



Østfold kommunerevisjon IKS



KOMMUNENS ANSETTELSESPROSESSER

Moss kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
5. juni 2019

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn.....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	7
3	I HVILKEN GRAD IVARETAR MOSS KOMMUNE KRAV TIL KOMPETANSE I SINE ANSETTELSE AV HELSEPERSONELL	8
3.1	Revisjonskriterier	8
3.2	Fakta	8
3.3	Vurderinger, konklusjon og anbefalinger	16
4	RÅDMANNENS UTTAELSE	19
6	VEDLEGG.....	20
6.1	Revisjonskriterier	20
6.2	Tabeller fra mappegjennomgang	22

1 SAMMENDRAG

Helse- og omsorgstjenesten står overfor store utfordringer på personell- og kompetanseområdet i årene framover. Vi lever stadig lengere, og vi lever lenger med kroniske sykdommer. Flere vil ha behov for helse- og omsorgstjenester, samtidig blir det færre arbeidsføre som kan yte disse tjenestene.

Befolkningen skal ha trygghet for at helse- og omsorgspersonell i Norge innehar nødvendige kvalifikasjoner, og at de yter faglig god og sikker helsehjelp. Personell står for minst to tredjedeler av ressursinnsatsen i helse- og omsorgstjenesten. Pasientsikkerheten og den samlede kvaliteten er avhengig av tilstrekkelig tilgang på personell med riktig kompetanse i alle deler av tjenesten. Arbeidsgiver har ansvar for å ha gode rutiner ved tilsetting av helsepersonell, og sikre at personellet er kvalifisert for arbeidsoppgavene de skal utføre.¹

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt i hvilken grad Moss kommune ivaretar krav til kompetanse i sine ansettelser av helsepersonell. Revisjonen har kartlagt kommunens rutiner på området, og vurdert om disse er dekkende sett opp mot revisjonskriteriene. Revisjonen har også undersøkt om rutinene følges i praksis. System- og praksisgjennomgangen er avgrenset til kommunalavdeling helse og sosial.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden februar 2019 til mai 2019. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt lovverk og veiledere på feltet. Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3.1, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av intervju, dokumentanalyse, mappegjennomgang og spørreundersøkelse. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad har prosedyrer for tilsetting av helsepersonell som ivaretar kravene i kriteriene, men at kommunen kun i noen grad har en tilfredsstillende praksis på området. Revisjonens vurderinger kan leses i sin helhet i kapittel 3.3.

På bakgrunn av revisjonens vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- Sørge for at det dokumenteres at politiattest som ikke er eldre enn tre måneder er forelagt
- Sørge for at kontroll av autorisasjon dokumenteres
- Vurdere behov for ytterligere kontroll av språkkunnskaper
- Sikre at referansesjekk dokumenteres

Vi takker kommunen for godt samarbeid og bistand i forbindelse med prosjektet.

¹ Veileder; Gode rutiner – gode tilsetninger. Helsedirektoratet 2015.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonplan 2018-2019 ble vedtatt i bystyret 27. februar 2018. I vedtatt plan fremkommer følgende:

«Ifølge HR Norge har mange ledere mye å lære for å øke treffsikkerheten når de ansetter. Feilrekruttering er ikke uvanlig og årsakene er varierte. Manglende kompetanse på rekrutteringsprosessen, dårlig forarbeid og svikt i innfasingen av den nyansatte er feil som går igjen. Det er vanskelig å anslå hva feilansettelser kan koste arbeidsgiver rent økonomisk, og dette vil variere fra sektor til sektor og stilling til stilling. I henhold til HR Norge kan en feilansettelse koste arbeidsgiver en til to årslønner.

For ansettelse av helsepersonell har Helsedirektoratet utarbeidet egen veileder; «Gode rutiner – gode tilsetninger (IS-2290)». Av veilederen fremkommer det at Helse- og omsorgstjenesten står ovenfor store utfordringer på personell- og kompetanseområdet i årene fremover. Befolkningen skal ha trygghet for at helse- og omsorgspersonell i Norge innehar nødvendige kvalifikasjoner, og at de yter faglig god og sikker helsehjelp. Gode rutiner ved tilsetting av helsepersonell er et viktig virkemiddel for kvalitet i den norske helsetjenesten. Personell står for minst to tredjedeler av ressursinnsatsen i helse- og omsorgstjenesten. Pasientsikkerheten og den samlede kvaliteten er avhengig av tilstrekkelig tilgang på personell med riktig kompetanse i alle deler av tjenesten. Arbeidsgiverne i helsesektoren må planlegge bemanningen og rekruttere nok personell med rett kompetanse, understøtte deres faglige utvikling og utnytte personellressursene best mulig. Det må legges til rette for at brukere er med på å forme kravene til helsepersonell. Arbeidsgiverne har ansvar for å ha gode rutiner ved tilsetting av helsepersonell, og sikre at personellet er kvalifisert for arbeidsoppgavene de skal utføre.

Tematikken ovenfor aktualiseres ytterligere i forbindelse med at det fra og med 1. januar 2017 er innført nye krav om politiattest for alle som arbeider i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, uavhengig av pasient- eller brukergrupper personellet skal yte tjenester til. Frem til 1. januar 2017 har det kun vært krav om politiattest for de som arbeider med barn eller utviklingshemmede. Lovendringen betyr blant annet at også de som skal arbeide innen eldreomsorgen, psykiatritjenesten og som personlige assistenter må levere politiattest.

Vi har ovenfor valgt å eksemplifisere risikoområdet gjennom ansettelsesprosesser som gjennomføres innen kommunens helse- og omsorgstjenester. Samtidig er det viktig å understreke at gode systemer og en god internkontroll innen kommunens ansettelsesprosesser er uavhengig av sektorer og stillinger. For å sikre gode ansettelsesprosesser i kommunen er det helt avgjørende at kommunen har utarbeidet et godt system med en god internkontroll på feltet. Samtidig er det viktig at systemet og internkontrollen på feltet er implementert ut til samtlige av kommunens virksomheter og underliggende organisasjons enheter som rekrutterer. Dette vil i stor grad kunne sikre at ansettelsespraksisen på den enkelte virksomhet reflekterer det som fremgår av kommunens system.

Overnevnte vil ha betydning i et brukerperspektiv. Kompetente medarbeidere er en viktig forutsetning for at kommunens skal kunne yte forsvarlige tjenester. Det har også betydning i et organisasjonsperspektiv. Manglende kompetanse vil kunne medføre konsekvenser for effektiv drift. Eventuelle oppsigelsesprosesser er også svært belastende, både for kommunen og den enkelte ansatte som prosessen retter seg mot. I et samfunnsperspektiv vil manglende kompetanse og/eller nødvendige godkjenninger eksempelvis ha betydning

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

for samhandling med andre offentlige organisasjoner, og det vil også kunne ha betydning for kommunens omdømme.»

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- I hvilken grad ivaretar Moss kommune krav til kompetanse i sine ansettelser av helsepersonell?

Revisjonen har kartlagt kommunens rutiner på området, og vurdert om disse er dekkende sett opp mot revisjonskriteriene. Revisjonen har også undersøkt om rutinene følges i praksis. System- og praksisgjennomgangen er avgrenset til kommunalavdeling helse og sosial.

I møte med administrasjonen 14. januar 2019 ble det enighet om å gjennomføre mappegjennomgang i fire av kommunens største enheter hvor det foretas flest ansettelser:

- Tjenester for funksjonshemmede
- Hjemmebaserte tjenester
- Per Gynt Helsehus
- Forebyggende enhet- Rus og psykiatri

Gjennomgangen av ansettelsessaker er avgrenset til disse fire enhetene.

2.3 Metode og gjennomføring

I dette prosjektet har vi benyttet dokumentanalyse, intervju, mappegjennomgang og spørreundersøkelse som metode for datainnsamling.

