



Forvaltningsrevisjon | Kvam herad

Personalpolitikk med fokus på tilsetjingsprosedyrar og vikarbruk

Januar 2023

«Forvaltningsrevisjon av personalpolitikk
med fokus på tilsetjingsprosedyrar og
vikarbruk»

Januar 2023

Rapporten er utarbeidd for Kvam herad
av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
Tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet gjennomført ein forvaltningsrevisjon av personalpolitikk med fokus på tilsetjingsprosedyrar og vikarbruk i oppvekstsektoren i Kvam herad.

I gjennomføringa av revisjonen har vi gjort ei dokumentanalyse av sentrale rutinar og dokument og gjennomført intervju med rektorar og overordna leiing for oppvekst/HR i Kvam herad. Vidare har vi sendt ei spørjeundersøking til dei tilsette i grunnskulane. Vi har også gjennomført ein stikkprøvekontroll av eit utval tilsetjingar.

System, rutinar og praksis knytt til tilsetjingsprosessar

Basert på det som kjem fram av undersøkinga er det revisjonen si vurdering at Kvam herad i hovudsak har ein tilfredsstillande praksis når det gjeld å ivareta sentrale krav og prinsipp i tilsetjingsprosessar. På fleire område er også praksisen nedfelt i skriftlege rutinar og dokumentasjon, men på nokre område meiner revisjonen at heradet med fordel kan skriftleggjere noko meir av prosessen. Dette handlar i hovudsak om å innføre rutinar for å dokumentere habilitetsvurderingar samt sikre at relevante reglar slik som 3 og 4-års regelen blir nemnt i tilsetjingsreglement/skriftlege rutinar. Revisjonen meiner også at Kvam herad bør vurdere å utarbeide ei kort skriftleg rutine knytt til bruk av tilkallingsvikarar og andre korte vikariat. Rutinane for kortare vikariat/timebaserte stillingar treng ikkje vere like omfattande som for faste stillingar og lengre vikariat, ettersom det er færre krav til denne typen vikariat. Likevel vil t.d. habilitetsvurderingar også vere aktuelt.

Sidan vedtak om tilsetjing er unntatt frå reglane om grunngjeving i forvaltningslova, er det særleg viktig å sikre at det i ettertid er mogeleg å kontrollere at tilsetjingsprosessen har vore sakleg og forsvarleg. Sivilombudet peikar på at erfaring dessutan viser at skriftlegheit bidreg til å bevisstgjere dei som fattar vedtak, og dermed sikre at forvaltninga treff korrekte avgjerder. Skriftlege nedteikningar reduserer også faren for mistanke om at vedtaket byggjer på utanforliggjande eller usaklege omsyn.

Revisjonen meiner derfor at Kvam herad bør skriftleggjere prosessar som blir gjort i praksis, men som per i dag ikkje er nedfelt i rutinar, samt dokumentere dei vurderingane som blir gjort i tilsetjingsprosessane. Formaliserte rutinar og dokumenterte vurderingar kan bidra til å sikre forsvarleg sakshandsaming og tillit til at utanforliggjande omsyn ikkje er vektlagt i tilsetjingsprosessar.

Deltidsstillingar og tiltak for å auke heiltidsstillingar

Kvam herad drøftar bruk av deltidstillingar ein til to gongar årleg med hovudtillitsvalde, og etterlever dermed krav i arbeidsmiljølova § 14-2. Det er også innført retningslinjer og tiltak for å auke heiltidsstillingar. Undersøkinga viser at gjennomsnittleg stillingsstorleik er høgare blant tilsette i grunnskulane enn samla for heradet, og at det blir arbeidd med å innfri ønskjer om auke i stillingsstorleik så langt den tilsette er kvalifisert og kan ta ansvar for oppgåver som medfølgjer i ei full stilling.

Tilsette sine opplevingar av arbeidsmiljø og ytringsklima

Undersøkinga viser at eit fleirtall av respondentane (70 prosent) opplever at det i stor grad er eit godt **psykososialt arbeidsmiljø** ved sin arbeidsplass. Samtidig er det også nærare 1 av 3 som meiner at dette i nokon grad er tilfelle. Det at tilsette svarar «i nokon grad» treng ikkje bety at det psykososiale arbeidsmiljøet er uforsvarleg, men kan bety at det er trong for forbetring på enkelte område for eit endå betre arbeidsmiljø. Revisjonen meiner dette er funn Kvam herad bør følgje opp og vurdere kva tiltak det er behov for.

Ytringsklima både ved den einskilde skule og mellom dei tilsette ved skulen og overordna leiing er viktig for å avdekke feil og arbeide med forbetring. Eit godt ytringsklima er avgjerande for å unngå at saker eskalerer før dei blir kjent og handtert. Undersøkinga viser at nesten 40 prosent av respondentane svarar at dei i nokon grad opplever at det er eit godt ytringsklima på sin arbeidsplass. I fritekstsvar går det fram at nokre tilsette opplever ytringsklimaet på eigen skule som godt, men ikkje opplever at det er eit tilstrekkeleg godt ytringsklima til å kunne ta opp forhold og stille spørsmål til overordna leiing. Revisjonen meiner at kommunen må undersøke meir spesifikt kva som er utfordringsområde og korleis dette kan følgjast opp på ein god måte.

Gode system for å melde avvik og ein god avvikskultur er også viktig for å raskt kunne følgje opp feil og manglar og slik forbetre tenestene. Sjølv om heradet har arbeidd med å sikre at tilsette melder avvik, er det funn i undersøkinga som tyder på at ein må halde fram dette arbeidet også i det vidare.

Med bakgrunn i det som kjem fram i undersøkinga, kjem revisjonen med nokre tilrådingar til Kvam herad. Desse går fram av kapittel 7, *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhald

1	Innleiing	8
2	Om tenestekområdet	10
3	System og rutinar for tilsetjingsprosessar	12
4	Rutinar for bruk av vikar og deltidsstillingar i skule	18
5	Dokumentasjon på at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgd	22
6	Tilsette sine opplevingar av arbeidsmiljøet, yringsklimaet og tilsetjingsprosessar ved eigen arbeidsplass	29
7	Konklusjon og tilrådingar	38
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	40
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	42
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	45

Detaljert innhald

1	Innleiing	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Føremål og problemstillingar	8
1.3	Avgrensing	9
1.4	Metode	9
1.4.1	Dokumentanalyse	9
1.4.2	Intervju	9
1.4.3	Spørjeundersøking til tilsette	9
1.4.4	Stikkprøvegjennomgang av eit utval tilsetjingssaker	9
1.4.5	Verifiseringsprosessar	9
1.5	Revisjonskriterium	9
2	Om tenesteområdet	10
2.1	Organisering	10
2.2	Tilsetjingar i Kvam herad og i grunnskulen	10
3	System og rutinar for tilsetjingsprosessar	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterium	12
3.3	Rutinar for tilsettingar	13
3.3.1	Datagrunnlag	13
3.3.2	Vurdering	17
4	Rutinar for bruk av vikar og deltidstillingar i skule	18
4.1	Problemstilling	18
4.2	Revisjonskriterium	18
4.3	Rutinar for bruk av tilkallingsvikarar	19
4.3.1	Datagrunnlag	19
4.3.2	Vurdering	20
4.4	Retningslinjer og tiltak for å auke delen heiltidsstillingar	20
4.4.1	Datagrunnlag	20
4.4.2	Vurdering	21
4.5	Drøfting av deltidstillingar med tillitsvalde	21
4.5.1	Datagrunnlag	21
4.5.2	Vurdering	21
5	Dokumentasjon på at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgd	22
5.1	Problemstilling	22
5.2	Revisjonskriterium	22
5.3	Rutinar for å sikre dokumentasjon og internkontroll med tilsetjingsprosessar	23
5.3.1	Datagrunnlag	23
5.3.2	Vurdering	24
5.4	Stikkprøvekontroll av eit utval tilsetjingssaker	25
5.4.1	Datagrunnlag	25
5.4.2	Vurdering	27

6	Tilsette sine opplevingar av arbeidsmiljøet, ytringsklimaet og tilsetjingsprosessar ved eigen arbeidsplass	29
	Problemstilling	29
6.1	Revisjonskriterium	29
6.2	Psykososialt arbeidsmiljø	30
6.2.1	Datagrunnlag	30
6.2.2	Vurdering	32
6.3	Ytringsklima	32
6.3.1	Datagrunnlag	32
6.3.2	Vurdering	35
6.4	Tilsette sine oppfatningar av tilsetjingsprosessane ved eigen arbeidsplass	36
6.4.1	Datagrunnlag	36
6.4.2	Vurdering	37
7	Konklusjon og tilrådingar	38
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	40
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	42
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	45

Figurar

Figur 1: Organisering av skulane i Kvam herad.	10
Figur 2: I kva grad opplever du at det er eit godt fellesskap mellom kollegaene på arbeidsplassen? (n = 112)	30
Figur 3: I kva grad opplever du at det er ein respektfull omgangstone mellom kollegaene på arbeidsplassen? (n=112)	31
Figur 4: I kva grad opplever du at det er ein respektfull omgangstone mellom tilsette og leiinga på arbeidsplassen? (n=112)	31
Figur 5: I kva grad opplever du, totalt sett, at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø på din arbeidsplass? (n=112)	32
Figur 6: I kva grad opplever du at det er rom for å stille spørsmål til din leiar dersom det er noko du lurar på eller ikkje forstår? (n = 111)	33
Figur 7: I kva grad opplever du at det er rom for å kome med forslag eller tilrådingar om saker som har betydning for din arbeidsplass? (n=112)	33
Figur 8: I kva grad opplever du at du blir lytta til når du kjem med forslag eller tilrådingar i saker som har betydning for din arbeidskvardag? (n=112)	34
Figur 9: I kva grad opplever du, totalt sett, at det er eit godt ytringsklima på din arbeidsplass? (n=112)	35
Figur 10: I kva grad opplever du at utlysinga var tydeleg på kva kvalifikasjonskrav som gjaldt for stillinga? (n=32)	36
Figur 11: I kva grad opplever du, alt i alt, at tilsetjingsprosessen blei gjennomført på ein ryddig måte? (n=28)	37

Tabellar

Tabell 1: Grunnskular i Kvam herad	10
Tabell 2: Dokumentasjon – tilsetjingssaker	24

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av personalpolitikk med fokus på tilsetjingsprosedyrar og vikarbruk i oppvekstsektoren i Kvam herad. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Kvam herad i møte den 21.02.2022, sak 4/22.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje i kva grad Kvam herad har tilfredsstillande system, rutinar og praksis knytt til tilsetjingsprosedyrar og vikarbruk i grunnskulane.

Med bakgrunn i føremålet har følgjande problemstillingar blitt undersøkt:¹

1. I kva grad har Kvam herad etablert tilfredsstillande system og rutinar for tilsetjingsprosessar i oppvekst (grunnskulane)? Under dette:
 - a) I kva grad er det etablert skriftlege rutinar som omtalar korleis sentrale krav til tilsettingar skal sikrast, under dette mellom anna
 - i) rutinar for å sikre utlysing av ledige stillingar (både faste stillingar og vikariat)?
 - ii) system og rutinar for å halde oversikt over interne kandidatar med fortrinnsrett og å sikre at desse blir vurdert ved ledige stillingar?
 - iii) system og rutinar for å halde oversikt over personar i mellombelse stillingar med omsyn til å kunne etterleve tre- og fireårsregelen?
 - iv) rutinar for å vurdere habilitet i tilsetjingssaker?
 - v) rutinar for å fastsetje skriftlege kompetansekrav?
2. Kva rutinar har Kvam herad for bruk av vikar og deltidsstillingar i skule? Under dette:
 - a) Kva rutinar har kommunen for bruk av tilkallingsvikarar?
 - b) I kva grad er det etablert retningslinjer og tiltak for å auke delen heiltidsstillingar?
 - c) I kva grad blir bruk av deltidsstillingar drøfta med dei tillitsvalde?
3. I kva grad er det dokumentert at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgt?²
 - a) I kva grad har Kvam herad tilfredsstillande rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert/evaluert?
 - b) Kva internkontroll har heradet sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane?
 - c) I kva grad er det dokumentert at stillingane er: utlyst, gjennomført intervju og referanseintervju, om kvalifikasjonsprinsippet er følgt ved tilsetjing, om det er dokumentert at det er gjort vurderingar av om det finst interne kandidatar med fortrinnsrett eller som har rett til fast stillingsvern etter tre- og fireårsregelen, samt om habilitet er blitt vurdert og dokumentert.
4. I kva grad opplever tilsette ved grunnskulane at det er:
 - a) Eit godt psykososialt arbeidsmiljø og eit godt ytringsklima?
 - b) Ryddige tilsetjingsprosessar ved eigen arbeidsplass?

¹ Rekkefølga på problemstillingane har blitt endra frå originalt oppsett i revidert prosjektplan, for å sikre ein god presentasjon av datamaterialet i rapporten. Hovudproblemstilling 2 stod opphåveleg som hovudproblemstilling 3 i prosjektplanen.

² Underproblemstillingane: «I kva grad har Kvam herad tilfredsstillande rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert/evaluert?» og «Kva internkontroll har heradet sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane?» stod opprinneleg under hovudproblemstilling 1 i prosjektplanen, men er flytta til hovudproblemstilling 3. Dette for å få ein god presentasjon av data i rapporten.

1.3 Avgrensing

Undersøkinga er avgrensa til kommunale grunnskular i Kvam herad. Under problemstilling 4 har vi undersøkt korleis tilsette i grunnskulane opplever arbeidsmiljøet og ytringsklimaet. Det er ikkje inkludert problemstillingar knytt til korleis Kvam herad handterer varsel om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljølova i dette prosjektet.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2022 til januar 2023.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Kvam herad og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har revisjonen intervjuet rektorane ved dei seks kommunale grunnskulane i Kvam herad, samt gjennomført eit intervju med leiar sentralt i kommunen, under dette oppvekstsjef, leiar for skule, HR-sjef og fagleiar HR. Ein av rektorane har hatt rollen som hovudtillitsvald i Utdanningsforbundet i åtte år i Kvam herad, fram til vedkomande begynte som rektor 1. august 2022. På intervjuetidspunktet hadde rektoren vore i stillinga i omlag to veker, og hadde ikkje vore gjennom ein tilsetjingsprosess som rektor, berre som hovudtillitsvald. I dette intervjuet blei det derfor lagt mest vekt på kva erfaringar vedkomande har med tilsetjingsprosessar som hovudtillitsvald. Totalt har revisjonen gjennomført 7 intervju med 11 personar.

1.4.3 Spørjeundersøking til tilsette

Revisjonen har sendt ut ei spørjeundersøking til tilsette ved grunnskulane i Kvam herad. Spørjeundersøkinga inneheldt spørsmål knytt til korleis tilsette opplever arbeidsmiljøet og ytringsklimaet ved sin arbeidsplass. I tillegg fekk tilsette som har gjennomgått ein tilsetjingsprosess i grunnskulen i Kvam herad i løpet av dei tre siste åra spørsmål knytt til korleis dei opplevde denne tilsetjingsprosessen.

Undersøkinga blei sendt til 180 tilsette, og blei svara ut av totalt 112 tilsette, noko som gir ei responsrate på 62 prosent.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang av eit utval tilsetjingssaker

For å undersøke om Kvam herad har dokumentert sentrale krav i tilsetjingsprosessar har revisjonen gjennomført ein stikkprøvekontroll av tolv tilsetjingssaker knytt til fem utlysingar i grunnskulane i Kvam herad. Stikkprøvekontrollen har inkludert både mellombelse og faste stillingar, samt timelønna stilling (tilkallingsvikar). Stikkprøvekontrollen omfattar utlysingar i tidsrommet 2020 til 2022.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og det er gjort justeringar i rapporten basert på tilbakemelding i verifiseringa. Høyringsutkast av rapporten er deretter sendt til rådmannen for uttale. Høyringsuttale frå rådmannen finst i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljølova) og lov om grunnskulen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

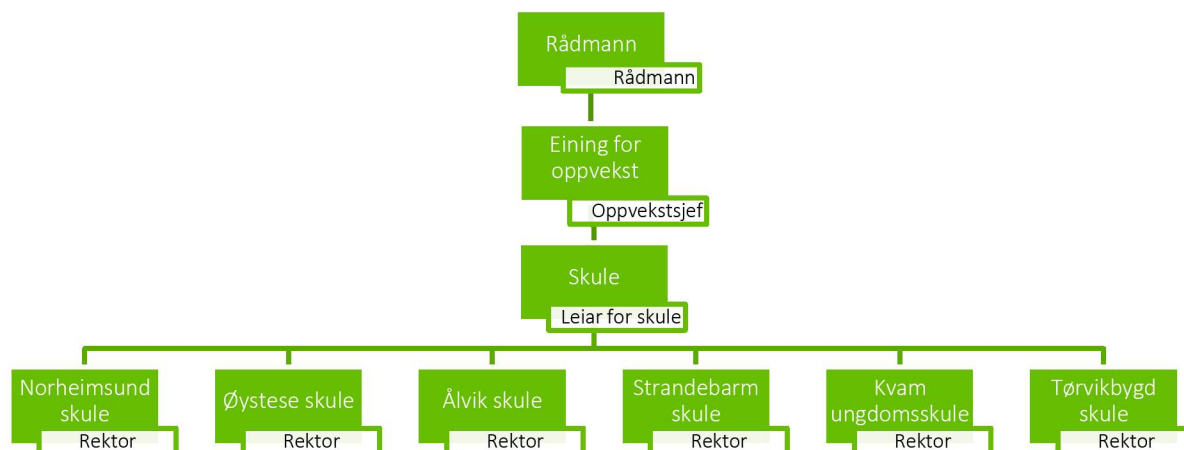
2 Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Kvam herad er organisert med sju einingar. **Eining oppvekst** er leia av oppvekstsjef, som rapporterer til rådmann. Under eining oppvekst ligg skule, barnehage, PPT, barnevern, familiesenter og helsestasjon.

Det er seks offentlege grunnskular i Kvam herad. Desse er administrativt organisert under leiar for skule, jf. organisasjonskartet under.

Figur 1: Organisering av skulane i Kvam herad.



Tabell 1 viser grunnskulane i Kvam herad, inkludert trinn og tal på elevar ved skulen. Som vist i tabellen er Norheimsund og Øystese dei største skulane med om lag 300 og 260 elevar.

Tabell 1: Grunnskular i Kvam herad

Skule	Trinn	Elevar
Tørvikbygd skule	1-7. trinn	31
Norheimsund skule	1-7. trinn	300
Øystese skule	1-7. trinn	260
Ålvik skule	1-7. trinn	42
Strandebarm skule	1-10. trinn	138
Kvam ungdomsskule	8-10. trinn	239

2.2 Tilsetjingar i Kvam herad og i grunnskulen

Tilsetjingsreglementet for Kvam herad fastset reglar for tilsetjingsprosessane i heradet, og er det overordna førande dokumentet for tilsetjingar.³ Av tilsetjingsreglementet går det fram at Rådmannen har tilsetjingsmynde for alle andre stillingar enn rådmannsstillinga. Rådmannen har delegert tilsetjingsmynde for stillingar i einingane til einingsleiarane. Rådmannen har også delegert tilsetjingsmynde til den enkelte leiar på organisasjonsnivået under einingsleiar. Vidare har andre leiarar med personalansvar mynde til å tilsetje tilkallingsvikarar og i vikariat på inntil seks månader. For grunnskulane betyr dette at det er oppvekstsjef og leiar for skule som har

³ Kvam herad. Tilsetjingsreglement for Kvam herad. Ikkje datert.

tilsetjingsmynde for faste stillingar og vikariat med ein varigheit på over seks månadar. Rektorar har mynde til å tilsetje tilkallingsvikarar og i vikariat på inntil seks månadar.

3 System og rutinar for tilsetjingsprosessar

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Kvam herad etablert tilfredsstillande system og rutinar for tilsetjingsprosessar i grunnskulane?

Under dette:

- I kva grad er det etablert skriftlege rutinar som omtalar korleis sentrale krav til tilsetjingar skal sikrast, under dette mellom anna
 - rutinar for å sikre utlysing av ledige stillingar (både faste stillingar og vikariat)?
 - system og rutinar for å halde oversikt over interne kandidatar med fortrinnsrett og å sikre at desse blir vurdert ved ledige stillingar?
 - system og rutinar for å halde oversikt over personar i mellombelse stillingar med omsyn til å kunne etterleve tre- og fireårsregelen?
 - rutinar for å vurdere habilitet i tilsetjingssaker?
 - rutinar for å fastsetje skriftlege kompetansekrav?

