



Ansettelses i kommunen

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen
- Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS
- Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017
- Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting
- Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus
- Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet
- Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune
- Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.
- Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
- Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen
- Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter
- Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF
- Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS
- Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål
- Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus
- Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg
-
- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
- Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten
- Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet
- Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid
- Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering – Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Ansettelse i kommunen*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2019 (sak 11), og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22. juni 2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

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

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av Irene Jensen (prosjektleder), Siri Strandenæs Lode og Haakon Oftebro Sandvold.

Vi vil takke Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, Utviklings- og kompetansetaten, Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for næring og eierskap og alle de andre virksomhetene og tjenestestedene som har vært involvert i undersøkelsen, for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

8. november 2019



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Irene Jensen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger.....	10
1.4 Revisjonskriterier.....	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging	11
2. Midlertidige stillinger	12
2.1 Revisjonskriterier.....	12
2.2 Faktabeskrivelse	12
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	23
3. Rekruttering til stillinger – utlysning av stillinger.....	25
3.1 Revisjonskriterier.....	25
3.2 Faktabeskrivelse	25
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	32
4. Saksbehandlingen	34
4.1 Revisjonskriterier.....	34
4.2 Faktabeskrivelse	34
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	43
5. Habilitet	46
5.1 Revisjonskriterier.....	46
5.2 Faktabeskrivelse	46
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	51
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	53
6.1 Konklusjoner.....	53
6.2 Anbefalinger	53
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse.....	54
7.1 Bydel Nordstrand.....	54
7.2 Renovasjonsetaten	54
7.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	55
7.4 Byråden for finans	56
7.5 Byråden for miljø og samferdsel	57
7.6 Byråden for oppvekst og kunnskap	57
7.7 Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet.....	57
7.8 Byråden for næring og eierskap.....	57
7.9 Bymiljøetaten.....	58
7.10 Gravferdsetaten.....	58
7.11 Utdanningsetaten	59
7.12 Vann- og avløpsetaten	61
Referanser	63
Tabelloversikt	65
Figuroversikt.....	65

Vedlegg 1 Revisjonskriterier	67
Vedlegg 2 Metode	74
Vedlegg 3 Tabeller med oversikt over ansettelsesforhold i virksomhetene i Oslo kommune.....	79
Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Nordstrand.....	83
Vedlegg 5 Uttalelse fra Renovasjonsetaten	85
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	87
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for finans.....	89
Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel.....	91
Vedlegg 9 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap.....	93
Vedlegg 10 Uttalelse fra Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet	96
Vedlegg 11 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	97
Vedlegg 12 Uttalelse fra Bymiljøetaten	99
Vedlegg 13 Uttalelse fra Gravferdsetaten	100
Vedlegg 14 Uttalelse fra Utdanningsetaten	101
Vedlegg 15 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten	104

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket. Deler av undersøkelsen har vært rettet mot alle virksomhetene i kommunen. En barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten er undersøkt nærmere.

Undersøkelsen viser at en del stillinger ikke var utlyst offentlig, slik regelverket forutsetter, og at en rekke virksomheter og tjenestesteder hadde gjennomført ansettelser uten at reglene for habilitet var ivare tatt.

Undersøkelsen viser videre et stort omfang av midlertidige ansettelsesforhold i kommunen, inkludert i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Gjennomgang av enkeltsaker viser også at en rekke midlertidige ansettelser i bofellesskapet ikke hadde hjemmel i regelverket. På bakgrunn av det store omfanget av midlertidige ansettelsesforhold har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved om grunnbemanningen var i samsvar med regelverket, eller om den burde økes.

Sammendrag

For at de kommunale oppgavene skal løses på best mulig måte, er det viktig å ansette de best kvalifiserte. Det følger også av det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet at den best kvalifiserte skal ansettes i offentlige stillinger.

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til å avdekke eventuelle svakheter i ansettelsesprosessene i kommunen og dermed bidra til forbedring på dette området i kommunens virksomheter.

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært:

- Er ansettelsesprosesser i kommunen i samsvar med regelverket?

Revisjonskriteriene i undersøkelsen har blant annet vært utledet fra arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet og kommunens personalreglement.

For å besvare problemstillingen er det gjennomført en dybdeundersøkelse i Bydel Nordstrand (de to tjenestestedene er heretter omtalt som Barnehagen og Bofellesskapet) og Renovasjonsetaten, samt en breddeundersøkelse, dels i utvalgte virksomheter og dels i hele kommunen.

I dybdeundersøkelsen er sentrale aktører intervjuet, og dokumenter i utvalgte ansettelsessaker har blitt gjennomgått.

I breddeundersøkelsen har Kommunerevisjonen blant annet analysert omfanget av midlertidige stillinger i alle kommunens virksomheter ut fra opplysninger i kommunens HR-system. Kommunerevisjonen har også for alle virksomheter analysert treff på etternavn og adresse på ledere og deres underordnede i HR-systemet og undersøkt utvalgte saker med hensyn til habilitet. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse i utvalgte virksomheter og tjenestesteder.

Datainnsamlingen er hovedsakelig gjennomført i perioden april–august 2019, og undersøkelsesperioden har primært vært 2018.

Sentrale vurderinger

Midlertidige stillinger

Bofellesskapet hadde i en rekke saker ansatt personer i midlertidig stilling uten at det var hjemmel for dette.

De midlertidige ansettelsene Kommunerevisjonen så nærmere på i Barnehagen og Renovasjonsetaten syntes isolert sett å være lovlige. Andelen midlertidig ansatte – og omfanget av deres arbeid – gir imidlertid grunnlag for å reise spørsmål ved grunnbemanningen både i Renovasjonsetaten og Barnehagen.

Også for kommunen som helhet, og spesielt bydelene, Barne- og familieetaten, Helseetaten, Kulturetaten, Næringsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten og Velferdsetaten, finner Kommunerevisjonen grunn til å reise spørsmål ved grunnbemanningen. Grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis, kan tilsi flere faste stillinger for å dekke opp et stabilt høyt og forutsigbart vikarbehov.

Rekruttering og utlysning

De to tjenestestedene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten syntes å ha tilfredsstillende offentlig utlysning av faste stillinger. En del midlertidige stillinger med varighet over seks måneder var i strid med regelverket fordi de ikke var utlyst offentlig ved de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand. Dette var også tilfellet for enkelte stillinger i Renovasjonsetaten.

Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter viser at virksomhetene/tjenestestedene i hovedsak oppga at de lyste ut faste stillinger og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder på kommunens internettside. Samtidig oppga relativt mange av barnehagene i bydelene Sagene og Nordstrand, og en del av sykehjemmene og skolene i kommunen, å lyse ut faste stillinger offentlig – utover på kommunens internettsider – bare av og til, sjelden, nesten aldri eller aldri. Det samme var tilfellet for de midlertidige stillingene over seks måneder. Funn i breddeundersøkelsen som omfattet alle virksomhetene, viser at en del stillinger over seks måneder ikke ble lyst ut offentlig, heller ikke på kommunens internettsider. En offentlig utlysning skal ha potensial for å nå den beste kandidaten. Det vil normalt ikke være tilstrekkelig å utlyse offentlige stillinger bare på kommunens hjemmesider med mindre det er åpenbart at alle aktuelle søkere er kjent med at det er slik stillingene lyses ut.

At stillinger med varighet under seks måneder ikke lyses ut, er ikke i strid med regelverket. Det er likevel uheldig ut fra kvalifikasjonsprinsippet, som tilsier at de best kvalifiserte skal ansettes, og likebehandlingsprinsippet, som tilsier at alle bør kunne ha like muligheter til å konkurrere om ansettelse i offentlige virksomheter.

Saksbehandlingen

Gjennomgangen av enkeltsaker viser at både Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten gjennomførte intervjuer og innhentet referanser for alle stillinger som ble utlyst. Det var også lagt opp til at dette skulle gjøres for midlertidige stillinger som ikke var utlyst. Virksomhetene og tjenestestedene som var omfattet av spørreundersøkelsen, oppga også

at de gjennomførte intervju og innhentet referanser både for faste og midlertidige stillinger.

I Renovasjonsetaten syntest det likevel som at enkelte saker ikke var tilstrekkelig opplyst for eksterne søkere. Kommunerevisjonens undersøkelser gir ikke grunnlag for å si at de interne søkerne som fikk stillingene i åtte av ni undersøkte saker med interne søkere, ikke var de best kvalifiserte. Det kan likevel fremstå som noe påfallende at de interne søkerne nesten uten unntak ble ansett å være best kvalifisert.

For noen av sakene i Bydel Nordstrand var ikke kvalifikasjonsvurderingene tilfredsstillende.

I flere av sakene fra Bydel Nordstrand der det forelå innstilling, kom det ikke frem hvordan søkerne var vurdert opp mot kvalifikasjonskravene. I saken der flere var innstilt, var heller ikke søkerne vurdert opp mot hverandre. I fem av de syv sakene i Renovasjonsetaten der det var innstilt mer enn én kandidat, var rekkefølgen begrunnet, og det var også en sammenligning av søkerne, slik regelverket forutsetter. I de øvrige to sakene var det imidlertid ikke en slik direkte sammenlignende vurdering.

Kravet om skriftlig arbeidskontrakt var ivaretatt i alle de gjennomgåtte sakene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. At grunnlaget for midlertidig ansettelse i enkelte saker ikke gikk frem av arbeidskontrakten, eller at det var oppgitt feil hjemmel, er ikke i samsvar med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-6. I en del av sakene i breddeundersøkelsen var ikke kravet til skriftlig arbeidskontrakt ivaretatt. Kravet til skriftlig arbeidskontrakt gjelder uten unntak for alle ansettelser, også ansettelser av kort varighet.

Habilitet

De to tjenestestedene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten syntest å være bevisst på reglene om habilitet og ivaretok i all hovedsak habiliteten ved ansettelser.

I breddeundersøkelsen som er utført ved hjelp av HR-systemet, ble det imidlertid avdekket inhabilitet ved en rekke ansettelsesavgjørelser ved ulike tjenestesteder, også én sak i Renovasjonsetaten. Spørreundersøkelsen tyder dessuten på at det har skjedd ansettelser hvor habiliteten ikke har vært ivaretatt, ved ytterligere tjenestesteder.

Anbefalinger

Aktuelle byråder, samt virksomheter og tjenestesteder hvor det er avdekket avvik, bør vurdere tiltak, blant annet slik at

- det bare ansettes i midlertidig stilling der det er hjemmel for dette
- faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder lyses ut offentlig i henhold til regelverket
- reglene om habilitet blir overholdt ved ansettelser

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble 11. oktober 2019 sendt til uttalelse til Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, daværende byråd for eldre, helse og arbeid, byråden for finans, byråden for miljø og samferdsel og byråden for oppvekst og kunnskap. Bydel Sagene, Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten samt byråden for kultur, idrett og frivillighet

og byråden for næring og eierskap fikk også rapporten tilsendt med mulighet til å uttale seg. Virksomhetene der Kommunerevisjonen har konkludert med inhabilitet i breddeundersøkelsen, jf. punkt 5.2.3, fikk rapporten sendt til orientering. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 4–15.

Alle som har avgitt uttalelse, har varslet relevante tiltak.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Fast ansettelse er hovedregelen i arbeidsmiljøloven. Fast ansettelse er løpende og tidsubegrenset, og lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder. Det vil blant annet si at man må ha saklig grunn for oppsigelse. Hovedregelen om fast ansettelse innebærer ikke krav om full tids ansettelse, og det er ikke en nedre grense for stillingsprosent. Fast ansettelse er blant annet viktig for at arbeidstakerne skal ha forutsigbarhet.

Ved midlertidige stillinger ansettes man for et bestemt tidsrom. I arbeidsmiljøloven er det blant annet unntaksmulighet for midlertidig ansettelse hvis arbeidet er av midlertidig karakter. Typisk gjelder dette hvis arbeidet som skal utføres, ikke hører til de oppgavene som ordinært utføres, eller hvis man får ekstraordinært behov for arbeidskraft i en begrenset periode. Et annet relevant unntak er vikariater, det vil si at man trer inn for andre som er syke, har ferie eller permisjon.

En arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år, vil ha krav på fast ansettelse selv om vedkommende utfører arbeid av midlertidig karakter (fireårsregelen). Det samme gjelder dersom en arbeidstaker har vært vikar sammenhengende i mer enn tre år (treårsregelen).¹ Hvis en virksomhet har et permanent behov for vikarer (stabilt høyt og forutsigbart), vil man uavhengig av treårsregelen kunne ha krav på fast ansettelse etter grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis.

For at de kommunale oppgavene skal løses på best mulig måte, er det viktig å ansette de best kvalifiserte. Det følger også av det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet at den best kvalifiserte skal ansettes i offentlige stillinger. Også likhetshensyn tilsier at alle skal kunne konkurrere om offentlige stillinger. Dette innebærer blant annet at stillinger må kunngjøres på en slik måte at det blir allment kjent at de er ledige. Videre er det av betydning at saksbehandlingen ellers er i samsvar med regelverket, inkludert at sakene er tilstrekkelig opplyst. Kommunen har blant annet regler om at det skal hentes inn referanser. Dette gjelder også ved ansettelse i vikariat og engasjementer. For at ansettelser ikke skal komme i konflikt med kommunens interesser, er det også viktig at de som forbereder og treffer avgjørelser om ansettelser, er habile.

Det sentrale varslingsmottaket har mottatt flere varsler den siste tiden som gjelder ansettelser i kommunen, blant annet at stillinger ikke har vært utlyst. Kommunerevisjonens undersøkelser i Omsorgsbygg Oslo KF i 2018 viste blant annet brudd på reglene om habilitet og utlysning i flere ansettelsessaker i foretaket. PwCs gjennomgang i foretaket (rapport 9. februar 2019) viste også at foretaket hadde hatt et stort omfang av midlertidig arbeidskraft og gjentatte forlengelser av midlertidige ansettelser.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til å avdekke eventuelle svakheter i ansettelsesprosessene i kommunen og dermed bidra til forbedring på dette området i kommunens virksomheter.

¹ Tre- og fireårsregelen følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 syvende ledd.

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært følgende:

- Er ansettelsesprosesser i kommunen i samsvar med regelverket?

Vi har blant annet sett på

- midlertidige stillinger
- rekruttering og utlysning
- saksbehandling
- habilitet

Som del av temaet midlertidige stillinger har vi også undersøkt beordringspraksisen i utvalgte byrådsavdelinger, samt Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Denne delen av rapporten er bare beskrivende.

1.3 Avgrensninger

Ved gjennomgangen av enkeltsaker har vi ikke vurdert om det er noen som må anses som fast ansatte etter tre- eller fireårsregelen i arbeidsmiljøloven § 14-9 syvende ledd.

Videre har vi ikke vurdert om kvalifikasjonskravene som er stilt i utlysningene, var hensiktsmessige, og vi har i liten grad vurdert om søkerne som ble innkalt til intervju, innstilt eller ansatt, fremsto som de best kvalifiserte. Vi har i hovedsak undersøkt om virksomhetene selv har foretatt en slik vurdering.

Når det gjelder habilitet, har vi vurdert om eventuelle habilitetsutfordringer ble ivarettatt ved inngåelse av arbeidsavtaler. For rammeavtalene (avtaler om vikarinnkalling) har vi ikke vurdert habiliteten ved fordeling av oppdragene (avgjørelsen om hvem som skal få tildelt det enkelte oppdrag).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet utledet fra

- arbeidsmiljøloven
- forvaltningsloven
- det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet
- Oslo kommunes personalreglement
- Oslo kommunens personalhåndbok
- Oslo kommunens etiske regelverk
- Oslo kommunes handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse

Revisjonskriteriene går frem i kapittel 2–5 og utdypes i vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført som en breddeundersøkelse, dels i utvalgte virksomheter og dels i samtlige virksomheter i kommunen, og som en dybdeundersøkelse i en barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Vi ønsket å gjennomføre dybdeundersøkelsen i en bydel og en teknisk virksomhet. Ved utvelgelsen av disse to la vi blant annet vekt på belastningen i øvrige forvaltningsrevisjoner de siste årene.

I dybdeundersøkelsen har vi blant annet intervjuet sentrale aktører i virksomhetene/ tjenestestedene og gjennomgått dokumenter i utvalgte ansettelsessaker.

I breddeundersøkelsen har vi blant annet analysert omfanget av midlertidige stillinger i alle kommunens virksomheter ut fra opplysninger i kommunens HR-system. Vi har også for alle virksomheter koblet etternavn og adresse på ledere og deres underordnede i HR-systemet og undersøkt utvalgte saker med hensyn til habilitet. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse i utvalgte virksomheter og tjenestested; alle de kommunale skolene og sykehjemmene, de kommunale barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene og noen utvalgte etater (Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten og Vann- og avløpsetaten).² Avgjørende for hvilke virksomheter vi valgte å gjennomføre spørreundersøkelsen i, var blant annet funn i undersøkelsen om habilitet.

Undersøkelsesperioden har primært vært 2018. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden april–august 2019.

Undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i rapportens vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapitlene 2–5 behandler vi rapportens problemstillinger knyttet til blant annet midlertidige stillinger, rekruttering og utlysning, saksbehandling og habilitet. Kapittel 6 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Kapittel 7 oppsummerer vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten og våre kommentarer til og vurderinger av uttalelsene. De mottatte uttalelsene følger som vedlegg til rapporten.

² Spørreundersøkelsen ble ikke sendt til den barnehagen som var omfattet av dybdeundersøkelsen.

2. Midlertidige stillinger

I dette kapittelet ser vi nærmere på omfanget av midlertidige stillinger i kommunens virksomheter og beordringspraksisen i utvalgte virksomheter. Vi vurderer også om reglene for midlertidig ansettelse er fulgt på utvalgte punkter.

2.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomhetene skal som hovedregel ansette arbeidstakere fast.
- Virksomhetene kan ansette arbeidstakere midlertidig på visse vilkår. Midlertidige arbeidsavtaler kan blant annet inngås
 - når arbeidet er av midlertidig karakter
 - for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
 - for praksisarbeid
 - med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (Nav)
- Virksomhetene skal minst én gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser.

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Bydel Nordstrand

HR-sjefen i bydelen viste til at siden hun selv ikke så ansettelsesavtalene på de ulike tjenestestedene, var det vanskelig å ha inntrykk av omfanget og utviklingen av midlertidige stillinger i bydelen de siste årene, og om det var blitt flere eller færre midlertidig ansatte. Ifølge henne ble imidlertid grunnbemanningen stadig vurdert. Når det gjaldt rutiner for å vurdere om det var grunnlag/hjemmel for å ansette midlertidig, henviste HR-sjefen til at det i arbeidsavtalene for midlertidige ansettelser var forutsatt at man skulle ta stilling til dette.

Barneheten

Barneheten startet opp i 2015. Det var da fem barneheter som ble slått sammen. Ifølge årsplanen for 2019 er det til sammen 56 ansatte i Barneheten. Ifølge uttrekk fra kommunens HR-system var det totalt 107 personer som hadde ansettelsesforhold i Barneheten i 2018, hvorav 55 med fast ansettelsesforhold. Fire av de med fast ansettelsesforhold hadde også midlertidig ansettelsesforhold i løpet av 2018. Videre var det 52 personer som bare sto registrert med midlertidig ansettelsesforhold.

Styreren i Barneheten opplyste at Barneheten fra og med 2018 hadde lyst ut fire–fem faste stillinger som pedagogisk leder. Barneheten hadde ikke utlyst og ansatt noen i fast assistentstilling de siste par årene, men hadde hatt to midlertidig ansatte som hadde arbeidet så lenge at de hadde fått fast stilling fordi de hadde krav på det etter treårsregelen.

Ifølge styreren var det om lag 30 ansatte som hadde midlertidige kontrakter, og 15–20 av dem arbeidet i Barneheten til enhver tid. Barneheten hadde en perm der alle de midlertidige ansettelsesforholdene våren 2019 gikk frem. Denne viste blant annet at det i februar var 20 med midlertidig ansettelsesforhold som arbeidet i Barneheten. Omfanget av midlertidige stillinger i Barneheten hadde ifølge styreren vært noenlunde stabilt de siste årene. Det hadde vært midlertidige stillinger i alle de fem barnehetene

som ble slått sammen, som hadde «hengt» med videre, noe som ga høy grad av midlertidighet selv om Barnehaugen ønsket stabilitet og faste ansatte.

Styreren opplevde at det var en utfordring for Barnehaugen at ansatte som var fraværende på grunn av sykdom, ofte ble sykemeldt én måned om gangen. Dette medførte at Barnehaugen benyttet timelistevikarene den hadde kontakt med fra tidligere. Styreren oppga at Barnehaugen sommeren 2018 hadde lyst ut vikariater på Nav.

Ifølge styreren jobbet ledelsen mye for å få avklart stillinger. Hvis en sykemeldt ansatt gikk over på arbeidsavklaringspenger, kunne Barnehaugen lage en lengre kontrakt med vikaren. Om høsten tok også ledelsen kontakt med alle ansatte på arbeidsavklaringspenger for å sjekke om de kom tilbake. Barnehaugen skulle ifølge styreren gjerne hatt flere fast ansatte assistenter, men dette var ikke mulig fordi stillinger var «bundet» av andre ansatte, for eksempel ansatte som hadde fødselspermisjon eller var fraværende på grunn av sykdom. Også en av de tillitsvalgte mente at grunnbemanningen kunne vært høyere. Men hun pekte samtidig på at Barnehaugen ikke hadde så stor valgfrihet, fordi det var vanskelig å få fraværende ansatte til å gi slipp på en stilling, og at Barnehaugen lyste ut stillinger så snart noen gjorde dette.

Bruken av midlertidige stillinger ble ikke rutinemessig drøftet med de tillitsvalgte. Styreren oppga at temaet hadde vært tatt opp på siste HMS-møte, der tillitsvalgte, verneombud og styrer deltok. Ifølge styreren stilte en av de tillitsvalgte spørsmål om hvem som var vikar for hvem. Også en av de tillitsvalgte oppga at midlertidige stillinger ofte var tema i HMS-møtene, inkludert behov og utfordringer i den enkelte avdeling og hvordan kabalen kunne løses best mulig.

Gjennomgang av enkeltsaker

Vi så nærmere på sakene til 17 ansatte som hadde midlertidig ansettelse i Barnehaugen i 2018. To av de ansatte hadde én ansettelseskontrakt, og lengden på ansettelsesforholdet var om lag to måneder for disse to. De øvrige hadde to eller flere ansettelseskontrakter, og samlet lengde på ansettelsesforholdet til den enkelte ansatte var i disse tilfellene åtte måneder eller mer. 4 av de 17 hadde hatt ansettelsesforhold i Barnehaugen siden 2015–2016, og 6 siden 2017. I de tilfellene ansettelseskontraktene ikke avløste hverandre var det bare mindre opphold mellom kontraktene.

Av de 11 sakene der rammeavtaler var benyttet, hadde 5 ansatte arbeidet så mye at det utgjorde en stillingsprosent på over 60, 3 ansatte hadde arbeidet så mye at det utgjorde en stillingsprosent mellom 23 og 53, og for de resterende 3 utgjorde arbeidet en stillingsprosent på under 20. Gjennomsnittlig stillingsprosent i de elleve tilfellene med rammeavtaler var 46. Høyeste stillingsprosent var 100 og laveste 6.

De resterende seks ansatte som ikke hadde rammeavtaler, hadde alle kontrakter hvor det kom frem at de arbeidet i 100 prosent stilling (37,5 timer per uke). Alle disse hadde vikariater for navngitte personer.

I tre av sakene hvor det kom frem at den ansatte var vikar, var det i ansettelseskontraktene ikke henvist til hjemmel for den midlertidige stillingen. Dokumentgjennomgangen viste videre at det også var flere saker der det i arbeidskontrakter var krysset av for «engasjement» som hjemmel for midlertidig ansettelse, selv om vedkommende var vikar for navngitte personer som var fraværende.

Bofellesskapet

Bofellesskapet ble etablert i 2015 som en barneavlastningsbolig. Våren 2018 ble det gjennomført en omorganisering, og Bofellesskapet har siden det bestått av fire leiligheter der det bor ungdom og unge voksne med omfattende bistandsbehov. Ifølge uttrekk fra kommunens HR-system var det totalt 73 personer som hadde ansettelsesforhold i Bofellesskapet i 2018, hvorav 30 med fast ansettelsesforhold. Åtte av de med fast ansettelsesforhold hadde også midlertidig ansettelsesforhold i løpet av 2018. Videre var det 41 personer som bare var registrert med midlertidig ansettelsesforhold. På undersøkelsestidspunktet oppga boliglederen at det var 56 ansatte i Bofellesskapet i til sammen cirka 28 årsverk.

Ifølge boliglederen var det i ukedagene bare fast ansatte som arbeidet, mens i helgene var cirka 6 av de 20 ansatte som var på arbeid, midlertidig ansatte. De midlertidig ansatte inngikk i turnusen og kunne ifølge boliglederen dermed hatt faste stillinger.

Også den tillitsvalgte som vi intervjuet, pekte på at det var noen midlertidige helgevakter ved Bofellesskapet. Ved omorganiseringen våren 2018 ble det behov for flere ansatte. Hun viste til at det var konstant behov for de midlertidige stillingene, og at de midlertidige ansatte inngikk i turnusen.

Ifølge boliglederen hadde ikke Bofellesskapet rutiner for å vurdere om det var grunnlag/hjemmel for å ansette midlertidig. Hun mente at Bofellesskapet hadde anledning til å ansette midlertidig, og viste til at flere av de midlertidig ansatte ble ansatt fordi Bofellesskapet ble utvidet.

Bruken av midlertidige stillinger, inkludert grunnlaget for og omfanget av midlertidige stillinger, ble ikke rutinemessig drøftet med de tillitsvalgte.

Gjennomgang av enkeltsaker

Vi så nærmere på sakene til 15 ansatte som hadde midlertidig ansettelse i Bofellesskapet. To av disse hadde ikke hatt midlertidig ansettelsesforhold ved Bofellesskapet i 2018. Den ene hadde en fast deltidsstilling i tillegg til en rammeavtale fra mai 2019. Den andre fikk en midlertidig stilling fra mars 2019.

Én av de ansatte hadde én ansettelseskontrakt, og lengden på dette ansettelsesforholdet var seks måneder. Videre var det én ansatt som hadde to ansettelseskontrakter hvorav hver av de to kontraktene var på seks måneder. De øvrige hadde tre eller flere ansettelseskontrakter, hvorav syv ansatte hadde mellom syv og ni kontrakter. Seks av de 15 midlertidig ansatte hadde hatt ansettelsesforhold i Bofellesskapet siden 2015–2016, og to siden 2017. I de fem tilfellene ansettelseskontraktene ikke avløste hverandre var det for tre bare mindre opphold mellom kontraktene.

10 av de 15 ansatte hadde enten bare rammeavtale, eller rammeavtale i tillegg til en eller flere andre midlertidige avtaler. Én av de ti ansatte med rammeavtale hadde arbeidet så mye i 2018 og 2019 at det utgjorde en stillingsprosent på over 60. Videre var det tre ansatte som hadde arbeidet så mye at det utgjorde en stillingsprosent mellom 24 og 34, og for de øvrige 6 utgjorde arbeidet en stillingsprosent på under 20. Gjennomsnittlig stillingsprosent i de 10 tilfellene med rammeavtale var 21. Av disse var høyeste stillingsprosent 63, og laveste 7.

De resterende 5 av de 15 ansatte som ikke hadde rammeavtale, hadde kontrakter hvor det kom frem at de hadde midlertidige deltidsstillinger med angitt stillingsprosent. Disse hadde stillingsprosenter på 20 eller mindre. Syv av de som hadde rammeavtale, hadde også midlertidig deltidsstilling i Bofellesskapet, i hovedsak med en stillingsprosent rundt 20. 2 av de 15 ansatte hadde også faste deltidsstillinger i Bofellesskapet.

Gjennomgangen viste videre at det i flere av ansettelseskontraktene var kryssset av for arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a, «arbeid av midlertidig karakter», der den ansatte hadde en deltidsstilling i en angitt prosent / et bestemt antall timer per uke. Videre var det for slike midlertidige deltidsstillinger også mange kontrakter der det var oppgitt «engasjement» som hjemmel for midlertidig ansettelse. Det var også en god del kontrakter der det ikke var oppgitt hjemmel for den midlertidige stillingen. For alle disse tilfellene ba vi om en nærmere redegjørelse. Når det gjaldt den oppgitte hjemmelen om arbeid av midlertidig karakter, viste bydelen til at kontraktene var hjemlet som midlertidig da vedkommende startet sitt arbeid etter en kort periode som ringevikar, og at stillingen ikke var lyst ut, men ble ledig i samme periode. Det ble videre vist til at man anså det som mest hensiktsmessig å tilby ringevikarer stillinger når de var interessert i midlertidige/faste stillinger. Denne begrunnelsen ble også oppgitt for de fleste tilfellene der det ikke var kryssset av for hjemmel. I de fleste tilfellene der det var kryssset av for engasjement, uttalte bydelen at man hadde to muligheter for avkrysning – vikar og engasjement – og siden vedkommende ikke var vikar, ble det kryssset av for engasjement. For enkelte av kontraktene opplyste også bydelen at hjemmel ikke var vurdert.

I én sak hvor vikar var oppgitt som hjemmel for midlertidig ansettelse, fikk vi opplyst at det ikke var mulig for bydelen å finne ut hvem vedkommende vikarierte for, og at det var mulig at det var skjedd en saksbehandlingsfeil og registrert feil hjemmel for kontrakten. For øvrig var det også én sak der det kom frem at den midlertidig ansatte vikarierte for noen, eller vikarierte i en stilling inntil utlysning og rekrutteringsprosess var avsluttet.

Gjennomgangen av syv saker der stillinger hadde vært utlyst, jf. punkt 4.2.1, viste at ti personer hadde fått midlertidig ansettelse i Bofellesskapet selv om de aktuelle stillingene var utlyst som faste (sak 1 og 2). Bydelen begrunnet dette med at det hastet å få folk inn i stillingene. Alle hadde fått midlertidige arbeidskontrakter på seks måneder, og disse hadde blitt forlenget flere ganger. På undersøkelsestidspunktet hadde de som ennå arbeidet i Bofellesskapet, fortsatt midlertidige kontrakter. På spørsmål fra Kommunerevisjonen erkjente bydelen at ansettelsene skulle vært behandlet som faste ansettelse. Bydelen opplyste også at det ble ordnet opp i dette.

2.2.2 Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten har ansvaret for den kommunale avfallshåndteringen. Ifølge årsberetningen for 2018 hadde etaten 503 årsverk per 1. januar 2019 og 573 ansatte. Videre kom det frem at det var 399 fast ansatte i 2018, hvorav 20 på deltid. Etaten består av seks avdelinger, hvorav flest ansatte er tilknyttet driftsavdelingen og innsamlingsavdelingen. Ifølge uttrekk fra kommunens HR-system var det totalt 696 personer som hadde ansettelsesforhold i Renovasjonsetaten i 2018, hvorav 398 med bare fast ansettelsesforhold. Som det også går frem av punkt 2.2.3, var det om lag 300 personer som hadde midlertidig ansettelsesforhold i etaten i 2018.

