

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/112-130

Saksbehandler:
Agnes Skodvin
Tlf: +47 406 37 170

Dato:
13.10.2022

Oppfølging etter rapport 14/2019 Ansettelser i kommunen

Oppsummering av undersøkelsen:

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 14/2019 *Ansettelser i kommunen*, jf. kontrollutvalgets vedtak 25. januar 2022 (sak 5). Undersøkelsen tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024* som bystyret behandlet i møtet 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjonen i 2019 ble gjennomført dels som en dybdeundersøkelse i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten, og dels som en breddeundersøkelse der alle virksomheter i kommunen var omfattet. Forvaltningsrevisjonen viste at en del stillinger ikke var utlyst offentlig, slik regelverket forutsetter, og at en rekke virksomheter og tjenestesteder hadde gjennomført ansettelser uten at reglene om habilitet var ivaretatt. Forvaltningsrevisjonen viste videre at et stort omfang av midlertidige ansettelser i et bofellesskap i Bydel Nordstrand ikke hadde hjemmel i regelverket.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for finans, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for miljø og samferdsel, byråden for oppvekst og kunnskap, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Utdanningsetaten og Bydel Nordstrand har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra behandlingen av rapport 14/2019 i bystyrets organer. Kommunerevisjonen har også gjennomført en ny forvaltningsrevisjon om ansettelser av ledere i kommunen, se rapport 12/2022 *Ansettelser av ledere*.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for finans, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Bydel Nordstrand hadde iverksatt varslede tiltak i tråd med bystyrets vedtak. Byråden for miljø og samferdsel hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak i tråd med bystyrets vedtak. Utdanningsetaten hadde tatt opp temaer som inngikk i det varslede tiltaket med skolenes ledere, men ikke spesielt fulgt opp funnene overfor de skolene der det var oppdaget avvik, slik som varslet. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og byråden for oppvekst og kunnskap

hadde ikke iverksatt varslede tiltak om å følge opp underliggende virksomheters arbeid med prosedyrer for ansettelser mv.

Bystyrets vedtak var langt på vei fulgt opp av byråden for finans, men byrådet hadde så langt ikke lagt fram en sak om hvordan Oslo kommune kunne få ned antall midlertidige ansettelser. Føringen i bystyrets vedtak om å sikre organisasjoners rett til å delta og uttale seg i ansettelsessaker var i noen grad fulgt opp gjennom omtale på en personalsjef- og tillitsvalgtsamling.

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i rapport 14/2019 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 14/2019)

Kommunerevisjonen undersøkte i 2019 om ansettelser i kommunen var i samsvar med regelverket. Deler av undersøkelsen var rettet mot alle virksomheter i kommunen. En barnehage og et bofellesskap i Bydel Nordstrand samt Renovasjonsetaten ble undersøkt nærmere.

Forvaltningsrevisjonen viste at en del stillinger ikke var utlyst offentlig, slik regelverket forutsetter, og at en rekke virksomheter og tjenestesteder hadde gjennomført ansettelser uten at reglene om habilitet var ivaretatt. Forvaltningsrevisjonen viste videre at et stort omfang av midlertidige ansettelser i bofellesskapet ikke hadde hjemmel i regelverket. På bakgrunn av det store omfanget av midlertidige ansettelsesforhold stilte Kommunerevisjonen spørsmål om grunnbemanningen var i samsvar med regelverket, eller om den burde økes.

Kommunerevisjonen anbefalte at aktuelle byråder, samt virksomheter og tjenestesteder hvor det var avdekket avvik, burde 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

Byrådene og virksomhetene varslet relevante tiltak som gjengis i kapittel 3 nedenfor.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet rapporten 19. november 2019 (sak 92). Finansutvalget behandlet rapporten 16. januar 2020 (sak 13) og gjorde kontrollutvalgets innstilling til sin egen. Rapporten ble behandlet i bystyret 29. januar 2020 (sak 8). Bystyrets vedtak var følgende:

