

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Namsos kommune

Arkivsak: 21/216
Møtedato/tid: 21.09.2021 kl. 09:00
Møtested: Namdalseid skole

Merk: *Møtet gjennomføres på Namdalseid skole.*

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
19/21	Forvaltningsrevisjonsrapport - Personal nærvær
20/21	Besøk på Namdalseid skole
21/21	Bestilling av forvaltningsrevisjon IKT, datasikkerhet, GDPR m.v.
22/21	Budsjett 2022 og økonomiplan 2022-25 for kontrollarbeidet
23/21	Referatsaker september 21
24/21	Godkjenning av protokoll

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

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, 14.09.2021

Bjørn Dag Derås (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Forvaltningsrevisjonsrapport - Personal nærvær

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

19/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 20/422 - 8

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten Nærvær – Personal, sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær.
2. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 3. *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten Nærvær – Personal, sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær til orientering.*
 4. *Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger i kap.6.2.*
 5. *Kommunestyret ber kommunedirektøren innen 30.04.22 om skriftlig rapport til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, på hvordan anbefalingene er fulgt opp.*

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Personall nærvær

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kommunestyret behandlet den 29.10.20 i sak 155/20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Ut fra prioriteringen i planen gjorde kontrollutvalget i sak 30/20 slikt bestillingsvedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon på personalområdet – nærvær helse/omsorg og oppvekst.*
2. *Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:*
 - Kjenner kommunen årsak til sykefravær?
 - Bruk av vikar ved sykefravær, dekkes kvalitets-/ kompetansebehovet?
 - Oppfølging av sykemeldte, rutiner og praksis
 - Ansatte og lederperspektiv; oppfatning, forståelse og opplevd praksis
3. *Revisor bes å utarbeide prosjektplan til neste møte, 19.01.21.*

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sak 02/21 og fattet slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 04.01.21 med slik endring i problemstilling 2:*

«Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?»

2. *Rapporten forventes levert 25.05.21 og innenfor den angitte ressursbruk på 300 timer.*
3. *Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.*

Revisor meldte 28.04.21 at rapporten ikke ville bli ferdig til fristen 25.05.21, men vær ekklar til behandling i kontrollutvalgets møte 21.09.21.

Endelig rapport ble oversendt 08.09.21. Kommunedirektøren har rapporten til høring 20.08.21 avgitt høringssvar 02.09.21, jfr. vedlegg 2 i rapporten. Revisor har endret titler på ledere og virksomheter i henhold til kommunedirektørens påpekninger. Det er videre endret i feil påpekt av kommunen, samt i etterkant av høringen gjort små språklige og strukturelle endringer i rapporten.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten, jfr. vedtatt prosjektpåplan :

1. *Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?*
2. *Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?*
3. *Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?*

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen er digitale intervju, epostspørsmål, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Revisor bemerker at det er en relativt lav svarprosent på henvendelsene til enhetslederne og spørreundersøkelsen til ansatte.

Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?

Det er nærmeste leder som har personalansvaret i Namsos kommune. Årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd er sammensatte, som forventet i en organisasjon med mange ulike oppgaver. Det er ikke grunnlag for å kunne si at store deler er arbeidsmiljørelatert, selv om arbeidsmiljøutfordringer forekommer. Mer enn av 50% de spurte beskriver det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet som godt. En del av sykefraværet ser ut til å skyldes fysisk og psykisk sykdom, mens noe er arbeidsmiljørelatert. Kommunen har en personalavdeling som avdelingsleder kan benytte seg av når en konflikt eller annen vanskelig situasjon oppstår. Uavhengig av hva som skaper syke- eller annet fravær oppfordrer revisor avdelingslederne til å søke støtte og rådgivning når personalarbeidet blir krevende.

Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?

Namsos kommune har en retningslinje for nærværsarbeid, som beskriver hvordan man skal arbeide med arbeidsmiljø og forebygging før et sykefravær. I tillegg står det i kommunens rutine for oppfølging av sykefravær er det første steget at leder og medarbeider sammen skal fylle ut skjema kalt «leder før lege». Skjemaet er ifølge personalavdelingen relativt nytt, og avdelingen hadde en mistanke om at det ikke var godt nok kjent ute i avdelingene. Skjemaet er et såkalt samtalskjema, som skal hjelpe leder og medarbeider i prosessen med å finne muligheter for tilrettelegging for å forebygge langtidsfravær. Skjemaet er ikke nevnt av noen.

Når det gjelder overordnet system for sykefraværsarbeidet gir de ansatte i personalavdelingen uttrykk for at de ikke tror rutinene er godt nok kjent ute i kommuneorganisasjonen. Kommunens personalavdeling følger med på statistikken og har hatt som rutine å gi ekstra oppfølging til de avdelingene hvor sykefraværet har vært høyt. Dette er en del av arbeidet som personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgivning gjør månedlig. Denne rutinen er nå endret til en tilnærming hvor avdelingen heller arbeider med virksomhetslederne til områder med høyt fravær. Institusjon, barnehage og skole er prioritert i dette arbeidet.

Kommunen har rutiner for både forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er uklart hvor mye av dette som følges i praksis ute i avdelingene. Revisors oppfatning er at det kan være en fordel om avdelingslederne tar kontakt med personalavdelingen tidligere i forløpet.

Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

Kommunen ønsker å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Ved korttidsfravær gjør de i all hovedsak dette ved å bruke de som allerede er ansatt, enten ved å flytte på vakter eller ved å ringe opp noen som ikke er på arbeid den dagen. Stort sett blir sykefraværet erstattet av ansatte med tilsvarende kompetanse.

Hvis tilsvarende kompetanse ikke er å få tak i løses dette ved omorganisering av arbeidsoppgaver eller med å ha sykepleier/vernepleier på bakvakt. Lederne organisert under Helse og Velferd beskriver i sine svar til revisor at det er sjelden at den ferdig lagte bemanningsplanen er slik det blir i praksis. De påpeker alle at de legger forsvarlighet til grunn. Fordelt på tjenesteområder er det skole og sykeheim/eldresenter skiller seg ut som de to tjenesteområdene hvor flest respondenter svarer at kompetansen i høy eller i svært høy grad blir erstattet ved fravær. Hjemmesykepleie/hjemmetjenesten er det tjenesteområde hvor flest svarer at kompetansen i liten eller i svært liten grad blir erstattet. Barnehagene prioriterer nok bemanning over riktig kompetanse ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær er det enklere å rekruttere ansatte med høyere utdanning, enn det er ved korttidsfravær.

Vurdering

Sekretariatet viser til den framlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut de gitte problemstillinger. Ifølge personalavdelingens ansatte er årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd en kombinasjon av psykiske og fysiske utfordringer.

Rapporten viser at årsakene til sykefravær i enhetene helse og velferd, samt oppvekst er sammensatte. Kommunen har rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær, men det fins forbedringspunkter. Skjemaer og rutiner kan gjøres bedre kjent, samt kontakt mellom enhetslederne og personalavdelingen kan bli bedre. Det er også viktig at fokuset beholdes på at kompetansen sikres ved sykefravær.

Kontrollutvalget anbefales å ta rapporten til orientering. Saken anbefales lagt frem for kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten Nærvær – Personal, sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær til orientering, samt videre be kommunedirektøren følge opp anbefalingene i innstillingens pkt. 2 og at han innen 30.04.22 gir skriftlig rapport til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, på hvordan anbefalingene er fulgt opp.

FORVALTNINGSREVISJON

Nærvær – Personal

Sykefraværsoppfølging og erstatning av
kompetanse ved fravær

RAPPORT



Namsos kommune

September 2021

FR1154

SAMMENDRAG

Revisor har undersøkt hvordan Namsos kommune arbeider med sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved sykefravær i to virksomheter; helse og velferd, og oppvekst. Rapporten viser videre hva kommunen mener er årsaken til sykefraværet i nevnte virksomheter.

Årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd er sammensatte, som forventet i en organisasjon med mange ulike oppgaver.

Namsos kommune fører sykefraværsstatistikk, og er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Kommunen har rutiner for både forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er uklart hvor mye av dette som følges i praksis ute i avdelingene. Revisors oppfatning er at det kan være en fordel om avdelingslederne tar kontakt med personalavdelingen tidligere i forløpet.

Data tyder på at kommunen ønsker å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Ved korttidsfravær gjør de i all hovedsak dette ved å bruke de som allerede er ansatt, enten ved å flytte på vakter eller ved å ringe opp noen som ikke er på arbeid den dagen. Stort sett blir sykefraværet erstattet av ansatte med tilsvarende kompetanse. Hvis tilsvarende kompetanse ikke er å få tak i løses dette ved omorganisering av arbeidsoppgaver eller med å ha sykepleier/vernepleier på bakvakt. Barnehagene prioriterer nok bemanning over riktig kompetanse ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær er det enklere å rekruttere ansatte med høyere utdanning, enn det er ved korttidsfravær.

Revisor anbefaler at Namsos kommune:

- **Fortsetter arbeidet med å implementere interne rutiner i avdelingene**
- **Senker avdelingsledernes terskel for å kontakte personalavdelingen**
- **Fortsetter arbeidet med å sikre riktig kompetanse ved sykefravær**

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	9
2 Forklaringer på sykefraværet.....	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Stor ansattgruppe – sammensatte årsaker	12
2.2.1 Administrasjonens forklaringer på sykefraværet.....	12
2.2.2 Ansattes forklaringer på sykefravær	13
2.2.3 Revisors oppsummering	14
3 Oppfølging av sykemeldte	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterier.....	16
3.3 Funn.....	16
3.3.1 Forebyggende arbeid	16
3.3.2 Overordnet system sykefraværarbeidet.....	17
3.3.3 Å melde fra om sykefravær	18
3.3.4 Oppfølging tidlig i sykefraværet.....	19
3.3.5 Oppfølging ved langvarig sykefravær	20
3.4 Vurdering.....	20
4 Erstatning av kompetanse ved fravær	23
4.1 Problemstilling	23
4.2 Revisjonskriterier	23
4.3 Funn.....	23
4.4 Vurdering.....	26
5 Høring	28
6 Konklusjoner og anbefalinger	29
6.1 Konklusjon.....	29
6.2 Anbefalinger	30
Kilder	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	32
Vedlegg 2 – Høringssvar	36

Tabell

Tabell 1.	Sykefravær 2020 i prosent, helse og velferd og oppvekst	11
-----------	---	----

Figurer

Figur 1.	Overordnet organisasjonskart Namsos 2020.....	10
Figur 2.	På min arbeidsplass er det fysiske arbeidsmiljøet tilrettelagt.	13
Figur 3.	På min arbeidsplass er det psykososiale arbeidsmiljøet.....	14
Figur 4.	Hva er praksis for å melde sykefravær ved din avdeling? Fordelt på tjenesteområder	18
Figur 5.	Ved forrige sykefravær – tok nærmeste leder kontakt. Fordelt på tjenesteområder	19
Figur 6.	Ved langtidsfravær på din avdeling, i hvilken grad blir kompetansenivået i avdelingen opprettholdt? Fordelt på tjenesteområde	25
Figur 7.	I hvilken grad blir din kompetanse erstattet ved sykefravær? Fordelt på tjenesteområde	25

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Namsos kommune en forvaltningsrevisjon med tema personal – nærvær. Kontrollutvalget vedtok 19.01.21, sak 02/21 prosjektplan med fokus på sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?
2. Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?
3. Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

1.3 Metode

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen er digitale intervju, epostspørsmål, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang.

Revisor gjennomførte et digitalt oppstartsmøte på video med kommunalsjef personal og organisasjon og virksomhetsleder personalen. Det er også gjennomført 3 digitale intervjuer med de ansatte ved personalavdelingens team arbeidsmiljø og personaloppfølging. Å gjennomføre digitale intervjuer er effektivt og kan fungere like godt som fysiske intervjuer. Det er imidlertid en fare for at den uformelle dialogen blir borte, noe som kan føre til at tillitten mellom revisor og informant blir dårligere. Revisor har prøvd å skape gode intervjuer, og åpenheten kommunen har vist oss gjør at digitale intervju har fungert tilfredsstillende i dette prosjektet.

I Namsos kommune har avdelingslederne fullt personalansvar. Revisor har derfor søkt å få deres perspektiver på problemstillingene i denne rapporten. Det er sendt ut spørsmål på epost til avdelingsledere ved 8 avdelinger innen helse og velferd og 5 skoler. Det er også sendt ut spørsmål til virksomhetsleder barnehage. 5 av 14 svarte på revisors henvendelse.

Revisor har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle fast ansatte ved et utvalg avdelinger innenfor oppvekst og helse og velferd. Utvalget er gjort slik at avdelinger fra alle de gamle kommunene er representert, og det er ulike størrelser på avdelingene. Det er altså

ansatte fra både små og store avdelinger representert i datagrunnlaget. Avdelingene som ble spurt om å delta er alle kommunale barnehager, 8 avdelinger innen helse og velferd og 5 skoler (både ungdomskoler og barneskoler). Til sammen ble det sendt ut invitasjon om deltakelse til 575 ansatte. 230 svarte på undersøkelsen. Det er en oppslutning på 40 prosent.

Revisor har fått tilsendt de ansattes epostadresser fra kommunen, via avdelingslederne. Noen av listene med epostadresser var kopiert fra kommunens lønnssystem. Det var et tilfelle hvor halvparten av ei ansattgruppe ikke ble med grunnet feil i overføringen fra lønnssystemet. Feilen ble oppdaget, og de resterende ansatte ved denne enheten fikk invitasjon til å delta litt senere enn de øvrige. Disse fikk utvidet tid til å svare på undersøkelsen.

Revisor mottok lister med epostadresser i datafiler av ulike format, og det er en risiko for at noen epostadresser kan ha gått tapt i samkjøringen av de ulike filene. Revisor har fått feilmeldinger på et fåtall av epostene, noe som innebærer at eposten med invitasjon til å delta i undersøkelsen ikke har nådd frem. Dette gjelder et fåtall av respondentene, og er ikke inkludert i populasjonen som benyttes i rapporten.

Det ble gitt en ukes svarfrist på spørreundersøkelsen. Det ble deretter sendt påminnelse om undersøkelsen to ganger, og undersøkelsen var samlet tilgjengelig i 3 uker. Kommunens administrasjon la inn oppfordring til deltakelse på kommunens intranett to ganger. En mulig feilkilde er at mange langtidssykemeldte ikke sjekker epostene sine i perioden de er sykemeldte. Det er derfor en mulighet for at disse er underrepresenterte blant respondentene som har svart på undersøkelsen. Det er også en mulighet for at det er de som enten er veldig fornøyde eller veldig misfornøyde som velger å delta i en slik undersøkelse, mens de som ikke mener noe sterkt om saken lar være å delta.

En utfordring med relativ lav svarprosent er at vi i noen tilfeller ikke kan presentere resultatene fordelt på tjenesteområder uten at respondentenes identitet blir avslørt. Respondentene er lovet at deres svar blir behandlet konfidensielt, og revisor velger derfor i det forestående å presentere utvalgte grafer uten å dele opp svarene i tjenesteområder. I de tilfellene hvor det etter revisors skjønn ikke er mulig å avsløre respondentenes identitet presenteres dataene fordelt på tjenesteområder.

Det er gjennomført dokumentgjennomgang av retningslinjer, rutiner og noen møtereferater/notater. Disse sier oss hva som er utarbeidet av skriftlige rutiner, men sier lite om praksis. Det er likevel nyttig å se dokumentene opp mot lovverk, og opp mot resterende data.

Det er ikke gjennomført mappegjennomgang av personalmapper på grunn av prioritering av ressurser. En slik gjennomgang kunne gitt revisor informasjon om hvorvidt oppfølgingsplaner

og dialogmøtereferater er dokumentert riktig og med tilfredsstillende innhold. En forvaltningsrevisjon fra 2018³ fant at personalmappene var mangelfulle. I etterpåklokskapens lys burde dette vært gjennomført for å sikre forvaltningsrevisjonen mer håndfaste data, særlig når svarprosenten på spørreundersøkelsen var litt lavere enn ønsket.

Samlet sett 40 prosent oppslutning, er etter revisors skjønn ikke optimalt. Vi velger likevel å bruke dataene i rapporten, fordi revisor mener det er viktig at også de ansattes stemmer kommer til uttrykk. Det samme gjelder svarene på epostundersøkelsen til avdelingslederne. Ettersom et fåtall ledere har svart revisor på forespørselen har vi ikke fullgode svar på hvordan avdelingslederne opplever sykefraværsoppfølgingen og erstatningen av kompetanse i praksis. Det er derfor vanskelig for revisor å vurdere og konkludere.

Datamaterialet sier imidlertid hva de som faktisk har svart, mener. Ettersom datamaterialet sikrer informasjon fra både øverste leder på temaet, avdelingsledere og ansatte i avdelinger mener revisor at datamaterialet samlet gir god informasjon om arbeidet i Namsos kommune.

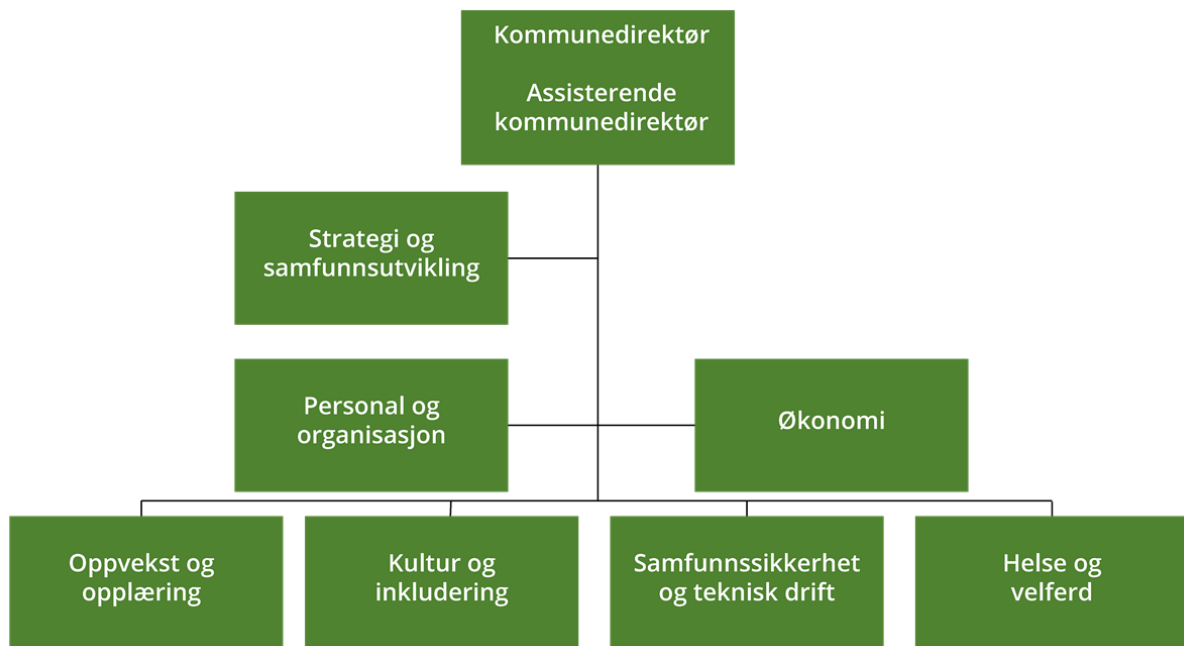
1.4 Bakgrunn

Kommunene Namdalseid, Fosnes og Namsos, samt Lund krets (tidligere Nærøy kommune) ble 01.01.2020 sammenslått til nye Namsos kommune. De gamle kommunene signerte i 2016 en intensjonsavtale om sammenslåing, og har siden den gang arbeidet med å bygge den nye kommunen. Det er likevel en omveltning å bli en ny kommune, og i revisors helhetlige risikovurdering (2020) ble det påpekt det at det er gjennomført tiltak for økt nærvær i kommunen. Gamle Namsos kommune hadde flere styringsdokumenter for økt nærvær, blant annet arbeidspolitisk plattform (2014-2019), strategier og tiltak for nærværarbeid (2013/2014) og mål og handlingsplan for IA-arbeid (2014-2018).

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke oppfølging av sykemeldte og arbeidet med å erstatte kompetanse i to sektorer: oppvekst og helse og velferd. Kommunen har 11 grunnskoler, inkludert voksenopplæringa. Det er 12 kommunale barnehager i kommunen. Helse og velferd-sektoren i Namsos kommune er organisert i helse og forvaltning, institusjon og hjemmetjenester. Namsos kommune har tre sykehjem og flere omsorgsboliger spredt utover hele kommunen. Det tilbys også hjemmesykepleie i pasientens hjem – uavhengig av adresse. Fysioterapi og ergoterapi er en del av tjenesteomfanget.

³ Oppfølging av regelverk på personalområdet (Revisjon Midt-Norge SA: 2018)

Figur 1. Overordnet organisasjonskart Namsos 2020



Kilde: Namsos kommune

I Namsos kommune har nærmeste leder fullt personalansvar. Det vil si at kommunalsjefene har personalansvar for virksomhetslederne, virksomhetslederne har personalansvar for avdelingslederne – og til slutt: avdelingslederne har personalansvar for de som jobber ute i avdelingene. Altså er det nærmeste leder som følger opp nærværarbeidet, ikke personalavdelingen, eller andre.

Personalavdelingen er en stab/støtteordning funksjon. I tillegg har personalavdelingen tilsetting- og oppsigelsesmyndighet. Personalavdelingen er delt i to team; rekruttering og bemanning, arbeidsmiljø og personalrådgivning. Det er tre ansatte på hvert team. Tanken er at personalavdelingen skal ivareta en helhetsspolitikk på personalområdet.

Team «arbeidsmiljø og personalrådgivning» er tilgjengelig for lederne ute i kommunen for veiledning omkring personalhåndtering. Det er også de ansatte ved dette teamet som følger med sykefraværstatistikken, er med i avklaringsutvalget og lignende.

Revisor har fått oversendt sykefraværstatistikk fra oppvekst og helse og velferd for perioden 2020. Statistikken viser alle sykefraværet ved alle avdelingene innenfor de utvalgte områdene. Ved små avdelinger vil sykefraværet til en enkelt ansatt få stort utslag på avdelingens gjennomsnittlige sykefravær. Revisor har laget oversikt over sykefraværet på helse og velferd og oppvekst. Her presenteres avdelingen med det laveste og det høyeste sykefraværet, og gjennomsnittet ved området månedvis. Det er henholdsvis 19 og 27 avdelinger på områdene helse og velferd og oppvekst. Gjennomsnittet presentert i tabellen under er basert på alle avdelingenes sykefravær, ikke kun de to avdelingene som har lavest/høyest sykefravær.