Vi fikk opplyst at hovedregelen var at etaten skulle ansette fast, og at den typiske midlertidige stillingen i etaten var ringevikar. I tillegg fikk vi opplyst at det også var en del prosjektbaserte stillinger, samt vikariater (ved sykdom, permisjon o.l.). Bruken av ringevikarer hadde økt spesielt mye de siste årene (sammenlignet med 2016).

Avdelingsdirektøren for personal- og organisasjonsavdelingen viste i den sammenhengen til virksomhetsoverdragelsen, der kommunen overtok cirka 170 ansatte fra Veireno. Da etaten fikk ansvaret for innsamling av avfall i egen regi, økte antallet ringevikarer. Før dette var det stort sett bare gjenbruksstasjonene som brukte ringevikarer. Det var ifølge avdelingsdirektøren to hovedgrunner til økningen i antallet ringevikarer: 1) Innsamlingsavdelingen hadde hatt stort behov for sjåfører, og 2) gjenbruksstasjonene hadde operert med to skift og hatt behov for en del ringevikarer.

Ifølge avdelingsdirektøren var antallet midlertidig ansatte rimelig stabilt – muligens hadde det gått noe ned. Etaten hadde alltid ringevikarer inne, og slik hadde det vært lenge. Det hadde vært høyt sykefravær og mange som hadde sluttet i innsamlingsavdelingen. I tillegg ble ringevikarer benyttet i forbindelse med ferieavvikling. Sykefraværet hadde imidlertid gått en del ned, og antallet ringevikarer som var inne, varierte fra dag til dag. På intervjuutidspunktet oppga avdelingsdirektøren også at grunnbemanningen skulle ned fordi avdelingen skulle over fra to skift til ett, noe som ville gi behov for færre sjåfører. I forbindelse med faktaverifiseringen oppga etaten at den etter nærmere gjennomgang av rutestrukturen (fra Veireno-tiden) etter vedtak i medbestemmelsesutvalget (MBU) hadde besluttet at bemanningen skulle ligge på 155 sjåfører/hjelpemenn. Avdelingsdirektøren mente fortsatt at det ville være færre timeskontrakter ved utgangen av 2019. Samtidig måtte etaten fortsatt ha en liten base med ringevikarer.

Den tillitsvalgte vi intervjuet, mente at omfanget av midlertidige stillinger i etaten var stort. Hun viste til at mange av de midlertidig ansatte var ansatt i innsamlingsavdelingen, og etaten burde etter hennes oppfatning nå ha oversikt til å kunne ansette fast i denne avdelingen. I tillegg oppga hun at det i driftsavdelingen var elleve årsverk ringevikarer, og at grunnbemanningen i avdelingen etter hennes vurdering var for lav. Hun pekte på at omfanget av ringevikarer over tid hadde gått ned, men at dette skyldtes at det ikke alltid ble ringt etter vikar ved fravær.

Etaten hadde rutine for å vurdere om det var grunnlag/hjemmel for å ansette midlertidig, ved at det skulle krysses av for hvilken hjemmel som ble benyttet i ansettelseskontrakten. I motsetning til etaten mente den tillitsvalgte at etaten ved midlertidige ansettelser ikke vurderte om det var grunnlag/hjemmel for midlertidig ansettelse. Hun mente at det i mange tilfeller burde vært fast ansettelse i stedet for midlertidig. For eksempel burde det vært ansatt flere faste på gjenbruksstasjonene og i innsamlingsavdelingen. Det var også en god del sommer-/ferievikarer og sesongarbeidere i etaten, på grunn av blant annet sesongbetont arbeid ved gjenbruksstasjonene og driftsstasjonene. I faktaverifiseringen påpekte etaten at den ikke var gjort kjent med at det var behov for ytterligere stillinger i driftsavdelingen, og at tillitsvalgte var løpende orientert om at antallet stillinger i innsamlingsavdelingen var til vurdering.

Både leder og tillitsvalgt opplyste at etaten drøftet bruken av midlertidige stillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året.

Gjennomgang av enkeltsaker

Vi så nærmere på sakene til 30 ansatte som hadde midlertidig ansettelse i etaten i 2018. Halvparten av dem hadde midlertidig stilling i driftsavdelingen, og den andre halvparten i innsamlingsavdelingen. De fleste (21 ansatte) var ringevikarer og hadde kontrakten *Rammeavtale for timelønnet arbeid / vikarbeid etter tilkalling*. Om lag halvparten hadde én eller to midlertidige ansettelseskontrakter. De to som hadde flest kontrakter (henholdsvis 16 og 17 kontrakter), hadde inngått de første kontraktene i 2011–2012. Begge var tilknyttet driftsavdelingen.

Av de 21 ansatte som hadde rammeavtaler i 2018 og 2019, hadde 6 ansatte arbeidet så mye i 2018 og 2019 at det utgjorde en stillingsprosent på over 60, for 11 ansatte utgjorde arbeidet en stillingsprosent på mellom 22 og 57, mens for 3 utgjorde det en stillingsprosent på under 20. I gjennomsnitt utgjorde arbeidet en stillingsprosent på 45. Av disse var høyeste stillingsprosent 97 og laveste 2.

De resterende midlertidige stillingene var i hovedsak 100 prosent-stillinger. Noen av disse var vikarer for navngitte personer. Det var også fast ansatte som ble beordret til andre stillinger for en periode og ansatte som fikk en ledig stilling i påvente av utlysning/ansettelse. I flere av disse tilfellene fikk vedkommende senere den utlyste stillingen.

I én av sakene var det i ansettelseskontrakten ikke henvist til hjemmel for midlertidig stilling. Ifølge annen dokumentasjon og opplysninger fra etaten var dette en fast ansatt som fikk permisjon for å arbeide som sjåfør på et annet område.

2.2.3 Opplysninger fra HR-systemet – Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten

I punkt 2.2.3 er det oversikter som viser midlertidige ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Videre er det i punkt 2.2.4 og vedlegg 3 til rapporten oversikter som viser totalt antall ansettelsesforhold og antall og andel midlertidige ansettelsesforhold i alle kommunens virksomheter, basert på virksomhetenes registreringer i kommunens HR-system. Disse oversiktene gir *ikke* informasjon om utførte årsverk. Alle ansettelsesforhold som ikke er avsluttet i HR-systemet, er inkludert. Også ansatte som har permisjon med lønn inngår derfor i tallene. I de tilfeller det er snakk om permisjon uten lønn, er det vanlig å avslutte ansettelsen midlertidig, og disse vil da ikke være inkludert. Midlertidige ansettelsesforhold inkluderer «14 – vikariater», «15 – midlertidig/engasjement» og «16 – timebetalte». Når det gjelder timebetalte, er ansettelsesforholdene for eksempel inkludert så lenge de står registrert med aktiv ansettelse, uavhengig av om det er utført arbeid og utbetalt lønn.

Tabell 1 viser andelen midlertidige ansettelsesforhold i hver av de to virksomhetene som helhet per januar i årene 2016–2019.

Tabell 1 Andelen midlertidige ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Per januar i årene 2016–2019.

	2019	2018	2017	2016
Bydel Nordstrand	39 %	43 %	51 %	48 %
Renovasjonsetaten	27 %	42 %	29 %	28 %

Note: Kilden til denne informasjonen er mottatte opplysninger fra Utviklings- og kompetansetaten.

Tabell 1 viser at andelen midlertidige ansettelsesforhold har sunket i Bydel Nordstrand siden januar 2016. I Renovasjonsetaten har andelen vært relativt stabil i denne perioden med unntak for 2018. Etaten har oppgitt at virksomhetsoverdragelsen av Veireno i 2017 var grunnen til at andelen midlertidig ansatte økte mye per januar 2018 sammenlignet med øvrige år.

Videre har vi i tabell 2 beregnet antall personer med midlertidig ansettelsesforhold i de to virksomhetene i løpet av hele 2018. Tallene er manuelt beregnet på bakgrunn av de ansattes stillingskoder. Vi har lagt sammen antallet vikariater, engasjementer og timebetalte for å beregne antall midlertidige ansettelsesforhold.

Tabell 2 Antall personer med midlertidig ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Andel type midlertidig ansettelsesforhold. 2018.

	Antall personer med midlertidig ansettelses- forhold	Vikariat	Midlertidig/ engasjement	Time- betalt
Bydel Nordstrand	1 112	10 %	17 %	73 %
Renovasjonsetaten	298	5 %	10 %	85 %

Note: Analysen er gjort på bakgrunn av uttrekk fra HR-systemet over alle ansettelsesforhold i kommunens virksomheter i hele 2018. Type midlertidig ansettelsesforhold er beregnet på bakgrunn av antall personer med midlertidige ansettelsesforhold per organisasjonsenhet. Hvis en midlertidig ansatt sto oppført med flere midlertidige ansettelser innenfor en organisasjonsenhet, er vedkommende talt bare én gang. Dette innebærer at fordelingen på ansettelsestype kan ha en feilmargin ettersom det er det første ansettelsesforholdet i 2018 per person som er talt.

Tabell 2 viser at det i Bydel Nordstrand var mer enn 1 100 personer som var registrert med midlertidig ansettelsesforhold i 2018, mens det i Renovasjonsetaten var om lag 300 personer. Tabell 2 viser også at flertallet av de midlertidige ansettelsesforholdene var timebetalte både i Bydel Nordstrand og i Renovasjonsetaten (henholdsvis 73 og 85 prosent).

Vi har også beregnet antall og andel personer med midlertidig ansettelsesforhold i hver avdeling i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten i 2018. En person er talt maks én gang per avdeling. Beregningen viste at mer enn 90 prosent av Bydel Nordstrands midlertidig ansatte i 2018 hadde ansettelsesforhold i avdelingene «mestring og omsorg», «oppvekst» og «tilrettelagte tjenester». Hjemmetjenesten, barnehager og bofellesskap er eksempler på tjenestesteder i disse avdelingene. Tilsvarende viste beregningen at vel 88 prosent av de som var midlertidig ansatt i Renovasjonsetaten arbeidet i driftsavdelingen eller i innsamlingsavdelingen. Stillinger ved gjenbruksstasjoner eller som sjåfører er typiske for disse avdelingene.

2.2.4 Opplysninger fra HR-systemet – alle virksomhetene

Tabell 3 inneholder en oversikt over antall ansettelsesforhold og midlertidige arbeidsforhold per januar de siste fire årene for alle virksomhetene i kommunen.

Tabell 3 *Oversikt over antall ansettelsesforhold og antall og andel midlertidige ansettelsesforhold per januar i kommunens virksomheter, 2016–2019.*

	2019	2018	2017	2016
Antall ansettelsesforhold	69 509	68 154	66 526	65 070
Antall midlertidig ansettelsesforhold	30 155	29 636	28 923	28 116
Andel midlertidige ansettelsesforhold	43 %	43 %	43 %	43 %

Note: Kilden til denne informasjonen er mottatte opplysninger fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Tabell 3 viser at både totalt antall ansettelsesforhold og antall midlertidige ansettelsesforhold i kommunen har steget jevnt de siste fire årene. Tabellen viser også at andelen midlertidige ansettelsesforhold av totalt antall ansettelsesforhold har ligget stabilt i samme periode.

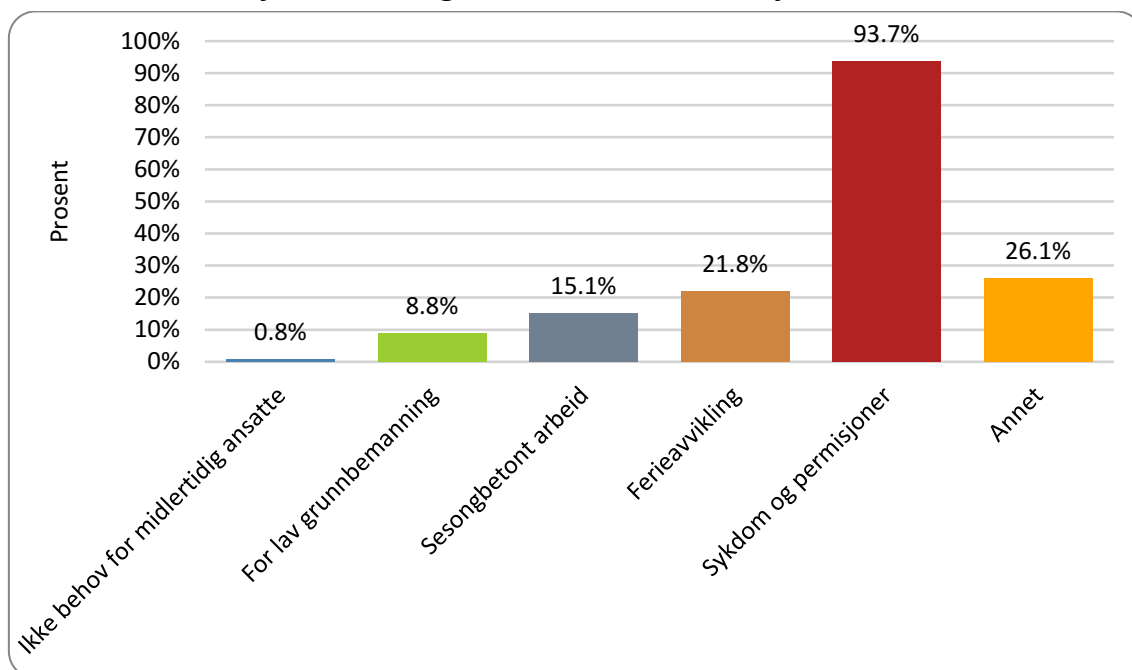
I vedlegg 3 til rapporten er det i tabell 7 en oversikt over totalt antall *ansettelsesforhold* per virksomhet per januar i årene 2016–2019. Videre er det i tabell 8 en oversikt over totalt antall *midlertidige* ansettelsesforhold per virksomhet per januar i årene 2016–2019, samt andel midlertidige ansettelsesforhold av totalt antall ansettelsesforhold i virksomhetene. Alle bydelene, Barne- og familieetaten, Helseetaten, Kulturetaten, Næringsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten og Velferdsetaten skiller seg ut med å ha særlig stor andel midlertidige ansettelsesforhold. For alle disse var andelen mellom 30 og 54 prosent i årene 2016–2019.

2.2.5 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen som omfattet alle de kommunale skolene og sykehjemmene, de kommunale barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene og noen utvalgte etater (Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten og Vann- og avløpsetaten) hadde vi blant annet spørsmål om midlertidige stillinger.³ De som oppga å ha midlertidig ansatte, ble spurt om hva som var årsaken til at det var behov for midlertidig ansatte i virksomheten/tjenestestedet. Figur 1 viser svarfordelingen.

³ Spørreundersøkelsen ble ikke sendt til den barnehagen som var omfattet av dybdeundersøkelsen.

Figur 1 Svarfordeling på spørsmålet «Hva er etter din oppfatning årsaken til at det er behov for midlertidig ansatte i virksomheten/tjenestestedet?» Prosent.

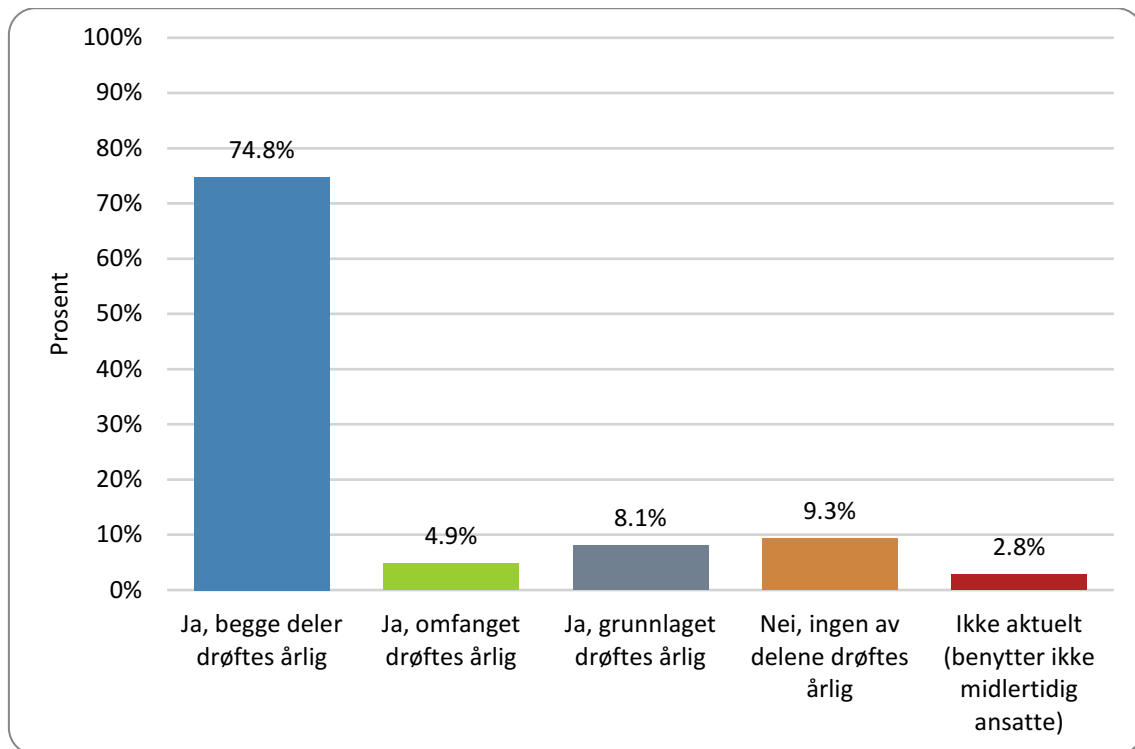


Note: Antall respondenter på dette spørsmålet (n) er 238. Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer. Det var totalt 246 som svarte på spørreundersøkelsen.

Figur 1 viser at de fleste (94 prosent) oppga at sykdom og permisjoner var årsak til at det var behov for midlertidig ansatte i virksomheten/tjenestestedet. I tillegg oppga 22 prosent ferieavvikling og 15 prosent sesongbetont arbeid. Videre oppga 9 prosent at for lav grunnbemanning var årsak. Dette gjaldt 6 barnehager og 15 skoler. 26 prosent – 47 skoler, 5 barnehager, 4 sykehjem, 3 ledere i Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten og Vann- og avløpsetaten – oppga andre årsaker. Disse ble bedt om å beskrive denne eller disse årsakene. Blant svarene var prosjektarbeid, permisjon, videreutdanning og oppfølging av enkeltelever. I tillegg ble det oppgitt at lavt antall kvalifiserte søkere, overgangs- eller unntaksfase ved arbeidsplassen eller bestillinger fra politisk ledelse også førte til behov for midlertidig ansatte.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om omfanget av og grunnlaget for midlertidige ansettelser ble drøftet med de tillitsvalgte årlig. Figur 2 viser respondentenes svar på spørsmålet.

Figur 2 Svarfordeling på spørsmålet «Drøftes omfanget av og grunnlaget for midlertidig ansettelse i virksomheten/tjenestestedet med de tillitsvalgte årlig?» Prosent.



Note: Antall respondenter (N) er 246.

Figur 2 viser at de fleste (75 prosent) oppga at både omfanget av og grunnlaget for midlertidige ansettelse ble drøftet årlig. Videre var det til sammen 22 prosent som ikke gjorde dette: 9 prosent oppga at ingen av delene ble drøftet årlig, mens 13 prosent drøftet ett av forholdene. De øvrige (3 prosent) oppga at spørsmålet ikke var aktuelt da de ikke benyttet midlertidig ansatte.

Vann- og avløpsetaten drøftet verken omfanget av eller grunnlaget for midlertidige ansettelse årlig. Dette gjaldt også 56 prosent av barnehagene i Bydel Nordstrand. I tillegg oppga 6 prosent av barnehagene i Bydel Nordstrand at de bare drøftet omfanget av midlertidige ansettelse. Elleve prosent av barnehagene oppga at de ikke benyttet midlertidige ansettelse. I Bydel Sagene oppga 31 prosent av barnehagene at de ikke drøftet noen av delene årlig, i tillegg til at 13 og 6 prosent oppga kun å drøfte henholdsvis omfanget av eller grunnlaget for midlertidige ansettelse. Også blant skolene og sykehjemmene var det noen som oppga at omfanget av og grunnlaget for midlertidige ansettelse ikke ble drøftet årlig med de tillitsvalgte.

2.2.6 Beordringer

Vi har også sett på beordringspraksis i Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten og i tre byrådsavdelinger – Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for næring og eierskap. I tillegg til omfanget av beordringer har vi undersøkt avlønningen ved beordringen.

Bydel Nordstrand

HR-sjefen oppga at beordringer i liten grad ble benyttet i bydelen. Det var gjerne til lederstillinger at beordringer i tilfelle ble benyttet. Det var ikke gitt noen skriftlige

føringer for beordringer, men hun pekte på at vedkommende som ble beordret, måtte være kvalifisert, ha tillit og være godt egnet. Når det gjaldt lønn, hadde de en tommelfingerregel om at vedkommende som ble beordret, fikk to lønnstrinn i tillegg til sin ordinære lønn. Beordringstiden var normalt to–tre måneder.

Vi fikk opplyst at verken Barnehagen eller Bofellesskapet benyttet stillingsbeordring.

Renovasjonsetaten

I Renovasjonsetaten fikk vi opplyst at beordringer ble benyttet en del i alle avdelingene, særlig i forbindelse med og i etterkant av Veireno-virksomhetsoverdragelsen. Det var avdelingsdirektørene som hadde myndighet til å beordre. Det var ikke gitt noen føringer for hvem som kunne beordres.

Når det gjaldt fastsettelse av lønn, opplyste avdelingsdirektøren i personal- og organisasjonsavdelingen at etaten forholdt seg til Dokument 25, fellesbestemmelsene § 13.2. Der kom det frem at ved tjenestegjøring i høyere lønnet stilling skulle vedkommende i utgangspunktet få den lønnen som den som ordinært fylte stillingen, hadde. I etterkant av virksomhetsoverdragelsen fikk alle som ble beordret til den nye innsamlingsavdelingen, som hovedregel to lønnstrinn ekstra, på grunn av belastningen det innebar å bli beordret. De som ble beordret, ble gjerne beordret for tre måneder om gangen. Avdelingsdirektøren for driftsavdelingen var selv beordret til en annen stilling i denne perioden, og hans beordring varte til slutt i halvannet år.

Den tillitsvalgte viste til at det hadde vært en krevende periode for Renovasjonsetaten, og at situasjonen fortsatt ikke var normalisert. Hun mente at det hadde vært gode argumenter for behovet for beordringer, men pekte på at beordringene hadde dratt veldig ut i tid. Hun fortalte at den ansatte ved beordringer fikk den samme lønnen som vedkommende som ordinært fylte stillingen, hadde.

Gjennomgang av enkeltsaker

4 av de 30 sakene som vi gjennomgikk knyttet til midlertidig ansettelse, var beordringer. To av beordringene hadde en lengde på fem måneder, og begge fikk fire ekstra lønnstrinn i beordringsperioden. I den tredje saken var beordringsperioden ni måneder, og ifølge etaten fikk vedkommende først åtte ekstra lønnstrinn, og senere ble det gitt syv nye ekstra lønnstrinn (til sammen 15 ekstra lønnstrinn i beordringsperioden). Den fjerde beordringen var på 13 måneder, og ifølge etaten fikk vedkommende syv ekstra lønnstrinn.

Undersøkelsene i byrådsavdelingene

Undersøkelsen i de tre byrådsavdelingene viste at det til sammen var 58 beordringer i de tre byrådsavdelingene i perioden 1. juli 2017 til 1. juni 2019, hvorav 36 i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, 17 i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og 5 i Byrådsavdeling for næring og eierskap. Det var både beordringer til eller fra byrådsavdelingene og innad i de to førstnevnte byrådsavdelingene.

For 31 av beordringene beholdt den ansatte tidligere lønnstrinn ved beordringen. I 25 tilfeller fikk den som ble beordret, høyere lønn enn før beordringen. Gjennomsnittlig lønnstrinn før beordring for disse var 51. Videre var det én beordring der den ansatte gikk ned i lønn, og én beordring der det manglet informasjon om den ansattes tidligere lønnstrinn. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde 18 tilfeller av bibehold av lønn og 18 tilfeller med lønnsøkning. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde ti

beordringer med bibehold av lønn, seks med lønnsøkning og én beordring der det manglet informasjon om tidligere lønnstrinn. Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde tre beordringer med bibehold av lønn, én med lønnsøkning og én med lønnsnedgang.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde både flest beordringer og høyest andel med lønnsøkning ved beordringen, mens Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde færrest beordringer og lavest andel av lønnsøkning.

I 23 av 25 tilfeller med lønnsøkning fikk beordrede mellom 1 og 8 lønnstrinn. I de øvrige 2 tilfellene fikk beordrede lønnsøkning med henholdsvis 13 og 23 lønnstrinn.

I 13 av 14 tilfeller med lønnsøkning der vi har informasjon om stilling/stillingstittel, har ansatte fått endret stilling/stillingstittel ved beordringen. Vi har ikke sett på endringer i arbeidsoppgaver og ansvar ved beordringene.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Gjennomgangen av enkeltsaker viste at Bofellesskapet i en rekke saker hadde ansatt personer i midlertidig stilling uten at det var hjemmel for dette. Kommunerevisjonen viser blant annet til at mange av stillingene gikk inn i ordinær turnus. De begrunnelsene som er gitt for midlertidig ansettelse i de gjennomgåtte sakene, synes ikke å være i samsvar med regelverket. Vi har for øvrig merket oss at bydelen har erkjent at det ikke var hjemmel for en del av de midlertidige ansettelsene, og at den har ordnet opp i dette.

De midlertidige ansettelsene vi så nærmere på i Barnehagen og Renovasjonsetaten, syntes isolert sett å være lovlige. I hovedsak var dette vikariater og sesongarbeid. Andelen midlertidig ansatte – og omfanget av deres arbeid – gir imidlertid grunn til å reise spørsmål ved grunnbemanningen i både Renovasjonsetaten og Barnehagen. Andelen midlertidig ansatte var høy, og gjennomgangen av utvalgte ansatte med rammeavtaler viste at de hadde arbeidet mye, i gjennomsnitt en stillingsprosent på nesten 50. Begge stedene bekreftet også at de til enhver tid hadde et stort omfang av såkalte ringevikarer og andre midlertidig ansatte. Når det gjelder Bydel Nordstrand, syntes det heller ikke som at administrasjonen hadde tilstrekkelig oversikt over omfanget av midlertidige stillinger i bydelen.

Også for kommunen som helhet, og spesielt bydelene, Barne- og familieetaten, Helseetaten, Kulturetaten, Næringsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten og Velferdsetaten, finner Kommunerevisjonen grunn til å reise spørsmål ved grunnbemanningen. Selv om vi ikke har gjennomført undersøkelser knyttet til hvor mye den enkelte midlertidig ansatte har arbeidet og det kan være stillinger som skulle vært avsluttet i HR-systemet, gir andelen midlertidig ansettelsesforhold i seg selv grunn til å reise spørsmål ved om ikke grunnbemanningen er for lav, og om det dermed foreligger hjemmel for et slikt omfang av midlertidige ansettelsesforhold. Grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis, tilsier flere faste stillinger for å dekke opp et stabilt høyt og forutsigbart vikarbehov.

Renovasjonsetaten drøftet bruken av midlertidige stillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året, slik loven forutsetter. De to tjenestestedene i Bydel Nordstrand gjorde ikke dette. Også svarene i spørreundersøkelsen tilsier at loven kanskje ikke ble fulgt på dette punktet av en del virksomheter/tjenestesteder. Dette gjaldt Vann- og avløpsetaten, en

rekke av barnehagene i Bydel Nordstrand og Sagene og en del skoler og sykehjem. Vi har ikke tatt stilling til om det er krav om at det gjennomføres slike drøftelser lokalt på det enkelte tjenestested, eller om det er tilstrekkelig at det gjennomføres sentralt, for eksempel i bydelsadministrasjonen når det gjelder bydeler. Sistnevnte forutsetter i tilfelle at administrasjonen har god oversikt på dette punktet.

3. Rekruttering til stillinger – utlysning av stillinger

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan virksomhetene rekrutterer til ledige stillinger.

3.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Ledige faste stillinger skal som hovedregel kunngjøres offentlig.
- Ledige midlertidige stillinger med varighet på over seks måneder skal som hovedregel kunngjøres offentlig.
- Virksomhetene må lyse ut stillingene på en slik måte at utlysningen har potensial til å nå den beste kandidaten.

En del ansatte kan ha krav på fast ansettelse etter tre- eller fireårsregelen, slik at utlysning ikke er aktuelt av den grunn. At en stilling ikke lyses ut, kan også ha sin årsak i at det er ansatte som har fortrinnsrett.

For å oppfylle det siste kriteriet har vi lagt til grunn at stillinger som et minimum må kunngjøres på Finn.no eller Nav, og at det ikke er tilstrekkelig med kunngjøring på kommunens nettsider.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Bydel Nordstrand

Barneheten

Ifølge styreren benyttet Barneheten rekrutteringsportalen i HR-modulen (Webcruiter) og lyste ut alle faste stillinger.

Styreren oppga at når Barneheten trengte ansatte til kortere eller lengre vikariater, for eksempel ved sykdom eller annet fravær, benyttet den enten vikarbyrå, utlysninger på Nav, de ansattes nettverk eller de som allerede hadde en ansettelseskontrakt med Barneheten. Enkelte ble også rekruttert via åpne søknader. Barneheten hadde i tillegg en vikarliste som den kunne benytte ved sykefravær. Dette var gjerne noen som hadde arbeidet i Barneheten tidligere. Hvem som ble benyttet, var ofte avhengig av hvem som kunne stille på kort varsel. Hvis et sykefravær trakk ut i tid, kunne Barneheten bruke vikarbyrå over flere måneder for å beholde stabiliteten. En av de tillitsvalgte oppga at lengre vikariater ble lyst ut.

Barneheten benyttet i liten grad egne sommervikarer, da det var viktig at vikarene kjente barna. De fast ansatte skrev seg opp på ferielister, i tillegg til at Barneheten hadde en del midlertidige ansatte med seks månederskontrakter til og med juni, som gjerne fikk tilbud om å forlenge ansettelsesforholdet over sommeren.

Som det kommer frem under punkt 2.2.1, hadde to personer fått fast ansettelse på grunn av «treårsregelen» siden 2015. Styreren oppga at dette prinsipielt ikke var ønskelig; ledelsen ønsket at alle skulle bli ansatt på bakgrunn av intervju og ansettelsesprosess. De aktuelle personene hadde imidlertid fungert så bra at de uansett hadde fått jobb gjennom en vanlig ansettelsesprosess, ifølge styreren. Han viste til at Barneheten har hatt behov for stabiliteten de har kunnet gi (barn–voksen-relasjon).

Utlysninger ble ifølge styreren alltid lagt ut på Oslo kommunes nettsider. I tillegg trodde han at stillingene ble lagt ut på Navs nettsider. Stillingene kunne også legges ut på Finn, men det kostet ekstra, og Barnehaugen gjorde vanligvis ikke det.

Gjennomgang av enkeltsaker

Vi har sett nærmere på tre saker der stillinger var utlyst i 2018, jf. punkt 4.2.1. Alle stillingene var annonsert på kommunens hjemmeside, Nav og Jucan.⁴ I den første saken var det utlyst én fast stilling, men fire av søkerne ble ansatt, hvorav tre i fast stilling og én i vikariat.

Når det gjelder vår gjennomgang av 17 saker der ansatte hadde midlertidige stillinger, jf. punkt 2.2.1, viste fremlagt dokumentasjon at flere vikarierte for ansatte som hadde fått innvilget permisjoner på over seks måneder. Ingen av disse vikariatene var utlyst offentlig. Det var også ansatte som hadde enkeltstående arbeidskontrakter i mer enn seks måneder uten at stillingene var utlyst.

Bofellesskapet

Boliglederen oppga at i utgangspunktet ble stillinger med varighet opp mot ett år eller mer utlyst. Hun opplyste også at det var noen eksempler på at fast ansatte i én type stilling (for eksempel en dagstilling) ønsket å prøve seg i en annen type stilling (for eksempel nattstilling). Vedkommende kunne da få overta en ledig slik stilling uten utlysning, mens vedkommendes tidligere stilling ble lyst ut. Videre oppga boliglederen at stillinger med varighet mellom tre og ni måneder ikke ble lyst ut offentlig. Dette var ifølge henne stort sett vikariater grunnet sykefravær. Årsaken til at disse stillingene ikke ble lyst ut, var blant annet at det på grunn av beboernes store bistandsbehov var nødvendig med mye opplæring for å kunne jobbe i Bofellesskapet. Ved sykefravær på grunn av skader som hadde skjedd på jobb, var det også ofte usikkerhet med hensyn til når den ansatte kunne komme tilbake på jobb, og vikariater i slike tilfeller ble derfor ikke lyst ut.

Ekstravakter på timeskontrakter/rammeavtaler ble rekruttert via ansatte som allerede arbeidet i Bofellesskapet, eller på bakgrunn av åpne søknader eller annet. Boliglederen opplevde at det var best å ansette personer som var kjent i Bofellesskapet, på grunn av beboernes store bistandsbehov og behovet for kjente ansatte. Av samme årsak benyttet ikke Bofellesskapet egne sommer-/ferievikarer. Det var ansatte i helgestillinger og ekstravikarene som ved behov ble benyttet om sommeren og i ferier.

Ifølge boliglederen var det vanlig at personer i midlertidige stillinger fikk fast ansettelse. Ved ledige faste stillinger, var det ansatte i midlertidige stillinger som ble ansatt, med mindre de ikke egnet seg i det hele tatt. Stillingene ble ifølge boliglederen lyst ut – med mindre det ble søkt om fritak fra offentlig utlysning – men de midlertidige hadde en klar fordel ved at de allerede var kjent i Bofellesskapet. Boliglederen understreket at dette var en balansegang – Bofellesskapet skulle følge lover og regler og samtidig ivareta brukernes behov, blant annet for skjerming fra for mange ansatte.

Ifølge boliglederen hadde bydelen hatt en avtale med fagforeningene om unntak fra offentlig utlysning hvis noen hadde gått så lenge i en midlertidig stilling at de enten hadde krav på stillingen eller ville ha fortrinn ved en utlysning. Ifølge boliglederen hadde det vært noen slike tilfeller, og de tillitsvalgte hadde da vært involvert.

⁴ Stillingsportal. En tjeneste under Webcruiter AS. Her er alle stillingsannonse til Webcruiters kunder.

Boliglederen oppga at stillinger ble lyst ut via Webcruiter, på Oslo kommunes nettsider og på Navs nettsider. Tidligere ble dette gjort av bydelsadministrasjonen. Boliglederen hadde selv kun lyst ut stillinger to ganger. I disse to tilfellene ble ikke stillingene utlyst på Finn.no.

Gjennomgang av enkeltsaker

Vi har sett nærmere på syv saker der stillinger i Bofellesskapet var utlyst i 2018, jf. punkt 4.2.1. Ifølge opplysninger i Webcruiter var alle disse stillingene annonsert på kommunens hjemmeside, Nav og Jucan. I tillegg var de lagt ut på intranett.

I mer enn halvparten av de gjennomgåtte 15 sakene om midlertidige ansettelse, jf. punkt 2.2.1, hadde ansatte hatt deltidsstillinger sammenhengende i mer enn seks måneder uten at disse stillingene var utlyst. Ifølge bydelen hadde utlysningsplikten ikke vært vurdert, eller man unnlot utlysning fordi man vurderte at det var til beste for brukerne at det var kjente folk som arbeidet i Bofellesskapet.

3.2.2 Renovasjonsetaten

Vi fikk opplyst at faste stillinger og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder i utgangspunktet alltid ble lyst ut. Ifølge avdelingsdirektøren i driftsavdelingen måtte det være helt spesielle forhold som gjorde at slike stillinger ikke ble lyst ut, for eksempel at en ansatt hadde en helt spesiell kompetanse eller at det nærmet seg at vedkommende hadde rett på fast stilling. Det skjedde også innimellom at noen fikk forlenget et engasjement, at noen fikk fast stilling fordi det var svært vanskelig å få tak i en ny passende ansatt, eller at vedkommende var godt inne i et prosjekt eller lignende. Når det var snakk om fast ansettelse, understreket avdelingsdirektøren at terskelen for å gå utenom utlysning var ekstra høy. Avdelingsdirektøren for personal- og organisasjonsavdelingen oppga at faste stillinger utgjorde en stor andel av stillingene som ble lyst ut, i tillegg til en del vikariater, for eksempel ved foreldrepermisjoner.

Den tillitsvalgte oppga at hovedregelen var at ledige stillinger, med unntak av sommervikarer og ringevikarer, skulle lyses ut. Dersom en stilling ikke skulle lyses ut, ble det normalt tatt opp med tillitsvalgt. Det kunne for eksempel dreie seg om situasjoner der en ansatt hadde vært så lenge i etaten at vedkommende hadde krav på fast stilling. Hun oppga også at det ble vurdert som hensiktsmessig at etaten i situasjoner der det var lyst ut én stilling, men man i ettertid fant ut at det var behov for å ansette to, kunne ta fra søkermassen for å besette begge stillingene – gitt at søkermassen var god og det ikke hadde gått for lang tid.

Stillinger som normalt ikke ble lyst ut, blant annet ringevikarer, ble rekruttert på andre måter, for eksempel at det kom folk på døra med åpne søknader, eller at etaten kjente til noen fra et tidligere ansettelsesforhold.

Den tillitsvalgte mente at etaten hadde dårlig kontroll med hvor lenge ringevikarene hadde jobbet i etaten, og viste til at flere hadde jobbet i flere år uten å få fast stilling. Hun pekte på at det var vanskelig å kontrollere hvor lenge de hadde jobbet, og det var heller ikke alle ansatte som ønsket at det skal fremføres et krav om fast stilling, på grunn av redsel for å miste stillingen helt. Etaten oppga i faktaverifiseringen at den ikke kjente seg igjen i den tillitsvalgtes beskrivelse.

Vi fikk opplyst at stillinger som ble utlyst, ble annonsert på Oslo kommunes nettsider, Nav.no og Finn.no. Andre aktuelle steder for utlysning var Avfall Norges nettsider og Aftenposten – det siste særlig ved utlysning av lederstillinger.

Gjennomgang av enkeltsaker

Kommunerevisjonen har sett nærmere på ti saker der etaten hadde utlyst stillinger i 2018, jf. punkt 4.2.2. Ifølge opplysninger i Webcruiter var stillingene annonsert på kommunens hjemmeside, Nav, Jucan og Finn. I tillegg gikk det frem av innstillingene at en HR- og en ingeniørstilling også var annonsert i henholdsvis HR Norge og Avfall Norge. Det fremgikk også av innstillingene at alle stillingene var annonsert på intranett.

Gjennomgangen av de 30 sakene om midlertidige stillinger, jf. punkt 2.2.2, viste at de ansatte hadde blitt rekruttert på ulike måter. Noen hadde blitt rekruttert gjennom bekjente, noen hadde søkt på utlyst stilling som tilkallings- og julevikar og noen hadde tatt kontakt selv og etterspurt arbeid. Det var også enkelte ansatte som hadde fått jobb etter henvendelse fra Nav og arbeidstreningsbedrift. Gjennomgangen viste også at det var to fast ansatte som fikk midlertidige lederstillinger i påvente av utlysning. De midlertidige stillingene var over seks måneder, og var ikke lyst ut. Etaten oppga at på grunn av ekstrem arbeidsmengde etter virksomhetsoverdragelsen av Veireno ble stillingene ikke utlyst før etter at seks måneder var gått.

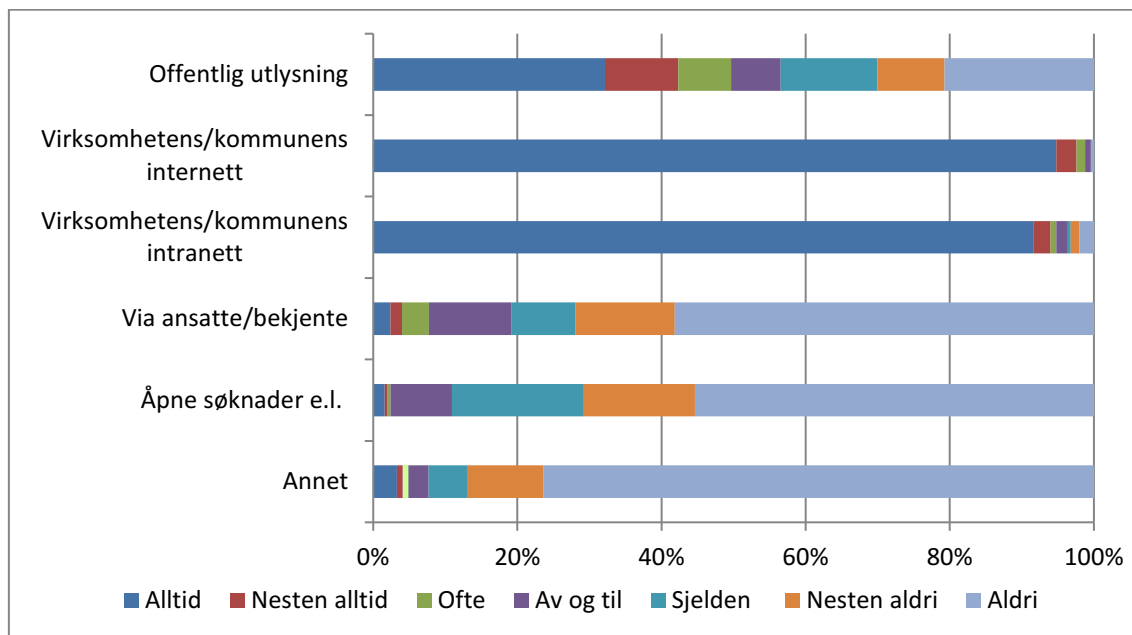
3.2.3 Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter/tjenestesteder

I spørreundersøkelsen spurte vi virksomhetene og tjenestestedene om hvor hyppig de benyttet ulike fremgangsmåter ved rekruttering til *faste* stillinger og *midlertidige* stillinger med varighet *over* og *under* seks måneder.

Faste stillinger

Figur 3 viser hvor ofte virksomhetene og tjenestestedene oppga å benytte de ulike fremgangsmåtene ved rekruttering til *faste* stillinger.

Figur 3 Bruk av ulike rekrutteringsmåter ved ansettelse i faste stillinger. Prosent.

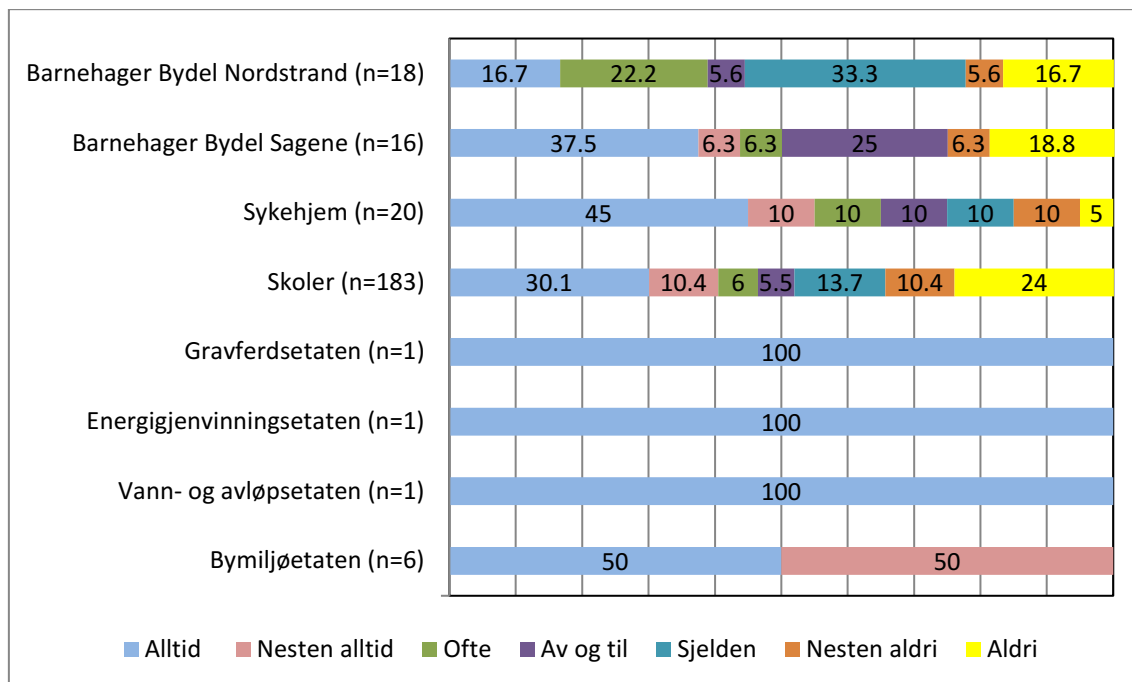


Note: Antall respondenter (N) er 246. Når det gjelder alternativet «offentlig utlysning», sto det i spørsmålet til respondentene at det for eksempel var Finn.no og Aftenposten.

Figur 3 viser blant annet at 21 prosent av virksomhetene og tjenestestedene oppga at de aldri lyste ut faste stillinger offentlig, 30 prosent oppga at de nesten aldri (9 prosent), sjelden (13 prosent) eller av og til (7 prosent) gjorde dette. Om lag en tredjedel oppga alltid å lyse ut faste stillinger offentlig. I tillegg gjorde 18 prosent dette nesten alltid (10 prosent) eller ofte (7 prosent).

Figur 4 viser omfanget av offentlig utlysning av faste stillinger i hver av virksomhetene / typer av tjenestesteder som spørreundersøkelsen omfattet.

Figur 4 Offentlig utlysning av faste stillinger etter virksomhet / type tjenestested. Prosent.



Note: Når det gjelder «offentlig utlysning», sto det i spørsmålet til respondentene at det for eksempel var Finn.no og Aftenposten.

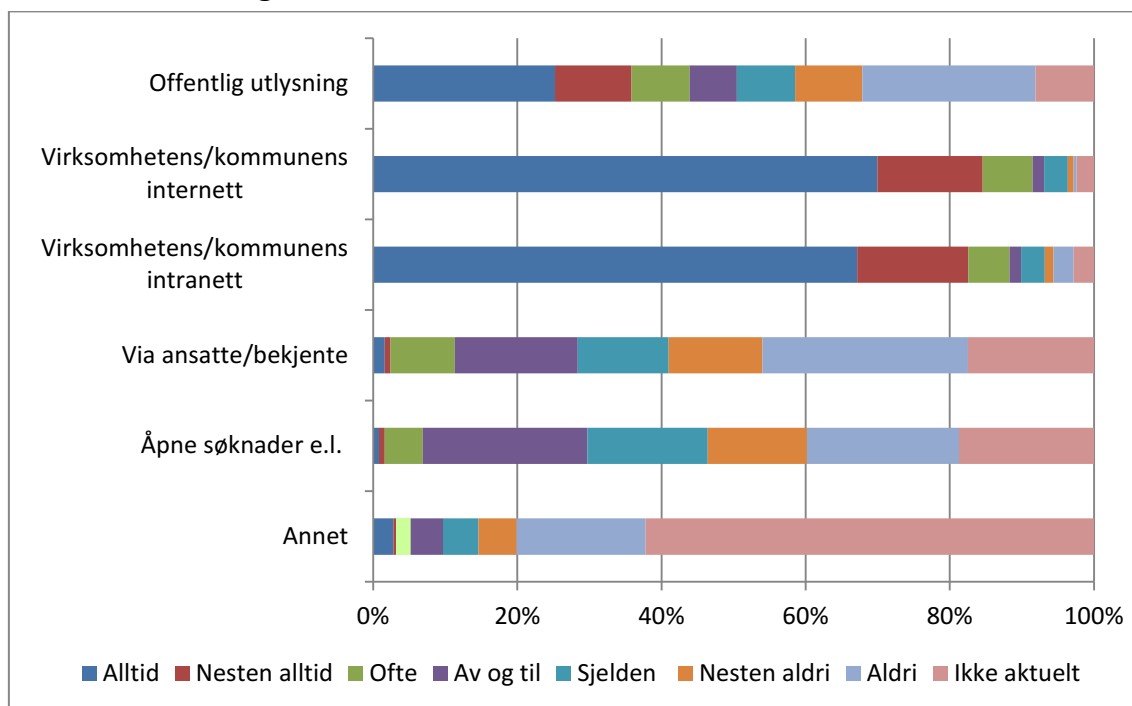
Figur 4 viser at rundt halvparten av barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene, sykehjemmene og skolene oppga at de alltid, nesten alltid eller ofte lyste ut faste stillinger offentlig. Mellom 35 og 56 prosent av disse tjenestestedene oppga at de bare av og til, sjelden, nesten aldri eller aldri gjorde dette, annet enn via kommunens internettsider.

Virksomhetene og tjenestestedene ble bedt om å utdype hvilke eventuelle andre fremgangsmåter de benyttet. Blant svarene var hjemmesider, sosiale medier og vikar-/bemanningsbyråer. I tillegg hadde enkelte oppgitt Nav, Webcruiter og Jucan.

Midlertidige stillinger over seks måneder

Figur 5 viser hvor ofte virksomhetene og tjenestestedene oppga å benytte de ulike fremgangsmåtene ved rekruttering til *midlertidige* stillinger med varighet *over* seks måneder.

Figur 5 Bruk av ulike rekrutteringsmåter ved ansettelser i midlertidige stillinger med varighet over seks måneder. Prosent.

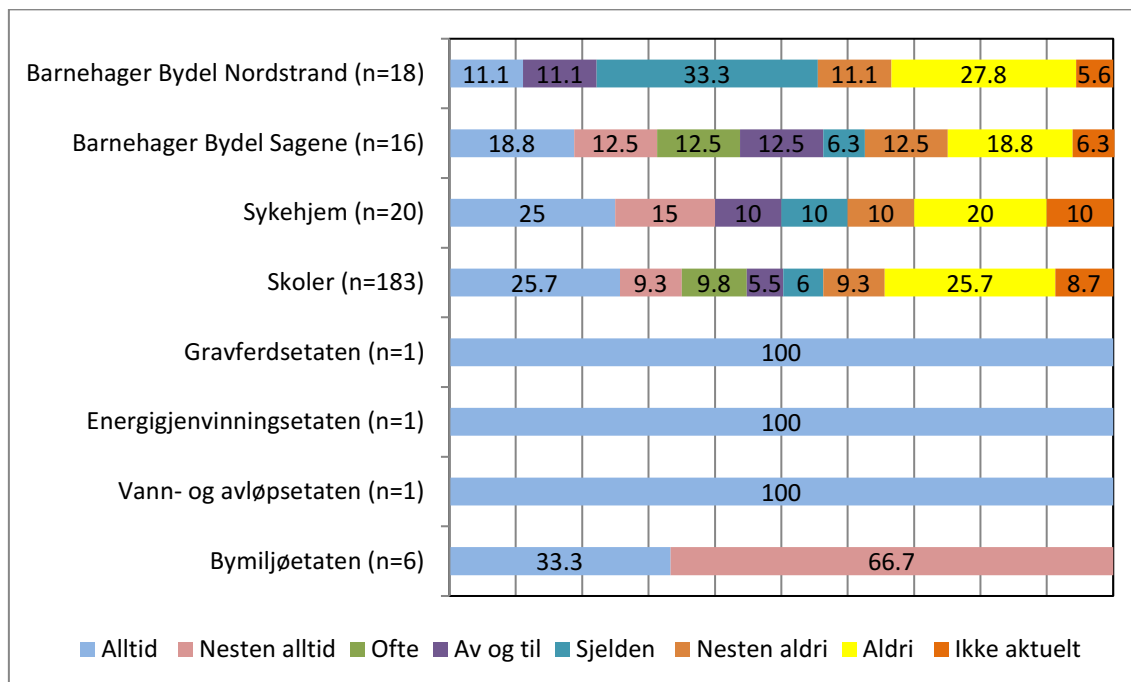


Note: Antall respondenter (N) er 246. Når det gjelder alternativet «offentlig utlysning», sto det i spørsmålet til respondentene at det for eksempel var Finn.no og Aftenposten.

Figur 5 viser at cirka en fjerdedel av virksomhetene og tjenestestedene oppga aldri å lyse ut offentlig midlertidige stillinger med varighet *over* seks måneder. I tillegg oppga cirka en fjerdedel at de bare av og til (7 prosent), sjelden (8 prosent) eller nesten aldri (9 prosent) gjorde dette. En fjerdedel av virksomhetene og tjenestestedene oppga alltid å gjøre dette. I tillegg gjorde 19 prosent dette nesten alltid (11 prosent) eller ofte (8 prosent).

Figur 6 viser omfanget av offentlig utlysning av midlertidige stillinger med varighet over seks måneder i hver av virksomhetene / typer av tjenestesteder som spørreundersøkelsen omfattet.

Figur 6 Offentlig utlysning av midlertidige stillinger med varighet over seks måneder etter virksomhet / type tjenestested. Prosent.



Note: Når det gjelder «offentlig utlysning», sto det i spørsmålet til respondentene at det for eksempel var Finn.no og Aftenposten.

Figur 6 viser at mindre enn halvparten av barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene, sykehjemmene og skolene oppga at de alltid, nesten alltid eller ofte lyste ut midlertidige stillinger over seks måneder offentlig. Av alle disse tjenestestedene, oppga om lag halvparten eller flere at de bare av og til, sjelden, nesten aldri eller aldri gjorde dette, annet enn via kommunens internettsider. Av barnehagene i Bydel Nordstrand oppga over 80 prosent dette.

Virksomhetene og tjenestestedene ble bedt om å utdype hvilke eventuelle andre fremgangsmåter de benyttet. De oppga blant annet at de benyttet bemannings- og vikarbyråer, nettsider, sosiale medier, vikarer som hadde vært inne tidligere, eller nåværende vikarer som fikk forlengelse. I tillegg hadde enkelte oppgitt Nav, Webcruiter og Jucan.

Midlertidige stillinger under seks måneder og ferievikarer

Vi spurte også virksomhetene og tjenestestedene om hvor ofte de benyttet ulike fremgangsmåter ved rekruttering til *midlertidige* stillinger med varighet *under* seks måneder. Spørreundersøkelsen viste at de vanligste måtene å rekruttere til slike stillinger på var ved utlysning på kommunens/virksomhetens internett- og intranettsider. Nesten halvparten svarte at de alltid, nesten alltid eller ofte gjorde dette. Over halvparten oppga at de alltid (1 prosent), nesten alltid (5 prosent), ofte (17 prosent) eller av og til (34 prosent) benyttet ansatte/bekjente ved rekruttering til slike stillinger. Over halvparten (58 prosent) oppga at kontakt etter åpne søknader eller lignende var en fremgangsmåte de ofte (18 prosent) eller av og til (40 prosent) benyttet. I tillegg oppga 1 prosent og 6 prosent at de henholdsvis alltid eller nesten alltid gjorde dette. De virksomhetene og tjenestestedene som svarte at de benyttet andre fremgangsmåter, utdypet at dette blant annet var å gi tilkallingsvikarer mer fast engasjement, å benytte tidligere vikarer eller tidligere søkere, vikar-/bemanningsbyråer, ta kontakt med

studiesteder, bruke systemer for praksisplasser eller utlyse via hjemmesider eller sosiale medier. I tillegg har enkelte oppgitt at de har brukt Nav, Webcruiter og Jucan.

Vi stilte også spørsmål til de som benyttet *ferievikarer* om hvordan de rekrutterte til disse stillingene. 9 prosent oppga at de alltid, nesten alltid eller ofte lyste slike stillinger ut offentlig, mens et klart flertall på 87 prosent sjelden, nesten aldri eller aldri gjorde dette. 20 prosent oppga at de alltid, nesten alltid eller ofte lyste ut stillingene på kommunens/virksomhetens internett og intranett, mens cirka halvparten oppga at de aldri eller nesten aldri gjorde det. Over halvparten oppga at de ofte eller av og til rekrutterte via ansatte/bekjente, og like mange fikk ofte eller av og til kontakt etter åpne søknader eller lignende.

Andre fremgangsmåter som ble benyttet, var vikar-/bemanningsbyrå, at nåværende eller tidligere tilkallingsvikarer ble benyttet, kontakt med studiesteder eller rekruttering av bekjente/familie av interne arbeidstakere.

3.2.4 Breddeundersøkelsen i alle virksomheter

Breddeundersøkelsen rettet mot alle virksomhetene, jf. punkt 5.2.3, viste at det var enkelte av de sakene som behandles i kapittel 5 der midlertidige ansettelseskontrakter over seks måneder i form av vikariater og engasjementer ikke var lyst ut.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen tyder på at de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten i hovedsak hadde tilfredsstillende offentlig utlysning av faste stillinger. En del midlertidige stillinger med varighet over seks måneder var imidlertid ikke utlyst offentlig ved de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand, noe som var i strid med regelverket. Selv om Kommunerevisjonen har forståelse for at det er ønskelig å ha kjente folk som arbeider i Bofellesskapet, kan vi ikke se at det er hjemmel for å unnlate utlysning med en slik begrunnelse. Også i Renovasjonsetaten var det enkelte midlertidige stillinger som i strid med regelverket ikke var utlyst.

Når det gjelder saken i Bydel Nordstrand der det var utlyst én fast stilling som pedagogisk leder og fire ble ansatt, jf. punkt 4.2.1, kan det generelt reises spørsmål om adgangen til å ansette flere enn det antallet stillinger som er utlyst. Man kan ikke se bort fra at det er flere som vil søke dersom det for eksempel går frem at det skal ansettes fire personer og ikke bare én. På den annen side har Kommunerevisjonen forstått det slik at det i praksis kan være få kvalifiserte søkere til stillinger som pedagogisk leder.

Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter viser at virksomhetene/tjenestestedene i hovedsak oppga at de lyste ut faste stillinger og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder på kommunens nettside. Samtidig oppga relativt mange av barnehagene i bydelene Sagene og Nordstrand, og en del av sykehjemmene og skolene i kommunen, bare av og til, sjelden, nesten aldri eller aldri å lyse ut faste stillinger utover på kommunens internett. Det samme var tilfellet for de midlertidige stillingene over seks måneder. Også funn i breddeundersøkelsen som omfattet alle virksomhetene, viste at ikke alle stillinger over seks måneder ble lyst ut offentlig. En offentlig utlysning skal ha potensial for å nå den beste kandidaten. Det vil normalt ikke være tilstrekkelig å utlyse offentlige stillinger bare på kommunens nettsider med mindre det er åpenbart at alle aktuelle søkere er kjent med at det er slik stillingene lyses ut.

Kommunerevisjonen har også merket seg at ferie- og sesongarbeid i liten grad ble lyst ut offentlig. Slikt arbeid medfører gjerne erfaringer som gjør at man stiller sterkere i konkurransen om mer langvarige eller faste stillinger på et senere tidspunkt. At stillinger med varighet under seks måneder ikke lyses ut, er ikke i strid med regelverket. Det er likevel uheldig ut fra kvalifikasjonsprinsippet, som tilsier at de best kvalifiserte skal ansettes, og likebehandlingsprinsippet, som tilsier at alle bør kunne ha like muligheter til å konkurrere om ansettelse i offentlige virksomheter.

4. Saksbehandlingen

I dette kapittelet ser vi nærmere på saksbehandlingen i ansettelsessaker.

4.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomhetene skal sørge for at ansettelsessaker er tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes.
 - Virksomhetene skal ved gjennomføring av eventuelle intervjuer som hovedregel innkalle de søkerne som fremstår som best kvalifisert. Virksomhetene skal invitere minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse til intervju.
 - Virksomhetene skal som hovedregel hente inn referanser.
- Virksomhetene skal som hovedregel ansette den som etter en samlet vurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Dette kan fravikes med hjemmel i lov eller forskrift, eksempelvis reglene om fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven.
 - Virksomhetene skal sammenligne søkerens kvalifikasjoner ut fra kravene i utlysningen og eventuelle lov- og avtalefestede krav. I tillegg vil utdanning, arbeidserfaring og personlig egnethet være relevante momenter.
 - Virksomhetene kan ikke legge vekt på usaklige/utenforliggende hensyn ved avgjørelse av hvem som skal ansettes.
- Virksomhetene skal som hovedregel innstille tre kvalifiserte søkere til stillingen.
- Virksomhetene skal begrunne rekkefølgen i innstillingen.
- Virksomhetene skal inngå skriftlig arbeidsavtale med alle arbeidstakerne.
 - Ved midlertidig ansettelse skal arbeidsavtalen inneholde opplysninger om forventet varighet og hva som er grunnlaget for den midlertidige ansettelsen.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Bydel Nordstrand

Ansettelsesmyndigheten for faste stillinger i Bydel Nordstrand hadde ligget i bydelsadministrasjonen, i den betydning at administrasjonen blant annet hadde ansvar for å lage og undertegne arbeidsavtalene. Bydelen var imidlertid i gang med å ta i bruk rekrutteringsmodulen i HR-systemet fullt ut, og da ville den enkelte tjenesteleder få dette ansvaret. HR-sjefen hadde vært den i bydelsadministrasjonen med ansvar for å signere arbeidsavtalene for faste stillinger, mens arbeidsavtaler for vikariater/engasjementer og andre midlertidige stillinger som hovedregel hadde blitt undertegnet av den enkelte tjenesteleder. Det hadde imidlertid hendt at avtaler for langvarige vikariater (for eksempel fødselspermisjoner over seks måneder) hadde blitt undertegnet i bydelsadministrasjonen.

Bydelen hadde utarbeidet en «Rekrutteringsprosedyre», en intervjuveileder, en mal for innhenting av referanser og en mal for innstilling. Det fremgikk blant annet av rekrutteringsprosedyren at «Likebehandlingsaspektet skal omtales». I innstillingsmalen var det også et felt der man kunne legge inn kommentar om søkere med nedsatt funksjonsevne. Om referanser sto det i prosedyren at man skulle ringe referansene som de aktuelle kandidatene hadde oppgitt, «eventuelt be om referanser der hvor disse mangler/er for få». Det kom videre frem at det skulle skrives referat fra intervjuene, og at alle referansene skulle innhentes «etter felles mal og er en del av tilsettingssaken». I intervjuveilederen sto det at man skulle be om tre referanser. Avdeling tilrettelagte tjenester hadde i tillegg en egen skriftlig driftsrutine «Fremgangsmåte ved rekruttering

og ansettelse». Her kom det blant annet frem at det skulle innhentes minimum to referanser.