Bystyret merker seg at Kommunerevisjonens rapport 14/2019 Ansettelser i kommunen 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 ivaretatt. Undersøkelsen viser videre et stort omfang av midlertidige ansettelsesforhold i kommunen, inkludert i Bydel Nordstrand og Renovasjonsetaten som er undersøkt nærmere, og at en rekke midlertidige ansettelser i bofellesskapet ikke hadde hjemmel i regelverket. Kommunerevisjonen har også stilt spørsmål ved om grunnbemanningen i en rekke av kommunens virksomheter var i samsvar med regelverket. Bystyret merker seg videre at en rekke virksomheter rapporterer at de ikke systematisk drøfter bruken av midlertidige stillinger med de tillitsvalgte, herunder grunnlaget for og omfanget av midlertidige stillinger.

Bystyret viser til Hovedavtalen dok 24, og underavtalen "Avtale om behandlingsmåten i ansettelsessaker." Byrådet bes sikre at organisasjonenes rett til å delta og uttale seg i ansettelsessaker blir ivaretatt i virksomhetene.

Bystyret understreker at det er viktig for å etterleve både kvalifikasjonsprinsippet og likebehandlingsprinsippet at stillinger gjøres kjent på en mer systematisk måte for å nå også potensielle eksterne søkere. Det vil normalt ikke være tilstrekkelig å utlyse offentlige stillinger bare på kommunens hjemmesider.

Bystyret merker seg videre at en svakhet ved HR-systemet er at det ikke fanger opp forskjellen mellom ansatte og ansettelsesforhold. Dette kan gi et unyansert bilde av forholdet mellom fast ansatte og faktisk midlertidig ansatte. Bystyret bemerker at selv om antall ansatte i kommunen er lavere enn det rapportens omtale av ansettelsesforhold tilsier, er det likevel viktig at det sørges for at etatene ivaretar en tilstrekkelig grunnbemanning.

Bystyret merker seg at det er varslet relevante tiltak og forutsetter at disse iverksettes. Bystyret tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 14/2019 til orientering.

Bystyret ber byrådet legge fram en sak om hvordan Oslo kommune kan få ned antall midlertidige ansettelser. Saken må utarbeides i samarbeid med de ansattes organisasjoner.

Bystyret ber byrådet instruere alle virksomheter i kommunen om å lage handlingsplaner for å unngå ulovlige, midlertidige ansettelser.

Faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder som i henhold til kommunens personalreglement skal utlyses eksternt, skal som et minimum kunngjøres på NAV, i tillegg til på Oslo kommunes nettsider og intranett.

Stillinger som ferievikarer bør lyses ut.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet av byrådene og virksomhetene er iverksatt, samt om vedtaket fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp. Kommunerevisjonen legger til grunn følgende føringer fra bystyrets vedtak:

- Byrådet bes sikre at organisasjonenes rett til å delta og uttale seg i ansettelsessaker blir ivaretatt i virksomhetene.
- Byrådet bes legge fram en sak om hvordan Oslo kommune kan få ned antall midlertidige ansettelser. Saken må utarbeides i samarbeid med de ansattes organisasjoner.
- Byrådet bes instruere alle virksomheter i kommunen om å lage handlingsplaner for å unngå ulovlige, midlertidige ansettelser.
- Faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder som i henhold til kommunens personalreglement skal utlyses eksternt, skal som et minimum kunngjøres på NAV, i tillegg til på Oslo kommunes nettsider og intranett.
- Stillinger som ferievikarer bør lyses ut.

- Varslede tiltak iverksettes.

Dataene er i hovedsak innhentet i perioden mars–august 2022, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra byrådsavdelingene og virksomhetene. Virksomhetene og byrådene/byrådsavdelingene har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktafremstilling og Kommunerevisjonens vurderinger. Bydelsutvalget i Bydel Nordstrand har blitt orientert om oppfølgingsundersøkelsen.

Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi i hovedsak ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige. Da de meldte tiltakene er forskjellige mht. ambisjons- og detaljeringsnivå, kan dessuten en byrådsavdeling eller virksomhet komme dårligere ut i oppfølgingsundersøkelsen enn sammenlignbare enheter selv om kvaliteten i forvaltningen er bedre. Rapport 12/2022 inneholder informasjon om status for ansettelse av ledere i Bydel Gamle Oslo, Bydel Nordre Aker, Bydel Stovner, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten.