Gjennomsnittet ligger nærmere de med lavest sykefravær enn de med høyt. Dette indikerer at de fleste avdelingene har et forholdsvis lavt sykefravær, men at noen avdelinger trekker gjennomsnittet opp.

Tabell 1. Sykefravær 2020 i prosent, helse og velferd og oppvekst

Måned	Helse og velferd			Oppvekst		
	Lavest sykefravær	Høyest sykefravær	Gjennomsnitt alle avdelinger	Lavest sykefravær	Høyest sykefravær	Gjennomsnitt alle avdelinger
Januar	0,0	30,5	13,9	0,6	32,0	8,7
Februar	0,0	27,4	13,6	1,6	23,8	9,6
Mars	0,6	33,2	12,9	0,5	31,2	8,3
April	0,0	20,7	9,3	0,0	27,4	6,7
Mai	0,0	21,4	9,5	0,0	27,4	7,3
Juni	1,1	21,6	9,3	0,3	28,7	6,5
Juli	1,9	21,4	8,8	0,1	21,0	4,7
August	0,7	21,1	9,8	0,1	31,8	5,3
September	0,0	27,0	11,6	0,5	32,6	8,0
Oktober	0,6	17,5	10,2	0,9	40,7	8,7
November	1,4	23,0	11,9	0,6	37,7	11,9
Desember	7,2	29,0	13,6	1,6	43,6	12,4

Kilde: Namsos kommune

Tidligere hadde personalavdelingen praksis for å gå inn i avdelinger med over 10 prosent sykefravær, for å hjelpe avdelingen med nærværarbeidet. Det ble da gjennomført en nærværdialog, som vil si at de i detalj gikk gjennom årsakene til fraværet. Resultatene fra dette var imidlertid ikke samsvarende med innsatsen, og våren 2021 ble arbeidsmåten lagt om. Personalavdelingen arbeider nå målrettet sammen med virksomhetslederne på de områdene det er høyt fravær, og legger sammen med dem planer for hvordan nærværet på best mulig vis kan styrkes.

2 FORKLARINGER PÅ SYKEFRAVÆRET.

I dette kapitlet beskriver revisor hva Namsos kommune mener er forklaringene på sykefraværet i helse/velferd og oppvekst i kommunen. Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier til dette kapitlet da revisor ikke kan vurdere hva kommunen beskriver av utfordringer. Revisor vil imidlertid også beskrive hva de ansatte mener er årsakene til sykefraværet – og på den måten tegne et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapitlet:

- Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?

2.2 Stor ansattgruppe – sammensatte årsaker.

2.2.1 Administrasjonens forklaringer på sykefraværet

Namsos kommune har et stort antall ansatte, og årsakene til sykefraværet vil derfor også være sammensatt. Dette påpeker også flere av de ansatte i personalavdelingens team «arbeidsmiljø og personalrådgivning» til revisor.

Ifølge personalavdelingens ansatte er årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd en kombinasjon av psykiske og fysiske utfordringer. I en stor gruppe vil det være ulike livssituasjoner som gjør at det vil forekomme noe sykefravær. Dette kan være vanlig sykdom, kronisk sykdom eller «utenforliggende problemer». Innenfor pleie er det i noen tilfeller vanskelig å tilrettelegge for plager som oppstår ved svangerskap, noe som kan medføre at ansatte uteblir fra jobb. Arbeidsmiljøutfordringer forekommer også.

I oppstartsmøtet med kommunalsjef og virksomhetsleder personal ble det tegnet et lignende bilde: - det dreier seg om slitasje, langvarig og/eller kronisk sykdom, ulykker og andre helseutfordringer. Det er ikke grunnlag for å si at store deler er arbeidsmiljørelatert.

Virksomhetsleder barnehage svarer i revisors epostundersøkelse at hovedårsakene til fraværet er veldig sammensatt. Noe er fysiske/slitasje, noe psykisk og noe sykdom. En sjelden gang kan det være forhold på hjemmebane eller arbeidsmiljøforhold. Arbeidsmiljøutfordringer er veldig sjeldent, men av og til kan det oppleves som så utfordrende at det gjør den ansatte såpass syk at det gir sykmeldingsgrunn.

Revisors epostspørsmål til utvalgte avdelingsledere ga revisor informasjon som samsvarer med det som står ovenfor, men avdekket også faktorer som ikke er dekket tidligere i kapitlet. Avdelingslederne beskriver tilfeller hvor ansatte har hatt trening i arbeidstiden før

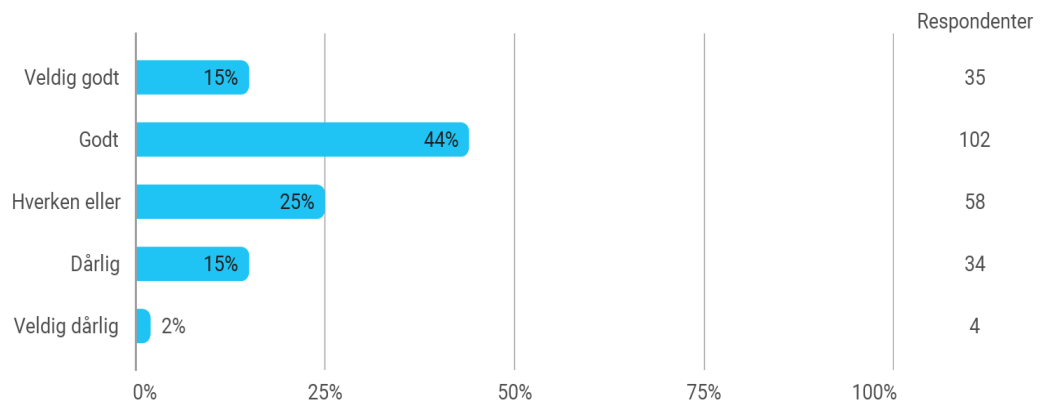
kommunesammenslåingen med god effekt, men hvor dette ikke lar seg gjennomføre lenger ettersom ordningen ble avvirket i forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020. Sykefravær i påvente av omplassering internt nevnes som en annen faktor.

En avdelingsleder skriver at hen kontinuerlig arbeider med å utfordre innstillingen om at man alltid må kunne yte 100 prosent hvis ikke må man være hjemme. Avdelingslederens innstilling er at det i perioder kan være nok med 70 prosent innsats, og at dette kan redusere fravær.

2.2.2 Ansattes forklaringer på sykefravær

Revisor har bedt de ansatte svare på to spørsmål knyttet til arbeidsmiljø. Det ene handler om hvorvidt det fysiske arbeidsmiljøet er tilrettelagt, mens det andre omhandler det psykososiale arbeidsmiljøet. 59 prosent av de ansatte svarer at det fysiske arbeidsmiljøet er godt eller veldig godt tilrettelagt. 17 prosent svarer at det fysiske arbeidsmiljøet er dårlig eller veldig dårlig tilrettelagt, mens 25 prosent svarer «hverken eller».

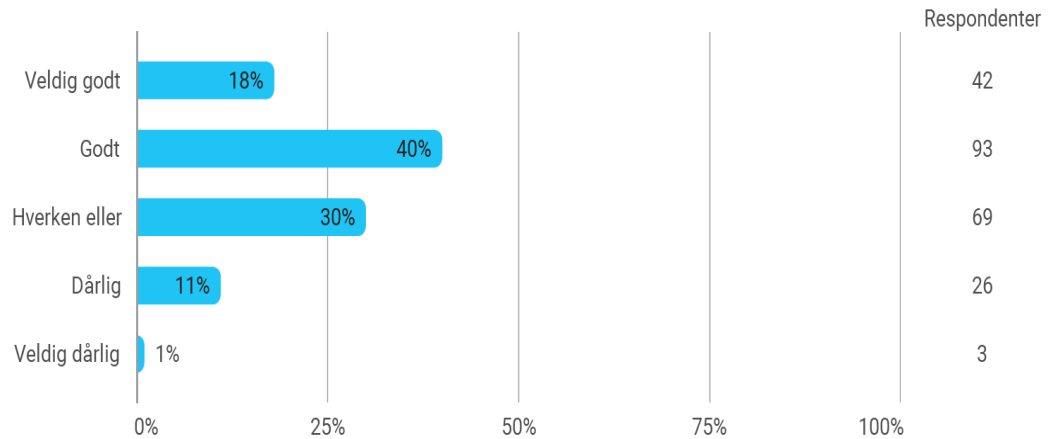
Figur 2. På min arbeidsplass er det fysiske arbeidsmiljøet tilrettelagt.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om hvordan det psykososiale arbeidsmiljøet oppfattes svarer 58 prosent mener det psykososiale arbeidsmiljøet er godt eller veldig godt. 12 prosent mener det er dårlig eller veldig dårlig, mens det er 30 prosent som krysser av for at det psykososiale arbeidsmiljøet er hverken godt eller dårlig.

Figur 3. På min arbeidsplass er det psykososiale arbeidsmiljøet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA.

I revisors spørreundersøkelse fikk respondentene anledning til å skrive med egne ord hva de tror sykefraværet på sin avdeling skyldes. Ikke alle benyttet seg av denne muligheten, men 207 stk. avla svar.

Revisor har tolket svarene og kategorisert dem i «arbeidsrelatert psykososialt», «arbeidsrelatert fysisk», «ikke arbeidsrelatert», «korona-relatert», «vet ikke» og «annet».

Beskrivelser om høyt arbeidspress, sinte ledere med ufine kommentarer og interne konflikter har revisor kategorisert som «arbeidsrelatert psykososialt». 39 prosent av svarene er kategorisert i denne kategorien. Beskrivelser om tunge tak, dårlig inneklima og skader som har skjedd på arbeidsplassen har blitt kategorisert som «arbeidsrelatert fysisk». 13 prosent av svarene er tolket inn i denne kategorien. 28 prosent svarte «sykdom», «psykisk og fysisk sykdom» eller beskrev akutte skader som skjedde utenfor arbeidsplassen. Disse er kategorisert som «ikke arbeidsrelatert». 4 prosent av de ansatte forklarer sykefraværet på deres avdeling med koronapandemien, disse svarene er kategorisert som «korona-relatert». 4 prosent har svart «vet ikke». Svar som beskriver at deres avdeling ikke har noe særlig sykefravær, eller som mener sykefraværet skyldes for lite krav til sykemeldte er kategorisert som «annet». 12 prosent av svarene er kategorisert her.

2.2.3 Revisors oppsummering

I de to virksomhetsområdene helse/velferd og oppvekst var det i januar 2021 ca. 1320 ansatte. Disse er fordelt på 36 avdelinger av ulik størrelse, noen avdelinger har over 70 ansatte, mens andre har under fem ansatte. En enkelt ansatts sykefravær har derfor ulikt utslag på sykefraværet til sin avdeling. Tabellen med sykefraværstatistikken viser hvor stort sprik det kan være mellom avdelingene, og også at gjennomsnittet ligger nærmere de med lavest sykefravær enn de med høyt.

Med så mange ansatte fordelt på så mange avdelinger er det ikke overraskende at det finnes ulike forklaringer på sykefravær. En del av sykefraværet ser ut til å skyldes fysisk og psykisk sykdom, mens noe er arbeidsmiljørelatert.

Da revisor åpnet for at ansatte kunne beskrive hva de mente var årsaken til sykefravær beskrev noen av dem interne konflikter eller ufine kommentarer fra leder. Hvorvidt dette faktisk har hatt påvirkning på sykefraværet kan ikke revisor si noe om.

Det er nærmeste leder som har personalansvaret i Namsos kommune. Kommunen har en personalavdeling som avdelingsleder kan benytte seg av når en konflikt eller annen vanskelig situasjon oppstår. Uavhengig av om det skaper sykefravær eller ikke vil revisor oppfordre avdelingslederne til å søke støtte og rådgivning når personalarbeidet er krevende.

3 OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapittelet:

- Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykemeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i dette kapittelet er utledet fra arbeidsmiljøloven og kommunens interne rutiner. Se vedlegg 1 for utledning av revisjonskriterier.

Følgende revisjonskriterier er utarbeidet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal føre fraværstatistikk
- Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste
- Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær
- Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtalskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt
- Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværslag.
- Leder skal ved sykefravær ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.
- Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig
- Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte

3.3 Funn

3.3.1 Forebyggende arbeid

Et sykefravær starter ikke nødvendigvis første fraværslag, og noen ganger kan dette forebygges. Namsos kommune har en retningslinje for nærværarbeid, som beskriver hvordan man skal arbeide med arbeidsmiljø og forebygging før et sykefravær. I tillegg står det i kommunens rutine for oppfølging av sykefravær er det første steget at leder og medarbeider sammen skal fylle ut skjema kalt «leder før lege». Skjemaet er ifølge personalavdelingen relativt nytt, og avdelingen hadde en mistanke om at det ikke var godt nok kjent ute i avdelingene.

Skjemaet er et såkalt samtalskjema, som skal hjelpe leder og medarbeider i prosessen med å finne muligheter for tilrettelegging for å forebygge langtidsfravær. Ingen av lederne i epostundersøkelsen svarte at de brukte skjemaet. I epostundersøkelsen ble lederne spurt om

å beskrive praksis for sykefraværsarbeidet, inkludert forebygging. Skjemaet er ikke nevnt av noen.

Revisor har bedt de ansatte svare på følgende påstand: «I forkant av mitt forrige langtidssykefravær fylte jeg og min nærmeste leder et «leder før lege»-skjema». Svarkategoriene var ja, nei og ikke aktuelt. Respondentene var bedt om å krysse for «ikke aktuelt» om de ikke har hatt langtidssykefravær. 5 respondenter svarte at de har fylt ut et slikt skjema, det utgjør 11 prosent av de respondentene

3.3.2 Overordnet system sykefraværsarbeidet

Å få rutiner på plass og involvering av partene i arbeidet har, ifølge kommunalsjefen og virksomhetsleder personal, vært en prioritert oppgave for personalavdelingen etter kommunesammenslåingen. Namsos kommune har utarbeidet rutiner for nærværsarbeidet og sykefraværsoppfølgingen. Revisor har fått oversendt disse. Rutinene beskriver både overordnede mål for arbeidet, men det finnes også «oppskrifter» på hvordan både arbeidstaker og nærmeste leder skal opptre underveis i et sykdomsforløp.

Personalavdelingen hadde startet arbeidet med å gjøre de nye rutinene kjent i organisasjonen i starten av 2020, før koronapandemien gjorde at de planlagte virksomhetsbesøkene måtte avlyses og avdelingen måtte arbeide på andre måter. I intervjuene revisor har gjennomført med personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving gir de ansatte uttrykk for at de ikke tror rutinene er godt nok kjent ute i kommuneorganisasjonen. De har prøvd å kommunisere ut de nye rutinene gjennom «rom» på den digitale kommunikasjonsplattformen Teams. Det ligger også på intranettet. Deres bekymring er imidlertid at lederne med personalansvar ikke er godt nok kjent med de nye rutinene og utfører sykefraværsoppfølgingen slik de har gjort tidligere.

Revisor har fått oversendt sykefraværsstatistikk som viser sykefraværet på de ulike avdelingene. Det er også blitt oversendt statistikk fordelt på ulike variabler, som for eksempel alder. I intervju kom det frem at kommunens personalavdeling følger med på statistikken og har hatt som rutine å gi ekstra oppfølging til de avdelingene hvor sykefraværet har vært høyt. Dette er en del av arbeidet som personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving gjør månedlig. De ansatte i team arbeidsmiljø og personalrådgiving har fortalt revisor at dette arbeidet har vært krevende, og at de ikke har oppnådd de resultatene som var ønskelig

I juni 2021 fikk revisor informasjon om at denne rutinen er endret til en tilnærming hvor avdelingen heller arbeider med virksomhetslederne til områder med høyt fravær. Institusjon, barnehage og skole er prioritert i dette arbeidet. Fokus er virksomhetsledernes rolle i

nærværarbeidet. Det er planlagt dialogmøter med avdelingsledere, hvor bruk og kjennskap til kommunens rutiner blir gjennomgått høsten 2021.

En av de ansatte ved team arbeidsmiljø og personalrådgiving uttaler til revisor at hen skulle ønske avdelingslederne tok kontakt mye tidligere. Da kunne personalavdelingen ifølge vedkommende gitt bedre lederstøtte og potensielt forebygget fravær.

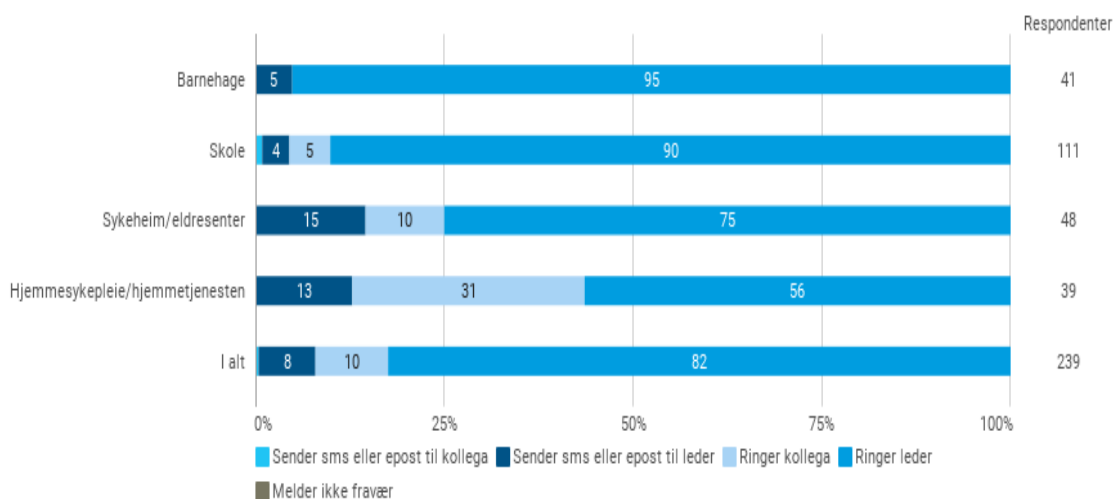
Namsos kommune er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. Revisor har fått fremlagt eksempler på bruk av bedriftshelsetjenesten.

3.3.3 Å melde fra om sykefravær

Kommunens egen retningslinje for nærværarbeid pålegger medarbeider å melde fravær ved å ringe leder med personalansvar tidligst mulig den dagen fraværet oppstår. Ifølge retningslinjene skal SMS, eller andre sosiale medier ikke benyttes til å melde fravær. På avdelinger hvor fravær kan oppstå på tidspunkt hvor leder ikke er tilgjengelig, skal det være gjort kjent hvem andre den syke medarbeideren kan kontakte.

Revisor stilte i spørreundersøkelsen til ansatte spørsmål om hvordan man som ansatt melder sykefravær i Namsos kommune. Svarene gitt i figuren under.

Figur 4. Hva er praksis for å melde sykefravær ved din avdeling? Fordelt på tjenesteområder



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Av svarene over ser vi at 82 prosent av alle respondentene melder sykefravær ved å ringe leder. 8 prosent sender epost eller SMS til leder. Antallet respondenter som svarer noe annet enn «ringer leder» er svært lavt. Når vi deler opp svarene på de ulike områdene ser vi at det er i områdene som leverer tjenester hele døgnet som ringer kollega. Dette kan være fordi det tas kontakt med arbeidsplassen utenfor leders arbeidstid (f.eks. tidlig morgen eller sent kveld) ettersom vaktene i noen tilfeller har starttidspunkt utenfor vanlig kjernetid.

Lederne med personalansvar som har svart på revisors epostundersøkelse deler ofte opp melding om sykefravær i langtidsfravær og korttidsfravær. De fleste forventer at de ansatte snakker med dem før en eventuell sykemelding, slik at de har mulighet til å tilrettelegge. Det kommer likevel frem i epostundersøkelsen at lederne ikke føler at de lykkes med dette. En av lederne kommenterer at hen arbeider kontinuerlig med å få de ansatte til å gå med på å arbeide redusert i en periode heller enn å være fulltidssykemeldt. Når det gjelder korttidsfravær forventer lederne at de kontaktes per telefon når det er mulig.

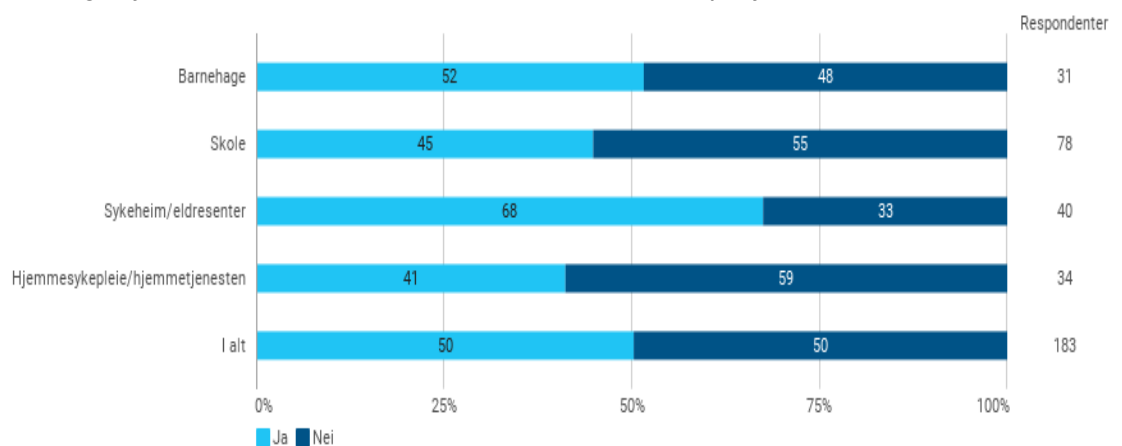
3.3.4 Oppfølging tidlig i sykefraværet

Namsos kommunes rutine for oppfølging av sykemeldte beskriver tydelige oppgaver for henholdsvis arbeidstaker og leder. I denne står det at leder 2. fraværsdag skal ta kontakt med arbeidstaker og vise positiv omsorg. Etter revisors forståelse gjelder dette uavhengig av om det er egenmeldingsdager eller legemeldt sykefravær. Leder skal avklare om det er noe arbeidsplassen eller leder kan bistå med. Det skal videre avklares hvorvidt arbeidstaker kan utføre andre arbeidsoppgaver, og eventuelt fylle ut et eget skjema som kalles «alternative arbeidsoppgaver». Rutinen beskriver at arbeidstaker skal oppgi årsak til fravær og forventet lengde på fraværet når sykefraværet meldes. Revisor legger til grunn at det derfor ikke forventes at leder skal ringe opp arbeidstakere med sykefravær som åpenbart går over raskt (som omgangssyke).