Ifølge HR-sjefen hadde tjenestestedene fått opplæring, blant annet i hva som sto i prosedyrene. Fra administrasjonens side hadde man også vist til at det som står i en utlysningstekst, ikke kan fravikes. Hvis et tjenestested hadde tatt kontakt og vedkommende de ønsket, ikke hadde de oppgitte kvalifikasjonene, hadde tjenestestedet fått beskjed om at de ikke kunne ta vedkommende med i vurderingen uten å lyse ut på nytt. HR-sjefen påpekte også at tjenestestedene skal velge ut kandidater til intervju ut fra kvalifikasjonskravene i utlysningen.

Når saker kom inn til bydelsadministrasjonen, skulle intervjuer og referanseinnhenting være gjennomført. Bydelsadministrasjonen hadde ikke ansvar for å sjekke at tjenestestedene hadde innkalt søkerne de burde til intervju. Saksbehandlere i administrasjonen skulle imidlertid kontrollere blant annet at innstillingen var i orden, at den var undertegnet av tillitsvalgte, at tillitsvalgte hadde deltatt i intervjuprosessen, og at det kom frem av innstillingen at referanser var hentet inn.

Barneheten

Styreren opplyste at Barneheten benyttet de prosedyrene som var utarbeidet i bydelen. Barneheten hadde ikke egne prosedyrer.

Det var ledelsen som avgjorde hvem som skulle kalles inn til intervju etter at søknadene var gjennomgått. De tillitsvalgte kunne komme med innspill. Ifølge styreren var det ofte opplagt hvem som skulle kalles inn. Kvalifiserte søkere ble innkalt, i tillegg til eventuelle andre, for eksempel søkere med relevant erfaring eller påbegynt utdanning – disse kunne få dispensasjon fra utdanningskravene og eventuelt få en midlertidig stilling. Også en tillitsvalgt oppga at alle kvalifiserte i utgangspunktet ble intervjuet til stillinger som pedagogisk leder. Styrer gjennomførte/ledet intervjuene med utgangspunkt i en intervjuguide. De tillitsvalgte deltok også i alle intervjuene, og kunne ved behov stille spørsmål. Styreren hentet deretter inn referanser, og styreren opplyste at oppsummering fra referansesamtalene som regel ble skrevet inn i referatet fra intervjuet.

Ifølge styreren hadde Barneheten aldri fått søknader fra kandidater med funksjonsnedsettelse.

Ifølge styreren ble det også gjennomført intervju og innhentet referanser til midlertidige stillinger som ikke var utlyst.

Styreren oppga videre at innstillinger vanligvis hadde blitt lagd i Barneheten, før oversending til godkjenning i HR-avdelingen. HR-avdelingen hadde tidligere hatt en kontrollfunksjon på innstillingen, og hadde også utformet tilbudsbrev og kontrakt. Dette var nylig endret, slik at Barneheten selv skulle gjøre disse tingene.

Som det går frem av punkt 2.2.1, var det tre saker hvor det kom frem at den ansatte var vikar, uten at det i ansettelseskontraktene var henvist til hjemmel for den midlertidige stillingen. Videre var det flere saker der det i arbeidskontraktene var krysset av for «engasjement» som hjemmel for midlertidig ansettelse, selv om vedkommende var vikar for navngitte personer som var fraværende.

Gjennomgang av enkeltsaker – utlyste stillinger

Vi gjennomgikk tre saker hvor det var utlyst stillinger i Barneheten i 2018. Tabell 4 er en oversikt over sakene.

Tabell 4 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.

	Stilling	Fast eller midlertidig stilling (antall stillinger utlyst)	Antall søkere totalt	Antall interne søkere
1	Pedagogisk leder	Fast (1)	12	1
2	Styrer/fagleder	Fast (1)	19	0
3	Pedagogisk leder	Vikariat (1)	6	0

Tabell 4 viser at to av utlysningene gjaldt stilling som pedagogisk leder, og én var stilling som styrer/fagleder. I ansettelsesprosessen for stillingen som styrer/fagleder deltok også seksjonsleder i bydelen.

I den første saken var det utlyst én fast stilling, men fire av de tolv søkerne ble ansatt, hvorav tre i fast stilling og én i vikariat. Styreren har vist til at dette var i en periode der Barneheten fikk stillinger omgjort fra barnehetemedarbeider til pedagogisk leder i forbindelse med innføring av ny pedagognorm. En av de tre søkerne som fikk fast stilling hadde et vikariat i Barneheten. Ingen av de seks søkerne ble ansatt i den tredje saken.

I den første saken ble det gjennomført intervju med de fire søkerne som ble ansatt. Styreren har uttalt at ingen andre av søkerne var relevante å intervju. Til faglederstillingen var 9 av de 19 søkerne innkalt til intervju ifølge innstillingen. To av disse trakk søknaden før intervjuet, og to etter intervjuet. Ingen av søkerne i disse to sakene hadde oppgitt nedsatt funksjonsevne i søknaden. Det var hentet inn referanser i begge sakene.

Videre var det utarbeidet innstilling i begge sakene. I den første saken var det fire innstillinger med én innstilt i hver. I innstillingene var det kommentarer som «Meget godt egnet», og «Vi ønsker å ansette henne». Det var ingen vurderinger av kvalifikasjonene til de søkerne som fikk stilling opp mot kvalifikasjonskravene i utlysningen eller kvalifikasjonene til de øvrige søkerne. Som årsak til at det bare ble innstilt én søker per stilling, har styreren opplyst at det ble vurdert at de hadde «4 kvalifiserte søkere til 4 stillinger, derav kun en på hver». I den andre saken var det innstilt tre. De innstilte var kort vurdert opp mot kvalifikasjonskravene, og det var redegjort for hvordan de fremsto i intervjuet. Det var også redegjort for innholdet i referansene. Kvalifikasjonene til søkerne var ikke sammenlignet med de øvrige innstilte. I innstillingen var det begrunnet hvorfor de øvrige som var til intervju ikke ble innstilt.

I utlysningen til faglederstillingen sto det blant annet under kvalifikasjoner «Barnehagelærer», «Solide lederegenskaper og erfaring som leder» og «Gjerne videreutdanning innen ledelse». En av søkerne som var innkalt til intervju og som var blant de innstilte hadde ikke erfaring som leder/styrer. Kommunerevisjonen stilte spørsmål om hvordan kravet om erfaring som leder var vurdert for denne søkeren, og hvorfor to andre søkere med flere års styrererfaring ikke syntes å ha blitt innkalt til intervju. Bydelen viste til at det under utvelgelsen til intervju var enighet om å vektlegge nettopp lederutdanningen fremfor erfaringen. For øvrig dokumenterte bydelen

at en av de to søkerne hadde blitt innkalt til intervju, men ikke møtt opp. Dette kom ikke frem av innstillingen.

Det var utarbeidet skriftlige arbeidskontrakter i begge sakene.

Når det gjaldt den tredje utlysningen der ingen ble ansatt, uttalte styreren først at det ikke var kvalifiserte søkere. På spørsmål om hvordan kvalifikasjonene til en av søkerne som syntes å tilfredsstille kravet om å være utdannet barnehagelærer, ble vurdert, uttalte styreren at søkeren «bodde i Sverige og ble ikke vurdert som aktuell i forhold til våre behov». I forbindelse med faktaverifiseringen ba vi om en nærmere redegjørelse dersom bydelen mente at vedkommende ikke oppfylte kravet til barnehagelærerutdanning. Styreren svarte at de «vurderte ut i fra sannsynlighet for tiltredelse».

Bofellesskapet

Vi fikk opplyst at Bofellesskapet ikke hadde egne skriftlige ansettelsesprosedyrer, men benyttet bydelens fellesrutiner.

Videre fikk vi opplyst at boliglederen og tillitsvalgte gikk gjennom kandidatene til en stilling og ble enige om hvem som skulle kalles inn til intervju. Intervjuene ble gjennomført av boliglederen og to tillitsvalgte. Vanligvis ble tre kandidater kalt inn til intervju. Under intervjuene benyttet de en intervjuguide som var utarbeidet av administrasjonen i tilrettelagte tjenester, med noen tilpasninger. Dette var for å sikre likebehandling og for å sikre at man stilte de riktige spørsmålene. En av de tillitsvalgte utarbeidet referat fra intervjuene. Ifølge boliglederen var det stor variasjon i antall søkere på stillinger. Både på stillinger som miljøarbeider og miljøterapeut (1-årig) var det vanligvis veldig mange søkere, mens på stillinger som miljøterapeut (3-årig) var det i snitt 5–10 søkere.

Det var boliglederen som kontaktet referanser. Hun oppga at hun skrev referat fra referansesamtalene, og at hun drøftet samtalene med de tillitsvalgte. Etter referanseinnhenting diskuterte hun og tillitsvalgte hvem som kunne passe til stillingen og innstilles. Deretter utarbeidet hun en innstilling, som skulle sjekkes med organisasjonene. Vi fikk opplyst at kompetanse, erfaring og informasjon fra referansene ble vektlagt. Referatene fra intervjuene og referansesamtalene ble lagt ved innstillingen.

Boliglederen opplevde at samarbeidet med de tillitsvalgte var godt. Ifølge boliglederen var det ikke alltid at hun og de tillitsvalgte var enige. I slike tilfeller ble kandidatene drøftet en ekstra runde og det var også et alternativ å ringe referanser på nytt. Det var boliglederen som hadde beslutningsmyndigheten. Eventuelt kunne HR-avdelingen kontaktes for bistand, men slik uenighet hadde ikke forekommet.

Bofellesskapet hadde ikke rutiner for å innkalle minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse til intervju. Både boliglederen og tillitsvalgt understreket at de ansatte måtte være i god fysisk form for å kunne gjøre jobben, deriblant å håndtere fysisk utfordrende adferd. Boliglederen oppga at dette ble understreket i utlysningsteksten. Ansatte kunne gjerne ha nedsatt hørsel eller syn, men det var ikke vanlig å opplyse om slike forhold i søknader.

Boliglederen opplyste også at det ble gjennomført intervjuer og innhentet referanser for midlertidige stillinger som ikke ble lyst ut.

Som det går frem av punkt 2.2.1, var det en god del kontrakter der det ikke var oppgitt hjemmel for den midlertidige stillingen. Videre var det flere saker der det i arbeidskontraktene var krysset av for «engasjement» som hjemmel for midlertidig ansettelse, selv om vedkommende var vikar for navngitte personer som var fraværende.

Gjennomgang av enkeltsaker – utlyste stillinger

Vi valgte ut syv saker med stillingsutlysninger fra 2018 for nærmere gjennomgang. I tabell 5 er det en oversikt over utlysningene.

Tabell 5 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.

Stilling	Fast eller midlertidig stilling (antall stillinger utlyst)	Antall søkere totalt	Antall interne søkere
1 Miljøarbeider, 15–23,5 %	Fast (6)	38	0
2 Miljøarbeider, 35 %	Fast (2)	66	1
3 Vernepleier	Fast (3)	14	0
4 Vernepleier, ny utlysning	Fast (2)	19 (inkl. sak 3)	0
5 Helsefagarbeider, 80 %	Fast	111	1
6 Helsefagarbeider, 66 %	Fast	80	0
7 Helsefagarbeider, 66 %	Fast	174	0

Tabell 5 viser at alle stillingene, med unntak av vernepleierstillingene, var deltidsstillinger. I én av sakene (sak 6) ble ingen av søkerne ansatt. Vi fikk opplyst at ansettelsessaken hadde blitt trukket på grunn av intern overflytting av en fast ansatt i bydelen i forbindelse med omorganisering og flytting av beboere.

Det ble gjennomført intervju i de seks sakene der det ble foretatt ansettelse. Til miljøarbeiderstillingene ble det gjennomført felles gruppeintervjuer, og ifølge styreren ble kvalifikasjonskravene og kjennskap til brukergruppen vektlagt ved utvelgelsen. Til vernepleierstillingene var det henholdsvis tre og én søker som var innkalt til intervju. Til den første helsefagarbeiderstillingen var det fire søkere, hvorav én intern, som var innkalt til intervju. Til den siste helsefagarbeiderstillingen var én søker innkalt til intervju. Som begrunnelse for at det ikke ble innkalt flere av de 174 søkerne i denne saken, har boliglederen uttalt at vedkommende som ble innkalt var særs godt kvalifisert.

I en av sakene fremgikk det av Webcruiter at det var to søkere som hadde krysset av for funksjonsnedsettelse, og ifølge boliglederen hadde én av disse vært innkalt til intervju.

Det var hentet inn referanser i alle seks sakene på de eksterne søkerne. Ifølge boliglederen var det enkelte av søkerne som det ikke var innhentet referanser på, fordi det var deres første jobb. I sak 3 ble det innhentet referanser for vedkommende som ble innstilt og ansatt. I sak 5 hvor en intern søker ble ansatt, kom det frem at boliglederen var referansen.

Til miljøarbeiderstillingene var det ikke utarbeidet innstilling, men det ble ansatt til sammen ti personer. To av de som ble ansatt sto ikke på noen av søkerlistene. I de øvrige fire sakene var det utarbeidet innstilling, med én innstilt i hver sak.

Både i den første og den andre stillingsutlysningen som vernepleier var det stilt krav om bachelor i vernepleie. Av de til sammen 19 søkerne, hvorav 5 søkte i forbindelse med den andre utlysningen, var det få som hadde fullført slik utdanning. Vedkommende som ble innstilt etter den første utlysningen, var ikke utdannet vernepleier, og ble ansatt i full stilling som miljøterapeut. Den andre som var inne til intervju etter den første utlysningen hadde vernepleierutdanning. I innstillingen sto det ingenting om vedkommende, og ifølge boliglederen hadde hun trukket seg som søker etter intervjuet. Om vedkommende som ble innstilt og ansatt, sto det at kandidaten ikke fylte kravene om utdanning, men at vedkommende fylte de øvrige kravene, hadde arbeidet med den aktuelle beboeren og var best egnet. Det sto også at begge tillitsvalgte var enige, og at man hadde besluttet å se bort fra utdanningskravet ved denne ansettelsen. På spørsmål fra Kommunerevisjonen om ikke stillingen burde vært lyst ut som miljøterapeut når man gikk bort fra utdanningskravet som vernepleier, har bydelen vist til at stillingen ble overført internt fra ett tjenestested til et annet, og at vedkommende som ble ansatt, kjente beboeren godt. Det ble også vist til at tillitsvalgte hadde samtykket til å ansette miljøterapeut istedenfor vernepleier. Vedkommende som ble innstilt etter den andre utlysningen var den eneste som hadde fullført vernepleierutdanning av de nye søkerne. Av innstillingen kom det blant annet frem at kandidaten tilfredsstilte alle kvalifikasjonskravene.

I utlysningene til stillingene som helsefagarbeider var det blant annet krav om fagbrev/autorisasjon som helsefagarbeider og erfaring fra arbeid med mennesker med utviklingshemming. I begrunnelsen for innstillingen til den første helsefagarbeiderstillingen der bare den interne søkeren ble innstilt, var det vist til at kandidaten som var innstilt, var kjent og allerede hadde en stilling i Bofellesskapet. Videre var det vist til at én kandidat hadde trukket sin søknad, én tilfredsstilte ikke utdanningskravet og én hadde betydelig mindre erfaring. Videre var det uttalt at vedkommende som ble innstilt, «står igjen som den klart mest kvalifiserte kandidaten basert på kjennskap, kunnskap og erfaring». Kommunerevisjonen viste til at det var mange som ut fra søkerlisten oppfylte utdanningskravet, og stilte spørsmål om hvorfor vedkommende som ikke oppfylte utdanningskravet ble innkalt. Boliglederen svarte at det var mulig at vedkommende hadde erfaring som kunne erstatte utdanningskravet. Som begrunnelse for at vedkommende som hadde mindre erfaring ikke ble innstilt, har boliglederen vist til at vedkommende ble informert om at det var en intern søker til stillingen, og at det ville bli lyst ut et vikariat. Bydelen har videre opplyst at vedkommende søkte på den andre stillingen og fikk den. I forbindelse med faktaverifiseringen har boliglederen også uttalt at vedkommende trakk søknaden under intervjuet. Dette fremgikk ikke av innstillingen.

I innstillingen til den andre helsefagarbeiderstillingen sto det at vedkommende som var innstilt, var særs godt kvalifisert, og hadde erfaring og kompetanse innenfor områdene det var behov for i fellesskapet, og at ingen andre kunne vise til lignende formell og uformell kompetanse og erfaring.

Av kvalifikasjonskravene i utlysningene til miljøarbeiderstillingene kom det frem at den som skulle ansettes, måtte være «fylt 18 år» og «ha erfaring fra arbeid med mennesker med utviklingshemming». En av søkerne som fikk stilling, var ikke fylt 18 år på ansettelsestidspunktet. Det gikk heller ikke frem av søknaden at vedkommende hadde arbeidserfaring med utviklingshemmede.

Det var utarbeidet arbeidskontrakter i alle sakene. For miljøarbeiderstillingene var det midlertidige ansettelseskontrakter, jf. punkt 2.2.1.

4.2.2 Renovasjonsetaten

Etaten hadde en skriftlig prosedyre for rekrutteringsprosesser «Utlysning, rekruttering og ansettelsesprosess». Det kom blant annet frem at avdelingsdirektøren i samråd med tillitsvalgte skulle innkalle aktuelle kandidater til intervju ut fra kvalifikasjoner og at det skulle innhentes minimum tre referanser per kandidat etter intervjuet. I prosedyren sto det at også opplysninger av sentral betydning fra referanseinnhentingene skulle komme tydelig frem i innstillingen.

Avdelingsdirektøren for driftsavdelingen oppga at jo mer spisset annonsen hadde vært, desto lettere var det å vurdere hvem som var kvalifisert, og hvem som ikke var det. Etter gjennomgangen satt man igjen med kanskje 5–6 aktuelle kandidater. Avdelingsdirektøren oppga videre at fagforeningene deretter ble tilskrevet med informasjon om hvem som skulle kalles inn til intervju, og de kunne uttale seg om dette. Deretter igjen ble kandidatene innkalt til intervju. Under intervjuene deltok normalt to fra arbeidsgiversiden og én eller to fra organisasjonene. Under førstegangsintervjuene ble et eget internt skjema / en intervjuguide benyttet for å stille de samme spørsmålene, slik at det skulle være sammenlignbart. Deretter ble det vurdert om det skulle gjennomføres andregangsintervju, og hvem som i tilfelle skulle kalles inn. Etaten hadde også en egen intervjuguide som kunne brukes i andregangsintervju. Slike andregangsintervju besto også noen ganger av en caseoppgave for å skille kandidatene fra hverandre. I etterkant av intervjuene fikk organisasjonene anledning til å komme med innspill.

Videre oppga avdelingsdirektøren at det ble hentet inn minimum tre referanser. Avdelingsdirektøren opplyste at han deretter utarbeidet en innstilling der kandidatene ble vurdert hver for seg og opp mot hverandre. Etaten hadde en egen mal for innstilling. I denne skulle det blant annet fylles inn opplysninger om antall søkere, inkludert søkere med oppgitt nedsatt funksjonsevne, hvilken stilling det var søkt på, hvem som hadde vært til intervju, hvem som deltok fra arbeidsgiver og tillitsvalgte, og om referanser hadde vært innhentet. I tillegg måtte alle søkere som hadde vært til intervju omtales uavhengig av om de hadde vært til andregangsintervju. Under punktet om begrunnelse var det også et underpunkt om vurdering av søkere med nedsatt funksjonsevne. Etatens hovedregel var at man bare skulle innstille kandidater man var 100 prosent sikker på at man ville ansette. Vanligvis skulle 1–3 kandidater innstilles.

Avdelingsdirektøren i avdeling for personal og organisasjon hadde en kontrollfunksjon i ansettelsessaker. Dette innebar blant annet at hun kontrollerte innstillingen, inkludert antallet som var innstilt, og informasjonen om dem som ikke var blitt innkalt til intervju. I tillegg til innstillingen fikk hun dokumentet om utlysningsanmodningen, utlysningen, søkerliste, alle CV-ene og søknadene til dem som hadde vært til intervju. På bakgrunn av dette kontrollerte hun om prosessen hadde gått riktig for seg.

Den tillitsvalgte oppga at hun savnet referat fra referansesamtaler. Hun oppga at hun fikk kortfattet informasjon av typen «dårlig referanse», men ikke ytterligere informasjon om hva som lå bak. Hun hadde erfart at slike oppsummeringer kunne være misvisende.

Ved ansettelse av ringevikarer, fikk vi opplyst fra direktøren for driftsavdelingen at avdelingsdirektør/seksjonsleder gjerne hadde en kort samtale med kandidaten. Det var

sjelden at det ble hentet inn referanser, ettersom en slik ansettelse ikke innebar risiko for kommunen. Avdeling for personal og organisasjon presiserte at hovedregelen om å hente inn referanser og gjennomføre intervju også skulle følges ved alle midlertidige stillinger som ikke var utlyst.

Renovasjonsetaten hadde skriftlig rutine for å innkalle minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse til intervju. Ingen av avdelingsdirektørene vi intervjuet, husket saker der dette hadde vært aktuelt. Den tillitsvalgte opplevde at etaten var god når det gjaldt dette, men savnet en omforent retningslinje når det gjaldt hva som var omfattet av begrepet «funksjonsnedsettelse».

Teamleder i HR-seksjonen utarbeidet arbeidskontrakt for alle faste stillinger. Det hendte også at hun utarbeidet kontraktene for midlertidige stillinger dersom de aktuelle lederne ønsket det. For øvrig presiserte hun at ledere som trengte ekstra bistand og som sjelden ansatte, fikk hjelp.

Som det går frem av punkt 2.2.2, var det i én av sakene ikke henvist til hjemmel for midlertidig stilling.

Gjennomgang av enkeltsaker – utlyste stillinger

Vi har gjennomgått ti saker fra 2018 hvor stillinger var utlyst. I tabell 6 er det en oversikt over sakene.

Tabell 6 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.

	Stilling	Fast eller midlertidig (antall stillinger)	Antall søkere totalt	Antall interne søkere
1	Arbeidsleder	Fast (1)	16	5–6
2	Driftsleder	Fast (1)	25	3
3	Ruteplanlegger	Fast (1)	6	1
4	Kontraktsansvarlig	Vikariat (1)	27	3
5	Kunderådgiver	Fast (1)	91	9
6	Kunderådgiver dør til dør, deltid	Fast (3) og vikariat (2)	18	3
7	HR-seniorrådgiver	Fast (1)	43	1
8	Servicemedarbeider	Vikariat (1)	129	3
9	Sivilingeniør	Fast (1)	25	2
10	Spesialkonsulent	Fast (1) og vikariat (1)	58	0

Note: Med intern menes også her søkere som tidligere hadde arbeidet i etaten.

Som det går frem av tabell 6, var det i seks av sakene utlyst fast stilling, i to var det utlyst vikariat, og i to var det utlyst både fast stilling og vikariat. Med unntak av stillingene i sak 6 var stillingene fulltidsstillinger. Det var fra 6 til 129 søkere i de ti sakene. I ni av sakene var det interne søkere eller søkere som tidligere hadde arbeidet i etaten.

I åtte av sakene var det en intern søker eller en som hadde arbeidet i etaten tidligere som ble ansatt.

For samtlige ti saker kom det frem av innstillingene at etaten hadde gjennomført intervjuer, og at det var fra tre til elleve søkere som hadde blitt invitert til intervju. I seks av sakene hadde det vært både første- og andregangsintervju.

Det gikk frem av Webcruiter at det i tre av de ti utvalgte sakene var søkere som hadde krysset av for nedsatt funksjonsevne. I to av sakene kom det ikke frem av innstillingen hvorfor vedkommende søker ikke var innkalt til intervju, og i én av disse to sakene kom det heller ikke frem av innstillingen at det var en med nedsatt funksjonsevne blant søkerne. Overfor Kommunerevisjonen oppga etaten at de aktuelle to søkerne ikke var kvalifisert. For den ene av disse sakene viste etaten til at søkeren ikke oppfylte kravet til førerkort. Kommunerevisjonen stilte spørsmål om hva denne konklusjonen bygget på. Etaten viste til at det ut fra søknad og CV ble vurdert at vedkommende ikke oppfylte kravet. I søknaden og CV-en var ikke førerkort omtalt. Etaten påpekte videre at når det utlyses at førerkort klasse B er et krav, forventes det at man legger ved dokumentasjon på dette, eller i alle fall skriver i CV eller søknad at man har dette. I den tredje saken kom det frem av innstillingen at det var to søkere med oppgitt nedsatt funksjonsevne. Det kom videre frem at det var søkere med fortrinnsrett til stillingen, og at det av denne grunn ikke var aktuelt å kalle inn søkere med nedsatt funksjonsevne.

Det kom frem av innstillingene at det hadde vært hentet inn referanser i alle sakene. I en av innstillingene sto det at det var hentet inn tre referanser på alle innstilte. I en annen sak sto det at det var hentet inn minimum to på alle som var innstilt. I de øvrige sakene kom det ikke frem hvor mange referanser som var hentet inn. Det var referert noe fra referanseinnhentingene i alle sakene. I enkelte av sakene sto det at referansene støttet/bekreftet etatens oppfatning/vurdering av søkeren, og i andre saker var det referert kort fra hvordan referansene beskrev søkeren.

Det forelå skriftlig innstilling i alle ti sakene. Det var innstilt tre eller fire søkere i fire av de ti sakene. I de øvrige seks sakene var det innstilt enten én (tre saker) eller to (tre saker). I én av de seks sakene hvor det var innstilt færre enn tre ga etaten en nærmere redegjørelse for hvorfor de øvrige som var til intervju ikke var innstilt, blant annet at det var kommet frem at to av disse ikke ønsket deltidsstilling. I to andre saker bekreftet etaten overfor Kommunerevisjonen at de øvrige som var til intervju ikke ble ansett å være kvalifisert. I de øvrige tre sakene hvor det var innstilt færre enn tre søkere kom det frem av innstillingene at de andre søkerne som hadde vært til intervju, ikke ble vurdert som kvalifiserte.

I fem av de syv sakene hvor det var innstilt mer enn én søker, var rekkefølgen begrunnet og søkerne var vurdert opp mot hverandre. I de to andre sakene var kvalifikasjonene vurdert, og det ble henvist til disse vurderingene som begrunnelse for hvorfor vedkommende var innstilt som for eksempel nr. 1 og 2. Søkerne var imidlertid ikke direkte vurdert opp mot hverandre.

I en av sakene var det stilt krav om minimum treårig relevant utdanning fra høyskole eller universitet. Det gikk videre frem at dokumentert relevant erfaring innen ledelse med personalansvar kunne kompensere for manglende formell utdanning. Ingen av de to interne søkerne som ble innstilt, hadde utdanning fra høyskole eller universitet, men hadde aktuell ledererfaring. En annen søker som oppfylte utdanningskravet og hadde erfaring som leder, hadde ikke blitt invitert til intervju. På spørsmål fra Kommune-revisjonen viste etaten til at den ikke hadde noen nedtegnede opplysninger om

grunnlaget for utvelgelsen, og at tidligere leder ikke var tilgjengelig for kommentar. Etaten viste også til at Sivilombudsmannen i en tidligere klagesak hadde fastslått at det ikke forelå en ubetinget plikt for ansettelsesmyndigheten til å innkalle alle formelt kvalifiserte søkere til intervju.

I en annen sak var det stilt krav om utdanning på bachelornivå. Det gikk videre frem at lang (minimum 10 år) og relevant erfaring og med dokumenterbare resultater innen ruteplanlegging og rutenettverksoptimalisering kunne kompensere for manglende utdanning. Vedkommende interne søker, som var den eneste innstilte, oppfylte ikke kravet til utdanning. På spørsmål til etaten om de to andre som var til førstegangsintervju og hadde høyskoleutdanning og erfaring fra planleggingsarbeid ikke var funnet kvalifisert, viste etaten til opplysningene i innstillingen. Av innstillingen kom det blant annet frem for den ene at systemkunnskapene ikke var aktivt benyttet de siste årene. Det hadde ikke vært hentet inn referanser for disse to, og de kom heller ikke videre til andregangsintervju hvor det ble gjennomført en caseoppgave.

I alle de utvalgte sakene om utlyste stillinger forelå det skriftlig arbeidsavtale.

4.2.3 Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter/tjenestesteder

I spørreundersøkelsen stilte vi blant annet spørsmål om søkere/kandidater kalles inn til intervju før ansettelse i fast stilling. Nesten alle svarte at de alltid (99 prosent) eller nesten alltid gjorde det (0,4 prosent). 1 prosent oppga å sjelden eller aldri gjøre dette, dette gjaldt to skoler.

På spørsmål om det blir innhentet referanser før ansettelse i fast stilling, svarte nesten alle at de alltid (97 prosent) eller nesten alltid (2 prosent) gjorde dette. Resten oppga at de sjelden (0,4 prosent) eller aldri (1 prosent) gjorde dette. Én barnehage i Bydel Nordstrand og tre skoler oppga at de sjelden eller aldri innhentet referanser før fast ansettelse.

De aller fleste virksomhetene/tjenestestedene oppga at de alltid (83 prosent) eller nesten alltid (12 prosent) kalte inn søkere/kandidater til intervju før ansettelse i midlertidig stilling. Resten gjorde dette ofte (2 prosent) eller av og til (1 prosent). 2 prosent oppga at de ikke benyttet midlertidig ansatte. De aller fleste oppga at de alltid (82 prosent) eller nesten alltid (12 prosent) innhentet referanser til midlertidige stillinger. Resten gjorde dette ofte (3 prosent), av og til (1 prosent) eller sjelden (0,4 prosent). 2 prosent brukte ikke midlertidig ansatte.

4.2.4 Breddeundersøkelsen i alle virksomheter

I undersøkelsen knyttet til uttrekket fra HR-systemet, jf. punkt 5.2.3, kontrollerte vi også om det forelå skriftlig arbeidskontrakt. I vel 20 prosent av de gjennomgåtte sakene hvor det var en familie-/slechtsrelasjon var det ikke inngått skriftlig arbeidskontrakt for hele eller deler av arbeidsforholdet. To av sakene var i Bydel Østensjø, og de øvrige 17 sakene var skoler. De fleste av disse sakene gjaldt ansettelse i en relativt kort periode, for eksempel noen timer eller deler av sommerferien.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel Nordstrand og i Renovasjonsetaten ble det gjennomført intervjuer og hentet inn referanser for stillinger som var utlyst. Det var også lagt opp til at dette skulle gjøres for midlertidige stillinger som ikke var utlyst.

Virksomhetene og tjenestestedene som var omfattet av spørreundersøkelsen, oppga også i all hovedsak at de gjennomførte intervju og hentet inn referanser både for faste og midlertidige stillinger.

Bofellesskapet hadde ikke rutiner for å kalle inn søkere med funksjonsnedsettelse til intervju, og Barneheten hadde ikke hatt slike søkere. Basert på uttalelser legger vi til grunn at Renovasjonsetaten hadde rutiner for å innkalle kvalifiserte søkere med funksjonsnedsettelse til intervju. Kommunerevisjonen er i utgangspunktet enig med etaten i at det bør gå frem av søknad og CV om søkerne oppfyller kvalifikasjonskravene. I et tilfelle som det foreliggende hvor det var snakk om en søker med funksjonsnedsettelse, og kvalifikasjonskravet knyttet seg til førerkort som svært mange innehar, mener imidlertid Kommunerevisjonen at opplysningsplikten tilsier at etaten burde kontaktet søkeren for å få avklart dette.

Kommunerevisjonen har i liten grad vurdert hvilke søkere som burde vært innkalt til intervju, eller om de søkerne som ble innstilt og ansatt, var de best kvalifiserte. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg enkelte forhold som det kan stilles spørsmål ved: For noen av sakene i Bydel Nordstrand var ikke kvalifikasjonsvurderingene tilfredsstillende. Kommunerevisjonen kan vanskelig se at det var adgang til å vektlegge videreutdanning fremfor ledererfaring i ansettelsessaken om styrer/fagleder i Barneheten, siden bare ledererfaring ifølge utlysningsteksten var et absolutt krav. Kommunerevisjonen stiller også spørsmål ved begrunnelsen for at den ene søkeren ikke ble vurdert som aktuell i vikariatet som pedagogisk leder. Vi kan ikke se at bosted eller sannsynlighet for tiltredelse er saklige grunner. Bofellesskapet hadde heller ikke forholdt seg til kvalifikasjonskravene ved alle ansettelsene. Blant annet var kvalifikasjonskrav om at søkerne måtte være fylt 18 år og ha erfaring med arbeid med utviklingshemming ikke oppfylt for en av de som ble ansatt i en av sakene. I en annen sak oppfylte ikke vedkommende som ble ansatt, kravet til vernepleierutdanning. Siden Bofellesskapet valgte å gå bort fra dette kravet, skulle stillingen vært lyst ut på nytt slik at også andre potensielle kandidater fikk mulighet til å søke. Det kan også se ut som at Bofellesskapet i en tredje sak har sett bort fra et absolutt kvalifikasjonskrav ved innkalling av en kandidat til intervju.

Kommunerevisjonen stiller også spørsmål ved om enkelte saker i Renovasjonsetaten var tilstrekkelig opplyst for eksterne søkere. Kommunerevisjonen er enig med etaten i at man ikke plikter å innkalle *alle* kvalifiserte til intervju, men kvalifikasjonsprinsippet tilsier at man som hovedregel må innkalle de søkerne som fremstår som *best* kvalifisert. Siden vedkommende søker i den ene saken både oppfylte utdanningskravet og kravet til ledererfaring, fremsto han som bedre kvalifisert enn den interne søkeren som ikke oppfylte utdanningskravet. Dette gjelder selv om erfaring kunne kompensere for manglende utdanning. Også i den andre saken hvor interne søkere som ikke oppfylte utdanningskravet, var innstilt, kan det reises spørsmål om saken var tilstrekkelig opplyst med hensyn til eksterne søkere. Vi har merket oss at de eksterne søkerne ikke ble innkalt til andregangsintervju, der det blant annet ble gjennomført en caseoppgave, og at det heller ikke ble innhentet referanser for de eksterne. Kommunerevisjonen har ikke vurdert om de interne søkerne som fikk stillingene i åtte av ni saker med interne søkere, var de best kvalifiserte. Det kan likevel fremstå som noe påfallende at de interne søkerne nesten uten unntak har blitt ansatt å være best kvalifisert av etaten. Spesielt gjelder dette til faste stillinger der det avgjørende bør være hvem av søkerne som etter en rimelig innføringsperiode best vil fylle de kravene som er satt til stillingen.

Gjennomgangen av enkeltsakene viste videre at det ikke var innstilt tre kandidater i alle sakene. For de fleste sakene i Bydel Nordstrand der dette var tilfellet, var årsaken at man vurderte at det ikke var flere kvalifiserte blant søkerne eller blant de søkerne som hadde vært til intervju og ikke hadde trukket søknadene. Dette var også tilfellet for alle sakene fra Renovasjonsetaten hvor det ikke var tre innstilte. At det i slike tilfeller ikke innstilles tre, synes å være i samsvar med regelverket.

I flere av sakene fra Bydel Nordstrand der det forelå innstilling, kom det ikke frem hvordan søkerne var vurdert opp mot kvalifikasjonskravene. I saken der flere var innstilt, var heller ikke søkerne vurdert opp mot hverandre. Dette synes ikke å være i samsvar med regelverket. I fem av de syv sakene i Renovasjonsetaten der det var innstilt mer enn én kandidat, var rekkefølgen begrunnet, og det var også en sammenligning av søkerne, slik regelverket forutsetter. I de øvrige to sakene var det imidlertid ikke en slik sammenlignende vurdering.

Kravet om skriftlig arbeidskontrakt var ivaretatt i de gjennomgåtte sakene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. At grunnlaget for midlertidig ansettelse i noen av sakene ikke gikk frem av arbeidskontraktene, samt at det var oppgitt feil hjemmel i flere av sakene i Bydel Nordstrand, er imidlertid ikke i samsvar med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-6. I en del saker i breddeundersøkelsen var ikke kravet til skriftlig arbeidskontrakt ivaretatt. Kravet til skriftlig arbeidskontrakt gjelder uten unntak alle ansettelser, også ansettelser av kort varighet.

5. Habilitet

I dette kapitlet ser vi nærmere på om habiliteten har blitt ivaretatt i ansettelsessaker.

5.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn:

- Virksomhetenes medarbeidere/ledere som saksbehandler og/eller treffer avgjørelser i ansettelsessaker, må være habile.

I forvaltningsloven § 6 første ledd er det oversikt over situasjoner som *automatisk* fører til *inhabilitet*. I disse tilfellene er en offentlig tjenestemann inhabil både til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse (delta i saksbehandlingen) og til å treffe avgjørelse. Av bokstav b følger det for eksempel at en offentlig tjenestemann vil være inhabil når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken. Det vil blant annet si at vedkommende vil være inhabil både til å delta i saksbehandlingen og treffe avgjørelse om ansettelse av egne barn.

Videre følger det av bestemmelsen om *avledet inhabilitet* i forvaltningsloven § 6 tredje ledd at dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, vil avgjørelse i saken heller ikke kunne treffes av en direkte underordnet tjenestemann i det samme forvaltningsorganet. En underordnet tjenestemann kan imidlertid være med å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Bydel Nordstrand

HR-sjefen oppga at bydelen ikke hadde utarbeidet egne skriftlige rutiner for å sikre habilitet ved ansettelser. Hun pekte på at dette fulgte av loven. Bydelen hadde imidlertid en policy om at man ikke skulle rekruttere egne barn, nære bekjente eller venner.

Barnehagen

Styreren oppga at Barnehagens ledelse tenkte på habilitet ved ansettelser, men at Barnehagen ikke hadde skriftlige rutiner for å sikre dette. Hvis det for eksempel hadde hendt at en tillitsvalgt kjente noen av søkerne til en stilling, hadde Barnehagen løst dette ved at en annen tillitsvalgt deltok. Han oppga videre at inhabilitet ikke hadde vært et problem i forbindelse med pedagogstillingene som hadde vært utlyst. Styreren oppga også at han selv ikke hadde vært inhabil i noen ansettelsessaker.

Utover at en nevø av en pedagogisk leder hadde arbeidet i Barnehagen, var det ikke andre med nære relasjoner til hverandre i Barnehagen. Vedkommende pedagogiske leder var ifølge styreren ikke med på å ansette nevøen. Heller ingen av de tillitsvalgte kjente til at det på undersøkelsestidspunktet var ansatte med nære relasjoner til ledelsen eller andre ansatte i Barnehagen. Den ene tillitsvalgte oppga at han ikke hadde vært involvert i noen habilitetsvurderinger i ansettelsessaker.

Ifølge styreren hadde Barnehagen fått beskjed fra HR-avdelingen i bydelen om at det ikke skulle jobbe personer i nære private relasjoner i Barnehagen.

Ved gjennomgangen av enkeltsaker kom det ikke frem opplysninger som tilsa at det var habilitetsutfordringer i disse sakene.

Bofellesskapet

Bofellesskapet hadde ikke rutiner for å sikre habilitet ved ansettelse, utover det skjønnset som ble brukt når sakene ble gjennomgått. Det hadde ifølge boligleder og tillitsvalgt aldri skjedd at noen i Bofellesskapet hadde vært inhabile i en ansettelsesprosess.

Boliglederen oppga videre at det ikke var ansatte i nære relasjoner i Bofellesskapet, verken nå eller tidligere. Bofellesskapet ansatte ikke familie, og dersom ansattes venner søkte på stillinger, ble gjerne henvendelsen sendt videre til andre bofellesskap.

Ved gjennomgangen av de utvalgte enkeltsakene kom det ikke frem opplysninger som tilsa at det hadde vært habilitetsutfordringer i disse sakene.

5.2.2 Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten hadde ikke en prosedyre for å vurdere habilitet ved saksbehandling og avgjørelser i ansettelsessaker. Det ble pekt på at det var de vanlige habilitetsreglene som gjaldt, og at det var en selvfølge å vurdere egen habilitet. Etaten hadde imidlertid en policy om inntak av ferievikarer. Der kom det frem at på grunn av habilitet kunne ikke en leder ansette familie og venner. Dersom en leder ønsket feriejobb til sitt barn/venn, måtte barnet/vennen vurderes og ansettes av og hos en annen leder i etaten. Ingen av avdelingsdirektørene vi snakket med, hadde opplevd å være inhabil i ansettelsessaker. Det ble imidlertid nevnt to saker der barn av andre ledere hadde blitt ansatt. Ifølge etaten var det i begge sakene avholdt møte og gitt muntlig tilrettevisning.

Ved gjennomgangen av de utvalgte enkeltsakene kom det ikke frem opplysninger som tilsa at det hadde vært habilitetsutfordringer i disse sakene. Se imidlertid punkt 5.2.3 om uttrekk fra HR-systemet, hvor en av sakene gjelder Renovasjonsetaten.

5.2.3 Breddeundersøkelsen i alle virksomhetene – uttrekk fra HR-systemet

I HR-systemet fant Kommunerevisjonen 109 tilfeller i 2018 der adresse og/eller etternavn på leder og en underordnet ansatt sammenfalt. På bakgrunn av dette ble de aktuelle virksomhetene og tjenestestedene bedt om å redegjøre for relasjonen, samt for ansettelsesprosessen i de tilfellene det var en nær relasjon mellom vedkommende leder og ansatt.

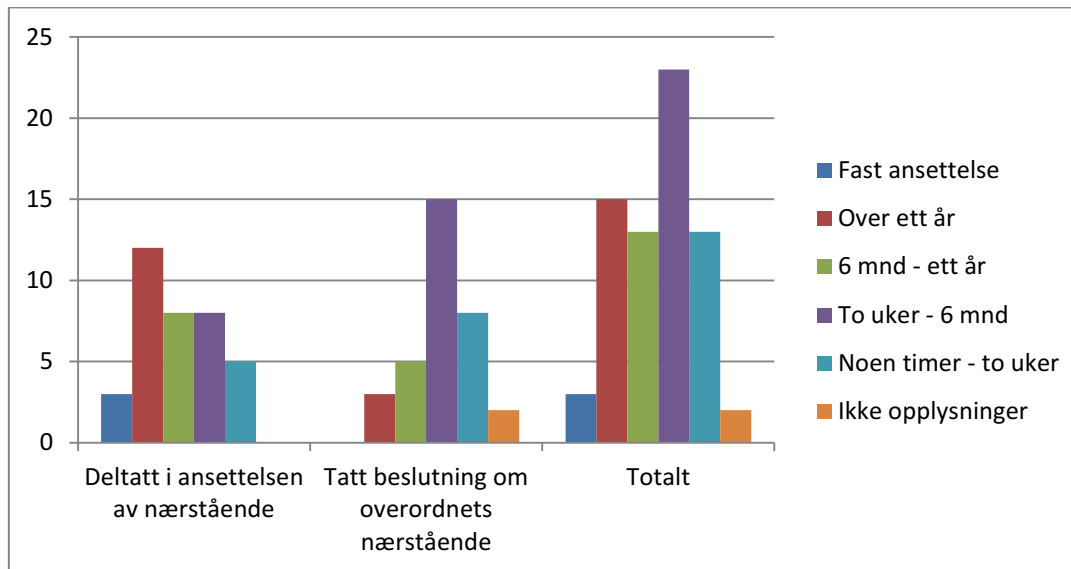
Ut fra redegjørelsene var det 19 tilfeller der det ikke var en nær relasjon mellom leder og ansatt, og disse sakene har vi ikke sett nærmere på. I fem tilfeller hvor det var snakk om tante/onkel-nevø/niese-relasjon, har vi ikke vurdert habiliteten. Dette er ikke en relasjon som kommer inn under reglene om automatisk inhabilitet i forvaltningsloven § 6 første ledd. En eventuell inhabilitet i disse tilfellene må følge av den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd («når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»). I de øvrige sakene så vi om habiliteten var ivarettatt ved ansettelsene. For 16 saker hadde ikke vedkommende med nær relasjon selv deltatt i saksbehandlingen eller truffet avgjørelsen, og avgjørelsen var heller ikke truffet av en underordnet. I til sammen 69 saker så det ut til at den med nær relasjon (36 saker) hadde deltatt i saksbehandlingen eller truffet avgjørelsen, eller at underordnede (33 saker) hadde truffet avgjørelsen.

Vi ga skriftlig tilbakemelding til de virksomhetene eller tjenestestedene som var omfattet av de 69 sakene. De virksomhetene og tjenestestedene som ga tilbakemelding eller svarte på tilleggsspørsmål, var i hovedsak enige i vår beskrivelse av forholdene, og

flere oppga også at de ville endre eller gjennomgå rutinene for å sikre at habiliteten ble ivaretatt.

Figur 7 viser om ansettelsene var faste eller midlertidige og varigheten/kontraktlengden på ansettelsene for de midlertidige. Totalt har vi oversikt over stillingsvarighet/kontraktlengde i 67 av de 69 sakene. I de resterende to sakene har vi ikke opplysninger om dette.

Figur 7 Ansettelser av nærstående fordelt på stillingsvarighet/kontraktlengde (N = 69)



Figur 7 viser at av de 36 sakene der vedkommende leder selv hadde deltatt i ansettelsen av nærstående, var det to faste ansettelsesforhold. Dette gjaldt Bydel Stovner og Bydel St. Hanshaugen. I Bydel Nordre Aker var det også én som hadde fått fast ansettelse etter først å ha vært midlertidig ansatt i over to år. Av de resterende 33 sakene var det videre 12 saker der varigheten/kontraktlengden var over ett år (og av disse igjen hadde om lag halvparten en varighet/kontraktlengde på to år eller mer). I åtte saker var varigheten/kontraktlengden mellom seks måneder og ett år.

Videre viser figur 7 at av de 33 sakene der en ansatt hadde tatt beslutning om ansettelse av nærstående til en overordnet, var det ingen faste ansettelsesforhold og tre ansettelsesforhold med varighet/kontraktlengde på til sammen over ett år (den ene gjaldt en skole der sønnen til rektor hadde hatt rammeavtaler sammenhengende i om lag fem år). Videre var det fem ansettelsesforhold med varighet/kontraktlengde på mellom seks måneder og ett år, og 15 saker med varighet/kontraktlengde på mellom et par uker og seks måneder.

Det var benyttet rammeavtaler i over halvparten av sakene. Mange hadde inngått rammeavtale for seks måneder, og mange hadde også inngått flere rammeavtaler slik at de avløste hverandre og strakk seg over flere år. Vi har ikke hentet inn opplysninger om hvor mye den enkelte har arbeidet under rammeavtalene. I enkelte av disse sakene ble det imidlertid påpekt fra det aktuelle tjenestestedet at vedkommende bare hadde arbeidet et par dager eller mindre.

Type relasjon

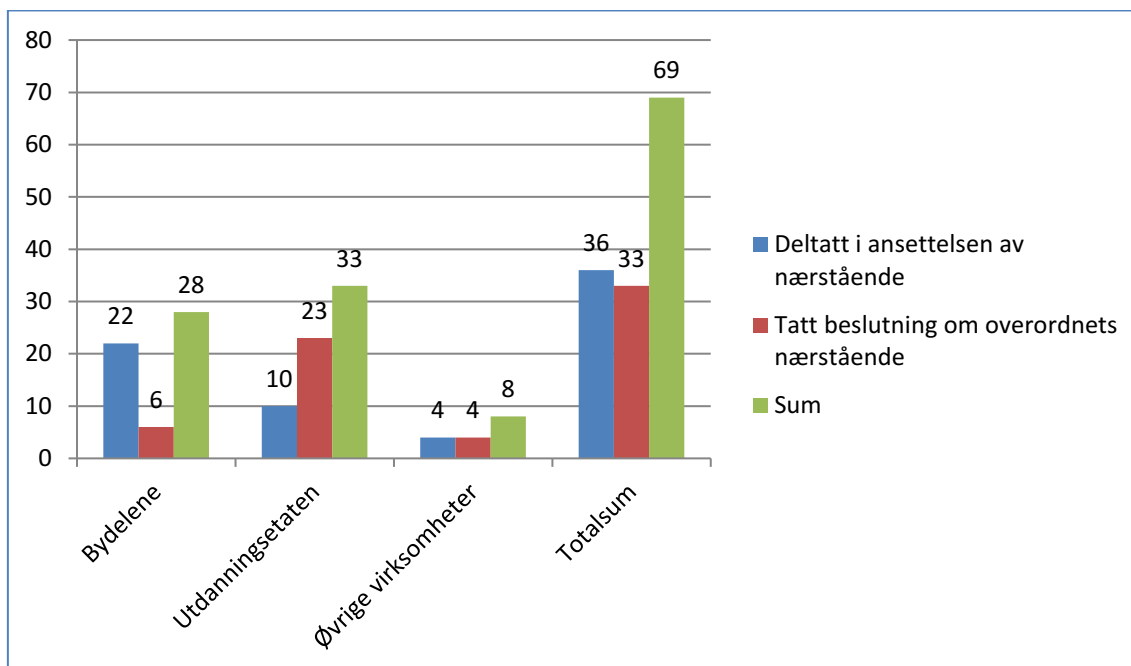
I 67 av de 69 sakene gjaldt det foreldre–barn-relasjoner. I de to andre sakene var relasjonen henholdsvis søsken og svigermor–svigersønn.

Virksomheter/tjenestesteder

I samtlige bydeler, med unntak av bydelene Bjerke, Sagene og Vestre Aker, var det saker der en leder selv eller en underordnet hadde deltatt i eller tatt beslutning om ansettelse av lederens nærstående. Det var én sak i hver av de tre bydelene Grorud, Grünerløkka og Ullern. I hver av de øvrige bydelene var det mellom to og fire saker. I tillegg gjaldt dette 26 skoler/aktivitetsskoler. Ved de fleste av disse skolene var det én sak, fem skoler hadde to saker hver, og én skole hadde tre saker. Skolen med tre saker gjaldt en underordnet som hadde gitt barn av rektor ansettelsesforhold på timebasis sommeren 2018. Videre var det ansettelse av nærstående i enkelte andre virksomheter: Gravferdsetaten, Kemnerkontoret, Kulturetaten, Oslo Havn KF, Renovasjonsetaten samt i Velferdsetaten. Med unntak av Gravferdsetaten, som hadde tre saker, hadde de øvrige virksomhetene én sak hver.

I figur 8 presenteres en oversikt over antall ansettelse av nærstående fordelt på bydelene, Utdanningsetaten og de øvrige virksomhetene.

Figur 8 Antall ansettelse av nærstående fordelt på virksomheter (N = 69)



Figur 8 viser at 33 av ansettelsene av nærstående (48 prosent) ble gjort ved skoler/aktivitetsskoler. I 28 av sakene (41 prosent) var bydelene involvert, oftest i form av barnehager (17 av 28 tilfeller), mens de resterende 8 sakene (12 prosent) knyttet seg til de øvrige nevnte virksomhetene.

5.2.4 Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter

På spørsmål om virksomheten/tjenestestedet nå eller tidligere hadde hatt *fast ansatte* med nære, private relasjoner (slekt/familie/venn) med *lederen* for virksomheten/tjenestestedet, svarte 93 prosent nei. Resten, 7 prosent, svarte ja. Dette gjaldt 3 barnehager, 14 skoler og 1 leder i Bymiljøetaten. De som svarte ja på

spørsmålet, ble bedt om å oppgi hvilken relasjon det var snakk om. De fleste oppga at det var snakk om enten foreldre–barn-relasjon eller vennskap. I tillegg ble ekteskap og søskenforhold oppgitt som relasjoner.

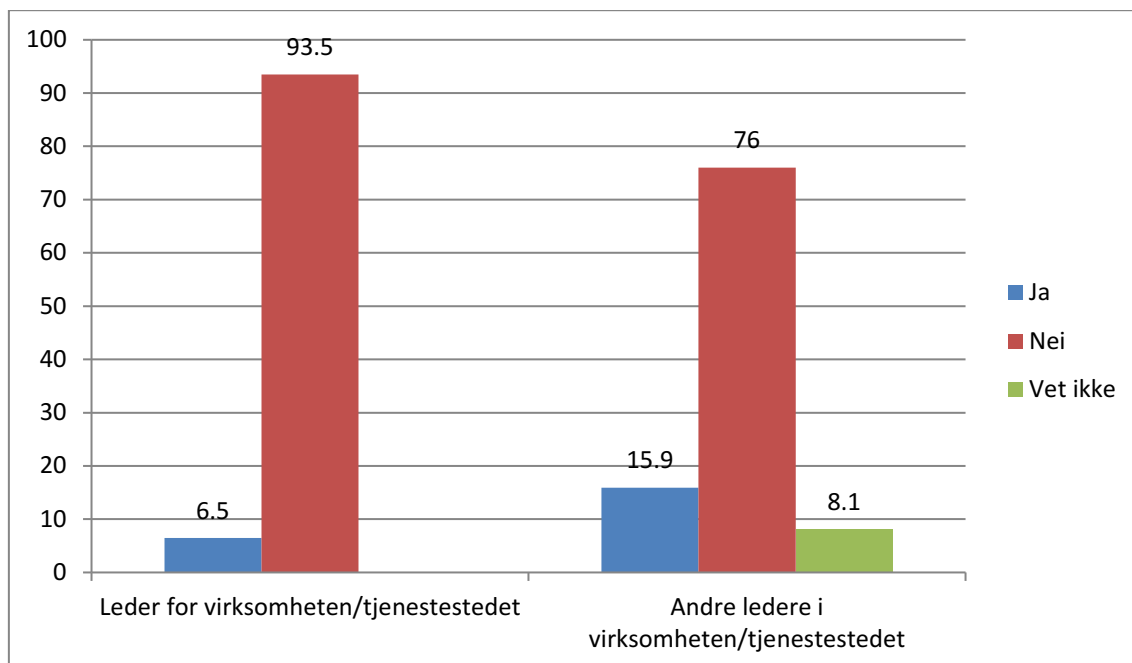
Flere, en andel på 27 prosent, oppga at virksomheten/tjenestestedet nå eller tidligere hadde hatt *midlertidig ansatte* med nære, private relasjoner (slekt/familie/venn) med *lederen* for virksomheten/tjenestestedet. De fleste oppga at det var snakk om foreldre–barn-relasjoner. Det var også noen tilfeller av andre relasjoner, herunder vennskap, tante/onkel–nevø/niese og søsken. Skoler skilte seg ut på dette spørsmålet – 57 skoler svarte ja. Dette tilsvarer 31 prosent av alle skolene og 95 prosent av totalt antall som svarte ja. I tillegg svarte 6 barnehager, 1 sykehjem, Gravferdsetaten og 2 ledere i Bymiljøetaten at dette hadde vært eller var tilfellet.

På spørsmål om virksomheten/tjenestestedet nå eller tidligere hadde hatt *fast ansatte* med nære, private relasjoner (slekt/familie/venn) med én eller flere av *øvrige overordnede ledere* i virksomheten/tjenestestedet, svarte 89 prosent nei, mens 4 prosent ikke visste. Resten, 7 prosent – 15 skoler og 2 sykehjem – svarte ja på dette spørsmålet. De fleste av disse oppga at det dreide seg om foreldre–barn-relasjon. Vennskaps-, samboerskaps- og ekteskaps- og søskenforhold ble også oppgitt.

Omtrent en fjerdedel oppga at virksomheten/tjenestestedet nå eller tidligere hadde hatt *midlertidig ansatte* med nære, private relasjoner (slekt/familie/venn) med én eller flere av *øvrige overordnede ledere* i virksomheten/tjenestestedet. 72 prosent oppga at dette ikke var tilfellet, mens 5 prosent ikke visste. De fleste oppga at det dreide seg om foreldre–barn-relasjoner. Andre oppgitte relasjoner var vennskap, søsken, søskenbarn og tante/onkel–nevø/niese. Skoler skilte seg ut også på dette spørsmålet – 51 skoler svarte ja. Dette tilsvarer 28 prosent av alle skolene og 89 prosent av totalt antall som svarte ja. I tillegg svarte tre barnehager, to sykehjem og Gravferdsetaten at dette hadde vært eller var tilfelle.

Vi stilte også spørsmål om lederen av virksomheten/tjenestestedet eller andre ledere hadde fattet vedtak eller deltatt i saksbehandlingen ved faste eller midlertidige ansettelser av personer med nære relasjoner. Figur 9 viser svarfordelingen på disse spørsmålene.

Figur 9 Svarfordeling på spørsmål om lederen for virksomheten/tjenestestedet eller andre ledere har fattet vedtak eller deltatt i saksbehandlingen ved faste eller midlertidige ansettelser av personer i nære relasjoner. Prosent.



Note: Antall respondenter (N) er 246.

Figur 9 viser at om lag syv prosent oppga at øverste leder i virksomheten/tjenestestedet hadde fattet vedtak eller deltatt i saksbehandlingen ved ansettelser av personer i nære relasjoner til lederen selv. Dette gjaldt ti skoler, fire barnehager og to sykehjem. Figur 8 viser videre at om lag 16 prosent oppga at andre ledere i virksomheten/tjenestestedet hadde fattet vedtak eller deltatt i saksbehandlingen ved ansettelser av personer med nære relasjoner til vedkommende leder. Dette gjaldt 34 skoler, 2 sykehjem, 1 barnehage, Gravferdsetaten og 1 leder i Bymiljøetaten.

Noen av koblingene vi fant i spørreundersøkelsen, var allerede avdekket i uttrekkene fra HR-systemet. Det var flere tilfeller der respondenten oppga at henvendelser om aktuell habilitetssak allerede var besvart. Relasjonene som er avdekket ved hjelp av HR-systemet, dekker imidlertid bare familiære forhold der leder og ansatt har samme etternavn og/eller adresse. Spørreundersøkelsen omfatter også vennskap mellom leder og ansatt.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra intervjuene og gjennomgangen av enkeltsaker i dybdeundersøkelsen syntest det som at de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten var bevisste på reglene om habilitet og ivaretok habiliteten ved ansettelser. Kommunerevisjonen vil imidlertid påpeke at praksisen som de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand beskrev, om at det ikke skulle arbeide personer med nære private relasjoner på tjenestestedet, vil kunne medføre at de best kvalifiserte søkerne ikke blir vurdert eller blir forbigått til stillinger. En slik tolkning er i tilfelle ikke i samsvar med regelverket.

Breddeundersøkelsen knyttet til HR-uttrekket har avdekket at det forelå inhabilitet ved en rekke ansettelsesavgjørelser, også én sak i Renovasjonsetaten. I hovedsak gjaldt dette ansettelse av leders barn i midlertidig stilling, enten at leder selv deltok i

saksbehandlingen eller traff avgjørelsen, eller at en underordnet traff avgjørelsen. Svar i spørreundersøkelsen tyder dessuten på at det også på andre tjenestesteder enn de som ble avdekket ved hjelp av HR-uttrekket, har skjedd ansettelse hvor habiliteten ikke har vært ivarettatt.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket. Undersøkelsen har dels vært rettet mot alle virksomhetene i kommunen, dels er en barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten undersøkt nærmere.

En del midlertidige stillinger med varighet over seks måneder var ikke utlyst offentlig ved de to tjenestestedene i Bydel Nordstrand. Dette var også tilfellet for enkelte stillinger i Renovasjonsetaten. Spørreundersøkelsen i utvalgte virksomheter viser også at relativt mange av barnehagene i bydelene Sagene og Nordstrand, sykehjemmene og skolene i kommunen, oppga å lyse ut faste stillinger offentlig – utover på kommunens internett – bare av og til, sjelden, nesten aldri eller aldri. Også funn i breddeundersøkelsen som omfattet alle virksomhetene, viser at ikke alle stillinger over seks måneder ble lyst ut offentlig. At stillinger med varighet under seks måneder ikke lyses ut, er ikke i strid med regelverket. Det er likevel uheldig ut fra kvalifikasjonsprinsippet, som tilsier at de best kvalifiserte skal ansettes, og likebehandlingsprinsippet, som tilsier at alle bør kunne ha like muligheter til å konkurrere om ansettelse i offentlige virksomheter.

En rekke virksomheter og tjenestesteder hadde også gjennomført ansettelser uten at habiliteten var ivarettatt.

Videre viser undersøkelsen et stort omfang av midlertidige ansettelsesforhold i kommunen, inkludert i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Gjennomgang av enkeltsaker viser også at en rekke midlertidige ansettelser i Bofellesskapet ikke hadde hjemmel i regelverket. På bakgrunn av det store omfanget av midlertidige ansettelsesforhold – både i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten – og øvrige virksomheter i kommunen, har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved om grunnbemanningen var i samsvar med regelverket, eller om den burde økes. Fast arbeid er hovedregelen i norsk arbeidsliv, og det er viktig for de ansatte blant annet med hensyn til trygghet for inntekt.

Kommunerevisjonen har også stilt spørsmål ved enkelte kvalifikasjonsvurderinger i Bydel Nordstrand. Videre har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved om enkelte saker i Renovasjonsetaten var tilstrekkelig opplyst for eksterne søkere.

6.2 Anbefalinger

Aktuelle byråder samt virksomheter og tjenestesteder hvor det er avdekket avvik, bør vurdere tiltak, blant annet slik at

- det bare ansettes i midlertidig stilling der det er hjemmel for dette
- faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder lyses ut offentlig i henhold til regelverket
- reglene om habilitet blir overholdt ved ansettelser

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Rapporten ble sendt til uttalelse til Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, daværende byråd for eldre, helse og arbeid, byråden for finans, byråden for miljø og samferdsel og byråden for oppvekst og kunnskap. Bydel Sagene, Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten, samt byråden for kultur, idrett og frivillighet og byråden for næring og eierskap fikk også rapporten tilsendt med mulighet til å uttale seg. Virksomhetene der Kommune-revisjonen har konkludert med inhabilitet i breddeundersøkelsen, jf. punkt 5.2.3, fikk rapporten sendt til orientering. Alle de mottatte uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 4–15.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

7.1 Bydel Nordstrand

7.1.1 Bydelens uttalelse

Bydelen uttalte at rapporten opplevdes som nyttig for å sikre gode og riktige ansettelsesprosesser, og som et godt verktøy for å øke kvaliteten på bydelens rekruttering. Bydelen oppga videre at den tok Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og at den ville iverksette tiltak.

Når det gjaldt tiltak, ville bydelen blant annet revidere prosedyrene for rekruttering og iverksette obligatorisk opplæring i rekruttering for ledere på alle nivåer og hovedtillitsvalgte. Opplæringen var planlagt gjennomført innen utgangen av 2019. Videre opplyste bydelen at faste og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder skulle lyses ut offentlig i henhold til regelverket, at reglene om habilitet skulle overholdes ved ansettelse og at midlertidige ansettelse ville bli foretatt med hjemmel i regelverket.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Bydel Nordstrand har varslet at den har iverksatt eller vil iverksette, er relevante for anbefalingene i rapporten.

7.2 Renovasjonsetaten

7.2.1 Etatens uttalelse

Etaten uttalte at gjennomgangen har vært nyttig for å bidra til økt kvalitetssikring av etatens ansettelsesrutiner, grunnbemanning og at praksis er i henhold til gjeldende lov og avtaleverk.

Etaten uttalte videre at det er påpekt utfordringer og potensielle forbedringsområder som etaten vil følge opp. Dette gjaldt spørsmål omkring grunnbemanningen, påpekte forhold omkring etatens saksbehandling samt forbedringspunkter i innstillingsskjemaet. Etaten opplyste videre at den var i gang med å utarbeide en oppdatert prosedyre for vurdering av habilitet i ansettelsessaker, samt rette fokus på utlysningsplikten for alle stillinger med varighet utover seks måneder. Etaten oppga at anbefalingene ville følges opp og at tiltakene ville bli iverksatt og gjennomført i etaten innen utgangen av 2019.

Etaten bemerket også at tidsperioden for den største datainnsamlingen sammenfalt med hovedferieperioden på sommeren og til dels også øvrig ferietidspunkt så som påske, og at dette *kan* ha påvirket evnen til å fremskaffe grunnlagsdokumentasjon.

Videre bemerket etaten at det burde fremgå i teksten tilknyttet tabellene om midlertidige ansettelsesforhold at tallgrunnlaget er basert på virksomhetenes registreringer i kommunens HR-system.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Renovasjonsetaten har varslet at den har iverksatt eller vil iverksette, er relevante for anbefalingene i rapporten.

Når det gjelder kommentaren om tidspunkt for datainnsamling, ble det like i forkant av påskeferien sendt ut referater til verifisering til ansatte som hadde blitt intervjuet. Det ble tatt hensyn til påskeferien ved at det ble gitt frist om lag en uke etter at påskeferien var over. Den 24. juni 2019 fikk etaten oversendt et notat med en del spørsmål knyttet til gjennomgangen av enkeltsaker, og det ble anmodet om tilbakemelding innen 5. august 2019. Kommunerevisjonen forsøkte å ta hensyn til sommerferieavviklingen ved å skrive at etaten bare måtte ta kontakt dersom den trengte mer tid. Kommunerevisjonen har likevel merket seg etatens tilbakemelding om dette.

Når det gjelder etatens kommentar om tallgrunnlaget, har Kommunerevisjonen satt inn en slik presisering på aktuelle steder i rapporten.

7.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

7.3.1 Byrådets uttalelse

Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester uttalte at Kommunerevisjonens anbefalinger vil være nyttige for dem i det videre arbeidet med ansettelse, og også i arbeidet med oppfølging av bydeler og etater underlagt byrådsavdelingen.

Byråden uttalte videre at han med bakgrunn i rapportens funn og konklusjoner i tildelingsbrevet for 2020 og i styringsdialogen med bydelene og etatene ville be om rapportering på prosedyrer ved ansettelse, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Gjennom dette ville han forsikre seg om at bydelene og etatene har rutiner og prosedyrer for å ivareta regelverket slik at rapportens anbefalinger blir fulgt. De aktuelle tiltakene ville bli igangsatt i løpet av 2020, og deretter fulgt opp gjennom styringsdialogen med bydelene og etatene.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som byråden for helse, eldre og innbyggertjenester har varslet, er relevante for anbefalingene i rapporten.

Når det gjelder det spørsmålet Kommunerevisjonen reiser om grunnbemanningen, har Kommunerevisjonen merket seg at byråden ikke har kommentert dette direkte. Dette gjelder også flere andre byråder uten at Kommunerevisjonen kommenterer dette ytterligere. Byråden for finans og byråden for næring og eierskap har imidlertid kommentert dette, jf. nedenstående.

7.4 Byråden for finans

7.4.1 Byrådets uttalelse

Byråden for finans uttalte blant annet at dette er en rapport som gir flere virksomheter grunnlag for å reflektere over egen praksis, og at han var enig i at dette er sentrale problemstillinger som det er viktig å følge opp.

Når det gjaldt arbeidsgivers årlige drøftingsplikt vedrørende bruken av midlertidige ansettelser, bemerket byråden at det i byrådsavdelingens rådgivning legges til grunn at det er den enkelte virksomhet i kommunen som har denne drøftingsplikten, og at virksomheten kan pålegge tjenestestedene slik drøfting der dette vurderes hensiktsmessig.

Byråden uttalte videre at muligheten for midlertidige ansettelser uten offentlig kunngjøring i en del tilfeller er et viktig og nødvendig virkemiddel for å dekke kortvarige og uforutsette behov. Han viste videre til at det i personalboken er presisert at det gjelder en samlet ramme på seks måneder før stillinger må utlyses offentlig, og at avledet inhabilitet ble presisert i personalhåndboken 2019.

Byråden opplyste videre at han ville vurdere følgende tiltak:

Det vurderes noen presiseringer i personalhåndboken 2020, blant annet offentlig kunngjøring av vikariater i forbindelse med ferieavvikling og en noe mer utfyllende omtale av grunnbemanningslæren.

Det er lagt til grunn at faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder som et minimum må kunngjøres på Finn.no og/eller NAV. HR-systemet (Webcruiter) er nylig oppgradert i forhold til automatisk kunngjøring av stillingsutlysninger ved NAV. Dette er lovpålagt, jf. arbeidsmarkedsloven og ligger nå som standardinnstilling i Webcruiter, men kan velges bort ved intern kunngjøring. I tillegg ligger hjemmesiden til Oslo kommune og intranett inne som standardvalg.

Det er flere deler av rapporten som vi vil vurdere å berøre i forskjellige opplæringsfora i kommunen, blant annet i HR-forum for HR-sjefer/HR-ansvarlige og den årlige Personalsjef- og tillitsvalgtsamlingen (samlingen i februar 2020 vil ha rekruttering som hovedtema).

Byråden opplyste videre at tiltakene ville bli iverksatt i løpet av 2020.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg opplysningen om at det i byrådsavdelingens rådgivning legges til grunn at det er den enkelte virksomhet i kommunen som har denne drøftingsplikten, og at virksomheten kan pålegge tjenestestedene slik drøfting der dette vurderes hensiktsmessig. Kommunerevisjonen har videre merket seg at det nå ligger som en standardinnstilling i Webcruiter at stillinger kunngjøres på Nav.

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som byråden for finans har varslet, er relevante for anbefalingene i rapporten. Byråden oppgir blant annet at han vil vurdere en noe mer utfyllende omtale av grunnbemanningslæren i personalhåndboken.

7.5 Byråden for miljø og samferdsel

7.5.1 Byrådets uttalelse

Byråden for miljø og samferdsel uttalte blant annet at Kommunerevisjonens anbefalinger vil være nyttige i det videre arbeidet med ansettelse i byrådsavdelingen og oppfølgingen av virksomhetenes arbeid på dette området.

Byråden opplyste videre at hun i tildelingsbrevet for 2020 og i styringsdialogen ville be om rapportering i løpet av 2020 på etatenes prosedyrer ved ansettelse, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet.

7.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som byråden for miljø og samferdsel har varslet at hun vil iverksette, er relevante for anbefalingene i rapporten.

7.6 Byråden for oppvekst og kunnskap

7.6.1 Byrådets uttalelse

Byråden for oppvekst og kunnskap uttalte at hun støtter rapportens konklusjoner og anbefalinger, og at anbefalingene vil bli tatt videre i oppfølgingen av underliggende etater og i dialogen med bydelene.

Byråden opplyste videre at hun i tildelingsbrevet for 2020 ville be etatene om å rapportere på prosedyrer ved ansettelse, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Under henvisning til at bydelene ville bli fulgt opp av en annen byråd, forutsatte hun at Kommunerevisjonens anbefalinger også ville bli fulgt opp av bydelene innenfor de tjenestoområdene som lå under hennes byrådsavdeling.

7.6.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som byråden for oppvekst og kunnskap har varslet at hun vil iverksette, er relevante for anbefalingene i rapporten.

7.7 Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

7.7.1 Byrådsavdelingens uttalelse

Byrådsavdelingen uttalte at den merket seg rapportens generelle anbefalinger, og hadde ikke merknader til rapporten.

7.7.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ikke kommentarer til byrådsavdelingens uttalelse.

7.8 Byråden for næring og eierskap

7.8.1 Byrådets uttalelse

Under henvisning til at Kommunerevisjonen har reist spørsmål ved grunnbemanningen i blant annet Næringssetaten, viste byråden til at dette ble tatt opp i kontaktmøte med etaten 11. oktober 2019. Etaten hadde informert om at bruken av midlertidige ansatte særlig var knyttet til kontrollvirksomheten i helgene, og at det i stor utstrekning var studenter som tok slike oppdrag. Etaten ville undersøke muligheten for i større grad å

organisere slikt arbeid gjennom faste ansettelser. Byråden uttalte videre at resultatet fra forvaltningsrevisjonen ville bli gjort kjent og fulgt opp i egen sektor.

7.8.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg at grunnbemanning har vært tema i kontaktmøte med Næringssetaten i oktober, samt opplysningen om at etaten vil undersøke muligheten for i større grad å organisere arbeidet knyttet til kontrollvirksomheten i helgene gjennom faste ansettelser.

7.9 Bymiljøetaten

7.9.1 Etatens uttalelse

Etaten uttalte at den i hovedsak tok rapporten til etterretning, men at den hadde inntrykk av at de ulike virksomhetene kunne ha tolket noen av spørsmålene ulikt. Det ble spesielt vist til spørsmålene om utlysning av faste stillinger (figur 4) og utlysning av midlertidige stillinger med varighet over 6 måneder (figur 6). Etaten uttalte at den så at sammenlignbare etater svarte at de alltid lyste ut disse stillingene offentlig, mens den selv hadde svart at de alltid eller nesten alltid gjorde det samme. Etaten presiserte at i de tilfellene den ikke lyste ut slike stillinger offentlig, dreide det seg om ansettelser der lov- og avtaleverk åpner for dette, for eksempel ved innplassering av overtallige og fortrinnsberettigede eller utprøving av egne ansatte i annen stilling av helsemessige årsaker.

Etaten viste videre til at det i kapittelet om habilitet var henvist til to enkeltsaker om leder-ansattrelasjon som gjaldt etaten, og opplyste at disse nå var håndtert slik at det ikke lenger forelå slike relasjoner i etaten. Etaten kommenterte videre at den hadde endret rutinene for å unngå slike relasjoner for fremtiden.

7.9.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har merket seg presiseringen fra etaten om at i de tilfellene den ikke har lyst ut faste stillinger eller stillinger over seks måneder offentlig, har dette dreid seg om ansettelser der lov- og avtaleverk åpner for dette. Kommunerevisjonen er innforstått med at det er slike unntak i regelverket, noe som også gjenspeiles i de aktuelle revisjonskriteriene.

Når det gjelder habilitetssakene, hvor etaten har iverksatt tiltak, vil Kommunerevisjonen presisere at det ikke er forbud mot å ansette noen som har relasjon til en leder i etaten. Det må imidlertid påses at det ikke foreligger inhabilitet ved slike ansettelser.

7.10 Gravferdsetaten

7.10.1 Etatens uttalelse

Etaten uttalte at den tok rapporten til etterretning. Etaten oppga at den i 2018 gjennomførte flere tiltak som den mente ville bidra til å redusere sannsynligheten og muligheten «for gjennomføring av ansettelser i nære relasjoner». Etaten hadde endret sine rutiner for ansettelser av sesongarbeidere ved at Webcruiter var tatt i bruk som rekrutteringsverktøy og ved at ansettelsesfunksjonen var sentralisert til etatens avdeling for HR og kommunikasjon. Det ble videre vist til at etaten hadde etablert rutiner for habilitet, og at den i all internkommunikasjon vedrørende habilitet var tydelige på at det var nulltoleranse mot ansettelser i nære relasjoner. Det ble også vist til at etatens ledere

hadde tatt del i et holdningsskapende arbeid med fokus på bevisstgjøring knyttet til habilitet og rekruttering.

7.10.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har merket seg opplysningene om tiltak som er iverksatt. Tiltakene synes relevante med hensyn til å redusere sannsynligheten og muligheten for at ansettelse skjer i strid med habilitetsreglene.

7.11 Utdanningsetaten

7.11.1 Etatens uttalelse

Etaten hadde enkelte kommentarer blant annet til revisjonskriteriene og vurderingene.

Når det gjaldt revisjonskriteriene, uttalte etaten at opplæringsloven kapittel 10 også måtte tas med i vurderingen da det både er kompetansekrav knyttet til tilsetting av undervisningspersonale og det gis adgang til å tilsette midlertidig når kompetansekravene ikke kan tilfredsstilles.

Om vurderingen knyttet til grunnbemanningslæren, påpekte etaten at dens virke var styrt av kompetansekravene i opplæringsloven med forskrift, og at dette regelverket for store deler av virket ville være til hinder for å øke grunnbemanningen på grunn av generelt sykefravær. Etaten uttalte videre at det i andre deler av virksomheten kunne ses nærmere på om grunnbemanningslæren kan medføre noe økt bemanning.

For utlysning viste etaten til Kommunerevisjonens vurdering om at det normalt ikke vil være tilstrekkelig med utlysning kun på kommunens hjemmeside med mindre det er åpenbart at alle aktuelle søkere er kjent med at det er slik stillingene lyses ut. Etaten påpekte at stillinger også blir lyst ut offentlig i andre kanaler når det blir vurdert som hensiktsmessig for å finne aktuelle kandidater. Etaten mente videre at kommunens hjemmesider må anses som offentlig kunngjøring. Videre uttalte etaten at den i 2017 hadde gjennomført en undersøkelse for å se hvor nyansatte lærere lærte om ledige stillinger, og at det blant annet var 43,3 prosent som svarte kommunens hjemmesider og 7,3 prosent som svarte Finn.no.

Med hensyn til omfanget av midlertidige stillinger uttalte etaten at konklusjonen baserer seg på feil grunnlag. Etaten viste til at tallene er hentet fra HR-systemet som tar med alle ansatte, både de som er i arbeid, de som har permisjon, de som har rammeavtale (timevikarer) og de som har sluttet men mangler endelig sluttdato i lønssystemet. Etaten har videre vist til at Kommunerevisjonen ikke har gjort noen vurdering av om de som har rammeavtale faktisk har arbeidet i etaten eller hvor mye. Etaten har også vist til at skolene har behov for å ha vikarlistesom er ganske lange, både på grunn av kompetansebehov og på grunn av tilgjengelighet på vikarer da det ikke er alltid vikaren har mulighet til å ta timer.

Etaten uttalte videre at det var gjort en rekke funn i rapporten som etaten ønsket å følge opp fremover. Dette gjaldt skoler som ikke gjennomførte intervju og innhentet referanser, skoler som ikke årlig drøftet omfanget og grunnlaget for midlertidige ansettelse med tillitsvalgte, skoler med hvor det manglet arbeidsavtaler og skoler som ikke hadde fulgt habilitetsreglene. Etaten ba om tilbakemelding på hvilke skoler dette gjaldt slik at den kunne følge dette opp spesielt.

7.11.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Når det gjelder kommentaren knyttet til revisjonskriteriene, er Kommunerevisjonen innforstått med at det er hjemmel for midlertidig ansettelse i undervisningsstillinger dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere. Kommunerevisjonen vil påpeke at det går frem av revisjonskriteriene i rapporten at virksomhetene som *hovedregel* skal ansette arbeidstakere fast og at det kan ansettes *midlertidig på visse vilkår*. I utledningen til revisjonskriteriene er det for øvrig også henvist til den aktuelle bestemmelsen i opplæringsloven (§ 10-6).

Kommunerevisjonen er enig i at kommunens hjemmesider er å anse som offentlig kunngjøring. Når det gjelder etatens opplysning om at den lyser ut stillinger offentlig også i *andre* kanaler enn kommunens hjemmeside når det blir vurdert som hensiktsmessig «for å finne aktuelle kandidater», vil Kommunerevisjonen trekke frem at plikten til offentlig utlysning har sammenheng med kvalifikasjonsprinsippet. Kvalifikasjonsprinsippet tilsier at den beste kandidaten skal ansettes i en offentlig stilling. Utlysning skal således ha som mål at stillinger skal kunngjøres på en slik måte at også de beste kandidatene blir kjent med at en stilling er ledig. Om etaten eventuelt selv er fornøyd med søkermassen som den får gjennom utlysning bare på kommunens hjemmeside, er ikke det avgjørende. Det avgjørende er om utlysningen har potensial til å nå den beste kandidaten, også om denne kandidaten for eksempel befinner seg på en annen kant av landet. For øvrig viser Kommunerevisjonen til uttalelsen fra byråden for finans om at bruk av Webcruiter nå gir automatisk kunngjøring i Nav.

Kommunerevisjonen er klar over at tallene fra HR-systemet ikke nødvendigvis gir et helt riktig bilde av omfanget eller bruken av midlertidige stillinger. Både i rapportens punkt 2.2.3 og i vedlegg 3 er det presisert at tallene ikke gir informasjon om utførte årsverk, i tillegg til at det er redegjort for innholdet og begrensningene i tallmaterialet. Kommunerevisjonen har for øvrig tatt høyde for tallenes usikkerhet, og har bare reist spørsmål ved grunnbemanningen. I Kommunerevisjonens vurdering i punkt 2.3 står det også at Kommunerevisjonen ikke har gjennomført undersøkelser knyttet til hvor mye den enkelte midlertidige ansatte har arbeidet og at det kan være stillinger som skulle vært avsluttet i HR-systemet. Kommunerevisjonen vil også påpeke at tallene som er mottatt fra Utviklings- og kompetanseetaten også har vært oversendt til Byrådsavdeling for finans for kvalitetssikring.

Kommunerevisjonen har merket seg at etaten vil følge opp avvik overfor enkeltskoler når det gjelder intervju og referanser, drøfting av omfanget og grunnlaget for midlertidige ansettelser med tillitsvalgte, arbeidsavtaler og habilitet.

Kommunerevisjonen har også merket seg etatens uttalelse om at det i deler av virksomheten kan sees nærmere på om grunnbemanningslæren kan medføre noe økt bemanning. Kommunerevisjonen har forståelse for at det kan være mer utfordrende å øke grunnbemanningen i andre deler av virksomheten på grunn av kompetansekrav. Kommunerevisjonen mener likevel at det må være mulig å vurdere tiltak som sikrer tilstrekkelig bemanning og kompetanse i alle deler av virksomheten.

7.12 Vann- og avløpsetaten

7.12.1 Etatens uttalelse

Etaten uttalte at det var behov for å endre rutiner når det gjaldt årlig gjennomgang av midlertidige ansettelse med de tillitsvalgte. Frem til nå hadde etaten gjennomgått bemanningsutviklingen som ledd i behandlingen av årlig «Fagrappport personalressurser». Etaten bemerket at det var mulig å gjennomgå midlertidige ansettelse mer eksplisitt, både når det gjaldt grunnlag og omfang, og at den ville foreta gjennomgangen på en slik måte i forbindelse med rapporteringen for 2019.

7.12.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg at etaten vil endre praksis når det gjelder gjennomgang av midlertidige ansettelse med de tillitsvalgte.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1095/15 Arbeidsgivermyndighet – begrensning av myndighet til å foreta midlertidige ansettelser

Byrådssak 1122/13 Delegasjon av arbeidsgivermyndighet

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

Personalhåndbok for Oslo kommune 2019

Personalreglement for Oslo kommune

Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015–2019

b) Eksterne referanser

LOV 2005-06-17 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
(arbeidsmiljøloven)

LOV 1998-07-02 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa

LOV 1967-02-10 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Tabelloversikt

Tabell 1 Andelen midlertidige ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Per januar i årene 2016–2019.....	17
Tabell 2 Antall personer med midlertidig ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Andel type midlertidig ansettelsesforhold. 2018.	18
Tabell 3 Oversikt over antall ansettelsesforhold og antall og andel midlertidige ansettelsesforhold per januar i kommunens virksomheter, 2016–2019.....	19
Tabell 4 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.	36
Tabell 5 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.	38
Tabell 6 Oversikt over gjennomgåtte saker, stillingstype, antall søkere totalt mv.	41
Tabell 7 Totalt antall ansettelsesforhold per virksomhet per januar. 2016–2019.	79
Tabell 8 Totalt antall midlertidige ansettelsesforhold per virksomhet per januar. Andel av totalt antall ansettelsesforhold i virksomheten det aktuelle året i parentes. 2016–2019.	81

Figuroversikt

Figur 1 Svarfordeling på spørsmålet «Hva er etter din oppfatning årsaken til at det er behov for midlertidig ansatte i virksomheten/tjenestestedet?» Prosent.	20
Figur 2 Svarfordeling på spørsmålet «Drøftes omfanget av og grunnlaget for midlertidig ansettelses i virksomheten/tjenestestedet med de tillitsvalgte årlig?» Prosent.	21
Figur 3 Bruk av ulike rekrutteringsmåter ved ansettelse i faste stillinger. Prosent.	28
Figur 4 Offentlig utlysning av faste stillinger etter virksomhet / type tjenestested. Prosent.	29
Figur 5 Bruk av ulike rekrutteringsmåter ved ansettelses i midlertidige stillinger med varighet over seks måneder. Prosent.....	30
Figur 6 Offentlig utlysning av midlertidige stillinger med varighet over seks måneder etter virksomhet / type tjenestested. Prosent.	31
Figur 7 Ansettelses av nærstående fordelt på stillingsvarighet/kontraktlengde (N = 69).....	48
Figur 8 Antall ansettelses av nærstående fordelt på virksomheter (N = 69).....	49
Figur 9 Svarfordeling på spørsmål om lederen for virksomheten/tjenestestedet eller andre ledere har fattet vedtak eller deltatt i saksbehandlingen ved faste eller midlertidige ansettelses av personer i nære relasjoner. Prosent.	51

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om ansettelse i kommunen er i tråd med regelverket. Denne problemstillingen danner utgangspunkt for de forholdene som blir undersøkt. Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

I det følgende presenteres revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, og det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene.

Revisjonskriterier om midlertidige stillinger

- Virksomhetene skal som hovedregel ansette arbeidstakere fast.
- Virksomhetene kan ansette arbeidstakere midlertidig på visse vilkår. Midlertidige arbeidsavtaler kan blant annet inngås
 - når arbeidet er av midlertidig karakter
 - for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
 - for praksisarbeid
 - med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (Nav)
- Virksomhetene skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

(arbeidsmiljøloven)

§ 14-9 første og andre ledd:

- (1) Arbeidstaker skal ansettes fast. Med fast ansettelse menes i denne lov at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.
- (2) Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås²
 - a) når arbeidet er av midlertidig karakter
 - b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
 - c) for praksisarbeid
 - d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak³ i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten⁴
 - e) med idrettsutøvere, idrettstrener, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten
 - f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker.

Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i dette ledd med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.

I § 14-9 første ledd presiseres det at fast ansettelse er hovedregelen. Bestemmelsene i § 14-9 andre ledd sammen med bestemmelsen i § 14-10 om åremål angir når midlertidig ansettelse kan avtales. Paragraf 14-9 andre ledd bokstav e) om idrettsutøvere mv. innenfor den organiserte idretten synes ikke å være relevant for kommunens virksomheter.

Grunnbemanningslæren er ulovfestet og følger av rettspraksis. Den innebærer at større virksomheter må ha en viss andel fast ansatte for å dekke opp et stabilt høyt og forutsigbart vikarbehov.

I byrådssak 1095/15 *Arbeidsgivermyndighet – begrensning av myndighet til å foreta midlertidige ansettelser* er det lagt til grunn at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f (tidligere første ledd bokstav f) om midlertidige ansettelser for en periode på inntil tolv måneder ikke skal benyttes i kommunen. I byrådssaken heter det:

I byrådenes og virksomhetenes ansettelsesmyndighet gitt ved byrådets vedtak av 21⁵.11.2013, sak 1122, vedtakspunkt 1, 3 og 4 gjelder følgende begrensning:

Ansettelsesmyndighet i Oslo kommune omfatter ikke midlertidige ansettelser med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav f).

Når det gjelder undervisningsstillinger, gir også opplæringsloven – lov 2. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa – § 10-6 adgang til midlertidig ansettelse dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere.

I *Personalhåndbok for Oslo kommune 2019* punkt 2.6 og 2.6.1 er reglene om midlertidig ansettelse kommentert nærmere. Det står blant annet:

I henhold til aml. § 14-9 (1) bokstav a) kan det avtales midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter. Som eksempel kan nevnes sesongarbeid eller utførelse av et bestemt arbeid som for eksempel tidsavgrenset prosjektarbeid, spesielle utredningsoppgaver o.l. en indikasjon på lovligheten kan være om selve arbeidsoppgaven fortsatt er til stede ved avtaletidspunktets opphør, med andre ord om arbeidet er permanent.

Dersom arbeidet inngår som en ordinær del av driften, er det heller ikke lovlig med midlertidige arbeidsavtaler. (...)

Midlertidige arbeidsavtaler kan også nyttes for vikariater, jf. aml. § 14-9 (1) bokstav b). Et «vikariat» må i utgangspunktet forstås slik at den som vikarierer skal fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling ved fravær av andre arbeidstakere. Det er i rettspraksis uttalt at det ikke er ubetinget avgjørende at navnet på den personen man vikarierer for og varigheten av vikariatet er oppgitt på forhånd. Som et utgangspunkt bør en likevel oppgi både hvem det vikarieres for, og hvor lenge vikariatet skal vare. (...)

Ved avvikling av ferie skal midlertidig arbeidsavtale som hovedregel knyttet direkte til den stillingsinnehaver som er i ferie (vikariat). I de tilfeller dette ikke er praktisk gjennomførbart, kan en benytte ferievikarer som avløsere uten at disse vikariatene er knyttet til bestemte personer, dersom dette er nødvendig for å holde tjenesteproduksjonen på et forsvarlig nivå under ferieavviklingen.

Midlertidige arbeidsavtaler er tillatt for praksisarbeid, jf. aml. § 14-9 (1) bokstav c). Med «praksisarbeid» menes arbeid som normalt vil skje i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde. Varigheten av praksisarbeid vil ofte være fastslått i praksis, og avtalen må holde seg til hva som er det normale.

I henhold til aml. § 14-9 (1), bokstav f, kan det avtales midlertidig ansettelse på generelt grunnlag for inntil tolv måneder. Den bestemmelsen skal ikke benyttes i Oslo kommune, jf. *Begrensning til av myndighet til å foreta midlertidige ansettelser*, jf. byrådssak 1095/15 vedtatt av byrådet 19.11.2015.

Opplæringslova § 10-6 gir adgang til midlertidig ansettelse dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere. Midlertidig ansatte etter denne hjemmelen vil i utgangspunktet ikke ha krav på fast ansettelse.

⁵ Riktig dato synes å være 28. november 2013.

Byrådets mål knyttet til midlertidige ansettelse kommer frem i *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015–2019*, s. 12:

Byrådet vil redusere omfanget av midlertidige ansettelse, deltidsarbeid og etablere en kultur for heltidsstillinger. Oslo kommune skal som arbeidsgiver følge bestemmelsene i den tidligere arbeidsmiljøloven og Oslo kommunes overenskomster når det kommer til midlertidige ansettelse i kommunen.

Byrådet vil:

- At Oslo kommune skal være en langsiktig, motiverende og forutsigbar arbeidsgiver
- Sikre gode og forutsigbare lønns- og pensjonsvilkår for kommunens ansatte
- Tilby flest mulig hele og faste stillinger

I byrådssak 1122/13 *Delegasjon av arbeidsgivermyndighet* har den enkelte virksomhetsleder fått videredelegert ansettelsesmyndigheten i henhold til Oslo kommunes personalreglement.

Revisjonskriterier om offentlig utlysning av stillinger

- Ledige faste stillinger skal som hovedregel kunngjøres offentlig.
- Ledige midlertidige stillinger med varighet på over seks måneder skal som hovedregel kunngjøres offentlig.
- Virksomhetene må lyse ut stillingene på en slik måte at utlysningen har potensial til å nå den beste kandidaten.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den best kvalifiserte skal ansettes i en offentlig stilling. Kvalifikasjonsprinsippet er blant annet slått fast i rettspraksis. Dette forutsetter at en stilling kunngjøres på en slik måte at det blir allment kjent at stillingen er ledig.

Personalreglement for Oslo kommune (vedtatt i byrådssak 1035/08)

§ 3 punkt 3.1

Ledige stillinger skal kunngjøres offentlig. Ledige stillinger registreres i kommunens sentrale enhet for stillingsutlysning og personalomstilling.

Vedkommende byrådsavdeling kan likevel bestemme at stillinger kun skal kunngjøres internt innen kommunen eller innen vedkommende virksomhet.

Ansettelsesmyndigheten kan unntaksvis beslutte at en stilling bare skal kunngjøres internt innen kommunen.

Internt utlyste stillinger kan bare søkes av fast ansatte i kommunen. Midlertidig ansatte kan dog gjøre gjeldende fortrinnsrett iht aml § 14-2 (2).

Ansettelsesmyndigheten kan likevel beslutte at undervisningsstillinger og rektorstillinger ikke skal lyses ut offentlig, dersom vilkårene i opplæringsloven § 10-4 annet punktum er til stede.

Midlertidige ansettelse (jf. aml § 14-9 og opplæringsloven § 10-6), innenfor en periode på 6 måneder kan foretas uten kunngjøring. Det er en forutsetning at den midlertidige stillingen er registrert i kommunens sentrale enhet for stillingsutlysning og personalomstilling.

[...]

Oslo kommunes personalhåndbok 2019

I kommunens personalhåndbok er det uttalt under punkt 2.1.2 at plikten til offentlig utlysning av stilling er en konsekvens av kvalifikasjonsprinsippet. Videre står det under punkt 2.3 om gangen i en ansettelsessak:

Ledige stillinger i kommunen skal kunngjøres offentlig med mindre det er gitt unntak i kommunens personalreglement. Begrunnelsen for en slik regel er blant annet det ulovfestede prinsipp om at den best kvalifiserte søker til en ledig stilling, skal ansettes (kvalifikasjonsprinsippet).

Under punkt 2.3.1 om søknadsfrist står det:

Personalreglementets § 3, punkt 3.1, 7. ledd fastsetter at søknadsfristen til stillinger fortrinnsvis skal settes til to uker. Dette er en anbefalt tidsfrist, og virksomhetslederen har fullmakt til å forlenge denne. Det anbefales ikke bruk av kortere søknadsfrist ved ansettelser i Oslo kommune.

Revisjonskriterier om saksbehandlingen mv.

