



Forvaltningsrevisjon | Nesna kommune

Ressursbruk og arbeidsmiljø innen Miljøterapeutiske tjenester

«Forvaltningsrevisjon av
ressursbruk og arbeidsmiljø i
Miljøterapeutiske tjenester»

Mars 2017

Rapporten er utarbeidet for Nesna
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Nesna kommune 8. september 2016, i sak 024/16, gjennomført en forvaltningsrevisjon av ressursbruk og arbeidsmiljø innen Miljøterapeutiske tjenester (MTT) i Nesna kommune.

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad Nesna kommune har etablert rutiner for budsjettering og økonomistyring som bidrar til å sikre en hensiktsmessig ressursbruk innenfor MTT. Revisjonen har også undersøkt om kommunen og Miljøterapeutiske tjenester har lagt til rette for medvirkning fra arbeidstakerne i saker som omhandler eget arbeidsmiljø.

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen, gjennomført intervju med til sammen 6 personer, og sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til ansatte i MTT.

Undersøkelsen viser at Nesna kommune har etablert en fast praksis for gjennomføring av budsjettprosesser i MTT, og at det blir utarbeidet årsbudsjett for MTT som er i samsvar med kommunelovens krav til innhold. Det blir også gjennomført enkeltstående analyser knyttet til både risiko for manglende etterlevelse av budsjett og avvik mellom budsjett og regnskap. Samtidig viser undersøkelsen at Nesna kommune i liten grad har utarbeidet system, skriftlige rutiner og retningslinjer for budsjettarbeid, samt at arbeidet som blir gjennomført med risiko- og avviksanalyser er usystematisk og i liten grad formalisert. Undersøkelsen viser også at det i for liten grad kommuniseres tydelig mellom ledelse og medarbeidere rundt sentrale temaer som roller, oppgaver og bemanning.

Undersøkelsen viser videre at det i kommunen ikke blir arbeidet hensiktsmessig og tilstrekkelig med arbeidstakermedvirkning i saker som er relatert til arbeidsmiljøet i MTT. Kommunen har etablert arbeidsmiljøutvalg på konsernnivå, mens fora for systematisk arbeidstakermedvirkning i MTT i liten grad er etablert. Videre er det ikke etablert skriftlige rutiner som sikrer involvering av tillitsvalgte i forbindelse med utarbeidelse av turnusoppsett/arbeidsplaner. Det blir ikke gjennomført jevnlig medarbeidersamtaler, eller medarbeiderundersøkelser, i MTT. Revisjonen mener kommunen må sikre at arbeidstakermedvirkningen innen tjenesten MTT forbedres slik at den er i samsvar med krav i arbeidsmiljøloven. Revisjonen mener også at kommunen må sikre at de har et system for avvikhåndtering som sikrer helhetlig og tilstrekkelig oppfølging av meldte avvik, og videre at kommunen etablerer en kanal der ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen på en sikker måte, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen vil revisjonen anbefale at kommunen:

1. Vurderer å utarbeide:
 - a) rutiner og retningslinjer for budsjettprosesser til bruk på både overordnet nivå og virksomhetsnivå.
 - b) rutiner og retningslinjer for budsjettoppfølging og rapportering fra virksomhetene til sentraladministrasjonen i kommunen.
 - c) rutiner for å gjennomføre systematiske risikoanalyser knyttet til budsjettetterlevelse.
2. Sikrer at pågående arbeid med gjennomgang og oppdatering av delegeringsreglement blir ferdigstilt, og at ansvar og myndighet blir formelt videre delegert fra rådmann til virksomhets-/avdelingsleder.

3. Sikrer at:
 - a) Oppgaver for og plassering i organisasjonen av alle nye funksjoner blir tilstrekkelig avklart.
 - b) All relevant informasjon knyttet til nye funksjoner, herunder prosedyrer for boleder for fordeling/tildeling av ekstravakter, blir tydelig kommunisert til tillitsvalgte og medarbeidere.
4. Skaffer seg reell oversikt over sykefravær i MTT.
5. Legger til rette fora og arenaer for systematisk medvirkning fra ansatte i MTT i saker som angår eget arbeidsmiljø.
6. Utarbeider rutiner som sikrer at tillitsvalgte i MTT blir involvert i utarbeidelse av arbeidsplaner, i samsvar med arbeidsmiljøloven § 10-3.
7. Sikrer at det blir etablert et gjennomgående avvikssystem i MTT som tydeliggjør hva som utgjør et avvik, hvordan avvik skal meldes, samt hvordan det blir arbeidet for å følge opp og lukke avvik.
8. Etablerer system og rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, i samsvar med arbeidsmiljøloven § 3-6.

Innhold

1. Innledning	7
2. Organisering av miljøterapeutiske tjenester	10
3. Ressursbruk	11
4. Arbeidsmiljø	22
5. Konklusjon og anbefalinger	34
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	36
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	37
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	41

Detaljert innholdsfortegnelse

1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	9
2. Organisering av miljøterapeutiske tjenester	10
3. Ressursbruk	11
3.1 Problemstilling	11
3.2 Revisjonskriterier	11
3.3 System og rutiner for budsjettprosessen	12
3.4 Risikoanalyser knyttet til budsjettetterlevelse	19
3.5 Rutiner og retningslinjer for økonomistyring	21
4. Arbeidsmiljø	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Fora for arbeidstakermedvirkning i Miljøterapeutiske tjenester	23
4.4 Rutiner for samarbeid med tillitsvalgte om utarbeidelse av turnusoppsett i Miljøterapeutiske tjenester	26
4.5 Bruk av medarbeiderundersøkelser i MTT	29
4.6 System for melding og oppfølging av avvik	30
4.7 Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen	32
5. Konklusjon og anbefalinger	34
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	36
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	37
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	41

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av ressursbruk og arbeidsmiljø innen Miljøterapeutiske tjenester (MTT) i Nesna kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Nesna kommune i sak 024/16, 8. september 2016.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Nesna kommune har etablert rutiner for budsjettering og økonomistyring som bidrar til å sikre en hensiktsmessig ressursbruk innenfor MTT. Videre har det vært et formål med prosjektet å undersøke om kommunen og Miljøterapeutiske tjenester har lagt til rette for medvirkning fra arbeidstakerne i saker som omhandler eget arbeidsmiljø.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet ble det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner som bidrar til å sikre hensiktsmessig ressursbruk innenfor Miljøterapeutiske tjenester?
 - a. Har kommunen utarbeidet system og rutiner for budsjettprosessen som bidrar til fullstendige og realistiske budsjett?
 - b. I hvilken grad blir det gjennomført analyser av hvor i Miljøterapeutiske tjenester det kan være risiko for manglende etterlevelse av budsjett?
 - c. Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner og retningslinjer for økonomistyring, herunder:
 - i. Rutiner for budsjettoppfølging (avviksanalyser, oppfølging av avvik og korrigerende tiltak)?
 - ii. Rutiner for rapportering?
2. I hvilken grad har kommunen lagt til rette for en tilstrekkelig arbeidstakermedvirkning i saker som er relatert til arbeidsmiljøet innen Miljøterapeutiske tjenester?
 - a. Er det etablert tilstrekkelige fora i Miljøterapeutiske tjenester som sikrer arbeidstakernes medvirkning i saker som gjelder arbeidsmiljø?
 - b. Har kommunen utarbeidet rutiner for samarbeid med tillitsvalgte om utarbeidelse av turnusoppsett (arbeidsplan) i Miljøterapeutiske tjenester?
 - c. I hvilken grad gjennomføres det jevnlig medarbeiderundersøkelser innenfor MTT som omfatter arbeidsmiljø, og i hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av resultater og tilbakemeldinger fra ev. medarbeiderundersøkelser?
 - d. Er det lagt til rette for at ansatte kan melde avvik relatert til arbeidssituasjonen, og i hvilken grad blir disse avvikene fulgt opp og håndtert på en tilfredsstillende måte?
 - e. Har kommunen etablert varslingsordning som gjør det mulig for ansatte å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?

1.3 Avgrensing

Etter forespørsel fra kontrollutvalget omfatter prosjektet også en gjennomgang og vurdering av ressursbruk når det gjelder personalressurser, i hvilken grad kommunens ansettelsesprosedyrer benyttes ved ansettelser i tjenesten og i hvilken grad det tas hensyn til sykefravær i tjenestens budsjettering under hovedproblemstilling 1 (se kap. 3.3.1 og 3.4.1).

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2016 til mars 2017.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette inkluderer dokumentasjon på interne rutiner, årsmeldinger, budsjett og regnskap for 2014 og 2015, bemannings- og turnusplaner og stillingsbeskrivelser.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med leder og en ansatt boleder i MTT, samt rådmann og personalsjef i Nesna kommune. Videre er det gjennomført intervju med både hovedtillitsvalgt i kommunen og plasstillitsvalgt i MTT. Totalt er det gjennomført fem intervjuer med seks personer.

1.4.3 Elektronisk spørreundersøkelse

Revisjonen har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til ansatte i MTT for å innhente informasjon om arbeidsmiljø og arbeidstakermedvirkning innenfor tjenesten. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle ansatte i MTT med en fast stillingsprosent (alle med unntak av tilkallingsvikarer), totalt 57 ansatte. 25 av de 57 ansatte i MTT som ble invitert til spørreundersøkelsen, svarte på denne. Dette gir en svaroppslutning på ca. 44 prosent.

Svarene som kom inn i undersøkelsen gir et inntrykk av hva et utvalg ansatte i tjenesten mener om forhold knyttet til arbeidsmiljø og arbeidstakermedvirkning. Figurene i rapporten må imidlertid tolkes med varsomhet på grunn av den forholdsvis lave svarprosenten.¹

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju ble sendt til de som ble intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og eventuelle faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved rapporten.

¹ Det er en risiko i denne typen spørreundersøkelser for et systematisk frafall. Det vil si at utvalget som har svart på undersøkelsen er systematisk forskjellig fra dem som har valgt ikke å svare på undersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen er ikke egnet for statistisk generalisering.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven, internkontrollforskriften og arbeidsmiljøloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Organisering av miljøterapeutiske tjenester

Miljøterapeutiske tjenester (MTT) i Nesna kommune er organisert som en egen avdeling i direkte linje under rådmann. Avdelingen har 57 ansatte, fordelt på heltids- og deltidsstillinger. Totalt utgjør dette 28,19 årsverk (se avsnitt 3.3.1, *Bemanningsstruktur og stillingsprosenter i MTT* for mer om sammensetningen av heltids- og deltidsstillinger i tjenesten). Leder for MTT har delegert faglig ansvar for vurdering, utforming og gjennomføring av bistand til alle tjenestemottakere, og rapporterer direkte til rådmann. Videre er MTT organisert uten mellomledere eller andre med delegert ansvar, og leder har direkte personalansvar for alle ansatte i avdelingen, samt ansvar for budsjett og regnskap.

Det faglige arbeidet i MTT utøves som individuelle tjenesteleveranser til totalt 16 brukere (på revisjonstidspunktet) med ulike psykiske og/eller fysiske funksjonshemninger. Det blir opplyst at brukergruppen er forholdsvis sammensatt med hensyn til behov for bistand, både med hensyn til omfang og innhold. På grunn av variasjonene i brukergruppen, er tjenestene i stor grad utformet som individuelt tilpassede tiltak som krever betydelige ressurser. De ansatte i MTT arbeider turnus ut fra en bemanningsfaktor på 1:1. I praksis vil dette si at det i forbindelse med tjenesteutøvelse alltid er én ansatt på jobb per bruker.

3. Ressursbruk

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner som bidrar til å sikre hensiktsmessig ressursbruk innenfor Miljøterapeutiske tjenester?

- a. Har kommunen utarbeidet system og rutiner for budsjettprosessen som bidrar til fullstendige og realistiske budsjett?
- b. I hvilken grad blir det gjennomført analyser av hvor i Miljøterapeutiske tjenester det kan være risiko for manglende etterlevelse av budsjett?
- c. Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner og retningslinjer for økonomistyring, herunder:
 - i. Rutiner for budsjettoppfølging (avviksanalyser, oppfølging av avvik og korrigerende tiltak)?
 - ii. Rutiner for rapportering?

3.2 Revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunens overordnede ansvar for arbeid med økonomiplan og årsbudsjett, samt regnskap og rapportering, går frem av kommunelovens kapittel 8, *Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering*.

I lovens § 44 går det frem at kommunestyret minst en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan som minst omfatter de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Av § 45 i loven går det frem at kommunestyret innen utgangen av hvert år skal vedta budsjett for kommende kalenderår, på grunnlag av innstilling fra formannskapet.

I forskrift om årsbudsjett i kommuner og fylkeskommuner, § 10, stilles det krav til budsjettstyring:

Administrasjonssjefen (...) skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret (...) som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen (...) finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret (...) foreslås nødvendige tiltak.