En av lederne som svarte på epostundersøkelsen til revisor beskriver at tidshorisonten som oftest er avklart ved korttidsfravær, men at hen likevel holder kontakten. Denne kontakten er i hovedsak uformelle telefonsamtaler eller SMS. En annen av lederne beskriver at en sykemeldt ansatt kan «forvente at leder ringer 3-4 ganger i måneden».

Revisors spørreundersøkelse spurte de ansatte om hvorvidt nærmeste leder tok kontakt ved forrige sykefravær. Svarene gitt i figuren under.

Figur 5. Ved forrige sykefravær – tok nærmeste leder kontakt. Fordelt på tjenesteområder



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Resultatene viser at 50 prosent av de ansatte ble kontaktet av nærmeste leder ved forrige sykefravær. 50 prosent ble ikke kontaktet. Revisor har ikke spesifisert lengde på fraværet. En del av fraværet kan være såpass kort at det ikke er nødvendig å ha kontakt, utover telefonsamtalen som gjennomføres for å melde fravær. Lederen kan da ha avklart hvorvidt det trengs videre oppfølging, og hvor lenge sykefraværet vil vare.

3.3.5 Oppfølging ved langvarig sykefravær

Egenmeldingsperioden utløper på 16. fraværsdag. Det betyr at det må en sykemelding til for å ha sykefravær lenger enn 16 dager. Ifølge kommunens rutine må leder før egenmeldingens utløp gjennomføre et møte med den ansatte for dialog omkring forebygging. Eventuelt videre fravær og tilrettelegging. Dette er ikke det som i loven kalles for «dialogmøte».

Når en arbeidstaker er syk utover egenmeldingsperioden skal arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

I Namsos er det nærmeste leder som er ansvarlig for å lage oppfølgingsplan og å innkalle til dialogmøte. Lederne som har svart på revisors epostspørsmål forteller at de følger rutinene for oppfølging av sykemeldte. Dette innebærer at de holder uformell kontakt, men også at de utformer oppfølgingsplaner, innkaller til dialogmøter og gjennomfører disse.

40 prosent av de respondentene i spørreundersøkelsen som har hatt langtidsfravær svarer at de har fått tilsendt oppfølgingsplan av sin nærmeste leder. 58 prosent svarer at de har vært innkalt dialogmøte.

Kommunen har et avklaringsutvalg hvor sykefraværssaker som har vart utover sykemeldingsperioden kommer opp. Hit kommer den sykemeldte, nærmeste leder, NAV, fastlege og en av de ansatte i team arbeidsmiljø og personalrådgiving.

3.4 Vurdering

Kommunen skal føre fraværstatistikk

Revisor har fått oversendt fraværstatistikk fra kommunen. Fraværstatistikken kan sorteres på ulike organisasjonsnivå, alder og kjønn. Dette gir etter revisors skjønn gode muligheter for å følge med på utviklingen i kommunen. Kriteriet er oppfylt.

Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste

Kommunen er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Revisor har fått fremlagt eksempler på hvordan bedriftshelsetjenesten brukes av kommunen. Kriteriet er oppfylt.

Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær

Revisor har fått forelagt rutiner for nærværarbeidet i Namsos kommune. Disse omfatter både forebygging og oppfølging av sykefravær. Kriteriet er oppfylt.

Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtaleskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt

Samtaleskjemaet «leder før lege» er ett av skjemaene som er utviklet av kommunens personalavdeling og som de etter eget utsagn ikke har fått implementert så godt som ønsket. 11 prosent av respondentene som har vært langtidssykemeldte har fylt ut et «leder før lege»-skjema. Det kan også tyde på at skjemaet ikke brukes i praksis enda. Revisor vurderer kriteriet til å ikke være oppfylt.

Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag.

De funn revisor har gjort indikerer at det i all hovedsak er praksis i Namsos kommune at arbeidstaker gir beskjed til nærmeste leder per telefon så fort de skjønner at de ikke kan møte på arbeid. I revisors spørreundersøkelse er det i alle kategorier flest som svarer at de tar kontakt med leder for å melde sykefravær. I hjemmesykepleie/hjemmetjeneste og institusjon er det flere som svarer «tar kontakt med kollega». Dette kan være grunnet arbeidets karakter og vaktordning. Kommunens egen rutine for å melde sykefravær åpner også for dette når fraværet forekommer på tidspunkt hvor leder ikke er tilgjengelig. Svarene fra epostundersøkelsen til lederne indikerer videre at lederne med personalansvar forventer at sykefravær i all hovedsak skal meldes per telefon. Revisor vurderer derfor at praksis er at arbeidstaker gir beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag. Kriteriet er oppfylt.

Leder skal ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.

Kommunens egen rutine for sykefraværsoppfølging slår fast at det allerede 2. fraværsdag og i egenmeldingsperioden skal opprettes kontakt mellom leder og ansatt med sykefravær.

Dataene revisor har fått indikerer at det er variabelt hvorvidt nærmeste leder tar kontakt med arbeidstaker ved sykefravær. Epostsvarene og svarene på spørreundersøkelsen til ansatte tyder på at en del avklaring foregår allerede når arbeidstaker melder fra om sykefravær. Dette kan også være en årsak til bare 50 prosent av de ansatte sier at leder tok kontakt ved forrige sykefravær. Revisor mener det kan være en hensiktsmessig tidsbruk å avklare mest mulig ved

første telefonsamtale, spesielt ved korttidsfravær. En avklaring første dag ved f.eks. omgangssyke, influensa eller lignende sesongsykdom vil lette både leder og ansatt.

Lederne beskriver til revisor at de har den nødvendige kontakten med sykemeldt både uformelt og i de formelle kanalene. De forteller om relativ hyppig kontakt med sykemeldte.

Revisor mener at funnene i denne forvaltningsrevisjonen i all hovedsak indikerer at leder tar kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre. Revisor vurderer derfor kriteriet til å være oppfylt.

Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig

Dataene i denne rapporten tyder på at det utarbeides oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid.

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte

Det er overraskende at flere respondenter svarer at de har vært innkalt til dialogmøte er enn det er som svarer at de har fått oppfølgingsplan. Årsaken kan være at noen oppfatter et møte hvor man sammen utarbeider en oppfølgingsplan som et dialogmøte. At revisor har fått forelagt oppsummeringer fra avklaringsutvalget som refererer til både dialogmøter og oppfølgingsplaner teller positivt ut. Revisor vurderer at det kan se ut til at arbeidsgiver i all hovedsak innkaller arbeidstaker til dialogmøte innen 7. fraværsuke.

4 ERSTATNING AV KOMPETANSE VED FRAVÆR

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapittelet:

- Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

4.2 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriteriet i dette kapittelet er utledet fra opplæringsloven, arbeidsmiljøloven og helse- og omsorgstjenesteloven. For nærmere utledning av kriteriet se vedlegg 1.

Det er utarbeidet følgende revisjonskriterium for dette kapittelet

- Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.

4.3 Funn

Virksomhetsleder barnehage fortalte i epostintervju at det er forskjell på korttidsfravær og langtidsfravær når det kommer til erstatning av kompetanse. Ved korttidsfravær er det vanskelig å erstatte pedagogisk leder med en pedagogisk leder, og også delvis fagarbeider med fagarbeider. Dette begrunnes i at det er begrenset tilgang på denne kompetansen. Derfor prioriteres det først og fremst å få tilstrekkelig grunnbemanning i henhold til lovverket ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær, som man er kjent med at varer over tid, kan det være enklere å få tilgang på riktig kompetanse, enten gjennom utlysning eller gjennom omrokking mellom barnehager hvis mulig.

I oppstartsmøtet med kommunen fikk revisor informasjon om skolene i Namsos kommune har 98 prosent godkjent kompetanse. I de resterende to prosentene finner vi ansatte som er ansatt for kort tid, eller i vikarstillinger.

En rektor som svarte på epostspørsmålene, mente at riktig bemanning gjør seg selv i skolesektoren. Ettersom ingen klasser kan sitte alene må skolen ha inn vikarer når noen er borte. En konsekvens av dette er at skolen til enhver tid må ha en del vikarer tilgjengelig. En av løsningene er å bruke egne ansatte som vikarer. For de som er ansatt i stillinger under 100 prosent fyller rektor på med vikartimer opp til 100 prosent og så får de eventuelt overtidsbetaling for de timene som er over 100 prosent stilling. Utover egne ansatte brukes også de som har meldt seg som vikarer, noen av disse er lærerstudenter. Det er ifølge rektoren vanskelig å få tak i ferdig utdannede lærere som vikarer, da disse får lengre vikariater rundt om i kommunen og derfor blir utilgjengelige som vikar-arbeidskraft på kort varsel.

Lederne organisert under Helse og Velferd beskriver i sine svar til revisor at det er sjelden at den ferdig lagte bemanningsplanen er slik det blir i praksis. De påpeker alle at de legger forsvarlighet til grunn.

En av lederne påpeker at det på sin virksomhet er påkrevd å ha en sykepleier til stede til enhver tid grunnet pasientgruppens sammensetning. På denne virksomheten kontaktes sykepleiere i redusert stilling først, før de eventuelt leier inn sykepleiere på overtid. Det samme gjelder helsefagarbeidere. Det påpekes at det på denne virksomheten alltid ønskes å benytte helsefagarbeider fremfor assistent. Utover de ansatte i både hele og mindre stillinger benytter denne lederen en del pensjonister med ønsket helsefaglig bakgrunn. Ifølge lederen har disse lang erfaring og god kompetanse i avdelingen. Dette gjelder både sykepleier og helsefagarbeider.

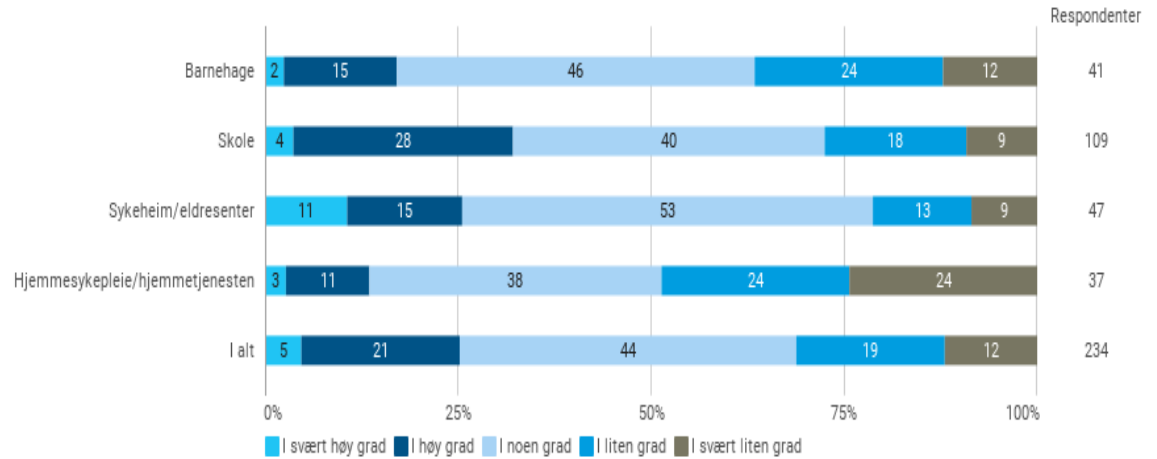
En annen leder forteller at hen har full oversikt over kompetansen ved sin avdeling. På denne avdelingen har de samordnet turnus for institusjon og hjemmetjenester. Det vil si at alle ansatte møter opp samme sted, og at arbeidsoppgaver fordeles utfra hvilken kompetanse som kreves hvor. Behovet for bemanning vurderes kontinuerlig, og det leies vanligvis inn på fravær slik at minimumsbemanning er dekket. Det hender de vurderer hvorvidt de kan klare seg med en mindre på ei vakt, men det vurderes ifølge lederen alltid om det er forsvarlig. Ofte blir det leid inn vikarer med lavere kompetanse enn den som er fraværende, men det tilstrebes å alltid ha sykepleier/vernepleier på vakt. Ved denne avdelingen finnes det en avtale med syke- og vernepleierne om at disse kan kontaktes ved behov for mer kompetanse i ulike situasjoner.

En tredje leder i helse- og velferd forteller revisor at det er svært vanskelig å erstatte sykepleier og vernepleier ved fravær. Noe av grunnen er ifølge lederen at disse har store stillinger og ikke har ressurser til å jobbe mye ekstra. Vikarer i disse yrkesgruppene er få, noe som gjør situasjonen utfordrende hele året. Ved denne avdelingen forsøker de å løse utfordringen med å leie inn helsearbeider ved fravær. Det avhjelper ansatte på drift, men er ikke i tråd med bemanningsplanen som er lagt for å ha tilfredsstillende kompetanse. På denne avdelingen har de studenter, elever og lærlinger på vakt, noe som også kan påvirke hvordan man vurderer behov for kompetanse ved innleie. Dette er komplekst, som oftest finner de ifølge lederen gode løsninger som fungerer i daglig drift og som sikrer kvalitet og forsvarlighet. Dette til tross for at det ikke er riktig bemanning ut ifra bemanningsplan. Selv om lederen forteller revisor at de gjør det beste ut av situasjonen la hen til at dersom avdelinga til enhver tid hadde vært bemannet ut ifra bemanningsplan ville drift på de fleste områder trolig fungert enda bedre.

Revisor har i spørreundersøkelsen til ansatte i Namsos kommune spurt på to ulike måter om hvorvidt kompetanse blir erstattet i deres enhet. Det ene spørsmålet omhandler erstatning av kompetanse ved langtidsfravær i avdelingene, mens det andre spørsmålet omhandler

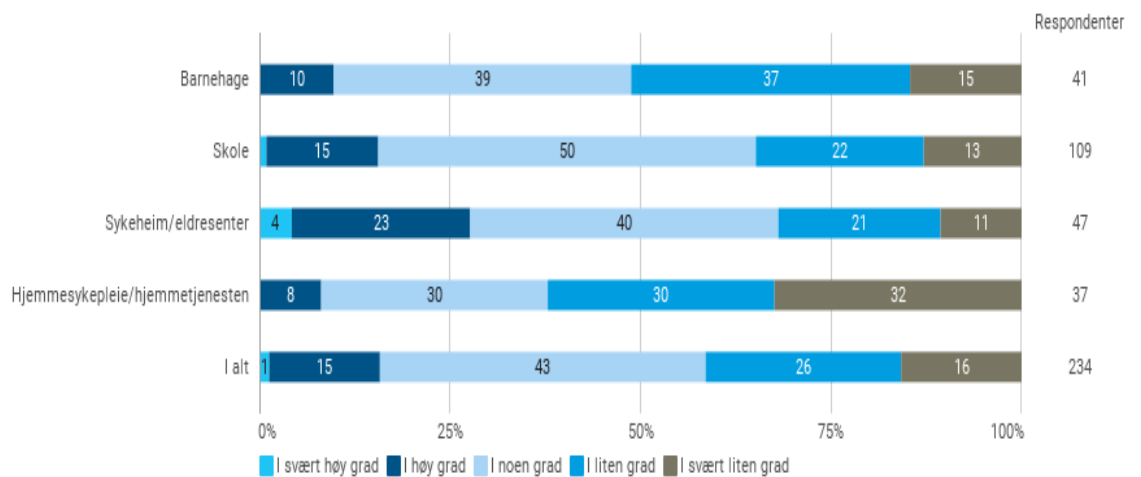
respondentens egen kompetanse og hvorvidt denne blir erstattet. På det siste spørsmålet ble det ikke spesifisert lengden på fraværet. Resultatene under.

Figur 6. Ved langtidsfravær på din avdeling, i hvilken grad blir kompetansenivået i avdelingen opprettholdt? Fordelt på tjenesteområde



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 7. I hvilken grad blir din kompetanse erstattet ved sykefravær? Fordelt på tjenesteområde



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Som vi ser av figur 6 og 7 er det flest svar i kategorien «i noen grad» på begge spørsmålene i undersøkelsen, med henholdsvis 44 og 43 prosent oppslutning om denne kategorien. Dette kan indikere at det er lik, eller lignende fagkompetanse som blir satt inn ved fravær, sett fra arbeidstakers perspektiv. Fordelt på tjenesteområder er det skole og sykeheim/eldresenter skiller seg ut som de to tjenesteområdene hvor flest respondenter svarer at kompetansen i høy eller i svært høy grad blir erstattet ved fravær. Hjemmesykepleie/hjemmetjenesten er det tjenesteområde hvor flest svarer at kompetansen i liten eller i svært liten grad blir erstattet.

4.4 Vurdering

Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.

Den informasjonen revisor har mottatt fra kommunen tyder på at lederne på avdelingene er opptatte av å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Det virker på revisor som om det praksis er å kontakte medarbeidere i mindre stillinger før eksterne vikarer eventuelt kontaktes. På denne måten har leder kontroll på kompetansen ute i «feltet» til enhver tid.

Det er forskjell på langtidsfravær og korttidsfravær når det kommer til erstatning av kompetanse. Særlig gjelder dette på oppvekstområdet. Det er få vikarer tilgjengelig med pedagogisk utdanning, både når det kommer til skole og barnehage. Korttidsfravær løses derfor i hovedsak ved å rokkere på eksisterende ansatte.

Skolene har etter en rektors utsagn «alltid vikarer tilgjengelig», i hovedsak studenter eller lærere ansatt på mindre stillinger. Ved å rokkere om på eksisterende personale slik at stillingene fylles opp til 100 prosent (og også betaler overtid for de som ender med å arbeide mer enn 100 prosent sikrer man at barna får ansikt de kjenner fra før av inn i klasserommet. Fremfor at fremmede kommer inn. Det er imidlertid ikke sikkert at man ved en slik tilnærming får riktig fagkunnskap i det gjeldende faget. Særlig er dette en utfordring ved mindre skoler.

Revisor får opplyst at det i barnehagene prioriteres å ha nok bemanning fremfor riktig kompetanse i bemanningen når det kommer til korttidsfravær. Flere av barnehagene har høyt sykefravær, og revisor er bekymret for at det over lenger tid derfor blir for lav andel av pedagogisk personell i barnehagen. Samtidig har revisor forståelse for viktigheten av å ha nok personale i en travel hverdag, og at dette prioriteres først.

Ved langtidsfravær er det revisors forståelse at det er enklere å få tak i riktig kompetanse i oppvekstsektoren.

I virksomheten helse og velferd skilles det mellom korttids- og langtidsfravær når det kommer til rekruttering av vikarer og erstatning av kompetanse, på samme måte som det gjøres i oppvekstsektoren. Ansatte i mindre stillinger kontaktes før man ringer videre. Revisor opplever likevel at det samlet er mer fokus på formalkompetanse her. Årsaken er at det er visse oppgaver kun syke- og vernepleiere kan utføre, og at det derfor er svært viktig å ha et visst antall av disse tilgjengelig på avdelingen til enhver tid. En leder i området fortalte revisor at de ved hennes avdeling i nødstilfeller erstatter syke- og vernepleiere med assistenter for å avhjelpe med praktiske oppgaver. Disse får imidlertid ikke gjøre sykepleieroppgaver, noe som fører til merarbeid på andre, enten på samme vakt eller vekten før/etter som må gjøre ekstra arbeid.

Revisor har fått opplyst at det ved en avdeling er gjort en avtale med sykepleierne slik at disse kan kontaktes ved behov for faglige råd også utenfor arbeidstiden. Dette er så vidt revisor forstår ikke å forstå som en bakvakt-ordning (selv om dette også er en løsning flere avdelinger benytter seg av ved sykefravær). En slik ordning sikrer sykepleierfaglig kompetanse i form av rådgivning, men gjør det ikke mindre travelt for den sykepleieren som er alene på jobb og som må legge opp medisin for resten av uka.

Samlet mener revisor at dataene presentert i dette kapittelet indikerer at kommunen til en viss grad sikrer riktig kompetanse på avdelingene ved langtidsfravær, men at dataene også tyder på kommunen har utfordringer med å skaffe pedagogisk og helsefaglig kompetanse på kort sikt.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektør i Namsos kommune 20.08.21.

Revisor mottok 02.09.21 høringssvar fra kommunen. Høringssvaret ligger vedlagt i vedlegg 2.

Revisor har endret titler på ledere og virksomheter i henhold til kommunedirektørens påpekninger. Det er videre endret i feil påpekt av kommunen. Utover dette er det ikke gjort endringer i rapporten som følge av høringssvaret. Revisor har i etterkant av høringen gjort små språklige og strukturelle endringer i rapporten.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

1. Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?

Kommunens ledelse forklarer sykefraværet med ulike sykdom av psykisk og fysisk karakter som de mener i all hovedsak ikke er arbeidsrelatert. De trekker også frem at de ansattes hjemmesituasjon kan påvirke sykefraværet. Avdelingslederne som har svart på revisors epostundersøkelse sier forklaringene på sykefravær kan være akutt sykdom/skader, aldersslitasje og utfordrende situasjoner på hjemmebane.

De ansatte fikk i spørreundersøkelsen mulighet til å beskrive hva de mener er årsaken til sykefraværet ved deres avdeling. Noen av svarene tolker revisor som utfordringer med det psykososiale arbeidsmiljøet. Andre beskriver fysisk slitasje. Andre igjen beskriver akutte skader og annen fysisk og psykisk sykdom som ikke er arbeidsrelaterte.

Samlet kan vi si at årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd er sammensatte, slik man må kunne forvente i en organisasjon med så mange ulike oppgaver. Revisor vil imidlertid oppfordre avdelingsledere til å ta kontakt med kommunens personalavdeling for rådgiving og støtte.

2. Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?

Namsos kommune fører sykefraværsstatistikk, og er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Kommunen har rutiner for både forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er uklart hvor mye av dette som følges i praksis ute i avdelingene. Dette kan delvis skyldes at koronapandemien satte en stopper for personalavdelingens arbeid ute i avdelingene – og som har vanskeliggjort store fellesmøter hvor man kunne tenke seg at disse rutineene kunne presenteres og gjennomgås.

Ingen avdelingsledere nevner skjemaet «leder før lege», og få ansatte svarer at de har fylt ut et slikt. Dette kan ses i sammenheng med at flere ansatte i personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving forteller revisor at de skulle ønske avdelingslederne tok kontakt med personalavdelingen tidligere i forløpet. Særlig gjelder dette ved konflikt. Etter revisors syn vil det være en fordel for avdelingslederne å spille mer på personalavdelingen i det forebyggende arbeidet.

Revisor mener likevel at oppfølgingen av sykemeldte i all hovedsak er i tråd med gjeldende regelverk.

3. Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

Data tyder på at kommunen ønsker å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Ved korttidsfravær gjør de i all hovedsak dette ved å bruke de som allerede er ansatt, enten ved å flytte på vakter eller ved å ringe opp noen som ikke er på arbeid den dagen.