- Virksomhetene skal sørge for at ansettelsessaker er tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes.
 - Virksomhetene skal ved gjennomføring av eventuelle intervjuer som hovedregel innkalle de søkerne som fremstår som best kvalifisert. Virksomhetene skal invitere minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse til intervju.
 - Virksomhetene skal som hovedregel hente inn referanser.
- Virksomhetene skal som hovedregel ansette den som etter en samlet vurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Dette kan fravikes med hjemmel i lov eller forskrift, eksempelvis reglene om fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven.
 - Virksomhetene skal sammenligne søkerens kvalifikasjoner ut fra kravene i utlysningen og eventuelle lov- og avtalefestede krav. I tillegg vil utdanning, arbeidserfaring og personlig egnethet være relevante momenter.
 - Virksomhetene kan ikke legge vekt på usaklige/utenforliggende hensyn ved avgjørelse av hvem som skal ansettes.
- Virksomhetene skal som hovedregel innstille tre kvalifiserte søkere til stillingen.
- Virksomhetene skal begrunne rekkefølgen i innstillingen.
- Virksomhetene skal inngå skriftlig arbeidsavtale med alle arbeidstakerne.
 - Ved midlertidig ansettelse skal arbeidsavtalen inneholde opplysninger om forventet varighet og hva som er grunnlaget for den midlertidige ansettelsen.

Revisjonskriteriene om opplysning av saken er utledet fra:

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
§ 17 første ledd

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Personalreglement for Oslo kommune

§ 3 punkt 3.2 andre ledd

Som et ledd i saksbehandlingen i ansettelsessaker skal det innhentes referanser. Dette gjelder også for midlertidige ansettelser som vikarer og engasjementer.

Oslo kommunes personalhåndbok 2019

punkt 2.3.3

Ifølge personalreglementets § 3, punkt 3.2, andre ledd skal det innhentes referanser. Dette gjelder også for midlertidige ansettelse som vikariater og engasjementer.

Det skal som hovedregel alltid innhentes to eller flere referanser. Dersom den aktuelle stillingen vurderes som risikoeksponert for korrupsjon og misligheter, bør det i referanseinnhenting tas opp forhold som berører etikk og etisk adferd.

Virksomhetene er ikke pålagt å gjennomføre intervjuer med aktuelle søkere. Dersom søkerne ikke er kjent for virksomheten, vil intervju imidlertid ofte være nødvendig for å få belyst søkerens personlige egnethet, og således få saken tilstrekkelig opplyst.

I *Oslo kommunes personalhåndbok 2019* punkt 2.3.2. fremkommer det også at hensikten med intervju blant annet er å få informasjon som kan bidra til å velge den best kvalifiserte søkeren.

Byrådets Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse 2017–2020

Tiltak 17

Minst en kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse skal inviteres til intervju ved utlysninger av ledige stillinger i Oslo kommune.

Revisjonskriteriene om kvalifikasjonsprinsippet og usaklige/utenforliggende hensyn er utledet fra:*Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet*

Det følger av kvalifikasjonsprinsippet at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes i offentlig sektor. Kvalifikasjonskravene i stillingsannonsen danner utgangspunktet for hvilken søker som er best kvalifisert for den aktuelle stillingen. Rettspraksis har utpenslet flere sentrale momenter som inngår i en helhetsvurdering når det tas stilling til hvilken søker som er best kvalifisert, inkludert utdanning, yrkeserfaring og personlig egnethet. I ansettelsesprosesser i det offentlige må det derfor foretas en sammenliknende vurdering av søkerens utdanning, yrkeserfaring og personlige egnethet.

Oslo kommunes personalhåndbok 2019

Punkt 2.1.2

Kommunen er bundet av det såkalte kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet innebærer en plikt til å ansette den som er best kvalifisert ut fra de krav som er stilt til stillingen.

Kvalifikasjonsprinsippet er slått fast i rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. Fra 01.07.2017 er prinsippet kodifisert i § 3 i Lov om statsansatte. Lovens § 3 (2) viser til at ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen. Elementene i vurderingen samsvarer med det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, som bare kan fravikes med hjemmel i lov eller forskrift. Ett eksempel på slikt fravik er arbeidsmiljølovens regler om fortrinnsrett.

Den følger av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk at virksomhetene ikke kan ta usaklige/utenforliggende hensyn ved avgjørelsene.

Revisjonskriteriene om innstilling er utledet fra:

Personalreglement for Oslo kommune

§ 3 punkt 3.2 tredje ledd

Er det flere kvalifiserte søkere til en stilling skal vanligvis 3 søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning, jf. eventuelle lovkrav. Er færre enn 3 søkere kvalifisert til stillingen, innstilles bare de som er kvalifisert. Rekkefølgen av de innstilte skal begrunnes. [...]

Revisjonskriteriene om skriftlig arbeidsavtale er utledet fra:

Lov 17.06.2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

(arbeidsmiljøloven)

§ 14-5 første til tredje ledd:

- (1) Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Arbeidsgiver skal utforme et utkast til arbeidsavtale i samsvar med § 14-6. Arbeidstaker har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen representant både ved utarbeidelse og ved endringer i arbeidsavtalen.
- (2) I arbeidsforhold med en samlet varighet av mer enn en måned skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte.
- (3) I arbeidsforhold med kortere varighet enn en måned eller ved utleie av arbeidskraft, skal det umiddelbart inngås skriftlig arbeidsavtale.

Minimumskravene til innholdet i den skriftlige avtalen går frem av lovens § 14-6. Avtalen skal inneholde opplysninger om forhold «av vesentlig betydning i arbeidsforholdet». I henhold til § 14-6 første ledd bokstav e skal avtalen ved midlertidig ansettelse inneholde «forventet varighet» og «grunnlaget for ansettelse, jf. § 14-9.

Personalreglement for Oslo kommune

§ 4 andre ledd første punktum

Det settes opp en skriftlig arbeidsavtale hvorav det fremgår hvilke vilkår og forpliktelser som gjelder for arbeidsforholdet, jf. aml. §§ 14-5 og 14-6.

Revisjonskriterium om habilitet

- Virksomhetenes medarbeidere/ledere som saksbehandler og/eller treffer avgjørelser i ansettelsessaker, må være habile.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Det følger av § 6 at de som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse og/eller treffer avgjørelse i en forvaltningssak, må være habile.

Ifølge bestemmelsen er en offentlig tjenestemann blant annet inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når

han (a) selv er part i saken; (b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken; (c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part.

Det følger videre av bestemmelsens andre ledd at en offentlig tjenestemann dessuten også er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Videre følger det av tredje ledd at dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann.

Avledet inhabilitet er nå for øvrig også omtalt særskilt i oppdatert versjon per januar 2019 av kommunens personalhåndbok:

Når en tjenestemann er inhabil er de under ham inhabile til å avgjøre saken, jf. fvl. § 6, tredje ledd. Dette kalles gjerne «avledet inhabilitet». Også den underordnede blir da inhabil til å treffe avgjørelse i saken, men ikke til å tilrettelegge grunnlaget for den. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder for at en underordnet forbereder saken, men vedkommende må overlate selve avgjørelsen til andre. Dette kan være en som er overordnet eller sideordnet den inhabile i kommunen.

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

§ 5 første punktum

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Oslo kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om FR-metode

De sentrale elementene i prosjektets gjennomføringsmodell bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført dels som en breddeundersøkelse i samtlige virksomheter i kommunen og dels som en dybdeundersøkelse i utvalgte virksomheter – Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten. Vi ønsket å gjennomføre dybdeundersøkelsen i en bydel og en teknisk virksomhet. Ved utvelgelsen av disse to la vi blant annet vekt på belastningen i øvrige forvaltningsrevisjoner de siste årene.

I breddeundersøkelsen gjennomførte vi blant annet en spørreundersøkelse i utvalgte virksomheter og tjenestesteder: alle de kommunale skolene og sykehjemmene, de kommunale barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene og noen utvalgte etater (Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten og Vann- og avløpsetaten). Spørreundersøkelsen ble ikke sendt til den barnehagen som var omfattet av dybdeundersøkelsen. Avgjørende for hvilke virksomheter vi valgte å gjennomføre spørreundersøkelsen i, var blant annet funn i undersøkelsen om habilitet.

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 20. mars 2019 til Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, byråden for eldre, helse og arbeid og byråden for miljø og samferdsel. Det ble også sendt ut oppstartsbrev samme dag til byråden for finans. Videre ble byråden for næring og eierskap orientert om undersøkelsen i brev 26. mars 2019.

Vi orienterte nærmere om undersøkelsen i oppstartsmøter med Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i perioden 25. mars 2019–23. april 2019. Vi avholdt også et møte med Utviklings- og kompetansetaten 29. mars 2019 og et møte med Byrådsavdeling for finans 9. april 2019.

Utkast til revisjonskriterier ble oversendt 12. april 2019 til de to virksomhetene i dybdeundersøkelsen og de to aktuelle byrådsavdelingene med mulighet for å komme med innspill eller kommentarer til utkastet. Revisjonskriteriene ble også oversendt til Byrådsavdeling for finans.

Gjennom e-poster i perioden 14. juni 2019–18. juni 2019 orienterte vi aktuelle bydeler, virksomheter og tjenestesteder om undersøkelsen knyttet til HR-uttrekket samtidig som vi ba om opplysninger om enkeltsakene hvor det syntes å være en nær relasjon. I brev 14. juni 2019 orienterte vi også Utdanningsetaten om breddeundersøkelsen, inkludert at vi henvendte oss direkte til aktuelle skoler for å hente inn opplysninger.

Utdanningsetaten ble samtidig informert om at det ville være aktuelt å gjennomføre en spørreundersøkelse, og at vi da også ville henvende oss direkte til skolene.

Bydel Sagene og Bydel Nordstrand (inkludert styrerne i alle barnehagene), Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten, Sykehjemsetaten (inkludert alle institusjonssjefene), Utdanningsetaten (inkludert alle rektorene) og Vann- og avløpsetaten ble ved e-poster 28. juni 2019 orientert særskilt om spørreundersøkelsen.

Den 26.08.2019 orienterte vi byråden for oppvekst og kunnskap og byråden for kultur, idrett og frivillighet om undersøkelsen, og at det på bakgrunn av datamaterialet i breddeundersøkelsen ville være aktuelt å trekke frem forhold/saker som gjaldt underliggende virksomheter i rapporten. Også andre byråder ble orientert om at det ville være aktuelt å trekke frem forhold/saker som gjaldt underliggende virksomheter. I tillegg ble de aktuelle virksomhetene og bydelene orientert direkte om dette.

Datainnsamlingen er hovedsakelig gjennomført i perioden april–august 2019, og undersøkelsesperioden har primært vært 2018.

I perioden 23. september 2019–2. oktober 2019 ble utkast til faktabeskrivelse sendt til aktuelle virksomheter:

- Utkast til faktabeskrivelse fra dybdeundersøkelsen ble sendt til Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten.
- Utkast til faktabeskrivelse om midlertidige stillinger (punkt 2.2.3, punkt 2.2.4 og vedlegg 3) ble sendt til Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten.
- Utkast til faktabeskrivelse om beordringer (punkt 2.2.6) ble sendt til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for næring og eierskap.
- Utkast til faktabeskrivelse fra breddeundersøkelsen (punkt 5.2.3 om habilitet) ble sendt til samtlige bydeler og virksomheter der det var avdekket inhabilitet. I tillegg ble utkastet sendt til overordnet byrådsavdeling.
- Utkast til faktabeskrivelse fra spørreundersøkelsen ble sendt til de bydelene og virksomhetene som hadde deltatt i spørreundersøkelsen. I tillegg ble utkastet sendt til overordnet byrådsavdeling.

Det ble holdt en forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger 8. oktober 2019. Representanter fra Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten og Byrådsavdeling for finans deltok.

Bydel Nordstrand, Renovasjonsetaten, daværende byråd for eldre, helse og arbeid, byråden for finans, byråden for miljø og samferdsel og byråden for oppvekst og kunnskap fikk rapporten til uttalelse 11. oktober 2019. Bydel Sagene, Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Gravferdsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten samt byråden for kultur, idrett og frivillighet og byråden for næring og eierskap fikk også rapporten tilsendt med mulighet til å uttale seg. Virksomhetene der Kommunerevisjonen har konkludert med inhabilitet i breddeundersøkelsen, jf. punkt 5.2.3, fikk rapporten sendt til orientering. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 4–15.

Valgte metoder

Undersøkelsen er basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumenter, registreringer i kommunens HR-system og gjennom en spørreundersøkelse. Enkelte spørsmål er også tatt opp skriftlig med de reviderte virksomhetene.

Intervjuer

I dybdeundersøkelsen har vi gjennomført totalt ti intervjuer. I Bydel Nordstrand intervjuet vi leder og to tillitsvalgte i Barneheten og i Bofellesskapet intervjuet vi leder og en tillitsvalgt. I tillegg intervjuet vi bydelens HR-sjef. I Renovasjonsetaten intervjuet vi avdelingsleder fra driftsavdelingen, hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet, en teamleder fra HR-seksjonen og avdelingsdirektør fra personal- og organisasjonsavdelingen.

Intervjuene var individuelle og hadde semistrukturert form. Dette innebar at vi tok utgangspunkt i forhåndsformulerte hovedspørsmål, men stilte oppfølgingsspørsmål om dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig. Vi lot også intervjuobjektene få mulighet til å utdype forhold de selv vurderte som relevante knyttet til temaene i intervjuene.

Personene vi intervjuet, har fått referatene oversendt til verifisering. De ble i den sammenheng oppfordret til å komplettere referatene med ytterligere informasjon dersom de mente at det var behov for det.

Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom en rekke ansettelsessaker, både i bredde- og dybdeundersøkelsen.

I breddeundersøkelsen har vi gjennomgått og vurdert dokumentasjon på utvalgte ansettelsessaker. Dette gjaldt sakene som genererte treff i koblingene fra HR-systemet, jf. senere punkt om registreringer i kommunens HR-system.

I dybdeundersøkelsen har vi sett nærmere på ansettelsessaker fra 2018 i Bydel Nordstrand (en barnehage og et bofellesskap) og i Renovasjonsetaten.

I Barneheten så vi nærmere på de tre ansettelsene som hadde vært utlyst i 2018 gjennom Webcruiter. I tillegg så vi på 17 saker der ansatte hadde midlertidig ansettelsesforhold i Barneheten. Sakene ble valgt ut systematisk fra oversikt fra HR-systemet over ansettelsesforhold i Barneheten i 2018.

Når det gjaldt Bofellesskapet, ble sakene valgt ut fra en liste vi mottok fra Bofellesskapet. Vi så på 7 saker som hadde vært offentlig utlyst i 2018. I tillegg så vi på 15 saker som sto på oversikt over midlertidige ansettelser i 2018. Dette var alle sakene som sto på mottatt liste under punktene «Søkt på jobb uten utlysning – hatt vakante stillinger» og «Ekstravakter – kontrakter på 0 %».

I Renovasjonsetaten valgte vi systematisk ut 10 saker som hadde vært offentlig utlyst i tillegg til 30 saker med midlertidig ansettelsesforhold.

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse i alle de kommunale barnehagene i bydelene Nordstrand og Sagene (med unntak av barneheten i Bydel Nordstrand som er omfattet av dybdeundersøkelsen), alle kommunale sykehjem og alle kommunale skoler. I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelsen i Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten,

Gravferdsetaten og Vann- og avløpsetaten. Her stilte vi spørsmål knyttet til blant annet omfang av midlertidige stillinger, saksbehandling i ansettelsessaker og habilitet. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 1. juli 2019 til 248 respondenter. Når det gjaldt Bymiljøetaten, sendte vi spørreundersøkelsen til både direktøren og lederne for fem avdelinger. I de øvrige virksomhetene/tjenestestedene var det bare øverste leder som fikk spørreundersøkelsen. Ved utsendelsen ba vi om svar innen 5. august 2019. Vi informerte samtidig om at vi hadde forståelse for at det var ferietid, og at vi ville sende spørreundersøkelsen ut på nytt til alle som ikke hadde svart innen 5. august 2019. Ved den nye utsendelsen 12. august 2019 satte vi svarfrist til 23. august 2019. Etter dette sendte vi tre påminnelser til de som ikke hadde svart. Den siste påminnelsen ble også sendt i kopi til overordnet leder. Ved avslutningen av spørreundersøkelsen 10. september 2019 hadde vi mottatt 246 svar. Vi manglet da svar fra to barnehager, én i hver av de to bydelene.

Registreringer i kommunens HR-system

Utviklings- og kompetanseetaten har bistått oss med å ta ut fra kommunens HR-system detaljert informasjon om ansettelsesforhold fra 2018. I uttrekket angis blant annet ansattes navn, koststed, virksomhet, overordnede ledere, type ansettelsesforhold og adresse.

Vi har deretter lett etter sammenfall mellom ansatte og deres overordnede ledere for etternavn og adresse, og har undersøkt nærmere saker der vi fikk treff på etternavn eller adresse, eller begge. Vi har ikke gjennomført undersøkelser knyttet til personer som sto oppført med «19 – Politiker» eller «17 – Godtgjørelse» i HR-systemet. Det var til sammen seks tilfeller der vi fikk treff på dette. Vi har også utelatt noen saker der det kun var treff på etternavn, og dette var et av de vanligste etternavnene. 109 forhold ble vurdert som aktuelle og undersøkt nærmere. Vi kontaktet de aktuelle virksomhetene og tjenestestedene for å få klarlagt relasjonen. I de tilfellene der det var en nær relasjon, ba vi også om å få nærmere opplysninger om ansettelsesprosessen. Våre foreløpige vurderinger av habiliteten ved ansettelsene ble oversendt til de aktuelle virksomhetene og tjenestestedene slik at de fikk anledning til å komme med innvendinger og kommentarer.

På bakgrunn av uttrekket har vi også laget en detaljert oversikt over midlertidige ansettelsesforhold i Bydel Nordstrand og i Renovasjonsetaten i 2018. I undersøkelsen har vi definert midlertidige stillinger som ansettelsesforhold som er begrenset i tid eller i mengde. En slik definisjon innebærer stillingskodene «14 – Vikariat», «15 – Midlertidig/Engasjement», og «16 – Timebetalt» fra HR-systemet. Disse ble summert for å estimere antall midlertidige stillinger. Oversikten omfatter antall personer ansatt i midlertidige stillinger i virksomheten som helhet, og antall personer ansatt i virksomhetens ulike organisasjonsheter. Vi har foretatt dette skillet fordi enkeltpersoner var ansatt i flere organisasjonsheter.

I tillegg utarbeidet Utviklings- og kompetanseetaten en oversikt over antall ansettelsesforhold, både faste og midlertidige, i Oslo kommunes virksomheter per januar hvert år siden 2016. Oversikten inneholdt informasjon om antall ansettelsesforhold per januar de siste fire årene, samt antall og andel midlertidige ansettelsesforhold. Tallene baserer seg på virksomhetenes registreringer i kommunens HR-system. Disse oversiktene gir *ikke* informasjon om utførte årsverk. Alle ansettelsesforhold som ikke er avsluttet i HR-systemet, er inkludert. Også ansatte som har permisjon med lønn inngår derfor i tallene.

I de tilfeller det er snakk om permisjon uten lønn, er det vanlig å avslutte ansettelsen midlertidig, og disse vil da ikke være inkludert. Midlertidige ansettelsesforhold inkluderer «14 – vikariater», «15 – midlertidig/engasjement» og «16 – timebetalte». Når det gjelder timebetalte, er ansettelsesforholdene for eksempel inkludert så lenge de står registrert med aktiv ansettelse, uavhengig av om det er utført arbeid og utbetalt lønn.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som intervjuer, dokumenter, spørreundersøkelse og registreringer i HR-systemet, jf. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen.

Generelt sett avhenger påliteligheten til data samlet inn gjennom spørreundersøkelser blant annet av i hvilken grad respondentene svarer ærlig og korrekt. Det vil alltid være en risiko for underrapportering av avvik når respondenter blir bedt om å rapportere om sensitive eller personlige forhold, jf. for eksempel Ringdal (2001). Vår spørreundersøkelse har ikke den typen sensitive spørsmål som metodelitteraturen peker på som mest utsatt for slike feil, men man kan likevel ikke se bort fra en viss underrapportering av avvik fordi det er knyttet normer og krav til de temaene vi har undersøkt.

Når det gjelder breddeundersøkelsen knyttet til HR-uttrekket gir koblingen vi har foretatt mellom ledere og ansatte sine etternavn og adresser ikke nødvendigvis uttømmende informasjon om saker der habilitetsproblematikk er relevant. Vi har ikke fanget opp eventuelle ansettelser der leder har en nær privat relasjon med ansatt uten å dele etternavn eller adresse.

Vi vil likevel hevde at datagrunnlaget er tilstrekkelig for å danne et (gyldig) bilde av situasjonen når det kommer til ansettelser i kommunen, på bakgrunn av blant annet omfang og mønster i observerte case.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Tabeller med oversikt over ansettelsesforhold i virksomhetene i Oslo kommune

Tabell 7 viser totalt antall ansettelsesforhold per virksomhet per januar i årene 2016–2019. Tabell 8 viser totalt antall og andel midlertidige ansettelsesforhold per virksomhet per januar i årene 2016–2019.

Kilden til denne informasjonen er mottatte opplysninger fra Utviklings- og kompetanseetaten. Tallene er basert på virksomhetenes registreringer i kommunens HR-system. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten er alle ansettelsesforhold som ikke er avsluttet i HR-systemet, inkludert. Også ansatte som har permisjon med lønn, inngår derfor i grunnlaget for beregningen. I tilfeller det er snakk om permisjon uten lønn, er det vanlig å avslutte ansettelsen midlertidig, og disse ansatte vil da ikke komme frem i oversikten.

Midlertidige ansettelsesforhold inkluderer «14 – vikariater», «15 – midlertidig/engasjement» og «16 – timebetalte». Når det gjelder de timebetalte, er de inkludert så lenge de står registrert med aktiv ansettelse, uavhengig av om de har arbeidet og fått lønn.

Oversikten gir dermed ikke informasjon om antall utførte årsverk.

Tabell 7 Totalt antall ansettelsesforhold per virksomhet per januar. 2016–2019.

Virksomhet	2019	2018	2017	2016
Barne- og familieetaten	1 174	1 260	1 290	1 157
Beredskapssetaten	11	10	11	11
Boligbygg Oslo KF	156	150	144	134
Brann- og redningsetaten	509	511	496	480
Byantikvaren	30	30	26	26
Bydel Alna	1 979	1 940	1 991	1 973
Bydel Bjerke	1 622	1 769	1 938	2 136
Bydel Frogner	1 340	1 272	1 170	1 250
Bydel Gamle Oslo	2 257	2 224	2 193	2 256
Bydel Grorud	1 613	1 510	1 437	1 383
Bydel Grünerløkka	1 837	1 871	1 820	1 861
Bydel Nordre Aker	1 977	1 846	1 851	1 842
Bydel Nordstrand	1 845	1 932	2 290	2 101
Bydel Sagene	1 618	1 632	1 509	1 539
Bydel St. Hanshaugen	987	932	948	999
Bydel Stovner	1 724	1 693	1 626	1 529
Bydel Søndre Nordstrand	1 539	1 610	1 513	1 507

Bydel Ullern	1 233	1 251	1 161	1 071
Bydel Vestre Aker	1 477	1 504	1 379	1 362
Bydel Østensjø	2 544	2 443	2 384	2 408
Bymiljøetaten	888	810	783	737
Byrådsavdelingene	357	355	332	309
Deichman bibliotek	433	357	-	-
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	137	133	128	129
Energigjenvinningsetaten	151	153	174	152
Fornebubanen	5	1	-	-
Gravferdsetaten	132	136	133	128
Helseetaten	1 329	1 303	1 281	1 189
Kemnerkontoret	311	306	309	288
Klimaetaten	33	27	10	7
Kommuneadvokaten	41	35	39	38
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF	72	63	59	48
Kulturetaten	572	537	870	519
Munchmuseet	106	94	93	97
Næringsetaten	80	70	85	79
Omsorgsbygg Oslo KF	210	195	195	178
Origo – digitaliseringsenhet	36	-	-	-
Oslo Havn KF	110	106	103	119
Plan- og bygningsetaten	574	569	556	522
Renovasjonsetaten	582	735	355	330
Rådhusets forvaltningstjeneste	89	98	95	105
Sykehjemsetaten	4 981	5 079	5 152	5 480
Undervisningsbygg Oslo KF	190	177	163	160
Utdanningsetaten	27 779	26 560	25 540	24 435
Utviklings- og kompetanseetaten	341	324	288	256
Vann- og avløpsetaten	587	598	606	606
Velferdsetaten	1 786	1 821	1 870	2 002

Tabell 8 *Totalt antall midlertidige ansettelsesforhold per virksomhet per januar. Andel av totalt antall ansettelsesforhold i virksomheten det aktuelle året i parentes. 2016–2019.*

Virksomhet	2019	2018	2017	2016
Barne- og familieetaten	605 (52 %)	659 (52 %)	687 (53 %)	554 (48 %)
Beredskapssetaten	2 (18 %)	0	1 (9 %)	1 (9 %)
Boligbygg Oslo KF	15 (10 %)	15 (10 %)	9 (6 %)	8 (6 %)
Brann- og redningsetaten	23 (5 %)	15 (3 %)	19 (4 %)	21 (4 %)
Byantikvaren	4 (13 %)	4 (13 %)	1 (4 %)	2 (9 %)
Bydel Alna	678 (34 %)	650 (34 %)	684 (34 %)	695 (35 %)
Bydel Bjerke	639 (39 %)	750 (42 %)	926 (48 %)	1 099 (52 %)
Bydel Frogner	537 (40 %)	523 (41 %)	461 (39 %)	539 (43 %)
Bydel Gamle Oslo	944 (42 %)	940 (42 %)	931 (43 %)	988 (44 %)
Bydel Grorud	700 (43 %)	593 (39 %)	547 (38 %)	506 (37 %)
Bydel Grünerløkka	644 (35 %)	686 (37 %)	649 (36 %)	710 (38 %)
Bydel Nordre Aker	872 (44 %)	730 (40 %)	724 (39 %)	717 (39 %)
Bydel Nordstrand	722 (39 %)	830 (43 %)	1 178 (51 %)	1 018 (48 %)
Bydel Sagene	570 (35 %)	607 (37 %)	542 (36 %)	573 (37 %)
Bydel St. Hanshaugen	384 (39 %)	362 (39 %)	373 (39 %)	449 (45 %)
Bydel Stovner	625 (36 %)	629 (37 %)	610 (38 %)	575 (38 %)
Bydel Søndre Nordstrand	502 (33 %)	611 (38 %)	509 (34 %)	544 (36 %)
Bydel Ullern	519 (42 %)	529 (42 %)	477 (41 %)	370 (35 %)
Bydel Vestre Aker	650 (44 %)	679 (45 %)	536 (39 %)	537 (39 %)
Bydel Østensjø	1 061 (42 %)	995 (41 %)	977 (41 %)	1 042 (43 %)
Bymiljøetaten	181 (20 %)	152 (19 %)	166 (21 %)	147 (20 %)
Byrådsavdelingene	72 (20 %)	70 (20 %)	71 (21 %)	58 (19 %)
Deichman bibliotek	127 (29 %)	91 (26 %)	-	-
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	8 (6 %)	4 (3 %)	3 (2 %)	8 (6 %)
Energigjenvinningsetaten	24 (16 %)	21 (14 %)	36 (21 %)	17 (11 %)
Fornebubanen	0	0	-	-
Gravferdsetaten	4 (3 %)	12 (9 %)	8 (6 %)	7 (6 %)
Helseetaten	422 (32 %)	418 (32 %)	396 (31 %)	357 (30 %)
Kemnerkontoret	23 (7 %)	15 (5 %)	21 (7 %)	17 (6 %)

Klimaetaten	5 (15 %)	2 (7 %)	5 (50 %)	4 (57 %)
Kommuneadvokaten	11 (27 %)	4 (11 %)	9 (23 %)	10 (26 %)
Kultur- og idrettsbygg	10 (14 %)	3 (5 %)	3 (5 %)	6 (13 %)
Oslo KF				
Kulturetaten	266 (47 %)	248 (46 %)	365 (42 %)	167 (32 %)
Munchmuseet	29 (27 %)	17 (18 %)	16 (17 %)	20 (21 %)
Næringsetaten	34 (43 %)	28 (40 %)	46 (54 %)	41 (52 %)
Omsorgsbygg Oslo KF	12 (6 %)	9 (5 %)	14 (7 %)	11 (6 %)
Origo – digitaliseringsenhet	1 (3 %)	-	-	-
Oslo Havn KF	11 (10 %)	9 (9 %)	7 (7 %)	2 (2 %)
Plan- og bygningsetaten	101 (18 %)	89 (16 %)	101 (18 %)	59 (11 %)
Renovasjonsetaten	157 (27 %)	310 (42 %)	103 (29 %)	91 (28 %)
Rådhusets forvaltningstjeneste	21 (24 %)	29 (30 %)	30 (33 %)	36 (34 %)
Sykehjemsetaten	2 371 (48 %)	2 460 (49 %)	2 396 (47 %)	2 658 (49 %)
Undervisningsbygg Oslo KF	9 (5 %)	3 (2 %)	1 (1 %)	2 (1 %)
Utdanningsetaten	14 678 (53 %)	13 932 (53 %)	13 292 (52 %)	12 300 (50 %)
Utviklings- og kompetanseetaten	13 (4 %)	17 (5 %)	20 (7 %)	19 (7 %)
Vann- og avløpsetaten	15 (3 %)	11 (2 %)	26 (4 %)	41 (7 %)
Velferdsetaten	842 (47 %)	872 (48 %)	937 (50 %)	1 082 (54 %)

Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Nordstrand



Oslo kommune
Bydel Nordstrand
Bydelsdirektøren

Kommunerevisjonen
postmottak@krv.oslo.kommune.no

Unntatt offentlighet
Offl § 5

Dato: 30.10.2019

Deres ref:
19/00243-465

Vår ref (saksnr):
201900304-22

Saksbeh:
Liv Unni Andersen, 23495007

Arkivkode:
051.0

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM ANSETTELSE I KOMMUNEN RAPPORT TIL UTTALELSE

Det vises til Kommunerevisjonens forvaltningsprosjekt om ansettelse i kommunen, deres ref. 19/00243-465.

Her er kommentarene til rapporten fra Bydel Nordstrand:

1. Bydel Nordstrand bekrefter at informasjonen om prosjektets hensikt har vært klar.
2. Vi har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner. Vår opplevelse er at det har vært en god kommunikasjon underveis med ledere på de to tjenestestedene som var gjenstand for revisjonen, og mellom Kommunerevisjonen og HR-sjefen.
3. Bydel Nordstrand har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.
4. Bydel Nordstrand tar Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og vil iverksette tiltak for å bedre rekrutteringsprosessene i bydelen.
5. Tiltak som iverksettes er:
 - Revidering av prosedyrer for rekruttering i EQS
 - Obligatorisk opplæring i rekruttering fra A-Å for ledere på alle nivåer, samt for hovedtillitsvalgte.
 - Faste og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder skal lyses ut offentlig i henhold til regelverket.
 - Reglene om habilitet skal overholdes ved ansettelse.
 - Midlertidige ansettelse vil bli foretatt med hjemmel i regelverket.
6. Opplæring er planlagt gjennomført innen utgangen av 2019. Faste stillinger lyses ut offentlig fra dags dato, og det arbeides med å sikre at midlertidige stillinger utover 6 måneder også lyses ut offentlig med mindre det er hjemmel i arbeidsmiljølovens § 14 -9. Dette tas spesielt med i opplæringsprogrammet for ledere.
7. Rapporten oppleves som tydelig og nyttig for å sikre at lov- og avtaleverk følges i ansettelsessaker.
8. Vi oppfatter rapportens oppbygning og språkbruk som informativt og klart.