3.2 Revisjonskriterium

Vedtak om tilsetjing i offentleg sektor er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2, andre ledd. Dette gjer at fleire saksbehandlingsreglar i forvaltningslova gjeld for slike vedtak, jf. forvaltningslova § 3 første ledd. Sivilombudet har uttalt at eit ulovfesta krav til skriftleggjing i sakshandsaminga også gjeld i tilsetjingssaker.⁴ Derimot gjeld ikkje reglane om grunngjeving (forvaltningslova §§ 24-25), klage (forvaltningslova 28-34) og omgjerding av overordna organ (forvaltningslova § 35 (3)), med mindre forvaltningsorganet bestemmer noko anna, jf. forvaltningslova § 3 andre ledd. Forskrift til forvaltningslova viser til at saker om tilsetjing i den offentlege forvaltninga er unntatt frå reglane om dokumentinnsyn jf. forvaltningslova § 18.

Kapittel 2 i forvaltningslova omtalar føresegner om **habilitet** for offentlige tenestemenn. § 6 skildrar kva forhold som gjer at ein offentlig tenestemann er ugild til å leggje grunnlaget for ei avgjersle eller til å treffe avgjersle i ei forvaltningssak, mellom anna at personen sjølv er part i saka eller når han er i slekt eller svogerskap med ein part i saka. Likeså er offentlege tenestemenn ugilde når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har en personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part av saken», jf. § 6 andre ledd i forvaltningslova. Ettersom tilsetjingar kan betraktast som ein særleg fordel for den som blir tilsett – eller særleg tap eller ulempe for den som ikkje blir tilsett, er det i tilsetjingsprosessar viktig å vere merksam på inhabilitet etter denne føresegna.

I § 14-1 i arbeidsmiljølova går det fram at arbeidsgjevar skal **informere** arbeidstakarane om ledige stillingar i verksemda. Innleigd personell skal informerast på tilsvarende måte.

Etter opplæringslova § 10-4 er det **krav om offentlig utlysing** av undervisningsstillingar og rektorstillingar i kommunal sektor. Kravet om slik utlysing gjeld ikkje for stillingar som er ledige for eit kortare tidsrom enn seks månader, eller når arbeidsgivaren skal tilby stillinga til ein arbeidstakar eller tidlegare arbeidstakar i verksemda med heimel i arbeidsmiljøloven § 14-2 om fortrinnsrett til ny tilsetjing, § 14-3 om fortrinnsrett for tilsette som arbeider deltid eller § 15-7 om oppseiingsvern.

Plikten til å lyse ut stillingar i kommunal sektor eksternt har vidare blitt påpeika av Sivilombudet som eit grunnleggjande prinsipp for å sikre forsvarleg saksbehandling.⁵

Arbeidsmiljølova inneheld vidare ei rekke føresegner om **fortrinnsrett**. Mellom anna seier § 14-2 at arbeidstakar som er sagt opp på grunn av forhold i verksemda har fortrinnsrett til ny tilsetjing i same verksemd, dersom

⁴ Sivilombudet. Ansettelser fra A til Å. Krav til skriftlighet. Publisert 7. desember 2021. Side 8.

⁵ Sjø mellom anna sak 2018/4077.

arbeidstakar er kvalifisert til stillinga. Vidare seier § 14-3 første ledd at deltidstilsette har fortrinnsrett til utvida stilling framfor at arbeidsgjevar gjer ei ny tilsetjing i verksemda. Fortrinnsretten kan også gjelde del av ei stilling. Fortrinnsretten er betinga av at arbeidstakar er kvalifisert for stillinga.

Arbeidsmiljølova har vidare føresegnar om kor lenge arbeidstakarar kan vere mellombels tilsett. Dette er omtalt som **tre- og fireårsregelen**. Etter § 14-9 sjuande ledd skal arbeidstakarar som har vore samanhengande mellombels tilsett i meir enn fire år etter andre ledd bokstav a (når arbeidet er av mellombels karakter) eller i meir enn tre år etter andre ledd bokstav b og f (hhv. i vikariat eller for ein periode på inntil 12 månadar) ansjåast som fast tilsett slik at reglane om oppseiing av arbeidsforhold kjem til bruk. Dette gjeld også for arbeidstakar som har vore samanhengande mellombels tilsett i meir enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller d i kombinasjon. Ved berekning av tilsetjingstid skal det ikkje gjerast frådrag for arbeidstakar sitt fråvær.

Tre- og fireårsregelen gjeld likevel ikkje utan unntak, mellom anna som følgje av særlovgjeving (opplæringslova).

Etter opplæringslova § 10-1 er det krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, under dette krav om at den som skal tilsetjast skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Etter § 10-2 må tilsette som skal undervise ha relevant kompetanse i faga dei skal undervise i. Forskrift til opplæringslova (23. juni 2006 nr. 724) §§ 14-2 og 14-3 gir dei sentrale bestemmingane for kva som skal blir rekna å vere relevant fagleg kompetanse for tilsetjing i grunnskolen. Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 i opplæringslova. Denne paragrafen gir opning for at dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels.

Vikarar utan relevant fagleg og pedagogisk kompetanse som har vore tilsett i undervisningsstillingar mellombels som følgje av mangel på andre kvalifiserte søkjarar, kan altså ikkje få fast tilsetjing i ei undervisningsstilling, sjølv om dei har vore samanhengande mellombels tilsett i tre år. Dette fordi opplæringslova inneheld føresegnar om krav til kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, og fordi opplæringslova er ei særlov som går foran dei alminnelege reglane i arbeidsmiljølova.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Rutinar for tilsettingar

3.3.1 Datagrunnlag

Rutinar for å sikre utlysing av ledige stillingar (både faste stillingar og vikariat)

Kapittel åtte i tilsetjingsreglementet for Kvam herad omtalar korleis heradet skal sikre at sentrale krav til utlysing av ledige stillingar blir ivaretatt.⁶ Tilsetjingsreglementet seier at det ikkje er juridiske lovreglar som krev utlysing, men at arbeidsgjevar har ei plikt til å informere om ledige stillingar i verksemda, jmf arbeidsmiljølova § 14-1. Reglementet spesifiserer at unntak gjeld m.a. for faste undervisnings- og rektorstillingar, jmf opplæringslova § 10-4. Vidare viser reglementet til at det er god etikk å sørgje for at dei best kvalifiserte søkerane blir nådd gjennom offentleg utlysing.

Kapittel 8.1.1 i tilsetjingsreglementet omtalar korleis heradet skal sikre at deltidstilsette får tilbod om utviding av arbeidsforholdet gjennom *intern* utlysing, etter Hovudtariffavtalen § 2 punkt 2.3.1. Tilsetjingsreglementet slår fast at dei fleste stillingar i Kvam herad skal bli lyst ut eksternt, og at deltidstilsette kan søkje på den eksterne utlysinga og ha fortrinnsrett framfor eksterne søkjarar (dersom dei er kvalifisert til dette).

Når det gjeld mellombelse stillingar fastset tilsetjingsreglementet at vikariat som er ledige for lengre tidsrom enn 6 månadar skal bli lyst ut på same måte som faste stillingar. Vikariat som er ledige for kortare tidsrom enn 6 månader kan tilsetjast i utan utlysing, jmf. Opplæringslova § 10-4. Rutinar for bruk av vikarar og tilkallingsvikarar i grunnskulane er nærare omtalt i kapittel 4 av denne rapporten.

Tilsetjingsreglementet kapittel 8.1.3 slår fast at alle eksternt utlyste stillingar blir publisert på www.kvam.no. Eksterne utlysingar blir også publisert på www.nav.no.

Det er ikkje utarbeidd egne skriftlege rutinar som skildrar korleis utlysingar skal gjennomførast i grunnskulane, utover tilsetjingsreglementet. I tilbakemelding til revisjonen skildrar heradet det praktiske arbeidet med utlysing av stillingar ved grunnskulane Kvam herad med følgjande steg:

- 1) Når det er avklart at eininga skal lyse ut ei stilling, tek einingsleiar kontakt med HR-avdelinga for å opprette ei utlysingssak i rekrutteringssystemet som kommunen nyttar (Webcruiter).

⁶ Kvam herad. Tilsetjingsreglement for Kvam herad. Ikkje datert. Side 5.

- 2) HR eller leiar opprettar rekrutteringssak i Webcruiter. Det blir automatisk oppretta generell sak (utlysingssak) i sak- og arkivsystemet.
- 3) Leiar skildrar kva behov for tilsetjing det er i sak- og arkivsystemet.
- 4) Leiar eller HR-konsulent opprettar ei **rekrutteringsgruppe** som består av næraste leiar, leiar med tilsetjingsmynde, tillitsvald/(e) og HR-konsulent. Rekrutteringsgruppa har innsyn i og deltek i prosessen fram til tilsetjingsvedtak.
- 5) Leiar utarbeider forslag til annonse med skildring av arbeidsplassen, arbeidsoppgåver, kvalifikasjonskrav og kva kommunen tilbyr. HR-konsulent kvalitetssikrar annonsen - m.a. at den er i tråd med lov- og regelverk og Kvam herad sin språkmal.
- 6) HR-konsulent sørger for publisering i dei rekrutteringskanalane leiar ønskjer eller som det er krav til. Det blir opplyst at alle stillingar blir utlyst på www.kvam.no, på www.arbeidsplassen.no (NAV), og på kommunen si Facebook-side og ev. LinkedIn. Internt utlyste stillingar blir lyst ut på intranettet til kommunen.

I intervju med leiinga i oppvekst/skule og HR blir det vist til at tilsetjingsprosessen av faste undervisningsstillinger i grunnskulane i hovudsak skjer gjennom ei **felles utlysing** for alle grunnskulane på våren. Prosessen startar med ei runde med kvar skule om kva kompetansebehov dei har, og tillitsvald blir involvert i desse drøftingane. Deretter blir det lagt ut ei felles utlysing for alle skulane. Det blir oppretta ei rekrutteringsgruppe som består av leiar for skule, HR-konsulent, hovudtillitsvald frå Utdanningsforbundet,⁷ og alle rektorane ved grunnskulane i Kvam herad. Søkjarar på fellesutlysinga kan spesifisere kva tenestestad/kva skule dei ønskjer å arbeide ved, men er ikkje garantert å få tilbod på skulen dei ønskjer seg. Søkjarar blir tilsett i Kvam herad, og tilsetjinga er ikkje knytt til den enkelte skule.

Av intervju med rektorane går det fram at rektorane stort sett opplever at fellesutlysinga av undervisningsstillinger ved grunnskulane fungerer godt. Ein rektor viser til at skulane i Kvam herad tidlegare arbeidde meir kvar for seg med rekruttering, og at dagens system er meir oversiktleg både for rektorar og for HR-avdelinga sentralt i heradet. Fleire av rektorane peikar på at rektorane får god moglegheit til å gi innspel til kva dei treng basert på behov og formelle kvalifikasjonar. Ein rektor peikar på at sjølv om det tidvis skaper utfordringar at rektorane kan ha for mykje fokus på behova på eigen skule og ikkje på heradet som heilskap, hadde det ikkje vore hensiktsmessig at kvar skule lyste ut faste stillingar i eigne, separate utlysingar for kvar skule. Det blir vist til at det truleg også hadde vore meir krevjande å sikre at lovverket blei følgt ved tilsetjingsprosessane dersom desse blei gjennomført ved den enkelte skule, heller enn ved ei felles utlysing. Fellesutlysinga sikrar at tilsetjingar blir handtert likt på tvers av skulane, blir det kommentert.

System og rutinar for å halde oversikt over interne kandidatar med fortrinnsrett

Tilsetjingsreglementet for Kvam herad fastset at før ei stilling blir lyst ut må leiar vurdere om det er faste tilsette i heradet som er kvalifiserte og har fortrinnsrett til stillinga. Reglementet seier at stillinga ikkje skal lysast ut dersom det er overtallig arbeidstakar iht. arbeidsmiljølova § 15- 7 (1), jf. (2) eller fast tilsette med redusert arbeidsevne som har rett til stillinga, jf. arbeidsmiljølova § 4-6 (1).

Reglementet fastset at dersom det er fleire kvalifiserte som har fortrinnsrett til ei stilling, gjeld følgjande prioriteringsrekkefølge:⁸

1. Tilsett som er sagt opp på grunn av driftsinnskrenking
2. Tilsett som har akseptert redusert stilling i staden for oppseiing
3. Tilsett med redusert arbeidsevne
4. Utvida stilling for deltidstilsette
5. Mellombels tilsett (ikkje vikariat) som ikkje får fortsett tilsetjing på grunn av driftsinnskrenking
6. Tilsett med redusert stilling etter arbeidsmiljølova § 10-2
7. Tilsett som har reservasjonsrett ved verksemdsoverdraging

Tilsetjingsreglementet slår fast at ein føresetnad for å ha fortrinnsrett til stilling på eitt av desse grunnlaga er at vedkomande er kvalifisert for stillinga.

I intervju blir det opplyst at det blir haldt oversikt over tilsette som kan ha fortrinnsrett, eksempelvis som følgje av redusert arbeidsevne. Dette ansvaret ligg til HR og til hovudtillitsvald. Ettersom utlysingane av utdanningsstillinger skjer i ein felles utlysingsprosess med fleire ledige stillingar (jf. førre kapittel) blir stillingane lyst ut. Hovudtillitsvald

⁷ HR-avdelinga viser til at sidan tilsetjingsprosessen er ein sentral prosess og ikkje skjer ved den einskilde skule, deltek hovudtillitsvald og ikkje kvar einskild plasstillitsvald.

⁸ Kvam herad. Tilsetjingsreglement for Kvam herad. Ikkje datert. Side 4.

og HR sørgjer deretter for at tilsette som kan ha fortrinnsrett blir registrert på den utvida søkjarlista slik at dette blir tatt omsyn til i den vidare prosessen. Den utvida søkjarlista blir sendt til både til rektorane, oppvekstsjef og leiar for skule, slik at alle skal ha oversikt over både kvalifikasjonar til den enkelte søkjar og over tilsette med fortrinnsrett.

Av intervju går det fram at det ikkje har vore overtaligheit av lærarar/stillingar i forhold til elevar i Kvam herad som heilheit, dvs. at ingen er sagt opp som følgje av at det er overtallege, og det har dermed **ikkje vore personar som har hatt fortrinnsrett som følgje av oppseiing pga. nedbemanning**. Det blir vist til at det i nokre høve har skjedd at det er «overtaligheit» på ein enkelt skule (t.d. grunna endringar i elevtalet ved den enkelte skule, eller ved ressurskutt). I desse tilfella har det nokre gonger vore behov for å flytte på undervisningspersonell mellom skulane, noko som har skapt misnøye hos tilsette som ikkje ønskjer å bytte skule. Både undervisningspersonell og andre blir tilsett i Kvam herad, og ikkje ved den enkelte skule, noko som gjer det mogeleg for kommunen å flytte personell mellom arbeidsstadar dersom det er behov for dette. Det blir understreka at tilsette som motvillig har måtte bytte skule på bakgrunn av slik «overtaligheit» på den aktuelle skulen har vore prioritert framfor andre søkjarar når det er behov for kompetansen på skulen igjen, slik at den tilsette får mogelegheit til å bytte tilbake igjen.

Deltidstilsette som ønskjer å auke stillinga si, får også mogelegheit til dette. Dette skjer imidlertid før sjølve fellesutlysinga blir publisert på våren. Heradet viser til at tilsetjingsprosessen i grunnskulane startar kvart kalenderår med ein gjennomgang og evaluering av førre skuleår og plan for nytt skuleår. I forkant av fellesutlysinga utarbeidar lønn- og personalkonsulent i HR eit skjema over tilsette i grunnskulane som blir sendt til rektorane. Dei fast tilsette på kvar skule får moglegheit til å gje tilbakemelding dersom dei ønskjer å auke stillingsstorleiken sin, søkje permisjon e.l. Når rektorane har fått informasjon frå dei tilsette blir dette ført inn i oversikta. Deretter går alle rektorane og hovudtillitsvald saman gjennom lista med omsyn til kva ønskjer dei tilsette har.

I intervju blir det understreka at deltidstilsette berre har fortrinnsrett til utvida stilling, framfor at arbeidsgjevar gjer ei ny tilsetjing, dersom dei har dei rette kvalifikasjonane. I intervju blir det peikt på at tilsette som ønskjer å ha heiltidsstilling som pedagog i Kvam herad må kunne bli kontaktlærar når skulen har behov for dette. Når det er lærarar som ikkje får auka stillinga si, er dette ifølgje intervju som regel fordi dei ikkje har faga det er behov for, eller at dei ikkje ønskjer eller ikkje er kvalifiserte til å vere kontaktlærar.

I tilsetjingsprosessen ved grunnskulane er det innført ny praksis (frå 2021/2022) om at fast tilsette ved skulane må søkje på fellesutlysinga dersom dei ønskjer å bytte tenestestad/skule, jf. at tilsette er tilsett i Kvam herad, og ikkje ved den enkelte skule. Tilsette får dermed ikkje moglegheit til å melde inn ønske om bytte av tenestestad før utlysinga, men må søkje på vanleg måte. Det blir vist til at rutiane blei endra fordi det blei gjort ei vurdering av at det er meir ryddig å få desse søknadane inn i heile tilsetjingsprosessen. Det blir peikt på at kvar skule har sine behov som må takast omsyn til, og at det er viktig at Kvam herad har tilstrekkeleg kompetanse i alle skulane. Samstundes blir det vist til at desse søkarane blir prioritert.

System og rutinar for å halde oversikt over personar i mellombelse stillingar som kan ha rett på fast stilling etter tre- og fireårsregelen

I tilsetjingsreglementet for Kvam herad blir det vist til at tilsette som har vore tilsett i mellombels stilling i til saman minst 12 månadar dei siste to åra, kan ha fortrinnsrett til ledig stilling dersom vedkommande har blitt sagt opp som følgje av forhold på heradet si side, jmf. aml § 14-2. Tilsetjingsreglementet omtalar ikkje korleis heradet skal etterleve tre- og fireårsregelen (aml § 14-9).

I tilbakemelding til revisjonen viser heradet til at dei held oversikt over personar i mellombelse stillingar med omsyn til å kunne etterleve tre- og fireårsregelen på same måte som dei held oversikt over fast tilsette med fortrinnsrett, ved at HR-avdelinga og hovudtillitsvald utarbeidar ei utvida søkjarliste der ansiennitet i Kvam herad går fram. I søkjarlista blir det merka av om det er nokon av dei som har søkt på stillinga som allereie har vikariat og har rett på fast tilsetjing etter tre- og fireårsregelen.

I intervju blir det vist til at det vore nokre saker der vikarar har rett på fast stilling etter tre- og fireårsregelen. Det var fire søkjarar i 2022 som hadde rett til fast stilling etter tre- og fireårsregelen, fordi dei oppfylte krav til kompetanse og har arbeidd som vikar i skulen. Dette blei merka av i den utvida søkjarlista, og alle fire av desse kandidatane fekk tilbod om fast stilling.

I intervju blir det også vist til at det har skjedd at tilsette i vikariat meiner at dei har rett på fast stilling etter tre- og fireårsregelen, men at HR-avdelinga vurderer at dei ikkje har godkjent kompetanse i samsvar med lovverket. Tre- og fireårsregelen gjeld ikkje for vikarar med manglande kvalifikasjonskrav til undervisningsstillingar, jmf. kap. 14 i forskrift til opplæringslova. I desse tilfella har HR rådført seg med KS for å sikre at ein gjer ei riktig vurdering av

kompetansen. KS legg derimot ofte opp til at skuleeigar må vurdere dette sjølv, men kjem med ei tilråding til kommunen.

Rutinar for å vurdere habilitet i tilsetjingssaker

Tilsetjingsreglementet for Kvam herad omtalar ikkje korleis heradet skal sikre at habilitet blir vurdert i tilsetjingssaker. I samband med verifiseringa viser Kvam herad til at habilitet er omtala i kommunen sine etiske retningslinjer, og at heradet difor ikkje har funne grunn til å omtale det i tilsetjingsreglementet i tillegg. I dei etiske retningslinjene står det mellom anna at dei som gjer vedtak på vegne av kommunen eller legg til rette for vedtak/avgjersler alltid må vurdere sin habilitet. Vidare at tilsette har ei sjølvstendig plikt til å varsle leiaren sin dersom dei er inhabile, slik at dei blir fritatt for vidare handsaming av saka.