Å flytte på ansatte mellom avdelinger, og fylle opp mindre stillinger med ekstra vakter gjør at vikaren er godt kjent i avdelingen og kan gå rett inn i arbeidsoppgaver uten noe særlig opplæring. Avdelingslederne ved helse og velferd og skole forteller revisor at de stort sett får erstattet sykefravær med tilsvarende kompetanse. Utfordringen ved helse og velferd er når det er sykepleier eller vernepleier som er syk, fordi disse oftere har store stillinger. Hvis tilsvarende kompetanse ikke er å få tak i løses dette ved omorganisering av arbeidsoppgaver eller med å ha sykepleier/vernepleier på bakvakt.

Barnehagene forteller at de prioriterer nok bemanning over riktig kompetanse ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær er det enklere å rekruttere særlig barnehagelærere. Dette gjelder også for omsorg og velferd.

Kommunen er derfor så vidt revisor forstår ikke i stand til å ivareta kompetansebehov og -krav i alle avdelinger ved korttidsfravær. Ved fravær prioriteres det å ha nok bemanning, og noen ganger går dette på bekostning av kompetanse. Ved langtidsfravær er dette lettere.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- Fortsetter arbeidet med å implementere interne rutiner i avdelingene
- Senker avdelingsledernes terskel for å kontakte personalavdelingen
- Fortsetter arbeidet med å sikre riktig kompetanse ved sykefravær

KILDER

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-16-17-62
- Lov om helsepersonell m.v.
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Opplæringsloven
- Folketrygdloven
- Forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom

Namsos kommune:

- Intervjuer
- Alternative arbeidsoppgaver. Skjema
- Arbeidspolitisk plattform
- Avklaringsutvalget Namsos kommune. Retningslinje
- Avslutning av arbeidsforholdet. Skjema
- Egenmelding. Registrering og retningslinje
- Etske retningslinjer
- Leder før lege. Skjema
- Nærværarbeid. Retningslinjer
- Nærværdialogen med framdriftsskjema
- Oppfølging av sykmeldte. Rutine
- Oversikt over organisering per januar 2021.
- Sykefravær 2020-2021

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-16-17-62
- Folketrygdloven
- Forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- Kommunens egne retningslinjer (f.eks. IA-avtale, arbeidsgiverstrategi og HMS- og personalhåndbok)

Arbeidsmiljølovens §1-1 slår fast at arbeidsmiljøet skal være helsefremmende: «Lovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfull arbeidssituasjon». I arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd kreves det at arbeidsgiver, for å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal sørge for at systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid utføres på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Av annet ledd bokstav f følger det at arbeidsgiver må sørge for at virksomheten arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Etter arbeidsmiljøloven § 3-3 første ledd er arbeidsgiver forpliktet til å vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det.

For at en kommune som Namsos skal kunne arbeide systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær må kommunen etter revisors skjønn ha skriftlige rutiner for arbeidet, og disse må være gjort kjent i hele organisasjonen. Det trengs også dokumentasjon på sykefraværet for at det skal kunne arbeides systematisk.

Utlede kriterier:

- Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær
- Rutinene for forebygging og oppfølging av sykefravær bør bli gjort kjent i hele organisasjonen.
- Kommunen skal føre fraværstatistikk
- Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste

Namsos kommune har interne retningslinjer for nærværarbeidet. Her beskrives også hvordan medarbeider og leder skal opptre ved melding av fravær. «Medarbeideren skal ringe til leder med personalansvar, tidligst mulig den dagen fraværet oppstår. SMS, eller andre sosiale medier skal ikke benyttes til å melde fra om fravær. På avdelinger hvor det kan oppstå fravær når leder ikke er tilgjengelig, skal leder med personalansvar sørge for at medarbeideren vet hvem andre de kan ringe».

Kommunen har utarbeidet en egen rutine for sykefraværsoppfølgingen. Her beskrives det hvem (arbeidstaker eller leder) som skal gjøre hva til hvilket tidspunkt av sykdomsforløpet. Her dekkes de lovpålagte pliktene oppfølgingsplan og dialogmøte, men kommunen pålegger også de ansatte plikter innen 16.fraværslag.

Når?	Hvem?	Hva skjer?
Forebyggende sykefravær	Arbeidstaker og leder	Dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykmeldt, skal leder i samarbeid med medarbeider fylle ut samtalskjemaet <u>Skjema - Leder før lege - skjema</u>
1.fraværslag	Arbeidstaker	Gir beskjed til nærmeste leder med personalansvar. Hvis leder ikke er til stede gis beskjed til stedfortreder. Beskjed om fravær skal gis via telefon og forventet varighet skal oppgis. Arbeidstaker leverer elektronisk egenmeldingsskjema så snart vedkommende er tilbake på jobb
	Leder	Leder/stedfortreder som mottar beskjed skal registrere mottatt melding om fravær og forventet varighet
2. fraværslag og i egenmeldingsperioden	Leder	Tar kontakt med den arbeidstaker og viser positiv omsorg. Dialogen opprettes på dette tidspunktet: avklare om det er noe arbeidsplassen eller leder kan bistå med. Leder må tidlig avklare om det er andre arbeidsoppgaver den arbeidstaker kan gjøre, jfr. <u>Skjema - Alternative arbeidsoppgaver - skjema</u> Leder må vurdere hyppigheten av kontakten i egenmeldingsperioden
	Arbeidstaker	Opplyse om fraværet helt eller delvis kan skyldes forhold på arbeidsplassen. Opplyse om egen funksjonsevne.

Kilde: Namsos kommune, «Oppfølging av sykemeldte»

Utlede kriterier:

- Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtaleskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt
- Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag.
- Leder skal ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.

Både folketrygdloven § 25-2 og arbeidsmiljølovens § 4-6 tredje ledd sier at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker skal utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 fjerde ledd og folketrygdloven. § 25-2 andre ledd. Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 femte ledd.

Utlede kriterium:

- Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig
- Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte

Opplæringslovens §10-1 *Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell* fastslår at ansatte i undervisningsstilling i grunnskolen skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Imidlertid åpner §10-6 for at personer som ikke fylles kompetansekravene kan ansettes midlertidig dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere. Forskrift til opplæringslova fastsetter hvilke kriterier de ansatte må oppfylle for å ha «relevant faglig og pedagogisk kompetanse». Det er ulike krav til ulike undervisningsfag, og også ulike klassetrinn. Men også her påpekes det at det i midlertidige stillinger åpnes for ansettelse av arbeidstaker uten riktig kompetanse. Forskrift til opplæringsloven fastslår i kapittel 14A. *Krav til forholdstal mellom lærarar og elevar i grunnskolen* at det skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn, 20 elever per lærer på 5.-10. årstrinn.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager fastslår i §1 at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning, og at normen for dette er at

«Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning».

Helse- og omsorgstjenesteloven) §4-1 fastslår at helse- og omsorgstjenester skal være forsvarlige, og at kommunen skal tilrettelegge tjenesten slik at

- «a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.»

Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) §4 Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellets kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig.

Dette underbygges ved at helse- og omsorgstjenestelovens §16 påpeker at virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter.

Utleddet kriterium:

- Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Hei

Viser til mottatt utkast rapport og ønske om tilbakemelding på fakta i rapporten.

Kommunedirektøren ved kommunalsjef for personal og organisasjon gir følgende tilbakemeldinger på fakta i rapporten:

- 3.3 Data side 17: Det bør fremkomme først i avsnittet at Namsos kommune har en egen retningslinje for nærværarbeid; altså fokus på arbeid med arbeidsmiljø og forebygging før et sykefravær.
- Det står at Bedriftshelsetjenesten er en del av kommunens avklaringsutvalg, men det er de ikke.
- I Namsos kommune heter det ikke omsorg/velferd, men helse og velferd.
- I Namsos kommune har vi ikke enhetsledere, men avdelingsleder/virksomhetsleder/kommunalsjef/kommunedirektør.
- I Namsos kommune heter det virksomhetsleder personal og ikke personalsjef

Ha en fin kveld.



Namsos kommune
Nåavmesjenjaelmien tjielte

Anne Kristin Melgård

Kommunalsjef personal og organisasjon

Mob: 92415395



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Besøk på Namdalseid skole

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

20/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/243 - 2

Forslag til vedtak

Besøket tas til orientering

Saksopplysninger

Kontrollutvalget sa i sitt møte 08.06.21 at de ønsket å besøke Namdalseid skole i forbindelse med sitt møte 21.09.21. Dette ble gjort under forutsetning av at smittesituasjonen tillot det.

Hensikten med besøket er at kontrollutvalget ønsker å bli bedre kjent med status, ressurser, mål og utfordringer som enheten står ovenfor. Kontrollutvalget har innbudt rektor, tillitsvalgte, verneombud, leder av foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) og elevrådsleder til besøket.

Kontrollutvalget ønsker at de inviterte sier noe om mål, ressurser, utfordringer m.v, samt svare på spørsmål fra utvalget.

Vurdering

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget tar besøket til orientering. Hvis kontrollutvalget selv finner det nødvendig, kan kommunedirektøren/de han bemyndiger innkalles til neste møte for å gi ytterligere informasjon.

Bestilling av forvaltningsrevisjon IKT, datasikkerhet, GDPR m.v.

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

21/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/234 - 1

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon området IKT, datasikkerhet, GDPR,
2. Kontrollutvalget gir følgende innspill på følgende problemstillinger/spørsmål:

-

-

1. Revisor bes å utarbeide prosjektplan i henhold til neste møte, 23.11.21.

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen.

Kommunestyret behandlet den 29.10.20 i sak 155/20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024. Det ble fattet slikt vedtak:

Kommunestyret vedtar plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 med slik prioritering av forvaltningsrevisjoner:

1. Personal, rekruttering, sykefravær, kompetanse
2. IKT, datasikkerhet, digitale møter, GDPR

Uprioritert liste:

☐ Psykiatrisk helsevern, rus

☐ Oppvekst barn og unge; sårbarhet, tverrsektorielt samarbeid, fattigdom

☐ Omstilling og konsekvenser langsiktig drift

☐ Miljø og klima

☐ Kvalitet i helse-/omsorgstjenestene, er planverk relevant og oppdatert m.v.

☐ Barnevern

☐ Namsos Industribyggeskole AS (NIB)

Forvaltningsrevisjon i selskap hvor andre kommuner vedtar dette og Namsos kommune er medeier.

2. Kontrollutvalget gis fullmakt til å foreta endringer i planen.

Sentrale spørsmål i en forvaltningsrevisjon er ofte om kommunen følger lov, forskrift, avtaler og har egne retningslinjer som følge av dette; og om retningslinjer m.v. følges opp i den praktiske hverdag. Videre kan det være av interesse å finne ut om, og hvordan, kommunen har klart å ivareta alt dette ifb. med den nye kommuneorganisasjonen.

Ved behandlingen av plan forvaltningsrevisjon satte kontrollutvalget opp 9 temaer/områder som aktuelle forvaltningsrevisjon. Av disse ble IKT, datasikkerhet, digitale møter, GDPR., gitt 2. prioritet. Dette sluttet kommunestyre seg til.

I forvaltningsrevisjonsplanen, samt risiko- og vesentlighetsanalysen(ROV) er området IKT satt i fremhevet risiko; rødt. Ut fra denne og situasjonen etter kommunesammenslåingen kan det oppsummere med at antall henvendelser til IT brukerstøtte har økt, antall brukere er høyt

og henvendelser som ikke lukkes innen akseptabel frist kan være en risiko. Stort sett alle enheter har tatt i bruk nye produkter og flere hjelpemidler. IKT-avdelingen har utfordringer knyttet til avviklingen av Midtre Namdal Samkommune(MNS) og etablering av ny sammenslått kommune. Namsos kommune server store og grunnleggende IKT-tjenester til nabokommunene Flatanger, Overhalla og Høylandet.

Det skjer stadig en økt bruk av elektronisk kommunikasjon med innbyggere. Ny personvernlovgivning trådte i kraft i mai 2018, og prosessen knyttet til GDPR er krevende. Forvaltningsrevisjon kan ta utgangspunkt i GDPR. Kravene til informasjonssikkerhet skal være ivarettatt i regelverket om GDPR og vil derfor ikke bare kunne handle om personopplysninger, men om hele informasjonssystemet. Digitale møter har vært i utstakt bruk siden Covid-19 pandemien oppsto og datasikkerhet/personvern rundt dette er også et område som kan være av interesse for forvaltningsrevisjon.

Vurdering

Sekretariatet viser til vedtatt forvaltningsrevisjonsplans 2. prioritet; IKT, datasikkerhet, digitale møter, GDPR. Dette er vide områder med mange felt som er omfattende hver for seg og dels overlappende, med mange mulige problemstillinger. For å få en best mulig bestilling og prosjekt må *problemstillinger være klarere og konkrete, samtidig som det foretas tydelige avgrensninger*. Generelt i forvaltningsrevisjon vil det ofte være å kartlegge faktagrunnlag, finne ut hvilke planer/rutiner som finnes, om disse følges eller ikke. Om de ikke finnes; hva er evt. praksis/manglende praksis og følger av det.

Problemstillinger nevnt i plan forvaltningsrevisjon og utover det kan f.eks. følgende problemstillinger nevnes(listen er langt fra uttømmende..):

- *Har kommunen oversikt over implementerte IKT-system?*
- *Har kommunen etablert rutiner og planer for IKT?*
- *Følges vedtatte rutiner opp?*
- *Avvikssystem og avviksmeldinger, er dette dokumentert og følges meldte avvik opp?*
- *Er personvernloven og bestemmelsene i GDPR implementert i kommunens egne reglement og retningslinjer?*

- *Hvordan er praksis ved utøvelsen av personvernbestemmelsene i kommunen? I hvilken grad har kommunen lyktes i å slå sammen IKT-systemer?*
- *I hvilken grad klarer kommunen å utnytte mulighetene som ligger i de ulike IKT-systemene effektivt?*

- *Hvilke utfordringer og følger har digitale hatt for informasjonssikkerheten og personvernet*

Kontrollutvalget anbefales å bestille forvaltningsrevisjon ut fra vedtatt plan, avgrensninger og innspill til problemstillinger som kommer frem i møtet. Videre må kontrollutvalget be revisor utarbeide prosjektplan til neste møte i kontrollutvalget den 23.11.20.

Budsjett 2022 og økonomiplan 2022-25 for kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

22/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/183 - 26

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til det framlagte forslag til driftsbudsjett for 2022 for kontrollarbeidet i kommunen, med en total ramme på kr 1 703 000.-.
2. Budsjettforslaget tar ikke høyde for ekstraordinære ressursbehov i kontrollsammenheng.
3. Forslaget oversendes kommunedirektøren for videre behandling i samsvar med § 2 i forskrift om kontrollutvalg.

Saksopplysninger

Saksbehandling og saksgang for budsjettet for kontrollarbeidet går fram av § 2 i forskriften om kontrollutvalg og revisjon:

§ 2. Kontrollutvalgets rolle i fastsettelsen av budsjettet for kontrollarbeidet

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd til kommunestyret eller fylkestinget.

Forskriften pålegger kontrollutvalget å fremme forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. Utvalgets ansvar og oppgaver er i det alt vesentlige lovregulert. Utvalgets ansvarsområde kan deles inn i tre områder, kontrollutvalgets egne aktiviteter, kjøp av sekretariatstjenester og kjøp av revisjonstjenester.

I forslaget til total ramme er det ikke lagt opp til større vesentlige endringer i utvalgets samlede aktivitetsnivå for 2022.

I kontrollarbeidssammenheng er de største postene kjøp av sekretariats- og revisjonstjenester; ellers inneholder budsjettet poster for kontrollutvalgets egen drift. Alle kostnader mht. kontroll og tilsyn skal føres på funksjon 110.

Kontrollutvalgets egne utgifter

Budsjettet gjelder hovedområdene lønn, andre driftsutgifter, samt kjøp av varer og tjenester. I lønn inngår bl.a. fast årlig godtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste, møtegodtgjørelse, reiseutgifter og tilhørende sosiale kostnader. Satsene for godtgjøring til folkevalgte er fastsatt av kommunestyret. I andre driftsutgifter inngår bevertning, faglitteratur/tidsskrifter og kurs-/oppholdsutgifter mv.

Kontrollutvalget er et viktig organ og må ha ressurser til faglig oppdatering i form av å delta på kurs og konferanser. Det er lagt opp til 6 møter i 2021. Det er i budsjettet generelt lagt inn ca. 3% utgiftsøkning pr. år.

Kontrollutvalgssekretariat

Kontrollutvalgets sekretariat, Konsek Trøndelag IKS (Konsek) utgjør kontrollutvalgets operative ledd. Konsek har ansvar for saksutredning og generell tilrettelegging for utvalgets arbeid. Representantskapet i Konsek vedtok den 21. april 2020 budsjett for 2020 og

økonomiplan 2020-2023. Det er lagt opp til ca. 3% økning pr. år.

Revisjon

Revisjon Midt-Norge SA har opplyst at beløpet for revisjonstjenester 2022*(se nedenfor, samt økonomiplan 2022 – 2025, blir fastsatt i årsmøtet oktober 2021. En tar derfor foreløpig utgangspunkt i beløpet for revisjonstjenester som er angitt i årsmøtet 04.05.20, sak 07/20, orientering om økonomiplan 2020 - 2024.

Budsjettforslag 2022 med økonomiplan 2022 - 2025

Budsjett	Budsjett 2021	Forslag 2022	Forslag 2023	Forslag 2024	Forslag 2025
Kontrollutvalgets egne utgifter til møteavvikling, kurs, m.v.	113.000	116 000	120 000	123 000	127 000
Kjøp av sekretariatstjenester	340.000	349 000	358 000	367 000	376 000
Kjøp av revisjonstjenester	1.250.000	1 238 000	1 251 000	1 264 000	1 277 000
Total ramme kontrollutvalget	1.703.000	1 703 000	1 729 000	1 754 000	1 780 000

Vurdering

I kontrollarbeidssammenheng er de største postene kjøp av sekretariats- og revisjonstjenester; ellers inneholder budsjettet poster for kontrollutvalgets egen drift. Budsjettforslaget bygger på erfaring fra kontrollutvalgets egenaktivitet og tidligere regnskapstall.

Antallet møter og evt. besøk ved kommunale avdelinger/institusjoner kan øke hvis konkrete saker eller problemstillinger oppstår. Budsjettforslaget tar ikke høyde for ekstraordinære ressursbehov i kontrollsammenheng.

Kontrollutvalget legger fram et forslag til spesifisert budsjett for kontrollarbeidet. Kommunestyret fastsetter den totale rammen.

Referatsaker september 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

23/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/183 - 30

Forslag til vedtak

Referatene tas til orientering

Vedlegg

tilsynsrapport_mnbv

Hvem skal varsle kontrollutvalget

Hvor skal vi føre representanter som melder seg ut og inn av partier

Kommunestyret er klageinstans

Når slutter sensitive opplysninger å være sensitive

Referatsaker er også saker som behandles

Reglene om ettergodtgjøring er litt av en rebus

Skriftlige spørsmål til ordføreren

Ulovlig sammensatt formannskap kan føre til ugyldige vedtak

Kontrollutvalgene har en rolle ved varsling - NKRF

Innkjøpssamarbeid eller lokal handel_ Ja takk, begge deler

Rammeavtaler er ikke så fleksible som mange trodde

Administrasjonen kan holde tilbake dokumenter fra politikerne

Avtale om å hemmeligholde sluttavtale er ikke bindende

Kontrollutvalget kan kreve at kommunedirektøren stiller på møte

Særegne forhold som kan svekke tilliten avgjør habiliteten

Departementets tolkningsuttalelse om kommuneloven § 11-2 Skriftlige spørsmål og svar mellom møter

Nå kan nemnd avgjøre gjengjeldelsessaker etter varsling i arbeidslivet

Det er leders ansvar å sørge for at det blir holdt møter

Kan kommunedirektøren nekte å oppgi regnskapstall

Skal regionråd føre postjournal

Statsforvalterens tilsyn i barnehager og skoler

Saksopplysninger**Vurdering**

Referatene anbefales tatt til orientering



Midtre Namdal barnevern

Saksbehandler, innvalgstelefon

Kine Beate Inderberg Vekseth, 74 16 81 69

Rapport etter tilsyn mot Namsos kommune, Midtre Namdal barneverntjeneste

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Namsos kommune og besøkte i den forbindelse Midtre Namdal barneverntjeneste i perioden 29.06.2021 - 30.06.2021. Tilsynet ble gjennomført som et dokumenttilsyn. Vi undersøkte da om barneverntjenestens arbeid med undersøkelser er forsvarlig i et beskyttelsesperspektiv. Det vil si saker/undersøkelser med bekymring for vold, overgrep eller annen mishandling som kan innebære behov for beskyttelse. Dette innebærer at vi har vurdert om barneverntjenesten iverksetter og gjennomfører forsvarlige undersøkelser i tråd med barnevernloven § 4-3, jf. barnevernloven § 1-4, med et særlig blikk på om de barna med behov for beskyttelse mot vold og overgrep, blir beskyttet jf. barnekonvensjonen artikkel 19.

Tilsynet ble gjennomført etter at Statsforvalteren etter rapportering fra, og dialog med, barneverntjenesten har fått kjennskap til omfattende og alvorlige lovbrudd.

Statsforvalterens konklusjon:

I 3 av 10 undersøkelser finner Statsforvalteren at barneverntjenesten ikke har gjennomført forsvarlige undersøkelser ved at de ikke har iverksatt nødvendige beskyttelsestiltak overfor barnet. Dette er i strid med barnevernloven § 4-3, jf. samme lovs § 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 19.

I 2 av 31 bekymringsmeldinger som var konkludert med undersøkelse, men ikke påstartet pr. 11. juni 2021, har ikke barneverntjenesten overholdt sin plikt til å beskytte barnet etter barnevernloven § 4-3, jf. § 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 19.



Innhold

Rapport etter tilsyn mot Namsos kommune, Midtre Namdal barneverntjeneste	1
1. Tilsynets tema og omfang	2
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet	3
3. Faktagrunnlag og vurdering av faktagrunnlag opp mot aktuelt lovgrunnlag	4
4. Statsforvalterens konklusjon	6
5. Oppfølging	6

1. Tilsynets tema og omfang

Statsforvalteren har hatt særlig oppfølging av Namsos kommune, ved Midtre Namdal barneverntjeneste siden januar 2021. Kommunen har rapportert til Statsforvalteren om omfattende og alvorlige lovbrudd i deres undersøkelsesarbeid siden januar 2021. Blant annet har kommunen rapportert om alvorlige fristoversittelser. Disse fristoversittelsene innebærer at noen barn har ventet svært lenge på å få sin omsorgssituasjon undersøkt jf. barnevernloven § 4-3. Fristoversittelsene innebærer også at det er mange barn som ikke får sin omsorgssituasjon undersøkt innen fristen på tre måneder. Ved tilsynstidspunktet, 29. – 30. juni, ble det derfor lagt til grunn at det var en lovstridig praksis i barneverntjenesten jf. barnevernloven § 6-9 første ledd. Kommunen har videre rapportert til Statsforvalteren at de har et system ved gjennomgang av mottatte bekymringsmeldinger som sikrer at de barna som har behov for beskyttelse, blir prioritert.