Bydel Nordstrand
Bydelsdirektøren

Besøksadresse:
Cecilie Thoresens vei 11b
1153 Oslo

Postboksadresse:
Pb. 98 Nordstrand
1112 Oslo

E-post: postmottak@bns.oslo.kommune.no

Telefon: 21 80 21 80
Telefax:

Bankgiro: 1315.01.00539
Org.nr: 970 534 679

Ytterligere kommentarer:

Bydel Nordstrand tar kommunerevisjonens funn til etterretning, og vi vil arbeide videre for å sikre at lov- og avtaleverk overholdes i ansettelsessaker. Tilbakemeldingene fra Kommunerevisjonen vil danne grunnlag for temaer, tilbakemeldinger og opplæring for ledere og tillitsvalgte. Dette gjelder bl.a. drøfting av midlertidige stillinger med tillitsvalgte, både på lokalt og sentralt nivå. Slik sak vil årlig bli lagt fram for bydelens arbeidsmiljøutvalg.

Det opplyses om at standard prosedyre for utlysning av stillinger i Bydel Nordstrand er Oslo kommunes nettsider og NAV. I mange tilfeller benyttes også Finn.

Kvalifikasjonsprinsippet skal følges i ansettelsessaker. Dette skal også tydeliggjøres i opplæringen. Videre at innstillingene må inneholde vurderinger av søkerne opp mot hverandre, jf rangeringen i innstillingene.

Bydel Nordstrand finner Kommunerevisjonens rapport etter forvaltningsprosjektet om ansettelser som nyttig for å sikre gode og riktige ansettelsesprosesser, og som et godt verktøy for å øke kvaliteten på vår rekruttering.

Med hilsen

Tore M. Andresen
bydelsdirektør

Liv Unni Andersen
HR-sjef

[Godkjent og signert elektronisk](#)

Vedlegg 5 Uttalelse fra Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Unntatt offentlighet
Offl § 5

Deres referanse:	Vår referanse:	Saksbehandler: Lene Margrethe Tøftvang	Dato:	30.10.2019
19/00243-466	19/01804-23	Org.enhet: HR – seksjonen	Arkivkode:	126.2
	(Oppgis ved henvendelse)	Tlf.:		

UTTALELSE TIL RAPPORT- FORVALTNINGSREVISJON AV ANSETTELSE I KOMMUNEN

Viser til brev av 11.10.2019 hvor rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet ansettelse i kommunen oversendes oss for uttalelse. Vedlagt følger Renovasjonsetatens tilbakemelding i punktvis oppsett.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja. God informasjon ble sikret ved skriftlig kommunikasjon, både pr brev og mail, samt formelle møter med Kommunerevisjonens representanter for prosjektet. I tillegg god dialog underveis og raske avklaringer når det har vært nødvendig.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Renovasjonsetatens innspill til utkast til rapport var at vi savnet mer utfyllende/ beskrivende informasjon om tallgrunnlaget i tabellene 1 og 2. Dette er korrigert i rapport til uttalelse. Det fremgår av rapporten at oppgitt tallgrunnlag er mottatt av Utviklings –og kompetanseetaten. REN mener det bør fremgå i teksten tilknyttet tabellene at tallgrunnlaget er basert på virksomhetenes registreringer i kommunens HR -system.

Etaten ønsker å bemerke at tidsperioden for den største datainnsamlingen sammenfalt med hovedferieperioden på sommeren og til dels også øvrig ferietidspunkt så som påske. Dette *kan* påvirke virksomhetens evne til å fremskaffe grunnlagsdokumentasjon. Fint om slike praktiske forhold i større grad kan hensyn tas for senere revisjoner.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Ingen kommentarer.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Renovasjonsetaten	Postadresse:	Besøksadresse:	Organisasjonsnr.:	Sentralbord:	21 80 21 80
Oslo kommune	Postboks 14 Vollebakk	Haraldrudveien 20, 0581 Oslo	NO 976 820 088	Kundetorg:	23 48 36 50
	0516 OSLO	E-post: postmottak@ren.oslo.kommune.no		Telefaks:	23 48 36 01

Renovasjonsetatens vurdering er at Kommunerevisjonen har påpekt utfordringer og potensielle forbedringsområder som etaten vil følge opp.

Dette gjelder spørsmål omkring grunnbemanningen, påpekte forhold omkring etatens saksbehandling, samt forbedringspunkter i innstillingsskjemaet. Renovasjonsetaten er i gang med å utarbeide en oppdatert prosedyre for vurdering av habilitet i ansettelsessaker, samt rette fokus på utlysningssplikten for alle stillinger med varighet utover 6 måneder. Anbefalingene vil følges opp i etaten.

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Se svar på spørsmål 4.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Tiltakene vil bli iverksatt og gjennomført i Renovasjonsetaten innen utgangen av 2019. Fra og med 01.01.2020 skal Renovasjonsetaten slås sammen med Energigjenvinningsetaten og tiltakene implementeres i ny etat i løpet av første kvartal 2020.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Det har kommet frem viktige funn. Gjennomgangen har vært nyttig for å bidra til økt kvalitetssikring av etatens ansettelsesrutiner, grunnbemanning og at praksis er i henhold til gjeldende lov og avtaleverk.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygging er logisk og inneholder et forståelig språk.

Med hilsen

Hans Petter Karlsen
direktør

Beate Eriksen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

• Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato:
19/00243-467	201902333-45	Elisabeth Cecilie Jansen, 91563161	07.11.2019

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelse i kommunen - rapport til uttalelse

Det vises til brev datert 11.10.2019 om forvaltningsrevisjonsprosjektet *Ansettelse i kommunen*. I prosjektet har Kommunerevisjonen undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket.

Innen sektor for eldre, helse og arbeid er rapporten sendt til uttalelse til Bydel Nordstrand i tillegg til byrådsavdelingen.

Kommunerevisjonen stiller i brev av 11.10.2019 flere spørsmål som er gjengitt og besvart nedenfor.

- 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?**
Det bekreftes at informasjonen om hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar.
- 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Jeg har ingen kommentarer til prosjektets valg av metode.
- 3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?**
Jeg har heller ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for rapportens konklusjoner.
- 4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**
Rapportens sentrale konklusjoner og anbefalinger synes å være i tråd med oversendt dokumentasjon. Kommunerevisjonens anbefalinger vil være nyttige for oss i det videre arbeidet med ansettelse. Likeså i vårt arbeid med oppfølging av bydeler og etater underlagt byrådsavdelingen.



Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.:
oslo.kommune.no

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger vil jeg i Tildelingsbrevet for 2020 og i styringsdialogen med bydelene og etatene be om at det rapporteres på prosedyrer ved ansettelser, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet.

Jeg vil gjennom dette forsikre meg om at bydelene og etatene har rutiner og prosedyrer for å ivareta regelverket slik at Kommunerevisjonens rapporters anbefalinger blir fulgt.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Aktuelle tiltak vil bli igangsatt i løpet av 2020, og deretter fulgt opp gjennom styringsdialogen med bydelene og etatene.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppleves som nyttig og vil være med å sikre at lov- og avtaleverk følges i ansettelsessaker.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppbygning og språkbruk vurderes som tydelig og klar.

Med vennlig hilsen

Robert Steen
byråd for helse, eldre og innbyggertjenester

Godkjent elektronisk

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for finans

Byrådsavdeling for finans



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 07.11.2019
	201902333-47	Jane Nysted, 97684797	

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelse i kommunen – rapport til uttalelse

Viser til brev av 11.10.2019 fra Kommunerevisjonen vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet «Ansettelse i kommunen» og oversendt rapport fra undersøkelsen til uttalelse. Viser også til at fristen etter avtale med Irene Jensen er satt til 07.11.2019. I prosjektet har Kommunerevisjonen undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket.

Nedenfor følger mine kommentarer til de spørsmål som er stilt:

- 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?**
Ja, etter min vurdering har informasjonen om hensikten med prosjektet vært tilstrekkelig klar.
- 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Jeg har ingen kommentarer til dette.
- 3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?**
Jeg har ingen kommentarer til dette.
- 4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**
Dette er en interessant rapport som gir flere virksomheter grunnlag for å reflektere over egen praksis. Jeg er helt enig i at dette er sentrale problemstillinger som det er viktig å følge opp.

I forhold til arbeidsgivers årlige drøftingsplikt vedrørende bruken av midlertidige ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven, vil jeg bemerke at det i byrådsavdelingens rådgivning legges til grunn at det er den enkelte virksomhet i kommunen som har denne drøftingsplikten. Virksomheten kan imidlertid pålegge tjenestestedene slik drøfting der dette vurderes hensiktsmessig.



Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.:
oslo.kommune.no

Muligheten for midlertidige ansettelser uten offentlig kunngjøring er i en del tilfeller et viktig og nødvendig virkemiddel for å dekke kortvarige og uforutsette behov. I personalhåndboken er det presisert at det gjelder en samlet ramme på seks måneder før stillinger må utlyses offentlig. Avledet habilitet ble presisert i personalhåndboken 2019.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Byråd for finans vil vurdere følgende tiltak:

- Det vurderes noen presiseringer i personalhåndboken 2020, blant annet offentlig kunngjøring av vikariater i forbindelse med ferieavvikling og en noe mer utfyllende omtale av grunnbemanningslæren.
- Det er lagt til grunn at faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder som et minimum må kunngjøres på Finn.no og/eller NAV. HR-systemet (Webcruiter) er nylig oppgradert i forhold til automatisk kunngjøring av stillingsutlysninger ved NAV. Dette er lovpålagt, jf. arbeidsmarkedsloven og ligger nå som standardinnstilling i Webcruiter, men kan velges bort ved intern kunngjøring. I tillegg ligger hjemmesiden til Oslo kommune og intranett inne som standardvalg.
- Det er flere deler av rapporten som vi vil vurdere å berøre i forskjellige opplæringsfora i kommunen, blant annet i HR-forum for HR-sjefer/HR-ansvarlige og den årlige Personalsjef- og tillitsvalgtsamlingen (samlingen i februar 2020 vil ha rekruttering som hovedtema).

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Aktuelle tiltak vil bli iverksatt i løpet av 2020.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, den er nyttig. Viser for øvrig til punkt 4.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Oppbygning og språkbruk vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Einar Wilhelmsen
byråd

Godkjent elektronisk

Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 04.11.2019
19/00243-469	201902333-44	Eva Lossius Watten, +47 92015704	

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelse i kommunen - rapport til uttalelse

Jeg viser til brev datert 11.10.2019 angående forvaltningsrevisjonsprosjektet *Ansettelse i kommunen*. I prosjektet har Kommunerevisjonen undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket. Undersøkelsen er gjennomført som en breddeundersøkelse, dels i utvalgte virksomheter og dels i samtlige virksomheter i kommunen, og som en dybdeundersøkelse i en barnehage, i et bofellesskap i Bydel Nordstrand og i Renovasjonsetaten.

Innen sektor for miljø og samferdsel er rapporten sendt til uttalelse til Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten i tillegg til byrådsavdelingen.

Under er mine kommentarer til de spørsmål som er stilt.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektets hensikt har etter min oppfatning vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens konklusjoner.

 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.:
oslo.kommune.no

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg finner at rapportens overordnede konklusjoner er korrekte ut fra den oversendte dokumentasjonen fra byrådsavdelingen. Kommunerevisjonens anbefalinger vil være nyttige i det videre arbeidet med ansettelse i byrådsavdelingen og i vår oppfølging av virksomhetenes arbeid på dette området.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger, vil jeg i Tildelingsbrev for 2020 og i styringsdialogen be om rapportering på etatenes prosedyrer ved ansettelse, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Rapporteringen fra etatene skal skje i løpet av 2020. Aktuelle tiltak vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, det vises også til mitt svar på spørsmål 4.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppbygning og språkbruk er etter min oppfatning både lettfattelig og pedagogisk. Språkbruken vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Lan Marie Berg
byråd

Godkjent elektronisk

Kopi til: Renovasjonsetaten, Postboks 14 Vollebekk, 0516 OSLO

Vedlegg 9 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 08.11.2019
	201902333-49	Kristian Olav Mørch, 99442427	

Forvaltningsrevisjonsprosjekt - ansettelse i kommunen

Jeg viser til Kommunerevisjonens brev av 11.10.2019 om forvaltningsrevisjonsprosjektet *Ansettelse i kommunen*. I prosjektet har Kommunerevisjonen undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket. Undersøkelsen har vært rettet mot alle virksomheter i kommunen. I tillegg er en barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand undersøkt nærmere.

Kommunerevisjonen har gjennom sin undersøkelse av midlertidige stillinger funnet at ansettelsene i hovedsak har vært lovlige, men det stilles spørsmål ved grunnbemanningen i Renovasjonsetaten og i den utvalgte barnehagen. Også for kommunen som helhet, mener Kommunerevisjonen at det er grunn til å stille spørsmål ved grunnbemanningen. Grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis, kan tilsi flere faste stillinger for å dekke opp et stabilt høyt og forutsigbart vikarbehov.

Kommunerevisjonen har videre avdekket at kravet til offentlig utlysning i stor grad følges. I bydel Nordstrand ble det likevel avdekket at noen midlertidige stillinger med varighet over seks måneder ikke var utlyst offentlig. Funn i breddeundersøkelsen som omfattet alle virksomhetene viser at en del stillinger over seks måneder ikke ble lyst ut offentlig, heller ikke på kommunens nettsider.

Gjennomgangen av enkeltsaker viser at både Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten gjennomførte intervjuer og innhentet referanser for alle stillinger som ble utlyst.

I flere av sakene fra Bydel Nordstrand der det forelå innstilling, fremkom det ikke hvordan søkerne var vurdert opp mot kvalifikasjonskravene.

I breddeundersøkelsen knyttet til habilitet, ble det imidlertid avdekket inhabilitet ved en rekke ansettelsesavgjørelser ved ulike tjenestesteder, også én sak i Renovasjonsetaten. Spørreundersøkelsen tyder dessuten på at det har skjedd ansettelse, hvor habiliteten ikke har vært ivarettatt, ved ytterligere tjenestesteder.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.:
oslo.kommune.no

Kommunerevisjonen ber om min uttalelse til rapporten, og stiller i den forbindelse noen spørsmål. Nedenfor er min svar på Kommunerevisjonens spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Det bekreftes at informasjonen om hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets valg av metode.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for rapportens konklusjoner.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg støtter rapportens konklusjoner og anbefalinger. Anbefalingene vil bli tatt videre i vår oppfølging av underliggende etater og i vår dialog med bydelene

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger vil jeg i Tildelingsbrevet for 2020 be etatene om at det rapporteres på prosedyrer ved ansettelse, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Jeg registrer for øvrig at byråd for eldre, helse og arbeid vil følge opp bydelene. Jeg forutsetter derfor at Kommunerevisjonens anbefalinger også vil bli fulgt opp av bydelene innenfor de tjenestoområdene som ligger under min byrådsavdeling.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Aktuelle tiltak vil bli igangsatt i løpet av 2020, og deretter fulgt opp gjennom styringsdialogen med etatene.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppleves som nyttig og vil være med å sikre at lov- og avtaleverk følges i ansettelsessaker.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppbygning og språkbruk vurderes som tydelig og klar.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen
Byråd for oppvekst og kunnskap

Godkjent elektronisk

Vedlegg 10 Uttalelse fra Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 14 første ledd

Deres ref:
19/00243-471

Vår ref. (saksnr):
201902333-43

Saksbeh:
KEE

Dato: 23.10.2019

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelse i kommunen - rapport med mulighet for uttalelse

Vi viser til Kommerevisjonens brev av 11.10.2019 med rapport om forvaltningsrevisjonsprosjekt, med mulighet for uttalelse.

Kultur-, idrett- og frivillighetssektoren omfattes ikke av dybdeundersøkelsen, men to av sektorens virksomheter – Kulturetaten og Gravferdsetaten – er med i prosjektets breddeundersøkelse.

Vi merker oss rapportens generelle anbefaling om at det i kommunen bør vurderes tiltak slik at

- det kun ansettes i midlertidig stilling der det er hjemmel for dette
- faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder lyses ut offentlig i henhold til regelverket
- reglene om habilitet blir overholdt ved ansettelser

Byrådsavdelingen har ikke merknader til rapporten.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Storaas Heggen
kommunaldirektør

Cecile Knudsen
seksjonssjef

Godkjent elektronisk



Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.:
oslo.kommune.no

Vedlegg 11 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet

Offl § 5 andre ledd

Deres ref:	Vår ref. (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 07.11.2019
	201902333-46	Anders Østre, 922 91 958	

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM ANSETTELSE I KOMMUNEN

Det vises til brev av 11.10.2019 fra Kommunerevisjonen med Rapport om ansettelse i kommunen som vedlegg.

I prosjektet har Kommunerevisjonen undersøkt om ansettelsesprosesser i kommunen er i samsvar med regelverket. Undersøkelsen er gjennomført som en breddeundersøkelse, dels i utvalgte virksomheter og dels i samtlige virksomheter i kommunen, og som en dybdeundersøkelse i en barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten.

Innenfor NOEs sektor er det sett på bruk av midlertidige ansettelse i Næringsetaten og byrådsavdelingens bruk av beordringer. Vi registrer også at det i breddeundersøkelsen er avdekket en kortvarig ansettelse i Oslo havn i strid med habilitetsreglene.

Byrådsavdelingen har mottatt rapporten med «mulighet til uttalelse». Av rapporten (s. 6) fremgår det at Kommunerevisjonen finner grunn til å reise spørsmål ved grunnbemanningen i bl.a. Næringsetaten. Dette ble tatt opp på Kontaktmøte med etaten i 11.10.2019 som informerte om at bruken av midlertidige ansatte er særlig knyttet til kontrollvirksomheten i helgene, og at det er i stor utstrekning studenter som tar slike oppdrag. Etaten vil undersøke muligheten for i større grad å organisere slikt arbeid gjennom faste ansettelse.

Jeg har utover dette registrert Kommunerevisjonens anbefalinger i saken:

Aktuelle byråder samt virksomheter og tjenestesteder hvor det er avdekket avvik bør vurdere tiltak, blant annet slik at

- *det kun ansettes i midlertidig stilling der det er hjemmel for dette*
- *faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder lyses ut offentlig i henhold til regelverket*
- *reglene om habilitet blir overholdt ved ansettelse*

 Byrådsavdeling for næring og eierskap
Oslo kommune

Besøksadresse:
Rådhuset, Oslo
Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

Resultatene for forvaltningsrevisjonen vil bli gjort kjent og fulgt opp i egen sektor.

Med vennlig hilsen

Vegar Andersen
konstituert byråd

Godkjent elektronisk

Vedlegg 12 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet jfr

Offl § 15 annet ledd

Deres ref.: 19/00243-474

Vår ref.: 19/18423-11

Saksbeh.: Marit Lea Sivertsen
Org. enhet: HR-avdeling

Dato: 21.10.2019

Arkivkode: 05

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT UTTALELSE

Det vises til oversendelse 14.10.19 av revisjonsrapport om ansettelse i kommunen, der Bymiljøetaten gis mulighet for uttalelse.

Bymiljøetaten tar i hovedsak rapporten til etterretning, men får inntrykk av at de ulike virksomhetene kan ha tolket noen av spørsmålene ulikt. Vi tenker spesielt på spørsmålene om utlysning av faste stillinger, figur 4 (side 30) og utlysning av midlertidige stillinger med varighet over 6 måneder, figur 6 (side 32). Vi ser at sammenliknbare etater svarer at de alltid lyser disse ut offentlig, mens Bymiljøetaten har svart at vi alltid eller nesten alltid gjør det samme. For ordens skyld vil vi presisere at i de tilfellene vi ikke lyser ut slike stillinger offentlig, dreier det seg om ansettelse der lov- og avtaleverk åpner for dette, f.eks. ved innplassering av overtallige og fortrinnsberettigede eller utprøving av egne ansatte i annen stilling av helsemessige årsaker.

Under kapittelet om habilitet henvises det til to enkeltsaker om leder-ansattrelasjon som gjelder vår etat. Disse er nå håndtert slik at det ikke lenger foreligger slike relasjoner i etaten. Vi har også endret rutine våre for å unngå slike relasjoner for fremtiden.

Med vennlig hilsen

Gerd Robsahm Kjørven
Etatsdirektør
[Godkjent elektronisk](#)

Marit Lea Sivertsen
HR-direktør

Click here to enter text.

Bymiljøetaten

Postadresse:
Postboks 636, Løren
0507 Oslo

Besøksadresse:
Karvesvingen 3
0579 OSLO

Telefon: 21 80 21 80 Org.nr: NO 996 922 766
Bankgiro: 1315.01.03376

E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no
Internett: www.oslo.kommune.no

Vedlegg 13 Uttalelse fra Gravferdsetaten

Gravferdsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Unntatt offentlighet
Off. loven § 14

Deres ref.:
19/243

Vår ref. (saksnr.):
2019/575

Saksbehandler:
Ane Marte Wøien, 938 43 704

Dato: 30.10.2019

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelser i kommunen - Uttalelse fra Gravferdsetaten

Vi viser til deres brev av 14.10.19 - "Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelser i kommunen - rapport med mulighet til uttalelse", og til tidligere kontakt i anledning prosjektet. Gravferdsetaten tar rapporten til etterretning, og ønsker å gi en uttalelse.

I 2018 gjennomførte Gravferdsetaten flere relevante tiltak. Vi mener at disse bidrar til å redusere sannsynligheten og muligheten for gjennomføring av ansettelser i nære relasjoner.

Følgende tiltak er gjennomført/innført for å redusere risikoen for ansettelser i nære relasjoner:

- Gravferdsetaten har endret sine rutiner for ansettelser av sesongarbeidere. Webcruiter er tatt i bruk som rekrutteringsverktøy. Ansettelsesfunksjonen er sentralisert til etatens avdeling for HR og kommunikasjon.
- Gravferdsetaten har etablert rutiner for habilitet. I all vår internkommunikasjon vedrørende habilitet er vi tydelige på at vi har nulltoleranse mot ansettelser i nære relasjoner.
- Gravferdsetatens ledere har tatt del i et holdningsskapende arbeid med fokus på bevissgjøring knyttet til habilitet og rekruttering.

Med vennlig hilsen

Jonas Drag
avdelingssjef

Ane Marte Wøien
jurist

Godkjent elektronisk



Besøksadresse:
Akersbakken 32, 0172 Oslo
Postadresse:
Akersbakken 32, 0172 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@gfe.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976820010
oslo.kommune.no

Vedlegg 14 Uttalelse fra Utdanningsetaten



Oslo kommune
Utdanningsetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Dato: 28.10.2019

Deres ref.:
19/00243-480

Vår ref. (saksnr.):
19/80114 - 86

Saksbeh:
Gry Ystebo,

Arkivkode:

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om ansettelse i kommunen - rapport med mulighet til uttalelse

Det vises til forvaltningsrevisjonsprosjektet om ansettelse i kommunen og Utdanningsetatens frist til å uttale seg innen fredag 1.11.2019.

Etter gjennomgang av data knyttet til ansettelse i kommunen har Kommunerevisjonen gjort en grundig analyse. Undersøkelsen har vært rettet mot alle virksomhetene i kommunen i tillegg til nærmere undersøkelse av en barnehage, et bofelleskap i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten.

Utdanningsetaten har noen innvendinger til de vurderingene som Kommunerevisjonen har foretatt.

- Revisjonskriterier. Revisjonskriteriene har blant annet vært utledet fra arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet og kommunens personalreglement.

For Utdanningsetaten må også Opplæringsloven kapittel 10 tas med i vurderingen. Da det både er kompetansekrav knyttet til tilsetting av undervisningspersonale og det gis anledning til å tilsette midlertidig når kompetansekravene ikke kan tilfredstilles.

- Det vises til grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis som viser til at det kan tilsettes i flere faste stillinger for å dekke opp et stabilt høyt og forutsigbart vikarbehov. Kommunerevisjonen finner grunn til å reise spørsmål ved grunnbemanningen blant annet hos Utdanningsetaten.

Store deler av Utdanningsetatens virke er styrt av kompetansekravene i Opplæringsloven med forskrift. For store deler av Oslo skolens virke vil Opplæringsloven være til hinder for å øke grunnbemanningen på grunn av generelt sykefravær. I andre deler av virksomheten kan det ses nærmere på om grunnbemanningslæren som følger av rettspraksis, kan medføre noe økt bemanning.

- Når det gjelder rekruttering og utlysning så er Kommunerevisjonens vurdering at det normalt ikke vil være tilstrekkelig å utlyse offentlige stillinger kun på kommunens

Utdanningsetaten

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0661 OSLO
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad, 0602
OSLO

Telefon:
21 80 21 80
postmottak@ude.oslo.kommune.no
www.oslo.kommune.no/skole-og-
utdanning/

Org. Nr.:
976820037

hjemmeside (internett) med mindre det er åpenbart at alle aktuelle søkere er kjent med at det er slik stillingene utlyses.

Denne vurderingen fra Kommunerevisjonen er Utdanningsetaten uenig i. Vi mener at utlysning på Oslo kommunes internett sider er offentlig utlysning.

Når det blir vurdert som hensiktsmessig for å finne aktuelle kandidater, så blir stillingene lyst ut offentlig også i andre kanaler. Dette være seg Finn.no, i aviser mm. i tillegg til Oslo kommunes internett sider.

- I Oslo kommunes personalreglement § 3, 3.1 Kunngjøring, fremkommer det at ledige stillinger skal kunngjøres offentlig. I tredje avsnitt står det at vedkommende ansettelsesmyndighet unntaksvis kan beslutte at stillinger skal kunngjøres internt i kommunen (intranett). Det følger av tredje (og andre) avsnitt at første avsnitt må tolkes som om internett (kommunens hjemmesider) er offentlig kunngjøring.
- Utdanningsetaten har i 2017 gjennomført en undersøkelse for å se hvor nyansatte lærere lærte om ledige stillinger. Av de forespurte svarte 43,3 % at de lærte om ledige stillinger gjennom Oslo kommunes nettsider, 27,2 % svarte venner og kollegaer, 9,8% oppga "annet" (forklart som nav.no, kontaktet av skolen direkte, karrieredag på HiOA, TeachFirst, via søknad til en annen skole, via Sommerskolen i Oslo, Nih.no (Norges idrettshøyskole)). Kun 7,3 % sa Finn.no.
- På spørsmål om bruk av ulike rekrutteringsmåter ved ansettelse i faste stillinger svarer nær 100 % at det brukes internett ved utlysning av ledige stillinger. Fra vårt standpunkt så viser dette at reglene i personalreglementet om offentlig utlysning blir fulgt opp av kommunens virksomheter. Svar alternativ "offentlig utlysning" og "virksomhetens/kommunens internett" bør slås sammen i rapporten og figuren vil da gi et bedre bilde av hvordan ansatte rekrutteres i kommunen. Figur 4 bør tas ut av rapporten. Det samme gjelder spørsmål knyttet til rekruttering av midlertidig ansatte.
- Midlertidige stillinger. Det fremkommer av rapporten at Utdanningsetaten er en av flere virksomheter som skiller seg ut med særlig stor andel midlertidige stillinger. Det vises til tall fra 2016 til i dag, hvor Utdanningsetaten har fra 50-53 % midlertidig ansatte.

Her har Kommunerevisjonen hentet ut tall fra HR-systemet som tar med seg alle ansatte, både de som er i arbeid og de som er i permisjon eller på rammeavtale (timevikarer) og de som har sluttet, men mangler endelig sluttdato i lønssystemet. Dette innebærer at konklusjonen baserer seg på feil grunnlag. I 2019 bruker Kommunerevisjonen antallet 14 679 på midlertidige ansatte i etaten, av disse har 10 755 rammeavtale og det er ikke gjort noen vurdering av om de faktisk har arbeidet i etaten eller hvor mye. Skolene har behov for å ha vikarlister som er ganske lange, både på grunn av kompetansebehov og på grunn av tilgjengelighet på vikarer (det er ikke alltid vikaren har mulighet til å ta timer).

Utdanningssetaten er uenig i hvordan Kommunerevisjonen har valgt å bruke tilgjengelig tallmateriale. Antall ansettelser bør begrenses til de som faktisk mottar ytelser av kommunen (de som faktisk har vært i arbeid). På den måten vil fremstillingen av midlertidighet bli mer korrekt.

Det er gjort en rekke funn i rapporten som Utdanningssetaten ønsker å følge opp fremover og det bes om tilbakemelding på følgende:

- Det er skoler som ikke gjennomfører intervju ved utlysning av stillinger og som ikke innhenter referanser.
- Det er skoler som ikke drøfter årlig med tillitsvalgte omfanget av og grunnlaget for midlertidige ansettelser, jfr. dok. 25 fellesbestemmelsene § 2.1.
- Det fremgår også at det er 17 skoler med saker hvor det mangler arbeidsavtaler på tilsetninger og at det i disse sakene er en familierelasjon mellom tilsetningsmyndigheten og den som blir tilsatt.
- Det er også funnet 33 skoler som ikke har etterfulgt habilitetsreglene.

Det bes om tilbakemelding om hvilke skoler dette gjelder, slik at dette kan følges opp spesielt.

Med hilsen

Marte Gerhardsen
direktør

Anne Tveitan Ferignac
HR-direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Øvrige mottakere:
Irene Jensen

Vedlegg 15 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten



Oslo kommune
Vann- og avløpsetaten

OSLO KOMMUNE KOMMUNEREVISJONEN
RÅDHUSET
0037 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 2. ledd

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.):	Saksbeh.:	Dato: 01.11.2019
19/00243-477	19/07395-6	Gro Merlid, 21802180	Arkivkode:
Kontaktperson:			126

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om ansettelser i kommunen - uttalelse fra Vann- og avløpsetaten

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 14.10.2019 hvor Vann- og avløpsetaten gis mulighet til å avgi uttalelse om den foreliggende rapporten.

Etaten har merket seg ett område hvor det er behov for å endre rutiner. Det gjelder årlig gjennomgang av midlertidige ansettelser med de tillitsvalgte. Praksis til nå har vært å gjennomgå bemanningsutviklingen som ledd i behandlingen av årlig «Fagrapport personalressurser». Det er mulig å gjennomgå midlertidige ansettelser mer eksplisitt, både når det gjelder grunnlag og omfang. Vi vil foreta gjennomgangen på en slik måte i forbindelse med årsrapporteringen for 2019.

Med hilsen
Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Anna Maria Aursund
direktør

Gro Merlid
personalsjef

Oslo kommune
Vann- og avløpsetaten

Postadresse: Postboks 4704 Sofienberg, 0506 OSLO
Besøksadresse: Herslebs gate 5, 0561 OSLO
Telefon: 21 80 21 80
E-post: postmottak@vav.oslo.kommune.no
Internett: www.vav.oslo.kommune.no

Org.nr.: 971 185 589 MVA
Bankgiro: 1315.01.01462



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no