Vi har gjennomført totalt seks intervjuer med avdelingsledere fra de utvalgte virksomhetene. I etterkant av intervjuer og underveis i mappegjennomgangen ble det oversendt flere spørsmål til kontaktperson som ble besvart via e-post. I tillegg har ansatt ved arkivet også besvart spørsmål på e-post.

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Mappegjennomgang

Det var gjennomført totalt 115 ansettelser ved de fire virksomhetene i perioden 1.1.2017- 31.12.2018. Vi har gjennomgått 40 % av mappene på hver virksomhet, totalt 46 elektroniske ansettelsesmapper. Vårt utgangspunkt var at en ansettelsesmappe ville generere en personalmappe og at vi ville finne relevant informasjon i personalmappen. Utvalget ble gjort i to omganger, hvor vi først valgte ut de 46 elektroniske ansettelsesmappene. I dette utvalget inngikk alle relevante stillingstitler². En del av mappene viste seg

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

² Ansettelse av merkantile, driftsansvarlige og prosjektledere ble ikke inkludert i utvalget.

imidlertid å inneholde utlysninger av flere stillinger, selv om dette ikke fremgikk av tittel. Gjennomgangen viste også at det i flere tilfeller ikke ble foretatt tilsetting på grunn av manglende (kvalifiserte) søkere. Det endelige utvalget bestod av totalt 27 ansettelsessaker og 68 personalmapper fordelt på 60 ansatte ved de fire virksomhetene:

- Tjenester for funksjonshemmede - åtte ansettelsessaker og 15 personalmapper
- Hjemmebaserte tjenester - fire ansettelsessaker og 16 personalmapper
- Per Gynt Helsehus - fem ansettelsessaker og 24 personalmapper (fordelt på 16 personer)
- Forebyggende enhet - Rus og psykiatri - 10 ansettelsessaker og 13 personalmapper

Fra arkivet fikk vi opplyst at det ved virksomhet Peer Gynt var registrert flere personalmapper på seks av de ansatte vi hadde valgt ut. For fire av disse var det registrert to personalmapper, og for to ansatte var det registrert tre. Ifølge arkivet er årsaken til dette at noen virksomheter registreres én personalmappe for hvert arbeidsforhold. Videre fikk vi opplyst at det manglet personalmapper for tre av de ansatte ved denne virksomheten.

I intervju fikk revisjonen opplyst at all dokumentasjon ble lagret i personalmapper til den som ble tilsatt. Gjennomgangen av mappene viste at dette ikke alltid var tilfelle. Når vi la frem våre foreløpige funn for kommunen ble vi orientert om at dokumentasjon også kunne ligge i ansettelsessakene fra og med høsten 2018. Vi besluttet derfor å gjennomgå alle 27 ansettelsessaker på nytt for å kontrollere om dokumentasjon var lagret her. Revisjonen har av den grunn brukt lengre tid på å gjennomføre mappegjennomgangen enn først antatt.

Spørreundersøkelse

Utkast til spørreundersøkelsen ble oversendt kommunen for gjennomgang og mulighet for å komme med innspill 12. februar 2019. I tilbakemelding som revisjonen mottok 21. februar 2019 fremgikk det at leder og fungerende HR leder hadde gjennomgått undersøkelsen. De fant alle spørsmål relevante og mente heller ikke at flere spørsmål burde vært inkludert.

Spørreundersøkelsen ble rettet til alle som gjennomfører ansettelser av helsepersonell i kommunalavdeling helse og sosial, basert på en liste oversendt fra kommunen, totalt 31 respondenter. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 26. februar med svarfrist fredag 8. mars 2019. 29 av 31 respondenter besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 93,5³. Samtlige respondenter oppgir at de har gjennomført ansettelser.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem, Anne Widnes og Bjørnar Bakker Eriksen i perioden februar til april 2019.

³ 3 av 29 oppgir at de har fungert som avdelings-/ virksomhetsleder under ett år, 7 av 29 oppgir at de har fungert som avdelings-/ virksomhetsleder mellom ett og tre år, mens 19 av 29 har fungert som avdelings-/ virksomhetsleder i over tre år.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Rådmannens ansvar for betryggende kontroll, jfr. kommuneloven § 23
- Helsepersonelloven
- Veileder; Gode rutiner- gode tilsetninger, Helsedirektoratet 2015
- Kommunens interne rutiner

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet⁴. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg 6, samt punktvis i kapittel 3.1.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Rutine: «HR Tilsettingsreglement» Versjon 2.0. Godkjent dato: 11.04.2018
- Rutine: «HR Rekruttering og ansettelse- herunder opprettelse, endring, utlysning og intervju» Versjon 3.0. Godkjent dato: 09.04.2018
- Mal: «HR Referanseintervjugal» Versjon 3.0. Godkjent dato: 11.04.2018
- Mal: «HR Intervjugal» Versjon 3.0. Godkjent dato: 11.04.2018
- Sjekkliste: «Moss kommune| Sjekkliste for utlysning og ansettelse» Sist oppdatert 20.11.2018
- Sjekkliste: «HR Sjekkliste ved nyansettelse og fratredelse» Versjon 5.0. Godkjent dato: 07.11.2018
- «Mal for stillingsannonse» til bruk i rekrutteringssystemet Jobbnorge. Ikke datert
- Skjema: «Politiattest» Versjon 6.0. Godkjent dato: 18.04.2018
- Skjema: «Bekreftelse på formål med politiattest» Ikke datert
- Skjema «Bekreftelse på forelagt politiattest» Ikke datert
- Rutine: «Kontroll av helsepersonells autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning» Versjon 5.0. Godkjent dato: 13.12.2018
- Rutine: «HR Ansettelse- utenlandske arbeidstakere» Versjon 3.0. Godkjent dato: 11.04.2018
- Rutine: «HBT- arbeidsprosess fast ansettelse og vikariat over 3 måneder» Versjon 2.0. Godkjent dato 19.11.2018
- Håndbok «HBT- opplæringskompendium» Versjon 1.0. Godkjent dato: 14.06.2018
- Rutine: «HBT- Opplæring» Versjon 4.0. Godkjent dato: 16.11.2018
- Sjekkliste: «HBT- opplæring sjekkliste» Versjon 2.0. Godkjent dato: 20.06.2018
- «Sjekkliste ved ansettelser» Benyttes ved Hjemmebaserte tjenester. Høsten 2018
- Skjema: «Personoversikt- fylles ut ved nyansettelser» Benyttes ved Peer Gynt. Revidert 19.01.2017
- «Kompetanse og rekrutteringsplan 2017-2019» Vedtatt av ADMU 27.1.17
- «Strategisk kompetanseplan for helse og omsorgstjenesten 2017-2020» Sist endret 24.10.2017
- «Notat etter gjennomførte kontroller knyttet til lønnsområdet- ansettelsesprosessen og fast lønn» Gjennomført av Østfold kommunerevisjon IKS, 15.11.2016
- E-post: «Tilbakemelding på notat revisjonens kontroll vedr. lønnsområdet, ansettelsesprosessen og fast lønn» fra Moss kommune, 21. februar 2017.

⁴ Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

3 I HVILKEN GRAD IVARETAR MOSS KOMMUNE KRAV TIL KOMPETANSE I SINE ANSETTELSE AV HELSEPERSONELL

3.1 Revisjonskriterier

Gode prosedyrer for tilsetning av helsepersonell skal være en del av virksomhetens kvalitetssystem.

