

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Namsos kommune

Arkivsak: 18/317

Møtedato/tid: 06.06.2018 Kl 13:00

Møtested: Namsos Rådhus - Hudiksvall

Møtedeltakere:

Jørgen Hoffmann

Anne Strøm Bjøru

Odd Ivar Løvhaugen

Hilde Vatnar Selnes

Marika Aakervik Pedersen

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
11/18	Forvaltningsrevisjonsrapport - Oppfølging av regelverk på personalområdet
12/18	Besøk på kommunal enhet
13/18	Referatsaker

Kopi:

Rådmann, ordfører, Revisjon Midt-Norge SA

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 31.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/Einar Sandlund på telefon 938 97 555 eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 22.05.2018

Jørgen Hoffmann (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Konsek Trøndelag iks

Forvaltningsrevisjonsrapport - Oppfølging av regelverk på personalområdet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

06.06.2018

Saknr

11/18

Saksbehandler Einar Sandlund**Arkivkode** FE - 217, TI - &58**Arkivsaknr** 18/279 - 4

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapport – Oppfølging av regelverk på personalområdet

2. Kontrollutvalget slutter seg til følgende anbefalinger:

- *Bør gjennomgå og oppdatere relevante formelle dokumenter for å sikre en målrettet jobb med etikk.*
- *Sikre at årsberetningen omtaler gjennomførte og planlagte tiltak for høy etisk standard*
- *Bør gjennomgå rutiner vedr. drøftingsmøter mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver*
- *Dokumentasjon bør registreres og sikres i saksbehandlingssystemet.*
- *Bør gjennomføre informasjon og opplæring vedr. retningslinjene for konfliktløsning.*
- *Bør sikre at det benyttes evalueringsskjema*
- *Bør definere begrepet personalsak*
- *Varslingsplakaten bør gjøres mer tilgjengelig på arbeidsplassen og kjent for alle ansatte.*
- *Bør gjennomføres økt opplæring på hvordan varsling skal håndteres*
- *Bør gjennomgå og sikre rapportens øvrige omtalte forbedringspunkter*

3. Forvaltningsrevisjonsrapporten oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:

- 1) *Kommunestyret tar Forvaltningsrevisjonsrapport - Oppfølging av regelverk på personalområdet, til orientering.*
- 2) *Kommunestyret ber rådmannen om skriftlig rapportering innen 01.11.2018, med kopi til kontrollutvalget, på hvordan anbefalingene i kontrollutvalgets vedtak pkt. 2 er fulgt opp.*

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Oppfølging av regelverk på personalområdet
Høringsvar fra kommunen - datert 25.04.18

Saksutredning

Kontrollutvalget skal påse at kommunens forvaltning årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ble vedtatt av i Namsos kommunestyre av kommunestyret den 16.06.16 sak 045/16. Kontrollutvalget mottok en henvendelse om at kommunen ikke følger regelverket på personalområdet. Kontrollutvalget foretok den 19.04.2017, sak 12/17, enomprioritering i forhold til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019, og bestilte en forvaltningsrevisjon med oppfølging av regelverk på personalområdet som tema. Prosjektplanen ble godkjent i utvalgets møte 21.09.2017 i sak 18/17. Endelig rapport ble avgitt 25.04.18

Informasjonen er hentet inn via intervjuer med personalsjef, personalkonsulent, oppvekstsjef og hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet. Det ble foretatt spørreundersøkelse blant enhetslederne innen oppvekst. Revisjonen har foretatt mappegjennomgang av utvalgte

personalsaker på oppvekstområdet, samt dokumentgjennomgang, jfr. vedlegg til rapporten.

Prosjektet er avgrenset til gjennomgang i perioden 2014-2017 av saker innenfor oppvekstområdet med tilgangsbegrensinger på personalområdet.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad følger Namsos kommune arbeidsmiljøloven og sine egne retningslinjer på personalområdet?

- Herunder etiske retningslinjer, rutine for konfliktbehandling og varslingsrutiner.

Etisk bevissthet, medbestemmelse og involvering

Her viser rapporten at enhetslederne innen oppvekst kjenner til og etterlever kommunens etiske retningslinjer. Det kommer frem at det i kommunens årsberetning ikke er redegjort for tiltak for å sikre høy etisk standard. Siste året er det avdekket kun et brudd på retningslinjene og som ble behandlet internt. Det kommer imidlertid frem at relevante formelle dokumenter burde vært oppdatert. Revisors undersøkelse viser at kommunen ser for seg at dette bør skje i forbindelse med etableringen av ny kommune ("Nye Namsos") som følge av sammenslåingen av Namsos, Fosnes og Namdalseid kommuner.

Rapporten viser at kommunen har både formelle og uformelle treffpunkt mellom ledelse og tillitsvalgte. Ansatte oppfordres til å ha med seg tillitsvalgt i møte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Imidlertid pekes det på fra hovedtillitsvalgt at drøftingsmøter foregår i feil rekkefølge. Revisor har heller ikke funnet brev til ansatte hvor de oppfordres til å ta med seg tillitsvalgt i møte med arbeidsgiver. Dokumentasjon, alt fra møter til sms, skal registreres i Ephorte. Det er i denne sammenheng ikke funnet eksempler på at muntlige beskjeder er forsøkt dokumentert.

Konfliktløsning

Rapporten viser at kommunen har utarbeidet retningslinjer for konfliktløsning, men at kjennskapen til disse varierer svært mye. Flesteparten mener allikevel at de har fått informasjon om retningslinjene. Begrepet personalsak er ikke definert av kommunen og oppfatningen av hva det er varierer mellom ledelse og tillitsvalgt. Flesteparten av lederne har saker i løpet av året som kategoriseres som personalsaker og hvordan de anvendes vurderes konkret i den enkelte sak. Referatskriving og skriftlig dokumentasjon fra møter kunne vært bedre. Evalueringsskjema nyttes i liten grad, revisjonen fant ingen arkiverte skjema. Revisjonen antyder at en årsak til det kan være at saker blir fulgt opp på annen måte uten at det er dokumentert i saksbehandlingssystemet.

Varsling

Rapporten viser at varslingsrutinene nylig er revidert og forenklet, jfr. Varslingsplakaten. Revisor sier imidlertid at det uklart i hvor stor grad den er gjort tilgjengelig på arbeidsplassene. Det kommer frem at en kan bli bedre på varslingsrutiner og at tillitsvalgte må komme tidligere på banen, samt at det må gis bedre informasjon om dette. Det pekes også på at opplæringen hvordan varsling skal håndteres kan bli bedre. Ut fra at det er få varslingssaker finner ikke revisor på systematisk grunnlag å kunne si noe om hvorvidt varslingsrutinen følges.

Konklusjon

Revisor konkluderer med at oppvekstområdet i Namsos kommune følger opp kravene i arbeidsmiljøloven, samt egne retningslinjer vedrørende etikk og etiske retningslinjer. Det er få varslingssaker i kommunen generelt, og revisjonen kan derfor ikke konkludere på hvorvidt varslingsrutiner følges i varslingssaker.

Rapportens anbefalinger

Rutinene for konflikthåndtering følges bare til en viss grad, noe som er en svakhet. Dersom rutinen ikke er egnet bør den endres, ellers må den følges. Revisor sier at det kan være

grunnlag for å gjennomgå rutinene på området. Revisor anbefaler at kommunen tar tak i og gjennomgår alle sine retningslinjer og rutiner i forbindelse med etableringen av Nye Namsos.

Rådmannens høringsvar

Rådmannen fikk høringsrapporten til uttalelse 17.04.18 og avga sitt svar 25.04.18. Svaret er vedlagt saksfremlegget. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingen og skriver at utover det har ikke høringsvaret ført til endringer i rapporten.

Kontrollutvalgssekretariatets vurdering

En viser til den fremlagte rapport. Rapporten viser at oppvekstområdet i kommunen følger opp de lovmessige krav i arbeidsmiljøloven. Likedan at egne utarbeidede etiske retningslinjer følges opp. Vedrørende konflikthåndteringsrutinene er bildet mer nyansert. Her følges rutinene kun opp i en viss grad og revisor er tydelig på at den må følges eller endres slik at de følges.

Rent redigeringsmessig kunne henholdsvis rapportens konklusjoner og anbefalinger vært i lagt i egne kapitler. Rapportens anbefalinger kunne med fordel vært ytterligere konkretisert i blant annet følgende kulepunkter:

- *Bør gjennomgå og oppdatere relevante formelle dokumenter for å sikre en målrettet jobb med etikk.*
- *Sikre at årsberetningen omtaler gjennomførte og planlagte tiltak for høy etisk standard*
- *Bør gjennomgå rutiner vedr. drøftingsmøter mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver*
- *Dokumentasjon bør registreres og sikres i saksbehandlingssystemet.*
- *Bør gjennomføre informasjon og opplæring vedr. retningslinjene for konfliktløsning.*
- *Bør sikre at det benyttes evalueringsskjema*
- *Bør definere begrepet personalsak*
- *Varslingsplakaten bør gjøres mer tilgjengelig på arbeidsplassen og kjent for alle ansatte.*
- *Bør gjennomføres økt opplæring på hvordan varsling skal håndteres*
- *Bør gjennomgå og sikre rapportens øvrige omtalte forbedringspunkter*

I revisors anbefaling kommer det frem at gjennomgang av alle rutiner og retningslinjer bør skje i forbindelse med etablering av ny kommune. Viktigheten i de omtalte forbedringsområder og konkrete anbefalinger tilsier at gjennomgangen bør dette skje innen 01.11.2018. Oppfølgingen innen dette denne dato bør derfor gjøres i en skriftlig rapport fra rådmannen til kommunestyret, med kopi til kontrollutvalget.