Ifølge kommunal- og moderniseringsdepartementet skal «Økonomiplanlegging (...) bidra til at ressursene blir utnyttet på best mulig måte, og er grunnlaget for at tjenestetilbudet tilpasses utviklingen i innbyggernes behov og utviklingen i inntektsrammene.»²

Hovedavtalen

Hovedavtalen mellom partene i arbeidslivet angir blant annet hvilke rettigheter og plikter arbeidsgivers og tillitsvalgte i kommuner og fylkeskommuner har med hensyn til utlysning av nye stillinger og ansettelse av arbeidstakere. Av avtalens del B § 3-1 går følgende frem under pkt. d:

Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:

- ledige og nyopprettede stillinger
- prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater

Av pkt. e går det videre frem at arbeidsgiver som fast ordning skal sende søkerlister til de tillitsvalgte.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 System og rutiner for budsjettprosessen

3.3.1 Datagrunnlag

Budsjett og regnskap for MTT

Revisjonen får opplyst at ca. 98 prosent av de budsjetterte utgiftene i MTT er knyttet til lønn og sosiale utgifter, mens øvrige utgifter omfatter ulike kostnader som for eksempel kontorrekvisita, telefon, leie av lokaler, leasing av bil mv. Dette går også frem av budsjett for MTT for 2014, der postene lønn og sosiale utgifter samt kjøp av andre tjenester utgjør de sentrale utgiftspostene. Det blir opplyst i dokumentoversendelsen i forbindelse med revisjonen at kjøp av andre tjenester i stor grad omfatter lønnskostnader til innleid personale fra private leverandører til brukerstyrt personlig assistanse og praktisk bistand for tre brukere. I intervju blir det opplyst at innleie av personale fra private leverandører skjer etter ønske fra pårørende og brukere selv.

Av budsjett for 2014³ går det frem at MTT i utgangspunktet hadde budsjettert med ca. 14,5 mill. kr. til lønn og sosiale utgifter. I revidert budsjett ble tallet oppjustert til i overkant av 19,5 mill. kr. Regnskapstall for 2014 viser at kommunen totalt brukte i underkant av 18,9 mill. kr. på lønn og sosiale utgifter i MTT i 2014, noe som gir en positiv differanse mellom regnskap og revidert budsjett på ca. 800 000 kr.

Videre viser budsjettet at kommunen brukte mindre penger på innleie av personale fra private leverandører enn budsjettert (kjøp av andre tjenester), og at MTT i 2014 hadde en positiv differanse mellom regnskap og revidert budsjett på ca. 370 000 kr.

Til tross for underforbruk på både lønn og sosiale tjenester og kjøp av andre tjenester i 2014, hadde MTT i regnskapsåret 2014 et overforbruk på ca. 100 000 kr. Av budsjett og regnskap går det frem at dette skyldes lavere overføringer og refusjoner inn enn det kommunen hadde budsjettert med både i budsjett og revidert budsjett. Dette er midler kommunen mottar gjennom den statlige tilskuddsordningen til særlig ressurskrevende

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/okonomiplan-og-arsbudsjett/id2006204/>

³ Nesna kommune - Budsjett og regnskap 2014 (sammenstilt oversikt).

helse- og omsorgstjenester, samt overføringer fra andre kommuner knyttet til enkeltbrukere. I 2014 hadde MTT en negativ differanse mellom regnskap og budsjett på om lag 1,2 mill. kr. knyttet til lavere overføringer og refusjoner inn.

I årsmelding for 2014⁴ peker MTT under avviksanalyse på at budsjettavviket i hovedsak skyldes at tilskuddsordningen til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester ble endret, i forbindelse med årlig revisjon av ordning ved slutten av det inneværende budsjettåret. Endringen i tilskuddsordningen førte ifølge årsmeldingen til vesentlig mindre inntekter for MTT.

En samlet oversikt over hovedpostene i budsjett og regnskap for MTT for 2014 er fremstilt i tabellen under.

Tabell 1: Oversikt over budsjett og regnskap for MTT for 2014

	Budsjett	Rev. budsjett	Regnskap	Differanse
Lønn og sosiale utgifter	14 498 000	19 665 991	18 885 147	780 844
Varer og tjenester	335 000	371 004	367 863	3 141
Kjøp av andre tjenester	12 021 000	7 567 000	7 197 372	369 628
Overføringer ut	22 000	41 996	64 268	-22 272
Overføringer/refusjoner inn	-14 111 000	-14 530 992	-13 314 716	-1 216 276
Finansinntekter	-	-	14 306	-14 306
Sum	12 765 000	13 114 999	13 214 240	-99 241

Budsjett for MTT for 2015⁵ viser at det var budsjettert med ca. 17,3 mill. kr til lønn og sosiale utgifter, og videre at dette ble justert opp til ca. 17,8 mill. kr. i revidert budsjett. Regnskapet viser imidlertid at det ble brukt nesten 18,8 mill. kr. til lønn og sosiale utgifter, en negativ differanse på i overkant av 900 000 kr.

Tilsvarende viser budsjett og regnskap et overforbruk i henhold til budsjett på ca. 670 000 kr. på kjøp av andre tjenester, det vil si (i hovedsak) utgifter til personale fra privat leverandør.

På inntektssiden mottok MTT i 2015 større overføringer og refusjoner enn budsjettert, og hadde på denne posten en positiv differanse på ca. 190 000 kr. for regnskapsåret 2015.

Samlet sett hadde imidlertid MTT en negativ differanse mellom regnskap og revidert budsjett på ca. 1,6 mill. kr. i 2015. I årsmelding for 2015⁶ blir det under punktet avviksanalyse pekt på at de negative økonomiske avvikene i hovedsak skyldes:

- at tilskuddsordningen til særlig ressurskrevende brukere ble endret mot slutten av året, noe som førte til lavere inntekter
- at det ble innrapportert flere brukere med diagnosen «psykisk utviklingshemmet», noe som innebærer at tilskudd til Nesna kommune blir gitt i rammeoverføring til kommunen overordnet og ikke MTT direkte. Dette utgjør ifølge årsmelding ingen økonomiske endringer, men vil likevel være synlig i budsjett.

Detaljert budsjett viser samtidig at med unntak av sykkelønsrefusjon, der MTT i 2015 mottok mindre i refusjon enn det som var budsjettert, mottok MTT mer enn budsjettert på alle tilskudds- og refusjonsposter i budsjettet.

⁴ Nesna kommune – Årsmelding 2014.

⁵ Nesna kommune – Budsjett og regnskap 2015 (sammenstilt oversikt).

⁶ Nesna kommune – Årsmelding 2015.

En samlet oversikt over hovedpostene i budsjett og regnskap for MTT for 2015 er fremstilt i tabellen under.

Tabell 2: Oversikt over budsjett og regnskap for MTT for 2015

	Budsjett	Rev. budsjett	Regnskap	Differanse
Lønn og sosiale utgifter	17 333 000	17 842 617	18 779 743	-937 126
Varer og tjenester	350 000	350 000	516 840	-166 840
Kjøp av andre tjenester	6 482 000	6 958 094	7 627 873	-669 779
Overføringer ut	44 000	44 000	64 758	-20 758
Overføringer/refusjoner inn	-9 765 000	-10 693 447	-10 880 517	187 070
Sum	14 444 000	14 501 264	16 108 696	-1 607 432

I tillegg til overordnet budsjett og regnskap, blir både budsjett og regnskap brutt ned på det enkelte prosjekt/den enkelte bruker. I budsjett og regnskap per prosjekt/bruker blir utgifter og inntekter (tilskudd og refusjoner) brutt ned på både utgiftspost (fastlønn, kvelds-/natttillegg, opplæringsvakter, overtidsbetaling, arbeidsgiveravgift, pensjonsinnskudd mv.) og utgiftsmåned, slik at det for hver enkelt bruker i MTT foreligger detaljerte oversikter over alle utgifter og inntekter, samt når de er planlagt og har blitt ut-/innbetalt.

Rutiner for budsjettarbeid

Nesna kommune har ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer som kan benyttes i budsjettprosesser i virksomhetene. MTT har heller ikke utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer av denne typen. Leder forklarer imidlertid i intervju at MTT har utarbeidet et utkast til en virksomhetsplan som skal være et styringsdokument for virksomheten, og gi retning både for faglig utvikling og ressursbruk. Virksomhetsplanen er på tidspunktet for revisjonen ikke ferdigstilt, og dermed ikke i aktivt bruk som et styrende dokument. Det er også intensjonen at MTT skal inkluderes i kommunens helse- og omsorgsplan som er under utarbeidelse. På tidspunktet for revisjonene har MTT ikke mål eller planer som kan bidra til å gi retning, og tydeliggjøre prioriteringer, i en budsjettprosess.

Det blir forklart i intervju at budsjettprosessen i MTT gjennomføres av leder for virksomheten, i samsvar med delegert ansvar og myndighet fra rådmann. Kommunens delegeringsreglement er på tidspunktet for revisjonen under oppdatering. Gjeldende delegeringsreglement i kommunen er fra 2004. Av dette delegeringsreglementet fremgår det ikke tydelig at ansvar og myndighet til budsjettarbeid i MTT er delegert fra rådmann til leder av MTT.

Budsjettprosessen innebærer at leder for MTT, med utgangspunkt i fjorårsregnskap, skisserer en ramme for nytt budsjett med utgangspunkt i den rammen MTT er tildelt fra rådmann. Videre benyttes eksisterende grunntnuser som ligger inne i turnusplanleggings- og personalhåndteringssystemet MinVakt til å detaljplanlegge og budsjettere lønns- og personalutgifter for grunnbemanningen i tjenesten. I tillegg benyttes data fra foregående regnskapsår knyttet til sykefravær og vikarbruk til å budsjettere utgifter på de tilsvarende postene kommende år.

Bemanningsstruktur og stillingsprosjenter i MTT

MTT er sammensatt av totalt 28,19 årsverk hvorav 27,19 årsverk er tilknyttet miljøterapeutiske tjenester og arbeid med brukerstyrt personlig assistanse (BPA), praktisk bistand eller støttekontakt/veiledning. Ett årsverk i MTT er satt av til administrasjonsarbeid (leder for MTT).

De 28,19 årsverkene i MTT er fylt av totalt 57 ansatte. Av de 57 ansatte er det 11 som er ansatt i full stilling (100 prosent). 15 av de ansatte har stillingsprosjenter mellom 50 og 90

prosent, mens 31 ansatte har stillingsprosent lavere enn 50 prosent. Av disse 31 har 18 ansatte stillingsprosent som ligger under 20 prosent.

I intervju opplyser leder at ikke alle ansatte i tjenesten som er ansatt i deltidstillinger er fornøyde med dette, og at det dermed er ansatte i MTT som arbeider ufrivillig deltid. Det blir samtidig forklart at denne situasjonen er vanskelig å unngå i MTT slik tjenesteleveransene er organisert i dag, med døgnbasert turnusordning for brukere som har behov for døgnkontinuerlig 1-til-1-bemanning.

Hver av turnusordningene for de brukerne som har behov for døgnkontinuerlig 1-til-1-bemanning krever ca. fem årsverk. Dette er imidlertid ikke mulig å samle til fem fulle stillinger for hver bruker. I dokumentasjon og intervju kommer det frem at arbeidsmiljøloven, hovedtariffavtalen og lokale avtaler i Nesna kommune legger føringer på hvordan turnusarbeidet i MTT kan organiseres, og dermed også for hvor mange ansatte som kreves i MTT og hvor store stillinger det er mulig å tilby mange av de ansatte.

Det blir forklart at arbeidsmiljøloven regulerer innrettingen av arbeidstid i døgnbasert tjenesteyting som er organisert i en tredelt vaktordning (dag – kveld – natt)⁷, mens det av sentrale og lokale forhandlinger følger at hver ansatt i utgangspunktet ikke skal arbeide oftere enn hver tredje helg. I sum fører de samlede kravene til arbeidstid, vaktlengde, helgearbeid, hviletid mv. til at det ikke hadde vært mulig å bemanne turnusordningen i MTT på en tilfredsstillende måte dersom de fem årsverkene en slik turnusordning krever skulle gjøres om til fulle stillinger. Særlig ville bruken av fulle stillinger ha ført til utfordringer med å bemanne turnusen i helger, og det blir forklart at dersom de fem årsverkene i turnusordningen skulle gjøres om til fulle stillinger, ville fire av seks helger i en 6-ukers turnus stått helt eller delvis uten bemanning. For å løse disse utfordringene på en måte som tilfredsstiller krav og hensyn til både ansatte og brukere, kreves det minimum ni ansatte for å dekke en døgnkontinuerlig turnus. Dette medfører at de fem årsverkene hver bruker har behov for, som hovedregel har blitt fordelt på flere ansatte enn fem, med tilhørende lavere stillingsprosent enn 100 prosent for flere av stillingene. Leder i MTT opplyser imidlertid at det innenfor disse rammene blir forsøkt så godt det lar seg gjøre å øke stillingsprosenten for ansatte i faste stillinger som ønsker dette. Det blir også opplyst at MTT alltid forsøker å fylle opp deltidstillinger internt før ev. nye stillinger lyses ut eksternt, dersom det er praktisk mulig gitt overnevnte utfordringer. Det blir i tillegg opplyst at den geografiske spredningen av brukere rundt i kommunen, kan gjøre det utfordrende for den enkelte ansatte å skulle jobbe med flere brukere. Det blir samtidig fortalt at det er flere ansatte som gjør dette.

I tillegg opplyser leder for MTT at han forsøker å legge opp til at hver bruker har en fast grunnbemanning, samt en egen vikarpool på den enkelte bruker bestående av en fast gruppe ansatte. I tillegg er det ønskelig at MTT opererer med færrest mulig ansatte per bruker, slik at den enkelte bruker ikke må forholde seg til for mange ulike mennesker. Dette er primært av hensynet til bruker slik at brukerne skal oppleve mest mulig forutsigbarhet og trygghet i tjenestene de mottar fra kommunen.