Kvam herad opplyser vidare at rekrutteringsgruppa som blir nedsett for kvar utlysings/tilsetjingsprosess, set habilitetsvurdering på dagsorden ved oppstart av tilsetjingsprosessen, ved at tilsette som ev. er ugilde melder i frå om dette. I intervju med leiinga i oppvekst og HR blir det vist til at tilsette som er ugilde blir tatt ut av tilsetjingsprosessen. Det blir gitt eit døme frå ein tilsetjingsprosess i 2022 der, ein av søkjarane var i ein nær relasjon til ein av leiarane som deltok i rekrutteringsgruppa. I dette tilfellet blir det opplyst at den aktuelle leiaren meldte frå til overordna leiar umiddelbart, og trakk seg ut frå prosessen. Dette blei òg kommunisert i rekrutteringsgruppa med alle rektorane og hovudtillitsvalt. Leiaren over den som var inhabil overtok ansvaret for prosessen frå det tidspunktet det var aktuelt å vurdere søkjarar, og er den som har fatta vedtak om tilsetjing. Det blir opplyst at leiaren som var inhabil, ikkje deltok i prosessen, verken knytt til den konkrete søknaden eller til nokon av dei andre søknadane i same runde.

Fleire av rektorane viser i intervju til at Kvam herad er tydelege på at den enkelte har eit ansvar for å melde ifrå dersom ein er ugild til å delta i ein rekrutteringsprosess. Fleire peikar på at det er relativt små forhold i heradet der personar gjerne kjenner kvarandre, og at det derfor er særleg viktig med formaliserte tilsetjingsprosessar. Samtidig er det peikt på at det ved akutt behov for vikar, kan vere nødvendig å bruke nettverka sine. Dette vil bli nærare omtalt seinare i rapporten.

Rutinar for å fastsetje skriftlege kompetansekrav

Tilsetjingsreglementet for Kvam herad slår fast at kvalifikasjonsprinsippet skal gjelde for alle tilsetjingar i kommunen, og at utlysingsteksten for stillingar i kommunen er juridisk bindande.

I tilbakemelding til revisjonen viser heradet til at kompetansekrava i utlysingsteksten for fellesutlysinga av undervisningspersonell fastsetjast i tråd med Forskrift til opplæringslova kap. 14. Kompetansekrav blir lagt til grunn i utlysingsteksten for stillinga, som blir utarbeidd av HR-avdelinga, leiar for skule og hovudtillitsvald i samråd med rektorane med bakgrunn i skulane sine behov for kompetanse i ulike fag. Utlysingsteksten tek utgangspunkt i den generelle kompetansen skulane i heradet treng, ikkje kva den spesifikke skulen treng av kompetanse.

I tillegg til dei forskriftsfesta kompetansekrava, viser kommunen til at leiar for skule i dialog med rektorane utarbeider krav til personlege kvalifikasjonar i tråd med kommunen si plattform for medarbeidarskap og med grunnlag i elevane sine behov. Vidare viser heradet til at fastsetjing av kompetansekrav i andre stillingar enn undervisningspersonell i grunnskulen også blir gjort med grunnlag i relevante lovkrav, elevane sine behov og i tråd med kommunen si plattform for medarbeidarskap.

I intervju blir det påpeikt at teksten for fellesutlysinga er ganske generell, fordi den gjeld for alle skulane. Det blir vist til at enkeltutlysingar som gjeld spesifikke stillingar er meir spesifikke på kompetansekrav. Ein rektor påpeikar at utlysingsteksten for fellesutlysinga tidlegare har vore for generell, som medførte risiko for at skulane både kunne gå glipp av kvalifiserte søkjarar og få fleire søkjarar som ikkje var kvalifiserte. Denne rektoren opplever at administrasjonen er mykje betre på å spesifisere kompetansekrava i utlysinga no enn tidlegare, mellom anna fordi det er lagt meir vekt på kompetansekrav etter at det blei innført endringar i lovverket knytt til dette.

Samtidig blir det i intervju, både med rektorar og leiinga sentralt i heradet, vist til at det kan vere krevjande å vite nøyaktig kva for fagleg kompetanse det er behov for ved den enkelte skule. Utlysinga blir publisert tidleg på året, og det blir peikt på at det er mykje upårekna som kan skje undervegs. Mellom anna kan tilsette bli sjuke, gå ut i permisjon eller gå av med pensjon etter at skulane har gitt tilbakemelding om kva behov dei har før utlysing. Dette inneber dermed at behova til den enkelte skule kan endre seg undervegs.

Det blir òg vist til at det er ei utfordring at tilsette som søker på vidareutdanning ikkje får vite om dei får utdanningsplass før 30. april. Dersom det er lærarar som blir tatt inn på vidareutdanning, blir desse frikjøpt i 37,5% av stillinga si. Som følge av tidspunktet for tilbakemelding på vidareutdanning – som skjer fleire månadar etter at utlysinga til ledige stillingar er publisert – er det vanskeleg å vite kor mange av dei som har søkt vidareutdanning

som må «erstattast» den perioden dei er frikjøpt, og nøyaktig kva for fagleg kompetanse det er behov for på den enkelte skule. Det er altså ein kabal av fleire forhold som må takast omsyn til, og som gjer at det kan vere lite hensiktsmessig å sette altfor spesifikke kompetansekrav i fellesutlysinga som skjer på våren.

I intervju med rektorar blir det òg vist til at det er krevjande for Kvam herad å rekruttere kvalifiserte søkjarar til lærarstillingar. Det blir vist til at det ofte er ein del søkjarar i starten, men mange fell av undervegs, mellom anna fordi nyutdanna lærarar ofte søker stillingar i fleire kommunar. Fleire rektorar viser til at dette inneber at det ofte i praksis ikkje er mange fleire kvalifiserte søkjarar enn det er stillingar. Det blir peikt på at alle kvalifiserte søkjarar til fellesutlysinga for 2022 blei invitert til intervju, og alle fekk tilbod om jobb.

3.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Kvam herad sitt tilsetjingsreglement på fleire område skildrar korleis sentrale krav til tilsetjingar skal sikrast. Mellom anna er det tydeleggjort i tilsetjingsreglementet at stillingar skal **lysast ut**.

Tilsetjingsreglementet slår vidare fast reglar om at tilsette kan ha **fortrinnsrett**. Kandidatar med rett til fast stillingsvern etter **tre- og fireårsregelen**, er derimot ikkje spesifikt nemnd. Revisjonen meiner dette med fordel kan inkludrast i tilsetjingsreglementet. Med bakgrunn i det som kjem fram i undersøkinga, meiner revisjonen likevel at det er sannsynleggjort at *praksisen* på dette området er tilfredsstillande i Kvam herad (når det gjeld grunnskulane), ved at hovudtillitsvald og HR-konsulent gjennomfører ein intern runde i forkant av utlysinga for å sikre at ingen kandidatar som kan ha fortrinnsrett til stilling, auke i stillingsstorleik eller rett til fast stilling etter tre- og fireårsregelen blir forbigått. Revisjonen meiner likevel at Kvam herad bør vurdere å utarbeide skriftlege rutinar som skildrar regelverket knytt til tre- og fireårsregelen, og kven som har ansvar for å sikre at desse reglane blir etterlevd. Skriftlege rutinar kan i ein slik samanheng vere viktig for å sikre god internkontroll på området, for å dokumentere praksis og redusere risiko for at reglane ikkje blir etterlevd dersom det t.d. er sentrale medarbeidarar som sluttar i stillingane sine.

Tilsetjingsreglementet skildrar òg at **kvalifikasjonsprinsippet** skal gjelde for alle tilsetjingar, og at utlysingsteksten er juridisk bindande. Sjølv om det i all hovudsak blir opplevd som føremålstenleg å utlyse ledige undervisningsstillingar i ei felles utlysing på våren, går det også fram av undersøkinga at dette inneber at kvalifikasjonskrava må vere relativt generelle når det gjeld faglege kvalifikasjonar. Dette handlar mellom anna at behova ved skulane kan endre seg undervegs, og at det er ein relativt kompleks kabal som skal gå opp der alle skulane får tilsett lærarar som dei har behov for. I praksis framstår det heller ikkje som ei utfordring at kvalifikasjonskrava ikkje er spesifisert ytterlegare, ettersom erfaringa er at Kvam herad i hovudsak tilbyr tilsetjing til alle/dei fleste kvalifiserte søkjarar som har søkt på tilsetjing gjennom den felles utlysinga. Det er dermed i liten grad behov for å prioritere/rangere mellom søkjarar. Revisjonen meiner likevel at Kvam herad kan vurdere å spesifisere i utlysingsteksten kva eigenskapar, kvalifikasjonar eller erfaring som vil bli tillagt vekt dersom søkjarar elles står likt, i tilfelle ein kjem i ein situasjon der det er fleire kvalifiserte søkjarar enn det er stillingar.

Når det gjeld **habilitet**, er det tydeleggjort i Kvam herad sine etiske retningslinjer for tilsette at dei som gjer vedtak på vegne av kommunen eller legg til rette for vedtak alltid må vurdere sin habilitet. Revisjonen meiner likevel at Kvam herad også bør vurdere å nemne habilitetsvurderingar i Kvam herad sitt tilsetjingsreglement eller i andre rutinar/sjekklistar knytt til tilsetjingsprosessar. Vidare meiner revisjonen at det bør dokumenterast at habilitetsvurderingar som blir gjort i praksis har funne stad (t.d. gjennom å dokumentere dette i referat frå møte i rekrutteringsgruppa). Sjølv om det ikkje er eigne rettsreglar som spesifikt seier at habilitetsvurderingar må dokumenterast, meiner revisjonen at dokumentasjon på at dette er gjort bidreg til god internkontroll. Det å dokumentere habilitetsvurderingar kan også vere føremålstenleg av omdømeomsyn og tilliten til at tilsetjingar blir gjort i samsvar med regelverket, mellom anna dersom det blir stilt spørsmål ved habiliteten i tilsetjingssaker.

4 Rutinar for bruk av vikar og deltidsstillingar i skule

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Kva rutinar har Kvam herad for bruk av vikar og deltidsstillingar i skule?

Under dette:

- Kva rutinar har kommunen for bruk av tilkallingsvikarar?
- I kva grad er det etablert retningslinjer og tiltak for å auke delen heiltidsstillingar?
- I kva grad blir bruk av deltidsstillingar drøfta med dei tillitsvalde?

4.2 Revisjonskriterium

Hovudregelen i arbeidsmiljølova er at arbeidstakarar skal tilsetjast i **fast stilling** (arbeidsmiljølova § 14-9 første ledd). Det er likevel unntak som opnar for at mellombels tilsetjing likevel kan inngåast, jf. § 14-9 andre ledd. Dette gjeld når a) arbeidet er av mellombels karakter, b) for arbeid i staden for ein annan eller andre (vikariat), c) for praksisarbeid, d) med deltakar i arbeidsmarknadstiltak, e) med idrettsutøvarar mv., samt f) for ein periode på inntil 12 månadar.

Arbeidsmiljølova har vidare føresegner om kor lenge arbeidstakarar kan vere mellombels tilsett. Dette er omtalt som **tre- og fireårsregelen**. Etter § 14-9 sjuande ledd skal arbeidstakarar som har vore samanhengande mellombels tilsett i meir enn fire år etter andre ledd bokstav a (når arbeidet er av mellombels karakter) eller i meir enn tre år etter andre ledd bokstav b og f (hhv. i vikariat eller for ein periode på inntil 12 månadar) ansjåast som fast tilsett slik at reglane om oppseiing av arbeidsforhold kjem til anvending. Dette gjeld også for arbeidstakar som har vore samanhengande mellombels tilsett i meir enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller d i kombinasjon. Ved berekning av tilsetjingstid skal det ikkje gjerast frådrag for arbeidstakar sitt fråvær.

Tre- og fireårsregelen gjeld likevel ikkje utan unntak, mellom anna som følgje av særlovgivning (opplæringslova).

Etter opplæringslova § 10-1 er det krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, under dette krav om at den som skal tilsetjast skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Etter § 10-2 må tilsette som skal undervise ha relevant kompetanse i faga dei skal undervise i. Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 i opplæringslova. Denne paragrafen gir opning for at dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels.

Vikarar utan relevant fagleg og pedagogisk kompetanse som har vore tilsett i undervisningsstillingar mellombels som følgje av mangel på andre kvalifiserte søkjarar, kan altså ikkje få fast tilsetjing i ei undervisningsstilling, sjølv om dei har vore samanhengande mellombels tilsett i tre år. Dette fordi opplæringslova inneheld føresegner om krav til kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, og fordi opplæringslova er ei særlov som går foran dei alminnelege reglane i arbeidsmiljølova.

I opplæringslova er det derimot anledning til å tilsetje ein søkjar som er i gang med relevant utdanning, med vilkår om at utdanninga blir fullført (opplæringslova § 10-6 bokstav a).

Hovudtariffavtalen (HTA) inneheld ei rekke føresegner knytt til tilsetjingar i kommunal sektor. Hovudregelen i § 2.3 i HTA er at arbeidstakarar skal tilsetjast i **heiltidsstilling**. Ved ledig stilling skal deltidsstilsette ved intern utlysing i kommunen bli tilbydd utviding av sitt arbeidsforhold dersom vedkomande er kvalifisert for stillinga.

§ 2.31. i HTA seier at arbeidsgjevar minst ein gong per år skal informere og drøfte prinsippa for bruk av deltidsstillingar med dei tillitsvalde. Dette er også eit krav etter § 14-1a i arbeidsmiljølova. Vidare står det at det skal utarbeidast lokale retningslinjer med føremål å auke talet på **heiltidsstilsette**. Retningslinjene bør mellom anna innehalde element knytt til bruk av fortrinnsrett, meirarbeid, utlysing av stillingar og kompensasjonsordningar. HTA seier også at «ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåinger av deltidsstillinger».

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Rutinar for bruk av tilkallingsvikarar

4.3.1 Datagrunnlag

Som omtalt innleiingsvis i kapittel 2, har rådmannen delegert tilsetjingsmynde til einingsleiarar. Dette gjeld faste stillingar. Når det gjeld mynde til å gjere tilsetjingar av tilkallingsvikarar og kortare vikariat (vikariat på inntil seks månadar) er dette delegert til rektorane.

Det er ikkje etablert skriftlege rutinar for tilsetjing av tilkallingsvikarar eller vikariat under seks månadar i grunnskulane, utover skjema som skal fyllast ut av rektor og sendast inn til HR. Når det gjeld **vikariat utover seks månadar**, viser heradet til at det er same rutinar som for utlysing av faste stillingar (skildra i kapittel 3 i denne rapporten), og at vikariat utover seks månadar blir lyst ut i eige utlysing, jmf Opplæringslova § 10-4. Utlysing av vikariat kan anten skje gjennom fellesutlysinga på våren, eller ved kvar enkelt skule, og HR hjelper rektorar/avdelingsleiarar med utlysingsprosessane. I intervju peikar hovudtillitsvald⁹ på at ho opplever at skulane er konsekvente på å lyse ut vikarstillingar med varigheit på over seks månadar.

Når det gjeld **tilkallingsvikarar** viser heradet til at det ligg ei utlysing for tilkallingsvikarar i grunnskulane open heile skuleåret i Webcruiter. Aktuelle kandidatar sender søknad og vedlegg på stillinga («open stilling i skule») fortløpande, og det blir lagt ut ei ny utlysing kvart skuleår. Når skulane har behov for tilkallingsvikar, går rektor eller avdelingsleiar inn i Webcruiter og kontaktar aktuelle kandidatar. Under fana «søknadsbrev» legg rektor/avdelingsleiar til ein kommentar om at dei nyttar personen som tilkallingsvikar. Deretter skriv skulane ei rammeavtale med tilkallingsvikar og sender denne til HR saman med teiepliktskjema. Tilkallingsvikaren nyttar kopi av rammeavtala til å søkje om politiattest. Kvar skule skriv separat rammeavtale med tilkallingsvikar, og det er mogleg for ein tilkallingsvikar å ha rammeavtaler med fleire skular. Hovudtillitsvald har oversikt over tilkallingsvikarar og søkjarlista på open søknad som ligg ute på Webcruiter heile skuleåret. Hovudtillitsvald er elles ikkje involvert i prosessen med tilsetjing av tilkallingsvikarar.

Av intervju med rektorar går det fram at rektor eller avdelingsleiar på skulen som regel gjennomfører ein samtale med kandidaten før vedkommande får tilbod som tilkallingsvikar, men at dette kan variere frå skule til skule. Vidare blir det vist til at det ikkje alltid er slik at alt det praktiske er i orden før vedkommande begynner som vikar. Ein rektor viser til at det kan hende at vedkommande begynner som vikar før politiattesten er på plass når det er akutt behov for vikarar. Det blir vist til at politiattest kan ta nokre dagar å få på plass, men at det som regel går raskt. I dei tilfella det ikkje ligg føre ein politiattest nyttar rektor referansar, både internt i kommunen og i nabokommunar for å få eit inntrykk av vedkommande. Ein annan rektor peikar på at kontrakt og underskrift på teieplikt alltid er på plass før personen begynner som vikar.

I intervju med rektorar blir det peika på at det ikkje er tilstrekkeleg tilgang på vikarar i Kvam herad, både når det gjeld tilkallingsvikarar og meir langvarige vikariat. Det blir peikt på at det som regel er relativt få søkjarar når vikariat med varigheit på over seks månadar blir lyst ut, og at det er få søkjarar med nøyaktig den kompetansen skulen har behov for. Dette gjeld både lærar og fagarbeidarar. Rektorane må da ta ei avveging mellom å ha ein vikar som ikkje har rett kompetanse eller å ikkje ha vikar i det heile tatt. Derfor skjer det at personar utan rett kompetanse blir brukt som tilkallingsvikar eller tilsett i vikariat.

Det blir i intervju vist til at det har vore nokre enkeltsaker som har blitt tatt opp rundt habilitet knytt til bruk av vikarar i Kvam herad. Det har mellom anna dreidd seg om at det har vore behov for vikar på kort varsel og at ein derfor har kontakta personar ein kjenner/har ein relasjon til for å få tak i nokon som kan stille, samt også at det kan ha oppstått behov for å bruke vikaren lenger enn først tiltenkt (eksempelvis i sjukemeldingssaker, der det kan vere usikkert kor lenge ein vil ha behov for vikar). Fleire peikar i intervju på at mangelen på tilkallingsvikarar og behov for å få inn vikarar på dagen kan føre til at reglar for habilitet er utfordrande å følge. I tilfelle med akutt behov for vikar kan det hende at rektorar eller avdelingsleiarar brukar sine nettverk eller spør tilsette for å få inn vikarar på kort tid. Nokre er tydelege på at habilitetsreglar gjeld, medan andre viser til at dei i praksis er krevjande å etterleve. Ein rektor peikar t.d. på at reglane for habilitet gjeld for tilsetjingar av vikarar på lik måte som med faste tilsetjingar, medan andre rektorar peikar på at dette er vanskeleg å få til i praksis, då det ofte er kort tidspress og behov for å få inn vikarar på dagen. Rektorane viser til at alle tilkallingsvikarar likevel må søke på den opne stillinga som ligg på Webcruiter, som bidrar til å formalisere tilsetjingsprosessen.

⁹ No rektor, sjå omtale under 1.4.2

4.3.2 Vurdering

Det går fram av undersøkinga at tilsetjingar av vikariat med varigheit over seks månadar følgjer same system og rutinar som tilsetjingar av faste stillingar. Etter revisjonen si vurdering er dette med på å sikre at Kvam herad etterlever sentrale fleire sentrale krav til tilsetjingar når det gjeld mellombelse stillingar, t.d. knytt til utlysing og vurdering av søkjarar.

Når det gjeld bruk av tilkallingsvikarar og vikariat under seks månadar, er det færre formelle og rettslege krav, men revisjonen meiner likevel det kan vere føremålstenleg å skriftleggjere kva heradet forventar blir ivareteke i prosessen knytt til tilsetjing i denne typen vikariat. Ettersom tilsetjingar i vikariat og tilkallingsvikarar er delegert til rektorar og ikkje blir ivaretatt sentralt i heradet, er det risiko for ulik praksis når det ikkje ligg føre skriftlege rutinar. Til dømes kunne dette vore omtala i tilsetjingsreglementet til heradet, eller i ei sjekkliste/rutine der det kort blir skildra kva som er prosessen i praksis og kva reglar som også gjeld for slike korte vikariat/tilkallingsvikarar (eks. habilitet). Rutinane treng ikkje vere like omfattande som for faste stillingar og lengre vikariat, men kan tilpassast krav i regelverket og behov for internkontroll.