I det følgende gjør vi nærmere rede for varslede tiltak og føringer fra den politiske behandlingen etter rapport 14/2019, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Byråden for finans

Varslet tiltak: Revidere personalhåndboken

Byråd for finans ville vurdere noen presiseringer i personalhåndboken 2020, blant annet om offentlig kunngjøring av ferievikariater og en noe mer utfyllende omtale av grunnbemanningslæren.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden hadde gjort endringer i personalhåndboken for 2020 og etterfølgende håndbøker. I personalhåndbokens kapittel 2 om ansettelser var det gjort presiseringer. Et nytt avsnitt 2.6.5 «Grunnbemanningslæren» var tatt inn. Under avsnitt 2.3.1 var det tatt inn en omtale av tilfeller hvor en kjente til behovet for kortvarig arbeidskraft i god tid, for eksempel vikariater ved ferieavvikling. I disse tilfellene ble det beskrevet at det var hensiktsmessig med en ekstern kunngjøring. Vikariater eller engasjementer med varighet inntil seks måneder kunne fortsatt foretas uten kunngjøring iht. personalreglementet § 3 punkt 3.1, 6. ledd.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for finans hadde iverksatt varslet tiltak.

Varslet tiltak: Omtale av rapport i opplæringsfora i kommunen

Byråden ville vurdere å ta opp rapporten i opplæringsfora i kommunen, blant annet i HR-forum for HR-ansvarlige og den årlige personalsjef- og tillitsvalgtsamlingen.

Status på oppfølgingstidspunkt

Rapporten ble omtalt i HR-forum 14. januar 2020, der noen av resultatene fra forvaltningsrevisjonen ble presentert. På personalsjef- og tillitsvalgtsamlingen 6. februar 2020 var rekruttering hovedtema. Her ble temaer fra rapport 14/2019 gjennomgått. Byråden informerte også om at midlertidige ansettelser ville være tema på HR-forum i samarbeid med Kommuneadvokaten 22. november 2022.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for finans hadde iverksatt varslet tiltak.

3.2 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Varslet tiltak

I tildelingsbrevet for 2020 og i styringsdialogen med virksomhetene ville byråden be om at det rapporteres på prosedyrer ved ansettelser, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Byråden ville gjennom dette forsikre seg om at virksomhetene hadde rutiner og prosedyrer for å ivareta regelverket slik at anbefalingene i rapport 14/2019 ble fulgt. Aktuelle tiltak ville bli igangsatt i løpet av 2020, og deretter fulgt opp i styringsdialogen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden oppga at det varslede tiltaket ikke var fulgt opp av byråden eller av byrådsavdelingen. Byrådsavdeling for finans utarbeidet i januar 2020 *Rundskriv 7/2020 Oppfølging av Kommunerevisjonens rapport 14/2019 om ansettelser*, og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester anså at oppfølging av dette rundskrivet ville ivareta hensynet bak byrådens varslede tiltak. Rundskrivet er omtalt nærmere i punkt 3.8.3. I ettertid så byråden at oppfølging av rundskrivet ikke var tilstrekkelig for å ivareta tiltakene som ble varslet i byrådens uttalelse til rapport 14/2019, og byråden ville derfor følge opp dette fremover. Byråden hadde i 2022, etter oppstart av oppfølgingsundersøkelsen, bedt alle bydels- og etatsdirektører i underliggende virksomheter om å rapportere på prosedyrer for ansettelser for 2020 og 2021, herunder knyttet til utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Alle underliggende virksomheter og bydeler, med unntak av Bydel Stovner, hadde orientert om dette.

Byrådsavdelingen redegjorde for øvrig for at det fulgte av arbeidsavtalen som var inngått med bydelsdirektører og etatsdirektører at virksomhetene hadde ansvaret for å følge kommunens regler mv. Byrådsavdelingen viste til at temaer blant annet om å øke andelen heltidsstillinger og ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene var tatt opp i de årlige utviklingssamtalene mellom virksomhetslederne og kommunaldirektør.