Avgrensing av tema for tilsynet

Forsvarlig undersøkelsesarbeid innebærer at barneverntjenesten

- forbereder og planlegger undersøkelsen ut fra innholdet i meldingen, og eventuelt tidligere undersøkelser/annen kontakt med familien
- sørger for at undersøkelsens innhold, omfang og fremdrift er i tråd med alvoret i situasjonen for barnet
- gjør relevante barnevernfaglige og juridiske vurderinger underveis og til slutt i undersøkelsen
- konkluderer undersøkelsen i tråd med vurderingene som er gjort

Ved dette tilsynet har ikke Statsforvalteren undersøkt om barneverntjenesten overholder alle lovkrav en undersøkelse innehar. Temaet for dette tilsynet avgrenses til å omfatte barneverntjenestens plikt til å iverksette ethvert egnede tiltak for å beskytte barnet mot vold og overgrep fra andre individer, både ved mottak av bekymringsmeldinger og underveis i en undersøkelse. For å kunne iverksette slike tiltak, må barneverntjenesten i første omgang ved mottak av en bekymringsmelding, vurdere om barnet er i behov av beskyttelse, for så å vurdere om det er barneverntjenesten eller andre som er rette instans til å iverksette egnede tiltak for å beskytte barnet mot vold og overgrep. Dersom barneverntjenesten er i behov av noen avklaringer for å kunne vurdere om barnet har behov for beskyttelse, må disse avklaringene tas så snart det lar seg gjøre.

Tilsynet ble gjennomført som et dokumenttilsyn. Statsforvalteren gjennomgikk og vurderte 10 undersøkelser gjennomført den siste tiden, ved å se på dokumentene i disse undersøkelsene.



Statsforvalteren gjennomgikk også alle bekymringsmeldinger som var konkludert med undersøkelse, men som ikke var påstartet pr. 11. juni 2021, totalt 31 bekymringsmeldinger.

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunal barneverntjeneste, etter barnevernloven § 2-3 b.

Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

Barnevernloven § 6-9. Frister og ileggelse av mulkt.

En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har framlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11.

Ved oversittelse av fristene kan statsforvalteren ilegge kommunen mulkt. Det samme gjelder ved oversittelse av fristen nevnt i § 4-2. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.

Barnevernloven § 4-3. Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet.

Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2-5. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akuttsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.

Avgjørelser om å henlegge saken etter en undersøkelse, skal regnes som enkeltvedtak.



Barnevernloven § 1-4. Krav til forsvarlighet

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

Barnevernlovens regel om forsvarlighet har et helhetlig utgangspunkt. Innholdet i kravet må tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i barnevernloven, for eksempel prinsippet om barnets beste. Videre vil både barnevernlovens og forvaltningslovens saksbehandlingsregler gi innhold til kravet om forsvarlig gjennomføring av undersøkelser.

Kravet om forsvarlighet er rettet mot både tjenester og tiltak, og innebærer også krav til ledelse, organisering og styring. Det er en nær sammenheng mellom kravet til forsvarlighet og kravet om internkontroll for å sikre at oppgavene blir utført i samsvar med krav fastsatt i medhold av lov, jf. bvl. § 2-3 tredje ledd.

Barnets beste

Prinsippet om barnets beste fremgår av Barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. I barnevernloven er prinsippet nedfelt i § 4-1, som sier at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Bestemmelsen slår også fast at det i vurderingen skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Prinsippet utgjør en selvstendig rettighet for hvert barn, men det skal også vektlegges når andre lovbestemmelser skal fortolkes og virke som en retningslinje for saksbehandlingen i saker som berører barn.

Barnekonvensjonen artikkel 19:

«1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

2. Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.»

Barnekonvensjonen art. 19 gir bestemmelser som skal beskytte barn mot misbruk mens de er under foreldres eller andres omsorg. Art. 19 fastsetter en plikt til å iverksette ethvert egnede tiltak for å beskytte barnet mot vold og overgrep fra andre individer, herunder anmelde til politiet når det er nødvendig for å hjelpe barnet. Det at barnet er vitne til vold i hjemmet nevnes særskilt som en form for psykisk vold i art. 19, jf. FNs barnekomites generelle kommentar nr. 13 (2011).

3. Faktagrunnlag og vurdering av faktagrunnlag opp mot aktuelt lovgrunnlag

Ifølge rapportering til Bufdir for første halvår 2021 mottok Midtre Namdal barneverntjeneste 248 bekymringsmeldinger. I samme periode har barneverntjenesten avsluttet 125 undersøkelser av barns omsorgssituasjon, og undersøkelsesfristen (tre måneder) er overskredet i 69,6 % av de avslutta undersøkelsene. I flere av de avslutta undersøkelsene er undersøkelsesfristen på tre måneder overskredet med flere måneder.



Under vil sakene anonymiseres av hensyn til taushetsplikten.

Statsforvalteren har gjennomgått 10 av de 125 avsluttede undersøkelsene fra første halvår 2021, og vurdert disse 10 undersøkelsene opp mot overnevnte lovgrunnlag.

Gjennomgang og vurdering av undersøkelser

I 3 av disse 10 undersøkelsene, har ikke barneverntjenesten overholdt sin plikt til å beskytte barnet mot vold og overgrep fra andre.

I disse tre undersøkelsene finner Statsforvalteren at barneverntjenesten ikke har iverksatt nødvendige tiltak for å beskytte barnet mot mulig vold og overgrep fra andre individer. Statsforvalteren finner at barneverntjenesten hadde opplysninger som tilsa at de enten burde ha iverksatt beskyttende tiltak, forsikret seg om at andre iverksatte beskyttende tiltak, eller de burde ha avklart om barnet var i en situasjon hvor det hadde behov for beskyttelse.

Den ene av de tre sakene gjelder et barn som har grenseoverskridende atferd overfor et annet barn i samme husstand. Bekymringsmeldingen kom fra politiet. Det er ikke dokumentert samtale med barnet. Barnevernfaglige vurderinger underveis i undersøkelsen er ikke tilstrekkelig dokumentert. Drøftinger med eksterne kompetansemiljø er ikke dokumentert fulgt opp av barneverntjenesten. Undersøkelsen konkluderes med forslag til hjelpetiltak, men foreldrene samtykker ikke til foreslåtte hjelpetiltak, og undersøkelsen henlegges. Statsforvalteren finner i denne undersøkelsen at det ikke i tilstrekkelig grad er dokumentert de vurderinger som er gjort av den pågående omsorgssituasjonen med grenseoverskridende atferd mellom søsknene. Barnets uttalelser og barneverntjenestens vurdering av denne er heller ikke nedtegnet. Statsforvalteren vurderer også at de tiltak som foreslås, ikke står i samsvar med informasjon som har kommet frem om overgrep og vold. Det fremstår derfor for Statsforvalteren som om barnet og det andre barnet i samme husstand er i en pågående skadelig omsorgssituasjon som må stanses.

Den andre av de tre sakene gjelder et barn som barneverntjenesten kjenner godt fra tidligere undersøkelser og tiltak. Barnet melder selv fra til barneverntjenesten om at det er utsatt for vold i hjemmet. Barneverntjenesten og politiet er inne i saken og voldsutøver flytter ut for noen dager. Det er så ingen kontakt mellom barneverntjenesten og barnet/familien de neste to månedene. Barnets behov for beskyttelse er ikke vurdert i etterkant av den akutte hendelsen, dette til tross for at voldsutøver kom tilbake og fortsatte å bo på samme adresse som barnet. Undersøkelsen konkluderes med hjelpetiltak, og partene samtykker til tiltakene. Statsforvalteren mener at undersøkelsens fremdrift og innhold, samt foreslåtte hjelpetiltak, ikke er i tråd med alvoret i situasjonen for barnet. Hva som er til barnets beste er heller ikke tilstrekkelig dokumentert vurdert. Til sammen mener Statsforvalteren at overnevnte momenter gjør at barneverntjenesten ikke har iverksatt nødvendige tiltak for å beskytte barnet mot vold i etterkant av at voldsutøver flyttet tilbake og fortsatte å bo sammen med barnet.

Den siste saken gjelder et barn som barneverntjenesten kjenner godt fra tidligere. Bekymringsmeldingen fra politiet omhandler rusmisbruk hos nære voksenpersoner. Det fremkommer av meldingsgjennomgangen at barnet har hatt en svært marginal omsorgssituasjon over tid, og har et marginalt nettverk. Barnet og dets familie har ingen tillit til barneverntjenesten, og barneverntjenesten erkjenner at dette skyldes mangelfull oppfølging fra barneverntjenestens side i tidligere undersøkelser og tiltak. Statsforvalteren mener at undersøkelsens fremdrift og omfang ikke er i tråd med alvoret i situasjonen for barnet. Alvorlige opplysninger som kommer inn underveis i undersøkelsen vurderes ikke av barneverntjenesten. Hva som er til barnets beste er heller ikke



tilstrekkelig dokumentert vurdert. Summen av overnevnte gjør at Statsforvalteren finner at barneverntjenesten ikke har iverksatt ethvert egnede tiltak for å beskytte barnet mot vold og overgrep.

Gjennomgang og vurdering av bekymringsmeldinger

Statsforvalteren har gjennomgått og vurdert de bekymringsmeldinger som var konkludert med undersøkelse, men som ikke var påstartet pr. 11. juni 2021.

I 2 av 31 bekymringsmeldinger som var konkludert med undersøkelse, men ikke påstartet pr. 11. juni 2021, har ikke barneverntjenesten overholdt sin plikt til å beskytte barnet.

Den ene saken omhandler et barn som går i barnehage. Bekymringsmeldingen omhandler mistanke om at barnet blir utsatt for overgrep. Barneverntjenesten vurderer i meldingsgjennomgangen at saken har høy alvorlighetsgrad og at undersøkelse av dette barnets omsorgssituasjon må prioriteres. Likevel blir saken liggende å vente på undersøkelse i overkant av en måned. Statsforvalteren finner at barneverntjenesten i dette tilfellet ikke har iverksatt tiltak for å beskytte barnet mot mulige overgrep, eller at de har satt omsorgspersoner, eller andre instanser, i posisjon til å beskytte barnet mot mulige overgrep.

Den andre saken omhandler et barns grenseoverskridende atferd, og barneverntjenesten vurderer i meldingsgjennomgangen at barnet kan ha blitt utsatt/utsettes for overgrep. Saken blir liggende. To måneder senere mottar barneverntjenesten en ny bekymringsmelding, denne gangen fra barnets fastlege. Barneverntjenesten vurderer etter bekymringsmeldingen fra fastlegen at saken bør prioriteres. Undersøkelsen blir ikke påstartet som planlagt, og det går fire måneder etter mottatt første bekymringsmelding til undersøkelsen påstartes. På bakgrunn av overnevnte finner Statsforvalteren at barneverntjenesten ikke har foretatt nødvendige avklaringer for å kunne vurdere om barnet har behov for beskyttelse til rett tid. Statsforvalteren finner at barneverntjenesten heller ikke i dette tilfellet har iverksatt tiltak for å beskytte barnet mot mulige overgrep, eller satt omsorgspersoner eller andre instanser i posisjon til å beskytte barnet mot mulige overgrep.

4. Statsforvalterens konklusjon

I 3 av 10 undersøkelser finner Statsforvalteren at barneverntjenesten ikke har gjennomført forsvarlige undersøkelser ved at de ikke har iverksatt nødvendige beskyttelsestiltak overfor barnet. Dette er i strid med barnevernloven § 4-3, jf. samme lovs § 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 19.

I 2 av 31 bekymringsmeldinger som var konkludert med undersøkelse, men ikke påstartet pr. 11. juni 2021, har ikke barneverntjenesten overholdt sin plikt til å beskytte barnet etter barnevernloven § 4-3, jf. § 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 19.

5. Oppfølging

Statsforvalteren ber Namsos kommune ved Midtre Namdal barneverntjeneste legge frem en plan for hvordan lovbruddene vil bli rettet. Planen må minimum inneholde følgende:



- Hvilke tiltak som iverksettes for å rette opp påpekte lovbrudd.
- Hvordan ledelsen vil følge med på, og kontrollere at tiltakene blir iverksatt.
- På hvilken måte ledelsen vil evaluere om tiltakene fører til forventet endring.
- En redegjørelse for når kommunen forventer at lovbruddene skal være rettet, det vil si at barneverntjenesten gjennomfører forsvarlige undersøkelser ved at de iverksetter nødvendige beskyttelsestiltak overfor barnet etter barnevernloven § 4-3, jf. samme lovs § 1-4 og barnekonvensjonen artikkel 19.

Frist for innsendelse av plan for retting av lovbrudd avtales mellom kommunen og Statsforvalteren. Statsforvalteren tar kontakt med kommunen etter utsendt rapport.

Overnevnte dokumenttilsyn er en del av den totale pågående tilsynsmessige oppfølgingen Statsforvalteren har med Namsos kommune, Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Statsforvalteren vil, basert på den informasjon som til enhver tid foreligger, fortløpende gjøre vurderinger av hvilken tilsynsmessig oppfølging som er hensiktsmessig overfor kommunen.

Med hilsen

Marita Ugseth (e.f.)
seksjonsleder barnevern

Kine Beate Inderberg Vekseth
juridisk seniorrådgiver

Doris Fagerli Sundvik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Overhalla kommune	Svalivegen 2	7863	OVERHALLA
Flatanger kommune	Lauvsneshaugen 25	7770	FLATANGER

Likelydende brev sendt til:

Namsos kommune	Stavarvegen 2	7856	JØA
Barneverntjenesten i Midtre Namdal samkommune	Postboks 333	7801	NAMSOS

Hvem skal varsle kontrollutvalget?

Kommunal Rapport 28.06.2021 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Hvem har ansvaret for å varsle kontrollutvalget når det holdes generalforsamling i kommunale aksjeselskap eller representantskapsmøter i IKS-er?

SPØRSMÅL: Det avholdes for tiden representantskapsmøter i interkommunale selskap (IKS) og generalforsamlinger i kommunalt hel- eller deleide aksjeselskap (AS).

Det følger av [kommuneloven § 23–6](#) at: *Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.*

Vår erfaring er at det er ingen automatikk i at kontrollutvalget får tilsendt kopi av innkallinger til disse møtene. Kan Bernt svare på hvem som er pålagt å varsle kontrollutvalget? Er det eier-/deltakerkommunen eller selskapet?

SVAR: Denne varslingsplikten må etter min mening påligge den som innkaller til de aktuelle møtene, i praksis ved at det rutinemessig sendes gjenpart av innkallingene til kontrollutvalgene i alle kommuner som er deltakere i det interkommunale selskapet eller aksjonærer i et kommunalt heleid aksjeselskap.

[I brev 3. juni 2021 gir departementet uttrykk for en annen lovforståelse](#); «at det er mest nærliggende at eier/deltakerkommunen sender slikt varsel», idet man legger avgjørende på at «Det vil være langt enklere for den enkelte kommunen å informere kontrollutvalget i forbindelse med møter, enn det vil være for et selskap som kan ha mange eier/deltakerkommuner.» Dette er klart et poeng hvis det var spørsmål om å sende varsel til de enkelte medlemmene av kontrollutvalget, men slik kan ikke bestemmelsen forstås. Det er kontrollutvalgene som sådanne som skal varsles, altså ved sekretariatet for disse, og det å sende slikt varsel også hit, kan neppe oppfattes som en urimelig merbelastning når man i alle fall skal sende innkalling til alle deltakerkommunene. Å bruke kommunen – praksis kommunens administrasjon – som postkasse for slike varsler, vil være ganske problematisk i forhold til bestemmelsen i [§ 23-7](#) tredje avsnitt om at sekretariatet for kontrollutvalget skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, og vil – som spørsmålet illustrerer – innebære en reell fare for at innkallinger blir «borte på veien». For aksjeselskaper som bare er delvis kommunalt eid, foreligger ingen slik plikt etter loven, men dette må kunne fastsettes ved generalforsamlingsvedtak

(Bernts svar er endret etter at det ble publisert første gang. Det skyldes at han i etterkant av første svar, ble kjent med at departementet også hadde besvart problemstillingen og dette siste svaret fra Bernt tar også opp i seg departementets vurdering. Red.)

Hvor skal vi føre representanter som melder seg ut og inn av partier?

Kommunal Rapport 02.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

SPØRSMÅL: I vårt kommunestyre har vi representanter som har meldt seg ut av partiet de ble valgt inn for. De står dermed som uavhengige representanter, og det er også dette vi fører de inn i protokollen som.

Det vi derimot lurer på, er hva som skjer dersom representantene siden melder seg inn i et parti som ikke stilte liste til kommunevalget 2019?

Vi har tidligere hatt lignende situasjoner hvor representanter har meldt seg inn i eksisterende partier i kommunestyret. Da har vi ført opp det nye partiet som deres partitilhørighet, men samtidig har vi har fulgt varalisten og utbetalt partistøtten til det tidligere partiet.

Men situasjonen hvor en representant melder seg inn i et parti som ikke stilte liste til kommunevalget, fremstår for oss som uklar for den delen som gjelder protokollføringen.

Vil vi måtte føre representantene som uavhengige, eller må vi i protokollen føre dem som medlemmer av sitt nye parti?

SVAR: Dette reiser kompliserte og til dels ikke avklarte spørsmål, der svarene kanskje blir forskjellige i ulike sammenhenger.

Kommuneloven gir ikke noen generell definisjon av begrepet «gruppe», men bruker det i en del enkeltbestemmelser ikke nødvendigvis med helt samme meningsinnhold. Det brukes også i kommunale reglementer, i første rekke i regler om støtte til partigrupper og andre tilsvarende grupperinger.

I tillegg har vi situasjoner der en folkevalgt melder seg ut av en gruppe og proklamerer seg som «uavhengig medlem», og dermed må ansees som en «enpersonsgruppe».

Jeg skal prøve å summere dette kort for ulike problemsituasjoner.

- Begrepet «gruppe» møter vi først når kommunestyret eller fylkestinget skal foreta valg av formannskap, fylkesting eller andre folkevalgte organer. Lovens regel (§ 7-4) er her at valget skal skje som forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. Her fordeles plassene i hvert organ etter reglene i §§ 7–5 og 7–6 mellom ulike listeforslag.

Forslagsstillere er «partier eller grupper» i det velgende organet. Det betyr i praksis de medlemmene av organet som blir enige om å fremme slikt forslag. Det kan være partigrupper eller enkeltmedlemmer i ulike konstellasjoner, men da slik at kandidater bare kan føres opp på en liste fra eget parti eller gruppe eller fellesliste der partiet eller gruppen inngår.

Poenget her er å unngå at partier eller grupper deler seg opp på flere lister for å omgå reglene i § 7–6 om krav til kjønnsmessig balanse i listeforslaget. Hvis et medlem formelt og praktisk har meldt seg ut av sin opprinnelige partigruppe eller annen gruppe, må hun imidlertid kunne foreslås på en liste fra den gruppen hun nå definerer seg som medlem av og inngå på listeforslag fra denne.

- Skifte av gruppe eller utmelding fra en gruppe har som utgangspunkt ingen konsekvenser for de valg som er gjort, verken for medlem eller varamedlem, det er personen som er valgt.

Spørsmålet blir da hvor langt dette rekker når den som trer ut, er varamedlem. Men hvis dette oppleves som et problem, kan den folkevalgte søke kommunestyret eller fylkestinget om å bli fritatt fra vervet. Hvis slikt fritak blir gitt, skal det foretas valg av nytt medlem eller varamedlem for resten av valgperioden, fra – og dermed etter forslag fra – den aktuelle gruppen, slik den nå ser ut, se § 7–10 fjerde avsnitt.

Hvis det ikke er tale om verv som medlem av kommunestyret, formannskapet, fylkestinget eller fylkesutvalget, kan kommunestyret eller fylkesutvalget i stedet foreta fullstendig nyvalg av organet. Der kan det tas hensyn til den endringen som har skjedd ved medlemmets skifte av gruppetilhørighet, se § 5–7 siste avsnitt.

- Hvis den som har meldt seg ut av en gruppe, er varamedlem til et folkevalgt organ, oppstår spørsmålet om hun skal innkalles til å møte når et ordinært medlem har forfall.

Her er lovens regel (§ 7–10 første avsnitt) at det skal innkalles varamedlemmer «så langt mulig i den nummerorden de er valgt». Et nærliggende synspunkt er at et slikt opprykk kan bli ganske problematisk hvis det fører til at det medlem som har forfall, erstattes med et varamedlem som ikke identifiserer seg med samme parti eller gruppe.

Men her har Kommunaldepartementet – med støtte fra Oddvar Overå – lagt avgjørende vekt på at dette ville bety at vedkommende medlem dermed «i realiteten fratas vervet og aldri vil kunne kalles inn», i og med at hun ikke vil stå på noen annen liste.

Se om denne diskusjonen Overå og Bernt, KommuneLOVEN 2018, s. 150–151 (note 3 til § 7–10).

Det samme vil da gjelde hvis kommunestyret eller fylkestinget velger settemedlem for medlem som er innvilget fritak i minst tre måneder, se andre avsnitt siste setning. Hvis medlemmer av kommunestyre eller fylkesting trer endelig ut, følger det direkte av loven (§ 7 tredje avsnitt, siste setning) at varamedlemmer trer inn i den nummerorden de er valgt.

- Avtalevalg forutsetter enstemmig tilslutning til at denne valgformen skal brukes og tilslutning til en innstilling med forslag på medlemmer og varamedlemmer.

På listen skal angis hvilken gruppe hvert av disse tilhører, og ved forfall hentes varamedlemmer fra samme gruppe som det medlem de erstatter. Hvis et medlem trer ut sin gruppe, må man kunne følge samme fremgangsmåte som i tilsvarende situasjon der organet er valgt ved forholdsvalg.

- Inndeling i kommunestyre- eller fylkestingskomiteer skal etter § 5–8 tredje avsnitt vedtas med alminnelig flertall på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer i komiteene. Denne skal angi «gruppen hvert medlem representerer».

Innstillingen skal også inneholde navn på varamedlemmer, og da forutsetningsvis for hver enkelt gruppe, på samme måte som ved avtalevalg etter § 7–7.