Funn i undersøkinga, viser også etter revisjonen si vurdering at det kan vere risiko knytt til å sikre habilitet når det gjeld tilsetjing av tilkallingsvikarar og vikariat for kortare tidsperiode enn seks månadar. Revisjonen merkar seg at det blir vist til at tidspress/akutt behov for vikarar, og lite tilgjengelege vikarar, gjer det krevjande å alltid ivareta habilitet i praksis for korte vikariat og tilsetjing av tilkallingsvikarar. Revisjonen erkjenner at situasjonen med at det er mangel på tilkallingsvikarar gjer at rektorar ved nokre høve må bruke sine nettverk for å sikre at ein har tilstrekkeleg bemanning ved skulane, men meiner det er behov for å tydeleggjere rutinar og reglar for korleis habilitet skal bli ivaretatt i desse tilfella. Det bør også tydeleggjerast kva som er å rekne som inhabilitet. Mellom anna seier forvaltningslova at ein tenestemann er ugild når andre «særegne forhold foreligger som er egnet til å svakke tilliten til hans upartiskhet». Det å klargjere kva slike særegne forhold kan vere, kan vere viktig for å få gjere tilfredsstillande vurderingar av habilitet. T.d. treng ikkje nødvendigvis kjennskap til ein person, medføre at rektor er inhabil – men det kan vere aktuelt å avklare kor nær relasjonen er, eller om det er reist spørsmål om inhabilitet av ein part. Gode rettleiingar på dette området kan bidra til å sikre ein rett praksis, og at tilfelle med inhabilitet – eller tvilstilfelle – blir løfta.

Av undersøkinga går det vidare fram at tidspress og behov for å få inn vikarar på dagen kan føre til at politiattest ikkje alltid er på plass før tilkallingsvikarar tek til i arbeidet. Sjølv om dette ikkje framstår som ein utbredt praksis eller ei stor utfordring, meiner revisjonen at sjølv enkeltstående tilfelle er problematisk. Manglande politiattest er brot på opplæringslova § 10-9, som slår fast at krav om politiattest gjeld for alle som skal tilsetjast i fast eller mellombels stilling, uavhengig av stillingskategori. Vidare meiner revisjonen at omsynet til barn og unge sin tryggleik, bør ha høgaste prioritet, og at kravet til politiattest dermed ikkje kan fråvikast.

4.4 Retningslinjer og tiltak for å auke delen heiltidsstillingar

4.4.1 Datagrunnlag

Tilsetjingsreglementet for Kvam herad fastset at leiar skal vurdere om ei stilling skal vidareførast, endrast eller sparast inn/stå vakant ein periode når stillinga blir ledig. Reglementet slår fast at mellombelse stillingar skal vurderast spesielt med omsyn til målet om å auke talet på heiltidsstillingar, jf Hovudtariffavtalen § 2.3 punkt 2.3.1.

Kvam herad har utarbeidd lokale retningslinjer for å auke talet på heiltidstilsette i kommunen, datert 2014.¹⁰ Føremålet med retningslinjene er at «Kvam herad skal vera ein attraktiv arbeidsgjevar som tiltrekkjer seg tilstrekkeleg og kompetent arbeidskraft». Retningslinjene fastset at heiltidsarbeid skal vere hovudregelen, og set derfor som delmål at gjennomsnittleg stillingsstorleik skal auka frå 66 prosent (i 2014) til minst 80 prosent i løpet av dei neste tre åra. I intervju blir det opplyst **at gjennomsnittleg stillingsstorleik i Kvam herad var på 78 prosent** ved siste kartlegging.

Revisjonen har gjennomgått ei oversikt over alle tilsette i grunnskulane, der stillingsstorleik går fram for kvar tilsett. Av oversikta går det fram at **gjennomsnittleg stillingsstorleik ved grunnskulane er 82 prosent** ved revisjonstidspunktet, altså er dette høgare enn snittet for kommunen i sin heilheit.

Retningslinjene fastset at det fortrinnsvis skal lysast ut heile stillingar ved utlysing av nye stillingar. Vidare går det fram at ledige deltidsstillingar skal nyttast for å auke stillingsstorleiken for dei andre deltidstilsette framfor å lyse ut ny deltidsstilling. Stillingsauke skal skje ved at deltidstilsette søker internt utlyste stillingar, og ledige

¹⁰ Kvam herad. Lokale retningslinjer for å auka talet på heiltidstilsette i Kvam herad. Datert 2014.

deltidsstillingar skal lysast ut internt først med 10 dagars søknadsfrist før dei lysast ut eksternt. Som nemnd i 3.3.1 i denne rapporten blir som regel ikkje stillingar ved skulane lyst ut internt. Det blir vist til fast tilsette på kvar skule får moglegheit til auke stillingsstorleik før fellesutlysinga blir lagt ut, gjennom å gje tilbakemelding til sin leiar. Det blir vist til at denne årlege gjennomgangen av dei faste tilsette bidrar til at heradet har god oversikt over dei faste tilsette og om dei ønskjer å auke stillingsstorleik.

I intervju med HR/sentral leiing i oppvekst, blir det vist til at tiltak for å auke delen heiltidsstillingar er viktig for Kvam herad, men at tiltaka nok er særleg viktige i helsesektoren, og at det i liten grad er tilsette som arbeider ufrivillig i deltidsstilling ved grunnskulane i Kvam herad. Det blir vist til når det er lærarar som ikkje får auka stillinga si, er det som regel fordi dei anten ikkje har dei faga det er behov for, eller fordi dei ikkje ønskjer eller er kvalifiserte til å vere kontaktlærar. Det blir peikt på at deltidsstillingar nokre gonger kan vere aktuelt for søkjarar med smal utdanning (for eksempel masterutdanning i eitt fag og PPU), fordi dette ikkje kan utgjere ei heil stilling. I denne samanheng blir det kommentert at det er utfordrande for heradet at det er ein del søkjarar som har smal fagkombinasjon, fordi dette må gå opp med øvrige stillingar/funksjonar ved skulen eller i heradet. Heradet oppmodar deltidstilsette eller søkjarar med smal fagkombinasjon om å søkje vidareutdanning gjennom Udir si ordning, og opplyser at dei har prioritert mange søkjarar dei siste åra.

I intervju med sentral leiing blir det vidare peikt på at det er noko ufrivillig deltid når det gjeld fagarbeidarar. Også her er det gjort tiltak i form av at fagarbeidarar har fått tilbod om arbeid i ferieklubben for å få auka stillingsstorleik.

4.4.2 Vurdering

Av undersøkinga går det fram at Kvam herad har etablert retningslinjer for å auke delen heiltidsstillingar, sjølv om revisjonen registrerer at retningslinjene ikkje er oppdatert sidan 2014. Det går fram at tiltaka i utgangspunktet gjeld for heile heradet og dermed er generelt utforma, men at det særleg har vore viktig å arbeide med dette i helsesektoren.

På bakgrunn av det som går fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at ufrivillig deltid ikkje framstår som ei stor utfordring ved grunnskulane i Kvam herad. Vidare er det revisjonen si vurdering at Kvam herad legg til rette for at deltidstilsette kan få auke stillingsstorleiken sin dersom dei ønskjer dette, under føresetnad av at dei er kvalifiserte. Det er også positivt at tilsette kan søkje vidareutdanning for å kunne bli kvalifisert til stillingar.

4.5 Drøfting av deltidsstillingar med tillitsvalde

4.5.1 Datagrunnlag

Kvam herad opplyser at heradet følgjer regelen om at arbeidsgjevar skal informere og drøfte prinsippa for bruk av deltidsstillingar med dei tillitsvalde minst éin gong i året, jmf. Hovudtariffavtalen § 2 punkt 2.3.1. Heradet viser til at det blir gjennomført møte årleg, der bruk av deltidsstillingar blir drøfta med organisasjonane (Fagforbundet, Utdanningsforbundet mv.). Det blir vidare vist til at tema om tilsetjing og vikarbruk blir drøfta ved fleire høve gjennom året i ulike møtefora med tillitsvalde, mellom anna på det årlege lønnspolitiske drøftingsmøtet.

Av intervju med hovudtillitsvald¹¹ blir det bekrefta at desse møta har funne stad mellom ein eller to gongar i året, og at det er arbeidsgjevar (ved HR) som har tatt initiativ til desse møta. Det blir opplyst at mykje av fokuset i drøftinga har vore knytt til prosjektet i Kvam herad med å auke delen heiltidsstillingar, med hovudvekt på pleie- og omsorgssektoren. Når det gjeld skulesektoren har drøftingane mellom anna tatt opp tematikk knytt til å rekruttere tilstrekkeleg med kontaktlærarar, då dette som regel krev heiltidsstilling.

Det blir vist til at det ikkje er mange tilfelle der tilsette i grunnskulane har ønskt å auke stillingsstorleiken sin og ikkje fått godkjend dette. I dei få tilfelle dette har skjedd, blir det opplyst at det har vore på bakgrunn av at vedkommande ikkje har ønskt å vere kontaktlærar ved auke til full stilling, som er noko Kvam herad har behov for.

4.5.2 Vurdering

Basert på det som kjem fram av undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Kvam herad sikrar at bruk av deltidsstillingar blir drøfta med dei tillitsvalde i samsvar med krava i regelverket. Det blir i liten grad vist til utfordringar med at tilsette i grunnskulane som ønskjer større stillingsprosent ikkje får innvilga dette.

¹¹ No rektor, sjå omtale under kap. 1.4.2.

5 Dokumentasjon på at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgt

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad er det dokumentert at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgt?*¹²

- I kva grad har Kvam herad tilfredsstillande rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert/evaluert?
- Kva internkontroll har heradet sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane?
- I kva grad er det dokumentert at stillingane er: utlyst, gjennomført intervju og referanseintervju, om kvalifikasjonsprinsippet er følgt ved tilsetjing, om det er dokumentert at det er gjort vurderingar av om det finst interne kandidatar med fortrinnsrett eller som har rett til fast stillingsvern etter tre- og fireårsregelen, samt om habilitet er blitt vurdert og dokumentert.

5.2 Revisjonskriterium

Internkontroll

§ 25-1 i kommunelova omhandlar krav til internkontroll. Etter denne paragrafen har kommunedirektøren ansvar for internkontrollen i kommunen. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

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

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Dokumentasjon av tilsetjingsprosessar

Sivilombudet si rettleiar for tilsetjingar i offentleg sektor¹³ omtalar krav til skriftleg dokumentasjon i tilsetjingssaker i offentleg sektor. Rettleiaren seier:

Forvaltningen skal sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. For å kunne være sikker på at det er tilfellet, må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger.¹⁴

Etter opplæringslova § 10-4 er det krav om **ekstern utlysing** av undervisningsstillingar og rektorstillingar i kommunal sektor. Plikten til å lyse ut stillingar i kommunal sektor eksternt har vidare blitt påpeika av Sivilombudet

¹² Underproblemstillingane: «I kva grad har Kvam herad tilfredsstillande rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert/evaluert?» og «Kva internkontroll har heradet sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane?» stod opprinneleg under hovudproblemstilling 1 i prosjektplanen, men er flytta til denne hovudproblemstillinga. Dette for å få ein god presentasjon av data i rapporten.

¹³ Sivilombudet. Ansettelse fra A til Å. Publisert 7. desember 2021.

¹⁴ Sivilombudet. Ansettelse fra A til Å. Krav til skriftlighet. Side 8.

som eit grunnleggjande prinsipp for å sikre forsvarleg saksbehandling.¹⁵ Kravet om slik utlysing gjeld ikkje for stillingar som er ledige for eit kortare tidsrom enn seks månader, eller når arbeidsgivaren skal tilby stillinga til ein arbeidstakar eller tidlegare arbeidstakar i verksemda med heimel i arbeidsmiljølova § 14-2 om fortrinnsrett til ny tilsetjing, § 14-3 om fortrinnsrett for tilsette som arbeider deltid eller § 15-7 om oppseiingsvern.

Det følgjer av offentleglova § 25 andre ledd at offentlege organ skal utarbeide ei **offentleg søkjarliste** etter at søknadsfristen har gått ut, som inneheld namn, alder, stilling eller yrkestittel, og adresse for kvar enkelt søkjar. Vidare skal det gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har. Plikta til å utarbeide offentlege søkjarlistar gjeld for alle organ som er omfatta av offentleglova, også kommunane.

Offentleg søkjarliste må ikkje forvekslast med **utvida søkjarliste**. Utvida søkjarliste er definert i forvaltningslovforskrifta § 15 om å innehalde: «søkerens navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet». Partane i tilsetjingssaka har rett på innsyn i den utvida søkjarlista.

I offentlig sektor gjeld eit prinsipp om at den best kvalifiserte søkjaren til ei stilling skal tilsettast. Prinsippet blir gjerne kalla for «det ulovfesta **kvalifikasjonsprinsippet**». Prinsippet er slått fast både i rettspraksis, forvaltningspraksis, ombudspraksis og juridisk teori. Sivilombudet har fleire gonger vist til dette prinsippet som eit grunnleggjande utgangspunkt ved behandling av klager knytt til tilsetjingsvedtak.

Sivilombudet slår fast at det er viktig at det blir føretatt ei skriftleg samanliknande vurdering av dei aktuelle søkjarane sine kvalifikasjonar for å dokumentere at kvalifikasjonsprinsippet har blitt følgt.¹⁶ Normalt er det tilstrekkeleg at dette blir dokumentert i ei innstilling. Viss ikkje innstillinga gir informasjon om søkjarane sine prestasjonar i intervjusituasjonen og referansane sine tilbakemeldingar, bør også intervju og referanseintervju bli dokumentert gjennom referat med dei mest sentrale opplysingane.

Kapittel 2 i forvaltningslova omtalar føresegner om **habilitet** for offentlige tenestepersonar. § 6 skildrar kva forhold som gjer at ein offentlig tenesteperson er ugild til å leggje grunnlaget for ei avgjersle eller til å treffe avgjersle i ein forvaltningssak, mellom anna at personen sjølv er part i saka eller når han er i slekt eller svogerskap med ein part i saka. Sjå også omtale under kap. 3.2.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Rutinar for å sikre dokumentasjon og internkontroll med tilsetjingsprosessar¹⁷

5.3.1 Datagrunnlag

Rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert

Kapittel åtte i tilsetjingsreglementet for Kvam herad skildrar rekrutteringsprosessen og kva som skal dokumenterast i løpet av prosessen. Av tilsetjingsreglementet går det fram at følgjande skal dokumenterast i ein typisk tilsetjingssak:

- *Søkjarliste*: HR har ansvaret for å sørge for at det blir laga ei offentlig søkjarliste i Webcruiter. Ved utløp av søknadsfrist blir søkjarlistar automatisk overført til sak/arkivsystemet. Fagforeninga som deltek i rekrutteringsgruppa har tilgang til alle dokument i tilsetjingssaka.
- *Referansesjekk*: Spørsmål til referanseintervjuet finst i rekrutteringssystemet og notat frå samtalen skal registrerast på internt område, tilgjengeleg for rekrutteringsgruppa.
- *Innstilling*: Innstilling av søkjarar som er aktuelle for tilsetjing blir gjort i innstillingsmodulen i rekrutteringssystemet.
- *Politiattest*: I stillingar med krav til politiattest eller annan dokumentasjon før tiltreding, er det leiar sitt ansvar at dette blir levert inn før arbeidet startar. Politiattestar skal sendast til Fellessekretariatet for registrering på saksmappe.

Av intervju med HR og sentral leiding i oppvekst går det fram at fleire steg av tilsetjingsprosessen ved grunnskulane blir dokumentert enn det som går fram av tilsetjingsreglementet. Det blir vist til at Kvam herad nyttar

¹⁵ Sjå mellom anna: Sivilombudet. Sak 2018/4077: Manglende saksutredning og offentlig utlysing av stillinger som assisterende rektor. 01.02.2019.

¹⁶ Sivilombudet. Ansettelse fra A til Å. Krav til skriftlighet. Side 8.

¹⁷ Vi svarar her både på problemstillinga: «I kva grad har Kvam herad tilfredsstillande rutinar for å sikre at tilsetjingsprosessar blir dokumentert/evaluert?» og «Kva internkontroll har heradet sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane?». Dette for å få ein god presentasjon av data i rapporten.

rekrutteringssystemet Webcruiter gjennom tilsetjingsprosessen, som har automatisk lagring i saksbehandlingssystemet Acos Websak. Utlysingstekst for stillinga, innkalling til intervju, samt korrespondanse med søkjar og kommentar frå leiar blir arkivert gjennom Webcruiter. Tabellen under viser ei oversikt over kva som blir dokumentert i ei typisk tilsetjingssak ved grunnskulane i Kvam herad.

Tabell 2: Dokumentasjon – tilsetjingssaker

Prosess	Dokumentasjon
Utlysing	Alle utlysingar blir dokumentert ved at stillingar lysast ut i Webcruiter, og blir automatisk arkivert i Acos Websak.
Vurdering av om det finst interne kandidatar med fortrinnsrett	Kandidatar som har fortrinnsrett blir markert i utvida søkjarliste av HR-konsulent.
Vurdering av kandidatar til intervju	Det blir opplyst at det ikkje blir gjort ei skriftleg vurdering av kven av kandidatane som skal bli invitert til intervju, men at denne vurderinga blir gjort munnleg i rekrutteringsgruppa ut frå behov og kvalifikasjonar. Dei formelle kvalifikasjonane/kompetansen til kandidatane blir dokumentert i utvida søkjarliste som blir utarbeidd av HR-konsulent i samarbeid med hovudtillitsvald. Denne oversikta og behova ligg til grunn for kven som blir invitert til intervju.
Innkalling til intervju	Innkalling til intervju går gjennom Webcruiter, og blir automatisk arkivert i Acos Websak.
Referat frå intervju	Det er oppretta skriftlege malar for intervjuguide. Nokre av malane er generiske for generelle stillingar i Kvam herad, og nokre er tilpassa undervisningsstillingar. Malene ligg tilgjengeleg i Webcruiter, og blir nytta i intervju. Med bakgrunn i malen skal HR-konsulent eller rektorar skrive referat frå intervju som skal bli lasta opp i Webcruiter. Heradet har ikkje satt krav til sentral arkivering av referat frå intervju ved tilsetjing av tilkallingsvikar.
Referat frå referanseintervju	Det er oppretta ein skriftleg mal for referanseintervju i Webcruiter med forslag til spørsmål. Referat/kommentar frå referanseintervju skal dokumenterast i Webcruiter av vedkommande som gjennomfører referanseintervjuet.
Vurdering av kandidatar etter intervju	Revisjonen har fått opplyst i intervju at vurdering av kandidatar blir gjennomført munnleg i rekrutteringsgruppa, og at dette ikkje blir skriftleg dokumentert. I samband med verifiseringa presiserer Kvam herad at rekrutteringsgruppa også gjer skriftlege vurderingar av kandidatar, men at det ikkje er obligatorisk lagring av dette i Webcruiter.
Vurdering av habilitet	Heradet viser til at habilitetsvurdering ikkje blir skriftleg dokumentert, då dette ikkje har formkrav knytt til seg.

Internkontroll sentralt med at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane

Kvam herad opplyser at det store fleirtalet av tilsetjingar ved grunnskulane ikkje skjer ved den enkelte skule, men gjennom fellesutlysinga av undervisningspersonell på våren. Rekrutteringsgruppa koordinerer prosessen ved alle skulane. På denne måten skal heradet sikre at system og rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved grunnskulane.

I intervju med rektorane blir det vist til at fellesutlysinga er ein god måte for heradet sentralt å sikre at tilsetjingar blir gjort på lik måte ved kvar skule. Fleire peikar på at det truleg ikkje hadde vore hensiktsmessig at kvar skule lyser ut faste stillingar separat, då det hadde vore meir krevjande å sikre at lovverket blir følgt i tilsetjingsprosessane.

5.3.2 Vurdering

Kvam herad sitt tilsetjingsreglement seier at søkjarliste, referansesjekk, innstilling og politiattest skal dokumenterast. I praksis er det likevel fleire ting som blir dokumentert i ei typisk tilsetjingssak. Dette er imidlertid ikkje nedfelt i ei skriftleg rutine. Etter revisjonen si vurdering medfører dette risiko for at det ikkje i tilstrekkeleg grad er tydeleg kva som skal bli dokumentert i ei tilsetjingssak, og kven som har ansvaret for å gjere det. Revisjonen meiner difor at Kvam herad bør vurdere å skriftleggjere kva som bør dokumenterast i tilsetjingsprosessar, og kven som har ansvar for å sørge for at det blir gjort, t.d. gjennom ei sjekklste.

Vidare er det i liten grad innført intern kontroll for å sikre at rutinar for tilsetjingsprosessar blir følgt ved skulane, men dette handlar om at dei fleste tilsetjingar blir gjennomført sentralt i heradet og med tilsetjingsvedtak fatta av

einingsleiar, slik at behovet for intern kontroll frå sentral leiing i avgrensa grad er tilstade. Det er imidlertid delegert til rektorar at dei kan tilsetje kortare vikariat og tilkallingsvikarar, og vi viser her til vår vurdering i kap. 4.2.

5.4 Stikkprøvekontroll av eit utval tilsetjingssaker

5.4.1 Datagrunnlag

For å undersøke i kva grad Kvam herad dokumenterer at sentrale krav til tilsetjingsprosessar blir følgd, har revisjonen gjennomført ein stikkprøvekontroll av tolv tilsetjingssaker knytt til fem utlysingar ved grunnskulane i Kvam herad. Stikkprøvekontrollen har inkludert både mellombelse og faste stillingar, samt timelønna stilling (tilkallingsvikar). Stikkprøvekontrollen omfattar utlysingar i tidsrommet 2020 til 2022. Det er også tatt omsyn til kontrollutvalet sine innspel til utval.

