

FORVALTNINGSREVISJON

Personalarbeid

PROSJEKTPLAN



Høylandet kommune

April 2022

FR1209

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Arbeider Høylandet kommune systematisk for å sikre riktig kompetanse til riktig tid og i riktig omfang?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Arbeidsmiljøloven- Kommuneloven- Helsepersonelloven- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten- Kommunens egne retningslinjer (f.eks. arbeidsgiverstrategi, personalhåndbok, kompetanseplan, etiske retningslinjer)
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og evt spørreundersøkelse
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Timeantall: 280 timer• Rapport til sekretær 01.11.2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Tor Arne Stubbe Prosjektmedarbeider: Mette Sandvik Styringsgruppe: Margrete Haugum
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Høylandet kommune	Kommunedirektør Liv Elden Djokoto eller den som kommunedirektøren delegerer til.

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Personalarbeid er temaet for denne forvaltningsrevisjonen. Bestillingen er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kommunestyret i Høylandet kommune vedtok 22.10.20, sak 63/20 plan for forvaltningsrevisjon med «Personalarbeid» som første prosjekt. Kontrollutvalget i Høylandet kommune bestilte 01.12.21, sak 28/21, en forvaltningsrevisjon med temaet «Personalarbeid». Kontrollutvalget kom med følgende innspill til prosjektplanen:

- Kompetanseplanlegging
- Utnyttelse ved strukturell nedgang i forhold til barnetall
- Overtallighet
- Rekrutteringer
- Sykefravær og oppfølging
 - Leders rolle
 - Ansvarliggjøring for egen helse
- Avviksrapportering
 - Kvalitetssystem
 - Varsling
 - HMS
- Velferdsteknologi
 - Utnyttelse av muligheter
 - Erfaring fra andre

Kontrollutvalget behandlet revisjonens utkast til prosjektplan i sitt møte 21.02.22, sak 03/22. Kontrollutvalget vedtok enstemmig å be revisjonen utarbeide ny prosjektplan til neste møte 9. mai 2022 ut fra ny informasjon gitt i møte:

- Ivaretas endrede kompetansebehov/-krav i kommunen?
- Kompetanseplanlegging
- Arbeidsgiverstrategi
- Ressursbruk og intern organisering
- Er kommunens oppfølging av sykmeldte i tråd med regelverket for IA-bedrifter?

2.2 Bakgrunnsinformasjon

I helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse for Høylandet kommune i 2019 henviste revisor til at kommunen må justere driften og at dette kan få konsekvenser for ansattes rettigheter og bemanningen. Revisor vurderte at det kan være knyttet risiko til personalarbeidet i organisasjonen og at rekruttering av ønsket kompetanse også kan være en del av denne problematikken.

Ifølge Handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 har Høylandet kommune over en lengre periode hatt utfordringer med å skaffe kvalifiserte sykepleiere og vernepleiere.

Kommunelovens §25-1 tillegger kommunedirektøren ansvar for at internkontrollen i kommunen sikrer at lover og forskrifter følges. Klar ansvarsfordeling og delegering blir av Kommunenes Sentralforbund (KS) trukket frem som et sentralt aspekt ved rådmannens internkontroll.

KS anbefaler at kommuner som vil styrke sin internkontroll har på plass sektorovergripende reglement og rutiner innen en rekke områder, deriblant innen personalforvaltning og arbeidsgiverområdet. KS peker på at personalområdet er stort og i praksis vil områder reguleres gjennom flere reglement, bla ansettelsesreglement, stillingsbeskrivelser og arbeidsinstrukser, permisjonsreglement mm. I tillegg til formalia omkring arbeidstid, ansettelser og permisjoner, bør kommunene også tenke på personalpleie, kompetanseheving, forebyggende sykefraværarbeid og trivsel på arbeidsplassen.

Personalarbeidets hovedområder er:¹

- Personalpolitikk – de overordnede prinsipper og operative retningslinjer organisasjonen legger til grunn for styringen av de menneskelige ressurser
- Personalplanlegging – en prosess organisasjonen gjennomfører for å sikre at den vil ha den nødvendige kompetanse og at denne kompetansen er effektivt kombinert med de arbeidsoppgavene som skal utføres
- Rekruttering – fyller ledige/nye stillinger gjennom intern og ekstern rekruttering
- Karriereplanlegging – individers yrkesmessige livsløp
- Personalutvikling – alle de programmer og tiltak organisasjoner gjennomfører med sikte på å utvikle de ansattes kunnskaper, ferdigheter og evner, samt all den uformelle læring som finner sted gjennom selve arbeidet
- Belønningssystemer

¹ Ledelse og personalarbeid, Kåre Lines, HINT

Kompetanseutvikling

Riktig og god kompetanse sikrer kommunene kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass.