Normalt vil valg av slike komiteer skje i det konstituerende møtet i det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget, se § 7–1 tredje avsnitt. Alle medlemmer har plikt til å ta imot valg til en slik komité. De «grupper» det her er tale om, vil da være de medlemmer som er valgt på samme liste ved kommunevalget.

Disse komiteene er rent saksforberedende organer for kommunestyret eller fylkestinget, og kan ikke tildeles vedtaksmyndighet, se første avsnitt.

Om medlem eller varamedlem i en slik komité skulle skifte partitilhørighet eller melde seg som uavhengige, vil dette ikke få noen konsekvenser for verv eller møterett. Hvis

kommunestyret eller fylkestinget finner at dette tilsier endringer i komitésammensetningen, må det i tilfelle gå veien om et fullstendig nyvalg av alle komiteer, basert på en ny innstilling om sammensetningen, se § 5–9 siste avsnitt.

- Så er vi over på *gruppe* som grunnlag for økonomisk bistand til det politiske arbeidet. Det har vi bare én enkelt bestemmelse om i loven, § 10–10. Den fastsetter at i kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styringsform skal man sørge for at «grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet skal sikres hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse for å kunne foreta egne utredninger».

«Gruppe» vil her i utgangspunktet være de som er valgt på samme valgliste, men i kommentarene til bestemmelsen i forarbeidene (Prop. 46 L 2017-2018) legges til grunn at også den som bryter ut av en gruppe som er representert i kommune- eller fylkesrådet, vil ha krav på assistanse: «I denne bestemmelsens forstand blir det da dannet en ny gruppe i kommunestyret eller fylkestinget, slik at også denne gruppen har krav på assistanse».

- Dette må også være retningsgivende når en kommune eller fylkeskommune etablerer et system for støtte til de enkelte partigruppernes virksomhet.

Også den eller de som etter valget bryter ut av en partigruppe eller annen gruppe, vil ha krav på støtte etter samme kriterier som anvendes ved tildeling til etablerte grupper. Det må bety at enkeltpersoner som melder seg ut for å være «uavhengige», har krav på støtte på linje med andre enkeltpersonsgrupper.

Hvis en folkevalgt som melder seg ut av en partigruppe, oppgir at hun nå skal representere et parti som ikke har medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget, må hun følgelig betraktes som en ny «enpersonsgruppe» der, med samme rettigheter som andre grupper. Hun bestemmer selv hva hun vil kalle «gruppen» sin, men kan ikke benytte et eksisterende partinavn uten samtykke fra lokallaget der.

Dette får også konsekvenser for beregningen av fremtidig støtte til den gruppen disse bryter ut fra. Den må reduseres tilsvarende, eventuelt overføres til annen gruppe som vedkommende går inn i. Dette gjelder uavhengig av om hun møter eller ikke møter som varamedlem for sin gamle gruppe.

Støtten gis til selve gruppen og arbeidet som utføres der, ikke til enkeltmedlemmer. Men alt dette gjelder bare støtte som gis til selve arbeidet i de folkevalgte organene, ikke støtte som går til partiapparat e.l. til generelt politisk virke.

Kommunestyret er klageinstans

Kommunal Rapport 06.09.2021 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Formannskapet fordelte korona-krisepakker, men nå har noen klaget. Hva gjør vi med denne klagen?

SPØRSMÅL: Kommunestyret valde å fordela dei to siste krisepakkene til koronaråka føretak ved vedtak i formanskapet. No er det kome klage på vedtaket. Kan de stadfesta at det er kommunestyret som er klageinstans? Dvs at saka først må opp att i formannskapet som fatta vedtaket, og deretter vidare til kommunestyret for klagehandsaming der, dersom formannskapet stadfester vedtaket sitt?

Vil det vera klagerett på handsaminga i klageorganet? I så fall, til kven?

SVAR: Når kommunestyret har delegert til formannskapet å treffe vedtak om fordeling av de to siste krisepakkene, er det formannskapets vedtak om dette som kan påklages etter [forvaltningsloven § 28](#). Hvis ikke annet er bestemt i lov eller forskrift, er klageinstans da etter denne bestemmelsens andre avsnitt «formannskapet ... eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret ...». Det betyr etter alt å dømme at her er det kommunestyret som er klageinstans.

Sakens gang blir da slik du sier det; at klagen først går til formannskapet, og deretter til kommunestyret hvis formannskapet holder fast ved sitt vedtak, se [forvaltningsloven § 33](#). Kommunestyrets vedtak i klagesaken kan ikke påklages, se forvaltningsloven § 28 tredje avsnitt, første setning. Men hvis tre medlemmer av kommunestyret mener at vedtaket ikke er lovlig eller ikke har blitt til på lovlig måte, kan de bringe det inn for statsforvalteren til lovlighetskontroll etter [kommuneloven § 27–1](#) første avsnitt, [jf. § 27–3](#) om innholdet av denne.

Når slutter sensitive opplysninger å være sensitive?

Kommunal Rapport 30.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Magefølelsen sier at de fleste konkurransesensitive opplysninger slutter å være sensitive etter kort tid, men hva sier lovverket?

SPØRSMÅL: Jeg prøver å komme til bunns i avgradering av saksdokumenter unntatt offentlighet, særlig på bakgrunn av taushetsplikten i [forvaltningslovens §13 \(2\)](#), som gjelder konkurransesensitive opplysninger.

Magefølelsen sier at de fleste slike opplysninger etter kort tid (3-5 år?) mister sine sensitive sider, og derfor uten problemer bør kunne avgraderes. Men jeg finner ingen lover eller regler om dette.

SVAR: «Avgradering» er en type beslutninger som kan om informasjon er som sikkerhetsgradert etter [sikkerhetsloven § 5-3](#), fordi det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom det blir kjent for uvedkommende. Slik informasjon er underlagt taushetsplikt etter denne lovens [§ 5-4](#) i 30 år hvis ikke annet er bestemt, men det ansvarlige organ kan etter sikkerhetsforskriften omgradere eller avgradere informasjonen etter særlige regler i [virksomhetsikkerhetsforskriften](#), se dennes §§ 30–33.

Noen tilsvarende regler har vi ikke for taushetsplikt etter [forvaltningsloven § 13](#). I første avsnitt nr. 2 i er det fastsatt taushetsplikt om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde».

Vurderingen av om det stadig er taushetsplikt etter denne bestemmelsen må foretas løpende og konkret på det tidspunkt spørsmålet blir aktuelt, noe som betyr at det da må tas stilling til om hemmelighold fortsatt er «av konkurransemessig betydning» her og nå. Dette gjelder også ved krav om innsyn etter offentleglova. Her skal det organ som mottar krav om innsyn i slike opplysninger, selv «vurdere kravet konkret og sjølvstendig», se [§ 29](#) første avsnitt. Men det kan selvsagt rådføre seg med det organet som har hatt ansvar for saken hvis det er et annet organ enn det selv.

Referatsaker er også saker som behandles

Kommunal Rapport 16.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Skal alle referatsaker protokolleres, og skal disse referatdokumentene oppbevares «for alltid»?

SPØRSMÅL: Kommuner som vi er tillagt revisjon av, har svært ulik praksis mhp å protokollere referatsaker som behandles i formannskap og/eller kommunestyre. Har kommuner plikt fra møter i formannskap og/eller kommunestyre til å protokollere alle referatsaker med en angivelse av hvilke dokumenter som er forelagt organet, herunder også power-point presentasjoner. Dersom dette er tilfellet, skal disse «referat»-dokumentene oppbevares for alltid, jf. arkivloven?

SVAR: I [kommuneloven § 11–4](#) er det bestemmelser om hva møteboken skal inneholde. Her skal det blant annet angis «hvilke saker som ble behandlet». Det omfatter også referatsaker – også rene orienteringer fra kommunedirektøren eller ordfører. Det er ikke noe krav om hvilke saksdokumenter som er utsendt eller fremlagt skal nevnes her, men det er klart at disse skal registreres og arkiveres i overensstemmelse med kravene i arkivlova og er offentlige etter reglene i offentleglova.

I [kommuneloven § 11–3](#) tredje avsnitt fastslås at «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten», noe som betyr at når dokumenter går fra administrasjonen til et folkevalgt organ, må de journalføres etter reglene i arkivlova, se [offentleglova § 10](#) første avsnitt og [arkivforskrifta § 9](#). Dette må også gjelde dokumenter som måtte bli utdelt i møtet. Jf. også bestemmelsen i [offentleglova § 16](#) første avsnitt bokstav c, der det fastslås at unntakene i [§ 14](#) fra innsynsrett etter loven for interne saksdokumenter, ikke gjelder for «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ». Det betyr at unntaket fra journalføringsplikten i arkivforskrifta § 9, for «organinterne dokument etter offentleglova § 14», ikke gjelder her.

Men her vil jeg gjette på at vi vil finne mange lovbrudd om vi leter rundt i kommunene.

Reglene om ettergodtgjøring er litt av en rebus

Kommunal Rapport 26.07.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Er det riktig at en folkevalgt som går av med alderspensjon og søker om ettergodtgjøring, skal få økt inntekt, uten å arbeide?

SPØRSMÅL: Jeg prøver å forstå [kommunelovens § 8–6](#) om ettergodtgjøring:

«Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om lengden slik ettergodtgjøring kan ha, men ikke utover alminnelig oppsigelsestid for fast ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

Retten til ettergodtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra. Pensjonsinntekter etter folketrygdloven kapittel 19 og kapittel 20 skal ikke anses som inntekt etter andre ledd.»

Særlig er siste ledd vanskelig. Hva er lovgivers intensjon her? I praksis kan altså en folkevalgt som går av med alderspensjon og søker om ettergodtgjøring få økt inntekt, uten å arbeide. (Alderspensjon fra Folketrygden + ettergodtgjøring, som er lik godtgjøring ved avgang). Var dette virkelig meningen?

Jeg blir ikke klokere av å lese Prop. 46 L, som tilsynelatende ligger til grunn for loven. På side 122 i proposisjonen omtales særlig overgangsordninger før fylte 67 år:

«Personer som tar ut alderspensjon kombinert med godtgjøring som folkevalgt, får et betydelig fall i samlet inntekt når godtgjøringen bortfaller, selv om uttaket av alderspensjon opprettholdes. Det vil også være personer i alderen 62–66 år som har for lav pensjonsopptjening til å ha rett til alderspensjon, og som dermed ved fratreddelse av vervet som folkevalgt ikke har alderspensjon som et mulig inntektsalternativ. Det er først fra 67 år at alle har rett til å ta ut alderspensjon.»

Nederst på side 366 bemerkes:

«Det følger av tredje ledd at alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 og kapittel 20 ikke skal regnes som inntekt etter andre ledd. Det betyr at det for folkevalgte fra 62 år til fylte 67 år som får tilkjent ettergodtgjøring ved fratreden, og har uttak av alderspensjon i denne perioden, skal ikke alderspensjonen føre til avkorting etter andre ledd.»

Her virker det altså som om § 8–6 mest er en særregel for aldersgruppen 62–67, men jeg finner ikke at dette gjenspeiles i Folketrygdlovens §19 og § 20.

SVAR: Nei, dette er litt av en rebus. Hovedformålet med denne bestemmelsen er at den folkevalgte skal kunne kombinere de to inntektene på samme måte som arbeidstakere på samme alder, altså 62–67 år, og at dette da også skal gjelde for etterlønn.

Imidlertid er ordningen etter lovens ordlyd generell, og selv om forarbeidene kan peke i en annen retning, er det ikke gjort noe slikt skille i lovens ordlyd. § 8–6 tredje avsnitt gjelder alle tidligere folkevalgte som mottar alderspensjon etter folketrygdloven samtidig med godtgjøring.

Departementet har derfor lagt til grunn (brev 11.05.20, ref. 20/2311-2, altså etter at kommentarutgaven var utgitt) at det heller ikke skal foretas noen form for avkorting i ettergodtgjøring ved vanlig uttak av alderspensjon etter fylte 67 år etter folketrygdloven kapittel 19 og 20.

Skriftlige spørsmål til ordføreren

Kommunal Rapport 28.07.2021

Det er lov å stille spørsmål til ordføreren i bystyremøte. Men hva med spørsmål mellom møtene? Har representantene krav på skriftlig svar på skriftlige spørsmål da også?

Departementet kommenterer problemstillingen på denne måten:

«Kommunene kan etter § 11–12 fastsette eget reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, men disse kan ikke fravike rammene i kommuneloven. Behandlingen av saker i folkevalgte organer, inkludert diskusjoner og orienteringer om saker som organet senere kan behandle eller som gjelder organets ansvarsområde, skal skje i formelle møter, jf. kommuneloven § 11–2 første ledd. Det taler for at informasjon som gjelder saker som enten er eller vil komme til behandling i kommunestyret eller gjelder forhold innenfor kommunestyret nokså vide ansvarsområde også skal gis i et møte. Som nevnt er forutsetningen at også spørsmål til ordføreren, inkludert om saker som ikke er på sakslisten, skal besvares i et møte.»

Departementet mener kommuneloven derfor må forstås slik at spørsmål til ordføreren skal besvares i møter. Dette vil sikre at alle kommunestyremedlemmene får samme informasjon på samme tid, og at den samme informasjonen også blir tilgjengelig for allmennheten, [jf. § 11–5 om møteoffentlighet](#).

Kommunestyremedlemmene kan selvfølgelig stille praktiske spørsmål rundt godtgjørelse, habilitet og permisjon, mens spørsmål om kommunestyresaker bør tas i møtet.

Ulovlig sammensatt formannskap kan føre til ugyldige vedtak

Kommunal Rapport 23.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Hvis formannskapet er ulovlig sammensatt, blir da alle vedtakene som er fattet, ugyldige?

SPØRSMÅL: Hvaler kommune måtte velge nytt formannskap på grunn av at kjønnsbalansen ikke var i tråd med lovens krav. Betyr det at vedtakene som det ugyldig sammensatte formannskapet har gjort, er ugyldige?

SVAR: Jeg er ikke kjent med at vi har noen praksis om akkurat dette, men vil anta det er nærliggende å løse det på samme måte som der et folkevalgt organ er uriktig sammensatt av andre grunner – pga. feil ved innkalling, deltakelse av inhabilt medlem, eller utelukkelse av medlem fordi man feilaktig trodde hun var inhabil. Utgangspunktet vil da etter alt å dømme være det samme som gjelder etter [forvaltningsloven § 41](#) ved brudd på saksbehandlingsreglene i denne loven; at vedtaket likevel er gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I vår sammenheng betyr det at feilen bare kan medføre ugyldighet hvis det er en rimelig mulighet for at vedtaket hadde blitt et annet om formannskapet hadde vært korrekt sammensatt.

Nøyaktig hva som ligger i dette, kan være usikkert. Det må vurderes fra sak til sak. Hvis et vedtak er truffet med knapt flertall, vil man normalt måtte legge til grunn at resultatet kunne blitt et annet om formannskapet hadde hatt en annen sammensetning. Ved denne vurderingen vil det være galt å prøve å løse problemet ved å spørre medlemmer som skulle ha deltatt, hvordan de ville stemt. Det enkelte medlem skal stemme etter sin overbevisning der og da, etter å ha deltatt i møtet, og det vil stride mot dette «møteprinsippet» om man skulle legge til grunn medlemmets uttalelse om hvordan hun *nå* ville stemt. Det kan eller skal vi i prinsippet ikke kunne vite.

Og også der et vedtak er truffet med et tilsynelatende robust flertall, vil det være situasjoner der det er riktig å legge til grunn at med en annen sammensetning av formannskapet, ville vedtaket kunne blitt et annet. Som alminnelig utgangspunkt vil – og bør – både enkeltmedlemmer og partigrupper kunne la seg påvirke av debatten om en sak i et møte. Etter min mening taler dette for at det skal være svært klart og opplagt at det var et vedtak som det sto et svært klart og robust flertall bak, før man skal kunne si at feilen ikke *kan* ha betydning.

Endelig vil det – selv om vi finner at det er tale om en feil som kan ha betydning for vedtakets innhold, kunne være situasjoner der vedtaket likevel kan bli stående som gyldig av hensyn til den det tilgodeser. Gode grunner taler for at den som i god tro har inngått en stor avtale med kommunen om anskaffelse av eiendom eller tjenester, eller som har satt i gang et byggeprosjekt i tillit til det hun trodde var et lovlig vedtak i formannskapet, må kunne stole på det som er vedtatt, og si at om kommunen har snublet i sine ene ben her, kan det ikke være hennes problem. – Men også her er jussen til dels usikker.



Kontrollutvalgene har en rolle ved varsling

Publisert 01.07.2021



Ragnhild Sved, debattredaktør i Kommunal Rapport

Foto: Kommunal Rapport

KRONIKK | Kontrollutvalgene kan være viktige i varslingssaker – ikke fordi de skal behandle dem, men fordi de kan bidra til riktig behandling.

Hvem som skal behandle varsler mot kommunale toppledere, hvordan varslingssaker skal undersøkes og hvem som er habile eller inhabile, skaper strid og blir heftig debattert. Temaet var også oppe på NKRFs Kontrollutvalgskonferanse i vår, med gode bidrag fra kompetente innledere.

En lærdom å trekke fra varslingssaker som er blitt offentlig kjent, er at man ikke skal undervurdere hvor viktig tillit til behandlingen er. Det gjelder både hvordan saken undersøkes, av hvem og hvordan beslutning fattes.

Uten tillit til prosessen, blir det vanskelig å oppnå forståelse for at konklusjonen er riktig.

Politikere lever av tillit. Velgerne er deres «arbeidsgivere», og de kan bare avsettes i valg – nesten. Folkevalgte kan riktignok bli suspendert hvis de siktes eller tiltales for alvorlige straffbare forhold. Dette etter en bestemmelse i den nye kommuneloven som har sin bakgrunn i dommen mot Vågå-ordfører Rune Øygard for seksuelle overgrep mot en mindreårig jente.

Et kommunestyre eller fylkesting kan også – med minst 90 prosent av stemmene – vedta å frata en ordfører vervet hvis vedkommende «ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet».

Som vi ser, er det høy terskel for å fjerne en folkevalgt fra sitt verv. Slik skal det være.



Som vi ser, er det høy terskel for å fjerne en folkevalgt fra sitt verv. Slik skal det være.

Men hva bør da gjøres, når det kommer et varsel mot en ordfører eller annen folkevalgt – om misligheter, overgrep eller annen ulovlig eller uetisk oppførsel? Hvor skal varslet leveres?

En folkevalgt har ingen arbeidsgiver i kommunen, og er dermed ikke omfattet av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.

Trondheim kommune løste dette ved å ta inn i kommunenes etiske retningslinjer at kontrollutvalget kan være mottaker av varsler mot folkevalgte, slik utvalget i prinsippet kan motta ethvert varsel.

Det skjedde ikke uten strid. Ordfører Rita Ottervik (Ap) var klar på at varsler på folkevalgte bør rettes til det respektive parti, eller til ordføreren hvis vedkommende er partiløs, ikke til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget og lederen Rolf Jarle Brøske (H) engasjerte seg i saken. De argumenterte for at *hva det varsles om*, skal ha betydning for varslingsbehandlingen.

Et varsel om utilbørlig oppførsel på et partiarrangement er for eksempel en annen sak enn om det gjelder misbruk av vervet til egen vinning.

Bystyret i Trondheim sluttet seg enstemmig til at kontrollutvalget skal kunne motta varsler om «kritikkverdige forhold på politisk nivå og sikre at varselet behandles i riktig instans».

Det betyr altså ikke at kontrollutvalget skal ta stilling til om lov eller etiske regler er brutt, eller eventuelle konsekvenser. Men utvalget kan sørge for at varslet blir behandlet videre, og innstille overfor kommunestyre eller fylkesting om anmeldelse eller gransking, for eksempel.



Det betyr altså ikke at kontrollutvalget skal ta stilling til om lov eller etiske regler er brutt, eller eventuelle konsekvenser.

Dette vil være kontrollutvalgets rolle, uansett hvem de mottar varsler fra eller mot. Utvalget har kompetanse i egne rekker, i sitt sekretariat og i kommunerevisjonen. De kan sortere varsler og bekymringsmeldinger, veilede varslere om riktig instans og videre prosess.

Ikke alle kommuner har et velfungerende varslingssekretariat som kan motta varsler og sørge for riktig behandling. Ikke alle varslere har klart for seg hvem som er riktig mottaker, eller om deres melding er et varsel etter arbeidsmiljøloven. Her vil kontrollutvalgene være en viktig kanal.



At varsler blir tatt på alvor og undersøkt grundig er, uansett utfall, av stor betydning for tilliten til politikerne og til forvaltningen.

Det er et poeng å ha mange veier inn for varslinger og bekymringsmeldinger, for å kunne avdekke og rette opp kritikkverdige forhold. At varsler blir tatt på alvor og undersøkt grundig er, uansett utfall, av stor betydning for tilliten til politikerne og til forvaltningen.

ØVRIGE KRONIKØRER:



Foto: TI Norge

Tor Dølvik, spesialrådgiver i Transparency International Norge og medlem av Kommunesektorens etikkutvalg



Bidragstere fra KS Kommunesektorens organisasjon



Foto: Riksrevisjonen
Ilja Hendel

Riksrevisor Per-Kristian Foss



Kommunar i Telemark har innkjøpsreglement som legg til rette for at lokale leverandørar kan delta i utlyste konkurransar. Eit grep for å få til det, er å skilje mellom daglegvaregrossistar og lokale daglegvarebutikkar, ifølgje Distriktssenteret.

Illustrasjonsfoto: Heiko Junge / NTB

› **DEBATT** 01.07.2021 13:14

Meninger i debattinnlegg står for skribentens regning.

Innkjøpssamarbeid eller lokal handel? Ja takk, begge deler!

Må kommunen ofre dei lokale leverandørane for å kunne delta i innkjøpssamarbeid?



MARIT LOFNES MELLINGEN
direktør ved Distriktssenteret



PER KJETIL JØRGENSEN
seniorrådgivar ved Distriktssenteret

Store interkommunale innkjøp vil lett favorisere store leverandørar som kan levere til eit stort geografisk område. Men fleire kommunar har funne løysingar som gjer at dei kan handle lokalt sjølv om dei deltar i eit innkjøpssamarbeid.

Suldal i Rogaland deltek i interkommunalt innkjøpssamarbeid på Haugalandet og har IT-samarbeid med nabokommunane. Kommunen har fordel av å vere med i eit større fellesskap fordi dei kan få tilgang til kompetanse og rimelege innkjøp. Likevel vel kommunen å kjøpe daglegvarer til grendeskulane lokalt. Dei har og lokale avtalar med elektrikar og røyrleggar.