Dokumentasjon på at stillingane er lyste ut offentleg

Som nemnt i del 3.3.1 i denne rapporten viser tilsetjingsreglementet i Kvam herad til at alle stillingar i heradet i hovudsak skal lysast ut offentleg. I tilbakemelding til revisjonen viser heradet til at alle utlysingar blir dokumentert ved at dei blir lyst ut gjennom Webcruiter. Av stikkprøvekontrollen går det fram at det ligg føre ei skriftleg utlysing i alle dei kontrollerte sakene. For sakene knytt til stilling som tilkallingsvikar er det ikkje presisert ein søknadsfrist, sidan utlysinga ligg ute og er aktiv heile skuleåret.

Dokumentasjon på at det er gjennomført intervju og referanseintervju

Del 3.3.1 i denne rapporten skildrar rutinar og praksis for dokumentering av intervju og referanseintervju ved tilsetjingar i grunnskulane i Kvam herad.

Av stikkprøvekontrollen går det fram at **innkalling til intervju** er dokumentert i fem av tolv av dei kontrollerte sakene. I sakene der innkalling er dokumentert, har denne gått frå HR-avdelinga gjennom Webcruiter. I sakene der innkalling ikkje er dokumentert, blir det opplyst at innkalling blei sendt direkte frå rektor, og dermed ikkje er arkivert sentralt.

For fire av sakene i stikkprøvekontrollen er det dokumentert at intervju er gjennomført gjennom eit referat frå intervjuet. Dette gjeld for dei mest nylege tilsetjingssakene, og er knytt til utlysing av fast undervisningsstilling. Referata er datert, og det kjem fram kven som har skrive referata. For to av sakene er det nytta mal for intervjuguide, som tidlegare er nemnt i del 3.3.1 i denne rapporten. For dei to andre sakene går det fram at det blei gjennomført mini-intervju då kandidaten allereie var mellombels tilsett ved ein av grunnskulane i Kvam herad, og det blei derfor ikkje nytta intervjuguide.

I nokre av sakene der referat frå intervju ikkje ligg føre blir det opplyst at dette er på bakgrunn av rutinar om å makulere personssensitive opplysingar ei tid etter avslutta prosess. Det blir opplyst at gjeldande rutinar er at intervjureferat skal lastast opp i Webcruiter og følgje rutina for sletting i henhold til GDPR i dette systemet.

Det ligg heller ikkje føre referat frå intervju i sakene som er knytt til stilling som tilkallingsvikar. Det blir opplyst at dette ikkje ligg føre då det ikkje er krav til sentral arkivering frå heradet når det gjeld stilling som tilkallingsvikar. Det blir vist til at vedkommande som gjennomfører intervju/samtale med tilkallingsvikar kan notera i Webcruiter slik at andre blir informert om status for søknaden, men dette ligg ikkje føre i dei kontrollerte sakene.

Av stikkprøvekontrollen går det fram at gjennomføring av **referanseintervju**¹⁸ er dokumentert i to av dei tolv kontrollerte sakene. I begge desse sakene er det nytta mal for referanseintervju frå Webcruiter, men i den eine saka er ikkje spørsmåla svart ut.

I tilbakemelding til revisjon opplyser heradet at referanseintervju ikkje blei gjennomført i tre av sakene ettersom at kandidatane allereie jobba som mellombels tilsett ved ein av grunnskulane i Kvam herad. Når det gjeld dei andre sakene, blir det opplyst at referanseinnhenting skjer ved den enkelte skule og blir makulert etter ei tid av leiar som gjennomfører referanseintervju.

Dokumentasjon på at det er utarbeidd offentleg søkjarliste

Det er dokumentert at det er utarbeidd offentleg søkjarliste i alle dei kontrollerte sakene i stikkprøvekontrollen, med unntak av sakene knytt til stilling som tilkallingsvikar. Heradet viser til at det ikkje blir utarbeidd offentleg søkjarliste for stillinga som tilkallingsvikar. Denne utlysinga er aktiv heile året og det blir tatt imot søknadar løpande. Av stikkprøvekontrollen går det vidare fram at det blei utarbeidd utvida søkjarliste i alle sakene, med

¹⁸ Samtale med oppgitte referansar, også omtalt som referansesjekk

unntak av sakene knytt til stilling som tilkallingsvikar. Den utvida søkjarlista til kvar utlysing inneheld informasjon om namn og alder på kandidatane, adresse, utdanning, og tidlegare arbeidserfaring.

Dokumentasjon på at kvalifikasjonsprinsippet er følgd ved tilsetting

Av tilsetjingsreglementet for Kvam herad går det fram at kvalifikasjonsprinsippet skal gjelde for alle tilsetjingar i kommunen. Tilsetjingsreglementet slår fast at kvalifikasjonsprinsippet tilseier at målet for alle rekrutteringar er å tilsetja den best kvalifiserte søkjaren med grunnlag i søkjaren si utdanning, arbeidserfaring og personlege eigenskapar. Av tilsetjingsreglementet går det fram at utlysingsteksten skal gi grunnlaget for vurderinga av den mest kvalifiserte søkjaren.

Føresetnader for at ein kan sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir følgd, er at det er spesifisert kvalifikasjonskrav for stillingane, og at det ligg føre dokumentasjon på kva kvalifikasjonar den enkelte søkjar har (CV og søknad). Dette må deretter leggjast til grunn for å vurdere kva søkjarar som skal kallast inn til intervju

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført er det **spesifisert kvalifikasjonskrav** for stillinga i alle utlysingane i dei kontrollerte sakene. Vidare ligg det føre **skriftleg søknad med CV for alle kandidatane**. Dette gjeld også for søkjarane som allereie var mellombels tilsett ved ein av skulane i Kvam herad, og for søkjarane til stillinga som tilkallingsvikar. Faglege kvalifikasjonar framgår også av dei utvida søkjarlistene.

Revisjonen får opplyst at det ikkje ligg føre ei dokumentert skriftleg samanliknande vurdering av kandidatane, verken når det gjeld kven som skal bli kalla inn til intervju eller kven som skal tilsetjast. Det blir opplyst at vurdering av kandidatar til intervju går føre munnleg i rekrutteringsgruppa ut i frå behov for kvalifikasjonar. Dei formelle kvalifikasjonane/kompetansen til kandidatane framgår og blir dokumentert i utvida søkjarlista. Det blir peikt på at denne oversikta og behova som ligg til grunn ligg til grunn for kven som blir invitert til intervju. Vidare blir det opplyst at vurderinga av kven som skal tilsetjast i stillinga òg blir gjennomført munnleg i rekrutteringsgruppa basert på eit heilskapleg vurdering av søkjarane sine kvalifikasjonar og inntrykk frå intervju. Leiinga ved oppvekst/HR viser samtidig til at når det har vore jamne kandidatar, lagar dei ei oversikt og samanliknar ut frå søknad, intervju, utdanning, erfaring, vidareutdanning, referanse og kor eigna kandidaten er til stillinga. Revisjonen har ikkje sett denne typen vurderingar dokumentert.

I stikkprøvekontrollen er det dokumentert skriftleg «innstilling» for tilsetjing for to av fire utlysingar om ledige stillingar (ikkje medrekna utlysing knytt til tilkallingsvikar). Dei to dokumenta er noko ulikt utforma med omsyn til detaljeringsgrad. I den nyaste tilsetjingssaka som er kontrollert inneheld dokumentet informasjon om stillinga (namn på stillinga, når stillinga blei publisert, søknadsfrist, tilsetjingsform, og tal på søkjarar), kven av søkjarane som blei invitert til intervju, kven som blei invitert til 2. gongs intervju, kven som tok del i rekrutteringsgruppa, kven av søkjarane som fekk tilbod om tilsetjing, og kven som takka nei. I dokumentet ligg også ei prioritering mellom søkjarane. I dei to øvrige utlysingane, er det ikkje utarbeidd tilsvarande dokument. I samband med verifiseringa av rapporten, presiserer Kvam herad at tilsetjingar ikkje føregår i to trinn med innstilling frå eitt nivå og tilsetjing på eitt anna nivå. Rutinane i tilsetjingsreglementet blei endra i 2021 m.a. slik at det per i dag kun er leiarar som har tilsetjingsmynde, men Kvam herad nyttar likevel *innstillingsmodulen* i Webcrutier slik at tillitsvalde kan gje uttale ved å nytte tilbakemeldingsmodulen i innstillingsmodulen.

Når det gjeld dei to aktuelle utlysingane der det ikkje ligg føre tilsvarande «innstillingsdokument» (mellombelse stillingar), blir det også vist til følgjande:

Rutina på dette tidspunktet var at tilsetjingsmynde var lagt til eitpartssamansett tilsetjingsutval. Tilsetjingsvedtak i utvalet for mellombelsstillingar, vart dokumentert på papirskjema og underteikna av ansvarleg leiar og hovudtillitsvald. Dette dokumentet vart deretter levert som grunnlag til HR avdelinga som skreiv mellombels arbeidskontrakt i sak-arkivsystemet Websak. For faste stillingar vart vedtaket også nedteikna og underskrivne av partane på papirskjema som så vart levert til HR for skrivning av tilsetjingsprotokoll i sak-/arkivsystemet. HR-konsulenten skreiv deretter arbeidskontrakt i sak-arkivsystemet. Papirskjemaene vart makulerte etter om lag eitt år. Det vil difor ikkje finnast dokumentasjon tilbake til 2020 utan det som er dokumentert i Websak som arkivverdig.

Vurdering av interne kandidatar med fortrinnsrett eller rett til fast stillingsvern

Som omtalt i del 3.3.1 i denne rapporten viser heradet til at søkjarar med fortrinnsrett eller rett til fast stilling eller tre- og fireårsregelen blir merka av i eit skjema og følgd opp i samband med utlysing av stillingar. I ei av de fem utlysingane i stikkprøvekontrollen blir det opplyst det var fire kandidatar med rett til fast stilling etter tre-årsregelen. Dette er merka av i eit skjema. Alle fire av desse kandidatane fekk tilbod om fast stilling.

For dei andre kontrollerte sakene i stikkprøvekontrollen får revisjonen opplyst at det blei vurdert at det ikkje var nokon aktuelle interne kandidatar med fortrinnsrett eller rett til fast stillingsvern. I ei av sakene som gjaldt stilling som sosialpedagog blir det opplyst at faste tilsette fagarbeidarar/assistentar ved skulen blei spurt om dei ville ha denne arbeidsoppgåva før stillinga blei utlyst, men at alle takka nei. Dette er ikkje skriftleg dokumentert.

Habilitet

Som omtalt tidlegare i rapporten, blir det frå Kvam herad opplyst at vurdering av habilitet i tilsetjingssaker ikkje blir dokumentert skriftleg. Det blir opplyst at kvar enkelt medlem i rekrutteringsgruppa vurderer sin eigen habilitet. Dersom ein vurderer seg inhabil, blir det tatt opp til vurdering i rekrutteringsgruppa og vedkomande trer ut av saka.

I ei av dei kontrollerte utlysingane/tilsetjingsprosessane i stikkprøvekontrollen får revisjonen opplyst i intervju at ein leiar sentralt i heradet – som opphavelig skulle delta i rekrutteringsgruppa for aktuell prosess - trakk seg ut av tilsetjingsprosessen som følgje av nær relasjon til ein av søkjarane (sjå nærare omtale av dette i kap 3.3.1 under overskrifta *rutinar for å vurdere habilitet*). Revisjonen har merka seg at det ligg føre ei innkalling til intervju i denne prosessen, der avsendar er leiaren som hadde vurdert seg inhabil, og stilte spørsmål om dette til heradet i samband med verifisering av rapporten. Kvam herad opplyser at leiaren ikkje var involvert i saka, men at dette er knytt til det systemtekniske:

Når stillingar vert oppretta i Webcruiter, vert leiaren for tenesteområdet systemteknisk definert som ansvarleg leiar for prosessen. Slik må det vera fordi me ikkje kjenner til om det kan føreliggja inhabilitet ved leiar på tidspunktet for oppretting. I alle malar som vert nytta i prosessen, vil difor namnet til ansvarleg leiar står som avsendar, sjølv om det er HR eller andre som overtek ansvaret for prosessen. Den som sender ut brev frå Webcruiter (HR eller leiarar) fyller ut malen, men ser ikkje kva konkret leiar som står som avsendar, kun eit flettefelt. I dette tilfellet, der leiar seinare i prosessen viste seg å ha slektskap til ein av søkjarane, skulle me ha endra kven som var oppført som ansvarleg leiar i Webcruiter og som dermed stod som avsendar på dei første intervjuinnkallingane.

5.4.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at fleire sentrale krav til tilsetjingsprosessar er tilfredsstillande dokumentert av Kvam herad, slik som ekstern utlysing av ledige stillingar, at det er mottatt skriftlege søknadar og at det blir utarbeidd søkjarlister. Når det gjeld dokumentasjon på gjennomføring av intervju og referansesjekk, vurdering av om det finst kandidatar med fortrinnsrett og samanliknande vurdering av kandidatar, er det noko varierende kva som er dokumentert i kvar sak, men alle desse forholda er heller ikkje relevante i kvar sak (slik som for timelønna stillingar).

Kvam herad viser til at årsaka til at det manglar noko dokumentasjon i stikkprøvekontrollen, er knytt til heradet sine sletterutinar for GDPR der dokument blir sletta etter ei viss tid. Sivilombudet tilrår at ein beheld dokumentasjon i ein tilsetjingsprosess til klagefristen er ute eller minst eitt år etter vedtak om tilsetjing for at det skal kunne etterprøvast. Revisjonen har ikkje innsigelsar knytt til at heradet har makulert dokument som er eldre enn Sivilombudet sin klagefrist/eit år etter vedtak om tilsetjing.

Samtidig har vi merka oss at det i enkelte saker manglar dokumentasjon på vurderingar som er gjort og som etter vår vurdering bør dokumenterast. Mellom anna meiner vi at det bør nedteiknast skriftleg kva vurderingar rekrutteringsgruppa har gjort av kandidatane (utover at kandidaten er kvalifisert i form av utdanning, som blir dokumentert). T.d. samanliknande vurdering etter at det er gjennomført intervju. Vidare er det ikkje dokumentert at det er gjort ei vurdering av habilitet i nokon av dei kontrollerte sakene, men heradet opplyser at habilitetsvurdering blir gjort i praksis. Som tidlegare påpeikt, meiner revisjonen at heradet bør vurdere å dokumentere at habilitetsvurderingar har blitt gjort. Dette vil mellom anna kunne dokumentere at avgjersle om tilsetjingar ikkje byggjer på utanforliggjande eller usaklege omsyn. Dette kan av omdømeomsyn vere særleg viktig i kommunar der forholda er små, og der det utanfrå kan bli stilt spørsmål ved habiliteten. Revisjonen meiner at rutinar som sikrar at habilitet blir dokumentert, både vil kunne bidra til å sikre forsvarleg saksbehandling og å sikre tillit til tilsetjingsprosessane. Det kan vere tilstrekkeleg å dokumentere i t.d. eit møtereferat frå rekrutteringsgruppa at alle involverte har vurdert eigen habilitet.

Av stikkprøvekontrollen går det også fram at det er dokumentert i eit skjema når det har blitt vurdert at det er interne søkjarar som har fortrinnsrett eller rett på fast stilling etter tre- eller fireårsregelen. Dersom det er vurdert at det *ikkje* er aktuelle interne søkjarar med fortrinnsrett eller fast stilling, er dette derimot ikkje skriftleg dokumentert. Det er derfor ikkje mogleg å vite at denne vurderinga har funne stad. Kvam herad kan bidra til at saksbehandlinga kan etterprøvast i større grad ved å nedteikne skriftleg at ei slik vurdering har funne stad, t.d ved avkryssing i sjekkliste eller liknande.

I saker knytt til stilling som timelønna (tilkallingsvikar) er det mindre dokumentasjon enn i andre saker, mellom anna knytt til intervju. Sjølv om det er færre formelle krav til tilsetjingar i korte vikariat og timebaserte stillingar, meiner revisjonen det bør kunne dokumenterast at rektor/den som har vore ansvarleg for tilsetjing har hatt samtale med kandidaten og ev. referansar før kandidaten tek til i arbeid ved skulen. Dette handlar etter revisjonen si vurdering også om å sikre internkontroll med at personar som arbeider som tilkallingsvikarar ved skulane er skikka til oppgåvene. Revisjonen vil understreke at det blir opplyst at samtale/intervju med kandidaten og sjekk av referansar blir gjort i praksis.

6 Tilsette sine opplevingar av arbeidsmiljøet, yringsklimaet og tilsetjingsprosessar ved eigen arbeidsplass

Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad opplever tilsette ved grunnskulane at det er:

- *eit godt psykososialt arbeidsmiljø og eit godt yringsklima?*
- *ryddige tilsetjingsprosessar ved eigen arbeidsplass?*

6.1 Revisjonskriterium

§ 1-1 i arbeidsmiljølova omtalar lova sitt føremål. Mellom anna skal arbeidsmiljølova sikre eit arbeidsmiljø som gir grunnlag for ein helsefremjande og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full tryggleik mot fysiske og psykiske skadeverknadar, og med ein velferdsmessig standard som til ei kvar tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklinga i samfunnet. Arbeidsmiljølova skal også sikre trygge tilsetjingsforhold og likebehandling i arbeidsmiljøet, samt legge til rette for eit godt yringsklima i verksemda. Lova inneheld ei rekke føresegner knytt til korleis arbeidsgjevar og arbeidstakar skal arbeide med dette. Arbeidsmiljølova har også eigne føresegner om varslings.

§ 4-1 i arbeidsmiljølova fastset og samlar grunnleggjande krav til arbeidsmiljøet. Føresegna seier mellom anna at det ved planlegging og utforming av arbeidet skal leggjast vekt på å førebyggje skadar og sjukdom. § 4-3 fastset krava til det psykososiale arbeidsmiljøet:

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- (4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.
- (5) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf.

Arbeidstilsynet viser til at psykososiale arbeidsvilkår først og fremst handlar om dei sosiale og mellommenneskelege forholda på arbeidsplassen.¹⁹ Føresegna i arbeidsmiljølova om det psykososiale arbeidsmiljøet skal forhindre at arbeidstakarar blir utsett for negative forhold av psykososial karakter, og at summen av ulike belastningar ikkje må bli for stor.

Arbeidstilsynet viser til at det er arbeidsgjevar som har ansvar for at arbeidsmiljøet er i samsvar med arbeidsmiljølova. Arbeidsgjevar har derfor hovudansvaret i arbeidet med å skape eit godt yringsklima, men arbeidstakarane skal medverke. Arbeidsgjevar, verneombodet, tillitsvalde og dei andre arbeidstakarane må derfor jobbe saman for å lukkast i arbeidet.²⁰

¹⁹ Arbeidstilsynet. [Psykososialt arbeidsmiljø](#). Ikkje datert.

²⁰ Arbeidstilsynet: [Yringsklima på arbeidsplassen](#). Ikkje datert.

Arbeidstilsynet peikar vidare på at eit godt yringsklima er kjenneteikna av stor takhøgde for meningsutveksling, der forslag, kritikk og andre ytringar er velkomne som grunnlag for forbetring og utvikling. På arbeidsplassar med eit godt, velfungerande yringsklima opplever tilsette at det både er trygt å seie i frå og at det nyttar å seie i frå.²¹

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.2 Psykososialt arbeidsmiljø

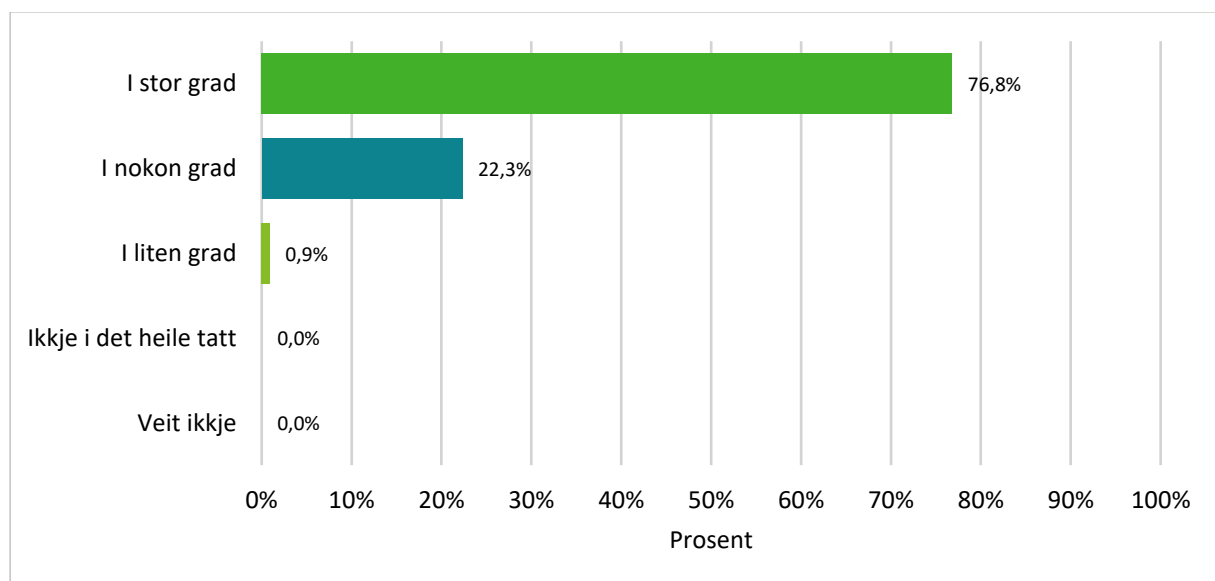
6.2.1 Datagrunnlag

For å undersøkje i kva grad tilsette ved grunnskulane i Kvam herad opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsklima og eit godt yringsklima ved sin arbeidsplass,²² sendte revisjonen ut ei spørjeundersøking til tilsette ved grunnskulane i Kvam.