En bevisst, systematisk og strategisk satsing på kompetanse er viktig for at kommunene skal lykkes både som samfunnsutvikler og som velferdsprodusent.

Systematisk kompetanseutvikling forutsetter hensiktsmessig styring og ledelse. For å utvikle ansattes og virksomhetens kompetanse, fordres bevisst tenkning og handling rundt tiltak som skal heve sektorens og kommunens kompetanse.

Strategisk kompetansestyring vil si planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre virksomheten og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål.²

For å lykkes med strategisk kompetanseledelse, kreves en god forankring hos kommunens ledelse og i kommunens arbeidsgiverstrategi. Kommuner som har en overordnet kompetanseplan for hele kommunen og kompetanseplaner for sektorene, jobber mer systematisk og målrettet med kompetanse enn kommuner som ikke har et godt kompetanseplanverk. De jobber også mer brukerorientert og innovativt.³ Den overordnede kompetanseplanen inngår da i kommunens øvrige planarbeid, og har en tydelig forankring i budsjettarbeid og økonomiplan.

En strategisk kompetanseplan er en del av kommunens planverk – og vil si noe om hvilken kompetanse som behøves for å nå målene. Den enkelte kommune må ta utgangspunkt i sin situasjon i slike prosesser, hvilket behov skal dekkes (hele kommunen/et enkelt tjenesteområde), hvordan har kommunen arbeidet med kompetanseplanlegging tidligere?

For å kunne oppfylle forpliktelsen til å gi helsepersonell rammebetingelser som gjør det mulig å opptre i samsvar med helsepersonellovens krav, må øverste leder ha oversikt over helsepersonellens kompetanse og behov for opplæring. «Ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring» (Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, § 6f).

Det er øverste leders ansvar å sørge for systemer som sikrer at medarbeiderne har kunnskap og ferdigheter til å utføre oppgavene sine. Det forutsetter at virksomheten gjennomfører

² (Linda Lai 2013)

³ (KS FoU Strategisk kompetanseutvikling i kommunene 2010).

jevnlige kompetansekartlegginger, rekrutterer medarbeidere med riktig kompetanse og sørger for at de får tilstrekkelig opplæring, samt etter- og videreutdanning.

En avgjørende faktor for å lykkes med å forbedre tjenestene er at ledere og medarbeidere har kompetanse i forbedringsarbeid. Forbedringskunnskap er et eget fag som må læres. Derfor bør også dette kunnskapsområdet innarbeides i kompetansekartlegginger og planer.

2.3 Kommunens organisering



Kilde: kommunens hjemmeside

Kommunedirektøren har overordnet ledelse og administrasjon.

Personalavdelingen består av personalsjef og lønns- og personalkonsulent. Personalsjefens arbeidsområde er HMS, ansettelsessaker, lønns- og arbeidsvilkår, sykefravær, pensjon, personaloppfølging, IA-kontakt. Lønns- og personalkonsulentens arbeidsområde er lønnsgrunnlag, pensjon, eiendomsskatt, startlån/boligtilskudd og valgordningen.

Enhetene oppvekst og kultur, helse og omsorg og næring og utvikling ledes av hver sin kommunalsjef.

Personalansvaret er delegert til avdelingslederne i kommunen. Innen helse- og omsorg er det delegert til avdelingsleder for pleie- og omsorg, kommunalsjef helse- og omsorg (legetjeneste, jordmor mm) og avdelingsleder miljøarbeidertjenesten. Innen oppvekst har lederne for barne- og ungdomsskole m/SFO, barnehage, musikk- og kulturskole delegert personalansvar.

Delegasjonene ligger i stillingen og er definert i lønnspolitikken i kommunen, kap 3.4.1 og 3.4.2.

2.3.1 Kompetanse

Kompetanseplanen for kommunen ble oppdatert både i 2020 og 2021. I handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 opplyses det at kompetanseplan er revidert og omfatter kompetansetiltak innen oppvekst, helse og omsorg, utvikling, sentraladministrasjonen samt kompetansetiltak for hele kommuneorganisasjonen.

Administrasjonen arbeider nå med kompetansekartlegging for å lage ny og mer presis kompetanseplan, da de ser det er vanskelig å få omsatt planen til praksis hvis den ikke er presis nok. Alle avdelingsledere er bedt om å dokumentere hvilken kompetanse som trengs for å gi gode tjenester.