Sju kommunar i Telemark samarbeider om innkjøp gjennom Telemark innkjøpssamarbeid. Eit av måla for dette samarbeidet er at dei kommunale innkjøpa skal bidra til utvikling av lokalt næringsliv. Kommunane seier i sitt innkjøpsreglement at dei vil legge til rette for at lokale leverandørar kan delta i utlyste konkurransar.

Nokre kommunar tolkar lovverket slik at det nesten blir ulovleg å handle lokalt. Slik er det ikkje.

Korleis vil dei oppfylle dette målet? Eit grep er å skilje mellom daglegvaregrossistar, som er gode på å levere til storhushaldning, og lokale daglegvarebutikkar, som kan levere mindre volum til skular og barnehagar.

Innkjøpssamarbeidet har fått på plass ein rammeavtale om næringsmiddel som gjeld for alle kommunale verksemder. Avtalen har unntak for mindre verksemder som får handle gjennom eigne avtalar, med til dømes lokale daglegvarebutikkar. Små grendeskular som har behov for daglegvarer, er ikkje forplikta til å bruke rammeavtalen, men dei kan bruke den om det er formålstenleg.

Kommunar i Distrikts-Norge bør tenke nøye gjennom fordelar og ulemper ved omfattande innkjøpssamarbeid og sjå på korleis slikt samarbeid kan ta lokale omsyn.

Er det mogleg å få til fleksible løysingar, der nokre innkjøp blir gjennomført kommunalt og andre, større innkjøp blir gjennomført interkommunalt, slik som i eksempla ovanfor?

70 prosent av alle landets kommunar deltar i dag i formaliserte innkjøpssamarbeid. Kommunane rapporterer om reduserte kostnader og betre innkjøpsvilkår. Men erfaringane med store interkommunale innkjøpssamarbeid er ikkje berre av det gode. Mange små og mellomstore bedrifter opplever at dei ikkje lenger får selje varer og tenester til kommunen.

Når fylkeskommunen etablerer store innkjøpssamarbeid saman med kommunane, så blir dei lokale bedriftene rett og slett for små. Dette går fram av rapporten «Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren», som Oslo Economics i samarbeid med Inventura og NIVI Analyse har utarbeidd for Nærings- og fiskeridepartementet (2021).

Innkjøpssamarbeid har negativ effekt på vekst for små og mellomstore bedrifter og på utvikling av lokalt næringsliv, seier ei overvekt av respondentane i rapporten.

Rapporten stadfestar hjartesukka frå lokalpolitikarar som er bekymra for lokale arbeidsplassar. Er det ikkje kommunens oppgåve å vere samfunnsaktør og utvikle lokalt næringsliv? Kan det då vere riktig at kommunen har ein innkjøpspolitikk som svekker, og i verste fall sparkar beina under, lokale bedrifter?

Oslo Economics anbefaler at små kommunar deltar i formaliserte innkjøpssamarbeid. Men rapporten viser at slikt samarbeid kan ha negativ verknad på små og mellomstore bedrifter. Oppdraga blir så store at små bedrifter ikkje har sjanse til å delta i konkurransane.

«Dette kan igjen føre til at konkurransen om de enkelte avtalene reduserast, som kan føre til dårlegare føresetnader i avtalene og/eller negativ påverknad på konkurranse og næringsutvikling på sikt. Det er derfor viktig at innkjøpssamarbeid vurderer å dele opp kontraktar i delkontraktar», skriv Oslo Economics i si anbefaling til Nærings- og fiskeridepartementet.

Nokre kommunar tolkar lovverket slik at det nesten blir ulovleg å handle lokalt. Slik er det ikkje. Distriktsnæringsutvalet slår fast at kommunane kan legge opp anbodskonkurransar slik at også lokale bedrifter kan delta: «Dette handlar om å ta initiativ, utnytte det lokale handlingsrommet kommunane har og fylle entreprenørrolla med innhald som fremmer det lokale næringslivet».

Kommunen har ei svært viktig rolle som samfunnsaktør, næringsutviklar eller «entreprenør». Kommunen skal legge til rette for lokal næringsutvikling på ulike måtar. Denne oppgåva er enda viktigare for små distriktskommunar enn for store bykommunar.

Distriktssenteret meiner at mange kommunar i større grad bør bruke det handlingsrommet dei har. Dersom kommunen ser innkjøpa i samheng med den rolla dei har som næringsutviklar, vil det vere positivt for små og mellomstore bedrifter i kommunen.

Lokal handel styrker det lokale næringslivet og skaper lokale arbeidsplassar. Det kan igjen gi positive effektar for kommunen sine inntekter. Innkjøpssamarbeid eller lokal handel? Ja takk, begge deler!

Kommunal Rapport



Ansvarlig redaktør og administrerende direktør:
Britt Sofie Hestvik.

Utviklingsredaktør: **Espen Andersen**
Nyhetsredaktør: **Agnar Kaarbø**
Debattredaktør: **Ragnhild Sved**

Markedsdirektør: **Fred Scharffenberg**

Kommunal-Rapport.no er redigert på uavhengig grunnlag og etter de normer og regler som er nedfelt i Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.



EU-domstolens seneste avgjørelse innebærer at det er enkelte forhold oppdragsgiver bør være særlig oppmerksom på før nye konkurranser om nye rammeavtaler kunngjøres, skriver Ronny Rosenvold.

Foto: Cédric Puisney / Wikimedia Commons

› **KRONIKK** 09.07.2021 08:16

Meninger i kronikker står for skribentens regning.

Rammeavtaler er ikke så fleksible som mange trodde

Tross en ny avgjørelse i EU-domstolen, vil det fortsatt være klare fordeler ved å bruke rammeavtaler. Men oppdragsgiver må utvise større varsomhet enn mange tidligere har gjort.



RONNY ROSENVOLD
assosiert partner i Kluge Advokatfirma

Mange offentlige oppdragsgivere benytter rammeavtaler fordi det gir stor grad av fleksibilitet, særlig for *omfanget* av de tjenester eller varer som skal kjøpes.

En ny avgjørelse fra EU-domstolen medfører begrensninger i denne fleksibiliteten.

Når det offentlige inngår rammeavtaler, er det oftest fordi det skal kjøpes inn en ukjent mengde av tjenester eller varer i rammeavtaleperioden. Det kan være svært utfordrende, for ikke å si umulig, å vite nøyaktig hvilket behov man vil ha flere år frem i tid.

Ettersom det er tid- og ressurskrevende å gjennomføre anskaffelser, har oppdragsgivere behov for fleksible rammeavtaler.

EU-domstolen konkluderer med at oppdragsgiver er forpliktet til å oppgi en maksimal mengde/verdi i kunngjøringen.

Når offentlige oppdragsgivere kunngjør en rammeavtale, må det oppgis en anslått samlet verdi for kjøpene som vil foretas i avtaleperioden.

I norsk praksis har angivelsen av rammeavtalens verdi vært praktisert som et estimat, jf. eksempelvis Klagenemnda for offentlige anskaffelser i sak 2011/294 (som riktignok gjaldt anskaffelsesforskriften del II).

EU-domstolen avsa imidlertid i desember 2018 en avgjørelse som av mange ble tolket slik at avrop som oversteg det estimerte omfanget, utgjorde en ulovlig direkte anskaffelse, jf. C-216/17.

Avgjørelsen ble gjenstand for kritikk, og mange mente rekkevidden var diskutabel. I en nylig avsagt avgjørelse fra EU-domstolen i sak C-23/20 fastholdes imidlertid standpunktet. Den nye avgjørelsen gjør det på nytt relevant å stille spørsmål ved hvordan kunngjøringen av en rammeavtale bør utformes for å sikre oppdragsgiver størst mulig handlingsrom.

EU-domstolens nyeste avgjørelse gjaldt en konkurranse om rammeavtale utlyst av Region Nordjylland. I tillegg var det også åpnet for at Region Syddanmark skulle kunne tiltre avtalen, som en opsjon. For evalueringsformål var det oppgitt estimerte mengder over forventet forbruk. Disse mengdene var ikke forpliktende for oppdragsgiver.

I avgjørelsen konkluderer EU-domstolen med at oppdragsgiver er forpliktet til å oppgi en maksimal mengde/verdi i kunngjøringen, og at rammeavtalen bare dekker anskaffelser opp til denne grensen.

EU-domstolen slår også fast at oppdragsgiver, i tillegg til maksgrensen, må oppgi en anslått mengde/verdi over de kjøp som vil foretas. Domstolen begrunner standpunktet med at slike opplysninger er av betydning for å hindre at en rammeavtale blir misbrukt til å begrense konkurransen.

På denne bakgrunn konkluderte EU-Domstolen med at offentlige oppdragsgivere kun kan forplikte seg «inden for grænserne af en maksimal mængde og/eller maksimal værdi, og at når denne grænse er nået, vil den pågældende aftale have udtømt sine virkninger». Kjøp utover maksgrensen ville derfor kunne være i strid med anskaffelsesregelverket.

Det er viktig å merke seg at begrensningen ikke er til hinder for kjøp som kan gjøres som uvesentlige endringer av rammeavtalen. Med andre ord kan oppdragsgiver, når maksverdien er nådd, vurdere om det foreligger lovlige grunner for å foreta ytterligere kjøp. Dette reguleres nærmere av reglene om vesentlige endringer gitt i anskaffelsesforskriften kapittel 28.

Til tross for avgjørelsen vil det, etter vår vurdering, fortsatt være klare fordeler ved å bruke rammeavtaler. Oppdragsgiver må imidlertid utvise større varsomhet enn mange har gjort tidligere. Det gjelder særlig med hensyn til å angi en maksimal verdi eller mengde som kan kjøpes.

På bakgrunn av EU-domstolens seneste avgjørelse er det enkelte forhold vi mener oppdragsgiver bør være særlig oppmerksom på før nye konkurranser om nye rammeavtaler kunngjøres:

- Opplys alltid om forventet omfang og maksimalt uttak i form av verdi eller mengde.
- Ved angivelsen av forventet omfang er det relevant å se hen til historisk behov, justert for eventuelle endringer. Dersom det ikke foreligger historiske tall, må oppdragsgiver foreta en forsvarlig beregning av hvor stor behovet sannsynligvis vil være i rammeavtaleperioden.
- Maksimalt uttak bør ta hensyn til muligheten for mer uventede forhold. Man må imidlertid unngå at maksimalt uttak fastsettes urealistisk høyt.
- Kontrakten bør regulere en rett til å si opp avtalen når maksimalt uttak er nådd.

Til slutt nevnes det at EU-domstolen slår fast at en rammeavtale ikke kan kjennes uten virkning alene fordi maksgrensen ikke er spesifisert i kunngjøringen.

Kommunal Rapport



Ansvarlig redaktør og administrerende direktør:
Britt Sofie Hestvik.

Utviklingsredaktør: **Espen Andersen**
Nyhetsredaktør: **Agnar Kaarbø**
Debattredaktør: **Ragnhild Sved**

Markedsdirektør: **Fred Scharffenberg**

Administrasjonen kan holde tilbake dokumenter fra politikerne

Kommunal Rapport 29.06.2020

Burde ikke jeg som folkevalgt få oversendt alle dokumenter i en sak som mitt utvalg får til behandling?

SPØRSMÅL: Jeg sitter i utvalg for helse og omsorg i min kommune. I listen over referatsaker er saksdokumentet fjernet, da saken er unntatt offentlighet. Vi får vi bare en muntlig orientering av etatssjefen.

Er det ikke riktig at vi som folkevalgte skal ha innsyn i hele saksbehandlingen, når vi skal behandle saken?

SVAR: I kommuneloven [§ 11–3](#) første avsnitt, tredje setning, sies det at innkalling til møte i folkevalgt organ «skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene». «Dokumentene i sakene» er da det som legges fram for de folkevalgte som grunnlag for saksbehandlingen. Det er kommunedirektøren eller den som er ansvarlig for saksforberedelsen til vedkommende organ som setter sammen denne pakken – saksforelegget – som så utgjør grunnlaget for det folkevalgte organets saksbehandling. Men før det skal ordfører eller leder for det aktuelle folkevalgte organet ta stilling til om saken kan behandles på grunnlag av de fremlagte dokumentene og dermed settes opp på saklisten i innkallingen, se [§ 11–3](#) første setning.

Hvis det legges fram nye saksdokumenter etter utsendelsen av innkallingen, ved ettersending eller i møtet, kan det ikke fattes vedtak i denne saken hvis møteleder eller en tredel av medlemmene motsetter seg det, se [§ 11- 3](#), siste avsnitt, siste setning.

Dette er imidlertid begrensninger som ikke gjelder i referatsaker. De er administrasjonens eller andre folkevalgte organers melding om det som er gjort eller skjedd på deres saksområde. Som dette legges fram, er det rene orienteringer om faktiske forhold, om vedtak av andre organer eller om pågående saksbehandling. Det vil da kunne stilles spørsmål eller finne sted meningsutveksling på grunnlag av det som er forelagt, og administrasjonen eller organets leder vil kunne supplere det fremlagte med muntlig informasjon. Men det kan ikke treffes noe realitetsvedtak i slike saker. Da må det treffes vedtak om å sette saken på saklisten som realitetssak, noe som bare kan gjøres hvis ikke en tredel eller møteleder motsetter seg dette, se [§ 11–3](#) siste avsnitt, første setning.

Men det kan treffes vedtak som går på den videre saksbehandling, som at saken skal settes opp til realitetsbehandling på neste møte, eller at man ønsker en mer utførlig redegjørelse for saken til dette.

Administrasjonen har et visst spillerom når det gjelder hvilke dokumenter som skal følge saken når den går til behandling i det folkevalgte organet.

For det første kan man holde tilbake dokumenter eller deler av dokumenter som avdekker taushetspliktbelagt informasjon. De folkevalgte vil selv få taushetsplikt hvis de får slike opplysninger, men forvaltningsloven [§ 13](#) pålegger taushetsplikt også overfor mottakere som selv har dette – man skal hindre at «andre» får adgang til eller kjennskap til slike opplysninger. Taushetspliktbelagte opplysninger kan riktignok «brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll», men her ligger et underforstått krav om at dette bare skal skje i det omfang dette er nødvendig for at mottakerne – her de folkevalgte – skal kunne utøve sin funksjon. I tillegg vil administrasjonen normalt ikke

vedlegge egne interne dokumenter som er utarbeidet som ledd i saksbehandlingen der, se her unntaksregelen i offentleglova [§ 14](#). Det de folkevalgte har krav på er dermed i utgangspunktet et samlet saksforelegg som er uttrykk for «sluttført saksbehandling» i administrasjonen, herunder alle relevante faktaopplysninger, innspill og synspunkter fra parter og andre interesserte, samt administrasjonens egne sammenfattende vurderinger av forholdet.

Men her har vi fått en ny bestemmelse i [§ 11–13](#) i kommuneloven 2018 som gir det folkevalgte myndighet til å kreve fremlagt *alle* dokumenter i saken.

Hvis et dokument inneholder taushetspliktbelagte opplysninger, må krav om innsyn vedtas med et flertall av organets medlemmer, og de delene av dokumentet som inneholder slike opplysninger skal unntas – «sladdes» – hvis ikke dette er informasjon som «er nødvendig for behandlingen av en konkret sak».

For alle andre dokumenter, herunder dokumenter som er unntatt fra innsyn etter offentleglova som administrasjonens egne interne arbeidsdokumenter, er det derimot tilstrekkelig at tre medlemmer av organet krever innsyn,

Disse nye bestemmelsene innebærer et radikalt skifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen. Særlig viktig er her at så få som tre folkevalgte kan kreve innsyn i administrasjonens interne saksdokumenter. Dette er en regel som vil kunne få betydelige konsekvenser både for administrasjonens arbeidsform og for forholdet mellom folkevalgte og administrasjon.

Avtale om å hemmeligholde sluttavtale er ikke bindende

Kommunal Rapport 10.08.2020

Kan man få innsyn i avtalen som kommunedirektøren gjør med kommunen i forbindelse med fratreden?

SPØRSMÅL: Er sluttavtaler mellom kommuner og rådmenn som går av, omfattet av offentlighetsloven?

SVAR: Offentleglova fastslår i [§ 3](#) som alminnelig regel at alle har rett til innsyn i saksdokumenter i et offentlig organ «dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov». I lovens [§ 4](#) andre avsnitt er saksdokument definert som «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet».

Det er ikke tvilsomt at en slik sluttavtale går inn under denne definisjonen, og at den derfor er et offentlig dokument. En avtale med rådmannen om at den skal hemmeligholdes vil dermed ikke være bindende. Det betyr i praksis at det bare kan nektes innsyn i deler av avtalen som inneholder enkeltopplysninger i avtalen som er underlagt taushetsplikt ved lov eller i medhold av lov, se [§ 13](#) første avsnitt, i praksis om sykdom eller andre personlige forhold.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunedirektøren stiller på møte

Kommunal Rapport 17.08.2020

Når har kommunedirektøren rett til å legge fram sitt syn for kontrollutvalget?

SPØRSMÅL: I hvilke typer saker som kontrollutvalget skal behandle, har kommunedirektøren rett til å uttale seg?

SVAR: I kommuneloven [§ 23–5](#) første setning har vi en bestemmelse der det fastslås som alminnelig regel at kontrollutvalget skal «rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget». Denne bestemmelsen sier ikke noe om hvor ofte slike rapporteringer skal foretas, men tar i utgangspunktet sikte på mer generell og oversiktspreget rapportering med ikke for lange mellomrom, minst én gang i året. Nærmere bestemmelser om hva det skal gis uttalelse om her, er gitt i kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften, se dennes §§ 3 og 4.

I kommuneloven § 23–5 andre setning er det så en bestemmelse om at «I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.» Etter sin plassering tar denne regelen sikte på de rapporter som er omtalt i første setning.

Det er altså ved behandlingen av disse kommunedirektøren skal anmodes om å uttale seg, og bestemmelsen må forstås slik at her skal kommunedirektøren gis anledning til å møte i utvalget og legge fram sitt syn.

Denne bestemmelsen må imidlertid ikke leses «antitetisk» – altså slik at det bare er ved behandling av disse rapportene at kommunedirektøren kan eller skal gis anledning til å uttale seg.

For andre saker for kontrollutvalget er riktignok det alminnelige utgangspunktet at kommunedirektøren ikke har *rett* til å møte og delta i kontrollutvalgets møter, se [§ 13–1](#) femte avsnitt, men i [§ 23–1](#) tredje avsnitt er fastsatt at utvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver, og foreta de undersøkelser det finner nødvendig.

Det betyr at kommunedirektør eller andre i administrasjonen kan innkalles til å møte for utvalget, eller bli bedt om å avgi en skriftlig redegjørelse.

Det er i utgangspunktet utvalget som kan kalle inn tilsatte eller be om en skriftlig redegjørelse fra dem – når dette anses «nødvendig».

Men utvalget har en alminnelig plikt å påse at en sak er forsvarlig utredet før det tar stilling til den. Det betyr at utvalget har et selvstendig ansvar for å vurdere om det her er behov for ytterligere informasjon som tilsier at enten kommunedirektøren selv eller en av hennes underordnede blir bedt om å gi en redegjørelse eller å møte for utvalget.

Men dette er altså ikke en rett for kommunedirektøren eller andre tilsatte til å møte for utvalget, bare en konsekvens av utvalgets generelle utredningsansvar overfor kommunestyret eller fylkestinget.

Særegne forhold som kan svekke tilliten avgjør habiliteten

Kommunal Rapport 15.06.2020

Når blir en eiendomsmekler inhabil?

SPØRSMÅL: En eiendomsmekler som virker i en kommune der vedkommende sitter i planutvalg og kommunestyre, vil i mange saker kunne ha en dobbeltrolle. Han og hans firma vil ha interesse av at det godkjennes etablering av flest mulig eiendommer og flest mulig bygninger. Jo flere salgbare objekt, jo større marked for eiendomsmekleren. Vervet vil, hvis søkerne ved hjelp av denne politikeren får godkjent sine søknader, kunne skaffe eiendomsmekleren flere kunder. Før fradeling og bygging, vil både tiltakshaver og mekler ha interesse av å få mest mulig klarhet i om prosjektet vil kunne godkjennes. Politikeren vil åpenbart måtte be om å få sin habilitet vurdert i saker der han har en rolle som mekler, men også utenom disse tilfellene, må det være grunn til å stille spørsmål ved om han er habil.

I konsesjonssaker vil en politiker som arbeider som eiendomsmekler ha økonomisk interesse av at det ikke utøves priskontroll etter konsesjonsloven § 9 a og at det heller ikke nektes konsesjon etter andre forhold i konsesjonsloven § 9. Vil da vedkommende kunne være habil?

Det hadde vært interessant med noen vurderinger av dette spørsmålet.

SVAR: Avgjørende for habiliteten er etter forvaltningsloven [§ 6](#) andre avsnitt om meklervirksomheten skal anses som «særegne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Dette må vurderes fra sak til sak, og her skal det «legges vekt på om «avgjørelsen kan innebære særlig fordel tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til».

For en mekler som driver virksomhet i en kommune, vil en rekke ulike typer kommunale vedtak, f.eks. i saker om reguleringsplaner, tillatelser til fradeling og bygging, tilførselsveier, skole og barnehage, kunne ha stor betydning for etterspørsel etter hennes tjenester i området og dermed for inntektene fra virksomheten. Men som alminnelig regel vil slike forhold ikke gjøre henne inhabil. Så lenge det er tale om vedtak som angår et større antall eiendommer, og ikke bare én bestemt eiendom eller ett bestemt byggeprosjekt som meglerfirmaet er engasjert i, vil muligheten for gevinst ved slike kommunale vedtak ikke anses som «særegne forhold» eller «særlig fordel» for henne etter denne bestemmelsen. Men hvis det er tydelig at vedtaket vil kunne få ikke uvesentlig økonomisk betydning for virksomheten, bør hun uansett be om å få sin habilitet vurdert før den politiske saksbehandlingen begynner, også der det i og for seg synes rimelig opplagt at dette ikke er nok til å gjøre henne inhabil. Og om ikke gjør det, bør kommunedirektøren sørge for at det blir gjort.

På samme måte vil en mekler som er involvert i overdragelse av en eiendom, være inhabil når det tas stilling søknad om konsesjon for erverv av fast eiendom som skal avgjøres av kommunen (se konsesjonsloven [§ 9](#)), om til det skal legges vekt på – og dermed gis føringer for – prisen på eiendommen ved konsesjonsvurderingen. Hun vil derimot ikke være inhabil i mer generell debatt om hvordan kommunen bør vurdere slike spørsmål, eller ved avgjørelsen av disse ved overdragelser som hun ikke selv har noe direkte interesse i. Den interesse hun måtte ha i kommunens generelle linje i slike spørsmål, er ikke direkte og konkret nok til at vi kan si at det er tale om «særegne forhold» etter § 6.