I tillegg til spørjeundersøkinga har revisjonen også mottatt resultata frå medarbeidarundersøkinga til Kvam herad, som blei gjennomført hausten 2021. Undersøkinga er gjennomført med 10-faktormodellen, som er eit verktøy for å måle ti faktorar som er relevant for arbeidsmiljøet i verksemda, samt innsatsfaktorar for å oppnå organisasjonens mål og kvalitet på tenestene.²³

I spørjeundersøkinga gjennomført av revisjonen blei tilsette spurt i kva grad dei opplever at det er eit godt fellesskap mellom kollegaene på arbeidsplassen. Resultata er vist i Figur 2, der det går fram at om lag 77 prosent opplever at det i stor grad er eit godt fellesskap mellom kollegaene på arbeidsplassen, medan 22 prosent opplever at det i nokon grad er eit godt fellesskap.

Figur 2: I kva grad opplever du at det er eit godt fellesskap mellom kollegaene på arbeidsplassen? (n = 112)



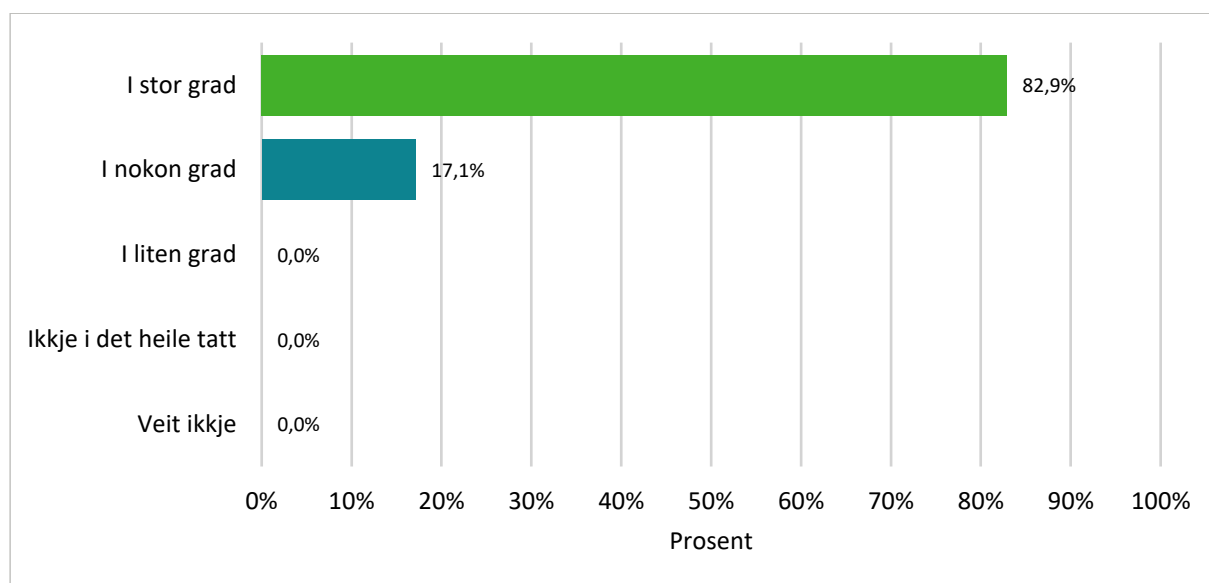
Tilsette blei vidare spurt i kva grad dei opplever at det er ein respektfull omgangstone mellom kollegaene på arbeidsplassen. Som vist i Figur 3 går det fram at 83 prosent opplever at det i stor grad er ein respektfull omgangstone mellom kollegaene på arbeidsplassen, medan 17 prosent opplever at det i nokon grad er ein respektfull omgangstone. Det er ingen respondentar som opplever at det i liten grad er ein respektfull omgangstone mellom kollegaene på arbeidsplassen.

²¹ Arbeidstilsynet: [Yringsklima på arbeidsplassen](#). Ikkje datert.

²² Psykososialt arbeidsmiljø handlar om dei sosiale og mellommenneskelege forholda på arbeidsplassen. Med yringsklima meiner vi at det ved arbeidsplassen er stor takhøgde for meningsutveksling. På ein slik arbeidsplass er forslag, kritikk og andre ytringar velkomne som grunnlag for forbetring og utvikling.

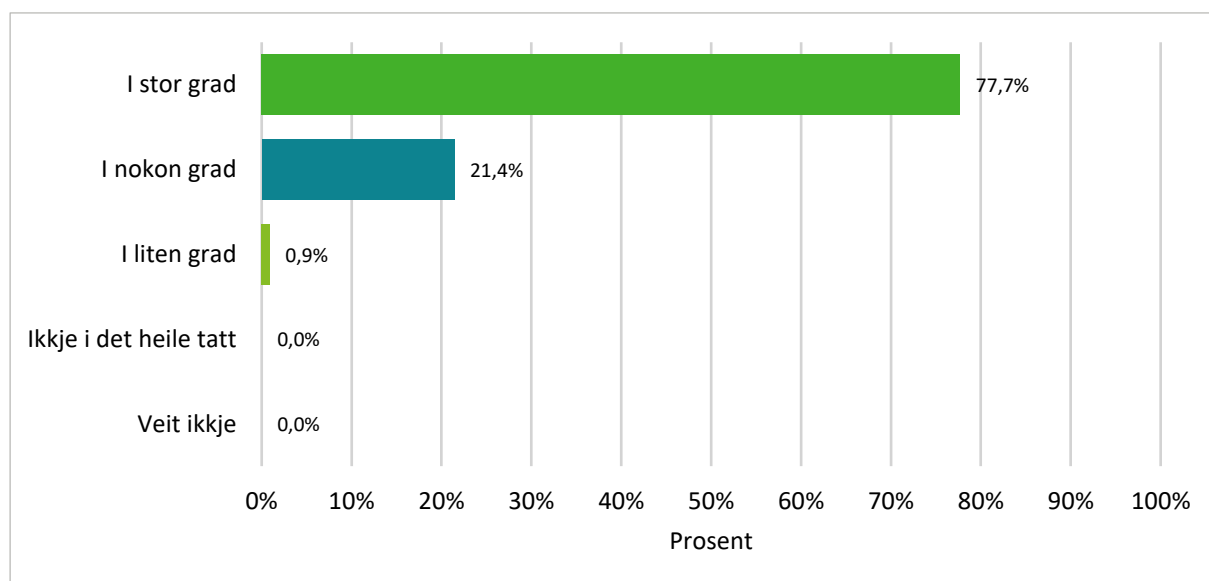
²³ KS. Om 10-FAKTOR. Tilgjengeleg på: [Om 10-FAKTOR - KS](#)

Figur 3: I kva grad opplever du at det er ein respektfull omgangstone mellom kollegaene på arbeidsplassen? (n=112)



Når det gjeld tonen mellom **tilsette og leiinga ved skulen**, svarer 78 prosent at dei opplever at det i stor grad er ein respektfull omgangstone mellom tilsette og leiinga, medan 22 prosent opplever at det i nokon grad er ein respektfull omgangstone (vist i Figur 4)

Figur 4: I kva grad opplever du at det er ein respektfull omgangstone mellom tilsette og leiinga på arbeidsplassen? (n=112)



Tilsette blei også spurt om i kva grad dei opplever at sin leiar er opptatt av korleis dei tilsette trivast i jobben. 75 prosent av respondentane opplever at sin leiar i stor grad er opptatt av dette, medan 25 prosent opplever at leiar i nokon grad er opptatt av dette.

I *medarbeidarundersøkinga* til Kvam herad blei tilsette ved grunnskulane spurt om meistringsorientert leiing, som handlar om leiing som vektlegg at den enkelte medarbeidar skal få utvikle seg og bli best mogleg ut frå sine egne føresetnadar, slik at medarbeidaren opplever meistring og yter sitt beste.²⁴ Av medarbeidarundersøkinga går det

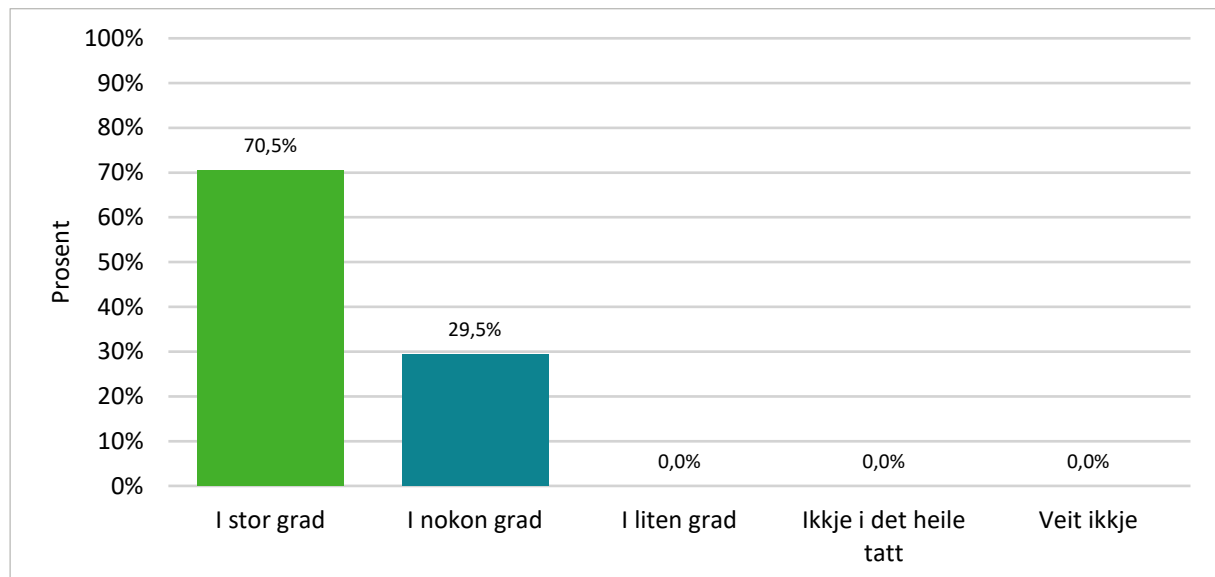
²⁴ KS. [Om 10-FAKTOR](#). Publisert: 25.03.2020.

fram at snittet for grunnskulane på dette punktet er 3,8 av 5 (der 5 er mest positivt), som ligg rett under snittet på 4 for alle grunnskular i Noreg som nyttar 10-faktorundersøkinga.

I undersøkinga som revisjonen har gjennomført blei tilsette også spurt om i kva grad dei totalt sett opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø på sin arbeidsplass.

Om lag 70 prosent av respondentane svarer at dei i stor grad opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø på sin arbeidsplass, medan om lag 30 prosent svarer at dei i nokon grad opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø. Sjå figuren under.

Figur 5: I kva grad opplever du, totalt sett, at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø på din arbeidsplass? (n=112)



Ved alle skulane er det tilsette som har svart «i nokon grad» på dette spørsmålet. Som følgje av at det ved fleire skular er få personar som har svart, er det ikkje mogeleg å fastslå systematiske forskjellar mellom skulane basert på svara i undersøkinga. Delen tilsette som har svart «i nokon grad» på dette spørsmålet varierer mellom 17 % ved ein skule til 50 % ved ein annan skule, men ved få respondentar kan svara til enkeltpersonar gje store utslag i prosentvis svarfordeling, og det kan vere skjevheit i svara. Skulane der ein høgast andel respondentar har svart «i nokon grad» er Strandebarm skule og Kvam ungdomsskule.

Alle tilsette som svarte «i nokon grad» på spørsmål om dei totalt sett opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø på arbeidsplassen fekk høve til å utdjupe svaret sitt i fritekst. Det er peikt på ulike årsaker til at ein i nokon grad opplever at det er eit god psykososialt arbeidsmiljø:

- Nokre av respondentane peikar på at tidvis krevjande arbeidsforhold i nokre klassar slit på dei tilsette, særleg når ein opplever at ein jobbar mykje aleine. Fleire av respondentane peikar på at det er krevjande at det er mangel på vikarar ved skulen, og at dette påverkar det psykososiale arbeidsmiljøet negativt.
- Nokre peikar på få møteplassar for tilsette, eller at det er lite oppslutning på sosiale aktivitetar
- Enkelte peikar også på mykje «snakk i gangane» og negativt fokus blant kollegaer

6.2.2 Vurdering

Undersøkinga viser at eit fleirtall av respondentane opplever at det er eit godt psykososialt arbeidsmiljø ved sin arbeidsplass. Samtidig er det også nærare 1 av 3 som meiner at dette i nokon grad er tilfelle. Det at tilsette svarar «i nokon grad» treng ikkje bety at det psykososiale arbeidsmiljøet er uforsvarleg, men kan bety at det er trong for forbetring på enkelte område for eit endå betre arbeidsmiljø. Revisjonen meiner dette er funn Kvam herad bør følgje opp og vurdere kva tiltak det er behov for.

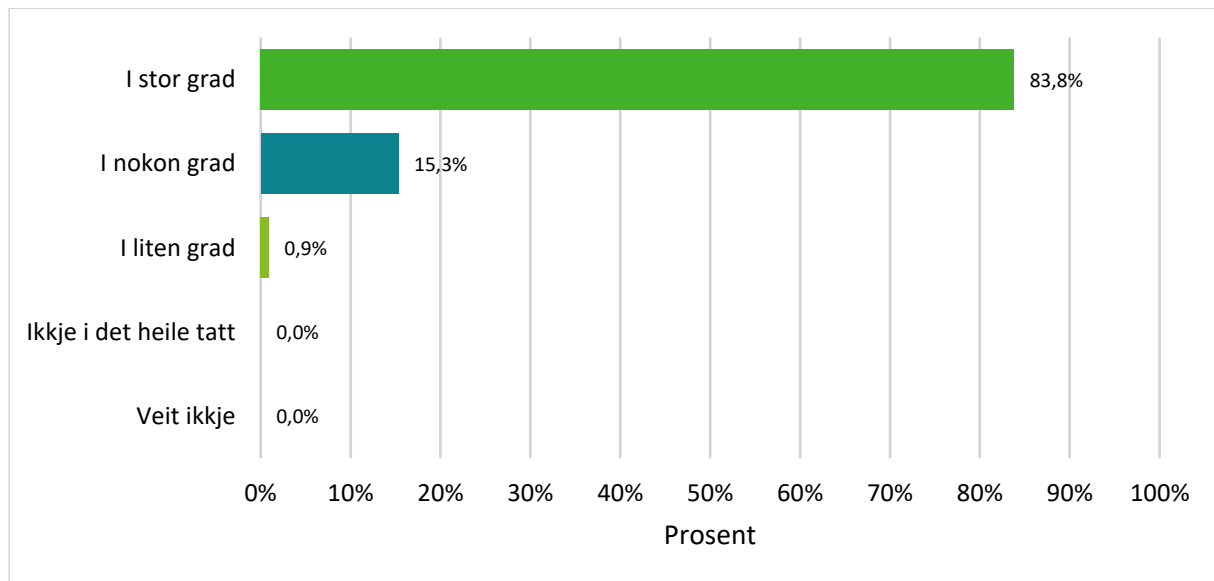
6.3 Ytringsklima

6.3.1 Datagrunnlag

Tilsette i grunnskulane fekk også spørsmål knytt til korleis dei opplever ytringsklimaet på sin arbeidsplass.

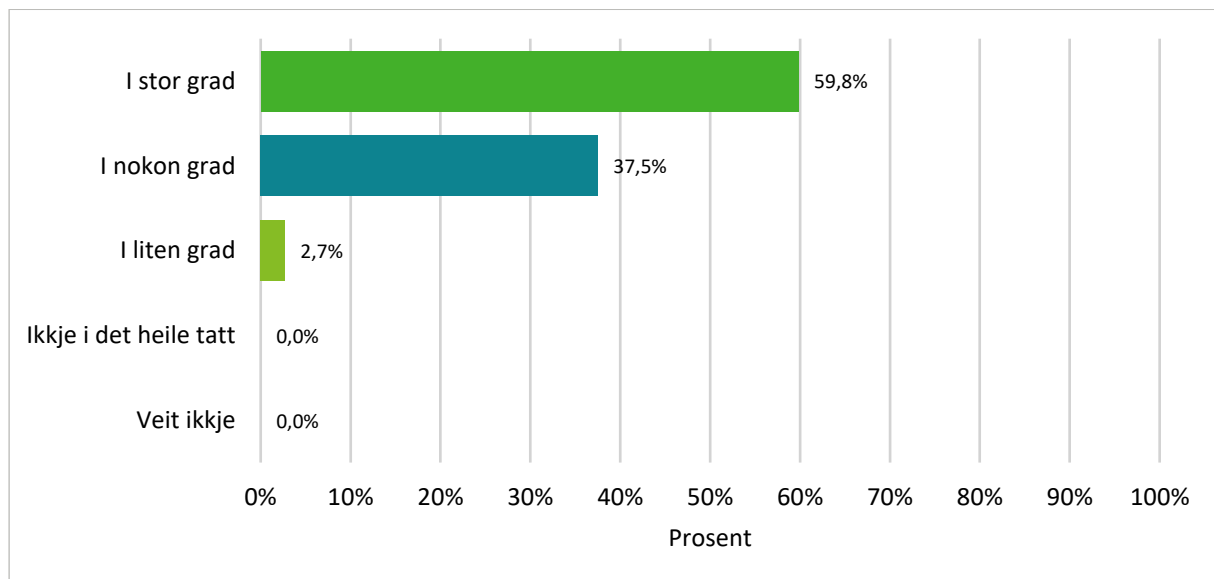
Eit klart fleirtal av respondentane (84 prosent) opplever at det i stor grad er rom for å stille spørsmål til sin leiar dersom det er noko dei lurar på eller ikkje forstår (vist i Figur 6).

Figur 6: I kva grad opplever du at det er rom for å stille spørsmål til din leiar dersom det er noko du lurar på eller ikkje forstår? (n = 111)



På spørsmål om tilsette opplever at det er rom for å kome med forslag eller tilrådingar om saker som har betydning for sin arbeidsplass, svarer 60 prosent at dei opplever at det i stor grad er rom for dette, medan 38 opplever at det i nokon grad er rom for det (vist i Figur 7).