Avdelingsledere melder inn behov for ansettelser og saken drøftes på møte med tillitsvalgte og avdeling. Personalsjefen dokumenterer behov, utlyser og er med i ansettelsesprosessen. Hun sier det er en utfordring at de nå er i omstillingsprosess som kan medføre lite utlysinger pga redusert antall skolebarn og barnehagebarn.

I kundemøtet -21 ble det informert om utfordringer også på rekruttering av kommunalsjef helse og omsorg. Kommunen har brukt rekrutteringsselskap på 3 stillinger og sier det har kostet, men de fikk grei søkermasse og gode rekrutteringsprosesser. De har fortsatt utfordringer på rekruttering av sykepleiere. Kommunen annonserer på sine hjemmesider at de våren -22 arbeider med stipendordning for et 4-årig desentralisert sykepleiestudie på Nord universitet i Namsos. Stipendordningen omfatter økonomisk godtgjørelse og fast ansettelse under og etter studiet.

2.3.2 Behovsendringer

Administrasjonsutvalget har i 2022 vedtatt nye nedbemanningskriterier som beskriver hva arbeidsgiver må gjøre i tilfeller av for eksempel overtall.

Oppvekst og kultur

Ifølge administrasjonen gjøres det løpende arbeid og tas vurderinger ved nytt skoleår/barnehageår, men den mer presise kompetanseplanen vil sikre arbeidet mer. Utfordringer nå er at kompetansekravet til lærere begynner å bli veldig spisset og utfordrende

for små kommuner å dekke alle krav. Kommunen prøver å ha 2 lærere på KFK-utdanningen⁴ hvert år.

I årsmelding 2020 skriver kommunedirektøren under kapittel Oppvekst og kultur blant annet at den største utfordringen innenfor sektoren er nedgang i barnetall i barnehagen og elevtall på skolen, kulturskolen og voksenopplæringen. Pr 31.12.20 var det 48 barn i barnehage, 6 av disse var flerspråklige. Ved barnehageopptaket i mars -21 var det forventet at det ville være 47 barn i barnehagen fra høsten -21. Nedgangen i antall elever på skolen var fra 174 elever i skoleåret 2019/2020 til 147 elever i skoleåret 2020/2021. Det var 95 elever på kulturskolen i 2019/2020. Antallet var redusert til 57 elever i 2020/2021.

Helse og omsorg

Høsten 2019 ble det igangsatt et omstillings- og innovasjonsprosjekt innen helse- og omsorg. Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) ble engasjert for å bistå kommunen i arbeidet. RO-senteret la frem sin sluttrapport ved utgangen av mars -20 og det er i 2020 jobbet videre med de forslagene som fremkom i rapporten. På grunn av coronapandemien ble det ikke jobbet så mye med omstilling og innovasjonstiltak i 2020. I 2. tertial -21 skriver kommunedirektøren at det er jobbet godt og systematisk med innovasjon- og omstillingsprosjektet for helse og omsorg, det tar store deler av året. Det er videre tatt organisatoriske grep med hensyn til næring og utvikling samt digitalisering. Det er ikke konkret igangsatt omstillingsarbeid i andre enheter, dette må følges opp videre utover høsten og i 2022.

I kundemøte -21 ble det informert om at kommunen har gjennomført store løft på velferdsteknologi. De har deltatt i nasjonalt program og er i gjennomføringsfase nå med nytt sykesignalanlegg og hjelpemidler. Belastning og bekymring blir lettere og det gir bedre flyt i hverdagen, mer ro på dementavdeling. Det oppleves innkjøringsutfordringer når ting ikke fungerer. Kommunen har hatt en tøff gjennomgang på må- og bør-oppgaver og ser at det er mange ansatte som strekker seg langt. Det er også en utfordring at de går i samme sporet når noen slutter, noe som kan gi utfordringer med små stillingsprosenter og muligheten til å beholde folk. Kommunen har i det siste hatt mange dødsfall blant eldre, derav 3 covid-dødsfall, noe som medfører mindre pasienter på pleie- og omsorg enn tidligere.

