollutvalget tar statusrapport pr. 2. halvår 2023 til orientering		KU		x
	8/24	Benchmarking – Revisjon Øst IKS	Kontrollutvalget tar Revisjon Øst IKS sin presentasjon til orientering		KU		X
	9/24	Vurdering av oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighet	Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig revisor egenvurdering av uavhengighet i revisjonsoppdraget for revisjonsåret 2024 til orientering.		KU		x
	10/24	Vurdering av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighet	Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig revisor egenvurdering av uavhengighet i revisjonsoppdraget for revisjonsåret 2024 til orientering.		KU		x
	11/24	Kontrollutvalgets påseansvar for regnskaps- og forvaltningsrevisjon for 2023	Kontrollutvalget slutter seg til vurderingene som går fram av vedlegg «Kontrollutvalgets påseansvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon pr. 31.12.2023»		KU		x
	12/24	Eventuelt	Det ble ikke lagt fram noen sak under Eventuelt		KU		X
	13/24	Referater og orienteringer	Kontrollutvalget tar referatene og informasjonen til orientering Kontrollutvalget tar vedlagte tiltaksplan med oppfølgingsliste til orientering		KU		X
	14/24	Referatsaker	Referatsaker tas til orientering		KU		X

Konsek Øst IKS

Kontrollutvalgssekretariat for kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler, Åsnes, Åmot, Engerdal, Trysil, Stor-Elvdal og Elverum


Kontrollutvalget i Elverum kommune

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig

Forvaltningsrevisjoner/eierskapskontroller	Frist	Notater

Arkivsak-dok. 21/00041-77
Saksbehandler Gunvor Kristin Moe

Saksgang
Elverum kontrollutvalg 2023 - 2027

Møtedato
15.03.2024

SAK EL-30/24 REFERATSAKER

Forslag til vedtak/innstilling:

Referatsaker tas til orientering

Vedlegg:

Ingen, sendes i mail som egen forsendelse.

1. Konsek Øst IKS – innkalling representantskapsmøte 30.1.24
2. Konsek Øst IKS – protokoll representantskapsmøte 30.1.24
3. MHBR IKS – innkalling styremøte 4.12.23
4. MHBR IKS – protokoll 4.12.23
5. MHBR IKS – protokoll representantskapsmøte 13.11.23
6. MHBR IKS – innkalling styremøte 11.3.24
7. MHBR IKS – årsrapport 2023
8. MHBR IKS – strategisk plan

Saksframstilling:

Sendes i mail som egen forsendelse.

1. Konsek Øst IKS – innkalling representantskapsmøte 30.1.24
2. Konsek Øst IKS – protokoll representantskapsmøte 30.1.24
3. MHBR IKS – innkalling styremøte 4.12.23
4. MHBR IKS – protokoll 4.12.23
5. MHBR IKS – protokoll representantskapsmøte 13.11.23
6. MHBR IKS – innkalling styremøte 11.3.24
7. MHBR IKS – årsrapport 2023
8. MHBR IKS – strategisk plan