Kommunerevisjonens vurderinger

Byråden hadde ikke iverksatt det varslede tiltaket. Kommunerevisjonen merker seg at byråden hadde begynt å iverksette tiltaket i 2022.

3.3 Byråden for miljø og samferdsel

Varslet tiltak

Byråden for miljø og samferdsel ville i tildelingsbrev for 2020 og i styringsdialogen be om rapportering på etatenes prosedyrer for ansettelser, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Rapporteringen fra etatene skulle skje i løpet av 2020. Aktuelle tiltak ville bli fulgt opp gjennom styringsdialogen.

Status på oppfølgingstidspunktet

I tildelingsbrevene for 2020 ble underliggende etater, med unntak av Fornebubanen, bedt om å rapportere blant annet på de temaene som var nevnt i varslet tiltak. Fornebubanen hadde ved en

inkurie blitt utelatt, men byråden oppga at Fornebubanen i etatsstyringsmøter hadde orientert om antall medarbeidere, fordeling av faste ansatte og innleide og prosjektansettelser.

Byrådsavdelingen hadde mottatt rapportering fra virksomhetene i etatsstyringsmøter mv. om deres prosedyrer for ansettelser. Byrådets redegjørelse og dokumentasjon viste at byrådsavdelingen i 2020 og deler av 2021 i rapportering til etatsstyringsmøter mv. hadde fulgt opp at den nye Renovasjons- og gjenvinningsetaten fikk på plass egne rutiner for rekruttering. Det fremgikk ikke av rapporteringene fra og Brann- og redningsetaten hvorvidt det var etablert rutiner for beordringer.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak. Byråden hadde ikke i Fornebubanens tildelingsbrev for 2020 bedt om rapportering på hvilke rutiner som var etablert for ansettelsesprosesser. For øvrige underliggende etater hadde byråden bedt om og mottatt rapportering på rutiner for ansettelsesprosesser og i hovedsak for beordringer.

3.4 Byråden for oppvekst og kunnskap

Varslet tiltak

I tildelingsbrevet for 2020 ville byråden be etatene om at det ble rapportert på prosedyrer for ansettelser, herunder utlysning av faste og midlertidige stillinger, beordringer, saksbehandling og habilitet. Aktuelle tiltak ville bli igangsatt i løpet av 2020, og deretter fulgt opp gjennom styringsdialogen med etatene.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden hadde ikke i tildelingsbrev for 2020 eller i styringsdialogen med Utdanningsetaten og Barne- og familieetaten bedt om rapportering på etatens prosedyrer for ansettelser og beordringer. Det var imidlertid beskrevet i tildelingsbrevene at alle stillinger som hovedregel skulle utlyses som hele og faste stillinger.

Byråden ba i august 2020 Utdanningsetaten og Barne- og familieetaten om å orientere om hvordan rapport 14/2019 ble fulgt opp. Utdanningsetaten viste i sin tilbakemelding på brevet til sin uttalelse til rapport 14/2019 hvor etaten blant annet påpekte at den var uenig i Kommunerevisjonens bruk av tallmateriale og resultater som gjaldt andelen midlertidige ansatte i Utdanningsetaten. Etaten beskrev også at alle skoler i Oslo hadde fått en gjennomgang av resultatene fra rapport 14/2019 når det gjaldt habilitet, utlysning av stillinger, intervjuer og referanseinnhenting, midlertidige stillinger og grunnbemanningslæren. Barne- og familieetaten hadde ikke gitt tilbakemelding på bestillingen fra byrådsavdelingen.

Byråden så ved oppstart av oppfølgingsundersøkelsen at orienteringene fra etatene antakelig ikke var tilstrekkelige til å følge opp det varslede tiltaket fra 2019. Byrådsavdelingen ville derfor vurdere hvordan dette på best mulig måte burde følges opp fremover. Byrådsavdelingen oppga at temaet nå var en del av etatsstyringen med Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten. Ifølge Byrådsavdelingen var temaet senest på dagsorden i etatsstyringsmøte med Utdanningsetaten 28. september 2022.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde ikke fulgt opp det varslede tiltaket. Byråden hadde imidlertid tatt opp noen relevante tema i tildelingsbrev for 2020, og bedt etatene om å orientere om hvordan rapport 14/2019 ble fulgt opp. Byråden hadde fått en orientering fra Utdanningsetaten, men ikke fra Barne- og familieetaten. Kommunerevisjonen merker seg at byråden hadde iverksatt ytterligere tiltak på området i 2022.

3.5 Renovasjons- og gjenvinningsetaten

Varslet tiltak

Renovasjonsetaten ville iverksette tiltak i forbindelse med grunnbemanning, saksbehandling ved rekruttering, skjemaet for innstillinger, prosedyre for vurdering av habilitet i ansettelsessaker og utlysningsplikten for alle stillinger med varighet over seks måneder. Tiltakene ville bli iverksatt og gjennomført i Renovasjonsetaten innen utgangen av 2019. Tiltakene skulle deretter implementeres i den nye Renovasjons- og gjenvinningsetaten i løpet av første kvartal 2020.

Status på oppfølgingstidspunktet

Renovasjons- og gjenvinningsetaten hadde foretatt en vurdering av bemanningen i de ulike avdelingene, sett opp mot grunnbemanningslæren. Etaten oppga at vurderingen ble foretatt etter en gjennomgang av den nye etatens avdelinger høsten 2020 og vinteren 2021. Konklusjonen var at bemanningen i stor grad var i tråd med grunnbemanningslæren, men at det i enkelte avdelinger skulle foretas en dypere vurdering av det totale bemanningsbehovet. Ifølge personalhåndboken i Oslo kommune innebærer grunnbemanningslæren, som følger av rettspraksis, at virksomheter bør ha en viss andel faste ansatte til å dekke vikarbehov, når behovet for vikarer er stort og stabilt. Vurderingen var forelagt direktørens ledergruppe 29. mars 2022. Siden da var det ifølge etaten foretatt egne vurderinger i etatens tre driftsavdelinger og ulike tiltak var iverksatt eller planlagt iverksatt. Blant disse var det opprettet en ny stilling, samt for enkeltavdelinger besluttet å gjennomgå turnusplaner og kartlegge sykefravær.

Etaten oppga at en rekrutteringsprosedyre ble etablert av HR i etterkant av sammenslåingen av Energi- og gjenvinningsetaten og Renovasjons- og gjenvinningsetaten. Etaten opplyste at den hadde opprettet en faggruppe for rekruttering i oktober 2020 med representanter fra HR, lønn og administrative ressurser fra driftsavdelingene. Det forelå en oppdatert prosedyre for utlysning, rekruttering og ansettelsesprosesser, datert 7. oktober 2021. Prosedyren for rekruttering ble ifølge etaten gjennomgått av faggruppen våren 2021, og hadde etter dette blitt endret etter hvert som etaten gjorde seg erfaringer i rekrutteringsarbeidet.

Etaten oppga at innstillingsskjemaet ble oppdatert i forbindelse med sammenslåingen i 2020. I det nye innstillingsskjemaet ble det lagt inn et punkt om at habilitetsvurderinger skulle omtales i innstillingen. Etaten oppga at den hadde utarbeidet en rutine for vurdering av habilitet våren 2022. I forbindelse med etableringen av denne rutinen ble innstillingsmalen oppdatert med lenke til habilitetsrutinen. Punkt om vurdering av habilitet forelå også i prosedyren for utlysning, rekruttering og ansettelsesprosesser. Etaten oppga at praksisen var at alle stillinger i Renovasjons- og gjenvinningsetaten med varighet ut over seks måneder skulle lysnes ut internt i Oslo kommune, på NAV og på finn.no.

Kommunerevisjonens vurdering

Renovasjons- og gjenvinningsetaten hadde iverksatt varslede tiltak, men tiltaket knyttet til grunnbemanning var iverksatt senere enn varslet.