I intervju kommer det frem at tillitsvalgte i MTT opplever det som en utfordring at det ikke blir arbeidet mer for å fylle opp stillingsprosenten for ansatte som går i stillinger med lav stillingsprosent, og mener tjenesten og kommunen har et forbedringspotensial på dette området. Tillitsvalgte savner også mer, og tydeligere, informasjon fra ledelsen om hvorfor det i MTT ikke kan ansettes flere i fulle stillinger.

⁷ Av Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) går det blant annet frem av § 10-4 at alminnelig arbeidstid i døgnkontinuerlig skiftarbeid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.

Roller og funksjoner i MTT

Det blir forklart i intervju at da nåværende leder for MTT ble ansatt i stillingen i 2012, var en viktig oppgave å skape mer struktur i avdelingen, og sikre en bedre og mer helhetlig organisering av miljøterapeutiske tjenester. Som en del av arbeidet med å sikre en mer helhetlig organisering og finne gode strukturer for arbeidet i MTT, opprettet leder i 2013 to nye funksjoner i MTT: boleder og koordinator.⁸ Intensjonen var å innarbeide et tydeligere skille mellom administrativt og faglig arbeid i tjenesten, og sikre at det faglige elementet i tjenesten i tilstrekkelig grad ble hensyntatt. Før de nye funksjonene ble innført var det en primærkontakt som hadde et overordnet ansvar ved hver bolig, for både faglige og administrative anliggender.

Det er utarbeidet skriftlige funksjonsbeskrivelser for både boleder⁹ og koordinatorfunksjonene¹⁰. Av de skriftlige funksjonsbeskrivelsene går det frem at formålet med bolederfunksjonen er å tilrettelegge tjenestemottakers hverdag, med fokus på mestring og selvstendighet. I dette arbeidet inngår blant annet å utarbeide og ajourføre rutiner for daglig praktisk omsorg, informere og veilede ansatte i ivaretagelse av oppsatte planer for praktisk bistand og faglige mål, å sikre at vakter er bemannet ut fra oppsatt bemanningsplan, samt leie inn vikarer dersom det er nødvendig. Boleder skal også ajourføre ukeplaner i minVakt. Av stillingsbeskrivelsen for koordinatorfunksjonen, går det frem at formålet med funksjonen er å sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte bruker, samt sikre samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

Både boledere og koordinatorene går i ordinær turnus på sine arbeidsplasser, men har i tillegg en viss andel frikjøpt kontortid i sine stillinger. Det er ikke skriftliggjort i stillingsbeskrivelser tilhørende de to funksjonene e.l. hvor stor denne andelen skal være.

Tillitsvalgte opplyser at de savner tydelig informasjon fra ledelsen om hva rollene som boleder og koordinator inneholder, hvilket omfang disse stillingene skal ha og hvilket ansvar og oppgaver som ligger til rollene.

Når det gjelder boledernes ansvar for å fylle opp vakter og hente inn nødvendig personell ved sykefravær, fungerer denne prosessen slik at ledige vakter først gjøres tilgjengelige i minVakt. Deretter kan ansatte i MTT ønske seg ledige vakter, før bolederne prioriterer og fordeler vakter. Leder i MTT er vanligvis ikke involvert i dette arbeidet.

Det ble i januar 2017 utarbeidet en skriftlig rutine i MTT med kriterier for hvordan boleder skal prioritere og fordele ledige vakter ved sykefravær dersom flere ansatte har ønske om å ta samme ekstravakt. Av rutinen går det frem at hensikten med rutinene er å begrense mest mulig hvor mange ansatte hver bruker må forholde seg til, samt å sikre at tildeling av ledige vakter skal skje etter faste, forutsigbare og etterprøvbare kriterier. Følgende kriterier er gitt for hvordan det skal prioriteres i tilfeller der flere enn én ansatt ønsker å få tildelt en ledig vakt:

1. «Ansatt som vurderes å imøtekomme brukers særlige behov for kompetanse, tilknytning eller andre forhold, prioriteres eller tildeles ledig vakt direkte.
2. Ansatte med fast tilknytning til **andre** brukere skal **ikke** prioriteres.
3. Ansatte under opplæring prioriteres.
4. Ansatte med behov for å opprettholde kjennskap til den aktuelle brukeren prioriteres.

⁸ I kommunen er det totalt fem boledere (en for hver bruker som mottar tjenester organisert med turnus) og fem koordinatorene (en koordinator tilknyttet hver boleder).

⁹ Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse boleder. Oktober 2016.

¹⁰ Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse koordinator. Oktober 2016.

5. *Fast ansatte i Miljøterapeutiske tjenester med behov for arbeidsutprøving prioriteres.*
6. *Ansatt med laveste lønnskostnad prioriteres.*
7. *Tildeling av ledige vakter tilstrebes likt fordelt basert på uketimetall.*
8. *Fast ansatte prioriteres.»¹¹*

I intervju kommer det frem at prosedyrene for fordeling av ledige ekstravakter har blitt forelagt fagforeningene for innspill. Fagforeningene har uttrykt at de ønsker en mer entydig prioritering av ansiennitet ved fordeling av ledige vakter.

I intervju blir det videre opplyst at leder for MTT har opprettet en stedfortreder-rolle, som medfører at en ansatt er frikjøpt fra deler av sin ordinære stilling for å bistå leder med administrative oppgaver samt for å være støtte/drøftingspartner for leder i viktige spørsmål, faglige avgjørelser mv.¹² Det er utarbeidet en overordnet funksjonsbeskrivelse for rollen som stedfortreder ved leders fravær, men denne inneholder ikke en beskrivelse av den støttefunksjonen stedfortreder også innehar. I intervju opplyser leders stedfortreder at det blant de ansatte har blitt opplevd som uklart hva støttefunksjonen inneholder av oppgaver, og hvilket omfang denne rollen skal ha. Det blir understreket at det er behov for at støttefunksjonen/nestlederrollen formaliseres, og at dennes rolle og ansvar kommuniseres tydelig til de ansatte.

Ansettelse i MTT

Det er utarbeidet skriftlig rutine for rekruttering og tilsetning til bruk i hele Nesna kommune.¹³ Av rutinen går det frem at virksomhetsleder i den enkelte virksomhet er ansvarlig for rekruttering og tilsetning innenfor sitt område, men at det skal opprettes et tilsetningsutvalg i forbindelse med hver tilsetning, bestående av organisasjonssjef, virksomhetsleder og arbeidsplassutvalg i den aktuelle arbeidstakerorganisasjonen.

Videre går det frem av rutinen at arbeidsgiver i samsvar med bestemmelsene i Hovedavtalen så tidlig som mulig skal orientere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om ledige og nyopprettede stillinger, samt om prosedyrer ved utlysning av stillinger og utvelgelse til og intervju av aktuelle kandidater. Når det gjelder om stillinger skal lyses ut internt eller eksternt, går det frem at dette skal drøftes med tillitsvalgte. Videre skal søkerliste til stillinger som er lyst ut, sendes arbeidsplassutvalgte i virksomheten. Aktuell arbeidsplassutvalgt skal også være involvert i utvelgelsen av kandidater til intervju, samt inngå i intervjupanel når kandidater blir intervjuet. Innstilling til stillinger skal sendes til berørte arbeidstakerorganisasjoner for uttalelse, og eventuelle innsigelser skal behandles i tilsetningsutvalg før vedtak om ansettelse fattes.

I tillegg til rutine for rekruttering og tilsetning til bruk i hele kommunen, er det utarbeidet skriftlige maler for gjennomføring av intervju med søkere til jobb i MTT, samt mal for innhenting av referanser for aktuelle kandidater. Malene inneholder blant annet spørsmål knyttet til søkerens personlige egenskaper, relevante ferdigheter for å arbeide med miljøterapi, samt spørsmål knyttet til hvordan vedkommende takler å arbeide alene, i turnus og i helger.

I intervju blir det opplyst fra både ledelse i MTT og tillitsvalgte at tillitsvalgte blir involvert i ansettelsesprosesser i MTT gjennom at de deltar i utvelgelsen av kandidater til intervju i

¹¹ Nesna kommune – Rutine for tildeling av vakter. Ikke datert.

¹² I forbindelse med verifisering av rapporten blir det påpekt at stedfortreder-roller har blitt opprettet i alle avdelinger i kommunen, og er ikke en ordning som eksisterer kun i MTT.

¹³ Nesna kommune – Prosedyre for rekruttering inkl. mal for intervjuguide og referanseinnhenting. 29.7.11.

MTT. Tillitsvalgte opplyser at de ikke alltid blir involvert i intervjuprosessene eller i forbindelse med utarbeidelse av stillingsutlysninger.

De tillitsvalgte har likevel inntrykk av at utover noe manglende tillitsvalgtinvolvering, blir ledige stillinger i MTT i hovedsak lyst ut på lik linje med de andre stillinger i kommunen, i samsvar med kommunens rutine for rekruttering og tilsetning.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonen blir det opplyst fra rådmann at det er praksis å involvere tillitsvalgte i forbindelse med ansettelse, og at alle forbund med tilknytning til MTT blir forespurt om deltakelse i forbindelse med ansettelse. Dersom forbundene ikke blir enige seg imellom om hvem som skal delta i prosessene, er det arbeidsgiver som skal utpeke hvem som deltar i henhold til tilsettingsprosedyren i kommunen. Praksis er i disse tilfellene å utpeke det største forbundet til å delta i tilsettingsprosessene.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Nesna kommune ikke har utarbeidet felles, skriftlige rutiner eller retningslinjer som de ulike virksomhetene kan benytte i budsjettprosesser. MTT har heller ikke utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer til bruk i forbindelse med budsjettarbeid.

Det er etablert en praksis for budsjettprosesser i MTT der fjorårets budsjett og regnskap blir lagt til grunn for å sikre realisme i neste års budsjett, og undersøkelsen viser at MTT i ganske stor grad lykkes med å sette opp realistiske budsjetter. Revisjonen mener likevel at mangel på rutiner for utarbeidelse av budsjett medfører en risiko for feil eller mangler i budsjettet, samt sårbarhet ved at man er avhengig av enkeltpersoner for å gjennomføre budsjettprosessen. Skriftlige rutiner og retningslinjer for budsjettarbeid er etter revisjonens vurdering en viktig forutsetning for å kunne utarbeide årlige budsjett på en forsvarlig måte, og vi anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide større grad av skriftlige rutiner og retningslinjer for budsjettprosessen.

Når det gjelder innhold i budsjettene for MTT, viser undersøkelsen at MTT utarbeider årlige budsjett og regnskap som tydeliggjør tjenestens inntekter og kostnader på en oversiktlig måte slik det kreves i kommuneloven.

Undersøkelsen viser videre at kommunens delegeringsreglement er under revisjon og at eksisterende delegeringer av ansvar og myndighet skal oppdateres i forbindelse med dette. Gjeldende delegeringsreglement er fra 2004, og mangler tydelig delegering av oppgaver knyttet til budsjettarbeid til leder av MTT. Revisjonen mener det er viktig at kommunen sikrer at det påbegynte arbeidet med å oppdatere gjeldende delegeringsreglement blir fullført, og at ansvar og myndighet knyttet til ledelses- og budsjettoppgaver i MTT blir formelt videredelegert fra rådmann til leder for virksomheten.

Videre viser undersøkelsen at det er opprettet nye funksjoner i MTT (boleder, koordinator og en utvidet stedfortrederrolle for leder) som et ledd i å strukturere tjenesten administrativt og sikre faglig fokus. Revisjonen mener det er positivt at tjenesten jobber med å sikre faglig innhold og hensiktsmessig håndtering av personalressurser gjennom å gi spesifikke funksjoner delegert ansvar for disse oppgavene, og videre at disse oppgavene skriftliggjøres. De nye funksjonene oppleves imidlertid som utydelige for øvrige ansatte, til tross for at det er utarbeidet skriftlige stillingsbeskrivelser for funksjonene som boleder og koordinator, som synliggjør hvilket ansvar og oppgaver disse er ment å inneha. Det er derfor viktig at kommunen og tjenesten sikrer at roller og ansvar kommuniseres tydelig til alle ansatte. Tydelig kommunikasjon er av avgjørende betydning for at funksjonene blir godt integrert i det daglige arbeidet i virksomheten, og skaper tydelighet og forutsigbarhet

blant de ansatte, og er slik sett også et ledd i arbeidet med å skape et godt arbeidsmiljø i tjenesten (se kap. 4).

Når det gjelder den utvidete stedfortrederrollen i MTT, viser undersøkelsen at heller ikke denne oppleves som tydelig blant de ansatte i virksomheten. Etter revisjonens vurdering bør kommunen avklare hva slags rolle dette er ment å være, herunder hvilke oppgaver og hvilket ansvar som ligger til rollen, og kommunisere dette tydelig til de ansatte.

Undersøkelsen viser også at Nesna kommune har utarbeidet en skriftlig rutine for rekruttering og tilsetning. I rutinen stilles det krav til at tillitsvalgte skal tas med på råd om ledige og nyopprettede stillinger, og at de skal involveres i forbindelse med utlysning av stillinger og utvelgelse og gjennomføring av intervju med aktuelle kandidater. I undersøkelsen gir intervjuede representanter for de tillitsvalgte og tjenestens ledelse motstridende opplysninger når det gjelder i hvilken grad tillitsvalgte alltid blir involvert i tilstrekkelig grad i tilsettingsprosesser. Revisjonen mener kommunen og tillitsvalgte må gå i dialog å avklare dette slik at en sikrer at praksis i ansettelsesprosesser er i samsvar med Hovedavtalen del B § 3-1 pkt, c og d og kommunens egen rutine der Hovedavtalens bestemmelser er gjengitt.