⁴ KFK = Kompetanse for kvalitet. Den statlige satsningen for videreutdanning av lærere hvor lærere får tilbud om videreutdanning i ulike fag frem mot 2025

2.3.3 Arbeidsgiverstrategi

Kommunens vedtatte arbeidsgiverstrategi er fra 2010. Utarbeidelse av ny arbeidsgiverstrategi var en del av sentraladministrasjonens virksomhetsplan for 2020. Denne skal revideres i 2022, i henhold til informasjon i kundemøte -21. I denne planen sto det også at det skulle utarbeides strategisk kompetanseplan, revidere livsfaseorientert personalpolitikk og retningslinjer for seniortiltak i organisasjonen. De har så vidt begynt å jobbe med en ny versjon og ser at mye har endret seg. Personalsjefen har informert i arbeidsmiljøutvalget om at den skal revideres. Ordfører, kommunedirektør og personalsjef skal begynne å jobbe med den og skal ha ny versjon ferdig i juni 2023.

2.3.4 Sykefravær

Høylandet kommune er en IA-bedrift og har meldt alle sine arbeidstakere inn i bedriftshelsetjenesten. På slutten av 2020 innledet kommunen et samarbeid med bedriftshelsetjenesten og NAV Arbeidslivsenter gjennom et nærværsprosjekt og gjennomførte i juni -21 en medarbeiderundersøkelse. I tertialrapport 2/21 skriver administrasjonen at viktige oppstartsmøter ble holdt i februar og mars og avdelingsvis info/forankringsmøter gjennomført i juni. Plan ble utarbeidet for oppfølging gjennom høsten. Oppfølging i avdelinger startet i august (skole). Bedriftshelsetjenesten gjennomfører opplæring av avdelingslederne for gjennomføring av samtaler med sykmeldte. Opplæringen er blitt tatt veldig godt imot i organisasjonen. Kommunen søkte kr 600.000,- i OU-midler og har mottatt kr 300.000,- til dette arbeidet. I tillegg brukes kommunale midler til arbeidet. Sykefraværet har tidligere ligget på 8-9% og er noe økt i Covid-perioden. I 2021 hadde kommunen totalt fravær på 9,1% inkl Covid. Det var høyere fravær i 3. og 4. kvartal -21, med størst utfordring på pleie og omsorg og administrasjonen pga langtidsfravær.

2.3.5 Kvalitetssystem

Kommunen holder på å innføre kvalitetssystemet Compilo, som ifølge personalsjefen har vært et «dødt system» i mange år. Fagleder digitalisering samler nå all informasjon og legger inn i systemet. Helse- og omsorgsektoren er kommet lengst med rutinene. Kommunen prioriterer å få til opplæring av ledere og ansatte, dette omfatter også avvikssystemet. Compilo kan brukes på mobil og er tatt i bruk i helse og omsorg, men ikke i de andre sektorene.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonsprosjektet omhandler kommunens personalarbeid, herunder arbeid med kompetanseutvikling, endring i kompetansebehov/-krav, rolle- og ansvarsfordeling, IA-arbeid, og kvalitets- og avvikkssystem. Prosjektet vil se på hvordan kommunen arbeider med dette i alle sektorer, men vil ha særlig fokus på helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren.

3.2 Problemstillinger for prosjektet:

Arbeider Høylandet kommune systematisk for å sikre riktig kompetanse til riktig tid og i riktig omfang?

- Rutiner for kommunens personalarbeid, herunder ansettelse
- Oppfølging av vedtatt arbeidsgiverstrategi
- Intern delegering av personalansvar
- Håndtering av endring i kompetansebehov/-krav i organisasjonen
- Oppfølging av vedtatt kompetanseplan
- Oppfølging av sektorenes ressursbruk og interne organisering
- Oppfølging av sykmeldte
- Oppfølging av avvik og kritikkverdige forhold i sektorene

3.3 Kilder til kriterier

Revisor vil utarbeide revisjonskriterier som baserer seg på autoritative kilder. Følgende kilder kan bli aktuelle å bruke, men det kan også være aktuelt å ta inn andre kilder til revisjonskriterier.

- Kommuneleien
- Arbeidsmiljøloven
- Opplæringsloven
- Helsepersonell-loven
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten

- Kommunens egne retningslinjer (f.eks arbeidsgiverstrategi, personalhåndbok, strategisk kompetanseplan, etiske retningslinjer, rutiner og prosedyrer, delegasjonsreglement og kommunedirektørens interne delegasjon)

3.4 Metoder for innsamling av data

Datainnsamlingen vil i hovedsak bli gjennomført gjennom intervju med ledere/ansatte og dokumentgjennomgang. Revisor vil vurdere behovet for innhenting av data gjennom elektronisk spørreskjema eller oppfølgingsspørsmål pr e-post.

Trondheim 25.04.22

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no