3.6 Utdanningsetaten

Varslet tiltak

Utdanningsetaten trakk frem følgende funn som gjaldt noen eller flere skoler: manglende intervjuer ved stillingsutlysninger, manglende referanseinnhenting, ikke gjennomført årlig drøfting med tillitsvalgte om omfang og grunnlag for midlertidige ansettelser, manglende arbeidsavtaler på tilsetting kombinert med en familierelasjon mellom tilsettingsmyndighet og den som blir tilsatt og manglende etterlevelse av habilitetsreglene. Etaten ba om tilbakemelding på hvilke skoler dette gjaldt, slik at etaten kunne følge opp disse. Kommunerevisjonen ga informasjon om dette i møte med etaten.

Status på oppfølgingstidspunktet

Utdanningsetaten hadde gjennomgått resultater fra rapporten på felles budsjettmøter med skolenes rektorer/ledelse i november/desember 2019. Blant annet ble det tatt opp at det ved 39 skoler var brudd på habilitetsregler, at noen skoler aldri/nesten aldri kalte inn til intervju eller innhentet referanser, og det ble presisert at arbeidsgiver minst én gang i året skulle drøfte bruken, grunnlaget for og omfanget av midlertidig ansettelse med tillitsvalgte, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet. Manglende arbeidsavtaler ved noen skoler var ikke tatt opp.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde tatt opp temaer som inngikk i det varslede tiltaket på budsjettmøter med skolens ledere. Etaten hadde ikke spesielt fulgt opp funnene overfor de skolene der det var oppdaget avvik, slik som varslet.

3.7 Bydel Nordstrand

Varslede tiltak

Bydel Nordstrand varslet at den ville iverksette følgende tiltak:

- Revidere prosedyrer for rekruttering
- Obligatorisk opplæring i rekruttering for alle ledere og hovedtillitsvalgte
- Offentlig utlyse stillinger med varighet over seks måneder i henhold til regelverket
- Reglene om habilitet skulle overholdes ved ansettelser
- Midlertidige ansettelser ville bli foretatt med hjemmel i regelverket

Opplæring var planlagt gjennomført innen utgangen av 2019. Faste stillinger skulle lyses ut offentlig fra da av (oktober 2019) og det skulle arbeides med å sikre at midlertidige stillinger utover seks måneder ble lyst ut offentlig. Dette skulle tas spesielt med i opplæringsprogrammet for ledere.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydel Nordstrand hadde revidert prosedyren for rekruttering. Den nye versjonen forelå 5. mai 2022. I den nye versjonen var enkelte faser grundigere beskrevet med lenker til brukerveiledning og det var lagt til nye punkter. Eksempelvis fremgikk det at innstillingen skulle inneholde en vurdering av den enkelte søker og en vurdering av søkerne opp mot hverandre, sett opp mot kvalifikasjonskravene.

Bydelen oppga at alle ledere og hovedtillitsvalgte ble innkalt til obligatorisk opplæring i rekruttering gjennom kurset «Opplæring i rekruttering fra A til Å» som ble avholdt i desember 2019. Ifølge bydelen hadde det også gjennom bruk av eksterne foredragsholdere, fra Utviklings- og kompetanseetaten og HR Norge, blitt gjennomført opplæringer i rekruttering. Det var videre avholdt kurs i intervjuer og intervjueteknikk i april 2021.

Bydelen oppga at regelverket ved utlysning av faste og midlertidige stillinger med varighet over seks måneder var tatt opp ved flere anledninger på det utvidede ledermøtet der alle ledere med personalansvar, alle hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet deltok. Bydelen oppga videre at alle avdelingsdirektører fulgte dette opp i egne avdelinger.

For habilitetsvurderinger oppga bydelen at den hadde gjennomført intern opplæring i lov og regelverk for ansettelser i kommunen på utvidet ledermøte i desember 2019. Bydelen oppga også at den hadde gått gjennom alle ansettelser i 2019 og 2020 og sett på habilitet. Avdelingsdirektørene skulle følge opp habilitet i ansettelser i egne avdelinger/tjenestesteder. Hvordan avdelingene fulgte opp dette varierte. Én avdeling hadde ifølge bydelen tatt opp temaet jevnlig på ledermøter, mens andre avdelinger, som hadde hatt stor belastning under korona, ikke hadde fulgt opp dette særskilt i 2020, 2021 og 2022. Det var ifølge bydelen ikke meldt inn noen avvik knyttet til habilitet, og avdelingene hadde oppgitt at de hadde kjennskap til habilitetsreglene.

Som tiltak for at midlertidige ansettelser skulle foretas med hjemmel i regelverket, viste bydelen til at det var gjennomført opplæring i rekrutteringsprosessen. Det var imidlertid ikke spesifikk omtale av midlertidige stillinger i disse opplæringsprogrammene. Bydelen oppga at HR kontrollerte og publiserte alle utlysninger og at alle kontrakter skulle gå gjennom systemet HR Everyone der man måtte ta stilling til hjemmelen for midlertidighet. Det var tjenestestedene selv som vurderte om det forelå hjemmel for midlertidig ansettelse.

Bydelen så at det var behov for å ha fokus på midlertidige ansettelser. Andelen faste ansatte hadde falt fra 66 prosent i 2019 til 64 prosent i 2022. Det hadde imidlertid også vært en økning i antall ansatte i bydelen, mye av dette knyttet til koronatjenestene der det var mange midlertidig ansatte.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens redegjørelse og mottatt dokumentasjon er det Kommunerevisjonens vurdering at bydelen hadde iverksatt varslede tiltak eller tiltak som kunne bidra til regelverksetterlevelse på de varslede områdene.

3.8 Føringer fra bystyrets organer

I det følgende presenteres oppfølgingen av føringene fra bystyrets vedtak utover iverksetting av varslede tiltak. Vi har avgrenset oss til å se på tiltak iverksatt av byråden for finans da ansvaret for sentrale retningslinjer og regelverk på arbeidsgiverområdet tilligger denne byråden. Vi har i tillegg presentert relevante fellesføringer i tildelingsbrevene. Disse vedtas av byrådet.

3.8.1 Organisasjoners deltakelse

Føring fra bystyrets vedtak

Byrådet ble bedt om å sikre at organisasjonenes rett til å delta og uttale seg i ansettelsessaker ble ivaretatt i virksomhetene.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for finans oppga at organisasjoners rett til å delta og uttale seg i ansettelsessaker var regulert i avtale om behandlingsmåten i ansettelsessaker (inngår i Dok. 24). Organisasjonenes deltakelse i ansettelsessaker var omtalt i personalhåndboken, blant annet under punkt 2.2.3. Føringerne i Dok. 24 og personalhåndboken var gjeldene også før forvaltningsrevisjonen i 2019. Byråden oppga at det ikke var satt i gang nye sentrale opplæringstiltak eller liknende for dette. Tillitsvalgtes/berørte organisasjoners deltakelse i ansettelsessaker var omtalt på personalsjef- og tillitsvalgtsamlingen i februar 2020.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for finans hadde i noen grad ivaretatt føringen gjennom informasjon på personalsjefs- og tillitsvalgtsamlingen. Tiltaket kunne bidra til ivaretagelse av bystyrets vedtak.

3.8.2 Sak om midlertidige ansettelser

Føring fra bystyrets vedtak

Byrådet ble bedt om å legge fram en sak om hvordan Oslo kommune kunne få ned antall midlertidige ansettelser. Saken måtte utarbeides i samarbeid med de ansattes organisasjoner.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for finans oppga at en slik sak foreløpig ikke var lagt fram, blant annet fordi pandemien medførte forskyvninger og forsinkelser i en del prosesser. Byråden oppga at Byrådsavdeling for finans hadde tatt opp saken i møter med forhandlingssammenslutningene i desember 2021 og august 2022. Byråden oppga at saken nå var under arbeid, og at byråden tok sikte på at den ville bli fremmet for politisk behandling i første halvår 2023.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådet hadde ikke lagt frem en sak slik bystyret ba om, men byråden for finans oppga at arbeidet med saken var igangsatt.

3.8.3 Handlingsplan for å unngå ulovlige, midlertidige ansettelser

Føring fra bystyrets vedtak

Byrådet ble bedt om å instruere alle virksomheter i kommunen om å lage handlingsplaner for å unngå ulovlige, midlertidige ansettelser.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byrådet hadde lagt inn en fellesføring i tildelingsbrev for 2021 til alle virksomheter om at virksomhetene skulle utarbeide handlingsplan for å unngå ulovlig bruk av midlertidige ansettelser. Byrådsavdeling for finans viste til at tildelingsbrevene skulle følges opp av den enkelte byrådsavdeling overfor sine underliggende virksomheter. Det fremgikk også av rundskriv 19/2021 at alle virksomheter skulle utarbeide en handlingsplan for å unngå ulovlige midlertidige ansettelser. Rundskriv 7/2020 ble 21. april 2021 erstattet av Rundskriv 19/2021 *Oppfølging av kommunerevisjonens rapport 14/2019 «Ansettelser i kommunen» mv.*

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådet hadde fulgt opp føringen i bystyrets vedtak.

3.8.4 Kunngjøring av stillinger

Føring fra bystyrets vedtak

Faste stillinger og midlertidige stillinger over seks måneder som i henhold til kommunens personalreglement skal utlyses eksternt, skal som et minimum kunngjøres på NAV, i tillegg til på Oslo kommunes nettsider og intranett.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for finans viste til at dette var ivaretatt i standardinnstillingene i Webcruiter, som var det systemet kommunen brukte ved ansettelser. Byråden beskrev at det også hadde vært slik tidligere, men at automatikken hadde falt bort ved en oppdatering i juni 2019. Byråden oppga at Utviklings- og kompetanseetaten fikk bekreftelse fra leverandør 23. oktober 2019 på at det igjen var en automatisk løsning. I tillegg viste byråden til at dette var omtalt i rundskriv 19/2021, hvor det også fremgikk at hvor stillinger skulle kunngjøres, i tillegg til kommunens nettsider og NAV, kunne variere etter stillingstype, rekrutteringssituasjon mv.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for finans hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til ivaretagelse av føringen i bystyrets vedtak.

3.8.5 Utlysing av ferievikariater

Føring fra bystyrets vedtak

Stillinger som ferievikarer bør lyses ut.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for finans viste til at det i personalhåndboken under punkt 2.3.1 var beskrevet at i tilfeller der en kjenner til behovet for kortvarig arbeidskraft i god tid, for eksempel ved ferieavvikling/sommerferieavvikling, var det hensiktsmessig å foreta en ekstern kunngjøring. Dette var også beskrevet i rundskriv 19/2021; «Vi vil understreke at det i noen tilfeller bør foretas utlysning også av arbeidsforhold med kortere varighet enn seks måneder. Dette gjelder særlig sesongarbeid og ferievikariater som en kjenner til i god tid på forhånd. I disse tilfellene bør det foretas en ordinær offentlig kunngjøring. Når det gjelder ferievikariater er dette også presisert i bystyrets vedtak av 29.01.2020, sak 8.».

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for finans hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til ivaretagelse av føringen i bystyrets vedtak.

4. Kommunerevisjonens konklusjon

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for finans, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Bydel Nordstrand hadde iverksatt varslede tiltak i tråd med bystyrets vedtak. Byråden for miljø og samferdsel hadde i hovedsak iverksatt varslet tiltak i tråd med bystyrets vedtak. Utdanningsetaten hadde tatt opp temaer som inngikk i det varslede tiltaket med skolenes ledere, men ikke spesielt fulgt opp funnene overfor de skolene der det var oppdaget avvik, slik som varslet. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og byråden for oppvekst og kunnskap hadde ikke iverksatt varslede tiltak om å følge opp underliggende virksomheters arbeid med prosedyrer for ansettelser mv. Bystyrets vedtak var langt på vei fulgt opp av byråden for finans, men byrådet hadde så langt ikke lagt fram en sak om hvordan Oslo kommune kunne få ned antall midlertidige ansettelser. Føringen i bystyrets vedtak om å sikre organisasjoners rett til å delta

og uttale seg i ansettelsessaker var i noen grad fulgt opp gjennom omtale på en personalsjef- og tillitsvalgtsamling.