RivRevisjon

Midt-Norge

FORVALTNINGSREVISJON OPPFØLGING AV REGELVERK PÅ PERSONALOMRÅDET



Namsos kommune

april 2018

Prosjekt id: 1014

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innenfor deler av personalområdet i Namsos kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er utført på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen, og gjennomført i perioden oktober 2017 til mars 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsos kommune, jf. kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Marit Ingunn, prosjektmedarbeider Bente Bakken og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Stjørdal 25.04.2018

Marit Ingunn Holmvik/s/
Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

INNHALDSFORTEGNELSE

0. Sammendrag.....	4
1. Innledning	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Bakgrunn	6
1.3 Problemstillinger	6
1.4 Revisjonskriterier	6
1.5 Metodisk tilnærming, gjennomføring og avgrensing	7
2. Arbeidsgiverpolitikk og organisering	9
2.1 Organisasjonskart	10
3. Aktuelle lovbestemmelser og retningslinjer.....	11
3.1 Bestemmelser om etikk i kommuneloven	11
3.2 Varsling i arbeidsmiljøloven	12
3.3 Medbestemmelse i arbeidsmiljøloven	12
3.4 Lokale personalpolitiske dokumenter.....	12
3.4.1 HMS og personalhåndbok.....	12
3.4.2 Arbeidsgiverpolitisk plattform	13
3.4.3 Etske retningslinjer	15
3.4.4 Rutine for konfliktbehandling	15
3.4.5 Varslingsrutiner.....	16
4. Oppfølging av retningslinjer	16
4.1 Revisjonskriterier	16
4.2 Om etisk bevissthet, medbestemmelse og involvering.....	18
4.2.1 Vurdering	20
4.3 Konfliktløsning i personalsaker.....	21
4.3.1 Vurdering	24
4.4 Varsling	24
4.4.1 Vurdering	25
5. Konkusjon og anbefalinger	25
6. Rådmannens kommentarer.....	25

Liste over figurer og tabeller

Figur 1 Organisasjonskart Namsos kommune 10

Arbeidsgiverpolitikk pr definisjon er de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver praktiserer og representerer i forholdet til sine medarbeidere (HMS og personalhåndbok Namsos kommune)

0. SAMMENDRAG

Bakgrunnen for undersøkelsen er at kontrollutvalget har fått en henvendelse fra tidligere ansatte i kommunen med påstander om at kommunen ikke følger regelverket på personalområdet.

I dette prosjektet er fokus på kommunens interne tjenester, nærmere bestemt personalansvaret kommunen har overfor sine ansatte. Formålet er å undersøke om Namsos kommune etterlever lover og retningslinjer på personalområdet. Prosjektet er avgrenset til gjennomgang av saker med tilgangsbegrensninger² på personalområdet i område Oppvekst i årene 2014-2017.

Følgende problemstilling er besvart i undersøkelsen:

I hvilken grad følger Namsos kommune arbeidsmiljøloven og sine egne retningslinjer på personalområdet?

- Herunder etiske retningslinjer, rutine for konfliktbehandling og varslingsrutiner.

Revisjonen har benyttet ulike metoder for å få svar på problemstillingene. Vi har intervjuet personalsjefen, oppvekstsjefen og hovedtillitsvalgt og hatt en spørreundersøkelse blant alle enhetslederne i område Oppvekst. I tillegg til dette har vi hatt en gjennomgang av aktuelle personalsaker.

Resultatene fra revisjonens gjennomgang viser at enhetsledere innen område Oppvekst i Namsos kommune i stor grad kjenner til, og etterlever de etiske retningslinjene. Uten at det har betydning for konklusjonen mener revisor at relevante formelle dokumenter med fordel kunne blitt oppdatert. Det er naturlig å anta at eventuelle endringer og oppdateringer skjer i forbindelse med etableringen av Nye Namsos³.

Ansattes rett til medbestemmelse gjennom tillitsvalgtordningen blir på generelt grunnlag ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det er jevnlig møter mellom ledere og tillitsvalgte. Lederne vi har snakket med mener at ansatte alltid blir informert om at tillitsvalgte kan delta i møter mellom leder og ansatt, mens revisors gjennomgang av praksis i personalsaker på område oppvekst gir et bilde av at det er tilfeldig om, og eventuelt når, slik informasjon blir gitt til ansatte.

Rutine for konfliktbehandling inneholder detaljerte og tydelige formkrav. Spørreundersøkelsen blant enhetslederne i område Oppvekst viste at ledere både

² Personalsaker og lønn- og forhandlingssaker gis tilgangsbegrensninger i kommunens sak - og arkiv system E-phorte. Blir kalt for D-saker.

³ Nye Namsos er sammenslåingsprosessen mellom kommunene Fosens, Namdalseid og Namsos.

kjenner til, og sier at de i stor grad benytter rutine for konfliktbehandling ved personkonflikter. Revisjonen har ikke sett mange eksempler på at rutinen følges, og inntrykket etter både intervju og mappegjennomgang er at skriftlige referat fra møter er sporadiske, og at underskrifter i disse referatene i stor grad mangler. Revisjonen fant heller ikke eksempel på at evalueringsskjema er i bruk.

Varslingsrutinen slik den er beskrevet i Namsos kommune er i tråd med krav i arbeidsmiljøloven. Den interne varslingsrutinen er detaljert og etter revisjonens syn god. Revisjonens inntrykk er at opplæring i hvordan varsling skal håndteres kan bli bedre på det området vi har sett på. «Varslingsplakaten» kan være et hjelpemiddel i så måte. Det er få varslingssaker i kommunen generelt, og revisjonen kan derfor ikke vurdere på et systematisk grunnlag hvorvidt varslingsrutinen følges i varslingssaker. Det vi kan si er at det er gjort et arbeid for å synliggjøre hva varsling er og hvordan en skal gå fram, jf. varslingsplakaten.

Konklusjon og anbefalinger

Revisor konkluderer med at område Oppvekst i Namsos kommune følger opp kravene i arbeidsmiljøloven og egne retningslinjer når det gjelder etikk og etiske retningslinjer. Rutine for konflikthåndtering følges bare til en viss grad, noe som er en svakhet. Dersom rutinen ikke er egnet bør den endres, ellers må den følges. Revisor konkluderer med at det kan være grunnlag for å gjennomgå rutinene på området. Det er få varslingssaker i kommunen generelt, og revisjonen kan derfor ikke konkludere på hvorvidt varslingsrutiner følges i varslingssaker.

Revisor anbefaler at kommunen tar tak i og gjennomgår alle sine retningslinjer og rutiner i forbindelse med etableringen av Nye Namsos.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse fra tidligere ansatte i kommunen der det foreligger påstander om at kommunen ikke følger regelverket på personalområdet. Kontrollutvalget har av den grunn foretatt en omprioritering i forhold til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019, og bestilt en forvaltningsrevisjon med oppfølging av regelverk på personalområdet som tema, jf. kontrollutvalget i Namsos kommune 19.04.2017 sak 12/17.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i møte 21.09.2017 i sak 18/17. Formålet med prosjektet er å undersøke om Namsos kommune etterlever lover og retningslinjer på personalområdet. Prosjektet er avgrenset til en gjennomgang av saker innen personalområdet på område Oppvekst.

1.2 Bakgrunn

Dette er et prosjekt som angår kommunens interne tjenester, det vil si personalansvaret som kommunen har overfor sine ansatte. Kontrollutvalget er opptatt av at kommunen skal ha rutiner for saksbehandling på personalområdet som gjør at både ansatte og ledere kan være trygge på at arbeidet foregår på en systematisk og ryddig måte.

Prosjektet er interessant fordi det er sådd tvil om kommunens oppfølging av lover og retningslinjer på personalområdet. Intensjonene med prosjektet er å undersøke hva som fins av retningslinjer på personalområdet og finne ut hvordan disse blir anvendt i praksis.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstilling er besvart i undersøkelsen:

I hvilken grad følger Namsos kommune arbeidsmiljøloven og sine egne retningslinjer på personalområdet?

- Herunder etiske retningslinjer, rutine for konfliktbehandling og varslingsrutiner.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Hovedtariffavtalen KS
- HMS og personalhåndbok Namsos kommune herunder
 - Arbeidsgiverpolitisk plattform

- Ethiske retningslinjer
- HMS Konflikt og konfliktløsning
- HMS Varsling om kritikkverdige forhold

Revisjonskriteriene er utledet og følger punktvis under hvert kapittel.

1.5 Metodisk tilnærming, gjennomføring og avgrensning

Prosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i undersøkelse av problemstillingen for prosjektet. Vi drøfter også dataenes gyldighet og pålitelighet, som vil si henholdsvis om dataene vi har samlet inn i undersøkelsen utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen og at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

I tråd med kontrollutvalgets bestilling er revisjonens undersøkelse avgrenset til den konkrete problemstillingen som gjelder for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det vil si at vår undersøkelse ikke gjelder hele kommunen, men område Oppvekst i Namsos kommune. Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2017 til mars 2018.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene intervju, dokumentgjennomgang, saksgjennomgang og spørreundersøkelse.

Intervju

Vi har hatt møter og intervju med:

- Personalsjefen
- Personalkonsulent
- Oppvekstsjefen
- Hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet

Intervjuene ble gjennomført etter en intervjuguide, og referat fra møter og intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

En personalkonsulent ved personalavdelingen deltok i oppstartsmøtet og har bidratt ved saksgjennomgang i E-Phorte.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelse ble gjennomført blant enhetsledere som har personalansvar på område Oppvekst. Undersøkelsen ble sendt ut på e-post til 12 enhetsledere. Undersøkelsen ble utført i QuestBack, som er et verktøy for spørreundersøkelser og systemet ivaretar den som svarer sin anonymitet. 8 av 12 respondenter svarte, herunder en blank besvarelse. På grunn av at utvalget er lite vil vi, for å ivareta anonymiteten til

respondentene, i liten grad benytte svarprosent eller antall svar på de ulike svaralternativene i rapporten.

Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder. Videre har vi gjennomgått relevante dokumenter som Namsos kommune har utarbeidet.

Mappegjennomgang av personalsaker

Prosjektet ble bestilt på grunn av en konkret henvendelse. Målet med denne henvendelsen var at personalarbeidet for fremtiden skulle bli bedre. Revisjonen har ikke gått spesielt inn og sett på de sakene vi har fått tilsendt, men sett på systemet for behandling av den type saker i perioden 2014-2017. Dette for å imøtekomme tankegangen i henvendelsen om å bidra til forbedring fram i tid. Dersom henvendelsen inneholdt saker fra den tidsperioden, er de med som en del av vurderingsgrunnlaget. Saker utenfor denne tidsperioden er ikke med i vurderingsgrunnlaget.

Revisjonens utgangspunkt var å undersøke utvalgte saker på område Oppvekst i tidsrommet 2014-2017, etter et systematisk utvalg, uten at vi på forhånd kjente til omfanget av saker. For å sikre at vi traff på saker der det har vært nødvendig med oppfølging i henhold til retningslinjer, og eventuell veiledning fra personalavdelingen, ble utplukket av saker avgrenset til saker med begrenset innsyn, såkalte D-saker i arkivsystemet. Revisjonen fikk forelagt 16 saker, som representerte alle registrerte personalsaker merket med D i arkivsystemet E-phorte for den aktuelle perioden. I og med at utvalget av D-saker var relativt begrenset, vurderte revisjonen det riktig å se på alle de 16 sakene for å kunne få et stort nok grunnlag å vurdere problemstillingen. Av de 16 sakene var det 9 saker som var relevante for problemstillingen, og disse ble gjennomgått i løpet av revisjonens besøk i kommunen.

Sakene ble gjort tilgjengelig for revisjonen gjennom kommunens elektroniske arkiv i E-phorte. Personalavdelingen benytter E-phorte til å dokumentere og arkivere alt arbeid i enkeltsaker. En konsulent fra personalavdelingen bisto revisjonen i å finne fram til personalsakene, og til å finne informasjon og detaljer om hver enkelt sak i arkivsystemet.

I saksgjennomgangen er det undersøkt om kommunens saksbehandling av personalsaker er gjort i henhold til kommunens retningslinjer gitt i Arbeidsgiverpolitisk plattform, jf. revisjonskriteriene beskrevet i kapittel 1.4, samt kapittel 3, og videre utledet i kapittel 4.1.

Revisjonen har ikke etterprøvd konklusjonene i kommunens vurdering av personalsakene.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi har gått gjennom skriftlig dokumentasjon i personalsaker og lagt den til grunn for vurderinger i rapporten. I tillegg har vi brukt muntlige og skriftlige opplysninger fra ansatte i personalavdelingen og område Oppvekst. Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervju to ledere og hovedtillitsvalgt i kombinasjon med dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse blant enhetsledere på område Oppvekst.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene. Revisor finner ingen uoverensstemmelser mellom de ulike delene av datamaterialet, og vi vurderer derfor dataenes pålitelighet som god. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

2. ARBEIDSGIVERPOLITIKK OG ORGANISERING

KS erstattet begrepet personalpolitikk med begrepet arbeidsgiverpolitikk før årtusenskiftet fordi dette begrepet ble ansett som mer offensivt.

KS utarbeidet i 2014 refleksjonshefte om lokal arbeidsgiverpolitikk ”Skodd for Framtida”. Der går det fram at KS har definert arbeidsgiverpolitikk som de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag. Arbeidsgiverpolitikken synliggjør arbeidsgivers konkrete evne til å frigjøre den menneskelige energien i organisasjonen.

I følge KS konkretiserer en arbeidsgiverstrategi innholdet i organisasjonens arbeidsgiverpolitikk. Den skal tydeliggjøre de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for i møte med medarbeiderne. En arbeidsgiverstrategi er derfor et viktig verktøy for å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere. En arbeidsgiverstrategi bidrar også til å bevisstgjøre politikerne i deres arbeidsgiverrolle.

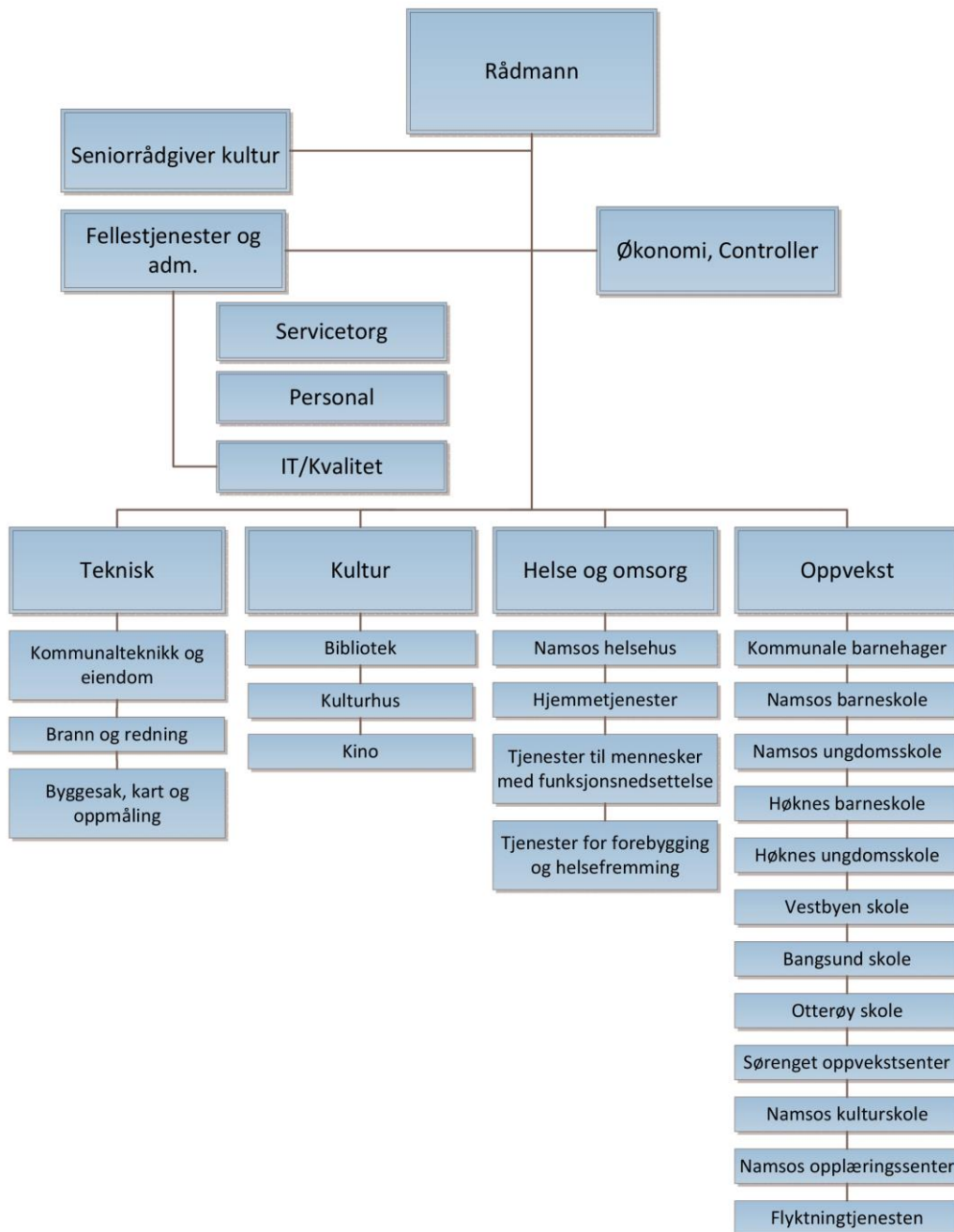
Namsos kommune har utarbeidet arbeidsgiverpolitisk plattform⁴. Dokumentet er nærmere beskrevet i kapittel 3.4.2.