3.4 Risikoanalyser knyttet til budsjettetterlevelse

3.4.1 Datagrunnlag

I intervju blir det opplyst at leder i MTT ikke gjennomfører systematiske risikoanalyser i forbindelse med den årlige budsjettprosessen. Leder opplyser at han alltid forsøker å ta hensyn til potensielt frafall av brukere, samt sykdom blant de ansatte. Det blir også forsøkt gjort vurderinger av hvor sannsynlig det er at det vil inntreffe endringer i bistandsbehov blant brukerne av tjenesten, og hva dette eventuelt vil kreve av MTT med hensyn til bemanning. Arbeidet og prosessen rundt disse vurderingene er imidlertid ikke satt i system på noen måte.

Leder opplyser at den største utfordringen i budsjettprosessen i MTT, er å forutse potensielle endringer og hendelser for det neste året. Utover at leder tar utgangspunkt i sykefraværstall og vikarutgifter fra forrige år, gjennomfører han ikke risikoanalyser eller andre gjennomganger av hvor det er risiko for at tjenesten ikke når budsjettet. Leder opplyser imidlertid at kjente, potensielle endringer i forutsetningene for tjenesten blir beskrevet i verbaldel til årsbudsjett, for å synliggjøre for politikerne at det kan inntreffe hendelser som vil kunne påvirke evnen til å etterleve budsjett.

I verbaldel tilhørende budsjett 2017 for Nesna kommune¹⁴ er det vist til at det kan komme nye brukere i tjenesten og/eller at eksisterende brukere kan få endret bistandsbehov, men at dette ikke er tatt hensyn til i budsjettet. Det blir også pekt på at det er påbegynt en gjennomgang av brukerne av miljøterapeutiske tjenester i samarbeid med habiliteringstjenesten i kommunen for å vurdere tiltak etter helse- og omsorgstjenestelovens kap. 9.¹⁵ Det blir vist til at eventuelle tiltak som blir innført på bakgrunn av gjennomgangen, om for eksempel oppbemanning, vil kunne få budsjettmessige konsekvenser.

¹⁴ Nesna kommune – Verbaldel til budsjett 2017 for MTT. 1.11.16.

¹⁵ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 9 omhandler rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Av lovens § 9-1 går det frem at formålet med reglene i kapitlet er å hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt.

Når det gjelder beregning av tilskudd til særlig ressurskrevende brukere, går det frem av verbaldel til budsjett for 2017 at dette har blitt forsøkt tatt høyde for, ut fra de signaler kommunen har fått fra KS, og ut fra utviklingen på området de siste årene.

Sykefravær og budsjettering

Av årsmelding for 2014 går det frem av sykefraværet i MTT ved utgangen av året lå på cirka 22 prosent. Av årsmelding for 2015 går det frem at sykefraværet ved utgangen av året ble antatt å ligge på over 20 prosent, men at det ikke har vært mulig å få nøyaktige data for sykefravær. Videre blir det kommentert i årsmelding for 2015 at fortsatt arbeid med reduksjon av sykefraværet vil være en utfordring også i 2016.

I intervju bekrefter samtlige av de intervjuede at MTT har en betydelig utfordring knyttet til arbeidet med å redusere sykefraværet i tjenesten. Det høye fraværet blir blant annet forklart med at arbeidet med miljøterapi én til én med bruker er belastende arbeid for mange ansatte, og at belastningen kan oppfattes som særlig stor i en situasjon der mange ikke har fulle stillingsbrøker, og arbeider ufrivillig deltid (se 3.3.1, avsnitt *Bemanningsstruktur og stillingsprosjenter i MTT*). Når ansatte i tillegg forsøker å fylle opp sine stillinger gjennom å fylle på med ekstravakter hos flere ulike brukere og dermed må håndtere veldig mange ulike arbeidssituasjoner og -oppgaver, blir slitasjen på mange ansatte stor.

Som følge av det høye sykefraværet er vikarbruken i MTT også høy, og MTT har høye kostnader knyttet til vikarbruk (se 3.3.1, avsnitt *Budsjett og regnskap i MTT* for budsjett- og regnskapstall).

Det blir opplyst i intervju at det å forutse og budsjettere rundt det høye sykefraværet er en stor utfordring. I tillegg blir det påpekt av ledelsen i tjenesten at det de siste årene har vært vanlig at kommuneledelsen har gitt føringer om at det hvert år skal budsjetteres med lavere sykefravær enn det de reelle tallene fra fjoråret har vist, i et forsøk på å tvinge frem at kommunen skal arbeide mer aktivt for å redusere sykefraværet.

I intervju blir det også vist til at MTT forsøker å unngå overtidsbetaling til ansatte, da dette gir store ekstrakostnader. I tilfeller med langtidssykefravær, forsøker leder å ansette midlertidig én person til å dekke sykdomsperioden heller enn å benytte flere ulike vikarer. Akutt fravær er imidlertid mer utfordrende å håndtere, og i noen tilfeller hender det at MTT må benytte seg av overtidsbetaling for å sikre at man faktisk er bemannet på en måte som oppfyller krav i lovverk til tjenesteleveransen overfor brukerne.

3.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at MTT hensyntar kjente, potensielle endringer i forutsetningene for tjenesten i budsjetteringen, og dokumenterer disse i verbaldelen i budsjettet. Revisjonen vil likevel påpeke at en mer systematisk tilnærming til vurdering av risiko i tjenesten kan bidra til forbedret kontroll og oversikt over hvor i tjenesten det er høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt eller feil når det kommer til budsjettetterlevelse. Mangel på systematisk risikoanalyse kan gjøre virksomheten sårbar for at årsbudsjetter ikke er tilstrekkelig realistiske i samsvar med krav i kommuneloven, og at de ikke gir et reelt bilde av de kostnader som potensielt vil kunne påløpe MTT gjennom året.

Undersøkelsen viser videre at MTT ikke har tilstrekkelig oversikt over sykefravær i tjenesten per år. For en tjeneste som MTT, som har utfordringer med høyt sykefravær, mener revisjonen det er særlig viktig at kommunen skaffer seg reell oversikt over fraværet, kartlegger i hvilken grad årsaker er arbeidsrelaterte og iverksetter tiltak for å redusere fraværet. Sett opp mot budsjettering er dette en viktig premis for å utarbeide realistiske budsjetter i tjenesten (jf. kommuneloven).

3.5 Rutiner og retningslinjer for økonomistyring

3.5.1 Datagrunnlag

Undersøkelsen viser at Nesna kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for økonomistyring, herunder rutiner for avviksanalyser, oppfølging av avvik eller korrigerende tiltak.

I intervju opplyser leder for MTT at det ikke blir gjennomført systematiske avviksanalyser knyttet til budsjettavvik i MTT. Det å finne generelle tiltak for å motvirke og hindre budsjettavvik kan være en vanskelig oppgave, all den tid avvikene gjerne er knyttet opp til spesifikke utfordringer ved en bestemt bruker av tjenestene. Leder opplever samtidig at årsakene til det enkelte budsjettavvik alltid blir avdekket og fulgt opp i praksis.

I kommunens økonomireglement er det definert en fast praksis for rapportering på økonomi fra de ulike avdelingene til rådmann, som også omfatter MTT.¹⁶ Avdelingslederne rapporterer til rådmann på økonomi hver måned, og rådmann går sammen med økonomisjef gjennom hovedtall og –punkter i regnskapet til alle kommunalavdelingene. I tilfeller der det oppdages avvik, blir dette tatt opp med den enkelte avdelingsleder, og bakgrunn for og konsekvenser av avviket, samt hvilke tiltak som er iverksatt for å motvirke avviket blir diskutert. Videre er det fast praksis at økonomisjef i etterkant av hver lønnskjøring i kommunen går gjennom lønnsbudsjett og –regnskap, og melder eventuelle avvik til rådmann. Avvik i en spesifikk avdeling blir tatt opp med avdelingsleder, og konsekvenser, mulige tiltak mv. blir gjennomgått.

I tillegg til praksisen for økonomirapportering i administrasjonen, blir det rapportert til politisk nivå på alle avvik i avdelingene der avviket mellom regnskap og budsjett er større enn fem prosent. Dette rapporteringskravet fremgår av kommunens økonomireglement.

Utover den faste rapporteringen på økonomi, rapporterer ikke leder for MTT systematisk til rådmann. Det blir videre opplyst i intervju at leder for MTT ikke har noen lederavtale, eller andre skriftlige mål, som han som leder, eller MTT som tjenesteområde, blir målt på. Det foregår imidlertid en prosess i kommunen for å etablere lederavtaler med alle avdelingslederne i kommunen, men disse avtalene er ikke ferdigstilte på revisjonstidspunktet. Rådmann gjennomfører årlige ledersamtaler med leder for MTT, men disse samtalene har et uformelt preg, og leder følges ikke opp på konkrete mål i disse samtalene.

3.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Nesna kommune ikke har etablert skriftlige rutiner eller retningslinjer for økonomistyring, herunder rutiner for avviksanalyser, oppfølging av avvik og korrigerende tiltak. Det blir heller ikke gjennomført systematiske avviksanalyser i MTT. Som det går frem av avsnitt 3.3.2, blir det utført enkeltstående avviksanalyser knyttet til overskridelser av budsjett i MTT gjennom årsmeldinger. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen har praksis for å følge opp avvik gjennom økonomirapporteringer til rådmann og økonomisjef, som videre følger opp de enkelte avvikene med avdelingsledere. Revisjonen mener denne praksisen bidrar til at rådmannen har god oversikt over den løpende økonomiske situasjonen i kommunen, men at manglende skriftlighet gjør denne praksisen sårbar. For å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler mener revisjonen kommunen bør vurdere å etablere større grad av skriftlige retningslinjer for økonomistyring og rapportering.

¹⁶ Nesna kommune – økonomireglement. Gjeldende fra 1.5.13. Vedtatt i formannskapet 18.4.13.

4. Arbeidsmiljø

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen lagt til rette for en tilstrekkelig arbeidstakermedvirkning i saker som er relatert til arbeidsmiljøet innen Miljøterapeutiske tjenester?

- a. Er det etablert tilstrekkelige fora i Miljøterapeutiske tjenester som sikrer arbeidstakernes medvirkning i saker som gjelder arbeidsmiljø?
- b. Har kommunen utarbeidet rutiner for samarbeid med tillitsvalgte om utarbeidelse av turnusoppsett (arbeidsplan) i Miljøterapeutiske tjenester?
- c. I hvilken grad gjennomføres det jevnlig medarbeiderundersøkelser innenfor MTT som omfatter arbeidsmiljø, og i hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av resultater og tilbakemeldinger fra ev. medarbeiderundersøkelser?
- d. Er det lagt til rette for at ansatte kan melde avvik relatert til arbeidssituasjonen, og i hvilken grad blir disse avvikene fulgt opp og håndtert på en tilfredsstillende måte?
- e. Har kommunen etablert varslingsordning som gjør det mulig for ansatte å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?

4.2 Revisjonskriterier

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Arbeidsmiljøloven stiller krav til hvordan kommunen som arbeidsgiver skal opptre med hensyn til systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet. I lovens § 3-1 er det listet opp en rekke krav til organisering og gjennomføring av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Videre er det i § 2-3 stilt krav til arbeidstakers medvirkning i virksomhetens HMS-arbeid. Ifølge loven skal arbeidstaker medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Videre skal arbeidstaker også aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

I tillegg til de krav som fremgår i §§ 2-3 og 3-1 om samarbeid med arbeidstakere og tillitsvalgt i forbindelse med HMS-arbeid, og arbeidstakers medvirkningsplikt, stiller loven krav til arbeidstakermedvirkning i forbindelse med utarbeiding av arbeidsplaner for arbeidstakere som arbeider til ulike tider på døgnet. Av lovens § 10-3 går det frem at arbeidstakernes tillitsvalgte skal involveres i utarbeiding av arbeidsplaner som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide.

Arbeidsmiljøloven inneholder også bestemmelser knyttet til arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for og ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Disse bestemmelsene går frem av lovens §§ 2-4 og 2-5, samt av § 3-6 der det går frem at arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varslingsordning.

Internkontrollforskriften

Kravet om å drive systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid er nærmere presisert gjennom *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (Internkontrollforskriften). I forskriften er *internkontroll* definert som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». Det går her frem at den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at internkontroll blir innført og utøvd i virksomheten, og at dette blir gjort i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Fora for arbeidstakermedvirkning i Miljøterapeutiske tjenester

4.3.1 Datagrunnlag

I intervju blir det opplyst at Nesna kommune har etablert arbeidsmiljøutvalg (AMU). Her blir saker knyttet til sykefravær, HMS/internkontroll, organisasjonsendringer, opplæringsbehov i forbindelse med vernearbeid mv. tatt opp. AMU møtes minimum fire ganger per år, og møtene blir referatført. Videre fremgår det i intervju at det fire ganger per år gjennomføres egne møter der alle verneombudene i kommunen deltar, samt bedriftshelsetjenesten. Her diskuteres faglige utfordringer og muligheter for verneombudene på tvers av tjenestene.