Regjeringen.no

§ 11-2: Skriftlige spørsmål og svar mellom møter

Tolkningsuttalelse | Dato: 09.06.2021

Mottager: Kristiansand kommune

Vår referanse: 21/1988

Spørsmål om folkevalgtes adgang til å sende skriftlige spørsmål til ordfører og kommunedirektør som skal besvares skriftlig mellom møter i folkevalgte organer.

Henvendelse om adgangen til å stille skriftlige spørsmål til ordfører og kommunedirektøren mellom møter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til brev 24. mars 2021 fra Kristiansand kommune med spørsmål om de folkevalgtes adgang til å stille skriftlige spørsmål til ordfører og administrasjonen mellom møtene i de folkevalgte organene.

Departementet tar ikke stilling til den konkrete saken og Kristiansand kommunes reglement, men kan gi en generell redegjørelse for vårt syn på reglene om å stille formelle spørsmål til ordfører og administrasjonen.

Det følger av kommuneloven § 11-2 fjerde ledd at det er adgang til å stille spørsmål til ordføreren i et kommunestyremøte. Det er også adgang til å ha en ordning hvor det er mulig å sende spørsmål til ordføreren i forkant av et møte, og at spørsmålet så besvares i møtet, dette framgår av forarbeidene til både tidligere og gjeldende kommunelov.

Når det gjelder spørsmål til ordføreren eller administrasjonen som sendes og skal besvares skriftlig *mellom* møter, så er vi utenfor § 11-2, og kommuneloven regulerer ikke om man har rett til å kreve svar mellom møter. Problemstillingen er heller ikke omtalt i forarbeidene, og det ser ikke ut som departementet tidligere har gitt en tolkningsuttalelse om denne problemstillingen. Det er heller ikke omtalt i KS' håndbok om møter i folkevalgte organer "Møtet er satt", som kun handler om spørsmål som behandles i et møte.

Kommunene kan etter § 11-12 fastsette eget reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, men disse kan ikke fravike rammene i kommuneloven. Behandlingen av saker i folkevalgte organer, inkludert diskusjoner og orienteringer om saker som organet senere kan behandle eller som gjelder organets ansvarsområde, skal skje i formelle møter, jf. kommuneloven § 11-2 første ledd. Det taler for at informasjon som gjelder saker som enten er eller vil komme til behandling i kommunestyret eller gjelder forhold innenfor kommunestyret nokså vide ansvarsområde også skal gis i et møte. Som nevnt er forutsetningen i § 11-2 fjerde ledd at også spørsmål til ordføreren, inkludert om saker som ikke er på sakslisten, skal besvares i et møte.

Departementet mener kommuneloven derfor må forstås slik at spørsmål til ordføreren skal besvares i møter. Dette vil sikre at alle kommunestyremedlemmene får samme informasjon på samme tid, og at den samme informasjonen også blir tilgjengelig for allmennheten, jf. § 11-5 om møteoffentlighet.

Departementet vil også presisere at en folkevalgt og ordføreren kan ha politiske drøftelser mellom møter, og at vurderingene ovenfor handler om et reglementsfestet system med formelle skriftlige spørsmål og svar tilsvarende det vi kjenner fra Stortinget og spørsmål til statsrådene. Det vil også være anledning til å stille faktiske og praktiske spørsmål til ordfører, for eksempel om møteavvikling, og få svar mellom møter.

Adgangen for folkevalgte til å stille spørsmål til kommunedirektøren og administrasjonen handler også om forholdet mellom en enkelt folkevalgt, det folkevalgte organet og administrasjonen må vurderes med utgangspunkt i kommunelovens kapittel 13. Den enkelte folkevalgte har en viss anledning til å stille spørsmål til administrasjonen om saker, og da særlig spørsmål som gjelder forhold som angår kommunestyremedlemmet selv eller forhold i en sak som privatperson, jf. veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Dette kan for eksempel være spørsmål knyttet til godtgjøring, mulig inhabilitet eller permisjoner for den folkevalgte. Hvis det derimot er spørsmål som gjelder "kommunestyre-saker", så bør spørsmålet besvares i et kommunestyremøte slik at alle medlemmene blir kjent med spørsmålet og svaret og har samme informasjon. Kommunedirektøren eller en underordnet har møte- og talerett i kommunestyret, slik at det vil være mulig å få den ønskede informasjonen der.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Edvard Thorolf Aspelund
seniorrådgiver

TEMA

Kommunalrett og kommunal inndeling

RELATERT

➤ [Tolkningsuttalelser om kommuneloven 2018](http://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/kommunalrett/tolkningsuttalelser-om-kommuneloven-2018/id2672705/)

(http://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/kommunalrett/tolkningsuttalelser-om-kommuneloven-2018/id2672705/)

TILHØRENDE LOV

➤ [Kommuneloven \(2018\)](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneloven-2018/id2672010/) (<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneloven-2018/id2672010/>)

KONTAKT

[Kommunalavdelingen](http://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/avdelinger/kommunalavdelingen/id1497/) (<http://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/avdelinger/kommunalavdelingen/id1497/>)

E-post: postmottak@kmd.dep.no (<mailto:postmottak@kmd.dep.no>)

Telefon: 22 24 72 01

Adresse: Postboks 8112 Dep., 0032 Oslo

Besøksadresse: Akersgt. 59 , Oslo



Regjeringen.no

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)

Postboks 8129 Dep, 0032 OSLO

Telefon: (+47) 22 24 90 90

➤ **Kontaktinformasjon**

Ansatte i departementene, SMK og DSS: [Depkatalog](#)

Org.nr. 974 761 424

Nå kan nemnd avgjøre gjengjeldelsessaker etter varsling i arbeidslivet

Kommunal Rapport 05.07.2021

Fra 1. juli 2021 har Diskrimineringsnemnda fått myndighet til å avgjøre saker om gjengjeldelse etter varsling i arbeidslivet.

Fram til nå har det bare vært domstolene som har hatt myndighet til å avgjøre tvister om gjengjeldelse etter varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Men nå kan slike saker også avgjøres av Diskrimineringsnemnda.

Direktør Ashan Nishantha sier at nemnda allerede har på plass rammene han mener trengs for å behandle saker om gjengjeldelse etter varsling på en god måte.

– Vi vet at varslingssaker ofte kan være kompliserte, men det kan også være tilfellet for de diskriminerings- og trakasseringssakene, herunder saker om seksuell trakassering, som vi allerede behandler, sier Nishantha i en pressemelding.

Tilsvarende rutiner som i domstolen

Diskrimineringsnemnda ble etablert i 2018, og er [et lavterskelalternativ til ordinær domstolsbehandling i diskriminerings- og trakasseringssaker](#), også i saker om seksuell trakassering.

– Fra 2018 har det også vært et krav om at en erfaren dommer skal delta i behandlingen av alle typer saker. I tillegg har alle nemndmedlemmene spesialkompetanse innenfor de rettsfeltene vi behandler. Det er også slik at våre saksbehandlingsrutiner i stor grad tilsvarer de rutinene som gjelder i de ordinære domstolene.

Nishantha håper at mange vil benytte seg av tilbudet.

Den påståtte gjengjeldelseshandlingen må ha skjedd etter 1. juli 2021 for at nemnda skal kunne behandle saken. Nemnda omfatter også pågående forhold. Selve varslingen kan ha skjedd på et tidligere tidspunkt.

Fakta om Diskrimineringsnemnda:

- Nemndas myndighet er avgrenset mot saker om oppsigelse og avskjed, herunder såkalt endringsoppsigelse, slik at denne typen tvister fortsatt må fremmes for ordinær domstolsbehandling.
- I saker om gjengjeldelse etter varsling, vil Diskrimineringsnemnda ha myndighet til å tilkjenne oppreisning og erstatning i samme utstrekning som i saker om brudd på diskriminerings- og trakasseringsforbudet.
- Som i andre saker, gjelder begrensingen at nemnda kun kan tilkjenne erstatning i såkalte «enkle saksforhold» og ved enstemmighet i nemnda. Andre erstatningssaker må derfor fortsatt fremmes for ordinær domstolsbehandling.
- Det er gratis å klage en sak inn for Diskrimineringsnemnda. Man risikerer ikke å måtte betale motpartens saksomkostninger, og det er valgfritt om man vil benytte advokat.
- Hele prosessen kan gjennomføres digitalt gjennom nemndas prosesskjema.

Det er leders ansvar å sørge for at det blir holdt møter

Kommunal Rapport 21.06.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Har styret i kommunale foretak plikt til å behandle saker i møte, eller kan de vurdere at det ikke er nødvendig med møte?

SPØRSMÅL: Det synes å være en forutsetning at styret i kommunale foretak skal behandle saker i møte, i samsvar med de reglene som gjelder for kommunale foretak i kommuneloven kapittel 11.

[§ 11-2](#) om plikt til å behandle saker i møte, gjelder imidlertid ikke for kommunale foretak. I [§ 9-9](#) står det at man skal ha møte når det er nødvendig.

Men når er det nødvendig? Har styret i kommunale foretak plikt til å behandle saker i møte, eller kan de vurdere at det ikke er nødvendig med møte, og håndtere alt sitt arbeid gjennom e-post/skriftlig saksbehandling?

SVAR: Det fremgår av [§ 5-2](#) at reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder som alminnelig utgangspunkt også for styret for et kommunalt foretak, så langt ikke annet er sagt i loven.

For saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer i lovens kapittel 11 er imidlertid utgangspunktet altså det motsatte; her gjelder bare de bestemmelsene som er angitt i [§ 11-1](#) andre avsnitt. Blant disse er ikke [§ 11-2](#) om plikt til å behandle saker i møter og om når det må holdes møter.

I stedet har vi en egen bestemmelsen i [§ 9-9](#) som styremøter. Denne gir da regler som i erstatte og i alt vesentlig tilsvarer de vi finner i [§ 11-2](#). I første setning fastslås at styrets leder sørger for at styret holder møter «så ofte som det trengs».

Dette er samme regel som vi finner i [§ 11-2](#) andre avsnitt, bokstav b; at møter skal holdes når «Organets leder mener det er nødvendig». Det er med andre ord leders ansvar å sørge for at det blir holdt møter når det er saker som må eller bør behandles av det folkevalgte organet.

I andre setning finner vi så en regel om at «Medlemmer av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles». Det er en utvidelse av retten til å kreve møte etter [§ 11-2](#) andre avsnitt bokstav c, der det er nødvendig at minst en tredel av medlemmene krever dette, og der det ikke er gitt noen tilsvarende rett til kommunedirektøren.

Bestemmelsen i [§ 11-2](#) første avsnitt om at organet «skal behandle saker og treffe vedtak i møter» er ikke gjentatt i [§ 9-9](#), men dette «møteprinsippet» er klart nok forutsatt også her.

[§ 11-2](#) viser til [§ 11-7](#) som gir regler om bruk av fjernmøter, altså møter som gjennomføres uten at deltakerne sitter i samme lokale. Dette kan bare benyttes hvis kommunestyret har vedtatt det skal være adgang til det.

Det vises derimot ikke til [§ 11-8](#), noe som betyr at lederen for et foretaksstyre ikke vil kunne beslutte at en hastesak skal behandles skriftlig etter reglene i denne bestemmelsens femte avsnitt. Lederen kan heller ikke innkalle til hastefjernmøte etter denne bestemmelsens fjerde avsnitt. Fjernmøte kan bare benyttes hvis kommunestyret har gitt generell fullmakt til å bruke fjernmøter ved vedtak etter [§ 11-7](#).

Kan kommunedirektøren nekte å oppgi regnskapstall?

Kommunal Rapport, 07.06.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kommunen har rammebudsjettering og det er vanskelig å få vite hva driften av et bo- og dagsenter koster.

SPØRSMÅL: Kommunestyret har vedtatt en strategiplan for tjenestetilbudet innen helse- og sosialområdet. I denne inngår en nedfasing av kommunens bo- og dagsenter med opphør av døgn tjenester. De som trenger heldøgns pleie og omsorg, skal få tilbud om dette ved kommunens ene sykehjem – hvor det da gis botilbud i omdefinerte sykehjemsplasser. Etter vedtaket ble gjort for snart 11 måneder siden, er gjennomføringen av dette satt i verk ved ett av kommunens fire bo- og dagsenter.

I denne forbindelse har enkeltrepresentanter i kommunestyret bedt om å få talldata som viser hva enkelte av de fire bo- og dagsentra faktisk koster kommunen i drift (personell og lokaler), og under en strategisamling for kommunestyret kom det fram at flere representanter i plenum ønsket mer detaljerte opplysninger fra årsregnskapet 2020. Kommunedirektøren ville ikke gi slike opplysninger p.g.a. «faglig uforsvarlighet». Kommunen praktiserer «rammebudsjettering» og regnskapstallene der kommer kun som tall for hvert av kommunens ni rammeområder.

Dette gir ingen mulighet for kommunestyret til å få kunnskap om f.eks. hva et sykehjem koster ei heller bo- og dagsentra, hjemmetjenesten, kommunale veier, skole og barnehager osv.

Fire medlemmer av kommunestyret skrev så til kommunedirektøren og ba om å få regnskapstall på «ansvarsnivå», slik at flere skulle bli kjent med faktiske kostnader med ulike tjenestetilbud. Et forslag i kommunestyret om at kommunedirektøren skulle svare på denne henvendelsen, ble nedstemt med 21 mot 4 stemmer.

Mitt spørsmål er:

Hvilken hjemmel har kommunedirektøren for å nekte å gi regnskapstall på «ansvarsnivå» til valgte politikere?

Er det vanlig i Kommune-Norge at kommunestyrene ikke vil ha detaljer om hva ulike tjenestetilbud som skole, barnehage, kultur, helse- og omsorgstilbudet faktisk koster?

Ny kommunelov trådte i kraft umiddelbart etter nytt kommunestyre ble konstituert – er «makta» derved flyttet mer over på kommunedirektøren fremfor kommunestyret?

SVAR: I kommuneloven [§ 14–6](#) og budsjett- og regnskapsforskriften ([FOR-2019-06-07-714](#)) har vi regler blant annet om innhold og oppstilling av årsbudsjett og årsregnskap som disse vedtas av kommunestyret. Vi har derimot ikke noen bestemmelser om mer detaljert rapportering til kommunestyret om utgifter, så lenge disse dekkes innenfor rammene av de enkelte budsjettpostene som er vedtatt.

Det er da i utgangspunktet opp til kommunestyret selv å be om mer spesifisert informasjon om utgiftsnivå og utgiftsfordeling. Dette kan skje ved et vedtak der man ber om en redegjørelse fra kommunedirektøren, eventuelt også om ajourførte regnskapstall på det detaljnivå kommunestyret ønsker. Hvor vanlig dette er, har jeg ingen sikker kunnskap om, men jeg vil anta det skjer ikke helt sjelden, men det er klart at dette kan kommunedirektøren ikke motsette seg. Hun er stadig som alminnelig regel underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet i alle typer saker, nå bare med unntak av individuelle personalsaker, se [§ 13–1](#) siste avsnitt.

Noen tilsvarende rett til å kreve en slik redegjørelse har ikke det enkelte medlem av kommunestyret, eller et mindretall i dette. I [§ 11–13](#) har vi imidlertid en bestemmelse om innsynsrett for et folkevalgt organ i alle kommunale saksdokumenter også hvis minst tre medlemmer av organet stemmer for forslag om dette, bare med unntak av deler som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt ved lov. I vår sammenheng betyr det at kommunedirektøren må legge fram de aktuelle underregnskapene for kommunestyret hvis tre medlemmer krever dette.

Skal regionråd føre postjournal?

Kommunal Rapport, 31.05.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Er regionråd underlagt samme krav til offentlighet som kommunen?

SPØRSMÅL: Skal regionråd føre postjournal på linje med kommuner? Jeg går ut fra at et organ som består av ordførere, som er valgt til regionrådet, er underlagt samme krav til offentlighet om øvrige offentlige organ?

SVAR: Et regionråd er et interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18. Et slikt råd skal være forankret i en samarbeidsavtale mellom de kommunene som deltar, der det blant annet ([§ 18–4](#) fjerde avsnitt, bokstav b) skal fremgå om rådet er et «selvstendig rettssubjekt», det vil si et organ med selvstendig økonomi og administrasjon under egen ledelse.

Hvis regionrådet er et selvstendig rettssubjekt, vil det etter [offentleglova § 2](#) første avsnitt, bokstav d gå inn under reglene i denne loven om journalføring og dokumentoffentlighet, i og med at alle medlemmene av det øverste styringsorganet – representantskapet – er valgt av deltakerkommunene – se [§ 18–3](#) i kommuneloven.

Hvis rådet ikke er eget rettssubjekt, vil det ikke kunne ha eget tilsatt sekretariat. Journalføringsplikten vil da ligge på den av deltakerkommunene som enten har påtatt seg dette ansvaret, eller som har stilt en av sine tilsatte til rådighet for å utføre denne funksjonen. Da gjelder offentliglova for dette sekretariatet på linje med det som ellers gjelder for vedkommende kommunes administrasjon.

Rettelse:

Opprinnelig i denne artikkelen sto det: «Hvis regionrådet er et selvstendig rettssubjekt, vil det etter [offentleglova § 2](#) første avsnitt, bokstav c gå inn under reglene i denne loven om journalføring og dokumentoffentlighet», mens det korrekte skulle vært bokstav d.

Mer om regionråd og postjournaler

Kommunal Rapport, 07.06.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Bommet i lovhenvisning om virkeområdet til offentleglova.

SPØRSMÅL: Vi har pr. tiden en klagesak etter offentleglova hvor det sentrale spørsmålet er om et interkommunalt politisk råd (opprettet etter kommuneloven kapittel 18) plikter å føre offentlig postjournal. Det vi må ta stilling til, er om rådet er omfattet av [offentleglova § 2](#). Slik jeg forstår [artikkelen i Kommunal Rapport](#), så er slike interkommunale råd omfattet av offentleglova § 2 første ledd bokstav c. Når vi har drøftet saken internt hos oss, har vi tenkt bokstav a eller d.

I vårt tilfelle er det interkommunale rådet organisert som et eget rettssubjekt, og det vil derfor være nærliggende at dette rådet går inn under bokstav c eller d. Det jeg sliter litt med å forstå er ordlyden «der kommune direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene». I vårt tilfelle er hver av deltakerkommunene representert med minimum 1 kandidat hver i representantskapet. Samarbeidsavtalen sier ikke noe om det er andre medlemmer av representantskapet ut over dem som hver kommune velger. I beste tilfelle betyr dette at representantskapet består av kun kommunerepresentanter og at disse har minimum én stemme hver. Betyr det da at vilkåret i bokstav c, om eierandel av stemmene, er oppfylt?

Subsidiært, hva er årsaken til at du vurderer tilfellet etter bokstav c og ikke noen av de andre? Kan et slikt råd ikke være omfattet av offentleglova på grunnlag av bestemmelsens øvrige bokstaver, og i så tilfelle hvilke?

SVAR: Det grunnleggende poenget er at hjemmelen for å opprette et slik regionråd er bestemmelsene om interkommunalt politisk råd i kommuneloven kapittel 18. Et slikt råd må derfor være forankret i en samarbeidsavtale mellom de kommunene som deltar. I denne må det altså være fastsatt (kommuneloven [§ 18–4](#) fjerde avsnitt, bokstav b) om rådet skal være et «selvstendig rettssubjekt», det vil si et organ med selvstendig økonomi og administrasjon under egen ledelse, eller bare et organisert samarbeidstiltak mellom de aktuelle kommunene.

Hvis rådet ikke er eget rettssubjekt, er dette enkelt. Da vil det ikke kunne ha eget tilsatt sekretariat. Journalføringsplikten vil ligge på den av deltakerkommunene som enten har påtatt seg dette ansvaret, eller som har stilt en av sine tilsatte til rådighet for å utføre denne funksjonen. Da gjelder offentleglova for dette sekretariatet på linje med det som ellers gjelder for vedkommende kommunes administrasjon, som organ vedkommende kommune etter [offentleglova § 2](#) første avsnitt, bokstav a, selv om det altså betjener et fellesorgan for disse. Regionrådets postadresse er den kommune som har sekretariatsansvaret, på samme måte som ved vertskommunesamarbeid.

Så kan det umiddelbart fremtre som en nærliggende tilnærming å si at det samme må gjelde også der regionrådet har status som eget rettssubjekt, men her er problemet at i så fall har dette en selvstendig juridisk og organisatorisk status, formelt uavhengig av deltakerkommunes administrasjon og politiske ledelse, på linje med et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap, også når et slikt bare har kommuner som eiere. Det fører oss da inn § 2 første avsnitt bokstav c og d, og her må jeg bare gi deg rett; her var det rett og slett en skrivefeil i mitt svar i Kommunal Rapport. Det skulle det vært vist til bokstav d, ikke til bokstav c. Det gir ikke særlig mening å vise til «eigardelen» i dette rådet, poenget er at det velges av kommunene.

177 tilsyn i barnehager og skoler – ti hadde alt på stell

Kommunal Rapport, 16.06.2021

I fjor gjorde statsforvalterne 177 tilsyn i barnehager og skoler. Det ble avdekket regelbrudd i nesten alle tilsynene.

NTB

Målet for de 177 tilsynene var kommunen som skole- og barnehageeier der statsforvalterne gjennom ulike kilder hadde fått mistanke om brudd på regelverket, skriver [Utdanningsnytt](#).

Statsforvalterne skal sette i gang tilsyn etter en vurdering av hvor sannsynlig det er at et tilsyn vil vise brudd på regelverket. Derfor er trolig andelen brudd i disse tilsynene høyere enn generelt i skoler og barnehager.

Ronny Alver Gursli i avdeling for tilsyn i Utdanningsdirektoratet mener likevel at resultatene ikke bør bli oppfattet som marginale eller spesielle.

– Håpet vårt er at med å presentere denne rapporten, gir vi skoler og barnehager et innblikk i hva det er ført tilsyn med, og med det en sjanse til å kontrollere seg selv og rette opp egne avvik, sier han til Utdanningsnytt.

Gjennomgående trekk fra tilsynene er at barnet sin rett til å bli hørt må bli bedre tatt vare på, og kommunene må bli flinkere til å ivareta barnas beste når de gjør vedtak. Også at kommunene ikke selv setter i gang tilsyn når omstendighetene tilsier det, er blant regelbruddene.

Les hele rapporten her:

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-statsforvalternes-tilsyn-2020/>

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

21.09.2021

Saknr

24/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/216 - 1

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent