

UNDERSØKELSE FOR KONTROLLUTVALGET I GJERSTAD KOMMUNE

TJENESTEKONTORET I ENHET HELSE OG OMSORG

AUST-AGDER REVISJON IKS, OKTOBER 2022

INNHOOLD

1. INNLEDNING	2
1.1 INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL.....	2
1.2 PROBLEMSTILLINGER.....	3
2. METODISK GJENOMFØRING.....	3
3. PROBLEMSTILLINGER	4
3.1 PROBLEMSTILLING 1	4
3.1.1 UNDERSØKELSENS KRITERIER.....	4
3.1.2 FAKTA	6
3.2 PROBLEMSTILLING 2	8
3.2.1 UNDERSØKELSENS KRITERIER.....	8
3.2.2 FAKTA	9
4. REVISJONENS KONKLUSJON	10
5. LITTERATUR	10
6. VEDLEGG	10

1. INNLEDNING

1.1 INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL

Kommunestyret i Gjerstad kommune vedtok å be kontrollutvalget «om en vurdering av prosessen knyttet til omorganisering, oppretting av ny tjenesteavdeling og ansettelse av tjenesteleder i enheten for helse og omsorg». Kontrollutvalget behandlet saken i møte 14. juni (sak 15/22), og prosjektskissen ble vedtatt i møte i kontrollutvalget 23. august 2022. Av hensyn til bestillingens innhold og omfang, anser revisjonen det mest hensiktsmessig for Gjerstad kommune å gjennomføre prosjektet som en undersøkelse og ikke som en forvaltningsrevisjon.

Med virkning fra 2020 var det en omorganisering som resulterte i opprettelsen av ny enhet Helse og omsorg. Teamleder i tjenestekontoret hadde ansvar for saksbehandling for alle tjenesteområdene innenfor enhet Helse og omsorg. Senere har det vært en omorganisering der flere tjenester, herunder tjenestekontoret, ble samlet i en ny tjenesteavdeling Forebygging og utvikling, og teamleder for tjenestekontoret ble ansatt som tjenesteleder for Forebygging og utvikling.

Gjennom artikler i Aust-Agder blad har ansattrepresentanter uttrykt misnøye med prosessen forut for disse endringene. De er også kritiske til at stillingen som tjenesteleder ikke ble utlyst hverken internt eller eksternt.

Formålet med denne undersøkelsen er å gjennomføre en vurdering av prosessen knyttet til de endringer som har vært gjennomført i Enhet for helse og omsorg i forbindelse med etablering av ny tjenesteavdeling Forebygging og utvikling. Det vil herunder være aktuelt å se nærmere på de prosesser som er gjennomført i forbindelse med ansettelse av tjenesteleder, opp mot lover og sentrale bestemmelser. Både når det gjelder omorganisering til ny tjenesteavdeling og ansettelse av tjenesteleder, vil revisjonen se på i hvilken grad de ansatte har vært involvert i dette arbeidet. Involvering kan være alt fra informasjon på en intranettside til innflytelse på omorganiseringen. Det vil også være relevant å vurdere grunnlaget for de avgjørelser som er tatt, i forhold til generelle saklighetsnormer. Hva gjelder ansettelse av tjenesteleder, vil revisjonen også se nærmere på enhetens vurderinger knyttet til utlysning av stillingen.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektskisse 23. august 2022 (sak 20/22) følgende problemstillinger:

- 1) *Har prosessen med omorganisering i forbindelse med ny tjenesteavdeling i enhet Helse og omsorg vært tilfredsstillende gjennomført?*
- 2) *Har det vært gjort tilstrekkelige vurderinger i prosessen med ansettelse av tjenesteleder i ny tjenesteavdeling Forebygging og utvikling?*

2. METODISK GJENNOMFØRING

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en gjennomgang av forelagt skriftlig dokumentasjon fra kommunen, tillitsvalgte og verneombud. Revisjonen ba om dokumentasjon både forut for og etter endringen. Siden kontrollutvalget ønsket en vurdering av prosessene knyttet til omorganisering og ansettelse av ny tjenesteleder, ser vi det som hensiktsmessig å gjengi de sentrale forhold fra e-postene der vi ber om dokumentasjon.

I e-post av 29. august d.å. til kommunedirektør ba revisjonen om «all den dokumentasjon som kommunen besitter og som kan bidra til å belyse begge problemstillingene». Det ble listet opp eksempler på hva slik dokumentasjon kunne være, og det ble understreket at «kommunen har et selvstendig ansvar for å gi revisor nødvendig informasjon for å kunne gjøre forsvarlige utredninger» uavhengig av eksemplene fra revisjonen. Revisjonen sendte en ny e-post 19. september d.å. som følge av få dokumenter fra perioden forut for endringene: «I tillegg til det vi har fått, ønsker vi evt. møterefater/dokumentasjon (jf. punkt 4 i dokumentet «Gjerstad kommune_Svar på spørsmål fra revisjonen_sendt 140922») og all mulig korrespondanse med ansatte og deres organisasjoner i sakens anledning som har vært i tiden forut for og etter omorganiseringen. Referater fra ledermøter vil også kunne gi et fyldigere bilde av prosessen.» Også i denne e-posten ble det fremhevet at kommunen har et selvstendig ansvar for å gi revisjonen de dokumentene som er nødvendige for å belyse saken.

Revisjonen sendte også e-post til tillitsvalgte og verneombud der vi ba om å få all relevant dokumentasjon som disse måtte besitte, men også med mulighet for å kunne gi en oppsummering av prosessen.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Dokumentasjonen som er omtalt i faktagrunnlaget, er dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen, eller det er uttalelser fra tillitsvalgte og verneombud.

3. PROBLEMSTILLINGER

3.1 PROBLEMSTILLING 1

1) Har prosessen med omorganisering i forbindelse med ny tjenesteavdeling i enhet Helse og omsorg vært tilfredsstillende gjennomført?

3.1.1 UNDERSØKELSENS KRITERIER

Arbeidsgiver har en styringsrett som kan uttrykkes som retten til å lede, fordele og kontrollere arbeidet i virksomheten. Det er en ulovfestet norm som er begrenset av avtaler/reglement, rettspraksis, lover mm. Styringsretten vil også være begrenset av det som kan kalles alminnelige saklighetsnormer som går på at både beslutningen og fremgangsmåten skal være saklig. Fra rettspraksis fremheves det at dokumentasjonen må være etterprøvable¹ (skriftlig), og i Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) vises det til en høyesterettsdom som slår fast at styringsretten begrenses av «...mer allmenne saklighetsnormer. Utøvelse av arbeidsgivers styringsrett stiller visse krav til saksbehandlingen, det må foreligge et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn»².

Blant arbeidsmiljølovens formål er at den skal legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten og at den skal gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter. Lovens kapittel 4 omhandler krav til arbeidsmiljøet, og i § 4-2 er det anført at arbeidsgiver skal passe på at nødvendig informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling når ut til arbeidstakerne i en omstillingsprosess³ som medfører endring av betydning, slik at arbeidsmiljøet blir ivaretatt. I Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) er det uttrykt at dette er svært viktige forhold som må være på plass for å få til vellykkete omstillinger⁴, og det vises til forskning som fremhever at evnen til å mestre omstilling er avhengig av graden av informasjon og kommunikasjon, medvirkning og medbestemmelse⁵. Enhet Helse og omsorg har vært gjennom en omorganisering der tjenester har blitt samlet i ny tjenesteavdeling kalt Forebygging og utvikling. I henhold til Arbeidstilsynet vil en omorganisering som medfører endring i organisasjonskart og ansatte, være omfattet av begrepet omstilling⁶.

I henhold til lovens kapittel 7 skal det være et arbeidsmiljøutvalg i virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, og blant oppgavene oppgis det at utvalget skal behandle planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, så som arbeidsprosesser. Kapittel 8

¹ [Selmer – Omorganisering og nedbemanning](#)

² Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), s. 242

³ Med omstilling menes generelt en prosess som innebærer endring i organisasjonen. Eksempler på dette kan være omorganisering, nedbemanning, oppbemanning, outsourcing, fisjon, fusjon, flytting av arbeidsplassen etc. Jf. [Hva er en omstilling? \(nho.no\)](#)

⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), s. 98

⁵ Ibid. s. 56

⁶ [Omstilling \(arbeidstilsynet.no\)](#)

om informasjon og drøfting overlapper delvis med kapittel 4. Det slås fast at virksomheter som sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte, og det gjelder bl.a. beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

I hovedavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene føres det opp som avgjørende for å oppnå gode resultater at ansatte og deres organisasjoner involveres så tidlig som mulig når omstillinger og reformer skal gjennomføres, og hovedavtalen skal gi arbeidstakerne reell innflytelse på organiseringen av arbeidsplassen. I rundskriv B/1-2022 (vedlegg til hovedavtalen) understrekes det at de øvrige bestemmelser må ses i lys av formålet og intensjonene i avtalen. I del B for kommuner mm. er samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse framholdt som forutsetninger for å kunne skape en kommunesektor til beste for innbyggerne, og det skal være regelmessige informasjonsmøter med hoved-/fellestillitsvalgt på sentralt nivå i kommunen. Ved omorganisering/omlegging av driften, skal arbeidsgiver så tidlig som mulig informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd, jf. § 1-4-1, og arbeidsgiver har en informasjons- og drøftingsplikt ved endringer og omstilling i kommunen (§ 3-1 c). I veilederen til hovedavtalen står det at «hva slags informasjon som skal gis, når og i hvilken form, vil avhenge av sakens karakter. At informasjonen både er relevant og tilstrekkelig, og at den gis i tide, er viktig for å avklare om det er behov for drøftinger, og for at eventuelle drøftinger blir reelle.»

Oppsummert vil revisjonen ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Det skal foreligge etterprøvbare vurderinger ifm. omorganiseringen til ny tjenesteavdeling.
 - Det bør foreligge en forsvarlig vurdering av hvilken betydning omorganiseringen har for arbeidsmiljøet og de ansatte.
 - Det bør foreligge en vurdering av hvorvidt ansatte skal informeres om og medvirke i omorganiseringen.
 - Tillitsvalgte skal ha blitt informert om omorganiseringen så tidlig som mulig, med mulighet for senere drøfting.
-

3.1.2 FAKTA

Revisjonen er forelagt to møtereferater fra perioden forut for den interne omorganiseringen samt «Brev til arbeidsgruppa sommer 2020». Revisjonen har videre mottatt kommunens vurdering av omorganiseringen i et dokument datert 14. september 2022, referat fra enhetsmøte helse og omsorg 31. mars 2022 samt brevkorrespondanse mellom enhetsleder og tillitsvalgte og verneombud i perioden april – mai 2022, og vi har også mottatt uttalelser i saken fra tillitsvalgte og verneombud. Det er også tre referater fra møter kalt «Bedre samarbeid, tiltak og plan» hhv. 10. mai, 24. mai og 7. juni. I det videre vil revisjonen legge frem relevant informasjon fra de ulike kildene.

I referatene fra ledermøte 11. januar 2022 og samarbeidsmøte mellom tillitsvalgte, verneombud og ledergruppa i enhet helse og omsorg samme dag, blir det opplyst at det fra 1. februar 2022 skal opprettes en ny avdeling/tjeneste i enheten som skal hete «Forebygging og utvikling» samt at det blir konstatert hvem som bli ny tjenesteleder. I ledermøtereferatet står det også at det bør informeres ut til ansatte om dette og i samarbeidsmøtet står det at det skal «synliggjøre tankegangen i fremtiden».

I *dokument av 14. september 2022* til revisjonen oppgir kommunen at virkningsdato for både omorganisering og oppstart for ny tjenesteleder var 1. februar 2022, og forklarer at omorganiseringen bestod i å samle støttefunksjoner i en egen tjenesteavdeling. Med dette grepet ønsket enheten å få frem forebygging og helsefremmende arbeid i henhold til «leve hele livet»-reformen, det skulle gi bedre tverrfaglig samarbeid og mer helhetlige og koordinerte tjenester. Det skulle også styrke tilhørigheten for da ansatte i de to støttefunksjonene og til resterende enhet. Den nye stillingsbeskrivelsen som tjenesteleder innebar personalansvar, og forut for dette lå personalansvaret hos enhetsleder (støttefunksjoner var organisert direkte under enhetsleder). Dette skal ha blitt foreslått allerede i omorganiseringsprosessen høsten 2019. Hva gjelder involvering av ansatte/tillitsvalgte, ble hovedtillitsvalgt i Fagforbundet informert om omorganiseringen i en samtale (dato ikke oppgitt). Rundt tidspunkt for endringene hadde ikke sykepleierforbundet noen tillitsvalgte. På personalmøte 25. november 2021 hvor ansatte fra støttefunksjonene var tilstede, ble det gitt informasjon om endringene, og tillitsvalgte og verneombud fikk informasjon i samarbeidsmøte 11. januar 2022 og der kom det ingen innsigelser eller kommentarer. Øvrige ansatte fikk informasjon i enhetsmøte 31. mars 2022. I dokumentet «*Brev til arbeidsgruppa sommer 2020*» uttrykkes det at det gjenstår en del arbeid med omorganiseringen (ifm. ny enhet).

Referatene fra møterekken kalt «Bedre samarbeid, tiltak og plan» omhandler ikke noe konkret om den interne omorganiseringen. Revisjonen vil ikke ta stilling til det saklige innholdet i *brevkorrespondansen mellom enhetsleder og tillitsvalgte/verneombud*, men det kommer frem at det ikke var tillitsvalgt for sykepleierforbundet i ca. to måneder på nyåret 2022.

I e-post fra *hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og hovedverneombudet* til revisjonen hevder de at det ikke har vært noe informasjons-/drøftingsmøte om omorganiseringen hverken med tillitsvalgte eller verneombud, kun et informasjonsmøte om at det ble tilsatt en person som

tjenesteleder for tjenesteavdeling forebygging og utvikling, og det vises til at det skal være et referat fra dette møtet (11.1.22). Tillitsvalgt oppgir at de gjentatte ganger har gitt tilbakemelding til ledelsen i enhet helse og omsorg og kommunedirektør at det er brudd på drøftingsplikten etter hovedavtalen. I e-post fra *tillitsvalgt for sykepleierforbundet* til revisjonen beskrives det frustrasjon over manglende samarbeid, drøftinger, informasjon og inkludering.

3.2 PROBLEMSTILLING 2

2) *Har det vært gjort tilstrekkelige vurderinger i prosessen med ansettelse av tjenesteleder i ny tjenesteavdeling Forebygging og utvikling?*

3.2.1 UNDERSØKELSENS KRITERIER

Arbeidsgivers styringsrett omfatter også ansettelser og begrenses av avtaler/reglement, lover og generelle sakslighetsnormer mm., jf. omtale under problemstilling 1. I henhold til arbeidsmiljøloven § 8-1 skal arbeidsgiver informere og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med tillitsvalgte. Dette omfatter forventet bemanningssituasjon og beslutninger som kan føre til vesentlig endring i ansettelsesforhold, jf. § 8-2.

I hovedavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene del B, § 3-1, står det at «arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om ledige og nyopprettede stillinger». Dette gjelder også prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater.

Når det gjelder intern utlysning av stillinger i kommunal sektor, har arbeidsmiljølovens § 14-1 krav om at arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten. Det holder med en generell meddelelse, som en artikkel på intranett. Det fremgår ikke uttrykkelig av noe lovverk at ledige stillinger i kommunen skal lyses ut eksternt, men det er likevel den klare hovedregelen og bygger på det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet om at den best kvalifiserte søkeren blir tilsatt. Manglende utlysning vil kunne skape mistanke om at det kan ligge usaklige hensyn til grunn for å tilby stillingen til en bestemt person, særlig ved ledende og ettertraktede stillinger.

En utlysning av stillingen som tjenesteleder og samtidig et opphør av stilling som teamleder, ville ha innebåret at teamleder ikke nødvendigvis ville ha fått stillingen. Da kunne forhold knyttet til omplassering og endringsoppsigelse blitt aktuelle, noe som innebærer at arbeidstaker flyttes til andre arbeidsoppgaver eller annen stilling enn den som er gjeldende. En endringsoppsigelse må gjennomføres i tråd med de alminnelige regler for oppsigelse og det må gjøres i kombinasjon med enten tilbud om en annen stilling, eller pålegg om overgang til annen stilling. Endringsoppsigelse er ikke omtalt i arbeidsmiljøloven, men fremgår i en rekke avgjørelser i domstolene, herunder i Høyesterett⁷.

Gjerstad kommune har et ansettelsesreglement som gjelder for prosessen fra behov melder seg til ansettelse er foretatt, og enhetsledere er gitt ansvar for store deler av prosessen. Blant arbeidene som enhetsleder må gjøre i forkant av en ansettelse, er å vurdere og drøfte med plasstillitsvalgt omkring behov for å rekruttere ny(e) medarbeidere opp mot muligheten for å løse bemanningsbehovet ved intern omorganisering/omplussing.

⁷ [Arbeidsgivers endring av arbeidstakers stilling ved styringsretten og ved endringsoppsigelser - Jusstorget](#)

Oppsummert vil revisjonen ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Det skal foreligge skriftlig dokumentasjon omkring ansettelse av ny tjenesteleder.
 - Det er gjort tilstrekkelige vurderinger omkring endring i stillingen som teamleder for tjenestekontoret med tanke på involvering av ansatte/tillitsvalgte.
 - Det er gjort tilstrekkelige vurderinger omkring ansettelse av tjenesteleder med tanke på konsekvenser av utlysning, både internt og eksternt.
-

3.2.2 FAKTA

Revisjonen er ikke forelagt noen ytterligere dokumenter fra tiden før ansettelse av ny tjenesteleder bortsett fra to stillingsbeskrivelser som utgjorde oppgavene som teamleder for tjenestekontoret. Ellers gjelder de samme dokumenter som vist til under problemstilling 1 samt en skriftlig vurdering fra KS vedrørende utlysning av stilling som tjenesteleder.

I *dokument av 14. september* opplyser kommunen at behovet for ny tjenesteleder kom med opprettelse av ny tjenesteavdeling. Dette skal enhetsleder ha drøftet med kommunedirektør og HR-avdeling. Det ble også hentet inn en muntlig vurdering fra KS om hvorvidt stillingen burde lyses ut, og i etterkant fikk kommunen en skriftlig vurdering. Det oppgis at de fleste av arbeidsoppgavene som tjenesteleder tilsvarer oppgavene som teamleder for tjenestekontoret, men tittel ble endret og det ble tillagt personalansvar. Siden teamleder var kvalifisert for stillingen som tjenesteleder, og ellers hadde blitt overtallig ifølge kommunen, ble det vurdert at det var riktig å omgjøre stillingen. Det forklares videre at ansatte i ny tjenesteavdeling og tillitsvalgte skal ha blitt informert om dette forut for endringen. Kommunen oppgir også at det ikke ble opprettet nye stillinger før eller etter den interne omorganiseringen, og både før og etter endringen er det til sammen tre årsverk som utfører oppgavene som nå ligger i ny tjenesteavdeling.

I e-post fra *hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og hovedverneombudet* til revisjonen opplyser de at de ikke har blitt kontaktet vedrørende opprettelse av ny tjenestelederstilling. I e-post fra *tillitsvalgt for sykepleierforbundet* til revisjonen kommer det frem at det ble oppfattet at det før tilsettingen av tjenesteleder i den nye enheten ble ansatt ett menneske til i en 100% stilling på tjenestekontoret.

I brev av 25. mai d.å. *fra KS-advokatene til kommunen* er det KS-advokatenes vurdering at det var riktig å tilby stillingen og ikke lyse den ut, under forutsetning av at vedkommende var kvalifisert og ellers ville blitt overtallig og at det ikke var flere som var kvalifiserte og ellers ville blitt overtallige etter endringene.

4. REVISJONENS KONKLUSJON

Gjennom kriteriene for begge problemstillingene har revisjonen vært opptatt av at det skal foreligge etterprøvable dokumentasjon som viser hvilke vurderinger som er gjort eller hvordan ansatte/tillitsvalgte har vært involvert. Relatert til problemstilling 1 kan ikke revisjonen se at Gjerstad kommune har noen skriftlige vurderinger av grunnlaget for omorganiseringen, og det gjør det også vanskelig å forstå når beslutningen om endringen ble fattet. Det har vært gjennomført informasjonsmøter med tillitsvalgte og verneombud før endringen ble iverksatt, men slik revisjonen ser det har det vært så vidt tett opptil dato for endringen at det synes lite sannsynlig at det ville vært mulig med et reelt drøftingsmøte om det skulle vise seg at det var behov for det. Når det gjelder problemstilling 2, foreligger det heller ingen skriftlig dokumentasjon på vurderinger som er gjort omkring involvering av ansatte/tillitsvalgte og utlysning, forut for endringen.

5. LITTERATUR

Arbeidsmiljøloven. (2006). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62>

Hovedavtalen 01.01.2022-31.12.2023. KS, LO Kommune, Unio, YS Kommune, Akademikerne kommune, Lederne, Folkehøgskoleforbundet.

Hovedavtaleveileder. KS, LO Kommune, Unio, YS Kommune, Akademikerne kommune.

6. VEDLEGG