Det blir også vist til at kommunen i 2014 innførte faste informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter mellom administrasjonen og tillitsvalgte, som en arena for samspill mellom de to partene. Sykefravær, arbeidsmiljø, økonomi- og budsjettoppfølging er vanlige drøftingstema i møtene.

Når det gjelder arbeid med arbeidsmiljø i MTT spesielt, viser undersøkelsen at det ikke er utarbeidet skriftlige mål eller planer for tjenesten, herunder mål og planer for arbeid med arbeidsmiljø i MTT. Det blir i forbindelse med verifiseringen av rapporten påpekt at bedriftshelsetjenesten utarbeider årlige handlingsplaner for hva bedriftshelsetjenesten kan bidra med inn mot tjenesten, og i planen for 2016 fremgår det blant annet at bedriftshelsetjenesten kan bidra i oppfølging av ansatte ved behov, for eksempel under graviditet, helseplager eller sykefravær, samt ved utfordringer knyttet til rus eller spilleavhengighet hos ansatte. I tillegg skal bedriftshelsetjenesten tilby grunnkurs og oppfriskningskurs i verne- og miljøarbeid, og bistå løpende ved henvendelser fra verneombud, arbeidstakere og AMU.¹⁷

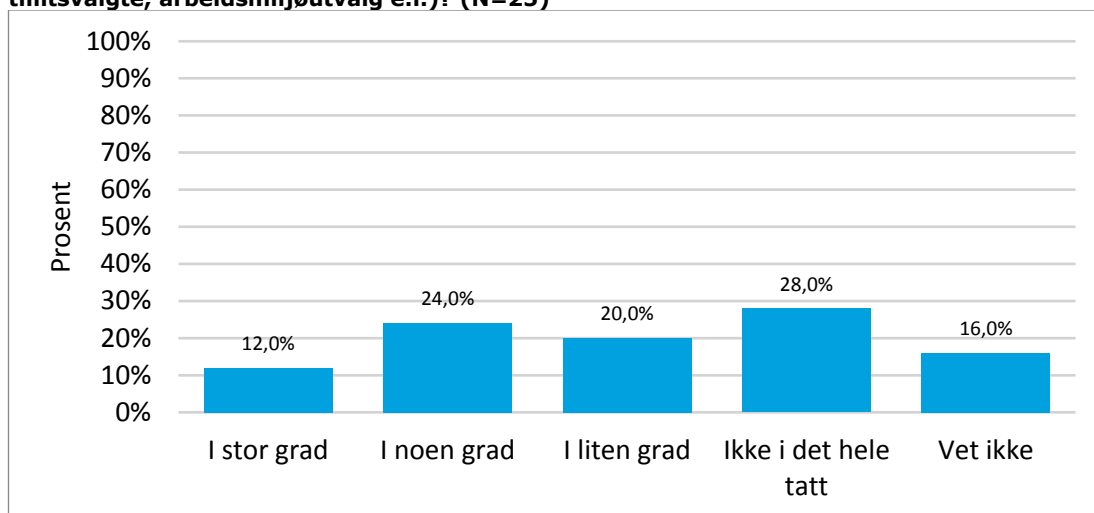
Videre viser undersøkelsen at det ikke er utarbeidet rutiner eller retningslinjer i MTT for når og hvordan arbeidstakerne skal medvirke i saker som omhandler eget arbeidsmiljø. Det er heller ikke etablert arenaer eller møteplasser der arbeidsmiljø som tema regelmessig blir tatt opp og diskutert med de ansatte. I intervju opplyser leder for MTT at det jevnlig blir arrangert husmøter i den enkelte brukerbolig (hver sjettede uke), der også arbeidsmiljø kan være tema. Det blir imidlertid pekt på at disse møtene i hovedsak handler om brukeren og drift av tjenesten, og ikke om arbeidsmiljø. Det er ikke utarbeidet noen skriftlig rutine eller fast møteagenda for husmøtene som sikrer at arbeidsmiljø jevnlig blir tatt opp i møtene.

I spørreundersøkelsen revisjonen sendte til alle ansatte i MTT, svarte 28 prosent av respondentene (7 respondenter) at de mener det *ikke i det hele tatt* er lagt til rette for at

¹⁷ Nesna kommune/Helse og Sikkerhet SA. *Plan for bedriftshelsetjenestens bistand i 2016. Nesna kommune. Miljøterapeutiske tjenester.*

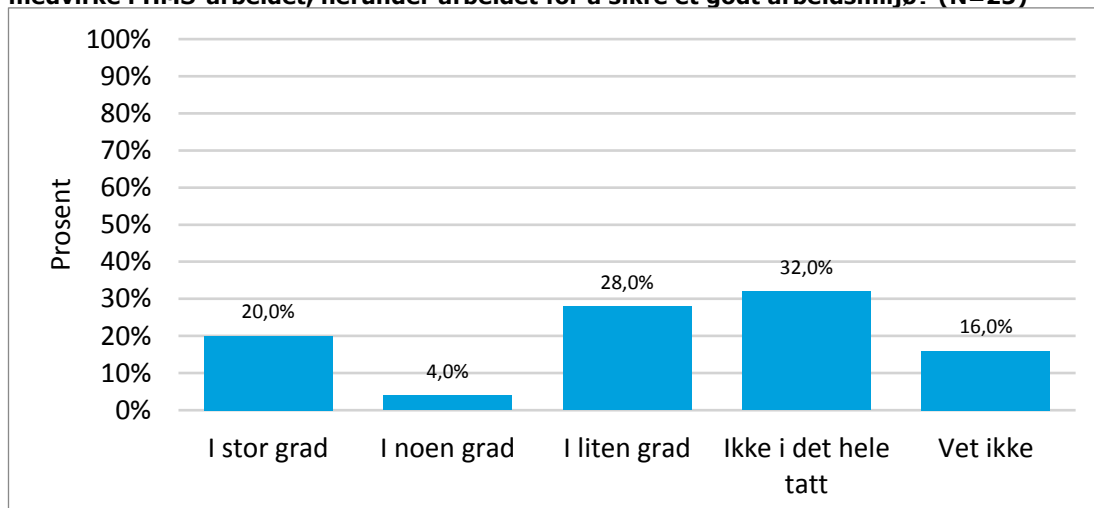
ansatte i MTT skal kunne medvirke i arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø. 20 prosent (5 respondenter) svarte at det *i liten grad* er lagt til rette for dette, mens 36 prosent mener det *i noen* (6 respondenter) eller *stor grad* (3 respondenter) er lagt til rette for medvirkning fra de ansatte i arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø. Svarfordelingen på spørsmålet er gjengitt i figuren under:

Figur 1: I hvilken grad er det lagt til rette for at ansatte i MTT skal kunne medvirke til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø i virksomheten (enten direkte eller gjennom tillitsvalgte, arbeidsmiljøutvalg e.l.)? (N=25)



På videre spørsmål i spørreundersøkelsen til ansatte, om det er etablert arenaer der de ansatte i MTT kan medvirke i arbeidet for å sikre et godt arbeidsmiljø, svarte 60 prosent av respondentene at dette *i liten grad* (7 respondenter) eller *ikke i det hele tatt* (8 respondenter) er etablert. 24 prosent av respondentene svarte at slike arenaer eller fora eksisterer *i noen* (1 respondent) eller *stor grad* (5 respondenter). Svarfordelingen på spørsmålet er gjengitt i figuren under:

Figur 2: I hvilken grad er det etablert møtearenaer eller fora der de ansatte i MTT kan medvirke i HMS-arbeidet, herunder arbeidet for å sikre et godt arbeidsmiljø? (N=25)



I fritekstsvar i spørreundersøkelsen og i intervju blir det vist til husmøtene i brukerboligene som den primære arenaen der de ansatte har mulighet til å medvirke i arbeid med HMS og arbeidsmiljø i MTT. Det blir også gjennomført personalmøter for alle ansatte 1-2 ganger i året, der arbeidsmiljø kan stå på agendaen.

Når det gjelder arbeid med arbeidsmiljø i MTT generelt blir det i intervju pekt på at MTT har en organisering som kan bidra til å skape/forsterke utfordringer i arbeidsmiljøet. De ansatte jobber spredt over hele kommunen, gjerne i private boliger, og ofte alene. På grunn av turnusordningen og behovet mange av MTTs brukere har for døgnkontinuerlig oppfølging én til én, er det vanskelig å få samlet de ansatte ofte nok. Det blir trukket frem at fragmenteringen og bemanningsstrukturen i tjenesten bidrar til å gjøre det vanskelig å skape et samlet, fungerende arbeidsfellesskap, og bygge en felles kultur og et felles tankesett for hvordan man skal jobbe med levering av tjenester i MTT.

I intervju blir det opplyst at det har vært gjennomført et par kursdager internt i MTT, der det har blitt satt fokus på å skape bevissthet rundt en felles faglig tilnærming til arbeid i tjenesten. Dette har også vært relatert til arbeidsmiljøet i tjenesten på den måten at leder har forsøkt å øke bevisstheten rundt hva som utgjør de felles målene for MTT. Men denne typen kurs er ikke noe avdelingen har hatt kapasitet til å følge opp, eller gjenta, jevnlig.

I intervju blir det også vist til at det har vært gjennomført enkelte prosesser gjennom bedriftshelsetjenesten for å bedre arbeidsmiljøet, både i kommunen generelt og i MTT. Det har blant annet blitt gjennomført felles opplæring for alle tillitsvalgte og verneombud, både den obligatoriske 40 timers HMS-opplæringen og opplæring i inkluderende arbeidsliv. Videre ble det i forbindelse med et sykefraværsprosjekt som ble gjennomført i MTT i samarbeid med Bedriftshelsetjenesten også lagt vekt på arbeid med arbeidsmiljø. Alle ansatte i MTT har vært med på gruppearbeid for i felleskap å finne frem til hvordan den enkelte, og avdelingen som helhet, kan jobbe for å sikre godt arbeidsmiljø. I forbindelse med gruppearbeidet ble manglende forutsigbarhet identifisert som den største kilden til frustrasjon og dårlig arbeidsmiljø i MTT. Prosessene og tiltakene som har vært gjennomført i samarbeid mellom MTT og bedriftshelsetjenesten, har i liten grad blitt fulgt opp systematisk.

Med hensyn til tilpassing til endrete krav til faglighet og nye tilnærminger til oppgaveløsning i MTT, som har blitt innført i tjenesten de siste årene, blant annet gjennom opprettelsen av boledere og koordinatorene, blir det opplyst at MTT ikke har etablert system eller rutiner for opplæring eller faglig oppdatering av ansatte. Leder opplyser at det har vært lagt opp til å gjennomføre kompetansehevede kurs, men at ansattes oppslutningen rundt dette, da det ble tilbudt, var liten.

4.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det gjennom AMU og verneombudsmøter er etablert arenaer for kommunikasjon mellom tillitsvalgte/ansattrepresentanter og kommuneadministrasjonen på konsernnivå i Nesna kommune. I tillegg er det etablert enkeltvise arenaer i MTT der både ansatte og ledelse deltar og der det kan forekomme at arbeidsmiljø er tema. Revisjonen mener dette synliggjør at kommunen tar utfordringer knyttet til arbeid med arbeidsmiljø på alvor, og ivaretar lovpålagte krav i arbeidsmiljøloven § 7-1 til opprettelse av arbeidsmiljøutvalg som skal arbeide for gjennomføringen av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten.

Nesna kommune har imidlertid i liten grad lagt til rette for systematisk medvirkning fra de ansatte i MTT i saker som angår eget arbeidsmiljø. Det er ikke etablert faste arenaer eller fora der ansatte og tillitsvalgte systematisk blir involvert i saker der arbeidsmiljø i tjenesten er tema, og av spørreundersøkelsen går det frem at en betydelig andel av de ansatte heller ikke opplever at det er lagt til rette for at de skal kunne medvirke til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø i virksomheten.

Etter revisjonens vurdering er de organene som er opprettet på overordnet nivå i kommunen ikke tilstrekkelige til å ivareta ansatte i MTTs rett til å medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og

sikkerhetsarbeid, delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-3. Revisjonen mener Nesna kommune må sørge for at blir etablert for der ansatte jevnlig og systematisk har mulighet til å medvirke i saker som gjelder deres arbeidsmiljø i egen tjeneste.