Som arbeidsgiver er kommunen, i tillegg til egne retningslinjer, blant annet underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. Deler av dette omfattes av denne forvaltningsrevisjonen.

⁴ Arbeidsgiverpolitisk plattform skal vise fram kommunens overordnede mål og strategier for å fremme organisasjonskultur, resultat og omdømme gjennom å utvikle medarbeidernes kompetanse, trivsel og engasjement. Den skal inneholde kriterier for godt lederskap og felles prinsipper for ledelsesutøvelse i Namsos kommune. Arbeidsgiverpolitikken betraktes som et viktig strategisk virkemiddel for å sikre at våre ledere og medarbeidere er i stand til å realisere kommunens mål.

2.1 Organisasjonskart

Figur 1 Organisasjonskart Namsos kommune



Kilde: Namsos kommune, organisasjonskart pr 01.01.2016

Organisasjonsstrukturen i Namsos kommune har fire hovedområder: Teknisk, Kultur, Helse og omsorg og Oppvekst.

Personalavdelingen er en del av kommunens interne tjenester og har som hovedoppgave å støtte resultatene. Personalavdelingen følger

organisasjonsstrukturen og har en personalkonsulent som har spesielt god kjennskap til hvert av hovedområdene. En ansatt har tittel HMS koordinator og har ikke et eget fagområde. Personalsjefen er en del av Rådmannens ledergruppe.

Personalavdelingen veileder enhetene i vanskelige personalsaker, rekruttering, annonsering og står for all tilsetting i Namsos kommune. Avdelingen er ansvarlig for ordningene med lærlinger, tillitsvalgs- og verneombudsordningen, drift av AMU og kommunens HMS-system⁵.

Område Oppvekst i Namsos kommune består av oppvekstsjef, assisterende oppvekstsjef og tolv resultatenheter. Følgende tjenester er underlagt fagområde oppvekst: 8 barnehager, 8 grunnskoler, 6 SFO-tilbud, voksenopplæring, kulturskole og flyktningetjeneste. Innen Oppvekst er det mellom 340 og 350 ansatte i ulike stillingsstørrelser.

3. AKTUELLE LOVBESTEMMELSER OG RETNINGSLINJER

Først i kapitlet omtales aktuelle lovbestemmelser vedrørende etikk og varsling. Deretter omtales kommunale personalpolitiske retningslinjer og rutiner på området.

3.1 Bestemmelser om etikk i kommuneloven

Kommunelovens formålsparagraf ble endret i 2009 for å sette fokus på at kommunesektoren skal ha en tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard.

«Tillitsskapende forvaltning» og «høy etisk standard» defineres ikke klart i loven, men ifølge lovforarbeidene (Ot.prp.nr 17 (2008-2009)) gjelder dette visse grunnleggende forutsetninger som den norske forvaltningen bygger på. Dette er prinsipper og regelverk som har til formål å skape en trygg og sikker forvaltning, basert på rettssikkerhet og opprettholdelse av befolkningens tillitt til demokratiet. Departementet uttaler at endringen i formålsparagrafen synliggjør krav om at den enkelte folkevalgte og ansatte i sine avgjørelser og handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet. Videre understrekes det i lovforarbeidene at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard skjer i den enkelte kommune, og at god etisk praksis i kommunal virksomhet er kommunens eget ansvar.

Det er få konkrete lovbestemmelser for hvordan en kommune skal jobbe med etiske spørsmål. Eksempler på ulike tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatruening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte

⁵ Handlingsprogram med økonomiplan 2018-2019 Namsos kommune

om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.⁶

3.2 Varsling i arbeidsmiljøloven

Bestemmelsene om varsling er hjemlet i arbeidsmiljøloven. Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten og arbeidstakere gis vern mot gjengjeldelse ved varsling. Videre omtales arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling.

Arbeidsmiljøloven stiller formelle krav til innhold i varslingsrutiner som må være tilfredsstillende: Rutinene skal være skriftlige. De skal inneholde oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling, fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling. I tillegg til formkravene skal rutiner for varsling utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte og de skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere

3.3 Medbestemmelse i arbeidsmiljøloven

Medbestemmelse er deltakelse i avgjørelser som gjelder arbeidssituasjonen til ansatte. Ansattes rett til medbestemmelse blir ivaretatt av tillitsvalgte. Tillitsvalgte skal ha informasjon om og kunne få drøfte viktige beslutninger - eksempelvis om virksomhetens økonomi, flytteprosesser og nedbemanning.

Arbeidsmiljøloven sikrer alle ansatte retten til å bli hørt gjennom tillitsvalgte og verneombud. Reglene skal sikre at de ansatte får relevant informasjon om viktige beslutninger som angår arbeidstakerne. Dette gjelder ved saker om virksomhetens økonomiske situasjon, bemanning og andre beslutninger som kan føre til vesentlig endring i de ansattes arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

3.4 Lokale personalpolitiske dokumenter

I dette kapitlet blir HMS- og personalhåndboken som gjelder for Namsos kommune presentert på et generelt nivå.

3.4.1 HMS og personalhåndbok

Namsos kommune samlet i 2014 alle dokumenter om HMS og personalpolitikk i dokumentet *HMS og personalhåndbok Namsos kommune – elektronisk utgave*. På kommunens intranett ligger en portal for HMS og kvalitetssikring, og hvor alle rutiner er samlet. Dokumentene i HMS- og personalhåndboka inneholder flere tema som er aktuelle for dette prosjektet, blant annet:

- Arbeidsgiverpolitisk plattform
- Etiske retningslinjer

⁶ rundskriv H08/09)

- Reglement/rutiner
- HMS
 - målsetting
 - IA – Inkluderende arbeidsliv
 - Varsling om kritikkverdige forhold
 - Konflikt og konfliktløsning

I tillegg til kommunens egne rutiner og retningslinjer i HMS-portalen, benytter personalavdelingen i stor grad KS sin personalthåndbok, annen faglitteratur fra KS, KF-infoserie samt annet gjeldende lov – og avtaleverk innen personalområdet. Fra KS og KF infoserie henter personalavdelingen maler og eksempler. Det kan være maler på innkallinger i personalsaker som omhandler for eksempel oppsigelse.

For å holde seg faglig oppdatert abonnerer personalavdelingen på KS nyhetsoppdatering, KF-infoserie, holder faglitteratur og deltar på kurs i regi av KS eller Kommuneforlaget. Innholdet fra kursene tas opp på interne møter i personalavdelingen i ettertid. I tillegg har avdelingen lav terskel for å kontakte KS og KS-advokaten. I noen tilfeller benytter de også advokat fra et lokalt firma i Namsos.

Personalsjefen mener malene utarbeidet av KS advokatene sentralt samt KS advokatene sin litteratur sammen med gjeldende lov – og avtaleverk, er dekkende for behandling av personalsaker som personalavdelingen håndterer. I tillegg gir også personalavdelingen råd og veiledning i tråd med kommunens egne rutiner og retningslinjer i HMS portalen.

3.4.2 Arbeidsgiverpolitisk plattform

Arbeidsgiverpolitisk plattform inneholder kommunens overordnede mål og strategier for å fremme organisasjonskultur, resultat og omdømme gjennom å utvikle medarbeidernes kompetanse, trivsel og engasjement. Den inneholder videre kriterier for godt lederskap og felles prinsipper for ledelsesutøvelse i Namsos kommune. Å lede i denne sammenhengen innebærer planlegging, anskaffelse, utvikling, belønning, anvendelse og avvikling av arbeidskraft.

Den aktive anvendelsen av retningslinjer og reglement innenfor personalområdet skal skje i et samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene. Et spesielt ansvar ligger på linjeledelsen i det daglige virke. Rådmannen skal sammen med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte sørge for iverksetting og resultatoppnåelse.

Den arbeidsgiverpolitiske plattformen baserer seg på analyse av og valg av strategier innenfor hovedområdene av arbeidsgiverpolitikken som sammen utgjør Namsos kommunes arbeidsgiverpolitiske plattform:

- Etikk og samfunnsansvar
- Godt lederskap

- Rekruttering
- Kompetanseutvikling
- Belønning
- Arbeidsmiljø og HMS
- Medbestemmelse
- Mangfold og inkludering

For hvert av disse temaene er det utarbeidet strategier og mulige virkemidler.