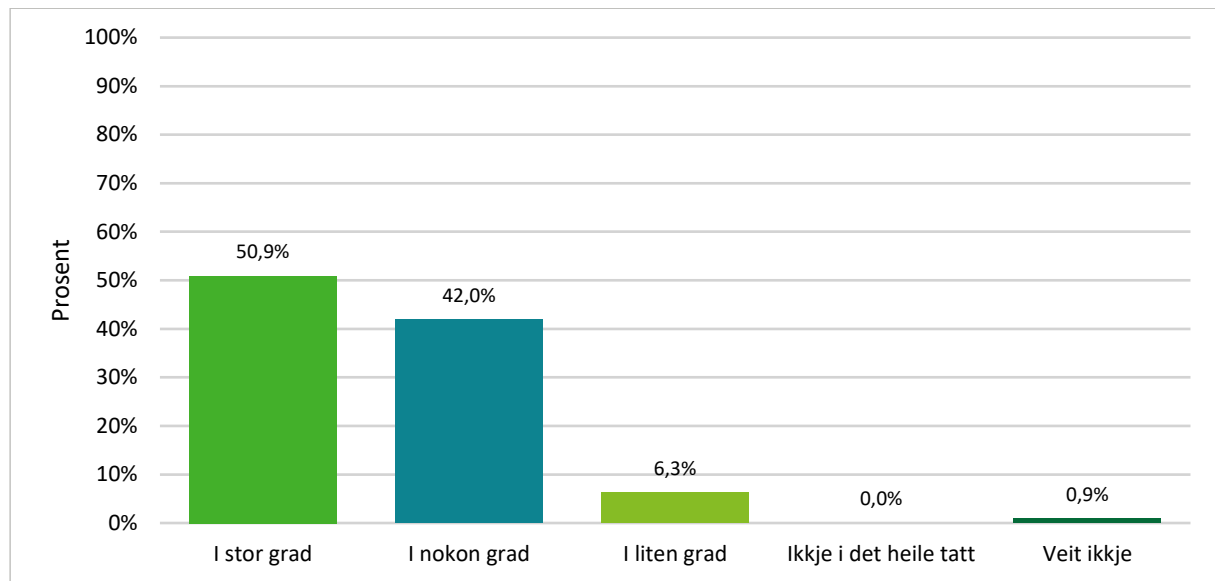
Figur 7: I kva grad opplever du at det er rom for å kome med forslag eller tilrådingar om saker som har betydning for din arbeidsplass? (n=112)



Tilsette opplever i mindre grad at det er rom for å gi uttrykk for meiningar om arbeidsrelaterte saker når dei veit at andre ved arbeidsplassen ikkje er samde. Om lag 40 prosent svarer at det i stor grad er rom for dette, medan litt over 50 prosent opplever at det i nokon grad er rom for dette. Litt over seks prosent opplever at det i liten grad er rom for å gi uttrykk for meiningar om arbeidsrelaterte saker når dei veit at andre ikkje er samde.

På spørsmål om tilsette opplever at dei blir *lytta* til når dei kjem med forslag eller tilrådingar i saker som har betydning for sin arbeidskvardag, svarer om lag 51 prosent at dei i stor grad opplever å bli lytta til. 42 prosent svarer at dei i nokon grad opplever å bli lytta til, medan seks prosent opplever at dei i liten grad blir lytta til. Sjå figuren under.

Figur 8: I kva grad opplever du at du blir lytta til når du kjem med forslag eller tilrådingar i saker som har betydning for din arbeidskvardag? (n=112)



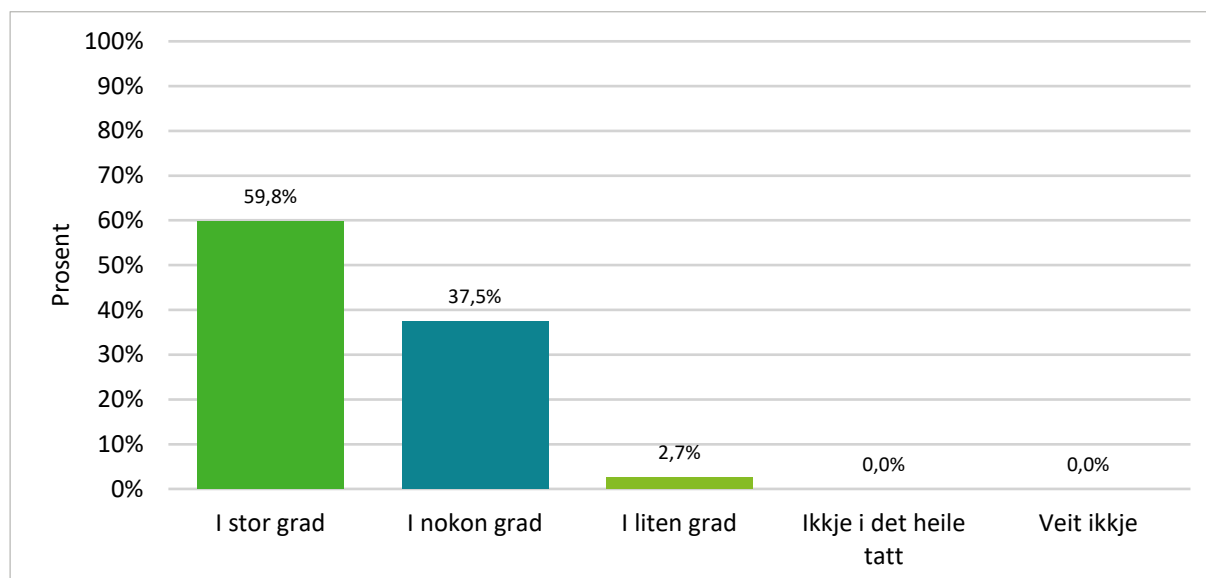
I spørjeundersøkinga blei tilsette ved grunnskulane også stilt spørsmål knytt til innmelding av **avvik**. 49 prosent av respondentane svarer at leiinga ved skulen har informert om viktigheita av å melde inn avvik når avvik oppstår. 40 prosent svarer at dette delvis har blitt gjort, medan åtte prosent svarer at leiinga ikkje har informert om viktigheita av å melde avvik. Tilsette som svarte at leiinga enten i nokon/liten grad, eller ikkje i det heile, har informert om viktigheita av å melde inn avvik blei bedt om å utdjupe i fritekstfelt. Fleire av respondentane viser til at leiinga ved skulen dei arbeider ved informerer om viktigheita av å melde avvik på starten av skuleåret, men at det ikkje er retta mykje fokus på å melde avvik utover dette. Fleire peikar på at det ikkje er ei felles oppfatning om kva ein kan og skal melde inn som avvik. Vidare er det fleire av respondentane som opplever at verneombod ved skulen har vore meir tydeleg på viktigheita av å melde inn avvik enn det leiinga har vore.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, viser Kvam herad til at det er arbeidd med avviksmeldingar gjennom mange år. Det blir vist til at det er tilsett ein eigen HMS-koordinator som saman med leiarar og verneombud har styrka HMS-arbeidet og særleg sett fokus på avviksmeldingar for å få opp rapporteringsnivået, og at det er årlege rundar på avviksrapportering. Heradet opplyser at det har vore ei vesentleg auke i rapportering av avvik, og at dette er ei ønskt utvikling.

Til slutt blei tilsette bedt om å vurdere i kva grad dei opplever at det *totalt sett* er eit godt ytringsklima på sin arbeidsplass.

60 prosent av respondentane opplever i stor grad at det totalt sett er et godt ytringsklima på sin arbeidsplass, medan om lag 38 prosent opplever at det i nokon grad er eit godt ytringsklima. Sjå figuren under.

Figur 9: I kva grad opplever du, totalt sett, at det er eit godt ytringsklima på din arbeidsplass? (n=112)



Ved alle skulane er det tilsette som svarar i nokon grad (eller i liten grad) på dette spørsmålet. Som følgje av at det ved fleire skular er få personar som har svart, er det ikkje mogeleg å fastslå systematiske forskjellar mellom skulane basert på svara i undersøkinga. Delen respondentar som har svart «i nokon grad» på dette spørsmålet varierer mellom 17 % ved ein skule til 58 % ved ein annan skule, men ved få respondentar kan svara til enkeltpersonar gje store utslag i prosentvis svarfordeling, og det kan vere skjevheit i svara. Skulane der ein høgast andel respondentar har svart «i nokon grad» er Norheimsund skule, Øystese skule og Kvam ungdomsskule.

Alle tilsette som svarte «i nokon grad» eller «i liten grad» på spørsmål om dei opplever at det totalt sett er eit godt ytringsklima på sin arbeidsplass, fekk høve til å utdjupe svaret sitt i fritekst. Det blei gitt litt ulike svar frå dei tilsette. Nokre peikar på manglande tid til samarbeid og erfaringsutveksling ved eigen skule, andre peikar på utfordringar med ytringsklimaet med omsyn til samhandling med leiinga i heradet sentralt. Desse har mellom anna peikt på følgjande:

- Nokre viser til at dei opplever at ytringsklimaet ved eigen skule er godt, men at det ikkje nødvendigvis blir opplevd å vere eit godt ytringsklima lenger opp i administrasjonen
- Nokre tilsette viser til at dei opplever at spørsmål og utfordringar som blir løfta til sentral leiing, blir dyssa ned eller ikkje svart på
- Nokre tilsette viser til at dei unngår å løfte spørsmål og utfordringar til sentral leiing i frykt for sanksjonar/konsekvensar

Hovudvekta av kommentarane som er oppsummert i punkta over er gitt frå tilsette ved ein skule.

6.3.2 Vurdering

Ytringsklima både ved den einskilde skule og mellom dei tilsette ved skulen og overordna leiing er viktig for å avdekke feil og arbeide med forbetring. Eit godt ytringsklima er avgjerande for å unngå at saker eskalerer før dei blir kjent og handtert. Undersøkinga viser at nesten 40 prosent av respondentane svarar at dei i nokon grad opplever at det er eit godt ytringsklima på sin arbeidsplass. I fritekstsvar går det fram at nokre tilsette opplever ytringsklimaet på eigen skule som godt, men ikkje opplever at det er eit tilstrekkeleg godt ytringsklima til å kunne ta opp forhold og stille spørsmål til overordna leiing. Revisjonen meiner at kommunen må undersøke meir spesifikt kva som er utfordringsområde og korleis dette kan følgjast opp på ein god måte.

Gode system for å melde avvik og ein god avvikskultur er også viktig for å å raskt kunne følgje opp feil og manglar og slik forbetre tenestene. Sjølv om heradet har arbeidd med å sikre at tilsette melder avvik, er det funn i undersøkinga som tyder på at ein må halde fram dette arbeidet også i det vidare.

6.4 Tilsette sine oppfatningar av tilsetjingsprosessane ved eigen arbeidsplass

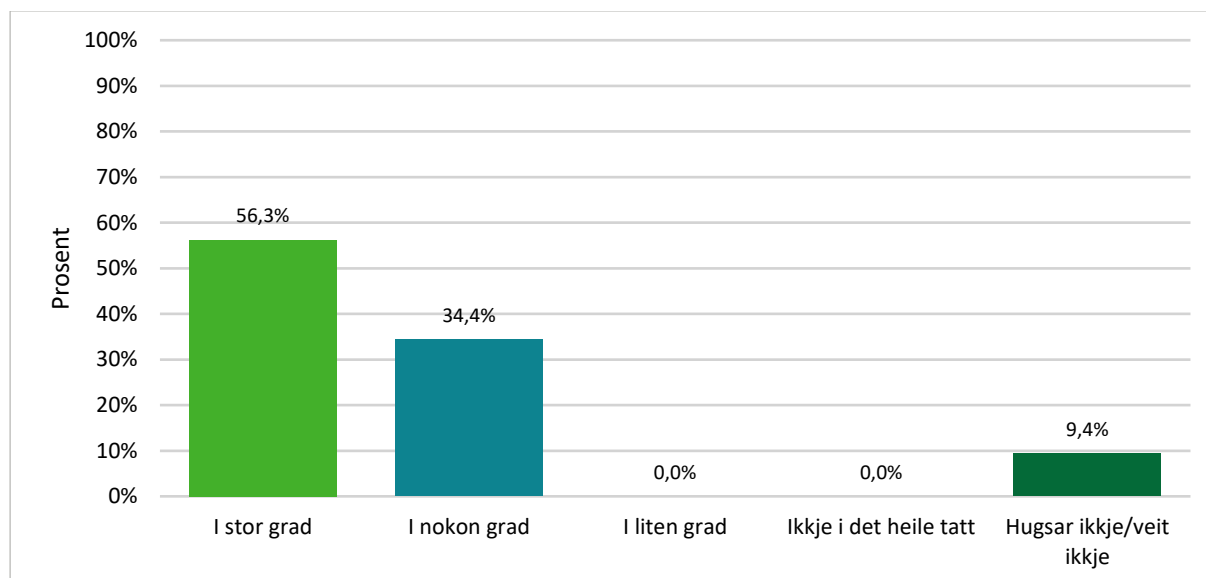
6.4.1 Datagrunnlag

Spørjeundersøkinga til tilsette inneheldt spørsmål knytt til korleis tilsette oppfattar tilsetjingsprosessane ved grunnskulane i Kvam herad. Det er berre tilsette som innleiingsvis svarte at dei har vore gjennom ein tilsetjingsprosess i grunnskulen i Kvam herad i løpet av dei tre siste åra som fekk spørsmål knytt til korleis dei opplevde denne tilsetjingsprosessen.

29 prosent av respondentane svarer at dei har vore gjennom ein tilsetjingsprosess i grunnskulen i Kvam herad i løpet av dei siste tre åra. Dette svarar til 32 unike respondentar. 25 av 32 svarer at dei blei tilsett i stillinga dei søkte på.

Når det gjeld **kvalifikasjonskrav** i utlysinga svarer over halvparten av dei som har vore gjennom ein tilsetjingsprosess at dei i stor grad opplever at utlysinga var tydeleg på kva kvalifikasjonskrav som gjaldt for stillinga (Figur 10). 11 av 32 respondentar svarer at utlysinga i nokon grad var tydeleg på kvalifikasjonskrav, medan tre respondentar svarer at dei ikkje hugsar. Blant dei som svarte «i nokon grad», blir det peikt på i fritekstsvaret at kvalifikasjonskrava i utlysinga var nokså generelle, og at det ikkje kjem tydeleg fram om krava var *naudsyn*te eller *ønskelege* krav. Vidare blir det peikt på at det ikkje var tydeleg kva skule som hadde behov for kva fag. Som omtalt tidlegare i rapporten, blir ledige undervisningsstillingar utlyst i ei felles utlysing der det ikkje nødvendigvis er nedfelt kva spesifikk fagkompetanse det er behov for ved den enkelte skule, ettersom dette er behov som kan endre seg noko undervegs gjennom våren.

Figur 10: I kva grad opplever du at utlysinga var tydeleg på kva kvalifikasjonskrav som gjaldt for stillinga? (n=32)



Blant dei 32 respondentane som har vore med på ein tilsetjingsprosess i løpet av dei siste tre åra, opplyser fire av desse at dei ikkje blei kalla inn til intervju til stillinga. Ein søker opplyser at vedkommande hadde ein uformell prat med rektor knytt til stillinga då vedkommande allereie var mellombels tilsett ved skulen. Dei tre andre opplyser at dei fekk avslag på søknaden sin.

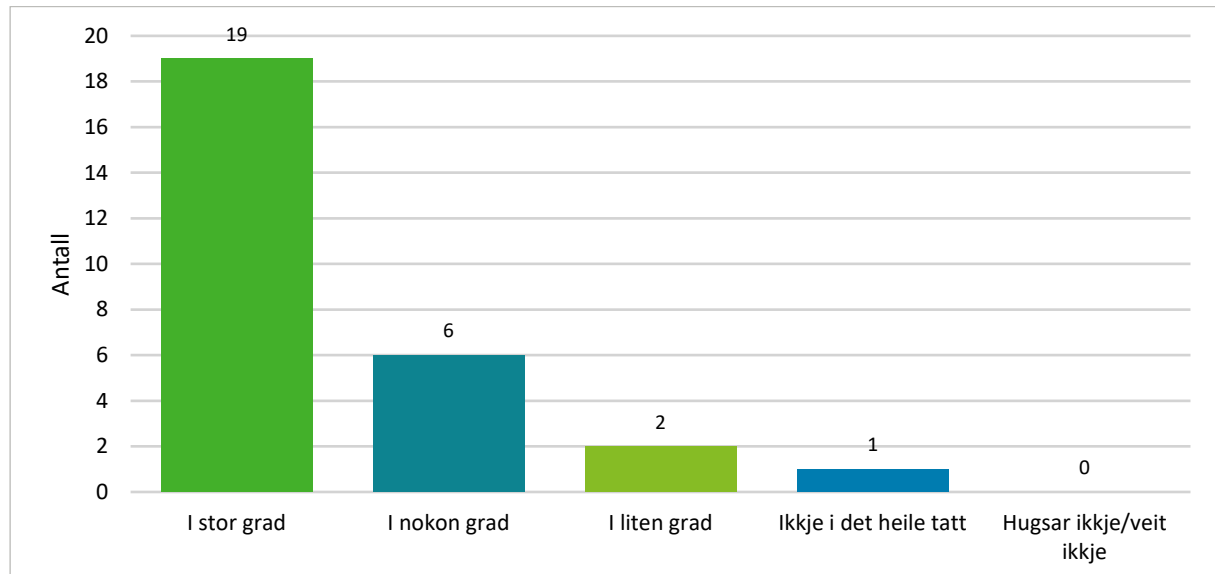
Av dei som gjennomførte **intervju** i samband med tilsetjingsprosessen, svarer 20 av 28 at tillitsvald var til stade under intervjuet. Sju svarer at tillitsvald ikkje var til stade, medan éin ikkje hugsar om tillitsvald var til stade eller ikkje. Alle respondentane svarer at dei opplevde at spørsmåla som blei stilt under intervjuet var relevante for stillinga, og nesten alle svarer at dei fekk informasjon om vidare prosess etter intervjuet. Det var ingen spesielle kommentarar knytt til gjennomføring av intervju i fritekstfelt.

Når det gjeld gjennomføring av **referanseintervju** svarar 13 av 25 respondentar²⁵ at det blei etterspurt referansar i samband med tilsetjingsprosessen. Sju respondentar svarer at dei ikkje veit eller ikkje hugsar om det blei etterspurt, medan fem respondentar svarer at det ikkje blei etterspurt (av desse var det éin som allereie hadde opplyst om referansane i søknad, og éin som allereie var mellombels tilsett ved skulen vedkommande søkte på).

²⁵ Det er totalt 25 respondentar som svarer at dei blei tilsett i stillinga dei søkte på.

I spørjeundersøkinga fekk dei 28 søkjarane som blei kalla inn til intervju spørsmål om i kva grad dei opplevde at tilsetjingsprosessen dei var ein del av blei gjennomført på ein ryddig måte. Resultata er vist i Figur 11. 19 av 28 respondentar opplever at tilsetjingsprosessen i stor grad blei gjennomført på ein ryddig måte. Seks respondentar svarer at dei i nokon grad opplever at den blei handtert på ein ryddig måte, medan tre personar opplever at den ikkje blei handtert på ein ryddig måte (i liten grad/ikkje i det heile tatt).

Figur 11: I kva grad opplever du, alt i alt, at tilsetjingsprosessen blei gjennomført på ein ryddig måte? (n=28)



Alle tilsette som gjennomførte spørjeundersøkinga fekk moglegheit til å utdjupe i fritekstfelt om dei hadde kommentarar knytt til korleis dei opplever tilsetjingsprosessane i grunnskulane i Kvam herad, samt om dei hadde kommentarar til spørsmåla i undersøkinga generelt. Av fritekstsvara går det fram at enkelte tilsette har lav tillit til tilsetjingsprosessane i grunnskulane. Det er totalt ti unike respondentar som peikar på negative oppfatningar av tilsetjingsprosessane i grunnskulane. Dei fleste av desse peikar på problematikk knytt til at tilsette i mellombelse stillingar ikkje får fast stilling til tross for at dei er kvalifisert til dette. Det blir og stilt spørsmål ved om det er gjort tilsetjingar i stillingar som ikkje vore lyst ut. I intervju blir det vist til at det kan vere tilfelle der ein tilsett er sjukemeldt, og at det har vore behov for vikar på kort varsel. Det blir vist til at det kan ha oppstått behov for å bruke vikaren lenger enn først tiltenkt, ettersom ein ikkje nødvendigvis veit kor lenge sjukemeldingsperioden vil vare.

6.4.2 Vurdering

Revisjonen meiner det er positivt at mange tilsette som har vore gjennom ein tilsetjingsprosess dei siste tre år opplever at tilsetjingsprosessen blei gjennomført på ein ryddig måte.

Samtidig meiner revisjonen det er grunn til å løfte at nokre tilsette har lav tillit til eller negative oppfatningar om tilsetjingsprosessane ved grunnskulane i Kvam herad. Revisjonen meiner dette er noko Kvam herad bør følgje opp. Betre kommunikasjon om tilsetjingsprosessar, og meir formaliserte rutinar – slik som rutinar for å vurdere og dokumentere habilitet – kan bidra til å auke tilliten til at tilsetjingsprosessar blir gjort på ein forsvarleg og god måte. Tilsette har ikkje krav på innsyn i tilsetjingsprosessar, mellom anna knytt til kva vurderingar som er gjort. Det kan også vere behov for å setje inn vikar i sjukemeldingssaker, utan at ein veit kor langvarig behovet for vikar blir, og der det kan vere avgrensa kva detaljar arbeidsgjevar kan informere om til andre enn dei det gjeld. Slike omsyn som arbeidsgjevar må ta, er noko ein kan informere om på meir generelt grunnlag, utan at ein går inn i den enkelte sak. Likevel vil også revisjonen presisere at dersom det blir sett inn vikar – av ulike årsakar – og behovet ser ut til å bli langvarig, bør stillinga lysast ut.