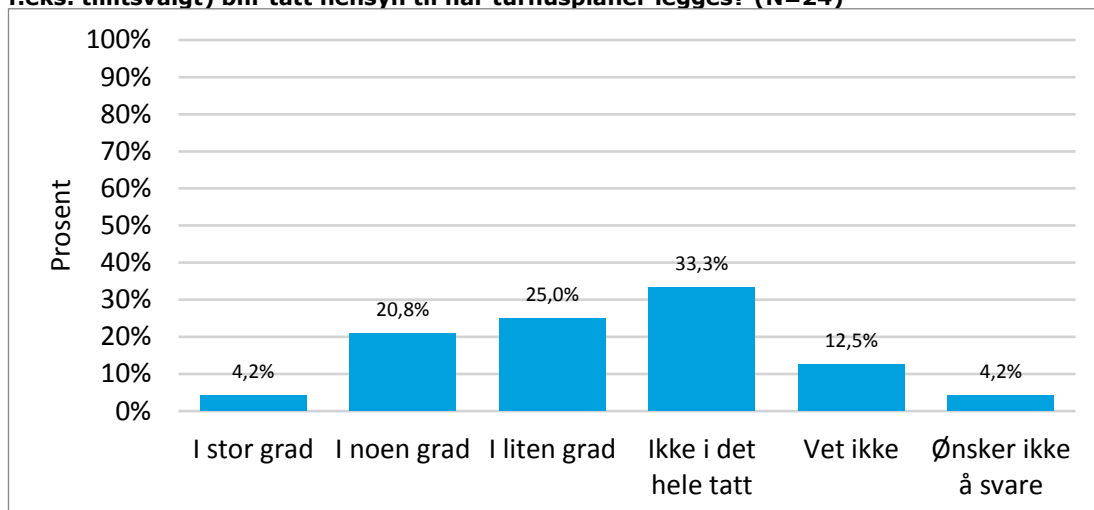
4.4 Rutiner for samarbeid med tillitsvalgte om utarbeidelse av turnusoppsett i Miljøterapeutiske tjenester

4.4.1 Datagrunnlag

I spørreundersøkelsen som er gjennomført ble de ansatte stilt flere spørsmål knyttet til utarbeidelse av turnusplaner, og hvordan ansatte og tillitsvalgte blir involvert i disse prosessene i MTT.

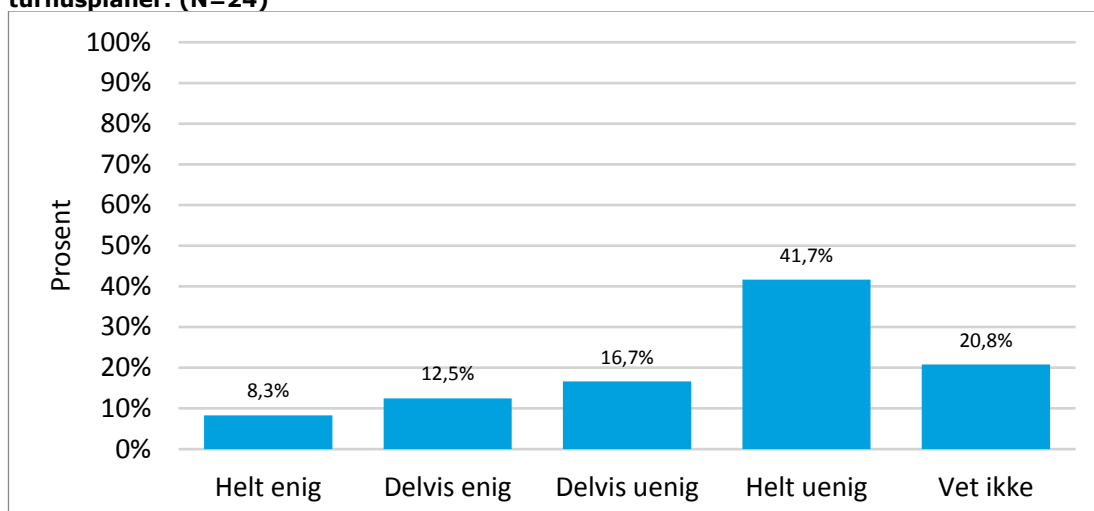
På spørsmål om ansatte opplever at innspill og forslag fra ansattes representanter blir tatt hensyn til når turnusplaner fastsettes, viser figur 3 under at 58 prosent av respondentene svarte at de opplever at dette *i liten grad* (6 respondenter) eller *ikke i det hele tatt* (8 respondenter) er tilfelle. 25 prosent svarte at de opplever at innspill fra ansattes representanter blir hensyntatt *i noen* (5 respondenter) eller *stor grad* (1 respondent).

Figur 3: I hvilken grad opplever du at innspill og forslag fra ansattes representanter (som f.eks. tillitsvalgt) blir tatt hensyn til når turnusplaner legges? (N=24)



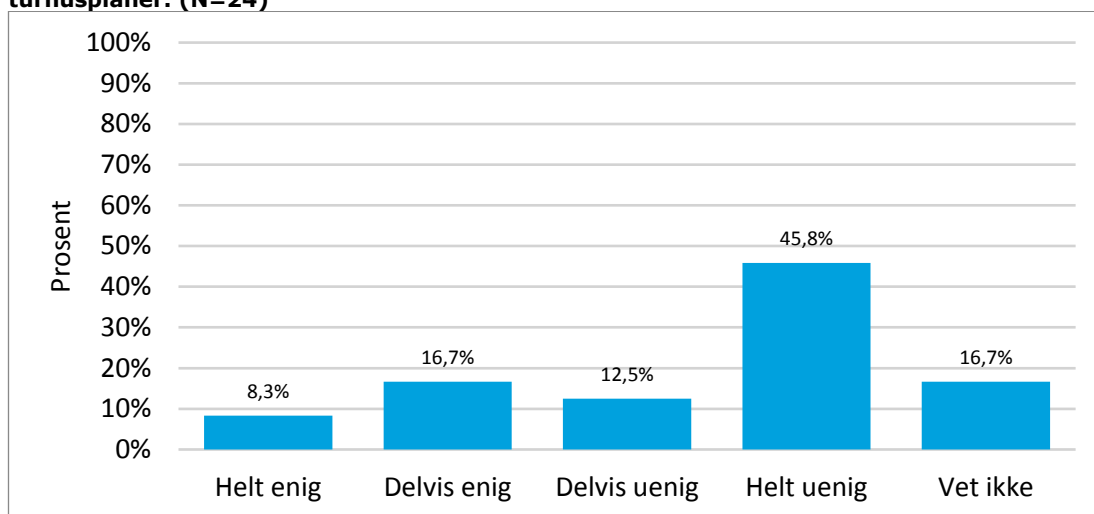
Videre viser spørreundersøkelsen, slik det fremgår av figur 4 under, at 68 prosent av respondentene er enten *helt* (10 respondenter) eller *delvis uenige* (4 respondenter) i påstanden om at «ledelsen i MTT legger til rette for å sikre ansattes medvirkning i egne turnusplaner». 21 prosent av de ansatte som svarte på undersøkelsen er enten *helt* (2 respondenter) eller *delvis enige* (3 respondenter) i den samme påstanden.

Figur 4: Ledelsen i MTT er opptatt av å sikre arbeidstakernes medvirkning i egne turnusplaner. (N=24)



Spørreundersøkelsen inneholdt også en påstand som omhandler dialogen mellom ansatte, tillitsvalgte og ledelsen når det gjelder utarbeidelsen av turnusplaner. Figur 5 under viser at 58 prosent av de ansatte svarte at de er *helt* (11 respondenter) eller *delvis uenige* (3 respondenter) i påstanden om at denne dialogen er god, mens 25 prosent er *helt* (2 respondenter) eller *delvis enige* (4 respondenter) i denne påstanden.

Figur 5: Det er god dialog mellom ansatte, tillitsvalgte og ledelsen om utarbeidelse av turnusplaner. (N=24)



I spørreundersøkelsen ble de ansatte videre bedt om å komme med kommentarer til hvordan turnusplaner utarbeides i MTT og hvordan ansatte medvirker til dette. Av fritekstsvarene går det frem at mange ansatte i liten grad opplever at de har mulighet til å medvirke til egne turnusplaner, og at det også kan være utfordrende å få til å gjøre endringer i planlagte turnuser.

I intervju med ledelsen blir det opplyst at det finnes to typer turnusplaner i MTT. Den fastlagte grunnturnusen utgjør grunnlaget for all bemanning i MTT, og viser fordelingen av stillinger i tjenesten ut fra gjeldende vedtak om tjenesteyting til den enkelte bruker. Grunnturnusen endres kun dersom ansatte slutter, eller dersom det inntreffer varige endringer i brukernes tjenestebehov.

Arbeidsturnusen beskriver videre hvem som faktisk jobber, og til hvilke tider, i de ulike stillingene i grunnturnusen, og omfatter både faste og midlertidige ansatte. I

utgangspunktet er grunnturnusen og arbeidsturnusen identiske, men ved fravær gjøres det justeringer i arbeidsturnusen for å få bemanningen i MTT til å gå opp. Med mange ansatte og mye langtidsfravær kan arbeidsturnusen i MTT bli endret opp mot ti ganger i året.

Det fremgår av intervju at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for arbeidet med turnusplanlegging i MTT, herunder planlegging og utarbeiding av grunn- og arbeidsturnuser.

Det blir videre opplyst at forslag til arbeidsturnus legges av leder i MTT alene, uten involvering fra tillitsvalgte. Ferdige turnusforslag blir sendt over til de tillitsvalgte for godkjenning. Ferdige turnuser blir også sendt til de ansatte, slik at de ansatte kan komme med innspill til justeringer, ønsker om vaktendringer mv. Det er opp til leder å eventuelt imøtekomme ansattes ønsker om endringer i turnus, og han gir selv uttrykk for at han forsøker å imøtekomme de ansatte der han opplever at det er praktisk mulig med tanke på helheten i turnusen. Dersom det er behov for å gjøre endringer i etablert turnus (som å flytte ansatte fra dag- til kveldsvakt som følge av for eksempel akutt fravær), blir alltid den ansatte dette gjelder direkte involvert og forespurt om endring av vakt er mulig.

I intervju kommer det frem at tillitsvalgte opplever at ansatte og ansattes representanter i for liten grad er involvert i planlegging og utforming av nye turnuser i MTT. Fra tillitsvalgsiden oppleves det at turnusplanleggingen blir gjort av leder alene, og at turnus blir lagt frem for de ansatte med spørsmål om denne kan aksepteres. Det oppleves som utfordrende å få gjort endringer i turnus dersom det skulle være behov for eller ønsker om dette.

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for involvering av tillitsvalgte i forbindelse med utarbeidelse av turnusoppsett/arbeidsplan i MTT. Det er imidlertid etablert en fast praksis der ledelsen i MTT utarbeider nye arbeidsturnuser, som tillitsvalgte blir forelagt med forespørsel om turnus kan aksepteres. De tillitsvalgte blir ikke involvert i selve utarbeidelsen av nye turnuser, og tillitsvalgte og ansatte opplever at den reelle innflytelsen ansattes representanter har på turnusplaner er liten.

Av arbeidsmiljøloven § 10-3 går det frem at arbeidsplaner for arbeidstakere som arbeider ulike tider på døgnet, skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. I lovkommentar til bestemmelsen¹⁸, går det frem at samarbeidsplikten er en drøftingsplikt som ikke går lenger enn at arbeidsgiver må drøfte arbeidsplanen med de tillitsvalgte. I samme note blir det likevel pekt på at det påligger begge parter en drøftingsplikt som gir de ansatte reell innflytelse ved utarbeidelse og eventuelle endringer i arbeidsplaner. Etter revisjonens vurdering er praksisen i MTT for involvering av tillitsvalgte i utarbeidelse av turnusoppsett ikke i samsvar med gjeldende regelverk.

På bakgrunn av dette mener revisjonen at kommunen må utarbeide rutiner for å involvere tillitsvalgte i MTT i utarbeidelse av arbeidsplaner som sikrer at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 10-3 etterleves.

¹⁸ Dalheim, Tore (2014, 11. august). Kommentar til Arbeidsmiljøloven, note 286. Hentet i Norsk lovkommentar, 7. februar 2017 fra www.rechtsdata.no.

4.5 Bruk av medarbeiderundersøkelser i MTT

4.5.1 Datagrunnlag

I intervju går det frem at det ikke blir gjennomført medarbeidersamtaler i MTT på en systematisk måte, på grunn av manglende kapasitet fra ledelsens side til å følge opp dette. Dette bekreftes også fra ansatte som har svart på revisjonens spørreundersøkelse. Flertallet av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen, opplyste at de ikke har hatt medarbeidersamtale med sin leder i løpet av sin ansettelsesperiode i MTT. Av de som svarte at de har hatt medarbeidersamtale i løpet av tiden de har vært ansatt i MTT, oppgav alle unntatt én at disse har blitt gjennomført sjeldnere enn annethvert år.

I dokumentoversendelsen i forbindelse med revisjonen fremgår det at det heller ikke blir gjennomført medarbeiderundersøkelser i MTT. I dokumentoversendelsen vises det til at Bedriftshelsetjenesten er av den oppfatning at det i medarbeiderundersøkelser etterlates et for stort tolkningsrom rundt de enkelte svarene og hva disse sier om ulike deler av en virksomhet, som for eksempel arbeidsmiljøet. Leder i MTT bekrefter i intervju at det på bakgrunn av anbefalingene fra Bedriftshelsetjenesten ikke har blitt gjennomført medarbeiderundersøkelser i MTT.

4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke blir gjennomført jevnlige medarbeidersamtaler i MTT. Det blir heller ikke gjennomført medarbeiderundersøkelser eller andre undersøkelser blant de ansatte i MTT der arbeidsmiljø er tema. I kombinasjon med manglende fora der ansatte har anledning til å medvirke i saker som gjelder arbeidsmiljø (se avsnitt 4.3.2), er det revisjonens vurdering at Nesna kommune ikke i tilstrekkelig grad har etablert arenaer som sikrer at arbeidstakerne i MTT aktivt medvirker til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 3-2.

Revisjonen mener medarbeidersamtaler kan være et av tiltakene arbeidsgiver kan iverksette for å oppfylle kravene i arbeidsmiljøloven til medvirkning fra arbeidstakerne i saker som omhandler eget arbeidsmiljø. Medarbeidersamtaler én-til-én med leder kan være nyttig for å sikre at medarbeiderne føler at de blir sett og hørt, for å utvikle balanse i maktstrukturer og stabilitet i arbeidsmiljøet, og for å vekke engasjement og motivasjon hos den enkelte medarbeider. Medarbeidersamtaler utgjør i tillegg en kanal der arbeidstakere har mulighet til å ta opp tema eller hendelser som det kan være utfordrende å ta opp i andre situasjoner og fora eller i plenum. Revisjonen mener derfor at Nesna kommune bør vurdere å gjennomføre jevnlige medarbeidersamtaler med alle medarbeidere i MTT.

Når det gjelder medarbeiderundersøkelser, mener revisjonen at dette kan være et annet tiltak arbeidsgiver kan benytte seg av for å sikre at arbeidstakere i tilstrekkelig grad medvirker til eget arbeidsmiljø. Medarbeiderundersøkelser kan slik revisjonen ser det være en tidseffektiv og god måte å innhente data fra mange ansatte samtidig på, for eksempel når det gjelder oppfatninger rundt virksomhetens arbeid med arbeidsmiljø, uten at resultatene nødvendigvis behøver å tolkes som en evaluering eller fasit for hvor godt/dårlig arbeidsmiljøet er. Undersøkelsene kan også benyttes som et kartleggingsverktøy der arbeidsgiver innhenter innspill fra medarbeiderne, der innspillene blir diskutert og jobbet videre med sammen med de ansatte. For at medarbeiderundersøkelser skal fungere som et godt verktøy i arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø, er det viktig at resultatene fra eventuelle undersøkelser blir fulgt systematisk opp.

4.6 System for melding og oppfølging av avvik

4.6.1 Datagrunnlag

MTT har på tidspunktet for revisjonen et papirbasert avvikssystem som består av en skriftlig rutine for rapportering av avvik, samt et papirskjema for rapportering av uønskede hendelser/uheldige situasjoner knyttet til HMS.¹⁹

Av den skriftlige rutinen går det frem at hensikten og målet med avviksrapporteringen er å fortløpende forbedre avdelingens rutiner og praksis for å unngå uønskede/uheldige hendelser. Uønskede/uheldige hendelser er definert som hendelser som avviker fra det som kan forventes av variasjon i hverdagen, og kan omfatte både tjenestemottaker, rutiner i avdelingen og ansatte. Eventuelle uønskede hendelser skal rapporteres skriftlig til primærkontakt/avdelingsleder snarest mulig, fortrinnsvis ved å benytte avdelingens avviksskjema.

Avviksskjemaet for rapportering av uønskede hendelser inneholder felter der avviksmelder skal fylle inn beskrivelse av hendelsen/situasjonen, årsak til hendelsen og forslag til oppfølging. Av skjemaet går det frem at utfylt skjema leveres til virksomhetsleder.

Av revisjonens spørreundersøkelse går det frem at det eksisterende avvikssystemet i MTT ikke er kjent blant alle ansatte som har svart på undersøkelsen. 42 prosent av de ansatte som har svart på revisjonens undersøkelse bekrefter at de er kjent med at det er et system for melding av avvik i MTT, mens 58 prosent svarte at de ikke kjenner til et slikt system.²⁰

Videre i spørreundersøkelsen oppgav 54 prosent av respondentene at de er kjent med hvordan de kan melde inn avvik, mens 46 prosent ikke kjente til dette. I tillegg går det frem av spørreundersøkelsen at kun 17 prosent av de ansatte kjenner til hvordan avvik blir fulgt opp og behandlet i MTT.²¹

I intervju blir det opplyst at kommunen arbeider med å innføre et elektronisk avvikssystem (Compilo) og at dette skal være på plass og tas i bruk fra 1. april 2017. Både leder for MTT, personalsjef og rådmann peker på at Nesna kommune frem til nå ikke har hatt et tilstrekkelig godt avvikssystem.

I intervju blir det forklart at utover den generelle avviksdefinisjonen som går frem av den overordnede rutinen for avviksrapportering, er det ikke utarbeidet faste retningslinjer som tydeliggjør hva som utgjør et avvik, hvordan en skal melde avvik, eller hvordan det blir arbeidet for å følge opp og lukke avvik i MTT. Tillitsvalgte peker på at mange ansatte er usikre på hva som utgjør et avvik, og de opplever at det har vært lite fokus fra ledelsen på hva et avvik er, at avvik skal meldes og hvordan det skal meldes.

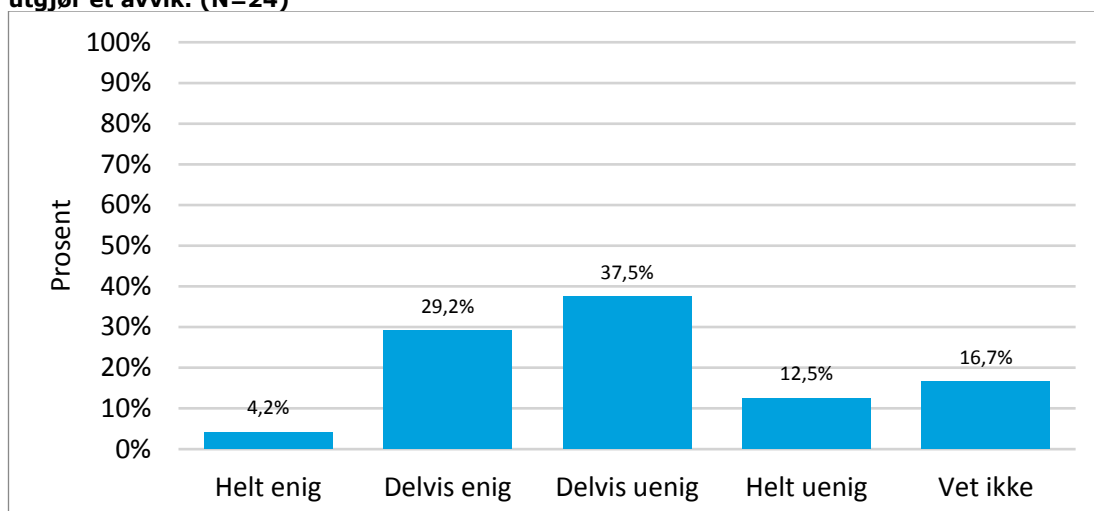
I revisjonens spørreundersøkelse blir det delvis bekreftet at det ikke i tilstrekkelig grad er informert om hvilke hendelser som utgjør et avvik. 50 prosent av respondentene sa seg *helt* (3 respondenter) eller *delvis uenige* (9 respondenter) i påstanden om at de ansatte i MTT har fått tilstrekkelig informasjon om hvilke typer hendelser som utgjør et avvik.

¹⁹ Nesna kommune - Rutine for rapportering av avvik inkl. skjema for rapportering av HMS-avvik. Ikke datert.

²⁰ N=24.

²¹ N=24.

Figur 6: De ansatte i MTT har fått tilstrekkelig informasjon om hvilke typer hendelser som utgjør et avvik. (N=24)

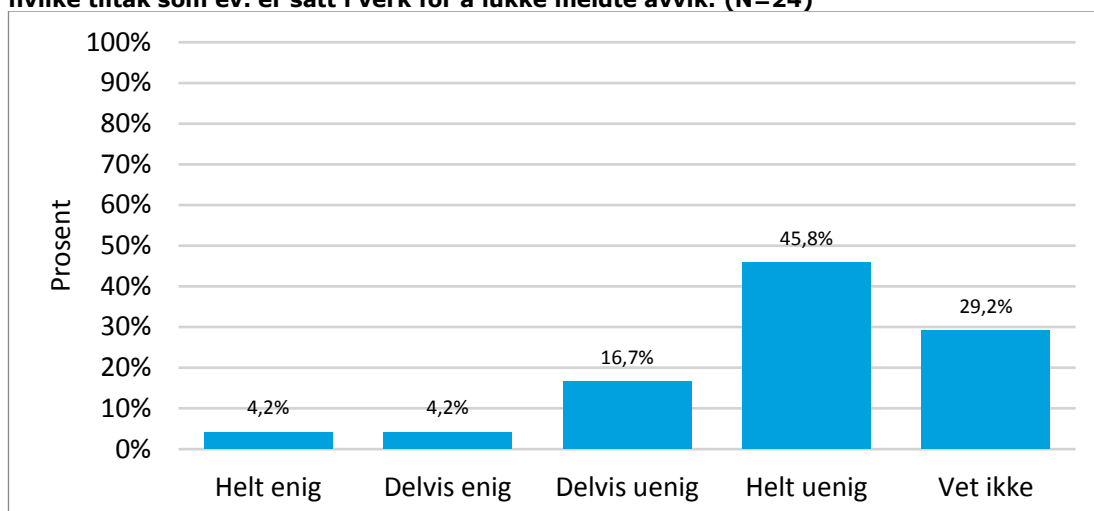


Fra ledelsen i tjenesten blir det vist til at det har vært utfordrende å få ansatte i MTT til å melde avvik som ikke er knyttet direkte til brukersiden av arbeidet, det vil si for eksempel tilfeller der en bruker kan opptre utagerende. Av dokumentasjon går det frem at det i 2014 ble meldt totalt 21 avvik i MTT (4 avvik som angikk tjenestemottaker, 6 avvik knyttet til HMS og 11 avvik knyttet til rutiner, samarbeid mm.), mens det i 2015 ble meldt totalt 13 avvik (4 avvik som angikk tjenestemottaker, 8 avvik knyttet til HMS og 1 avvik knyttet til rutiner, samarbeid mm.). Per 1. november 2016, var det meldt 11 avvik i MTT i 2016 (5 avvik som angikk tjenestemottaker, 4 avvik knyttet til HMS og 2 avvik knyttet til rutiner, samarbeid mm.),

Tillitsvalgte opplyser at manglende involvering av ansatte og ansattes representanter i oppfølging og lukking av avvik kan være en medvirkende årsak til at det meldes forholdsvis få avvik i tjenesten. Ansatte blir i liten grad involvert i lukking av avvik, og opplever også at avvik blir lukket uten at tiltak faktisk blir satt inn for å sikre at nødvendige endringer skjer. Det blir heller ikke rapportert tilbake til de ansatte på hva som skjer med avvik de melder inn.

De ansatte som har svart på revisjonens spørreundersøkelse deler i stor grad den samme oppfatningen. 62 prosent av de som svarte på spørreundersøkelsen var *helt* (11 respondenter) eller *delvis uenige* (4 respondenter) i påstanden om at de ansatte får tydelige tilbakemeldinger på hvordan avvik har blitt fulgt opp, og hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt for å lukke avviket. En del av de ansatte (46 prosent – 11 respondenter) som har svart på spørreundersøkelsen uttrykker også en viss usikkerhet knyttet til om det kan få negative konsekvenser for avviksmelder eller kolleger å rapportere et avvik.

Figur 7: De ansatte får tydelige tilbakemeldinger på hvordan avvik har blitt fulgt opp, og hvilke tiltak som ev. er satt i verk for å lukke meldte avvik. (N=24)



4.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at MTT på tidspunktet for revisjonen ikke har etablert et gjennomgående avvikssystem der det er gått frem hva som utgjør et avvik, hvordan og hvorfor avvik skal meldes og hvordan meldte avvik blir fulgt opp. Undersøkelsen viser også at ansatte er usikre både på hva som utgjør et avvik, hvordan avvik skal meldes og hvordan eventuelle meldte avvik blir fulgt opp.

Revisjonen vil peke på at et gjennomgående avvikssystem er et viktig internkontrollelement, og dermed et sentralt ledd i en kommunes arbeid med å sikre betryggende kontroll i virksomheten, jf. kommuneloven § 23 nr. 2.

Revisjonen mener at Nesna kommune bør utarbeide retningslinjer som tydeliggjør hva som utgjør et avvik, hvordan avvik skal meldes, samt hvordan det blir arbeidet for å følge opp og lukke avvik i MTT. Det å etablere et gjennomgående avvikssystem med tydelige retningslinjer for hva som utgjør et avvik og hvordan slike skal meldes, slik kommunen planlegger fra 1. april 2017, vil etter revisjonens vurdering bidra til å sikre at avvik som inntreffer faktisk blir fanget opp, meldt og fulgt opp/lukket. Dette vil igjen kunne bidra til å styrke den felles tjenesteleveransen i MTT.

4.7 Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

4.7.1 Datagrunnlag

I forbindelse med dokumentoversendelsen får revisjonen opplyst at det ikke er etablert system eller rutiner i kommunen for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og for hvordan eventuelle varsler skal følges opp. Dette blir også bekreftet i intervjuer. I forbindelse med verifiseringen av forvaltningsrevisjonen blir det opplyst at det er lagt inn en egen rutine for varsling i det elektroniske systemet Compilo som kommunen skal benytte fra 1. april 2017.

Når det gjelder praksis i MTT for å varsle om eventuelle kritikkverdige forhold, går det frem av spørreundersøkelsen blant de ansatte at en betydelig andel av de ansatte (38 prosent) er *helt uenige* i det er lav terskel i MTT for å si fra om kritikkverdige forhold. Videre går det frem at et flertall av de ansatte som har svart på undersøkelsen enten er *helt uenige* i at de ansatte har fått tilstrekkelig informasjon fra ledelsen om hvordan varsling skal gjennomføres, eller ikke vet om de har fått denne informasjonen. 45 prosent av ansatte uttrykker dessuten stor usikkerhet rundt hvem det er de skal henvende seg til for å varsle om kritikkverdige forhold, mens over 70 prosent av de ansatte er *helt enig* i at det er

tydelig hvordan eventuelle varsel blir fulgt opp av ledelsen eller ikke vet hvordan eventuelle varsel blir fulgt opp.

4.7.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert system eller rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette er ikke i samsvar med arbeidsmiljøloven § 3-6 om arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Nesna kommune må sørge for å etablere rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold, og eventuelt sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for at ansatte skal kunne varsle om eventuelle kritikkverdige forhold i virksomheten.

5. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen som er gjennomført viser at Nesna kommune har etablert en fast praksis for gjennomføring av budsjettprosesser i MTT, og at det blir utarbeidet årsbudsjett for MTT som er i samsvar med kommunelovens krav til innhold. Det blir også gjennomført enkeltstående analyser knyttet til både risiko for manglende etterlevelse av budsjett og avvik mellom budsjett og regnskap. Samtidig viser undersøkelsen at Nesna kommune i liten grad har utarbeidet system, skriftlige rutiner og retningslinjer for budsjettarbeid, samt at arbeidet som blir gjennomført med risiko- og avvikanalyser er usystematisk og i liten grad formalisert. Undersøkelsen viser også at det i for liten grad kommuniseres tydelig mellom ledelse og medarbeidere rundt sentrale temaer som roller, oppgaver og bemanning.

Undersøkelsen viser videre at det i kommunen ikke blir arbeidet hensiktsmessig og tilstrekkelig med arbeidstakermedvirkning i saker som er relatert til arbeidsmiljøet i MTT. Kommunen har etablert arbeidsmiljøutvalg på konsernnivå, mens fora for systematisk arbeidstakermedvirkning i MTT i liten grad er etablert. Videre er det ikke etablert skriftlige rutiner som sikrer involvering av tillitsvalgte i forbindelse med utarbeidelse av turnusoppsett/arbeidsplaner. Det blir ikke gjennomført jevnlig medarbeidersamtaler, eller medarbeiderundersøkelser, i MTT. Revisjonen mener kommunen må sikre at arbeidstakermedvirkningen innen tjenesten MTT forbedres slik at den er i samsvar med krav i arbeidsmiljøloven. Revisjonen mener også at kommunen må sikre at de har et system for avvikhåndtering som sikrer helhetlig og tilstrekkelig oppfølging av meldte avvik, og videre at kommunen etablerer en kanal der ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen på en sikker måte, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen vil revisjonen anbefale at kommunen:

1. Vurderer å utarbeide:
 - a) rutiner og retningslinjer for budsjettprosesser til bruk på både overordnet nivå og virksomhetsnivå.
 - b) rutiner og retningslinjer for budsjettoppfølging og rapportering fra virksomhetene til sentraladministrasjonen i kommunen.
 - c) rutiner for å gjennomføre systematiske risikoanalyser knyttet til budsjettetterlevelse.
2. Sikrer at pågående arbeid med gjennomgang og oppdatering av delegeringsreglement blir ferdigstilt, og at ansvar og myndighet blir formelt videre delegert fra rådmann til virksomhets-/avdelingsleder.
3. Sikrer at:
 - a) Oppgaver for og plassering i organisasjonen av alle nye funksjoner blir tilstrekkelig avklart.
 - b) All relevant informasjon knyttet til nye funksjoner, herunder prosedyrer for boleder for fordeling/tildeling av ekstravakter, blir tydelig kommunisert til tillitsvalgte og medarbeidere.
4. Skaffer seg reell oversikt over sykefravær i MTT.

5. Legger til rette fora og arenaer for systematisk medvirkning fra ansatte i MTT i saker som angår eget arbeidsmiljø.
6. Utarbeider rutiner som sikrer at tillitsvalgte i MTT blir involvert i utarbeidelse av arbeidsplaner, i samsvar med arbeidsmiljøloven § 10-3.
7. Sikrer at det blir etablert et gjennomgående avvikssystem i MTT som tydeliggjør hva som utgjør et avvik, hvordan avvik skal meldes, samt hvordan det blir arbeidet for å følge opp og lukke avvik.
8. Etablerer system og rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, i samsvar med arbeidsmiljøloven § 3-6.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Rådmannens uttalelse – forvaltningsrevisjon MTT

Rådmannen takker igjen Deloitte for et lærerikt og konstruktivt samarbeid under forvaltningsrevisjonen av miljøterapeutiske tjenester (MTT). Vi tar den til etterretning, samt at vi har forståelse for at en såpass krevende revisjon er utfordrende gitt den økonomiske rammen for oppdraget.

Rådmannen har tidligere meldt til Deloitte at han synes en psykososial revisjon (arbeidsmiljø) syntes noe underlig all den tid det er systemer og rutiner som er hovedfokuset i en forvaltningsrevisjon, men det kan muligens ha sin årsak i hvordan herværende forvaltningsrevisjonen ble konstruert.

Det registreres at den elektroniske spørreundersøkelsen ga en svaropplutning på kun 44 prosent (25 av 57). Dette gir en feilmargen på +/- 15 % ved et konfidensnivå på 95 %. Dette innebærer normalt en lav validitet. Vanlig regel er at man ikke bør publisere relative eller absolutte resultater som bygger på mindre en 25 personer.

Videre synes vi at spørsmålene generelt er lite presist formulert, og dermed lett kan misforstås. Kanskje dette er en av årsakene til den relativt lave svarprosenten. Høyt frafall gir som oftest skjeve estimater – jo større frafall, jo større muligheter for skjevheter. Dataene kan gi dårligere estimater fordi variansen øker – usikkerhetsmarginene kan øke.

Kanskje en kvalitativ undersøkelse (dybdeintervju) hadde gitt en sikrere validitet, men vi har forståelse for at dette er en dyrere og mer omfattende metode.

Mulig at rådmannen her blir oppfattet som både pirkede og lite forståelsesfull. Det er imidlertid ikke min hensikt. Min eneste misjon er å understreke at en virksomhet (bransje) som «miljøterapeutiske tjenester/miljøarbeidertjeneste» er en særdeles komplisert tjeneste, *spesielt* der brukerne bomessig er spredt og at man ikke har et seriøst dagtilbud:

- Utfordringen med egne turnuser rundt om i kommunen (såkalt «**spredt bosetting**») er krevende, både med hensyn til turnusarbeid/-avvikling og arbeids- og fagmiljø. Dette er dagens rammebetingelser. Vi arbeider nå for å se om det er mulig og bygge egne hus/leiligheter for noen brukere (hvis interesse for det!), fordi Havnetunet i sin tid ble bygd på feile premisser. Dermed kan vi sannsynligvis få samlet både turnuser og kompetanse. Dette vil igjen kunne bidra til et bedre fag- og arbeidsmiljø. Imidlertid er dette en prosess som også skal involvere brukerne og deres pårørende.
- Derneft har vi tanker/intensjon om å forsøke å få etablert et «**arbeidsdagsenter**» for brukerne våre, slik at de får mer innhold i hverdagene.
- Begge disse tiltakene koster **penger** og er dermed krevende og få gjennomført hensyntatt den kommunale økonomien.

Disse tre forholdene/rammebetingelsene er *kjernen* i problemstillingen/utfordringen i forhold til og få en mer effektiv/produktiv og arbeidsmiljøvennlig drift av MTT – ikke hvorvidt vi har «100 %» av alle rutiner og systemer på plass. Men vi bestreber oss selvsagt på og (også) nå det målet.

10.3.2017,

Geir Sakariassen

rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunens overordnede ansvar for arbeid med økonomiplan og årsbudsjett, samt regnskap og rapportering, går frem av kommunelovens kapittel 8, *Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering*.

I lovens § 44 går det frem at kommunestyret minst en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan som minst omfatter de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Av § 45 i loven går det frem at kommunestyret innen utgangen av hvert år skal vedta budsjett for kommende kalenderår, på grunnlag av innstilling fra formannskapet.

Når det gjelder krav til årsbudsjettets innhold, går følgende frem av kommunelovens § 46:

1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjæmsel på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta.
2. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.
3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.
4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
5. Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.
6. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.
7. I årsbudsjettet kan det avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
8. Departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet og innstilling til årsbudsjettet. I disse reglene kan det stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet.

I forskrift om årsbudsjett i kommuner og fylkeskommuner, § 10, stilles det krav til budsjettstyring:

Administrasjonssjefen (...) skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret (...) som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen (...) finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret (...) foreslås nødvendige tiltak.

Ifølge kommunal- og moderniseringsdepartementet skal «Økonomiplanlegging (...) bidra til at ressursene blir utnyttet på best mulig måte, og er grunnlaget for at tjenestetilbudet tilpasses utviklingen i innbyggernes behov og utviklingen i inntektsrammene.»²²

Når det gjelder kommunens årsregnskap, går det frem i kommuneloven § 48 nr. 1 at kommunen hvert kalenderår skal utarbeide årsregnskap og årsberetning. Av § 48 nr. 2 går det frem at årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av midlene.

Videre går det frem av § 48 nr. 5 at det i årsberetningen skal «gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.»

Av kommuneloven § 23 går det frem under punkt 2 at: «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Hovedavtalen

Hovedavtalen mellom partene i arbeidslivet angir blant annet hvilke rettigheter og plikter arbeidsgivers og tillitsvalgte i kommuner og fylkeskommuner har med hensyn til utlysning av nye stillinger og ansettelse av arbeidstakere. Av avtalens del B § 3-1 går følgende frem under pkt. d:

Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:

- ledige og nyopprettede stillinger
- prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater

Av pkt. e går det videre frem at arbeidsgiver som fast ordning skal sende søkerlister til de tillitsvalgte.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Arbeidsmiljøloven stiller krav til hvordan kommunen som arbeidsgiver skal opptre med hensyn til systematisk arbeid med helse-, miljø- og sikkerhet. I lovens § 3-1 er det listet opp følgende krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid:

(1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(2) Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,

²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/okonomiplan-og-arsbudsjett/id2006204/>

- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.
(...)

Videre er det i § 2-3 stilt krav til arbeidstakers medvirkningsplikt i virksomhetens HMS-arbeid. Ifølge loven skal arbeidstaker medvirke til ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Videre skal arbeidstaker også aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

I tillegg til de krav som fremgår i §§ 3-1 og 2-3 om samarbeid med arbeidstakere og tillitsvalgt i forbindelse med HMS-arbeid og arbeidstakers medvirkningsplikt, stiller loven krav til arbeidstakermedvirkning i forbindelse med utarbeiding av arbeidsplaner for arbeidstakere som arbeider til ulike tider på døgnet. Av lovens § 10-3 går det frem at arbeidstakernes tillitsvalgte skal involveres i utarbeiding av arbeidsplaner som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide.

Arbeidsmiljøloven inneholder også bestemmelser knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Av § 2-4 går det fram at arbeidstaker har rett til å varsle om slike forhold, mens § 2-5 angir bestemmelser for vern mot gjengjeldelse ved varsling for arbeidstakere som varsler i samsvar med § 2-4. Av lovens § 3-6 går det videre frem at arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. I loven vises det til at arbeidsgiver i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet skal «utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.»

Internkontrollforskriften

Kravet om å drive systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid er nærmere presisert gjennom *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*. I forskriften er *internkontroll* definert som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». Det går her fram at den som er ansvarlig for virksomheten skal

sørge for at internkontroll blir innført og utøvd i virksomheten, og at dette blir gjort i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2016-06-17-60.

Arbeids- og sosialdepartementet, 2015. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2015-12-18-104.

Arbeids- og sosialdepartementet, 2013. Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). FOR-2013-03-15-284.

Kommuneforlaget AS, 2016. KS. Hovedavtalen 1.1.16 - 31.12.17.

Dalheim, Tore (2014, 11. august). Kommentar til Arbeidsmiljøloven. Hentet i Norsk lovkommentar, 7. februar 2017 fra www.rechtsdata.no.

Dokumenter mottatt fra Nesna kommune

Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse boleder. Oktober 2016.

Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse koordinator. Oktober 2016.

Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse miljøterapeut. Ikke datert.

Nesna kommune – Stillingsbeskrivelse assistent. Oktober 2016.

Nesna kommune – Oversikt over arbeidsoppgaver for stedfortreder. Ikke datert.

Nesna kommune – Rutine for rapportering av avvik inkl. skjema for rapportering av HMS-avvik. Ikke datert.

Nesna kommune – Budsjett og regnskap 2014 (sammenstilt oversikt).

Nesna kommune – Budsjett og regnskap 2015 (sammenstilt oversikt).

Nesna kommune – Årsmelding 2014.

Nesna kommune – Årsmelding 2015.

Nesna kommune – Verbaldel til budsjett 2017 for MTT. 1.11.16.

Nesna kommune – Økonomireglement. Gjeldende fra 1.5.13. Vedtatt i formannskapet 18.4.13.

Nesna kommune – Prosedyre for rekruttering inkl. mal for intervjuguide og referanseinnhenting. 29.7.11.

Nesna kommune – Arkivsak 13/4 - Oppnevning av arbeidsgruppe for gjennomgang av organisering av MTT. 4.1.13.

Nesna kommune – Referat fra møte i arbeidsgruppe for gjennomgang av organisering av MTT. 27.1.13.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

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