Om medbestemmelse i arbeidsgiverpolitisk plattform

I Arbeidsgiverpolitisk plattform defineres medbestemmelse som forholdet og samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene med utgangspunkt i gjeldende lov og avtaleverk. Godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse skal bidra til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommune til beste for innbyggerne. Arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene blir samarbeidspartnere i utviklingen av kommunen med fokus på produksjon av tjenester, trygge arbeidsplasser med meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø.

Strategien som presenteres i Arbeidsgiverpolitisk plattform for å oppnå medbestemmelse, er at ansatte i Namsos kommune skal oppleve at de involveres i beslutninger som påvirker deres arbeid og arbeidsmiljø. Dette skal sikres ved at arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver gjennom samarbeid og medbestemmelse skaper en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommune der arbeidstakerne opplever meningsfylt arbeid i et godt arbeidsmiljø. Mulige virkemidler for å gjennomføre strategien er å

- Utvikle gode rutiner og arenaer for medbestemmelse og medinnflytelse
- Gjennomføre felles opplæring med ledere og tillitsvalgte
- Gjennom åpenhet og god kommunikasjon skape tillit og godt klima mellom partene

I Arbeidsgiverpolitisk plattform beskrives medbestemmellesmøtene som fora for dialog, drøfting og gjensidig informasjonsutveksling mellom partene i Namsos kommune. Et godt samarbeid fordrer stort fokus på gode og åpne prosesser og forståelse for hverandres tilnærming til saker.

Medbestemmellesarenaene er tilpasset kommunens organisering. På rådmannsnivå avholdes drøftingsmøter mellom rådmann og hovedtillitsvalgte hver 14. dag. I tillegg gjennomføres dialogmøter mellom personalsjef og tillitsvalgte fra de 7 største organisasjonene en gang pr. måned. På lokalt nivå avholdes regelmessige møter mellom fagsjefer og plasstillitsvalgte.

AMU er Namsos kommunes øverste samarbeidsorgan med hensyn til arbeidsmiljø. Administrasjonsutvalget (AU) ivaretar trepartssamarbeidet. Større prinsipielle saker

legges fram for AU. I tillegg til dette er det ad hoc partssammensatte utvalg, for eksempel i forbindelse med lønnsforhandlinger eller utvikling/endring/oppdatering rutiner/retningslinjer og tillitsvalgte er også med på hele/deler av fagsjefers egne ledersamlinger.

3.4.3 Etiske retningslinjer

«Åpenhet, likeverd og engasjement» er verdiene Namsos kommune vil kjennetegnes med.

Målet med de etiske retningslinjene er at de skal bygge opp under en positiv kultur hvor ansatte og folkevalgte i Namsos kommune er seg dette bevisst og praktiserer det i sitt daglige arbeid og i sin rolle som folkevalgt. Kommunen skriver videre at det er viktig at de etiske retningslinjene gjøres til tema på samlinger og i dialog på den enkelte arbeidsplass, slik at ansatte og folkevalgte får en grunnleggende innsikt i de etiske retningslinjene.

De etiske retningslinjene inneholder krav om åpenhet fra kommuneforvaltningens side. Det innebærer at konkrete saker skal vurderes i lys av dette kravet, og kravet til lojalitet på den annen side.

Innenfor de etiske retningslinjene er det bestemmelser som har relevans for hensynet til de ansatte og ivaretagelsen av et godt arbeidsmiljø. Hensynet til de ansatte vil imidlertid først og fremst fremgå av kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform som også vil kunne supplere de generelle etiske retningslinjene på dette området.

Rådmann og ordfører har på hvert sitt område det overordnede ansvaret for de etiske retningslinjene og for at disse blir fulgt opp. Fagsjefene og enhetslederne har et særlig ansvar for oppfølging overfor de ansatte. Ansatte og folkevalgte plikter å gjøre seg kjent med de etiske retningslinjene og de har et personlig ansvar for å følge retningslinjene på beste måte og ikke opptre på en måte som kan bidra til utvikling av uheldige kulturer.

3.4.4 Rutine for konfliktbehandling

Rutine for konfliktbehandling inneholder:

«rutiner/prosedyrer for hvordan man kan forebygge personkonflikter og hvordan man på en arbeidsplass skal håndtere personkonflikter eller tilløp til slike når de oppstår.»

Videre skriver kommunen at målsettingen med rutinen er å:

«utvikle et samarbeidsklima som virker forebyggende i forhold til personkonflikter, samt å gjennomføre en oppfølging av personkonflikter, når de oppstår, som bidrar til at de løses på en god måte innen rimelig tid.»

Alle ledere med personalansvar i Namsos kommune har etter denne rutinen ansvar for å arbeide for å forebygge personkonflikter. Videre har ledere med personalansvar ansvar for å gå fram etter prosedyren gitt i rutine for konfliktbehandling. Alle ansatte har på sin side plikt til å innrette seg etter rutinene.

Strategi og tiltak for nærværarbeid: Opplæring i konflikthåndtering er gjennomført i 2011, og dette skal fortsatt være et satsingsområde.

3.4.5 Varslingsrutiner

Namsos kommune har egne retningslinjer og rutine på varsling. Dokumentet *HMS Varsling om kritikkverdige forhold* viser til Arbeidsmiljølovens regler om varsling og gir en mer beskrivende forklaring av regelverket på dette området. Dokumentet inneholder også rutine for varsling internt. Rutinen gjelder alle som har et ansettelsesforhold i kommunen.

Formålet med de interne varslingsrutinene er å legge til rette for at kommunen mottar informasjon om kritikkverdige forhold og at denne informasjonen blir behandlet på en måte som fører til endring av forholdet som varselet gjelder, når dette viser seg nødvendig. Det skal sies fra om kritikkverdige forhold⁷ i kommunen og alle henvendelser skal tas alvorlig og bli tatt tak i med en gang.

4. OPPFØLGING AV RETNINGSLINJER

Dette kapitlet gir svar på problemstillingen om Namsos kommune følger arbeidsmiljøloven og egne retningslinjer i personalsaker på oppvekstområdet.

For å besvare hovedproblemstillingen har vi utarbeidet følgende delproblemstillinger:

I hvilken grad følger

- kommunen sine etiske retningslinjer og regler om medbestemmelse for arbeidstakere?
- kommunen sin rutine for konfliktbehandling i personalsaker?
- kommunen de interne varslingsrutinene ved varsel om kritikkverdige forhold?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene, som brukes for å besvare delproblemstillingene, er utledet fra kriteriegrunnlag som er beskrevet i kapittel 1.4. og kapittel 3.

⁷ Med kritikkverdige forhold menes bl.a.: forhold som er til fare for helse og liv, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, korrupsjon, mobbing og trakassering, diskriminering, brudd på sikkerhetsrutiner, arbeidsforhold/arbeidsmiljø i strid med arbeidsmiljølovens krav, brudd på taushetsplikt, brudd på anbudsregler, brudd på etiske retningslinjer

Delproblemstilling	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad følger kommunen sine etiske retningslinjer og regler om medbestemmelse for arbeidstakere?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Namsos kommune skal arbeide målrettet med å utvikle etisk bevissthet hos medarbeidere, ledere og de folkevalgte. • Fagsjefene og enhetslederne har et særlig ansvar for oppfølging av de etiske retningslinjene i forhold til de ansatte. • Ansatte i Namsos kommune skal oppleve at de involveres i beslutninger som påvirker deres arbeid og arbeidsmiljø • Arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver skal gjennom samarbeid og medbestemmelse skape en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommune der arbeidstakerne opplever meningsfylt arbeid i et godt arbeidsmiljø.
<p>I hvilken grad følger kommunen rutine for konfliktbehandling i personalsaker?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det skal skrives referat før møtet avsluttes. • Referat skal undertegnes av leder og medarbeider. • I enkle saker skal det skrives notat om hvordan medarbeiderne må opptre for å unngå at konflikten utvikler seg. Notat arkiveres på saken. • Involverte parter må fylle ut et evalueringsskjema innen tre måneder. Leders ansvar at dette blir gjort. • Referat fra en til en samtalene, samt evalueringsskjema arkiveres på hver enkelt av de involverte medarbeiderne sin personalmappe • Leder skal kalle inn til fellesmøte mellom de involverte medarbeiderne og informere om at de har rett til å ha med plasstillitsvalgte når det ikke er løsning på saken etter tre måneder.
<p>I hvilken grad gjennomføres varslingsrutinene ved varsel om kritikkverdige forhold</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle henvendelser skal tas alvorlig • Det skal sies fra om kritikkverdige forhold i kommunen. • Alle henvendelser skal tas tak i med en gang • Anonymitet er unntaksvis mulig • Det skal være konfidensiell behandling • Dersom varselet gjelder en bestemt/bestemte personer skal den/disse gjøres kjent med varselet og hvilke opplysninger som er gitt. • Dersom varselet gjelder en bestemt/bestemte personer skal den/disse under saksbehandlingen få anledning til å uttale seg om kritikken. • Varslingssystemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser. • Varsler skal gis tilbakemelding, umiddelbart om at varselet er mottatt, og innen rimelig tid om resultatet av behandlingen.

4.2 Om etisk bevissthet, medbestemmelse og involvering

Etiske bevissthet

I følge Kommuneloven 48 (5) skal det i årsberetning til kommunen gjøres rede for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges for å sikre høy etisk standard i virksomheten. I årsberetningen for Namsos kommune fra 2017 er det et eget kapittel som heter Etisk standard, men det er ikke redegjort for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges for å sikre høy etisk standard. Kommunens årsberetning inneholder en kopi av innledningsteksten fra kommunens Etiske retningslinjer. En gjennomgang av årsberetningene fra 2014 til og med 2017 viser identiske tekster under kapittelet Etisk standard.

I Arbeidsgiverpolitisk plattform presenteres strategier og tiltak i arbeidsgiverpolitikken. Strategi for etikk er at «Namsos kommune skal arbeide målrettet med å utvikle etisk bevissthet hos medarbeidere, ledere og de folkevalgte.».

Mulige virkemidler blir også nevnt:

- Utvikle eksisterende introduksjonsprogram hvor det etiske innholdet styrkes
- Lederopplæring
- Utvikle arenaer for dilemmatrening og refleksjon

Personalsjef opplyser at i personalavdelingen må de forholde seg til de etiske retningslinjene i alle personalsaker. Personalavdelingen bringer informasjon ut om temaet ved at de sender kommunens etiske retningslinjer til alle nytilsatte. Videre har etiske retningslinjer vært tema på ledersamlinger og verneombudssamlinger. Rådmannen har også deltatt på noen verneombudssamlinger om etiske retningslinjer og kommunens verdigrunnlag. Det siste året (2017-2018) har kommunen, i lys av arbeidet med Nye Namsos, hatt felles ledersamlinger, hvor hovedtillitsvalgte og vernetjeneste har deltatt. På disse samlingene har det blant annet vært arbeidet med verdigrunnlag og hva som menes med godt lederskap.

Oppvekstsjefen bekrefter det samme som personalsjefen ved å fortelle om at de etiske retningslinjene blir gjort kjent allerede ved tilsetting, og mener derfor at alle ledere skal kjenne til de etiske retningslinjene. Det er likevel kun ved behov at oppvekstsjefen viser til disse retningslinjene, eventuelt tar de frem på møter som for eksempel ledersamlinger hvor de kan ha case som omhandler forhold som er beskrevet i de etiske retningslinjer, mm.

Spørreundersøkelsen blant enhetsledere i område Oppvekst bekrefter at det er gjennomført tiltak for å gjøre kommunens etiske retningslinjer kjent for de ansatte.

Enhetslederne har også svart positivt på at de etiske retningslinjene etterleves på arbeidsplassen og de fleste mener at de ansatte er bevisst på å ta avstand fra uetisk adferd.

Spørreundersøkelsen viser at enhetsledere mener deres kjennskap til de etiske retningslinjene er god. De fleste mener også at de i stor grad eller noen grad har fått informasjon om de etiske retningslinjene. De oppgir at informasjonen er gjort kjent på interne møter/seminarer, på enhetens hjemmeside og utsendelse av retningslinjene til de ansatte. Noen oppgir også at de har fått informasjon ved ansettelse, mens få oppgir at de har fått kjennskap til retningslinjene gjennom opplæring/kurs.

På spørsmål om det er avdekket brudd på de etiske retningslinjene det siste året svarer alle nei med unntak av en. Bruddet ble avdekket gjennom intern varsling og det ble behandlet internt.

Spørreundersøkelsen viser også at de fleste enheter har gjennomført interne drøftinger av hva de etiske retningslinjene konkret betyr for dem og alle har svart at de har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer relevant for deres arbeid.

Medbestemmelse og involvering

Namsos kommune har, ifølge personalsjef, et godt samarbeid med tillitsvalgte. I saker hvor tillitsvalgte og verneombud involveres fungerer det veldig bra, selv om man ikke er enige om alt.

Det er både formelle møter og mer uformelle treffpunkt mellom ledelse og tillitsvalgte. Et formelt treffpunkt er kontaktforum som består av de største organisasjonene og personalsjef. Rådmann og personalsjef møter tillitsvalgte for de tre største organisasjonene til et uformelt dialogmøte en gang i måneden. I tillegg har personalavdelingen mye uformell kontakt med tillitsvalgte.

Et godt samarbeid mellom personalavdeling og tillitsvalgte bekreftes av hovedtillitsvalgt, som sier han har god dialog både med oppvekstenheten og kommuneledelsen generelt. God dialog betyr imidlertid ikke at hovedtillitsvalgt mener at kommunen følger hovedavtalen på alt. Som eksempel nevner hovedtillitsvalgt at drøftingsmøter foregår i feil rekkefølge. Dette har ført til flere omkamper, og hovedtillitsvalgt mener dette kunne vært unngått dersom rekkefølgen på møter hadde vært riktig.

Når det gjelder å inkludere tillitsvalgte i personalsaker opplyser personalsjef at medarbeiderne alltid blir oppfordret til å ha med seg tillitsvalgte i møter mellom medarbeider, personal og leder. Personalavdelingen anbefaler i brev medarbeider å ha med seg en person i møtet, for eksempel tillitsvalgt, tillitsperson e.l. Personalavdelingen har ingen standardformulering om rett til å ha med tillitsvalgt, men det blir alltid kommunisert i brev at dette er mulig. Oppvekstsjefen sier og at alle ledere

kjenner til at tillitsvalgte kan være med i møter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De har faste rutiner på dette og det er alltid med informasjon om dette i brev til ansatte. Revisjonen har på forespørsel sett eksempel på hvordan slike brev er utformet, men har ikke funnet eksempler på slike brev i de personalsakene vi har sett på.

I noen tilfeller kan en ansatt få beskjed om å delta på et møte dagen etter, og i slike tilfeller informeres den ansatte muntlig om retten til å ta med en tillitsperson/tillitsvalgt i møtet. En muntlig beskjed skal ifølge personalsjefen også nedtegnes/dokumenteres på den enkelte saken. Dokumentasjon i personalsaker skal lagres i E-phorte, som er kommunens arkivsystem, og alt skal finnes der. Det kan være unntak for eldre saker som ligger i papirarkiv. Alt fra møter til beskjeder gitt via sms skal legges inn i en personalsak. Revisor har ikke funnet eksempler på at muntlige beskjeder er forsøkt dokumentert i de sakene vi har sett på.

Hovedtillitsvalgt opplyste og at tillitsvalgte alltid involveres ved konflikt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ofte blir plasstillitsvalgt involvert i enkle saker, mens hovedtillitsvalgt ofte blir involvert i større saker. Hovedtillitsvalgt er imidlertid av den oppfatning at det ikke blir gitt god nok informasjon om at tillitsvalgte kan være med i møter mellom ansatte og leder. Hovedtillitsvalgt mener at det allerede fra første møtet bør være formelt i orden, fordi det er viktig dersom det blir uenighet i saken senere. Slik det foregår nå mener hovedtillitsvalgt at medlemmet gjerne i etterkant av møter kommer med henvendelser om hjelp fra tillitsvalgt. Generelt mener hovedtillitsvalgt at de tillitsvalgte kommer for seint inn i sakene.

I spørreundersøkelsen oppgir alle enhetslederne som har svart på spørreundersøkelsen at de informerer de involverte i personalsaker om at de kan ha med seg tillitsvalgte eller tilsvarende på møter leder innkaller til.

4.2.1 Vurdering

Etiske retningslinjer

I vurderingen om Namsos kommune arbeider målrettet med å utvikle etisk bevissthet i organisasjonen, mener revisjonen at dokumentgjennomgangen viser at det er behov for oppdatering av dokumentene «Etiske retningslinjer» og «Arbeidsgiverpolitisk plattform» ble begge revidert i 2014. I Arbeidsgiverpolitisk plattform vises det til at reviderte etiske retningslinjer som nettopp er godkjent, og at kommunen gjennom implementeringsarbeid vil jobbe med en ledelsesmodell som tar for seg etikk. Relevante formelle dokumenter kan med fordel oppdateres for i større grad å kunne bidra til en målrettet jobb med etikk i kommunen, slik det er formulert i Arbeidsgiverpolitisk plattform.

I årsberetningen for Namsos kommune er det ikke gjort rede for eventuelle tiltak som er iverksatt eller planlagt for å sikre høy etisk standard, slik kommunelovens krav er. Dette er med på å underbygge en oppfatning av at det kan være nødvendig å øke

bevisstheten om etikk, og at dette gjøres synlig som et stadig aktuelt tema ved at det blir omtalt i kommunens årsberetning framover.