7 Konklusjon og tilrådingar

System, rutinar og praksis knytt til tilsetjingsprosessar

Basert på det som kjem fram av undersøkinga er det revisjonen si vurdering at Kvam herad i hovudsak har ein tilfredsstillande praksis når det gjeld å ivareta sentrale krav og prinsipp i tilsetjingsprosessar. På fleire område er også praksisen nedfelt i skriftlege rutinar og dokumentasjon, men på nokre område meiner revisjonen at heradet med fordel kan skriftleggjere noko meir av prosessen. Dette handlar i hovudsak om å innføre rutinar for å dokumentere habilitetsvurderingar samt sikre at relevante reglar slik som treårsregelen og fireårsregelen blir nemnt i tilsetjingsreglement/skriftlege rutinar. Revisjonen meiner også at Kvam herad bør vurdere å utarbeide ei kort skriftleg rutine knytt til bruk av tilkallingsvikarar og andre korte vikariat. Rutinane for kortare vikariat/timebaserte stillingar treng ikkje vere like omfattande som for faste stillingar og lengre vikariat, ettersom det er færre krav til denne typen vikariat. Likevel vil t.d. habilitetsvurderingar også vere aktuelt.

Sidan vedtak om tilsetjing er unntatt frå reglane om grunngjeving i forvaltningslova, er det særleg viktig å sikre at det i ettertid er mogeleg å kontrollere at tilsetjingsprosessen har vore sakleg og forsvarleg. Sivilombudet peikar på at erfaring dessutan viser at skriftlegheit bidreg til å bevisstgjere dei som fattar vedtak, og dermed sikre at forvaltninga treff korrekte avgjerder. Skriftlege nedteikningar reduserer også faren for mistanke om at vedtaket byggjer på utanforliggjande eller usaklege omsyn.

Revisjonen meiner derfor at Kvam herad bør skriftleggjere prosessar som blir gjort i praksis, men som per i dag ikkje er nedfelt i rutinar, samt dokumentere dei vurderingane som blir gjort i tilsetjingsprosessane (slik som habilitetsvurderingar). Formaliserte rutinar og dokumenterte vurderingar kan bidra til å sikre forsvarleg sakshandsaming og tillit til at utanforliggjande omsyn ikkje er vektlagt i tilsetjingsprosessar.

Deltidsstillingar og tiltak for å auke heiltidsstillingar

Kvam herad drøftar bruk av deltidstillingar ein til to gongar årleg med hovudtillitsvalde, og etterlever dermed krav i arbeidsmiljølova § 14-2. Det er også innført retningslinjer og tiltak for å auke heiltidsstillingar. Undersøkinga viser at gjennomsnittleg stillingsstorleik er høgare blant tilsette i grunnskulane enn samla for heradet, og at det blir arbeidd med å innfri ønskjer om auke i stillingsstorleik så framt den tilsette er kvalifisert og kan ta ansvar for oppgåver som medfølgjer i ei full stilling.

Tilsette sine opplevingar av arbeidsmiljø og ytringsklima

Undersøkinga viser at eit fleirtall av respondentane (70 prosent) opplever at det i stor grad er eit godt **psykososialt arbeidsmiljø** ved sin arbeidsplass. Samtidig er det også nærare 1 av 3 som meiner at dette i nokon grad er tilfelle. Det at tilsette svarar «i nokon grad» treng ikkje bety at det psykososiale arbeidsmiljøet er uforsvarleg, men kan bety at det er trong for forbetring på enkelte område for eit endå betre arbeidsmiljø. Revisjonen meiner dette er funn Kvam herad bør følgje opp og vurdere kva tiltak det er behov for.

Ytringsklima både ved den einskilde skule og mellom dei tilsette ved skulen og overordna leiing er viktig for å avdekke feil og arbeide med forbetring. Eit godt ytringsklima er avgjerande for å unngå at saker eskalerer før dei blir kjent og handtert. Undersøkinga viser at nesten 40 prosent av respondentane svarar at dei i nokon grad opplever at det er eit godt ytringsklima på sin arbeidsplass. I fritekstsvar går det fram at nokre tilsette opplever ytringsklimaet på eigen skule som godt, men ikkje opplever at det er eit tilstrekkeleg godt ytringsklima til å kunne ta opp forhold og stille spørsmål til overordna leiing. Revisjonen meiner at kommunen må undersøke meir spesifikt kva som er utfordringsområde og korleis dette kan følgjast opp på ein god måte.

Gode system for å melde avvik og ein god avvikskultur er også viktig for å raskt kunne følgje opp feil og manglar og slik forbetre tenestene. Sjølv om heradet har arbeidd med å sikre at tilsette melder avvik, er det funn i undersøkinga som tyder på at ein må halde fram dette arbeidet også i det vidare.

Tilrådingar

På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Kvam herad:

1. Utarbeider skriftlege rutinar for å dokumentere habilitetsvurderingar
2. Utarbeider skriftlege rutinar for relevante reglar slik som 3 og 4-årsregelen
3. Vurderer å utarbeide ei sjekkliste/kort rutine for tilsetjing i kortare vikariat/timebaserte stillingar

4. Sikrar at dei vurderingane som i praksis blir gjort i rekutteringsgruppene blir tilstrekkeleg dokumentert i det omfang og i den tidsperioden som er nødvendig
5. Følgje opp funn i undersøkinga om korleis dei tilsette opplever det psykososiale arbeidsmiljøet og yrtringskulturen, og setje i verk avhjelpande tiltak

Vedlegg 1: Høyringsuttale



KVAM HERAD

Deloitte Advokatfirma AS Avd Bergen
Postboks 6013
5892 BERGEN

Ikkje offentleg jf. offl. § 5 2. ledd

Vår ref.
22/1936-23/N-103.3/ANHE

Dykkar ref.

Dato:
27.01.2023

Høyringsuttale til forvaltningsrevisjonsrapport

Personalpolitikk med fokus på tilsetjingsprosedyrar og vikarbruk

Rådmannen, HR og overordna leiinga i Oppvekst har lese gjennom rapporten, og vil takkar for ein oversiktleg rapport, god dialog og godt samarbeid i arbeidet med forvaltningsrevisjonen. Det er gledeleg å lesa at hovudfunn i revisjonsrapporten er at Kvam herad i hovudsak har ein tilfredsstillande praksis når det gjeld å ivareta sentrale krav og prinsipp i tilsetjingsprosessar. Dette stemmer overeins med rådmannen sitt inntrykk.

Tilrådingane som revisjonen kjem med, om å skriftleggjere nokon fleire element av tilsetjingprosessane, ser rådmannen kan vera eit nyttige tiltak i internkontrollarbeidet på området. Det vil kunne gjera organisasjonen mindre sårbar om sentrale medarbeidarar ikkje kan delta i prosessen. Revisjonen si vurdering av at ufrivillig deltid ikkje framstår som ei stor utfordring ved grunnskulane i heradet, kan rådmannen og kjenna seg att i. Det har vore og er eit prioritert område i heile heradet, at det blir lagt til rette for at deltidstilsette kan få auka stillingsstorleik om dei ynskjer det.

Rådmannen takkar for konkrete tilrådingar frå revisjonen, og vil ta dei med i det kontinuerlege forbetningsarbeidet i heradet for å sikra kvalitet og tillit til tilsetjingsprosessane i organisasjonen. Vidare vil rådmannen følgja opp funna knytt til arbeidsmiljø og ytringsklima ved nokre av skulane, og saman med tillitsvalde og verneombod vurdere tiltak for at alle tilsette skal oppleve å ha eit godt og trygt arbeidsmiljø og ytringsklima.

Til slutt ynskjer rådmannen at det vert gjort to konkrete korrigeringar i rapporten. Det gjeld tabell 2 på side 24 og punktet om vurdering av kandidatar til intervju. Rådmannen ber om at det vert føyd til at hovudtillitsvald deltek i utarbeiding av søkjaroversikten, slik: «Dei formelle kvalifikasjonane/kompetansen til kandidatane blir dokumentert i utvida søkjarliste som blir utarbeidd av HR-konsulent i *samarbeid med hovudtillitsvald*». Dette står i teksten på side 24, men ber om at det også står i tabellen.

Rådmannen viser også til side 32 i rapporten der det står at «... snittet for grunnskulane på dette punktet er 3,8 av 6 (der seks er mest positivt)...» Det korrekte er at i 10 faktor-undersøkinga er det fem ulike svaralternativ, altså at 5 er det mest positive. Ber om at dette vert retta til: «... snittet for grunnskulane på dette punktet er 3,8 av 5 (der fem er mest positivt)...»

Adresse: Kvam rådhus, Grovagjelet 16, 5600 Norheimsund – Telefon: 56 55 30 00
postmottak@kvam.kommune.no – Bankgiro nr.: 3530.28.63421 – Foretaksnr.: NO 944 233 199 MVA – www.kvam.no

Helsing

Anita Hesthamar
Rådmann
Telefon: 56 55 30 35

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Side 2 av 2

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Krav i lov og forskrift

Reglar og krav til tilsetjingar i kommunesektoren er i hovudsak regulert i forvaltningslova, arbeidsmiljølova, og Hovudtariffavtalen. For tilsetjingar i oppvekstsektoren gjeld også særlovgeving i opplæringslova.

Reglar og krav til det psykososiale arbeidsmiljøet og ytringsklimaet ved arbeidsplassen er regulert i arbeidsmiljølova.

Vedtak om tilsetjing

Vedtak om tilsetjing i offentlig sektor er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2, andre ledd. Dette gjer at reglane i forvaltningslova om habilitet, reglar om sakshandsaming, saksførebuing og underretning om vedtak gjeld, jf. forvaltningslova § 3 første ledd. Derimot gjeld i utgangspunktet ikkje reglane om grunngeving (forvaltningslova §§ 24-25), klage (forvaltningslova 28-34) og omgjerding av overordna organ (forvaltningslova § 35 (3)), med mindre forvaltningsorganet bestemmer noko anna, jf. forvaltningslova § 3 andre ledd. Sivilombudet har uttalt at eit ulovfesta krav til skriftleggjerding i sakshandsaminga også gjeld i tilsetjingssaker.²⁶

Habilitetskrav

Kapittel 2 i forvaltningslova omtalar føresegner om **habilitet** for offentlege tenestemenn. § 6 skildrar kva forhold som gjer at ein offentlig tenestemann er ugild til å leggje grunnlaget for ei avgjersle eller til å treffe avgjersle i ei forvaltningssak, mellom anna at personen sjølv er part i saka eller når han er i slekt eller svogerskap med ein part i saka. Likeså er offentlege tenestemenn ugilde når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har en personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part av saken», jf. § 6 andre ledd i forvaltningslova. Ettersom tilsetjingar kan betraktast som ein særleg fordel for den som blir tilsett – eller særleg tap eller ulempe for den som ikkje blir tilsett, er det i tilsetjingsprosessar viktig å vere merksam på inhabilitet etter denne føresegna.

Krav til tilsetjingar

Hovudregelen i arbeidsmiljølova er at arbeidstakarar skal tilsetjast i **fast stilling** (arbeidsmiljølova § 14-9 første ledd). Det er likevel unntak som opnar for at mellombels tilsetjing likevel kan inngåast, jf. § 14-9 andre ledd. Dette gjeld når a) arbeidet er av mellombels karakter, b) for arbeid i staden for ein annan eller andre (vikariat), c) for praksisarbeid, d) med deltakar i arbeidsmarknadstiltak, e) med idrettsutøvarar mv., samt f) for ein periode på inntil 12 månadar.

I § 14-1 i arbeidsmiljølova går det fram at arbeidsgjevar skal **informere** arbeidstakarane om ledige stillingar i verksemda. Innleigd personell skal informerast på tilsvarende måte.

Etter opplæringslova § 10-4 er det **krav om offentlig utlysing** av undervisningsstillingar og rektorstillingar i kommunal sektor. Kravet om slik utlysing gjeld ikkje for stillingar som er ledige for eit kortare tidsrom enn seks månader, eller når arbeidsgivaren skal tilby stillinga til ein arbeidstakar eller tidlegare arbeidstakar i verksemda med heimel i arbeidsmiljøloven § 14-2 om fortrinnsrett til ny tilsetjing, § 14-3 om fortrinnsrett for tilsette som arbeider deltid eller § 15-7 om oppseiingsvern.

Plikten til å lyse ut stillingar i kommunal sektor eksternt har vidare blitt påpeika av Sivilombudet som eit grunnleggjande prinsipp for å sikre forsvarleg saksbehandling.²⁷

Arbeidsmiljølova inneheld vidare ei rekke føresegner om **fortrinnsrett**. Mellom anna seier § 14-2 at arbeidstakar som er sagt opp på grunn av forhold i verksemda har fortrinnsrett til ny tilsetjing i same verksemd, dersom arbeidstakar er kvalifisert til stillinga. Vidare seier § 14-3 første ledd at deltidstilsette har fortrinnsrett til utvida stilling framfor at arbeidsgjevar gjer ei ny tilsetjing i verksemda. Fortrinnsretten kan også gjelde del av ei stilling. Fortrinnsretten er betinga av at arbeidstakar er kvalifisert for stillinga.

Arbeidsmiljølova har vidare føresegner om kor lenge arbeidstakarar kan vere mellombels tilsett. Dette er omtalt som **tre- og fireårsregelen**. Etter § 14-9 sjuande ledd skal arbeidstakarar som har vore samanhengande mellombels

²⁶ Sivilombudet. Ansettelse fra A til Å. Krav til skriftlighet. Publisert 7. desember 2021. Side 8.

²⁷ Sjø mellom anna sak 2018/4077.

tilsett i meir enn fire år etter andre ledd bokstav a (når arbeidet er av mellombels karakter) eller i meir enn tre år etter andre ledd bokstav b og f (hhv. i vikariat eller for ein periode på inntil 12 månadar) ansjåast som fast tilsett slik at reglane om oppseiing av arbeidsforhold kjem til bruk. Dette gjeld også for arbeidstakar som har vore samanhengande mellombels tilsett i meir enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller d i kombinasjon. Ved berekning av tilsetjingstid skal det ikkje gjerast frådrag for arbeidstakar sitt fråvær.

Tre- og fireårsregelen gjeld likevel ikkje utan unntak, mellom anna som følgje av særlovgeving (opplæringslova).

Etter opplæringslova § 10-1 er det krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, under dette krav om at den som skal tilsetjast skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Etter § 10-2 må tilsette som skal undervise ha relevant kompetanse i faga dei skal undervise i. Forskrift til opplæringslova (23. juni 2006 nr. 724) §§ 14-2 og 14-3 gir dei sentrale bestemmingane for kva som skal blir rekna å vere relevant fagleg kompetanse for tilsetjing i grunnskolen. Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 i opplæringslova. Denne paragrafen gir opning for at dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels.

Vikarar utan relevant fagleg og pedagogisk kompetanse som har vore tilsett i undervisningsstillingar mellombels som følgje av mangel på andre kvalifiserte søkjarar, kan altså ikkje få fast tilsetjing i ei undervisningsstilling, sjølv om dei har vore samanhengande mellombels tilsett i tre år. Dette fordi opplæringslova inneheld føresegnar om krav til kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, og fordi opplæringslova er ei særlov som går foran dei alminnelege reglane i arbeidsmiljølova.

I opplæringslova er det derimot anledning til å tilsetje ein søkjar som er i gang med relevant utdanning, med vilkår om at utdanninga blir fullført (opplæringslova § 10-6 bokstav a).

Heiltidsstillingar

Hovudtariffavtalen (HTA) inneheld ei rekke føresegnar knytt til tilsetjingar i kommunal sektor. Hovudregelen i § 2.3 i HTA er at arbeidstakarar skal tilsetjast i **heiltidsstilling**. Ved ledig stilling skal deltidstilsette ved intern utlysing i kommunen bli tilbydd utviding av sitt arbeidsforhold dersom vedkomande er kvalifisert for stillinga.

§ 2.31. i HTA seier at arbeidsgjevar minst ein gong per år skal informere og drøfte prinsippa for bruk av deltidstillingar med dei tillitsvalde. Dette er også eit krav etter § 14-1a i arbeidsmiljølova. Vidare står det at det skal utarbeidast lokale retningslinjer med føremål å auke talet på **heiltidstilsette**. Retningslinjene bør mellom anna innehalde element knytt til bruk av fortrinnsrett, meirarbeid, utlysing av stillingar og kompensasjonsordningar. HTA seier også at «ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåinger av deltidstillingar».

Internkontroll

§ 25-1 i kommunelova omhandlar krav til internkontroll. Etter denne paragrafen har kommunedirektøren ansvar for internkontrollen i kommunen. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

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

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Sivilombudet si rettleiar for tilsetjingar i offentleg sektor²⁸ omtalar krav til skriftleg dokumentasjon i tilsetjingssaker i offentleg sektor. Rettleiaren seier:

Forvaltningen skal sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. For å kunne være sikker på at det er tilfellet, må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger.²⁹

²⁸ Sivilombudet. Ansettelser fra A til Å. Publisert 7. desember 2021.

²⁹ Sivilombudet. Ansettelser fra A til Å. Krav til skriftlighet. Side 8.

Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljølova skal sikre eit arbeidsmiljø som gir grunnlag for ein helsefremjande og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full tryggleik mot fysiske og psykiske skadeverknadar, og med ein velferdsmessig standard som til ei kvar tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklinga i samfunnet. Arbeidsmiljølova skal også sikre trygge tilsetjingsforhold og likebehandling i arbeidsmiljøet, samt legge til rette for eit godt ytringsklima i verksemda. Lova inneheld ei rekke føresegner knytt til korleis arbeidsgjevar og arbeidstakar skal arbeide med dette.

§ 4-1 i arbeidsmiljølova fastset og samlar grunnleggjande krav til arbeidsmiljøet. Føresegna seier mellom anna at det ved planlegging og utforming av arbeidet skal leggjast vekt på å førebyggje skadar og sjukdom. § 4-3 fastset krava til det psykososiale arbeidsmiljøet:

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- (4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.
- (5) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf.

Arbeidstilsynet viser til at psykososiale arbeidsvilkår fyrst og fremst handlar om dei sosiale og mellommenneskelege forholda på arbeidsplassen.³⁰ Føresegna i arbeidsmiljølova om det psykososiale arbeidsmiljøet skal forhindre at arbeidstakarar blir utsett for negative forhold av psykososial karakter, og at summen av ulike belastningar ikkje må bli for stor.

Arbeidstilsynet viser til at det er arbeidsgjevar som har ansvar for at arbeidsmiljøet er i samsvar med arbeidsmiljølova. Arbeidsgjevar har derfor hovudansvaret i arbeidet med å skape eit godt ytringsklima, men arbeidstakarane skal medverke. Arbeidsgjevar, verneombodet, tillitsvalde og dei andre arbeidstakarane må derfor jobbe saman for å lukkast i arbeidet.³¹

Arbeidstilsynet peikar vidare på at eit godt ytringsklima er kjenneteikna av stor takhøgde for meningsutveksling, der forslag, kritikk og andre ytringar er velkomne som grunnlag for forbetring og utvikling. På arbeidsplassar med eit godt, velfungerande ytringsklima opplever tilsette at det både er trygt å seie i frå og at det nyttar å seie i frå.³²

³⁰ Arbeidstilsynet. [Psykososialt arbeidsmiljø](#). Ikkje datert.

³¹ Arbeidstilsynet: [Ytringsklima på arbeidsplassen](#). Ikkje datert.

³² Arbeidstilsynet: [Ytringsklima på arbeidsplassen](#). Ikkje datert.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova). L10.02.1967.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). L19.05.2006 nr. 16.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). L17.06.2005 nr. 62.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskulen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). L17.07.1998 nr. 61.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift til opplæringslova. F.23.06.2006 nr 724.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift til forvaltningslova (forvaltningslovforskrifta). F15.12.2006. nr 1456.

Førearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- KS: *Hovedtariffavtalen (HTA)*. Tariffavtale. 01.05.2022-30.04.2024.
- Sivilombudet: *Ansettelse fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om ansettelse i offentlig sektor*. Rettleiar. Publisert 07.12.2021.

Dokument frå heradet

- Kvam herad. *Tilsetjingsreglement for Kvam herad*. Reglement/rutine. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Lokale retningslinjer for å auka talet på heiltidstilsette i Kvam herad*. Retningslinjer. Datert 2014.
- Kvam herad. 10-Faktor medarbeidarundersøking for tilsette i grunnskulane. Haust 2021.
- Anna dokumentasjon tilsendt frå Kvam herad

Andre kjelder

- Arbeidstilsynet: *Ytringsklima på arbeidsplassen*. Ikkje datert.
- Arbeidstilsynet: *Psykososialt arbeidsmiljø*. Ikkje datert.
- KS. *Om 10-Faktor*. Publisert 25.03.2020.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS