

Forvaltningsrevisjon | Nøtterøy kommune

Midlertidige ansettelses og bruk av vikarer i Nøtterøy kommune



Innhold

1. Sammendrag	5
2. Innledning	6
2.1 Bakgrunn	6
2.2 Formål og problemstillinger	6
2.3 Avgrensninger.....	7
3. Metode	8
3.1 Dokumentanalyse.....	8
3.2 Intervju	8
3.3 Stikkprøver.....	8
3.4 Verifiseringsprosesser	8
4. Revisjonskriterier	9
4.1 Midlertidig ansettelse.....	9
4.1.1 Mulighet til å benytte midlertidig ansettelse	9
4.1.2 Opphør av midlertidige ansettelser	10
4.1.3 Ansatt sammenhengende i mer enn fire år	10
4.2 Arbeidstid.....	10
4.3 Innleie av arbeidskraft	11
4.4 Forskrift om offentlige anskaffelser	11
5. Data	13
5.1 Organisering og omfang av midlertidige ansettelser og vikarbruk.....	13
5.1.1 Organisering av virksomhetene.....	13
5.1.2 Omfang av midlertidige ansettelser og innleie	13
5.2 Målsettinger for bruk av midlertidige ansettelser og vikarer	16
5.2.1 Rutiner og retningslinjer for midlertidige ansettelser og vikarbruk	17
5.3 Vikarpool/ Ressurssenteret	18
5.4 Praksis innenfor tjenesteområdene.....	19
5.4.1 Teknisk sektor.....	19
5.4.2 Oppvekst og kultur.....	20
5.4.3 Helse og sosial	21
Bruk av Ressurssenteret	23
5.5 Rammeavtaler for personellinnleie.....	24
5.5.1 Bruk av bemanningsbyråer.....	24
5.5.2 Bestillings- og responstid.....	24
5.5.3 Det eksterne bemanningsbyråets generelle plikter	25
5.5.4 Oppdragsgivers kontroll av bemanningsbyrå.....	26
5.5.5 Erfaringer med innleie fra bemanningsbyråer	26
5.6 Etterlevelse av regelverk	27
5.6.1 Etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.....	27
5.6.2 GAT-systemet.....	28
5.6.3 Stikkprøver.....	28
5.6.4 Etterlevelse av fireårsregelen	29
5.7 Brukerperspektivet.....	30
6. Vurderinger	32

6.1 Etterlevelse av arbeidsmiljøloven.....	32
6.2 Målsetninger for bruk av midlertidig ansatte og vikarer	33
6.3 Rutiner og retningslinjer for midlertidige ansettelse og bruk av vikarer.....	33
6.4 Ulik forvaltning av vikarordninger på tvers av tjenesteområder	33
6.5 Organisering av «kommunal vikarpool» (Ressurscenteret).....	34
6.6 Bruk av midlertidige ansatte og vikarers påvirkning på arbeidsmiljø og tjenestekvalitet.....	34
6.7 Kommunens bruk/innleie av vikarer opp mot anskaffelsesregelverket.....	35
7. Forslag til tiltak	36
8. Referanser	37
Rådmannens uttalelse	39

1. Sammendrag

Formålet med revisjonsprosjektet har vært å undersøke om Nøtterøy kommune etterlever bestemmelser i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen, og i hvilken grad midlertidige ansettelser og bruk av vikarer forvaltes effektivt og i samsvar med politiske mål/styringssignaler.

I hovedsak har Nøtterøy kommune et godt system for håndtering av midlertidige ansettelser og vikarbruk. Rutiner kvalitetssikres av personalavdelingen og gjøres tilgjengelige i Kvalitetslosen og relevante aktører involveres i utarbeidelsen. De ulike enhetene i Nøtterøy kommune benytter vikarer og midlertidige ansettelser ulikt, med tanke på omfang, praksis og rutiner. Mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor enkelte tjenesteområder har gjort at kommunen har inngått parallelle rammeavtaler med bemanningsbyråer.

Fra politisk hold er det kun gitt føringer for vikarbruk og midlertidige ansettelser i form av innstramming i budsjettrammer, samt politisk behandling av Ressurssenteret. Bruk av vikarer blir ansett som faglige spørsmål som krever fleksibilitet og skjønnsvurderinger innenfor de enkelte tjenesteområdene. Rådmannen har gitt skriftlig beskjed om stram og kontrollert vikarbruk i kommunen og det er etablert retningslinjer for å hindre at vikarer benyttes uten at det er kritisk behov for dette.

Ledere opplever at de har fått bedre oversikt over vikarbruken, og bedre planlegging og systemer for å hindre brudd med arbeidsmiljøloven ved innføring av nytt fagsystem (GAT). Fagsystemet som kommunen bruker innen Helse og sosial er en viktig kontrollmekanisme for å hindre brudd på arbeidsmiljølovens lønns- og overtidsbestemmelser. Det viser seg å være komplisert for kommunen å bruke fagsystemet for å føre kontroll med at fireårsregelen etterleves.

Revisjonen har ikke avdekket tilfeller av at midlertidige ansatte og vikarer har vært brukt i tilfeller utover det som tillates av arbeidsmiljøloven § 14-9 (1). Brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan skje i Helse og sosial i akutte situasjoner, av hensyn til forsvarlighet ovenfor brukere/ pasienter. Det vises til at eventuelle avvik fra regelverket ikke er systematiske, men nødløsninger. Slike avvik registreres og begrunnes i fagsystemet GAT, og oversikt kan hentes ut ved behov.

Det interne vikarbyrået «Ressurssenteret» leverer personell til Helse og sosial i kommunen, både fra intern stab og via bemanningsbyråer ved akutt behov. Ressurssenteret blir benyttet i ulik grad, og har fortsatt utfordringer med å skaffe personell med sykepleierkompetanse. Det trekkes frem som utfordrende å sikre tilstrekkelig norskkunnskaper hos vikarer, uten at de er kommet frem tilfeller av uforsvarlig tjenesteutøvelse.

Når det gjelder arbeidsmiljøet har verneombudene fått tilbakemeldinger om at vikarbruk gir mer belastning på de faste ansatte som må gi opplæring, støtte og informasjon.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i Nøtterøy kommune 24. mai 2012, saksnummer 22/12, gjennomført en forvaltningsrevisjon av midlertidige ansettelser og bruk av vikarer i Nøtterøy kommune.

Oppdraget er utført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

I Nøtterøys kommunes overordnede analyse er midlertidige ansettelser og bruk av vikarer et område som blir vurdert å ha høy risiko. Det blir blant annet pekt på utfordringer knyttet til å etterleve bestemmelser i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen.

2.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonsprosjektet har vært å undersøke om Nøtterøy kommune etterlever bestemmelser i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen, og i hvilken grad midlertidige ansettelser og bruk av vikarer forvaltes effektivt og i samsvar med politiske mål/styringssignaler.

Med utgangspunkt i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger for prosjektet:

1. I hvilken grad er Nøtterøy kommunes forvaltning av midlertidige ansettelser og innleie av vikarer i samsvar med bestemmelser i arbeidsmiljøloven(kapittel 14)?
2. I hvilken grad når Nøtterøy kommune sine målsetninger knyttet til bruk av midlertidige ansettelser og vikarer?
 - a. I hvilken grad blir det benyttet midlertidige ansettelser og vikarer i kommunen?
 - b. Er det fastsatt politiske mål og/eller foreligger det politiske styringssignaler for området?
 - c. Har administrasjonen formulert mål i samsvar med overordnede føringer?
 - d. I hvilken grad blir det gjort systematisk oppfølging av måloppnåelse knyttet til midlertidige ansettelser og bruk av vikarer?
3. Foreligger det rutiner og retningslinjer for midlertidige ansettelser og bruk av vikarer og blir disse etterlevd?
 - a. Er rutiner og retningslinjer i samsvar med regelverk og politiske mål/styringssignaler?
 - b. I hvilken grad er det etablert kontroller for å sikre at rutinene er gjort kjent og blir etterlevd?
4. I hvilken grad er det forskjeller i forvaltningen av vikarordninger på tvers av tjenesteområder?
 - a. Er det ulik praksis for bruk av vikarer ved fravær?
 - b. I hvilken grad bør det være forskjeller, for eksempel med hensyn på kost/nytte vurderinger?
5. I hvilken grad er organiseringen med en «kommunal vikarpool» (Ressurscenteret) hensiktsmessig?
 - a. Er ressursbruken effektiv?
 - b. Blir brukerperspektivet tilstrekkelig ivaretatt?
 - c. Er det kontroll med at ansatte innenfor vikarpoolen på helse og sosial jobber innenfor lønns- og arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen?

6. I hvilken grad er kommunens bruk/innleie av vikarer i samsvar med anskaffelsesregelverket?
7. Hvordan opplever kommunen at bruk av midlertidige ansatte og vikarer påvirker arbeidsmiljøet og tjenestekvalitet i kommunen?

2.3 Avgrensninger

Deloitte har ikke revidert hvorvidt anskaffelsesregelverket er etterlevd i forbindelse med konkurranseutsetting og inngåelse av rammeavtaler med bemanningsbyråer, men hatt fokus på hvorvidt kommunens ordninger og praksis for ekstern innleie av vikarer er i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Bemanningsbyrådirektivet¹ ble vedtatt innlemmet i EØS-avtalen 13.juli 2012, og trer i kraft fra 1.januar 2013.²³ Bemanningsbyrådirektivet vil medføre endringer av flere punkt i arbeidsmiljøloven og spesifikke endringer i kommunenes plikter i sin rolle som innleier av arbeidskraft. Hovedtariffavtalen blir også endret i samsvar med innføringen av Bemanningsbyrådirektivet.⁴

Deloitte har revidert i henhold til de reglene som foreligger på revisjonstidspunktet og derfor ikke gjort vurderinger i forhold til Bemanningsbyrådirektivet. Direktivet er likevel viktig fordi det vil bli stilt krav som kommunene må forholde seg til når de nye reglene trer i kraft. Nøtterøy kommune vil derfor måtte ha kunnskap om disse endringene, samt gjøre justeringer i interne rutiner og sikre etterlevelse av de nye pliktene som følger av Bemanningsbyrådirektivet.

¹ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3845&categoryID=310>

² <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3806&categoryID=8>

³ Prop. 69 S (2011–2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet)

⁴ <http://www.lokommune.no/> «Riksmeklerens forslag i sakene 2012–013, 2012-014, 2012-015 og 2012-016 mellom LO Kommune (Sak 2012–013) Unio (Sak 2012-015) YS-Kommune (Sak 2012-014) Akademikerne-kommune (Sak 2012-16) på den ene side og KS på den annen side.» Nytt Kapittel 1 Fellesbestemmelser 2.3.2 Midlertidig tilsetning – innleie: «Arbeidsgiver skal minst to ganger i året informere og drøfte prinsippene for bruk av oppdragstakere, innleid arbeidskraft og midlertidige tilsetninger iht. arbeidsmiljøloven § 14-9. Unntatt herfra er vikariater.»

3. Metode

3.1 Dokumentanalyse

Innsamlet dokumentasjon og kildemateriale i form av lover og forskrifter, kommunale vedtak, rutiner og retningslinjer, avtaler med mer er brukt som bakgrunnsdata, revisjonskriterium og faktagrunnlag.

3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med ledere og ansatte i kommunen. Det er gjennomført intervjuer med personer fra de ulike sektorene i kommunen, personalsjef, enhetsledere og andre ansatte som har god innsikt i ansettelsesforhold og bruk av vikarer. I tillegg er det gjennomført intervjuer med en tillitsvalgt, og med personer i mellomlederstillinger. Vi har til sammen intervjuet 11 personer.

3.3 Stikkprøver

Det er gjennomført stikkprøvekontroll for å få mer informasjon om enkelte av problemstillingene. Deloitte har fått demonstrert og testet ulike funksjoner i fagsystemet som blir brukt innenfor Helse og sosial. I tillegg har Deloitte fått tilsendt oversikt over de midlertidige ansatte, både timelønnede og månedslønnede. På basis av denne listen har vi foretatt manuell stikkprøvekontroll i fagsystemet som kommunen bruker, og sjekket dette i forhold til bestemmelser i arbeidsmiljøloven/ tariffavtaler. Vi har også undersøkt hvordan systemet kan brukes for å kontrollere at ansettelsesforhold og arbeidstid følger krav i lov og annet relevant regelverk.

3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjektet for verifisering, og det er informasjon fra det verifiserte intervjureferatet som er benyttet i rapporten. Alle intervjureferat er verifisert av de som ble intervjuet.

Utkast til rapport er sendt til rådmannen for verifisering og høring. Rådmannen har verifisert faktadelen i rapporten, og kommentarer eller forslag til korrigeringer er innarbeidet i rapporten. Rådmannen har også gitt en uttalelse til de vurderinger og forslag til tiltak som følger av rapporten. Rådmannens uttalelse er vedlagt den endelige rapporten.

4. Revisjonskriterier

Innsamlet data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lover, regelverk og andre relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteriene er utledet av autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.⁵

I dag stiller arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter flere krav til kommunens forvaltning av personalressurser. Nedenfor vises det til noen relevante paragrafer fra arbeidsmiljøloven med utgangspunkt i problemstillingene i prosjektet.

4.1 Midlertidig ansettelse

4.1.1 Mulighet til å benytte midlertidig ansettelse

Adgangen til å benytte midlertidige ansettelsesavtaler i et arbeidsforhold er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstavene a til e. Hovedregelen knyttet til midlertidige ansettelser er at arbeidstaker skal ansettes fast, dvs. tidsubegrenset og med vanlig oppsigelsesvern jf. arbeidsmiljøloven § 14-9.

Midlertidige ansettelsesavtaler kan benyttes:

- Dersom arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten (aml. § 14-9 (1) bokstav a).
- Ved vikariater (aml. § 14-9 (1) bokstav b)
- Ved praksisarbeid (aml. § 14-9 (1) bokstav c)
- For deltaker i arbeidsmarkedstiltak (aml. § 14-9 (1) bokstav d)
- Særtilfeller, organisert idrett (aml. § 14-9 (1) bokstav e)

Som det går fram av arbeidsmiljøloven § 14-9 første punkt, kan midlertidige ansettelser benyttes hvis arbeidet skiller seg fra ordinært arbeid i virksomheten. Følgende prinsipper konkretiserer dette nærmere:

- Arbeidsoppgavene må atskille seg fra det arbeidet som fast ansatte utfører. Dette dreier seg både om art, mengde og kvalifikasjonskrav.
- Arbeidsoppgavene som utføres kan ikke være normale, løpende oppgaver i den ordinære driften av virksomheten. Permanent underbemanning kan ikke lovlig dekkes opp med midlertidige ansettelser.
- Arbeidsoppgavene som utføres må ha et tidsbegrenset preg og ikke være for langvarige.
- Ved midlertidige ansettelser skal den avtalte tidsperioden i arbeidsavtalen tilsvare antatt behov for å få utført dette spesifikke arbeidet i virksomheten. Dersom arbeidet eller dette bestemte arbeidskraftbehovet trolig tar to år, skal det avtales en tidsperiode på to år.

Videre står det i arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstav b at midlertidige ansettelser kan benyttes ved vikariater. Følgende hovedprinsipper konkretiserer dette nærmere:

- Avtale om midlertidig ansettelse kan inngås for arbeid i stedet for en annen eller andre. Vikariatet må være konkret begrenset, både i forhold til tid og arbeidsoppgaver.

⁵ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

- Vikariatet behøver ikke erstatte en bestemt arbeidstaker så lenge det er bestemte arbeidsoppgaver som skal dekkes ved fravær fra andre bestemte arbeidstakere.
- Dersom det er et permanent behov for vikarer i virksomheten /stabil fraværsprosent, vil bruk av vikariater normalt ikke være tillatt. Vikarbehovet i virksomheten må vurderes i forhold til den enkelte organisatoriske enhet, stillingskategori mv. og ikke i forhold til virksomheten under ett.

4.1.2 Opphør av midlertidige ansettelser

Hovedregelen er at arbeidsforholdet opphører uten krav til forutgående oppsigelse ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (4).

Arbeidstakere som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratredelse senest en måned før fratredelsestidspunktet.

4.1.3 Ansatt sammenhengende i mer enn fire år

Arbeidsmiljøloven § 14-9 5. ledd 2. setning bestemmer at: "Arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter første ledd bokstav a og b, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse". Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

Dette omtales også som «fireårsregelen».

4.2 Arbeidstid

Arbeidsmiljøloven setter begrensninger for hvor lenge den enkelte arbeidstaker kan jobbe, og hvor lang tid arbeidstaker må ha fri mellom arbeidsøktene. Følgende er sentrale utdrag fra Arbeidsmiljøloven § 10 om arbeidstid og overtidsbestemmelser:

Arbeidsmiljøloven § 10-8 Daglig og ukentlig arbeidsfri:

- (1) Arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Den arbeidsfrie perioden skal plasseres mellom to hovedarbeidsperioder.
- (2) Arbeidstaker skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode på 35 timer i løpet av sju dager

Arbeidsmiljøloven § 10-6 Overtid:

- (1) Arbeid utover avtalt arbeidstid må ikke gjennomføres uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det.
- (2) Varer arbeidet for noen arbeidstaker ut over lovens grense for den alminnelige arbeidstid regnes det overskytende som overtidsarbeid.
- (3) Før arbeid som nevnt i denne paragraf iverksettes skal arbeidsgiver, dersom det er mulig, drøfte nødvendigheten av det med arbeidstakernes tillitsvalgte.
- (4) Overtidsarbeidet må ikke overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker.
- (5) Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale kan skriftlig avtale overtidsarbeid inntil 15 timer i løpet av sju dager, men slik at samlet

overtidsarbeid ikke overstiger 40 timer i fire sammenhengende uker. Overtidsarbeidet må ikke overstige 300 timer innenfor en periode på 52 uker. (...)

(8) Samlet arbeidstid må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker.

(9) Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale unntak fra grensen på 13 timer i åttende ledd, men slik at den samlede arbeidstid ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer. Arbeidstaker skal i så fall sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

4.3 Innleie av arbeidskraft

Midlertidige ansettelser kan inngås direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er også mulig å leie inn arbeidstaker fra et bemanningsbyrå. Regelverket om innleie i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1.juli 2000, og innebærer at adgangen til innleie er lik den ved midlertidig ansettelse. Fast ansettelse skal likevel være hovedregelen, og det er spesifisert begrensninger i adgang til innleie og midlertidige arbeidsforhold.⁶ Innleie fra en slik virksomhet er i dag bl.a. regulert i arbeidsmiljøloven § 14-12:

(1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 første ledd.

(2) I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd. (...)

4.4 Forskrift om offentlige anskaffelser

I forskrift om offentlige anskaffelser fremgår det at kommunen har anledning til å inngå rammeavtaler med eksterne tjenesteleverandører. Videre fremgår følgende i §§ 6-1 og 6-3:

«Kapittel 6. Rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger

§ 6-1. Rammeavtaler

(...) (3) Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, og uten at det gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene.

(4) Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.

(5) Oppdragsgiver må ikke misbruke rammeavtaler eller anvende dem på en måte som hindrer, begrenser eller vrir konkurransen»

«§ 6-3. Rammeavtale med flere leverandører

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/nyheter/2012/vikarbyradirektivet-rettslige-vurderinge.html?id=672431>

(1) Tildeling av kontrakter innenfor rammeavtaler som er inngått med flere leverandører, foretas på grunnlag av vilkårene som er fastsatt i rammeavtalen, uten at det gjennomføres ny konkurranse.»

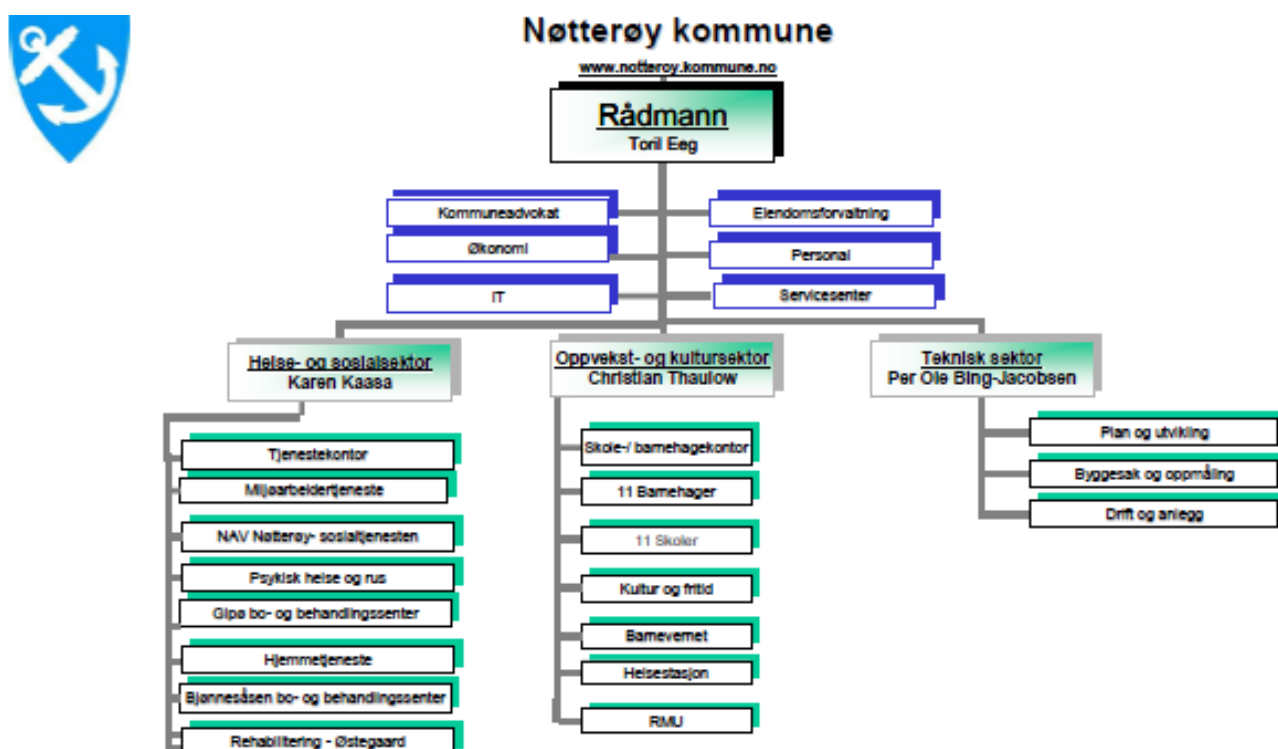
5. Data

5.1 Organisering og omfang av midlertidige ansettelser og vikarbruk

5.1.1 Organisering av virksomhetene

Nøtterøy kommune er organisert i tre sektorer; Helse og sosial, Oppvekst og kultur og Teknisk sektor. I tillegg til disse tre sektorene er det en rekke stabsfunksjoner «Fellestjenester» tilknyttet rådmannen. Kommunens organisering fremgår av figuren under:

Figur 1: Organisasjonskart for Nøtterøy kommune:⁷



Ledere i virksomheten har forankret sine myndighets- og ansvarsforhold i delegasjonsreglement fra rådmannen. Rekrutteringsprosessene ligger ute i virksomhetene, og gjennomføres av sektordirektører og virksomhetsledere. Personalseksjonen bidrar til å sørge for at lederes ansvar på personalområdet blir betryggende ivarettatt ved at de gir råd og veiledning ved behov, og ved å påse at prosessene foregår i samsvar med regelverk og kommunens prosedyrer.

5.1.2 Omfang av midlertidige ansettelser og innleie

I Nøtterøy kommune benyttes vikarer oftest når fast bemanning er ute av funksjon, normalt i forbindelse med ferier, sykdom og permisjoner. Utover dette kan ekstraordinær bruk av midlertidig ansatte skje i spesielle prosjekter eller når avdelinger har unormalt stor arbeidsbelastning i avgrensede perioder. Det har også vært benyttet midlertidig ansatte i vakante stillinger, mens det parallelt har pågått rekruttering

⁷ <http://www.notteroy.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId=32&FillId=1995&back=1>

av fast ansatte til stillingene. Behov for spesialisert personell innen Teknisk sektor har i noen tilfeller medført innleie av arbeidskraft for kortere perioder.

Totalt i 2011 var vikarbudsjetten for Nøtterøy kommune på ca. 40 millioner (før sykepengerefusjon trekkes fra). Bruken varierer i stor grad mellom de ulike sektorene. Ifølge de som er intervjuet gjenspeiler nødvendigheten av å sette inn vikarer i de respektive vikarbudsjetten. Det vises videre til at det er det kortsiktige fraværet som utgjør den store nettokostnaden for kommunen, ettersom sykefravær over 16 dager i hovedsak refunderes fra NAV. Statistikken nedenfor er oversendt fra Nøtterøy kommune, og viser omfanget av vikarbruk i Nøtterøy kommune, i form av budsjetterte og regnskapsførte kostnader.

Tabell 1. Oversikt over kostnader med vikarbruk i Nøtterøy kommune, de siste tre årene:⁸

Fellestjenester

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Regnskap 2011	Budsjett 2011	Regnskap 2010	Budsjett 2010
Vikarer	488 280	0	449 087	0	64 201	0
Ekstrahjelp	53 424	0	48 880	0	25 457	0
Sykepengerefusjon	-781 209	-110 000	-1 075 597	-50 000	-1 074 700	-150 000
Sum	-239 505	-110 000	-577 630	-50 000	-985 042	-150 000

Oppvekst og kultur

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Regnskap 2011	Budsjett 2011	Regnskap 2010	Budsjett 2010
Vikarer	7 542 671	9 795 000	10 855 588	10 277 000	8 446 904	7 023 000
Vikarer pedagogisk	3 600 138	4 069 000	5 422 774	4 000 000	5 036 774	4 076 000
Ekstrahjelp	1 727 170	2 005 000	3 083 912	1 684 000	452 348	265 000
Sykepengerefusjon	-9 481 548	-12 480 000	-14 476 416	-13 200 000	-14 718 216	-11 750 000
Sum	3 388 431	3 389 000	4 885 858	2 761 000	-782 190	-386 000

Helse og sosial

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Regnskap 2011	Budsjett 2011	Regnskap 2010	Budsjett 2010
Vikarer (inkl Vikarpool)	22 362 071	24 847 000	26 441 292	23 212 000	27 158 300	26 460 000
Ekstrahjelp	3 423 155	4 803 000	4 240 972	4 864 000	6 780 512	6 810 000
Sykepengerefusjon	-8 410 699	-12 147 000	-11 951 313	-10 786 000	-16 452 455	-13 667 000
Sum	17 374 527	17 503 000	18 730 951	17 290 000	17 486 357	19 603 000

Teknisk sektor

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Regnskap 2011	Budsjett 2011	Regnskap 2010	Budsjett 2010
Vikarer	1 485 825	360 000	1 568 884	360 000	1 717 907	360 000
Ekstrahjelp	14 801	60 000	44 135	60 000	131 974	60 000
Sykepengerefusjon	-1 226 652	0	-1 652 998	0	-2 364 522	0
Sum	273 974	420 000	-39 979	420 000	-514 641	420 000

Samlet

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Regnskap 2011	Budsjett 2011	Regnskap 2010	Budsjett 2010
Vikarer	31 878 847	35 002 000	39 314 851	33 849 000	37 387 312	33 843 000
Vikarer pedagogisk	3 600 138	4 069 000	5 422 774	4 000 000	5 036 774	4 076 000
Ekstrahjelp	5 218 550	6 868 000	7 417 899	6 608 000	7 390 291	7 135 000
Sykepengerefusjon	-19 900 108	-24 737 000	-29 156 324	-24 036 000	-34 609 893	-25 567 000
Sum	20 797 427	21 202 000	22 999 200	20 421 000	15 204 484	19 487 000

⁸ Noen presiseringer til tabellen: De tre fast ansatte i Vikarpool innen renhold er ikke innberegnet i kategorien vikarer teknisk sektor. Tallene for 2012 gjelder for kalenderåret 2012 og tar med vikarutgifter per 30.09.2012.

Som det fremgår av tabellen har Nøtterøy kommune totalt hatt utgifter til vikarer og ekstrahjelp på 40 697 535 kroner per 30.09.2012 (20 797 427 kr etter at sykepengerefusjon er trukket fra).

Videre fremgår det av tallene for 2012 at Helse og sosial har de klart høyeste kostnadene, med 17 374 527 kroner regnskapsførte utgifter til vikarer og ekstrahjelp (etter at sykepengerefusjon er trukket fra). Etter Helse og sosial kommer Oppvekst og kultur som i 2012 har regnskapsført 3 388 431 kroner i utgifter til vikarer og ekstrahjelp (etter at sykepengerefusjon er trukket fra).

Det presiseres i intervju at det ikke alltid kan settes likhetstegn mellom *vikarer* og *midlertidige stillinger*. Ifølge personalavdelingen er «midlertidig ansatt» en betegnelse på alle som ikke er fast ansatte i kommunen. «Vikar» er en form for midlertidig ansatt, og benyttes vanligvis som begrep i forbindelse med de som er erstatning for andre personer, mens «midlertidig ansatte» kan ha andre begrunnelser (prosjektansatt, supplement i forbindelse med stor arbeidsbelastning osv.).

Statistikken nedenfor viser omfanget av *midlertidige stillinger* i Nøtterøy kommune, fordelt på månedslønn og timelønn. Mars er valgt som representativ måned, og det er hentet tall for de siste tre årene.⁹

Tabell 2. Oversikt over midlertidige ansettelse i Nøtterøy kommune, mars de siste tre årene:

	mars 2010			mars 2011			mars 2012		
	antall årsverk	antall personer		antall årsverk	antall personer		antall årsverk	antall personer	
Midlertidige stillinger mnd.lønn									
Fellestjenester	0,00	0		0,00	0		2,00	2	
Oppvekst og kultur	25,97	48		24,10	41		21,00	44	
Helse og sosial	13,60	20		16,70	27		5,40	9	
Teknisk	0,90	1		0,00	0		2,00	3	
Totalt	40,47	69		40,80	68		30,40	58	
Midlertidige stillinger timelønn	antall timer	antall årsverk	antall personer	antall timer	antall årsverk	antall personer	antall timer	antall årsverk	antall personer
Fellestjenester	219,50	1,35	2	63,00	0,39	1	0,00	0,00	0
Oppvekst og kultur	2810,76	17,30	46	4637,71	28,54	79	3522,24	21,68	80
Helse og sosial	11754,33	76,41	210	7677,37	49,91	186	8365,01	54,38	179
Teknisk	2276,15	14,01	31	1177,25	7,24	19	1593,81	9,81	25
Totalt	17060,00	109,06	289	13555,00	86,08	285	13481,06	85,86	284

Av tabellen går det frem at det i 2012 er flest midlertidig ansatte i Helse og sosial (ca. 60 årsverk), dernest Oppvekst og kultur (ca. 43 årsverk) og færrest innen Teknisk sektor (ca. 12 årsverk). Fellestjenester har svært få midlertidig ansatte (2 årsverk). Dette gjelder for alle tre periodene. I Oppvekst og kultur er det i mars 2012 like mange månedslønnede som timelønnede, målt i årsverk. Innen Helse og sosial er 10 % av de midlertidige stillingene månedslønnede i 2012 (målt i antall årsverk), mens 90 % er timelønnede.

Det har vært en reduksjon i bruk av midlertidige ansettelse i Nøtterøy kommune fra 2010 til 2012. Av tabellen går det fram en nedgang i 33,27 årsverk med midlertidige stillinger fra mars 2010 til mars 2012 (samlet nedgang for timelønnede og månedslønnede stillinger).

Oppvekst og kultur og Helse og sosial har relativt mye bruk av midlertidig arbeidskraft og dette blir i intervjuer satt i sammenheng med at Helse og sosial og Oppvekst og kultur er brukernære tjenester som krever en viss bemanning. Kommunen velger ofte å umiddelbart sette inn vikarer ved fravær i slike

⁹ Statistikken er utarbeidet av Nøtterøy kommune.

typer tjenester. Det påpekes at bruken av vikarer i ulike deler av kommunen avhenger av tjenestens karakter, og behovet ulike enheter har for umiddelbart å erstatte personell ved fravær er ulikt også ved korte fravær. Eksempelvis vil fellestjenestene i langt større grad måtte påberegne å tåle kortsiktige fravær uten vikar enn helsetjenestene som fortløpende må ha kapasitet til å dekke brukernes behov. Av tabellen over går det fram at det ikke er budsjettert for vikarer og ekstrahjelp i fellestjenestene. IT skiller seg imidlertid ut blant fellestjenestefunksjonene, ved at fravær på dette tjenesteområdet må erstattes relativt raskt.

Det vises i intervjuer til at det er flere faktorer som gjør det utfordrende å planlegge vikarbruk. Utviklingen i fast ansattes fravær er vanskelig å forutsi med hensyn til sykefravær og permisjoner. Sykefraværet svinger betydelig gjennom året og er ofte høyest i første og fjerde kvartal, mens det er lavere i andre og tredje kvartal. Også typen fravær varierer. En langtidssykemeldt som sykemeldes i perioder på 14 dager av gangen, vil skape usikkerhet når det gjelder et vikariats varighet, mens en permisjonssøknad innenfor en gitt tidsramme, vil gi bedre oversikt over vikarbehovet. Det opplyses i intervju at i kommunens kvalitetsarbeid inngår analyser av forventet sykefravær i ulike perioder og bemanningsplanlegging deretter.

5.2 Målsettinger for bruk av midlertidige ansettelser og vikarer

Personavdelingen kjenner ikke til at det er gitt politiske føringer eller bestemte målsettinger når det gjelder bruk av midlertidige ansettelser og vikarer i Nøtterøy kommune. I den grad de som er intervjuet opplever at det legges overordnede politiske føringer på bruk av midlertidig ansatte og vikarer, skjer dette gjennom kommunens budsjettering.¹⁰ Det understrekes også at i praksis er vurderinger av eventuelt behov for vikarer en faglig vurdering, og at vurderingene dermed bør gjøres ute i virksomhetene, og besluttes fra sak til sak. I intervju blir det i liten grad etterlyst tydeligere politiske føringer vedrørende vikarbruk og midlertidige stillinger. I undersøkelsen er det utelukkende Ressurscenteret (som tilbyr personell til bo- og behandlingssentrene (bbs)) som oppfattes å ha en klar politisk målsetning, fordi det opprinnelig ble startet som et midlertidig, politisk initiert prosjekt.

Når det gjelder administrative signaler har rådmannen presisert at vikarbruk skal praktiseres strengt. Det er gjennomført ledermøter mellom rådmann, kommunaldirektører og alle enhetslederne hvor dette har vært tema. Fra rådmannens kontor er dette også kommunisert via brev til alle enheter, der restriksjonene knyttet til bruk av driftsmidler blir ytterligere presisert. Rådmannen har også sendt ut epost i 2012¹¹ til alle ledere i kommunen, der det gis instruks om at vikarbruk må utsettes så langt det er forsvarlig, og generelt holdes på et minimum resten av året på grunn av en spesielt presset budsjettssituasjon. Fra administrativ ledelses side kommer det klart til uttrykk i intervjuer at utgiftene til vikarbruk i Nøtterøy kommune generelt er for høye (ca. 40 millioner i 2011)¹², og at det må være et klart mål for kommunen å redusere omfanget av vikarbruken. Disse signalene fra rådmannen oppfattes som helt tydelige for de ulike lederne i kommunen.

Rådmannen får jevnlig oppdateringer på antall vikarer i kommunen og hvordan de fordeles. Vikarfordelingen blir et ekstra fokus for sentraladministrasjonen i budsjettprosesser, men også i noen grad i forbindelse med månedlige lønnsutbetalinger.

Videre gjennomfører kommunens sentraladministrasjon en full gjennomgang av vikarbruken i kommunen totalt sett i forbindelse med budsjettgjennomgang. Gjennomgangen skal særlig ha fokus på

¹⁰ Det fremgår også av økonomiplan og budsjett for Nøtterøy kommune at vikarbruken må reduseres. For eksempel fremgår det av økonomiplanen for Nøtterøy kommune 2011-2014 og årsbudsjett 2011 at det skal foretas driftsforbedringer/ kostnadsreduksjoner når det gjelder vikarmidler knyttet til barnehagebarn med nedsatt funksjonsevne. Det foreslås også i økonomiplan 2012-2015 og årsbudsjett 2012 en reduksjon i vikarbudsjettet for barnehager med kr 400 000 inkludert sosiale utgifter (s.18). Det går videre frem at dette vil bety at vikarer ved korttidsfravær ikke kan settes inn så tidlig som ønsket, med påfølgende press på personalet.

¹¹ E-post datert 27.august 2012

¹² Kostnadene knyttet til vikarbruk er beregnet før fratrukk for sykepengerefusjon. For nøyaktige tall år 2010-2012, se tabell side 13

vikarbruken på enhetsnivå, for eksempel på de enkelte barnehagene og skolene. Rådmannen ønsker å finne svar på hva som er grunnen til ulikt omfang i vikarbruk ved ulike enheter, og hvorvidt praksisene for vikarbruk er samkjørte og ønskelige.

5.2.1 Rutiner og retningslinjer for midlertidige ansettelse og vikarbruk

Nøtterøy kommune har utarbeidet prosedyrer som beskriver regelverk og ansvar i forbindelse med midlertidige ansettelse.

Kommunen legger de generelle rutinene for bruk av vikarer og midlertidige ansettelse inn i kvalitetssystemet; «Kvalitetslosen». I Kvalitetslosen blir prosedyrer og rutiner beskrevet, med henvisninger til arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtale. Det er blant annet utarbeidet rutiner for:

- Tilsetting i vikariat og engasjement
- Prosess rundt konstituering og stedsfortredertjeneste
- Prosedyre ved inngåelse av arbeidsavtale
- Prosedyre ved opphør av midlertidig ansettelse

For eksempel fremgår det i Kvalitetslosen hvilken ansvarsfordeling kommunen har mellom rådmann, kommunaldirektør og virksomhetsleder ved rekruttering og inngåelse av arbeidsavtaler:

Tabell 3. Rutiner for konsituering og stedfortredertjeneste, fra Kvalitetslosen:

Rekrutterende leder	Ansvar
Rådmann	- Inngå arbeidsavtale ved tilsetting av kommunaldirektør og stabsleder
Kommunaldirektør	- Inngå arbeidsavtale ved tilsetting av virksomhetsleder (seksjons-(tjeneste)leder, rektor, styrer)
Virksomhetsleder	- Inngå arbeidsavtaler innenfor egen virksomhet

Det fremgår av intervju at det er opp til de enkelte ledere, med bistand/kvalitetssikring fra personalavdelingen, å utarbeide rutiner som er hensiktsmessige for sine enheter. Det vil være forskjellige utfordringer i ulike deler av tjenesten, eksempelvis er bruk av Ressurscenteret mer egnet på noen områder enn andre.

Det er klare føringer for bruk av vikarer i kommunen. Kommunaldirektør skal godkjenne utlysning av stillinger og det må være synliggjort et reelt behov for erstatning av personell før godkjenning gis. Det fremgår av intervju at administrative føringer på vikarbruken ikke har gått utover forsvarligheten i brukeropfølgingen.

I Nøtterøy kommune er det fokus på at vikarer skal være *erstatningspersonale* for fast ansatte som er fraværende. Dette gjenspeiles i rutinene. Hvem eller hvilke personer det vikarieres for, skal spesifiseres i vikarens arbeidsavtale. Vikarbruken blir således styrt ut fra fraværssituasjonen til de faste ansatte. Det fremgår av intervju at lederne i de fleste tilfeller har god kontroll på hvem en vikar erstatter og hvorfor vikar/ midlertidig ansettelse benyttes. På dette området har det skjedd en stor forbedring det siste ti-året. I forbindelse med strammere økonomi i kommunen, har det vært større fokus på å ha en kontrollert vikarbruk.

Det blir i intervju vist til at ledere gjennomgående er flinke til å følge prosedyrene, og at det ikke er systematiske brudd på prosedyrene. Prosedyrer og endringer i prosedyrer forankres i ledermøter, diskuteres på tillitsvalgtmøter og/ eller i AMU, og prosedyrer kvalitetssikres før iverksetting. I en del

sammenhenger vil regelverket åpne for valgmuligheter og lokale tilpasninger. Kommunen har etablert en egen rutine (tillitsvalgtdordningen) for å sikre riktig involvering og medvirkning fra tillitsvalgte i slike prosesser. Det er fast møte mellom personalavdelingen i kommunen og de tillitsvalgte månedlig, der blant annet bruk av vikarer og midlertidige ansettelser er et tema. Det understrekes i intervju at tillitsvalgte skal ha en viktig kontrollfunksjon, ved å varsle om midlertidige ansettelser som ser ut til å avvike fra gjeldende lov- og regelverk.

Personalsjefen opplyser at kommunen via prosedyrer og rutiner fortløpende jobber med å sikre at grunnlaget for å bruke vikarer er reelt og i samsvar med gjeldende regelverk, og at lederne kjenner regelverket som gjelder for vikarbruk og midlertidige ansettelser. Rutiner for innleie av arbeidskraft følges opp kontinuerlig, og ansvarlige gis opplæring. Kommunen arrangerer kurs i å utføre anskaffelser riktig, for å sikre etterlevelse av innkjøpsreglementet.

Ifølge personalavdelingen har kommunen utviklet en tilpasningsdyktig organisasjon. Dette inkluderer flytting av fast ansatte internt, permanente omplasseringer/omskoleringer og andre løsninger som reduserer behovet for eksternt personell. Personalavdelingen viser til at de har hatt et tett samarbeid med tillitsvalgte for å utvikle gode løsninger på bemanningsproblematikk. Fra tillitsvalgtes side beskrives det i intervju som enkelt å ta opp saker med avdelingsleder, institusjonsleder og annen ledelse ved behov. På tilsvarende måte kan ansatte lett ta kontakt med verneombudet.

Det vises i intervju til at verneombud opplever at det blir for lite tid til at verneombudene kan samles for å systematisk evaluere hvordan arbeidsforholdene fungerer, og i hvilken grad det er forbedringspotensial. Det etterlyses formaliserte møter mellom verneombud fra ulike avdelinger, der man kunne delt erfaringer, og hatt fokus på forbedringstiltak som vil gjelde alle avdelingene.

5.3 Vikarpool/ Ressurscenteret

Nøtterøy kommune har en vikarpool innenfor Helse og sosial som kalles «Ressurscenteret». Ressurscenteret består av 17 fast ansatte som arbeider i turnus, i tillegg til lederen. De ansatte har fast lønn, men ikke fast arbeidssted. Det er behovene som meldes inn fra avdelingene som bestemmer hvor de ansatte ved Ressurscenteret skal jobbe i den enkelte vekten. Fagsystemet GAT benyttes til koordinering og planlegging av vikarbruken.¹³ Ressurscenteret bistår ledere innen Helse og sosial med *akutt innleie*, dvs. sykevikar korttid og ekstrahjelp. Avdelingsledere og bogruppeledere er på sin side ansvarlige for rekruttering i vakanser, lengre tids sykefravær, permisjoner, sommerferievikariater og ledige vakter i høytidsturnuser.¹⁴ Dette er en ansvarsfordeling som etter hvert er tydelig og godt kjent blant de ansatte. Hvis ikke tilkallingsvikarer dekker behovet, benyttes Ressurscenteret. Hvis ikke Ressurscenteret klarer å skaffe egnet personell, kan de benytte eksterne bemanningsbyrå i henhold til avtale. Dette er spesielt aktuelt for å skaffe sykepleiere om sommeren. I helgene og på kvelder er det avdelingene selv som besørger bemanningen. Vikarpool ble startet i 2008 som et toårig prosjekt.¹⁵ Flere oppgir i intervju at de oppfattet at hovedformålet opprinnelig var å redusere uønsket deltid ved å tilby ansatte større stillinger via ressurscenteret. Formålet med Vikarpoolen i 2008 var ifølge kommunestyrevedtak KS-017/08 å:

- A. Frigjøre tid for arbeidslagslederne til å utføre ledelse av sykepleietjenesten (og operativt arbeid)
- B. Redusere uønsket deltid
- C. Spare inn utgifter til overtidsbruk og innleie av eksterne vikarbyrå

¹³ Ifm videreføringen av Ressurscenteret i 2011 ble det vedtatt at Ressurscenteret skulle bemannes med 1 årsverk leder, 10 årsverk helsefagarbeider eller tilsvarende, 4 årsverk sykepleier. Videre fremgikk det av vedtaket at kostnadene til Ressurscenteret dekkes fra institusjonenes vikarbudsjet

¹⁴ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

¹⁵ Nøtterøy kommune opprettet det toårige prosjektet «Vikarpool» i 2008, etter kommunestyrevedtak 26.03.2008. Vedtaket kom etter en arbeidsgruppe siden 2006 hadde utredet behovet for en slik tjenesteenhet.

Vikarpoolprosjektet ble evaluert i 2010, og en prosjektgruppe i 2011 konkretiserte formålene til følgende fokusområder:

- D. Innleie ved akutt fravær særlig morgen og kveld.
- E. Tilby fast ansettelse/ høyere stillingsstørrelse jf. arbeidsmiljøloven 14-3 og 14-9.
- F. Fremforhandle gode avtaler med vikarbyrå og administrere ordningen.

Etter ønske fra ansatte skiftet Vikarpool også navn til «Ressurssenteret» i 2011. Stillinger i Ressurssenteret er finansiert ved reduksjon i vikarbudsjetten og er politisk vedtatt ved opprettelsen av Vikarpoolen.¹⁶

5.4 Praksis innenfor tjenesteområdene

De ulike kommunale enhetene har ulike systemer for å håndtere vikarer og bruk av midlertidige ansettelser. Det vises til at ettersom de ulike tjenestene har ulike behov, er det nødvendig med ulike ordninger og fleksibilitet. For eksempel når det gjelder fravær blant kontoransatte har man ikke det samme behovet for vikar ved korttidsfravær sammenlignet med i pleie- og omsorgssektoren hvor det er krav til løpende tjenesteleveranser og vikarer må settes inn rask ved fravær.

5.4.1 Teknisk sektor

Det ble budsjettert med 420 000 kroner til vikarer og ekstrahjelp innen Teknisk sektor i 2012.¹⁷ Teknisk sektor benytter vikarer ved sykdom, ferie og permisjoner. I tillegg benyttes også vikarer innenfor teknisk tjeneste ved enkelte vakanser, inntil ny medarbeider er fast ansatt. Det siste dreier seg i all hovedsak om avtaler med konsulentfirmaer for innleie av ingeniører med spesialkompetanse innenfor drift og anlegg, eiendom og på byggesak. Teknisk sektor har en betydelig utfordring knyttet til rekruttering av ingeniører. Dette er en yrkesgruppe som er attraktiv på arbeidsmarkedet generelt, og kommunen når ikke opp i konkurransen med andre sektorer og virksomheter.¹⁸ Selv om ordningen med innleide konsulenter er kostbar, påpekes det at alternativet, å stoppe byggeprosjekter eller redusere virksomheten, er enda mer kostbar for kommunen. Utover dette er det lite bruk av bemanningsbyråer innenfor teknisk sektor, med unntak av enkelttilfeller ved langvarig sykdom.

Det største vikarbehovet innen teknisk sektor er i renhold.¹⁹ Innenfor renholdstjenestene har kommunen en egen vikarpool, som ifølge intervju har bidratt til at vikarbruken på dette området er mer enn halvert sammenlignet med situasjonen før denne ordningen ble etablert. Vikarpoolen for renhold består av tre fast ansatte som umiddelbart kan gå inn ulike steder i kommunen ved fravær. I tillegg har vikarpoolen en liste med 13 tilkallingsvikarer som de også kan benytte. Alle tilkallingsvikarene på denne listen underskriver en standardavtale ved oppstart av midlertidige engasjementer. Vikarpoolen skal primært bistå ved akutt behov for vikarer, men det kommer frem i intervju at den også brukes ved langvarig fravær inntil situasjonene er avklart. Etter 16 dager trer som regel vikarpoolen uansett ut av arbeidet. Kommunen har tre renholdsledere som er ansvarlige for administrasjon av vikarpoolen. Det blir påpekt at vikarpool med fast ansatte er en god løsning, ved at den kan «ta brodden» av det akutte behovet for innhenting av tilkallingsvikarer ved sykdom.

Når det gjelder kontroll opp mot regelverk, er det innenfor renhold de tre renholdslederne som skal sørge for spesifikk oppfølging av hver enkelt renholder, inkludert forhold rundt regelverk og

¹⁶ Nøtterøy kommunes økonomiplan 2012-2015 og årsbudsjett 2012

¹⁷ Se tabell 1

¹⁸ For å imøtegå problemet har Nøtterøy kommune deltatt i en traineeordning i samarbeid med flere andre kommuner, hvor ingeniør- og sykepleiertraineer har rullert mellom kommunene. For sivilingeniører vil denne ordningen mest sannsynlig bli avsluttet, da kommunen ikke har lyktes i å rekruttere ingeniører til fast ansettelse fra traineene. Teknisk sektor har imidlertid lyktes med å rekruttere ingeniørstudenter til sommerjobber.

¹⁹ Sykefraværet var høsten 2012 i underkant av 10 %, og i intervju kommer det frem at ledelsen ved enheten har liten tro på at det er realistisk å komme noe særlig under 8 % sykefravær blant renholderne.

psykososiale forhold. De tre renholdslederne har derfor fått kursing i arbeidsmiljøloven og personalforvaltning. Det er vanskelig for renholdslederne å kontrollere om renholderne også jobber for andre arbeidsgivere/ kommuner, og dermed hvor stor den totale arbeidsbelastningen er på den enkelte. Renholderne blir ved ansettelse spurt om de arbeider andre steder, og derfor er rapporteringen i forhold til den enkeltes totale arbeidsmengde basert på tillit.

Teknisk sektor har jevnlige gjennomganger av vikarbruk, og vurderer denne opp mot sykefraværsoppfølging, økonomi og budsjetter. Spesielt er det tre ganger i året en grundigere gjennomgang av økonomien med rapportering til kommunestyret.

5.4.2 Oppvekst og kultur

Nøtterøy kommune har utarbeidet en rekke rutiner, retningslinjer og prosedyrer for vikarordningen innen skoler og barnehager. Det benyttes ikke eksterne bemanningsbyråer til innleie av vikarer i barnehager og skoler i Nøtterøy kommune. Kommunen har prøvd innleie fra et bemanningsbyrå til barnehage, men ordningen ble vurdert som for dyr. Det kommer frem i intervju at selv om det kan være tidkrevende å ordne vikarinnhenting selv, oppleves kontrollen med vikarene som bedre når de selv gjør vurdering og utvelgelse av personell.

Kommunen har organisert vikarbruk ved skoler slik at det gjøres et hovedinntak til stillinger i skolene en gang i året. Dette inkluderer også årsvikariatene.

Det er etablert ulike avtaler for ulike typer vikariater i skoler og barnehager. Det er blant annet en egen arbeidsavtale for tilkallingsvikarer, og en avtale for lengre vikariater. Når det gjelder lærervikariater, må alle over seks måneders varighet lyses ut. I noen tilfeller, ved behov for spesiell kompetanse, kan dette også gjelde vikariater av tre måneders varighet.

Ved akutt vikarbehov i skoler og barnehager, benyttes det vikarer som står på en vikarliste/vikarpool. Det annonseres etter personer som ønsker å stå på denne tilkallingslisten en gang i året. Det er utarbeidet et eget system og formaliserte rutiner for kvalitetssikring av personer som står på denne listen. Dette inkluderer rutiner for utlysninger, mal for intervjuer, taushetserklæringer og innhenting av CV-er, og vandelsattest. Videre kan ingen stå på listen uten også å ha blitt godkjent etter en samtale og vurdering med enhetsleder.^{20 21} Når en vikar er godkjent for oppføring på vikarlisten, blir det tegnet en 12 måneders kontrakt, og vedkommende stilles som disponibel vikarressurs på listen. Vedkommende blir imidlertid ikke garantert jobb.

Selve inngåelsen av vikarengasjement skjer i den enkelte enheten, og inngås av rektor/inspektør eller styrer. Nøtterøy kommune tilbyr interne «kurs i vikararbeid» og alle arbeidsplasser anbefales å sende representanter til disse kursene.²²

Det er utarbeidet et informasjonsskriv til vikarer i skoler og barnehager om hvordan vikarordningen fungerer, taushetsplikt, forventninger til vikarer og avlønning. I informasjonen til vikarene går det frem følgende:

«Etter inntakssamtalen blir vikarene ført opp på kommunens vikarliste. Denne lista ligger på kommunens interne data-nett. Når noen trenger vikar, slår de opp i lista for å sjekke hvem som er ledige. De som gjør dette, kan være barnehagestyrere, rektorer, undervisningsinspektører og SFO-ledere. Vedkommende tar så kontakt med aktuell(e) vikar(er) pr telefon, og gjør avtale om vikaroppdrag.

²⁰ Nøtterøy kommune. Vikarordning i skoler og barnehager 2012-2013. Organisering og kvalitetssikring

²¹ Nøtterøy kommune. Vikarordning i skoler og barnehager. Inntakssamtale

²² Interne dokumenter Nøtterøy kommune. Vikarordning i skoler og barnehager 2012-2013. Organisering og kvalitetssikring

Når avtale er inngått, blir det gjort en avmerking i vikarlista som viser at du er opptatt, hvor du er engasjert, og hvor lenge. På denne måten unngår vi at andre ringer deg forgjeves. Hvis du ikke lenger ønsker/har anledning til å stå på lista, er det viktig at du melder fra om dette.»²³

I tillegg er det utarbeidet et eget dokument for vikarer i barnehage, med beskrivelse av forventninger til vikarer og praktiske ting å huske på.²⁴

Nøtterøy kommune har prosedyrer for hva som skal skje dersom en tilkallingsvikar ikke fungerer i jobben. Vedkommende får oppfølging gjennom samtaler og veiledning før vedkommende, hvis problemet ikke løses, eventuelt blir fjernet fra vikarlisten. Det kommer fram i intervju at dette har skjedd, kommunen er svært tydelig på kvalitetskravene til vikarene.

Når det gjelder internkontroll av bemanningen i skole og barnehage, er det etablert rapporteringssystemer og faste gjennomganger av utgifter til bemanning i forbindelse med månedlig avlønning. De enkelte virksomhetene må begrunne eventuelle avvik fra det som er planlagt.

Kommunen har fokus på å redusere ufrivillig deltid og langvarige vikariater innenfor skoler og barnehager. For å unngå ufrivillig deltid er det utarbeidet klare retningslinjer som krever at dersom noen i deltidsstilling har søkt en stillingsutvidelse, skal dette, så langt det er mulig, prioriteres foran nye ansettelser. Eventuelle overføringer fra årsvikariater til faste stillinger, skjer også samlet en gang i året. Dette gjøres i sammenheng med nyansettelsene i august. Her er den sammenhengende kommunale tjenestetiden avgjørende for om en tidligere vikar får tilbud om fast stilling. Det er imidlertid krav om formell fagkompetanse for å få faste, pedagogiske stillinger i skole og barnehage. Det er ikke de samme formalkompetansekravene til vikarer, og derfor ikke alle som kan gis tilbud om fast stilling.

5.4.3 Helse og sosial

Helse og sosial er den sektoren i Nøtterøy kommune som i størst utstrekning benytter midlertidig ansatte og timelønnede vikarer. Per mars 2012 var det 5,4 årsverk midlertidige stillinger med månedslønn og 54,38 årsverk timelønnede vikarer innen sektor for Helse og sosial. For 2012 var det budsjettert med hele 30 millioner i vikar- og ekstrasjehjelpsutgifter innen sektoren (beregnet før sykepengerefusjon).²⁵

Kommunaldirektør for Helse og sosial har sørget for utarbeidelse av rutiner for bruk av midlertidig ansatte og vikarer. Det foreligger rutiner og retningslinjer for vikarbruk, noen av disse er generelle for Helse og sosial, mens andre er spesifikke for for eksempel institusjonstjenester og hjemmetjeneste. Det oppgis at rutineene blir etterlevd.

Avdelingslederne har ansvar for skjønnsmessig å avgjøre om det er behov for vikar(er) i en gitt situasjon. Det blir i intervju vist til at dette fungerer fint og fleksibelt, og at det ikke er behov for skriftliggjøring av rutiner for når vikarer skal leies inn. Det blir hevdet at virksomheten hele tiden går på en minimumsbemanning, slik at det som regel alltid er et akuttbehov for vikar ved fravær. Hvis avdelingene har for lav bemanning kan konsekvensen være at pasientene blir mer urolige og at dette brer seg. Det blir også påpekt at det er viktig at ikke belastningen blir for stor for gjenværende personale ved sykefravær. I helger er det få personer på jobb, og spesielt viktig å få dekket opp fravær. Samtidig er det ofte i helger det er vanskeligst å få tak i vikarpersonell.

Bo og behandlingssentrene

²³ Interne dokumenter Nøtterøy kommune. Vikarordning i skoler og barnehager 2012-2013. Generell informasjon til vikarene.

²⁴ Nøtterøy kommune. Informasjonsskriv. «Velkommen som vikar i Nøtterøy kommunes barnehager.»

²⁵ Se tabell på side 13 for mer detaljerte tall.

Vikarbehovet for bo og behandlingssentrene er spesielt stort om sommeren. Ellers på året er det vanligvis behov for vikarer noen ganger i uken. Det er satt i verk flere tiltak for å redusere vikarbehovet både i Bjønnesåsen bo- og behandlingssenter og i Gipø bo og behandlingssenter.²⁶ Det fremgår av intervju at det er en bedre vikarsituasjon nå enn for noen år siden, og at lederne har fått bedre oversikt over vikarbruken. Det skyldes flere tiltak. Det har blitt arbeidet med å redusere vikarbruken ved å lage turnusavtaler med de tillitsvalgte. I tillegg har ledelsen ved Gipø bo- og behandlingssenter gått sammen med organisasjonene for å avdekke hull i turnusen og ansette personer for å dekke inn turnusen. Dette har ført til en dreining mot en bedre planlagt bemanning, basert på planer og avtaler i stedet for en bemanningen der man på kort varsel måtte fylle enkelthull i turnusen. Det vises også til at opprettelsen av Vikarpool reduserte vikarbruken.

Ledere og ansatte opplever paradokser med tanke på vikarbruk, ved at det av hensyn til pasientene oppstår behov for høyere bemanning, men at budsjettet setter stramme rammer for hvor mye de kan bemanne opp. Det fremgår også av intervju at de tillitsvalgte krever lengre vakter for de ansatte, noe som i praksis innebærer lavere bemanning på hver vakt for at de skal klare å holde budsjettet.

Det er opprettet en opplæringsrutine for alle vikarer. Egne vikarer blir fulgt opp omtrent som faste ansatte med samtaler, opplæring og veiledning. Hvis noe ikke skulle fungere får vikarene tilbakemelding om det. Når det gjelder innleide vikarer fra byrå, skal byrået få melding hvis vikaren ikke tilfredsstillende behovene til avdelingen.

Virksomheten utarbeider en månedlig statistikk over hvor mye hver avdeling på Gipø bruker av vikarmidlene.

Hjemmetjenestene

Vikarbehovet i hjemmetjenesten er ofte stort på natt fordi det er sårbart med to personer som er satt opp på vakt. Vikarer benyttes også for å supplere den faste bemanningen ved ferieavvikling. Ressurssenteret benyttes til å hente inn vikarer fra bemanningsbyråer for sykepleiere i sommermånedene, mens hjemmetjenesten selv henter inn andre vikarer. Som regel blir lengre vikariater lyst ut.

Enkelte ganger kan det være mangelfull tilgang på nødvendig faglig kompetanse. Spesielt er det utfordrende å dekke opp med tilfredsstillende bemanning ved korttidsfravær blant sykepleiere på natt. For å sørge for forsvarlig oppfølging i dette tidsrommet må andre i den faste bemanningen dekke opp sykepleierfraværet på natt. Dette kan føre til forskyvninger, da den som tar nattevakten må tas av den påfølgende dagvakten som vedkommende ellers ville betjent.

Det har vært en del diskusjoner i forhold til i hvilken grad Hjemmetjenesten skal benytte Ressurssenteret ved vikarbehov. Hjemmetjenesten har vurdert det som hensiktsmessig å rekruttere vikarer selv, blant annet fordi det må gjøres en del tilpasninger til brukerne som skal betjenes. De første tre årene det var et ressurscenter (da kalt Vikarpool) rekrutterte enhetsleder direkte fra bemanningsbyråene, men denne oppgaven ble senere overtatt av Ressurssenteret. Ressurssenteret får hvert år bestilling på sykepleiere som hjemmetjenesten har behov for i fem til seks uker midt på sommeren. I noen tilfeller viser det seg imidlertid at vikaren ikke innehar nødvendig praktisk sykepleiefaglig kompetanse til å kunne utføre arbeidet selvstendig. Da forsvinner også tidsbesparelsen knyttet til bortsetting av rekrutteringsaktiviteten. Hjemmetjenesten har gitt tilbakemeldinger til Ressurssenteret om at de må formidle til vikarbyrået at de i større grad må vurdere egnethet når det gjelder praktisk sykepleiekompetanse. Innen hjemmetjenesten er det praksis å gi nye vikarer to opplæringsvakter fordelt på to ulike ansatte.

²⁶ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

Det er system for å gi tilbakemelding på vikarene. Tilbakemelding gis enten direkte til vikarbyråene eller til Ressurssenteret. Likevel, når en vikar ikke har fungert, har hjemmetjenesten valgt å ikke erstatte vikaren. Det blir vist til at det tar for lang tid, og det er vanskelig å skaffe egnede kandidater. Hadde det ikke vært begrensninger i personell tilbudt av vikarbyråene, ville enheten ha byttet vikarer noen ganger. I stedet ender en opp med kompromissløsninger for å sikre pasientene forsvarlig oppfølging. Dette inkluderer blant annet bruk av bakvakter og ledere som må utvide arbeidstiden sin. I enkelte tilfeller mangler vikarer tilstrekkelig praktisk kompetanse til å ivareta nødvendige pleieoppgaver, eksempelvis måling av blodtrykk, sprøyteinjeksjon, sårskifte etc. Hver morgen brukes en del tid til ressursplanlegging fordi vikarer mangler praktisk erfaring og kompetanse til en del oppdrag.

Som regel er vikarene fra vikarbyrået selv bevisst sine begrensninger knyttet til medisinsk oppfølging, og sørger for å involvere nødvendig personell, med den økte ressursbruken dette innebærer. Det er samtidig eksempler på vikarer som bevisst eller ubevisst ikke i tilstrekkelig grad sørger for å innhente faglig støtte i pleieutøvelsen når dette er nødvendig. Dette kan handle om manglende praktisk sykepleiekompetanse før de engasjeres av vikarbyrået. I enkelte tilfeller har manglende kvalitet i pleieoppfølgingen gitt utslag i uheldige hendelser med tilhørende rapportering av avvik i Kvalitetslosen, eksempelvis knyttet til medisinerings.

I 2012 har bruken av vikarbyrå medført mer bruk av bakvakter enn hjemmetjenesten har opplevd tidligere. Det opplyses i intervju at det stort sett er leder og de fast ansatte som får merbelastning når vikarene mangler praktisk sykepleiekompetanse, det går ikke ut over brukerne.

Bruk av Ressurssenteret

Det fremgår av prosjektgruppens rapport at institusjonstjenestene i Nøtterøy kommune har behov for vikarer med autorisasjon som sykepleiere, men at Ressurssenteret ikke klarer å rekruttere sykepleiere.²⁷ I intervju opplyses det at Ressurssenterets stab består av helsefagarbeidere og assistenter, i tillegg til en sykepleier som arbeider som trainee. Ifølge prosjektrapporten får Ressurssenteret i snitt åtte til ni henvendelser daglig om behov for innleie. Ifølge prosjektgruppens rapport har ledere i avdelinger og bogrupper fått frigjort tid ved at Ressurssenteret har tatt oppgaven med akutt innleie. Noen ledere har også benyttet Ressurssenteret til andre bemanningsoppgaver.²⁸ I prosjektgruppens rapport står det at Ressurssenteret har bidratt til at bruken av overtid er kraftig redusert.²⁹ Ifølge opplysninger fra intervju, oppgir avdelingsledere at de får god hjelp fra senteret til å dekke inn akutt fravær.

Ressurssenteret var tidligere en enhet som organisatorisk sett var plassert i en relativt uavhengig stilling. Ressurssenteret er nå organisert med en leder som rapporterer til leder for Gipø, og leder sitter i virksomhetens ledergruppe. Alle lederne er nå på samme nivå, og det opplyses å være tettere og mer kontinuerlig kontakt mellom Ressurssenteret og de som benytter tjenestene. En viktig forbedring som trekkes frem med den nye plasseringen av Ressurssenteret, er at det har blitt færre avvik. Tidligere kunne det eksempelvis bli meldt avvik på at vikarene opplevde at de ble dårlig mottatt på avdelingene. Nå foreligger det bedre mekanismer for å sørge for at både ansatte og vikarer blir tilfredsstillende ivaretatt innenfor de bemanningsløsninger som foreligger. Et annet viktig moment som fremheves, er at servicenivået og betjeningsevnen til Ressurssenteret er blitt langt bedre. Før kunne det komme inn avviksmeldinger på at Ressurssenteret ikke fulgte opp henvendelser om vikarbehov.

En av de som er intervjuet mener det er noen ulemper med den nye organiseringen i forhold til den man hadde tidligere. En ulempe kan være at det blir utfordrende å utvide og videreutvikle Ressurssenteret til andre enheter som for eksempel psykiatri og miljøarbeidertjenesten. En annen ulempe er at leder for Ressurssenteret er i mindretall når beslutninger skal tas i ledergruppen, og

²⁷ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

²⁸ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

²⁹ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

Ressurssenterets arbeidsoppgaver skiller seg fra oppgavene til de fleste andre enhetene som er representert i gruppen. En tredje ulempe er ifølge intervju at det fortsatt er motstand mot Ressurssenteret blant tillitsvalgte og ledere, noe som kommer til uttrykk ved at enkelte ledere velger å dekke inn sykefravær med egne vikarer fremfor å melde fraværet til Ressurssenteret slik rutinen er. En av de som er intervjuet opplever også at enkelte tillitsvalgte har en negativ holdning til Ressurssenteret, og at dette kommer til uttrykk gjennom kommunikasjon i uformelle fora.

I intervju blir det hevdet at etter at det ble en permanent ordning, har Ressurssenteret blitt større, rekrutterer bedre og bidrar til at flere har fått større stillinger. Det er ulike meninger om Ressurssenteret har nådd sin målsetting om redusert ufrivillig deltid. Selv om ufrivillig deltid har blitt redusert for noen, vises det også i intervju til at det i praksis har vært utfordrende å få deltidsansatte til å ha økte stillingsstørrelser ved at en andel av stillingen legges til Ressurssenteret.

Ressurssenteret har i tillegg fått ansvar for BPA-ordningen i kommunen (selv om ingen foreløpig benytter seg av denne ordningen i kommunal regi), og et spesielt komplisert hjemmerespiratortilbud som krever døgnbemanning.

Det fremgår av prosjektgruppens rapport at lønnsbetingelsene for ansatte i Ressurssenteret og i kommunens øvrige tjenester er harmonisert.³⁰

5.5 Rammeavtaler for personellinnleie

5.5.1 Bruk av bemanningsbyråer

Når det gjelder bruk av bemanningsbyråer generelt i kommunen, er det etablert egne rutiner for innkjøp, og innkjøp av bemanningstjenester faller inn under disse retningslinjene. Kommunen gir også opplæring til de som er ansvarlige for innkjøp innen de ulike enhetene. Kommunen har en innkjøprådgiver som har det overordnede ansvaret for anskaffelser og rammeavtaler i Nøtterøy kommune.

Kommunen har hatt diskusjoner med tillitsvalgte om bruken av bemanningsavtalene. Kommunen må i samsvar med nytt EU-direktiv sørge for minimumslønn til ansatte som leies inn. Dette har kommunen tatt inn i innkjøpsregelverket og kontrakten med leverandørene. Kommunen vil ved mistanke om at dette ikke blir fulgt opp, benytte sin rett å kontrollere at regelverket overholdes. Blant annet ble det etter diskusjoner i formannskapet gjennomført kontroll av lønnsforhold knyttet til innleie på renholdsområdet. Kontrollen avdekket ikke avvik, og det har heller ikke vært identifisert andre avvik i forhold til EU-direktivet.

Hvis ikke Ressurssenteret klarer å skaffe sykepleiere internt, kan de henvende seg til eksterne bemanningsbyråer for bistand. I mai 2012 inngikk Nøtterøy kommune tre parallelle rammeavtaler med eksterne bemanningsbyråer når det gjelder sykepleietjenester. Ressurssenteret besørger hjelpepleiere selv. Tidligere hadde kommunen en eksklusiv rammeavtale med ett bemanningsbyrå. Rammeavtalene er styrende for innleie av personell utenfor Ressurssenteret.

5.5.2 Bestillings- og responstid

Når det er behov for bemanning, og Ressurssenteret ikke klarer å skaffe vikarer internt, kontakter Ressurssenteret de tre bemanningsbyråene samtidig. Det byrået som kan levere kvalifisert personell får oppdraget.³¹ I rammeavtalene fremgår følgende når det gjelder krav til bestillings- og responstid³²:

³⁰ Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

³¹ Hvis flere av bemanningsbyråene gir tilbakemelding om at de kan levere kvalifisert personell, blir det foretatt en innbyrdes rangering som er spesifisert i rammeavtalen.

³² De tre rammeavtalene er likelydende.

«1.6 Bestillings- og responstid

Oppdragsgiver skal i alminnelighet foreta avrop (bestilling) minimum 7 timer før vaktens begynnelse. Avrop foretas etter behov. Avropet sendes samtidig til alle rammeavtaleleverandører (...)

slik at leverandør nr 1 tildeles oppdraget forutsatt at leveranse kan skje innen leveringsfrist. Har leverandør nr 1 ikke bekreftet leveranse skriftlig (epost) innen en responstid på 1,5 timer etter avrop tildeles oppdraget leverandør nr 2 osv.

Med responstid menes tiden fra avrop og frem til oppdragsgiver mottar tilbakemelding på avropet. Oppdragstager skal stille sykepleiere som har ønsket fagkompetanse til disposisjon ved vaktens begynnelse.»³³

Videre står det i punkt 2.1 i kontrakten at oppdrag tildeles rammeavtaleleverandørene «primært i rangert rekkefølge: 1, 2 og 3, jf. Konkurranseregler, kap.8.3.1»

5.5.3 Det eksterne bemanningsbyråets generelle plikter

Av kontrakten mellom kommunen og bemanningsbyråene fremgår krav om at bemanningsbyråene, som oppdragstaker, skal tilby tjenester som (punkt 2.2):

«til enhver tid utføres med høy faglig kvalitet og være godt organisert iht. krav i de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer som gjelder for denne type tjeneste, herunder:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- Lov om pasientrettigheter
- Lov om helsepersonell
- Lov om barneverntjenester
- Lov om sosiale tjenester
- Lov om spesialisthelsetjenester
- Lov om arbeidsmiljø
- Kravene i Forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstjenestene. Se Sosial- og helsedirektoratets veileder IS-1201 utgitt 11/ 2004: «Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene».
- Kravene i Forskrift om Internkontroll helse, miljø og sikkerhet
- Nøtterøy kommunes internkontrollsystem»³⁴

Av kontrakten fremgår det at leverandørens generelle plikter blant annet er³⁵

- «Oppdragstager skal stille med personell som sikrer faglig, profesjonell og formålstjenlig utførelse av oppdraget.
- Personellet skal inneha nødvendige arbeidstillatelser, visum, sertifikater, offentlig godkjenning, fagbrev m.m.
- Ved utføring av arbeid på Oppdragsgivers virksomhetssted, skal gjeldende regler for sikkerhet og arbeidsforhold overholdes. Oppdragsgiver plikter å informere oppdragstager om hvilke regler som gjelder.
- Arbeidsspråket er norsk.»³⁶

Det fremgår av kontrakten at oppdragstaker ikke kan benytte underleverandører uten skriftlig godkjenning fra kommunen (side 4). Det går videre frem at³⁷:

³³ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 3.

³⁴ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 7.

³⁵ 1.8 Oppdragstagers generelle plikter, i rammeavtalen

³⁶ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 4.

«Oppdragstaker garanterer tjenesteleveranser på minimum 95 % for sykepleiere, ift faktisk bestilling per måned forutsatt at oppdragsgiver har bestilt oppdraget 7 timer før vaktbegynnelse.»

Når det gjelder de innleides kompetanse og egnethet, fremgår følgende av kontrakten:

«Dersom Oppdragsgiver finner at en eller flere av det personell oppdragstaker benytter ikke har nødvendig kompetanse eller av andre grunner ikke er egnet til å utføre arbeid som fremgår av kontrakten, skal Oppdragsgiver uten ugrunnet opphold ta dette opp med Oppdragstager. Oppdragsgiver kan kreve at Oppdragstager straks bytter ut aktuelt personell med annet kvalifisert personell. Kostnader og tidsforsinkelser ved slik utskifting av personell dekkes i sin helhet av Oppdragstager.»³⁸

Kontrakten spesifiserer også kostnadsfordeling ved opplæring:

«Alt personell som Oppdragstager stiller til rådighet, har to dager med opplæring kostnadsfritt for Oppdragsgiver. Det forutsettes at vekten er bestilt 48 timer før vaktbegynnelse.»³⁹

5.5.4 Oppdragsgivers kontroll av bemanningsbyrå

Kommunen skal som oppdragsgiver følge opp hvordan bemanningsbyråene leverer sine tjenester. I rammeavtalen fremgår det hvordan oppdragsgiver skal følge opp kvaliteten som leveres av bemanningsbyråene:

«Oppdragsgiver skal etter behov følge opp driften for å sikre at Oppdragstager oppfyller sine forpliktelser i henhold til denne kontrakt, herunder at tjenester utføres i samsvar med aktuelle kvalitetskrav, jfr kap.2.1, 2.3 og 2.5.»⁴⁰

Når det gjelder kontrollen med bemanningsbyråene, er det lagt opp til at kommunen (representert ved Ressurssenteret) og bemanningsbyråene ved behov kan ha statusmøter for å sikre at kravene i rammeavtalen blir fulgt. Ressurssenteret har hatt ett møte med et av de nåværende bemanningsbyråene. Kommunens rammeavtaler følges opp av lederne som benytter innleid personale. Rammeavtalene kvalitetssikres av innkjøpssjef, som er rådgiver for anbud og innkjøp i kommunen.

Når det gjelder bruker- og pårørendeundersøkelser, fremgår det av kontrakten mellom partene at «oppdragsgiver skal kontrollere om pasienter og andre arbeidskollegaer opplever tjenester av god kvalitet i samsvar med avtalens forutsetninger. Oppdragsgiver har rett til å offentliggjøre resultatene fra slike undersøkelser.» Videre står det at «oppdragsgiver kan foreta måling av oppnådd kvalitet ved bruk av indikatorer. Indikatorer er forenklede, men kvantifiserbare målepunkter som beskriver kvaliteten for tjenesten.»⁴¹

5.5.5 Erfaringer med innleie fra bemanningsbyråer

Eksterne bemanningsbyrå benyttes lite innen Helse og sosial, også etter inngåelse av nye, parallelle rammeavtaler i 2012. Det siste året har det bare vært inne vikarer fra bemanningsbyråene i sommermånedene.

Det fremkommer av intervju at dagens rammeavtale innen Helse og sosial med tre leverandører oppleves som bedre enn den forrige avtalen der det bare var en leverandør. Det opplyses i intervju at

³⁷ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 5. Punkt 1.13.

³⁸ Rammeavtalen, punkt 2.3.1

³⁹ Rammeavtalen, punkt 2.3.3

⁴⁰ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 8.

⁴¹ Rammeavtale for Parallele rammeavtaler Sykepleietjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune. Side 8.

kvaliteten på leverte tjenester fra bemanningsbyråer og leveransesikkerheten er bedre ivaretatt med tre leverandører. Erfaringer fra det forrige byrået har ført til en gjennomgang av krav og rutiner for de nye bemanningsbyråene.

Det trekkes frem at det er flere klare ulemper med bruk av eksterne bemanningsbyråer for vikarinnhenting innen Helse og sosial. Blant annet blir denne ordningen dyrere enn å ha eget personell, og kvaliteten på vikartjenestene er mer usikker. Generelt vises det til erfaringer om at det er lettere å sikre god kvalitet i tjenestene ovenfor brukerne og pasientene når man bruker egne og kjente vikarer. Når det gjelder kvalitet i tjenesteleveransene, oppfattes det at egen fast bemanning vil gi de beste resultatene. I tillegg trekkes det frem som en ulempe at innleid personell får verdifull kompetanse og innsikt, som forsvinner ut av kommunen ved opphør av innleieforholdet.

Vikarene får tilsendt rutiner når de begynner i jobben, og det er fastsatt i rammeavtalen med bemanningsbyråene at vikarene skal gjøre seg kjent med rutinene før de starter arbeidet. Vikarene som kommer fra byråene har også som regel to opplæringsvakter, dersom det lar seg gjøre. Det er bemanningsbyrået som tar kostnadene med disse to opplæringsvaktene. Det blir samtidig påpekt at en del ansatte som blir sendt fra eksterne bemanningsbyråer ofte i praksis ikke er kjent med verken rutiner eller pasienter, og må få veldig klart definerte arbeidsoppgaver. Dette er en av årsakene til at flere av de som er intervjuet mener det har fungert dårlig å benytte vikarer fra eksterne bemanningsbyråer i stor skala.

Det er ikke etablert fast rapportering om hvordan vikarer fungerer i arbeidet, men avdelingslederne melder fra til leder for ressurscenteret dersom vikarene fra byrået ikke fungerer på arbeidsplassen.

5.6 Etterlevelse av regelverk

I intervjuer kommer det frem at kommunens administrative ledelse oppleves som tydelig på at sentrale lover og regler, som arbeidsmiljøloven, skal overholdes. Det vises også til at ledere som driver ansattelsesprosessene har god oversikt over gjeldende regler på dette området. Det blir også til at skoling av ledere med ansettelsesansvar prioriteres i kommunen.

Det har ifølge intervju vært forbedring når det gjelder etterlevelse av arbeidsmiljøloven på nesten alle områder også når det gjelder arbeid på etterfølgende helger. Dette har vært spesielt aktuelt innenfor Helse og sosial.

5.6.1 Etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser

Det foreligger systemer som skal hindre at brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven forekommer. Spesielt trekkes fagsystemet GAT frem innenfor Helse og sosial. Det blir vist til at av og til er brudd på arbeidsmiljøloven ikke til å unngå, fordi det mangler «lovlig» personell til å ivareta forsvarlig pasientoppfølging. Da hender det at arbeidstakere i slike situasjoner går doble vakter.

I den grad det forekommer brudd på regelverket, er sommervikarer en risikogruppe, ettersom disse ofte ønsker å jobbe mest mulig.

Det kan være en viss risiko for brudd på restriksjoner når det gjelder arbeidstid og totalarbeidsbelastning innen virksomheter i kommunen der det er behov for heldøgnsbemanning. Det understrekes imidlertid at dette er områder hvor det kan skje akutte ting, og man vil være avhengig av å hente inn ekstra personell av hensyn til forsvarlighet ovenfor brukere/ pasienter. Det blir vist til at eventuelle avvik ikke skjer som bevisst juks, men som nødløsninger. Et eksempel er et prosjekt der en pasient har respiratorbehandling i hjemmet. Dersom det oppstår et akutt fravær og man ikke får tak i en erstatter kan ikke pasienten forlates og personalet må vente til avløsningen kommer. Dette er et eksempel på en enhet med høy iboende risiko for brudd på arbeidstidsbestemmelsene, på grunn av akutte bemanningsbehov.

Når det gjelder etterlevelse av regler, krav og føringer innen sektor for Helse og sosial, vises det til at stillingsbrøker er en stor utfordring. Det å kunne tilby full stilling og få turnuser til å gå opp med fulle stillinger kan være vanskelig, og grunnbemanningen er for lav til at alle kan få høy stillingsprosent.

Personalavdelingen følger opp ledere når arbeidsavtaler utløper i forhold til videre ansettelsesforhold for stillingen eller den stillingen gjelder. Dette skaper en pågående dialog med ledere som gir oversikt over de midlertidige ansettelsesforholdene i kommunen. Det er også utarbeidet en «Mal for Varsel om opphør av midlertidig tilsetning» i Kvalitetslosen, som går ut på at arbeidstakere med tidsbegrenset vikariat får melding en måned før arbeidsforholdet opphører. Det fremgår av intervju at kommunen har god kontroll i forhold til vikariaters avtalte utløpstid, fordi det legges inn stoppdato på lønn som vil fange opp dette. I forbindelse med utløp av årsvikariat sendes det også ut melding til vikarene om at arbeidsforholdet opphører ved vikariatets avtalte utløpstid.⁴²

5.6.2 GAT-systemet

En gjennomgående oppfatning er at det er blitt stadig bedre system og kontroll på vikarbruk og bemanning de siste årene, og lavere risiko for brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser innen Helse og sosial. I følge flere av de som er intervjuet, kan en vesentlig forklaring på den bedre kontrollen tilskrives implementeringen av fagsystemet GAT. GAT ble kjøpt inn som et resultat av et prosjekt initiert i 2007/2008, der Nøtterøy kommune ønsket å digitalisere og forenkle vaktplanlegging og kontroll på arbeidstidene til de enkelte medarbeiderne. Risikoområdet var spesielt helse og omsorg, og ansatte som arbeidet turnus.

Tidligere hadde de ulike lederne gjort bemanningsplanlegging ved hjelp av flere A3-ark, eller de hadde brukt egenlagde Excel-ark. Dette gjorde det krevende å holde kontroll over hvor mye og hvordan de ulike ansatte jobbet. Det var vanskelig å se om de ansatte jobbet tilsvarende sin stillingsprosent, og det var også risiko for at brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser ikke ville bli oppdaget. Det var for eksempel manuelle prosesser som lå til grunn for å beregne hvor mye overtidsbetaling den enkelte hadde krav på. GAT ble innført som et langsiktig prosjekt for å bøte på noen av disse utfordringene. GAT har gradvis gått inn som en del av praksisen i løpet av flere år, og innen helse og sosial er det nå godt innarbeidet. Det blir vist til at dette frigjør tid, ved at ressursbruken ved arbeidsplanlegging har gått fra å få data ned på papiret eller inn i en Excel-fil, til å bruke GAT som et kontrollsystem for å sikre forsvarlig bemanning og sikre at arbeidsmiljøloven ikke blir brutt. Dette forutsetter at alle benytter systemet som planlagt.

Det erkjennes i intervju at brudd på arbeidsmiljøloven forekommer, særlig at folk jobber for mange søndager på rad. For å unngå dette henter ledelsen hvert halvår henter ut statistikk (fra IT-systemet GAT) for å se på utviklingen. Brudd på arbeidsmiljøloven gjennomgås i ledergruppen hvert halvår, og blir fulgt opp. I tillegg har institusjonsleder driftsavtaler med lederne der de lager målsettinger og tiltak for å redusere antallet brudd. Bruddene telles opp totalt fire ganger i året.

Ifølge intervju, skrives det ikke avviksmeldinger dersom det skjer brudd på regler i arbeidsmiljøloven, og de rapporteres ikke fortløpende til leder for Gipø. Brudd på arbeidsmiljøloven registreres og begrunnes i GAT og ledelsen opplever at det er lett å få tilgang på informasjonen ved behov. Rapportene og registreringen i GAT oppleves som god, og at det går tydelig frem hvem som er ansvarlig for de ulike vaktene.

5.6.3 Stikkprøver

Deloitte har blitt forevist GAT-systemet og det er gjort flere typer kjøring i systemet og stikkprøver av arbeidstid til enkelte ansatte. Det ble sett på hvordan GAT kan kontrollere og registrere eventuelle brudd på Arbeidsmiljøloven, og hvordan GAT kan tilby styringsinformasjon og bedre ressursplanlegging for ledelsen.

⁴² Mal for dette er lagt inn i Kvalitetslosen.

I GAT er det lagt inn bestemmelser fra arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen, nærmere bestemt er det lagt inn maks antall timer man kan arbeide i løpet av en dag, en uke, og andre begrensninger, for eksempel helgearbeid. Ved forsøk på disponeringer av ansatte som viser seg å være i strid med regelverket markeres det potensielle regelbruddet med rød skrift, og det må skrives kommentar med begrunnelse for avvik. Dette gjør at lederne må ta aktive og informerte valg før de eventuelt setter opp en person på vakt i konflikt med arbeidsmiljøloven.

Deloitte fikk oversendt oversikt over timelønnede ansatte og månedslønnede for alle sektorer for mars 2010, mars 2011 og mars 2012.⁴³ Etter en vurdering av risikoområder, ble det valgt å se spesielt på Helse og sosial. Deloitte ser av stikkprøvene for arbeidstid i mars 2010, at det var flere timelønnede ansatte som arbeidet godt over 200 timer, noen opp mot 240 timer. Slik arbeidstid innebærer med stor sannsynlighet flere brudd på arbeidsmiljøloven. Ifølge stikkprøvene og oversiktene over timene vi har fått tilsendt, har det imidlertid skjedd en betydelig bedring i de ansattes arbeidsbelastning over tid. I 2011, og spesielt i 2012, viste oversiktene at ingen ansatte arbeidet mer enn 160 timer i den gjeldende måneden. Dette ble forklart med at GAT i denne perioden har blitt implementert i organisasjonen. GAT fører til at avdelingslederne får bedre styringsinformasjon og det oppleves som en god kontrollmekanisme for å redusere brudd på arbeidsmiljøloven. Deloitte gjennomførte på grunnlag av utbetalinger i mars 2012, stikkprøver på arbeidstidene til et utvalg ansatte innen helse og sosial, men fant ikke brudd på arbeidsmiljøloven i disse tilfellene.

Generelt i kommunen er det GAT-systemet som varsler når noen jobber for mye, eller det er andre brudd på arbeidstidsbestemmelser. Det er et pågående prosjekt i kommunen for å innføre GAT innenfor alle sektorene, men det er foreløpig bare brukt innenfor Helse og sosial.

5.6.4 Etterlevelse av fireårsregelen

Det oppleves generelt som utfordrende å føre løpende kontroll med midlertidig ansattes rett til fast ansettelse i henhold til «fireårsregelen». Deloitte får opplyst at det i kommunen ikke har jevnlige og systematiske kontroller for å sikre etterlevelse av fireårsregelen, det vil si tilby ansatte som har arbeidet midlertidig i mer enn fire år fast stilling. Det blir i intervju hevdet at dette ikke er et stort problem og at det eventuelt ikke gjelder mange personer. Det blir vist til at det er opp til de ulike avdelingslederne å holde kontroll over hvor lenge de ulike vikarene har vært ansatt, og hvem som eventuelt har rett på fast ansettelse etter fireårsregelen. Det er ulik praksis på de ulike områdene.

Helse og sosialsektoren gjennomførte en opprydding i 2010/2011 for å se hvilke midlertidige ansatte som hadde rett til fast ansettelse i henhold til fireårsregelen. Gjennomgangen viste at dette gjaldt ganske mange (19-20 personer). Disse fikk tilbud om fast ansettelse i Ressurssenteret. Om lag halvparten takket nei til tilbudet de fikk.

Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne rapporten at personalavdelingen gjør vurderinger i forbindelse med fireårsregelen, men at det ikke lages systematiske rapporter om dette fordi det ikke er mulig å ha mer enn en ansettelsesdato (siste tiltredelsesdato) i lønssystemet. Personalavdelingen tas i hovedsak kun med dersom det er tvil eller det oppstår en tvist om rett til fast ansettelse. Det blir oppgitt at dette skjer sjelden, omtrent et par ganger i året. Personalavdelingen kan da tas med som diskusjonspartner når det gjelder rettigheter til de enkelte parter i den forbindelse.

Det vises samtidig til at rutiner, prosedyrer, og disiplin bidrar til det som er kommunisert som akseptabel praksis, og til å redusere risikoen for brudd på bestemmelsen. Personalkontoret tar månedlig ut lister og sjekker varigheten på ansatte i midlertidige stillinger. I GAT-systemet kan det gjøres mange ulike kjøring og analyser. Basert på systemets virkemåte, er det imidlertid komplisert å kjøre analyser for å sjekke at fireårsregelen om rett til fast ansettelse blir etterlevd. Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne rapporten at det ikke er anledning til å planlegge opphør i arbeidsforholdet for å

⁴³ I praksis vil tallene representere februar, men de er registrert på lønn for mars hvert år

skape avbrudd i ansettelsestiden. Videre opplyses det også at et slikt avbrudd ikke vil ha betydning ved vurdering av retten til fast ansettelse.

En utfordring er at langvarige midlertidige ansettelsesforhold oftest er delt opp i flere tidsperioder, og i lønssystemet er det bare mulig å registrere siste tidspunkt for ansettelse. Oversikt over midlertidig ansatte kan enkelt tas ut, men dataene må bearbeides manuelt for å gjennomføre en tilfredsstillende kontroll med ansettelsesperioden. Det blir i intervju vist til at retten til fast ansettelse betinges av at vikariatet har vært sammenhengende eller uten avbrudd av betydning. Det opplyses at det kan ha forekommet utilsiktede, kortvarige opphør i arbeidsforholdet slik at fireårsregelen ikke nødvendigvis kommer til anvendelse. Dette blir tatt hensyn til i vurderinger av tilbud om fast ansettelse. Eksempelvis kan en ha benyttet samme lærervikar i fire år, men skrevet nye tidsavgrensede kontrakter fra-til sommerferiene. Det kan oppstå vanskelige skjønsmessige vurderinger hvorvidt fireårsregelen kommer til anvendelse eller ikke. I slike tilfeller lar kommunen tvilen komme arbeidstaker til gode, ifølge opplysninger fra intervju.

Personalseksjonen mener en viktig kontrollmekanisme er at de har en åpen, god og kontinuerlig dialog og oppfølging mot virksomhetsledere når det gjelder etterlevelse av regelverk. Virksomhetsledere er etter hvert oppmerksomme på at «lufting» ikke skal forekomme.

5.7 Brukerperspektivet

Når det gjelder vikarene fra bemanningsbyråene, er tilstrekkelige norskkunnskaper et kritisk punkt. Dette har man ikke kontroll på utover kravet i rammeavtalen om at arbeidsspråket er norsk. Det er viktig med god kommunikasjon med pasientene, og dårlige norskkunnskaper kan gjøre det vanskelig for de ansatte å forstå pasientenes behov.

En av de som er intervjuet vurderer at kommunen ideelt sett burde ha sluppet å benytte bemanningsbyråer innenfor helsetjenesten. Spesielt trekkes pasienthensynet fram, ettersom det er vanskelig for pasientene å forholde seg til helt nye pleiere som ikke kjenner forholdene ved den enkelte avdeling. Et gjentakende problem som det også pekes på er begrensede norskkunnskaper blant pleiere fra bemanningsbyrå. Dette gjelder til en viss grad også vikarer som kommer inn via Ressurscenteret. Manglende språkkunnskaper skaper dårlig kommunikasjon mellom pleier og pasient, og i intervju blir det pekt på at dette kan resultere i dårligere pasientoppfølging fordi pleieren ikke forstår pasientenes behov. Det blir i intervju uttrykt et generelt ønske om at det ble gitt mer norskopplæring før (innleide) pleiere går ut i tjeneste. En av de som er intervjuet viser til at dårlige norskkunnskaper likevel ikke har ført til tilfeller av uforsvarlige tjenester ovenfor pasienter og brukere.

Et annet punkt er at mye bruk av vikarer tærer på arbeidsmiljøet. Et av verneombudene viser til å ha fått tilbakemeldinger fra ansatte om at det oppleves som frustrerende med for mye vikarer. Vikarbruk gir mer belastning på de faste ansatte som må gi opplæring, støtte og informere de som ikke er kjent i avdelingene. Belastningen er naturligvis større når det kommer helt nye vikarer.

Kommunen har gjennomført en standard bruker- og pårørendeundersøkelse fra KS. Denne har ikke hatt fokus på vikarbruk.

Siste brukerundersøkelse av hjemmetjenesten viste at det oppfattes å være meget god kvalitet på tjenesten. Det generelle inntrykket av tjenesten fikk karakter 3,7 av 4 mulig oppnåelige poeng. Dette ligger i toppen av landsgjennomsnittet for kommuner som har vært med i brukerundersøkelser i "Bedre kommune.no".

6. Vurderinger

6.1 Etterlevelse av arbeidsmiljøloven

Etter revisjonens vurdering fungerer fagsystemet som kommunen bruker ved bemanningsplanlegging som en viktig kontrollmekanisme for å hindre brudd på arbeidsmiljølovens lønns- og overtidbestemmelser. Riktig bruk av systemet sikrer god styringsinformasjon og kontrollmuligheter for ledere som skal administrere og planlegge bemanning. Undersøkelsen viser at ansatte opplever at kommunen har blitt vesentlig bedre de siste årene når det gjelder planlegging av arbeidstid og system for å hindre brudd med arbeidsmiljøloven.

Innenfor Helse og sosial tilskrives forbedringen i stor grad implementeringen av fagsystemet, som gir god styringsinformasjon til avdelingslederne, og mulighet for kontroll med etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene. Siden systemet tydelig varsler om mulige brudd med arbeidsmiljøloven, heves terskelen for å planlegge på en måte som bryter med reglene som omhandler arbeidstid jf. arbeidsmiljøloven § 10.

Det viser seg imidlertid å være komplisert for kommunen å bruke fagsystemet for å føre kontroll med at fireårsregelen etterleves. Det er ikke etablert et gjennomgående system og jevnlig kontroll i kommunen for å sikre etterlevelse av fireårsregelen, det vil si tilby ansatte som har arbeidet i mer enn fire år en fast stilling. Kommunen har hatt en gjennomgang i Helse og sosial i 2010/2011, der det kom frem at 19-20 personer hadde opparbeidet rett på fast ansettelse etter arbeidsmiljølovens § 14-9, 5.ledd 2.setning. Etter revisjonens vurdering er det viktig at kommunen sikrer at alle midlertidig ansatte og vikarer som har arbeidet i fire år får tilbud om en fast stilling, og at kommunen fører kontroll med antallet midlertidig ansatte og vikarer som opparbeider seg retten.

Revisjonen har ikke avdekket tilfeller av at midlertidige ansatte og vikarer har vært brukt i tilfeller utover det som tillates av arbeidsmiljøloven § 14-9 (1). Kommunen har etablert kontroller for å sikre at vikariater er reelle, ved at all vikarinnhenting skal begrunnes og i mange tilfeller må det spesifiseres i arbeidsavtale eller i fagsystemet (GAT) hvilken person vikaren erstatter.

Det er etablert fast rutine for skriftlig varsel til midlertidige arbeidstakere en måned før avtalen opphører, i samsvar med krav i arbeidsmiljøloven § 14-9 (4).

I undersøkelsen kommer det frem eksempler på brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det understrekes imidlertid at dette skjer i Helse og sosial hvor det oppstår akutte situasjoner, og man er avhengig av å hente inn ekstra personell av hensyn til forsvarlighet ovenfor brukere/ pasienter. Det kommer også frem eksempler på enkelte brudd på bestemmelsene om arbeidstid i tilfeller der man ikke klarer å få tak i kvalifisert personell. Det vises til at eventuelle avvik ikke er systematisk, men nødløsninger. Alle slike brudd innen Helse og sosial blir registret i GAT og ledelsen i kommunen kan ta ut en oversikt over alle tilfellene. Ved at avvik i forhold til arbeidstidsbestemmelsene markeres i GAT er man avhengig av at den enkelte leder henter ut oversikt over avvikene og selv vurderer om tiltak skal iverksettes. Etter revisjonens vurdering er det viktig at avvik ikke bare registreres og begrunnes, men at kommunen også sikrer et helhetlig system for å håndtere avvik og eventuelt iverksette tiltak for å redusere risikoen for fremtidige brudd.

Etter revisjonens vurdering er det viktig at kommunen har sterkt fokus på å unngå brudd på arbeidstidsbestemmelsene, og vurderer hvordan man kan unngå at akutt mangel på kvalifisert personell fører til brudd på regelverket.

6.2 Målsetninger for bruk av midlertidig ansatte og vikarer

I 2012 brukte Nøtterøy kommune rundt 40 millioner kroner på vikarer (ekstrahjelp). Etter refusjon av sykepengene kom de totale utgiftene på 20,8 millioner kroner. Kostnadene på dette området er høyest innenfor Helse og sosial, dernest Oppvekst og kultur og Teknisk sektor, og lavest innenfor Fellestjenester.

Undersøkelsen viser at lederne har fått bedre oversikt over vikarbruken, blant annet ved at man i Helse og sosial har arbeidet med å redusere vikarbruken ved å lage turnusavtaler med de tillitsvalgte. Det nye fagsystemet bidrar også til god styringsinformasjon for lederne.

Det er ikke fastsatt spesifikke politiske mål, føringer, strategier eller lignende for det som omhandler bruk av vikarer og midlertidige stillinger i kommunen. Fra politisk nivå i kommunen er det budsjettet som legger føringer på vikarbruk (ved innstramning i vikarbudsjetter), samt den politiske behandlingen av opprettelse og evalueringen av Ressurscenteret for Helse og sosial.

Det er fra rådmannen gitt skriftlig beskjed om stram og kontrollert vikarbruk i kommunen, ettersom budsjettet er blitt strammere. Det er etablert retningslinjer for å hindre at vikarer benyttes uten at det er kritisk behov for dette. Undersøkelsen viser likevel at bruk av vikarer anses som faglige spørsmål som krever fleksibilitet og skjønnsvurderinger i de enkelte tilfellene og i de enkelte tjenesteområdene.

6.3 Rutiner og retningslinjer for midlertidige ansettelser og bruk av vikarer

Personalavdelingen har ansvaret for kvalitetssikring av rutiner som gjelder midlertidige ansettelser og vikarbruk i kommunen. Rutiner og retningslinjer er tilgjengelige i Kvalitetslosen slik at ledere, ansatte og tillitsvalgte har tilgang til nødvendige dokumenter.

De ulike tjenesteområdene i Nøtterøy kommune har hver sine systemer for inntak av vikarer og midlertidig ansatte, og det er etablert systemer for kvalitetssikring av disse prosessene. Det vises til at rutine og retningslinjene blir tydelig kommunisert, og i revisjonen har det ikke kommet frem indikasjoner på at det skjer brudd på innførte rutiner.

Det fremheves at vikarer skal være erstatningspersonale, og at lederne i de fleste tilfeller har god kontroll på hvem en vikar erstatter og hvorfor vikar/ midlertidig ansettelse benyttes.

Undersøkelsen viser at det er godt samsvar mellom kommunens rutiner og retningslinjer og regelverk. Rutiner i Kvalitetslosen har henvisninger til arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtaler. Prosedyrer forankres i ledermøter, diskuteres på tillitsvalgmøter og/eller i AMU. Undersøkelsen viser at det er en generell opplevelse av at kommunen har bedre kontroll over bemanning og vikarbruk enn tidligere år.

6.4 Ulik forvaltning av vikarordninger på tvers av tjenesteområder

Det er store forskjeller mellom de ulike enhetene i Nøtterøy kommune når det gjelder vikarbruk og midlertidige ansettelser. Det er først og fremst stor forskjell i omfanget.

Det er også en del variasjon i retningslinjene for når vikarer settes inn. Dette har sammenheng med at det i ulike tjenester vil ha ulike konsekvenser for brukere, pasienter, barn eller elever hvis vakante vakter/ stillinger ikke blir erstattet umiddelbart, også ved korte fravær. Undersøkelsen viser at løsningene må være tilpasset det enkelte tjenesteområdet, men at det kan være ulik praksis mellom ulike avdelinger, skoler eller barnehager.

Etter revisjonens vurdering er det hensiktsmessig at kommunen foretar den planlagte gjennomgangen av vikarbruk og praksiser i de ulike avdelingene ved alle tjenesteområdene. Tiltaket er nyttig med tanke på å finne svar på hva som er grunnen til ulikt omfang i vikarbruk ved ulike enheter, og hvorvidt praksisene for vikarbruk er samkjørte og ønskelige. Dette kan også bidra til å sikre mer lik praksis mellom enheter innenfor samme tjenesteområde.

Mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor enkelte tjenesteområder, som sykepleiere og ingeniører, gjør at kommunen har benyttet bemanningsbyråer for å få tilgang på ønsket kompetanse. Kommunen har inngått parallelle rammeavtaler med tre ulike bemanningsbyråer for innleie av helsepersonell, og avtalen forvaltes av innkjøpsansvarlig i kommunen.

I Nøtterøy er det i tillegg bygd opp ulike systemer for å forvalte vikarbruk og midlertidige ansettelse innenfor hvert av tjenesteområdene. Disse ulike systemene speiler de spesifikke bemanningsutfordringene hvert tjenesteområde står overfor. Innen Helse og sosial har Ressurssenteret en egen leder, mens det innen Teknisk sektor er de tre renholdslederne som forvalter de tre ressursene, som er ansatt i Vikarpoolen. Ressurssenteret benytter i tillegg personell fra eksterne bemanningsbyråer. Både Ressurssenteret for Helse og sosial og Vikarpoolen for Teknisk sektor skal bistå ved akutt fravær. Innen Oppvekst og kultur er det et system for en årlig oppdatering av tilkallingsliste, og etablert egne rutiner for å kvalitetssikre kandidatene som står på denne listen.

Revisjonen mener Nøtterøy har utviklet hensiktsmessige systemer for forvaltning av vikarbruk, og at det er positivt at disse tilpasses bemanningsutfordringene til de enkelte områdene. Rutinene er også formaliserte, og gjort kjent blant ledere og andre som håndterer bemanning i kommunen.

6.5 Organisering av «kommunal vikarpool» (Ressurssenteret)

Ressurssenteret leverer i hovedsak personell til institusjonstjenestene i kommunen. I tillegg til fast ansatt personell, leies personell med sykepleierkompetanse inn fra bemanningsbyråer. Undersøkelsen viser at Ressurssenteret hadde noen oppstartsproblemer når det gjaldt å få tak i rett kompetanse, og med å få avdelingslederne til å benytte seg av tilbudet. Ifølge prosjektgruppen som evaluerte Ressurssenteret, har ledere i avdelinger og bogrupper fått frigjort tid ved at Ressurssenteret har tatt seg av innhenting av vikarer ved akutt fravær, og overtidsbruken er redusert.

Undersøkelsen viser at Ressurssenteret har fungert bedre for noen tjenester enn for andre. Institusjonstjenestene har i størst grad benyttet Ressurssenteret, mens Hjemmetjenesten har valgt å ha sin egen vikarforvaltning. Ressurssenteret har likevel vært benyttet innenfor hjemmetjenesten for å innhente sommervikarer.

En fordel med den nye organiseringen av Ressurssenteret (ved Gipø bbs) er at lederen for Ressurssenteret kommer organisatorisk sett nærmere de som i størst grad benytter senteret. Dette letter også koordineringen og fører til mer kontinuerlig kontakt mellom de som etterspør og de som skal skaffe til veie personell. I den grad man ønsker at Ressurssenteret også skal bistå med bemanning innen for eksempel psykiatri og miljøarbeidertjenesten kan denne organiseringen medføre at senteret ikke oppleves som like tilgjengelig for de andre enhetene. Det fremkommer også at det fortsatt er noe motstand mot Ressurssenteret blant tillitsvalgte og ledere. Revisjonen mener det er viktig at kommunen har en felles forståelse for hva som er formålet med en slik ordning og at man tilstreber lik praksis for benyttelse av tilbudet.

6.6 Bruk av midlertidige ansatte og vikarers påvirkning på arbeidsmiljø og tjenestekvalitet

Kommunen ønsker så lavt vikarbruk som mulig, både av kostnadshensyn, men også fordi høy vikarbruk kan få negative konsekvenser for arbeidsmiljøet og for tjenesteutøvelsen.

Når det gjelder arbeidsmiljøet har verneombudene fått tilbakemeldinger fra ansatte om at det er frustrerende med for mange vikarer. Vikarbruk gir mer belastning på de faste ansatte som må gi opplæring, støtte og informasjon til de som ikke er kjent i avdelingene.

I undersøkelsen fremheves det som vesentlig at personell som leies inn har god kommunikasjon med pasienter og brukere, noe som krever et visst nivå av norskkunnskaper. Manglende kommunikasjon

kan resultere i dårlig pasientoppfølging fordi pleieren ikke forstår pasientens behov. Det er ikke kommet frem tilfeller av uforsvarlige tjenester ovenfor pasienter og brukere, men det dette kan etter revisjonens vurdering være et risikoområde som kommunen bør ha fokus på.

Undersøkelsen viser at markedssituasjonen for sykepleiere gjør at terskelen for å bytte ut sykepleiere som ikke fungerer tilfredsstillende i arbeidet er høy, ettersom det er vanskelig å finne erstatte. Det er etablert system for tilbakemelding dersom vikaren ikke fungerer i arbeidet, og revisjonens vurdering er at dette er et system som kan benyttes i større grad. I enkelte tilfeller gir man ikke tilbakemelding på hvordan vikarer fungerer i arbeidet på grunn av at det er vanskelig å finne erstatte. Disse utfordringene gjelder i størst grad for Helse og omsorg.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere en tydeligere avklaring av hva som forventes av norskkunnskaper hos innleid personell, da kontrakten utelukkende konstaterer at arbeidsspråket er norsk.

Kommunen har ikke etablert systematiske kontroller med om pasienter og arbeidskollegaer opplever tjenester av god kvalitet ved vikarbruk, og bør vurdere om dette kan inkluderes i forbedringsarbeid og kvalitetsarbeid basert på brukermedvirkning.

6.7 Kommunens bruk/innleie av vikarer opp mot anskaffelsesregelverket

Hvordan kommunen skal forvalte innleie av arbeidskraft blir fastsatt i kontraktene som er inngått med bemanningsselskapene. Kommunen fører ikke systematisk kontroll med etterlevelse av kravene i kontraktene om at innleid personale skal ha nødvendige arbeidstillatelser, visum, sertifikat, offentlig godkjenning og fagbrev (jf. punkt 1.8 i rammeavtalen). Etter revisjonens vurdering kan dette medføre risiko for at innleid personell ikke har nødvendige autorisasjoner. Revisjonen mener kommunen må sikre kontinuerlig oppfølging og kontroll med etterlevelse av kontraktsvilkår overfor leverandører av personell til Helse og sosial.

Revisjonen har ikke sett eksempler på at anskaffelser av arbeidskraft er gjort fra selskap som ikke har inngått rammeavtale. Undersøkelsen viser også at kommunen ikke kjenner til tilfeller der bemanningsbyråene har benyttet underleverandører.

I kontrakten med bemanningsbyrå står det at «Arbeidsspråket er norsk». Det vises i undersøkelsen til noen utfordringer på grunn av at kravet er vagt spesifisert i rammeavtalen. Etter revisjonens vurdering er det kommunens oppgave å sikre at kontraktene har nødvendig presisjonsgrad, og at eventuelle tolkninger blir avklart med leverandører ved behov.

7. Forslag til tiltak

Etter revisjonens vurdering bør Nøtterøy kommune:

1. ...ha høyt fokus på å unngå brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og vurdere hvordan de kan unngå at akutt mangel på kvalifisert personell medfører brudd på regelverket.
2. ...sikre et helhetlig system for å håndtere avvik og eventuelt iverksette tiltak for å redusere risikoen for fremtidige brudd på arbeidsmiljøloven.
3. ...sikre at alle midlertidig ansatte og vikarer som har arbeidet i fire år får tilbud om en fast stilling i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-9, 5.ledd 2.setning.
4. ...bidra til en felles forståelse for hva som er formålet med Ressurscenteret og tilstreber lik praksis for benyttelse av tilbudet.
5. ...vurdere å inkludere bruk av vikarer og midlertidig ansatte i brukerundersøkelser og medarbeider undersøkelser slik at det kan benyttes i forbedringsarbeid og kvalitetsarbeid i kommunen.
6. ...sikre kontinuerlig oppfølging og kontroll med etterlevelse av kontraktsvilkår overfor leverandører, herunder kontrollere autorisasjoner for innleid personell og gi tilbakemeldinger til bemanningsbyråer dersom det ikke leveres tilfredsstillende kvalitet på tjenester fra innleid personell.
7. ...vurdere om kontrakter med leverandører av personell til Helse og sosial har nødvendig presisjonsgrad, og avklare med leverandører eventuelle tolkninger av ordlyden i kontraktene.

8. Referanser

Arbeidsdepartementet. Vikarbyrådirektivet: Rettslige vurderinger. Hentet fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/nyheter/2012/vikarbyradirektivet-rettslige-vurderinge.html?id=672431>

Arbeidsmiljøloven. <http://www.lovdatab.no/all/hl-20050617-062.html>

E-post fra rådmannen i Nøtterøy kommune til alle ledere i kommunen. E-post datert 27.august 2012

Forskrift om offentlige anskaffelser. <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/fa-20060407-0402.html>

Kvalitetslosen. Utskrifter fra det interne fagsystemet "Kvalitetslosen": Rutine for tilsetting i vikariat og engasjement.

Kvalitetslosen. Utskrifter fra det interne fagsystemet "Kvalitetslosen": Rutine for prosess rundt konstituering og stedsfortredertjeneste.

Kvalitetslosen. Utskrifter fra det interne fagsystemet "Kvalitetslosen": Prosedyre ved inngåelse av arbeidsavtale.

Kvalitetslosen. Utskrifter fra det interne fagsystemet "Kvalitetslosen": Prosedyre ved opphør av midlertidig ansettelse.

LO-kommune. «Riksmeklerens forslag i sakene 2012–013, 2012-014, 2012-015 og 2012-016 mellom LO Kommune (Sak 2012–013) Unio (Sak 2012-015) YS-Kommune (Sak 2012-014) Akademikerne-kommune (Sak 2012-16) på den ene side og KS på den annen side.» <http://www.lokommune.no/>

NHO Service. Nye regler om innleie. Sist besøkt 16.11.2012. Hentet fra:
<http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3845&categoryID=310>

NHO Service. Vikarbyrådirektivet er blitt EØS-rett. Sist besøkt 16.11.2012. Hentet fra:
<http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3806&categoryID=8>

Nøtterøy kommune. Internt dokument med statistikk over midlertidige ansettelse i Nøtterøy kommune, mars de siste tre årene.

Nøtterøy kommune. Internt dokument. Informasjonsskriv. «Velkommen som vikar i Nøtterøy kommunes barnehager»

Nøtterøy kommune. Internt dokument. Vikarordning i skoler og barnehager 2012-2013. Organisering og kvalitetssikring

Nøtterøy kommune. Internt dokument. Vikarordning i skoler og barnehager. Rutinebeskrivelse av inntakssamtale

Nøtterøy kommune. Internt dokument. Vikarordning i skoler og barnehager 2012-2013. Generell informasjon til vikarene.

Nøtterøy kommune. Kommunestyrevedtak KS-017/08. 26.03.2008.

Nøtterøy kommune. Organisasjonskart. Hentet fra:
<http://www.notteroy.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=32&FilId=1995&back=1>

Prop. 69 S (2011–2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet)

Prosjektgrupperapport 20.juli 2011 «Prosjekt Vikarpool – gjennomføring av kommunestyrevedtak 97/10. Prosjekt igangsatt av Rådmannen 120111.»

Rammeavtale for parallelle rammeavtaler mellom Nøtterøy kommune og bemanningsbyråer. Sykepleiertjenester helse- og sosial. Nøtterøy kommune.(De tre avtalene er likelydende.)

RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon. Sist revidert 2011. Sist besøkt 16.11.2012. Hentet fra: http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon

Økonomiplan 2012-2015 og årsbudsjett 2012. Hentet fra: <http://www.notteroy.kommune.no/artikkel.aspx?Ald=397&Mid1=40>

Økonomiplanen for Nøtterøy kommune 2011-2014 og årsbudsjett 2011. Hentet fra: http://www.notteroy.kommune.no/innsyn.aspx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2010001127&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=34&

Rådmannens uttalelse

Det vises til tilsendt rapportutkast. Rådmannen har ingen vesentlige bemerkninger til utkastet og registrerer at tidligere innsendte kommentarer er tatt hensyn til.

Rapporten gir etter rådmannens oppfatning et realistisk bilde og beskrivelse av hvordan bruk av vikarer og midlertidig ansatte følges opp i Nøtterøy kommune.

Når det gjelder forslag til tiltak er rådmannen enig i at de påpekte områder er viktige å følge opp. Det vil alltid være et mål å iverksette tiltak som reduserer risiko for brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Som nevnt i rapporten har det de seneste år vært et økende fokus på bruk av vikarer. Bakgrunnen er som nevnt økonomi, sikkerhet for pasienter, arbeidsmiljølovens bestemmelser, mulighet for 100% stilling og kvalitetssikring av rutiner og prosedyrer.

Nøtterøy kommune har til enhver tid fokus på å ivareta de krav som lov- og avtaleverk stiller til kommunen som arbeidsgiver.

Det er etablert en rekke prosedyrer og rutiner for å sikre at rekruttering og bruk av vikarer skjer innenfor gjeldende krav.

Regelverket er publisert i kommunens kvalitetssystem og er tilgjengelig for ledere, ansatte, tillitsvalgte og vernetjeneste.

Når det gjelder 4- års regelen som omtales gjennomføres det løpende veiledning og gis informasjon om bestemmelsen, men så langvarige og uavbrutte vikariater forekommer svært sjelden i praksis.

Rådmannen er enig i at det er viktig at avvik ikke bare registreres og begrunnes og at kommunen sikrer et helhetlig system for å håndtere avvik. Det tas i 2013 sikte på å gi opplæringstilbud til ledere, tillitsvalgte og verneombud i forbindelse med dette.

Rådmannen er også enig i at det ved bruk av eksterne vikarbyrå er kommunens oppgave å sørge for at kontrakten sikrer at vikarene har nødvendige autorisasjoner og tilstrekkelig norsk-kunnskaper. Dette vil bli ivaretatt i kontraktene fremover.

Når det gjelder revisjonens anbefaling om å stille spørsmål om vikarbruk i brukerundersøkelser virker dette lite hensiktsmessig. Rådmannen er imidlertid enig i at tilbakemeldinger fra midlertidige ansatte og vikarer kan være nyttig læring for organisasjonen og vil vurdere hensiktsmessige måter å få tilbakemeldinger på.

Toril Eeg

Rådmann.

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2012 Deloitte AS