På den annen side er inntrykket vi har, etter intervjuene og spørreundersøkelsen, at etisk bevissthet på ledernivå i område Oppvekst er god. Revisors inntrykk er at lederne kjenner til de etiske retningslinjene og at det gjennomføres tiltak blant ansatte for å gjøre de etiske retningslinjene kjent. Revisor mener derfor at det spesielle oppfølgingsansvaret lederne har for å følge opp etiske retningslinjer og informere om disse internt er ivaretatt.

Medbestemmelse og involvering

Ansattes rett til medbestemmelse ivaretas av tillitsvalgte. Dette innebærer at tillitsvalgte involveres i saker som angår de ansatte. Fra både lederne og hovedtillitsvalgtes perspektiv er ansattes rett til medbestemmelse ivaretatt. Begge parter gir inntrykk av at det er et godt samarbeidsklima og at tillitsvalgte er med i jevnlig møter med lederne.

Ledere mener at ansatte alltid blir informert om at tillitsvalgte kan delta i møter mellom leder og ansatt, mens revisors gjennomgang av mappene med personalsaker på område Oppvekst gir et bilde av at det er tilfeldig om det informeres om retten til å ha med seg en tillitsperson på møter mellom ansatte og leder. Dette fordi det er lite dokumentasjon i mappene på at det er gjort. Dette inntrykket forsterkes av at hovedtillitsvalgt er av den oppfatning at det ikke blir gitt god nok informasjon om at tillitsvalgte kan være med i slike møter.

4.3 Konfliktløsning i personalsaker

Personkonflikter kan oppstå i enhver organisasjon. Namsos kommune har utarbeidet «Rutine for konfliktbehandling» for hvordan man kan forebygge personkonflikter og hvordan man på en arbeidsplass skal håndtere personkonflikter eller tilløp til slike når de oppstår.

Om begrepet personalsak

Det finnes ingen formell definisjon på hva en personalsak er. Krevende personalsaker derimot har bl.a. Arbeidstilsynet definert slik⁸:

«Personalsaker omhandler forhold mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker. Med krevende personalsaker menes saker der arbeidsgiver må synliggjøre korrigeringsbehov eller misnøye knyttet til en arbeidstakers arbeidsutførelse eller adferd, og hvor dette er av en slik karakter at det ikke lar seg løse gjennom en uformell samtale. Personalsakene kan ha sin årsak i blant annet påstand om trakassering, mobbing eller

⁸ Arbeidstilsynets publikasjoner best nr 613: Gode råd om sakshåndtering i krevende personalsaker (2014)

andre lovbrudd, dårlig arbeidsutførelse, brudd på retningslinjer, uakseptabel atferd, anonyme meldinger eller personkonflikter.»

Namsos kommune har ikke definert begrepet personalsak. Definisjonen av en personalsak kan favne vidt mener personalsjefen. En personalsak kan være alt fra at en ansatt i løpet av arbeidsforholdet søker om og innvilges for eksempel permisjoner av ulike slag (alt som legges på den ansattes «personalmappe») til saker om korrigerende av arbeidsforholdet. Personalsjef mener det er viktig å understreke at en personalsak ikke nødvendigvis er noe negativt, men er enig i at det folk flest forbinder med en personalsak er en sak hvor arbeidsgiver ser det som nødvendig å korrigere en arbeidstaker.

Personalsjefen er opptatt av å innhente et bredt informasjonsgrunnlag i personalsaker for å få oversikt over sak og omfang, for deretter å finne ut hva som er essensen i den aktuelle saken. Hver sak behandles unikt, men alltid i henhold til gjeldende lover og regler. Overordnet er Arbeidsmiljøloven og HTA. Det som er likt for hver gang er at personalavdelingen må forholde seg til lovverket, de etiske retningslinjene kommunen har og personalhåndboka. Hovedtariffavtalen benyttes også for å se hva som kan gjøres i den enkelte sak.

Oppvekstsjef definerer personalsaker etter alvorlighetsgrad og skiller mellom enkle og vanskelige saker. I sistnevnte type sak har saken en viss varighet, den har ikke latt seg løse på arbeidsplassen og oppvekstsjef blir involvert i saken. Det har da blitt en personalsak og alle prosedyrer må følges og tiltak iverksettes. Oppvekstsjefen benytter i hovedsak kommunens Rutiner for konfliktbehandling dersom det for eksempel skulle bli uenighet mellom to ledere.

Hovedtillitsvalgt mener det er en personalsak når det er en konflikt mellom arbeidstakere, konflikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, eventuelt en konflikt der grupper er involvert.

Spørreundersøkelsen viser at enhetsledere i område Oppvekst har kjennskap til rutine for konfliktbehandling, men kjennskapen varierer fra i liten grad til i stor grad. De fleste mener at de i stor grad eller noen grad har fått informasjon om rutinene. De fleste ledere i spørreundersøkelsen har håndtert personkonflikter og noen færre av disse svarer at de fulgte rutine for konfliktløsning i disse sakene. De fleste oppgir å ha en slik sak i løpet av et år og disse lar seg stort sett løse på lavere nivå enn hos øverste ledelse i kommunen. De fleste mener også at kommunen i noen grad sikrer at ledere på ulike nivå har kompetanse til å håndtere personalsaker.

Dokumentasjon i saksbehandlingen

Revisjonen har undersøkt etterlevelse av formkrav som er gitt i Rutine for konfliktbehandling i HMS og personalhåndbok for Namsos kommune ved behandling

av personalsaker. Rutine for konfliktbehandling inneholder detaljerte og tydelige formkrav.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blant enhetslederne i område Oppvekst viste at ledere både kjenner til, og sier at de i stor grad benytter Rutine for konfliktbehandling ved personkonflikter.

Personalsjefen sier at kommunens ledere anvender HMS portalen med dens rutiner og retningslinjer, derav også Rutinen for konflikthåndtering. Personalavdelingen gir råd, og veileder i forhold til denne, sammen med nevnte kilder ovenfor (blant annet KS personalhåndbok). Videre blir gjerne ekspertisen i bedriftshelsetjenesten og eventuelt NAV arbeidslivssenter benyttet når det gjelder konflikthåndtering på enhetene. Som i alle saker, og ved bruk av rutiner/retningslinjer, må en leder, og personalavdelingen når den er inne i en sak, foreta en konkret vurdering av hvordan de skal anvende rutinen i den enkelte sak.

Personalsjef ser at det at det kan være grunnlag for å se nærmere på rutine for konfliktbehandling. Dette vil bli en del av prosessen med Nye Namsos.

I følge personalsjef skriver personalavdelingen eller fagområdet selv alltid referat fra møter mellom medarbeider, personal og leder. Oppvekstsjef er også opptatt av skriftlighet når personalsaker formaliseres. Alle involverte skriver som regel under på referatet i møtet eller gis mulighet til å komme med innspill i etterkant som legges ved referatet.

Hovedtillitsvalgt mener at referatskriving fra møtene kunne vært bedre. Ofte er ikke referatene konkrete nok. Erfaringen hovedtillitsvalgt har er at referat ikke blir sendt ut i tide, eller ikke sendt ut i det hele tatt. I de tilfeller hvor det skrives referat i møter, blir ikke disse underskrevet ved møtets slutt.

Revisors gjennomgang av personalsaker viser at referat som oftest er skrevet i det første møtet mellom kommunen/ledelsen og partene (det som refereres til som fellesmøte i rutinen), mens det varierer hvorvidt referatene er underskrevet i møtene. I noen tilfeller er det oppgitt at en eller flere av partene ikke ønsker å signere i møtet. Referater fra oppfølgingsmøter (en til en samtaler) mangler i større grad enn fra det første møtet, og likeledes underskrift fra partene.

Ved revisor sin gjennomgang av personalsaker på område Oppvekst ble det på en av sakene funnet ett skriftlig notat om hvordan medarbeiderne må opptre for å unngå at konflikten utvikler seg.

Oppvekstsjef informerte om at evalueringsskjema benyttes i liten grad, uten at det betyr at oppvekstsjef ikke evaluerer saken. Oppvekstsjef mener det er viktig å finne ut hvordan det har gått med den enkelte sak. Når en sak skal evalueres, vil oppvekstsjefen

først høre begge partenes versjon av hva de opplever som vanskelig. Er avstanden stor, tar oppvekstsjefen gjerne kontakt med personalavdelingen som ved behov eventuelt kan kontakte KS-jurister. Oppvekstsjefen sier han har lav terskel for å be om bistand fra personalavdelingen.

Revisjonen fant ingen arkiverte evalueringsskjema i de personalsakene vi så på.

4.3.1 Vurdering

Gjennomgangen av personalsaker var avgrenset til saker med begrenset innsyn på område Oppvekst. I perioden fra 2014 -2017 var det 9 saker og i disse sakene har revisjonen sett få eksempler på at rutine for konfliktbehandling blir fulgt.

Revisors inntrykk etter intervju og gjennomgang av personalsaker på område Oppvekst er at skriftlige referat fra møter er sporadiske, og at underskrifter i disse referatene i stor grad mangler. Revisor fant ett eksempel på notat om hvordan medarbeider skal opptre for at konflikten ikke skal utvikle seg. Dette kan eventuelt forklares med at vårt datautvalg ikke inneholdt andre saker der et slikt notat var nødvendig. Revisjonen fant heller ikke eksempel på bruk av evalueringsskjema. Vi kan dermed ikke si noe om hvorvidt det er gjennomført evaluering eller ikke. Det kan ha sin årsak i at saker revisjonen har sett på har blitt fulgt opp på andre måter, men dette er i så fall ikke dokumentert i arkivsystemet.

4.4 Varsling

Varslingsrutinen i Namsos kommune har nylig blitt revidert, og personalavdelingen har i etterkant arbeidet videre med rutinene, og forenklet dem ytterligere i form av en varslingsplakat. Se vedlegg 2. Plakaten er informativ med definisjon av hva varsling er, og når det kan brukes. I tillegg til skriftlig informasjon om hvordan gå frem, er de ulike varslingskanalene skjematisk framstilt på plakaten. Revisjonen kjenner ikke til i hvilken grad denne plakaten er gjort tilgjengelig på arbeidsplassene.

I følge personalsjef og oppvekstsjef har ikke Namsos kommune hatt mange varslings saker. Det samme mener hovedtillitsvalgt, som i tillegg mener at varsling blir brukt for lite. I følge hovedtillitsvalgt er verken tillitsvalgte eller kommunen gode nok på varslingsrutiner. Rutinene i seg selv er gode, men hovedtillitsvalgt mener det er for lite fokus og kunnskap om varsling. Erfaring hovedtillitsvalgt har fra større saker er at håndtering, både i tid og rekkefølge, kan bli bedre. Det er viktig at saker blir tatt tak i raskt og blir behandlet i korrekt rekkefølge i forhold til både varsler og den som blir varslet på, fordi slike saker har store ringvirkninger i arbeidsmiljøet til de som omfattes. Evaluering av sakshåndtering ved varsling har blitt gjort, og partene er enig om at tillitsvalgte må inn på banen tidligere og at det må gis bedre informasjon om dette.

Spørreundersøkelsen viser at ledere mener deres kjennskap til varslingsrutinen er god. De fleste mener også at de i stor grad eller noen grad har fått informasjon om varslingsrutinene kommunen har. Likevel oppgir omtrent halvparten at de enhetslederne som har svart at de ikke har fått opplæring i hvordan varsling skal håndteres.

4.4.1 Vurdering

Varslingsrutinen slik den er beskrevet i Namsos kommune er i tråd med krav i arbeidsmiljøloven. Den interne varslingsrutinen er detaljert og etter revisjonens syn god.

Revisjonens inntrykk er at opplæring i hvordan varsling skal håndteres kan bli bedre på det området vi har sett på. «Varslingsplakaten» kan være et hjelpemiddel i så måte. Det er få varslingssaker i kommunen generelt, og revisjonen kan derfor ikke vurdere på et systematisk grunnlag hvorvidt varslingsrutinen følges i varslingssaker. Det vi kan si er at det er gjort et arbeid for å synliggjøre hva varsling er og hvordan en skal gå fram, jf. varslingsplakaten.

5. KONKUSJON OG ANBEFALINGER

Revisor konkluderer med at område Oppvekst i Namsos kommune følger opp kravene i arbeidsmiljøloven og egne retningslinjer når det gjelder etikk og etiske retningslinjer. Rutinene for konflikthåndtering følges bare til en viss grad, noe som er en svakhet. Dersom rutinen ikke er egnet bør den endres, ellers må den følges. Revisor konkluderer med at det kan være grunnlag for å gjennomgå rutinene på området. Det er få varslingssaker i kommunen generelt, og revisjonen kan derfor ikke konkludere på hvorvidt varslingsrutiner følges i varslingssaker.

Revisor anbefaler at kommunen tar tak i og gjennomgår alle sine retningslinjer og rutiner i forbindelse med etableringen av Nye Namsos.

6. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Namsos kommune 17.04.2018. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 25.04.2018. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 1993

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) 2005
(Ot.prp.nr 17 (2008-2009))

KS: Skodd for framtida – et refleksjonshefte om arbeidsgiverpolitikk 2014

KS Hovedtariffavtalen

KS Personalhåndbok

Namsos kommune: Arbeidsgiverpolitisk plattform

Namsos kommune: HMS og personalhåndbok 2014

Namsos kommune: Årsberetninger 2014-2017

VEDLEGG 1

INTERN VARSLING

Varsling

- Alle ansatte har rett til å varsle jf Arbeidsmiljøloven § 2-4
- Namsos kommune signaliserer at varsling både er lovlig og ønsket
- Varsleren gis stor grad av fortrolighet og anonymitet

Kritikkverdige forhold eks:

- Brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer og regler
- Korrupsjon
- Mobbing og trakassering

Ansattes ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet

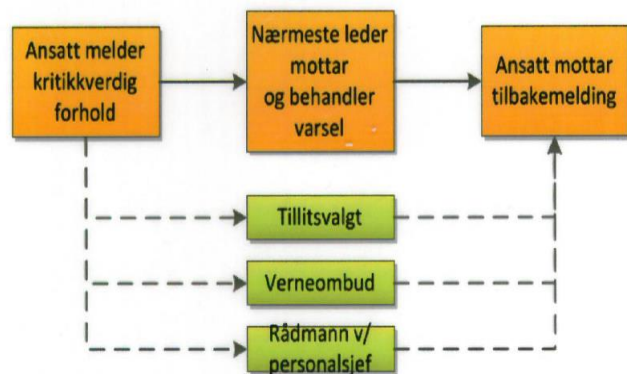
Retten til å varsle gjelder også dersom varslingen kan komme i konflikt med, eller skade, arbeidsgivers interesser

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-5, er forbudt, dersom varslingen er forsvarlig.

Varsling skal kun meldes på varslingsskjema som ligger på kommunens intranett

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

Intern varsling - varslingskanaler



Varsler får tilbakemelding innen 5 dager



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300

www.revisjonmidt norge.no

Fra: Anne Kristin Melgård <anne-kristin.melgard@namsos.kommune.no>

Sendt: onsdag 25. april 2018 11:26

Til: Marit Ingunn Holmvik <marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no>

Kopi: Ketil Sørvig <ketil.sorvig@namsos.kommune.no>; Svein-Arild Rye <svein-arild.rye@namsos.kommune.no>

Emne: Tilbakemelding utkast høringsrapport

Hei igjen

Jeg har følgende innspill -

Ønsker følgende rettet opp/lagt til/fjernet:

- Under Medbestemmelse og involvering sjette avsnitt siste linje:

Kan ikke erindre at jeg har sagt dette. Er av den oppfatning at det alltid opplyses om retten til å ta med tillitsvalgt. Evt. ta bort?

- Under Dokumentasjon i saksbehandlingen femte avsnitt første linje må gult legges til:

I følge personalsjefen skriver personalavdelingen **eller fagområdet selv...**

Eller er rapporten ok etter at vi har lest gjennom.

Med vennlig hilsen

Anne Kristin Melgård

Personalsjef

Namsos kommune

Anne-Kristin.melgard@namsos.kommune.no

+47 92 41 53 95

Besøk på kommunal enhet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

06.06.2018

Saknr

12/18

Saksbehandler Einar Sandlund**Arkivkode** FE - 033, TI - &43**Arkivsaknr** 18/314 - 1

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Kontrollutvalget gjennomfører besøk ved den 2018.

Saksutredning

Kontrollutvalgets arbeids- og ansvarsområde favner bredt, og i tillegg til ordinære møter kan utvalget foreta besøk ved kommunale institusjoner og avdelinger. Slike besøk skal ikke være noe formelt tilsyns- eller kontrollbesøk, men en mulighet for kontrollutvalget å gjøre seg kjent med kommunens virksomhet. Tradisjon for slike besøk er at kontrollutvalget treffer ledelse, tillitsvalgte og brukerrepresentanter hver for seg, samt en omvisning på enheten. Generelle temaer for møtene er enhetens målsettinger, utfordringer og ressurser. Erfaring tilsier at dagen går med når besøk ved enhet er en del av kontrollutvalgsmøtet. Besøket er således formelt en egen sak i(av) kontrollutvalgtes møte.

Siden 2010 har kontrollutvalget gjennomført følgende enhetsbesøk:

2011: Namsos Sykeheim og Høknes skole

2013 Teknisk etat, brann- og redningstjeneste.

2015: Sentraladministrasjonen og Vestbyen barnehage

2017: Opplæringscenteret

Kontrollutvalgssekretariatets vurdering

Saken legges frem for diskusjon i kontrollutvalget uten nærmere forslag på besøksenhet. Ut fra årsplanen og saker kan et besøk innpasses i møte den 22.11, evt.bestemme egen dag til et slikt besøk.

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

06.06.2018

Saknr

13/18

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 18/144 - 3

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Her skrives innstillinga.

Saksutredning**Kontrollutvalgssekretariatets konklusjon**