Kommunen må sikre at de som ansettes har:

- Gyldig norsk autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning når dette er en forutsetning for ansettelsen
- Oppgitt eventuelle begrensninger i lisens
- Dokumentert tidligere utdanning og arbeidsforhold
- Nødvendige muntlige og skriftlige språkkunnskaper og forståelse

For helsepersonell uten offentlig godkjenning skal kommunen vurdere kvalifikasjoner på bakgrunn av:

- Fremlagt dokumentasjon av utdanning
- Yrkeserfaring
- Intervju

Ved alle ansettelser bør alltid minst to referanser kontaktes, inkludert siste arbeidsgiver.

Kommunen som arbeidsgiver skal også kreve at de som tilsettes har fremlagt politiattest før tiltredelse (Gjelder for alle nyansettelser etter 1. januar 2017).

3.2 Fakta

Det fremgår av kommunens kompetanse og rekrutteringsplan 2017-2019 at Moss kommune har et mål om å være en attraktiv arbeidsgiver som etablerer, utvikler og beholder riktig kompetanse.

Strategisk kompetanseplan for helse og omsorgstjenesten 2017-2020 viser til at alle virksomheter har godkjente Bemannings og kompetanseplaner. Her fremgår status for kompetanse, samt plan for hvilken kompetanse virksomheten vil trenge fremover. I denne planen er begrepet kompetanse definert:

«Kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål.»

Kommunens system og rutiner for tilsetting

I forbindelse med oppstart av prosjektet, desember 2018, fikk revisjonen en orientering fra kommunen om at arbeid med revidering/utarbeidelse av nye rutiner og planer pågår for fullt sett opp mot sammenslåingen mellom Moss og Rygge kommune. Kommunens rutiner for ansettelsesprosesser inngår i dette arbeidet.

Arkivar informerer om at Moss kommune startet å bruke Websak Fokus (heretter Websak) i januar 2016. All dokumentasjon knyttet til tilsetninger skal i prinsippet journalføres i dette systemet, herunder blant annet attester, vitnemål og bekreftelse på mottatt politiattest. Attester og vitnemål legges gjerne som vedlegg til søknaden som kommer gjennom JobbNorge⁵. Kommunen startet bruk av JobbNorge i juni 2017.

Kommunen har utarbeidet «HR Tilsetningsreglement» som gjelder rekruttering, endring og avslutning av arbeidsforhold. I punkt 4 fremgår det at søkerliste og innstilling skal utarbeides etter søknadsfristens utløp. Den skriftlige innstillingen skal angi prioritert rekkefølge og begrunnes slik at man av sakenes dokumenter kan se hva det legges avgjørende vekt på i valget mellom søkerne. Krav om politiattest beskrives i punkt 7:

⁵ Leverandør av tjenester og løsninger knyttet til rekruttering

«Ved tilbud om stilling med krav om politiattest, må den som får tilbudet selv søke politiet om dette. Det vises til helse- og omsorgsloven vedrørende personell som skal yte helse- og omsorgstjenester til barn eller personer med utviklingshemming, barnehageloven og opplæringslova.»

Kommunens rutine «HR Rekruttering og ansettelse- herunder opprettelse, endring, utlysning og intervju» gjelder for alle virksomheter og skal sikre at ansettelsesprosesser gjennomføres i tråd med gjeldende lov- og avtaleverk. Utlysningstekster utarbeides i «Mal for stillingsannonse» i rekrutteringssystemet JobbNorge. Følgende fremgår i rubrikken «Kvalifikasjoner» i malen:

- «- utdanningskrav (nivå og retning)
- ønsket tilleggskompetanse/erfaring
- språkkrav
- sertifisering/Førerkort
- politiattest»

Virksomhetsleder utarbeider forslag til utlysningstekst og sender denne til aktuell tillitsvalgt for kommentar. Virksomhetsleder utarbeider både enkel og utvidet søkerliste jamfør tilsettingsreglementets punkt 4. Utvidet søkerliste sendes tillitsvalgte som skal være med i tilsettingsprosessen. Utvelgelse av kandidater avklares med tillitsvalgte og skjer på bakgrunn av søknader, vitnemål og attester i JobbNorge. Kopier av vitnemål og attester/arbeidsbekreftelser hentes ut av rekrutteringssystemet. Dersom jobbsøker ikke har lagt dette inn kan det sendes en påminnelse til vedkommende via JobbNorge.

Det benyttes egen mal i forbindelse med intervju og innhenting av referanser. Det er leder som har gjennomført intervju som kontakter referanser. Det er leders ansvar å kontrollere gyldig autorisasjon i helsepersonellregisteret (HPR)⁶. Kommunen sier de ikke har rutine for å journalføre referat fra referansesamtale, blant annet av hensyn til personvern. De sier videre at som hovedregel skal det komme frem i innstillingen om referanse er innhentet. Der en sak er tilstrekkelig opplyst, eksempelvis fordi søkeren er intern og godt kjent for rekrutterende leder, vil det ikke alltid være behov for referanseinnhenting. Kommunen sier videre at de ikke har praksis for å notere hvorfor referanse eventuelt ikke er innhentet.

Virksomhetsleder utarbeider forslag til ansettelse med eventuelt flere innstilte i prioritert rekkefølge med en kortfattet begrunnelse. Dette forslaget/ dokumentet opprettes som utgående brev i Websak. Tilbudsbrev om tilsetning utarbeides også i Websak. Ved denne journalposten vedlegges arbeidsavtale og andre vedlegg. Dato for tiltredelse skal fremgå av arbeidsavtalen, med mindre dette skal avtales særskilt. Dersom ansettelsessaken gjelder ansettelse i flere stillinger må det fremkomme hvem som er tilsatt i de ulike stillingene.

Virksomheten tar kontakt med arkivet som oppretter elektronisk personalmappe for den nyansatte. Arkivet sørger for at tilbudsbrev, arbeidsavtale, samt søknad vedlagt attester og vitnemål flyttes fra ansettelsesmappen/JobbNorge til personalmappen.

Flere av punktene som skisseres i rutinen «HR Rekruttering og ansettelse- herunder opprettelse, endring, utlysning og intervju» fremgår også av «Moss kommune| Sjekkliste for utlysning og ansettelse» og «HR Sjekkliste ved nyansettelse og fratredelse». I sistnevnte dokument fremgår det i tillegg at det skal innhentes politiattest.

Rutinen «Kontroll av helsepersonells autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning» gjelder for virksomheter med helsepersonell. Her fremgår det blant annet at arbeidsgiver må kontrollere at den som tilsettes har

⁶ HPR er helsemyndighetenes register over alt helsepersonell med autorisasjon eller lisens etter helsepersonelloven. Registeret gir opplysning om gjeldende autorisasjon, lisens og forskrivningsrett og eventuell begrensning i disse, samt eventuell spesialitet for leger, tannleger og optikere (www.helsetilsynet.no).

gyldig norsk autorisasjon eller lisens og eventuelt påkrevd spesialistgodkjenning. Dette skal kontrolleres både ved tilsetting og i form av årlig kontroll ved å søke i Helsepersonellregisteret via sak.no. Tilsvarende kontroll skal også utføres ved eventuell forlengelse av midlertidig arbeidsavtale. Videre må arbeidsgiver forsikre seg om at den som tilsettes har nødvendige muntlige og skriftlige norskkunnskaper, samt nødvendig faglig kompetanse og ferdigheter.

Ved innkalling til intervju skal søkeren orienteres om at vitnemål, attester, kopi eller utskrift av autorisasjon eller lisens og eventuelt spesialistgodkjenning skal tas med til intervjuet. Innlevert dokumentasjon, samt utskrift fra sak.no arkiveres i personalmappen.

Når det gjelder inngåelse av rammeavtaler for tilkallingsvikarer skal det gjøres tilsvarende kontroll av autorisasjon/lisens/spesialistgodkjenning via sak.no. Kontrollen skal også gjentas ved eventuell forlengelse av rammeavtalen. Utskrift fra sak.no skal arkiveres i personalmappen.

Ved innleie av vikar fra vikarbyrå skal utskrift fra sak.no arkiveres i WebSak hvor det skal opprettes en samsak per virksomhet.

I den årlige internkontrollen skal det med utgangspunkt i ansattliste, kontrolleres at hver enkelt arbeidstakers påkrevde autorisasjon/lisens og eventuelt spesialistgodkjenning er gyldig ved å søke i Helsepersonellregisteret via sak.no. Bekreftelse på denne kontrollen skal fremkomme av virksomhetens HMS-dokumentasjon.

I rutine «*HR Ansettelse- utenlandske arbeidstakere*», som gjelder for alle virksomheter, fremgår det at utenlandske statsborgere må legge frem gyldig arbeidstillatelse.

Kommunen har utarbeidet mal «*Rekruttering: hurtigguide med sjekklister*». Her er det en vertikal kolonne for følgende utførte oppgaver: hvem som har ansvar for at de ulike punktene er utfylt, man krysser av for utført oppgave, oppgavebeskrivelse, verktøy som skal brukes og en kolonne for nano-læring. Følgende oppgaver er registret i skjemaet:

- avklare om utlysning er aktuelt
- involvere tillitsvalgt
- oppdatere stillingsbeskrivelse
- skriv stillingsannonse
- reservere intervjulokale og inviter deltakere
- sjekk om noen har bedt om unntak fra offentlig søkerliste
- endre status i Jobbnorge til «overført til websak»
- send info om prosess til søkere
- gjennomgå søknader og plukk ut intervjukandidater
- innkall til intervju
- gjennomføre intervjuer
- innhente referanser
- kontrollere vitnemål og evt. autorisasjon, førerkort o.l.
- skriv innstilling i websak
- send tilbudsbrev og arbeidsavtale elektronisk
- merk kandidat «ansatt»
- send melding til alle søkere
- avslutt saken
- kontrollere politiattest og er dokumenter arkivert
- send elektronisk personalmelding

Politiattest

Kommunens rutine «*Politiattest*»⁷ gjelder for virksomheter som omfattes av barnehageloven, opplæringslova, helsepersonelloven og/eller helse- og omsorgstjenesteloven. Ved tilbud om stilling eller oppdrag skal det kreves politiattest fra personer som skal yte helse- og omsorgstjenester. Politiattesten må foreligge før tiltredelse og den skal ikke være eldre enn tre måneder. Attesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende og skal makuleres etter å ha vært benyttet i ansettelsessaken eller til det formål den er innhentet. Når politiattest er forelagt, skal det sendes bekreftelse på forelagt politiattest til vedkommende på dette.

Kommunen sier at de ikke har rutine for å påføre dato for når politiattesten er forelagt. De sier at bevitnelsen er datert på selve skjemaet og ved journalføring, og bevitnelsen bekrefter at det er en politiattest som ikke er eldre enn 3 måneder som er fremvist.

I malen «*Bekreftelse på formål med politiattest*», som arbeidsgiver fyller ut, henvises det til formål med attesten, hvor vedkommende skal jobbe, samt lov hjemmel. Kommunen har også utarbeidet malen «*Bekreftelse på forelagt politiattest*». Her skal leder signere for at tilfredsstillende politiattest er forelagt og makulert. Kommunen sier at bevitnelsene er datert på selve skjemaet for fremvist politiattest og ved journalføring. Bevitnelsene bekrefter at politiattest som ikke er eldre enn tre måneder er fremvist. Kommunen sier videre at de ikke kan se at det er en mangel at datoen for selve politiattesten ikke er påført.

Fungerende HR leder informerer om at det arbeides med en totalrevidering av rutinene med tanke på «nye Moss» fra 2020. Det er i denne forbindelse akkurat innført elektronisk utsendelse av ansettelsesbrev som også inkluderer innhenting av politiattest.

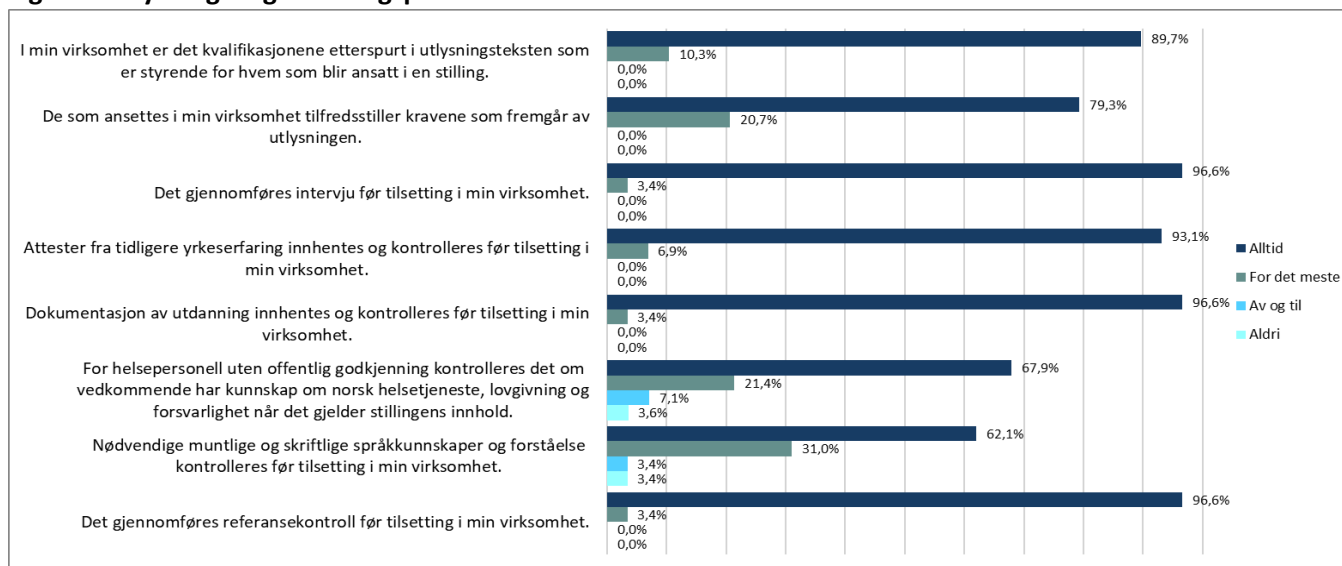
Praksis i ansettelsesprosesser

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt ut til samtlige virksomhets- og avdelingsledere i kommunalavdeling helse og sosial.

I figuren nedenfor presenteres resultatene for åtte påstander om utlysnings- og tilsettingsprosessen i virksomhetene. Påstandene besvares på en firepunktskala med svaralternativene «Aldri», «Av og til», «For det meste» og «Alltid».

⁷ Revisjonen finner det mer naturlig å omtale «*Politiattest*» som en rutine, og ikke «Skjema» til tross for at sistnevnte oppgis under «Dokumenttype» i dokumentets heading.

Figur 1: Utlysings- og tilsettingsprosessen i din virksomhet.



Revisors merknad: N=28-29.

På samtlige påstander besvarer mer enn 70 % av respondentene påstandene med svaralternativet «Alltid». På to av påstandene er svaralternativene «Av og til» og «Aldri» benyttet. Det gjelder påstanden, «Nødvendige muntlige og skriftlige språkkunnskaper og forståelse kontrolleres før til tilsetning i min virksomhet, hvor 7,1 % av respondentene svarer «Av og til» og 3,6 % svarer «Aldri» og for påstanden, «For helsepersonell uten offentlig godkjenning kontrolleres det om vedkommende har kunnskap om norsk helsetjeneste, lovgivning og forsvarlighet når det gjelder stillingens innhold», hvor 3,4 % av respondentene svarer «Av og til» og 3,4 % svarer «Aldri».

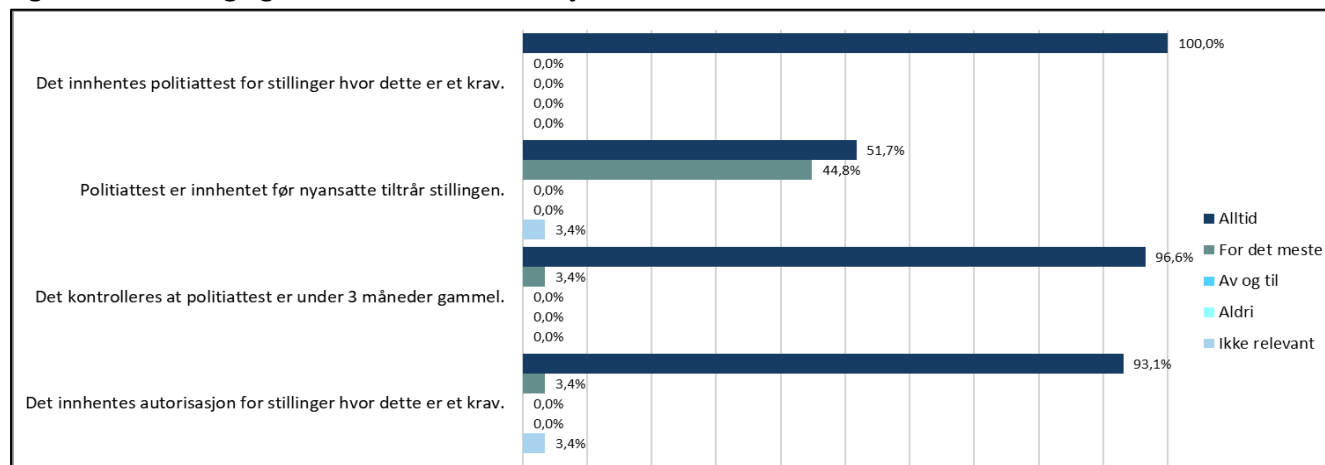
Samtlige av de intervjuede avdelingslederne informerer om at de alltid kontrollerer to referanser. Ifølge avdelingslederne bør minst en av referansene være leder, helst nåværende leder. Malen «Referanseintervju» ligger i RiskManager, men selve intervjunotatet etter referanseintervjuet arkiveres ikke. En av avdelingslederne opplyser at hun oppbevarer notatene en stund før hun makulerer de.

Ifølge de intervjuede avdelingslederne dokumenteres tidligere og nåværende arbeidsforhold i form av CV og attester i Websak. Det er viktig at søker fremskaffer attester.

Ifølge de intervjuede avdelingslederne skal det sikres at den enkelte søker innehar gode nok muntlige og skriftlige språkkunnskaper gjennom at det stilles krav til bestått B2-test (språktest) i utlysningsteksten. Den muntlige språkkunnskapen kontrolleres gjennom intervjusituasjonen. Flere av avdelingslederne mener at den skriftlige språkkunnskapen er vanskeligere å kontrollere på en god måte. Det kunne ha vært behov for å gjennomføre en skrivetest, men Moss kommune har ikke krav om dette i dag.

I figuren nedenfor presenteres resultatene for fire påstander om innhenting og kontroll av dokumentasjon. Påstandene besvares på en firepunktskala med svaralternativene «Aldri», «Av og til», «For det meste» og «Alltid».

Figur 2: Innhenting og kontroll av dokumentasjon



Revisors merknad: N= 27-29.

Figuren viser at over 90 % av respondentene besvarer tre av påstandene med svaralternativet «Alltid». Det er påstanden «*Politiattest er innhentet før nyansatte tiltrår stillingen*» som oppnår dårligst resultat, hvor 51,7 % av respondentene svarer «Alltid» og 44,8 % svarer «For det meste».

Kommentarer om innhenting og kontroll av dokumentasjon:

- «Unntaksvis i svært travle perioder, så har det hendt at en ansatt har begynt innen politiattest er fremlagt, men har vært ordnet etterhvert. Da har det dreid seg om tilkallingsvikar. Ved interne ansettelse i kommunen så sjekkes det ikke».
- «Vi innhenter autorisasjon fra helsepersonellregisteret og arkiverer i personalmappen».
- «Politiattest tar det i perioder en god stund å motta fra politiet, de starter ofte opp med opplæring før den er mottatt».
- «Politiattest innhentes kun der det er et krav for stillingen, gjelder ikke alle nyansatte som for eksempel merkantil».
- «I forhold til autorisasjon, blir den hentet direkte fra nett. Politiattest blir kontrollert i forhold til dato. Gyldighet utover dette er jeg ikke kjent med».
- «Når det gjelder politiattest, er det først fra 2018 vi har krevd at den er på plass i forkant av oppstart».

De intervjuede avdelingslederne informerer om at all dokumentasjon som søknad, referanser og vitnemål legges inn via JobbNorge og lagres i Websak. Det utarbeides en personalmappe på hver enkelt person som ansettes. Det kontrolleres med helsepersonellregisteret om gyldig autorisasjon foreligger. Det er avdelingslederne som har ansvar for dette. Det hender at autorisasjon ikke kontrolleres for tilkallingsvikarer. Forutsetningen for dette er at man kjenner godt til personen fra tidligere. På Peer Gynt helsehus har de utarbeidet egen sjekklister «*Personoversikt- fylles ut ved nyansettelser*» som ivaretar punktene ovenfor. Avdelingslederne sier at denne sjekklister er svært nyttig.

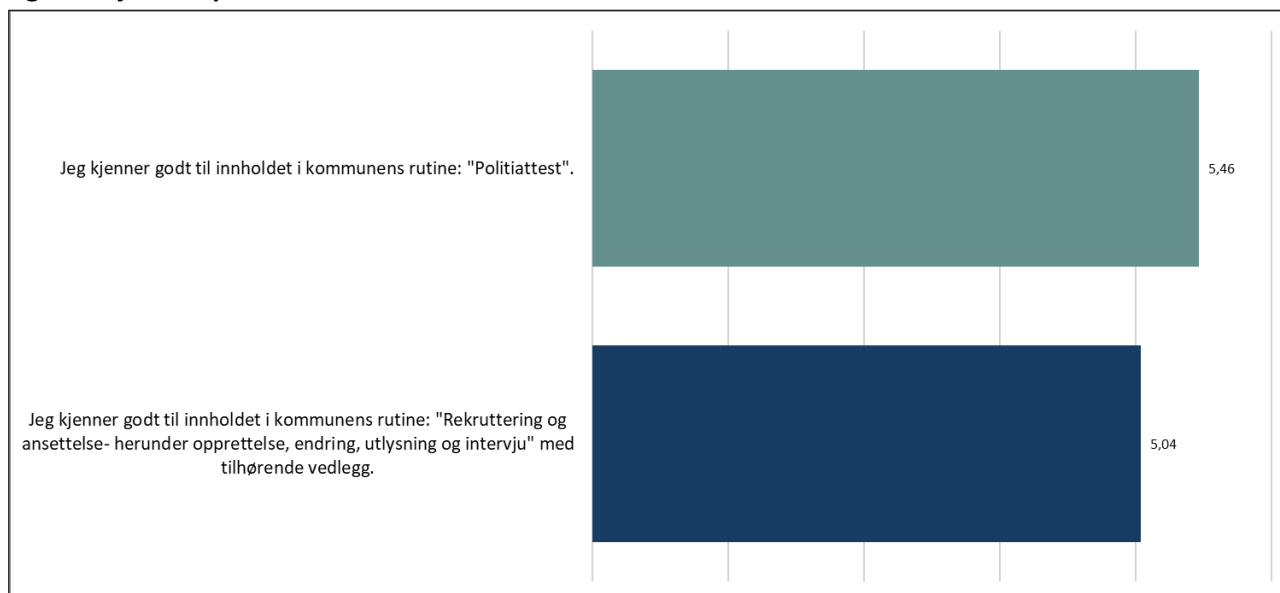
Ifølge de intervjuede avdelingslederne innhentes det politiattester på alle som ansettes. Men det hender at vikarer starter opp med opplæring før politiattest foreligger, men da under nøye oppsyn. Det er ofte ventetid på attestene hos politiet. Kontroll av politiattest dokumenteres gjennom malen «*Bekreftelse på forelagt politiattest*». Skjemaet sendes til Websak og journalføres i personalmappen. Det fremgår ikke av skjemaet når politiattesten er utferdiget. En av avdelingslederne opplyser om at det ikke er rutine i kommunen om jevnlig sjekk av politiattest. Ifølge henne ville det være hensiktsmessig med en kontroll hvert 3. eller 5. år. Ifølge avdelingslederne innhentes det ikke politiattest av utenlandske arbeidstakere da de regner med at politiattest ligger inn under den norske arbeidstillatelsen. Samtlige avdelingsledere gir uttrykk

for at politiattest ikke kontrolleres for ansatte i vikarbyråer. Det tas for gitt at vikarbyråene har innhentet nødvendig politiattest på sine ansatte. Vikarbyråer benyttes i liten grad.

Kjennskap til kommunens rutiner om ansettelse

I figuren nedenfor presenteres resultatene for to påstander omhandlende kjennskap til kommunens rutiner angående ansettelse. Påstandene besvares på en sekspunktsskala hvor 1= «Helt uenig» og 6= «Helt enig».

Figur 3: Kjennskap til kommunens rutiner om ansettelse



Revisors merknad: N=28.

Som det fremkommer av figuren ovenfor oppnår påstanden «Jeg kjenner godt til innholdet i kommunens rutine: Politiattest» en gjennomsnittsskår på 5,46, mens påstanden «Jeg kjenner godt til innholdet i kommunens rutine: Rekruttering og ansettelse- herunder opprettelse, endring, utlysning og intervju» oppnår en gjennomsnittsskår på 5,04.

Samtlige av de intervjuede avdelingslederne informerer om at de kjenner godt til kommunens rutiner for ansettelse som ligger i RiskManager. En av avdelingslederne hadde ikke gjennomført ansettelse på revisjonens tidspunkt, men hadde kjennskap til rutinene. Ifølge samtlige avdelingsledere er rutinene klare og enkle å forstå, og de benyttes aktivt i forbindelse med ansettelse.

Revisjonen har kontrollert 60 personalmapper. Fullstendig oversikt over resultatene fra gjennomgangen presenteres i vedlegg 6.2. Punktene som ble kontrollert var stillingstittel, utskrift fra HPR-autorisasjon, dato oppstart jobb, politiattest forelagt, politiattest datert og referansesjekk.

Ved Hjemmebaserte tjenester er det registrert at det er forelagt politiattest i fire av 16 mapper. I ytterligere åtte av 16 mapper er det intern ansettelse, og det er derfor ikke innhentet politiattest på disse ansatte. Politiattest mangler i de fire resterende mappene. Det fremgår ikke om referansesjekk er gjennomført. Vi har kontrollert 13 helsefagarbeidere, hvorav autorisasjon er dokumentert for fire i personalmappen. I ytterligere 11 ansettelse var autorisasjon registrert i RISK, kommunens kvalitetssystem.

Ved forebyggende enhet er det registrert at det er forelagt politiattest i ni av 13 mapper. Det er en intern ansettelse, og da er ikke politiattest innhentet. Ved ytterligere en ansettelse var politiattest innhentet, men ikke scannet. Det fremgår ikke når politiattestene er datert i noen av mappene. Det er registrert referansesjekk i to av 13 mapper.

Vi har kontrollert personalmappen til en jordmorstilling hvor autorisasjon var innhentet, men ikke scannet inn i den elektroniske mappen, det samme gjaldt en psykiatrisk verne/sykepleierstilling. En fagarbeiderstilling, en miljøterapeutstilling og en helsefagarbeiderstilling var intern ansettelse, og det ble derfor ikke innhentet autorisasjon. Det foreligger autorisasjon for de to helsesykepleierstillingene som det er kontrollert for.

Ved Peer Gynt er det registrert at det er forelagt politiattest i tre av 16 mapper. Ytterligere 11 ansettelser var interne, og det ble derfor ikke innhentet politiattest. Det manglet politiattest ved to ansettelser. Ved mappegjennomgangen så revisjonen at det er registrert fem referansesjekker i de 16 mappene. Autorisasjon er registrert for en av fem sykepleierstillinger, tre av syv fag-/helsefagarbeiderstillinger, en av en fysioterapeutstilling, en av en konsulentstilling, men ikke for den ene faglederstillingen som er kontrollert. I ni av mappene var autorisasjon innhentet men ikke scannet inn i den elektroniske mappen. Dette gjaldt stillingene sykepleier, hjelpepleier, helsefagarbeider og fagleder. For en pleiemedarbeider var det ikke nødvendig med autorisasjon for stillingen.

Ved Tjenester for funksjonshemmede er det registrert at det er forelagt politiattest i seks av 15 mapper. I ytterligere ni mapper var politiattest innhentet, men det var ikke scannet inn i de elektroniske mappene. Ved mappegjennomgangen så revisjonen at referansesjekk ikke er registrert i noen av mappene. Det er registrert fire utskrifter av autorisasjon, dette gjelder en vernepleier, en helsefagarbeider, en pleiemedarbeider og en fagarbeider. Ved en hjelpepleier og en vernepleier ansettelse er det innhentet men ikke scannet elektronisk inn i mappen. For åtte stillinger er ikke autorisasjon aktuelt for stillingen. Dette er stillinger så som barnevernspedagog, pleiemedarbeider, barne- og ungdomsarbeider, fagarbeider og miljøterapeut.

Gjennomført kontroll av ansettelsesprosessen i 2016

I notat⁸ fra 2016 fremgår det at beslutning/ grunnlag for ansettelsen, herunder utfylt intervju-skjema, referanseintervju og skjema for fastsatt lønnsansiennitet i svært liten grad forelå. I etterkant av denne kontrollen fikk revisjonen opplyst at det ikke var rutine at intervju- og referanseskjemaene skulle arkiveres i ansettelsessaken/ personalmappen. Kontrollen viste videre at attester og vitnemål manglet i syv av 15 tilfeller.

I notatet konkluderes det med at kommunen har reglement, rutiner/prosedyrer og skjemaer som sikrer at ansettelsesprosesser er i tråd med regelverket. Disse henstiller også til at nødvendig dokumentasjon signeres og arkiveres på en betryggende måte. På den andre side viste stikkprøvekontrollene at rutinene for dokumentasjon av ansettelsesprosessen ikke følges. En del dokumentasjon/skjemaer synes ikke å være i bruk da dette mangler for alle/de aller fleste sakene.

I forbindelse med denne kontrollen ble det ikke foretatt henvendelser til den enkelte leder for å undersøke om manglende dokumentasjon forelå ute i organisasjonen. En av anbefalingene var: «*Vi anbefaler at det nedfelles skriftlig i rutinen «Tilsetting – herunder opprettelse, endring, utlysning og intervju» at utfylte intervju- og referanseskjemaer arkiveres i ansettelsessaken eller personalmappen slik at dette blir arkivert sentralt.»*

I kommunens tilbakemelding på overnevnte kontroll⁹ fremgår det blant annet:

«*Rutiner for tilsetting:*

⁸ «Notat etter gjennomførte kontroller knyttet til lønnsområdet- ansettelsesprosessen og fast lønn» Gjennomført av Østfold kommunerevisjon IKS, 15.11.2016

⁹ E-post fra HR-leder «Tilbakemelding på notat revisjonens kontroll vedr. lønnsområdet, ansettelsesprosessen og fast lønn» datert 21.02.2017

Tilsettingsprosedyren er nå satt under revisjon - dette også på bakgrunn av nylig vedtatt overordnet kompetanse- og rekrutteringsplan. I den forbindelse skal vi ivareta det som gjelder arkivering av dokumenter. Det er også planlagt opplæring vår 2017 der rutiner for tilsetting er tema. Videre skal vi ta i bruk et nytt rekrutteringssystem som er mer brukervennlig og i større grad legger til rette for å kvalitetssikre prosess og dokumentasjon. Sjekkliste ved nyansettelse og fratredelse er publisert der dette med arkivering av dokumenter i personalmappe er tatt inn.»

3.3 Vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3.1 må kommunen sikre at de som ansettes har gyldig norsk autorisasjon når dette er en forutsetning for ansettelsen, har dokumentert tidligere utdanning og arbeidsforhold, fremlagt politiattest, samt innehar nødvendig muntlige og skriftlige språkkunnskaper og forståelse. Ved alle ansettelser bør minst to referanser kontaktes, inkludert siste arbeidsgiver.

Revisjonen har funnet at kommunen i stor grad har prosedyrer for tilsetting av helsepersonell som ivaretar disse kravene. Revisjonen legger til grunn innholdet i kommunens rutiner og sjekklister som er gjennomgått i forbindelse med revisjonen. Vi viser til faktabeskrivelsen for beskrivelse av innhold.

Ut i fra resultatene fra spørreundersøkelsen og intervju med avdelingslederne fremstår det for revisjonen som om også praksisen på feltet er god, og på flere områder tilfredsstillende rapportens revisjonskriterier. Revisjonen finner det også positivt at respondentene i spørreundersøkelsen oppnår høy skår på spørreundersøkelsens spørsmål om kjennskap til rutinene. Revisjonen har imidlertid funnet grunn til å kommentere enkelte sider ved kommunens praksis.

Kontroll av autorisasjon og dokumentasjon på utdanning og arbeidsforhold

Revisjonen legger til grunn opplysninger fra avdelingslederne om at tidligere og nåværende arbeidsforhold dokumenteres i form av CV og attester i Websak. Dette bekreftes også i resultatene fra spørreundersøkelsen som viser at dette stort sett alltid gjøres. Revisjonen vurderer kommunens praksis på området som tilfredsstillende.

Når det gjelder autorisasjon fremgår det av intervjuene at autorisasjon i utgangspunktet alltid kontrolleres. Det kan gjøres unntak for tilkallingsvikar som er godt kjent fra før. Revisjonen finner denne praksisen tilfredsstillende, under forutsetning av at autorisasjon ble sjekket **den første gangen** tilkallingsvikaren var i jobb. Disse funnene bekreftes også i resultatene fra spørreundersøkelsen.

Dokumentasjon på autorisasjon foreligger i arkivsystemet for 19 av 60 ansettelser som det er kontrollert. Supplerende opplysninger viser **blant annet** at utskrift fra HPR-autorisasjon var dokumentert i kommunens kvalitetssystem for 11 av ansettelsene, samt at dokumentasjon var innhentet, men ikke scannet ved ytterligere 13 ansettelser. I 12 av ansettelsene var HPR-autorisasjon ikke aktuelt for stillingen. Revisjonen stiller spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig at denne dokumentasjonen er oppbevart i kommunens kvalitetssystem. Vi mener uansett at all dokumentasjon knyttet til en ansatt bør arkiveres samlet, og at det er naturlig at det er personalmappene som benyttes til dette formålet.

Kontroll av politiattest

Det fremstår for revisjonen som om kommunen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar kravet til politiattest. Av intervjuene fremkommer det at det innhentes politiattester på alle som ansettes, men at det forekommer unntak. Dette samsvarer med resultatene fra spørreundersøkelsen på påstanden «*Politiattest er innhentet før nytilsatte tiltrer stillingen*», hvor 51,7 % av respondentene svarer «Alltid» og 44,8 % svarer «For det meste». Etter revisjonens oppfatning er det viktig at arbeidstaker ikke tiltrer før politiattest er forelagt. Sett i sammenheng med opplysninger om at det hender at vikarer starter med opplæring før attesten foreligger, at politiattest ikke kontrolleres for ansatte i vikarbyråer, samt opplysninger om at det ikke innhentes

politiattest for utenlandske arbeidstakere med arbeidstillatelse, er det revisjonens oppfatning at kommunens praksis ikke tilfredsstillende revisjonskriteriene.

Funnene bekreftes også gjennom revisjonens gjennomgang av ansettelsessaker. Gjennomgangen viser at det kun er registrert forelagt politiattest i 17 av 60 ansettelse. Manglende dokumentasjon kan delvis forklare ved at kommunen tolker loven dithen at det ikke er behov for å innhente politiattest ved intern ansettelse. Revisjonen ser at det kan være hjemmel for kommunens praksis på området, men vil fremheve at det er viktig at virksomheten som ansetter i slike tilfeller bør kontrollere at politiattest var et krav i det tidligere ansettelsesforholdet, samt at politiattest faktisk ble forelagt. Etter revisjonens oppfatning er det også gode grunner til at ny virksomhet uansett henter inn politiattest på nytt, da en ansatts vandel kan ha endre seg siden forrige ansettelse. Kommunen har for enkelte av sakene vist til tidligere personalmapper, men har uansett ikke kunne dokumentere at kravet til politiattest er oppfylt for alle ansettelsene.

Det fremgår ikke i noen av sakene revisjonens har kontrollert når politiattesten er datert. Kommunen mener at kravet om at en politiattest ikke er eldre enn tre måneder er tilstrekkelig ivaretatt gjennom bekreftelsen på skjemaet. Revisjonen vurderer dette dithen at kommunen med fordel kan legge inn dato på politiattesten i sitt skjema for dokumentasjon av forelagt politiattest, og på denne måten i større grad vil kunne sikre etterprøvbarehet.

Referansekontroll

Vi legger til grunn opplysninger fra intervju om at det alltid kontaktes to referanser, hvorav minst en av referansene er leder, samt at tilnærmet alle respondentene svarer at de alltid kontrollerer referanser før tilsetting. Dette finner revisjonen tilfredsstillende. Vår gjennomgang av ansettelsessaker viser imidlertid at dokumentasjon fra gjennomført referansesjekk kun foreligger for syv av 60 ansatte. Fakta viser at kommunen ikke har rutine for å journalføre referat fra referansesamtale, av hensyn til personvern, samt at referanser ikke sjekkes ved interne ansettelse. Kommunen viser til at det som hovedregel skal komme frem i innstillingen om referanse er innhentet. Revisjonen har ikke vurdert forholdet til personvernreglementet, men mener det kan være hensiktsmessig om kommunen regulerer hvordan referansesjekken skal dokumenteres i sine rutiner, også ved interne ansettelse.

Kontroll av språkkunnskaper og forståelse

Tilstrekkelig språkkunnskaper hos de som ansettes sikres ved at det stilles krav til bestått språktest, mens den muntlige språkkunnskapen kontrolleres gjennom intervjusituasjonen. Mer enn 90 % av respondentene informerer om at nødvendige muntlige og skriftlige språkkunnskaper og forståelse kontrolleres før tilsetting. Revisjonen finner kommunens praksis på området tilfredsstillende, men merker seg at flere av avdelingslederne mener at de skriftlige språkkunnskapene kan være vanskelig å kontrollere på en god måte. På denne bakgrunn mener vi det kan være hensiktsmessig å vurdere om kommunen i større grad kan kontrollere dette før ansettelse.

Konklusjoner/anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad har prosedyrer for tilsetting av helsepersonell som ivaretar kravene i kriteriene, men at kommunen kun i noen grad har en tilfredsstillende praksis på området. På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- Sørg for at det dokumenteres at politiattest som ikke er eldre enn tre måneder er forelagt
- Sørg for at kontroll av autorisasjon dokumenteres
- Vurder behov for ytterligere kontroll av språkkunnskaper
- Sikre at referansesjekk dokumenteres

Rolvøy, 5. juni 2019

Lena Longva-Stavem (sign.)
forvaltningsrevisor

Anne Widnes (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

4 RÅDMANNENS UTTALELSE



Moss kommune

Østfold Kommunerevisjon Iks
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.: Vår ref.: 19/3622-1- DS Dato: 05.06.2019

5 Svar på oversendelse av høringsutkast "Kommunens ansettelsesprosesser"

Vi har mottatt og gjennomgått forvaltningsrevisjonsrapport datert 29.5.19.

Rapporten beskriver at vi har gode prosedyrer for tilsetting av helsepersonell, men at vi bør forbedre vår praksis på enkelte områder, da spesielt det som gjelder dokumentasjon.

Moss kommune tar rapporten til etterretning og vil bruke den som grunnlag for fortsatt forbedringsarbeid.

Vi takker for godt samarbeid og en grundig prosess.

På vegne av Rådmannen

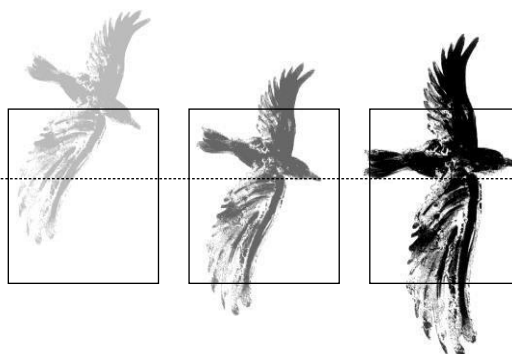
Birgitte Eeg
Konst. HR-leder

Kommunalavdeling økonomi og organisasjon

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01

E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no

Org.nr. 944383476 Bankkonto 1080 29 65600



6 VEDLEGG

6.1 Revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriterier

I henhold til kommuneloven § 23 2. ledd skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Formålet med helsepersonelloven fremgår av § 1: «*Lovens formål er å bidra til sikkerhet for pasienter og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten samt tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten.*»

Gode prosedyrer for tilsetting av helsepersonell skal være en del av virksomhetens kvalitetssystem i henhold til internkontrollforskriften. Veilederen «*Gode rutiner- gode tilsetninger- Veileder i gode tilsetninger av helsepersonell- IS 2290*» er ment å være til hjelp i dette arbeidet.

Helsepersonell defineres som alle med autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning, personell i helsetjenesten og apotek som yter helsehjelp samt studenter og elever i praksisstudier. Helsepersonell med autorisasjon eller lisens fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAK) eller spesialistgodkjenning fra Helsedirektoratet har rett til å benytte beskyttet tittel som betegner yrket.

Tilsetting innebærer alle former for inngåelse av arbeidskontrakt eller annen avtale, eksempelvis avtale mellom kommune og fastlege. Her inngår både fast og midlertidig tilsetting, i tillegg til innleie av arbeidskraft gjennom bemanningsbransjen.

Ifølge veilederen skal befolkningen ha trygghet for at helse og omsorgspersonell i Norge har nødvendige kvalifikasjoner og at de yter faglig god og sikker helsehjelp. Gode rutiner ved tilsetting av helsepersonell er et viktig virkemiddel for kvalitet i den norske helsetjenesten. Arbeidsgivere har ansvar for å ha gode rutiner ved tilsetting av helsepersonell og sikre at de ansatte er kvalifisert for arbeidsoppgavene de skal utføre.

Arbeidsgiver har ansvar for at de tjenestene som ytes er forsvarlige. En forutsetning for dette er at de som tilsettes har de kvalifikasjoner og den kompetansen som kreves for stillingen. Arbeidsgiver bør også kontrollere kvalifikasjonene til personell som rekrutteres fra bemanningsbransjen på lik linje med annet helsepersonell. Helsedirektoratet anbefaler arbeidsgiver å ha en klar avtale med bransjen når det gjelder ansvarsfordeling og kontroll ved tilsetting eller innleie.

Arbeidsgiver må forsikre seg om at den som tilsettes har:

- Gyldig norsk autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning når dette er en forutsetning for tilsettingen
- Nødvendige muntlige og skriftlige språkkunnskaper og forståelse
- Nødvendig faglig kompetanse og ferdigheter
- Tidligere og nåværende arbeidsforhold dokumentert og attestert på en betryggende måte

Helsepersonell med autorisasjon, lisens og spesialiststatus

Det er Statens autorisasjonskontor for helsepersonell – SAK, som vurderer dokumentasjon på grunnutdanning ved søknad om autorisasjon eller lisens. SAK gir autorisasjon og lisens etter søknad og registrerer fortløpende helsepersonell i helsepersonellregisteret- HPR, i samsvar med vedtak. Arbeidsgiver kan likevel ha behov for at arbeidssøker legger frem dokumentasjon på sin utdanning. Godkjenningsstatus kan endre seg i løpet av en yrkeskarriere og det er derfor viktig at arbeidsgiver ved alle ansettelser sjekker at godkjenningen fortsatt er gyldig. Den mest nøyaktige kilden for oppdatert status er å søke via SAKs nettsider. En lisens er en begrenset godkjenning. Begrensningen kan gjelde i tid, omfang, yrkesutøvelse eller annet. Arbeidsgiver skal alltid be den som søker stillingen om informasjon om hvilke konkrete begrensninger lisensen inneholder, noe som skal fremgå av vedtaket fra SAK.

Godkjenning som helsepersonell

Godkjenning fra andre land, også de nordiske, gir ikke adgang til å benytte norsk beskyttet tittel før de er godkjent av norske myndigheter. Helsepersonell med norsk godkjenning skal være registrert i Helsepersonellregisteret- HPR. Helsedirektoratet forutsetter at arbeidsgiver kontrollerer søkers aktuelle godkjenningsstatus i dette registeret. Både status for godkjenning og adgang for å rekvirere legemidler fremkommer i HPR.

Helsepersonell uten godkjenning

For grupper av helsepersonell uten offentlig godkjenning skal arbeidsgiver vurdere kvalifikasjoner på bakgrunn av framlagt dokumentasjon av utdanning, yrkeserfaring, intervju og referanser. Arbeidsgiver har ansvar for at den som tilsettes har kunnskap om norsk helsetjeneste, lovgivning og forsvarlighet når det gjelder stillingens innhold. Ved ansettelse har også arbeidsgiver en plikt til å forvise seg om at språkferdighetene er på et nivå som sikrer at tjenestene blir forsvarlige for pasientene.

Huskeliste for vurdering av søkere

Helsedirektoratet har utarbeidet følgende huskeliste for arbeidsgiver ved vurdering av søkere til stillinger i helsetjenesten hvor det blant annet fremgår:

- Inviter med tillitsvalgte i ansettelsesprosessen
- Utarbeid vurderingskriterier for tilsettingsprosessen
- Utarbeid en klar utlysningstekst med presisering av nødvendige og ønskede kvalifikasjoner for stillingen
- Be om dokumentasjon på tidligere arbeidsforhold og utdanning. Opplysninger i CV skal være dokumentert med signerte attester eller tilsvarende gyldig dokument
- Vurder kandidatene i henhold til de fastsatte kriteriene
- Kontroller gyldig godkjenningsstatus i Helsepersonellregisteret. Undersøk hvilke begrensninger som gjelder dersom søker har lisens
- Gjennomfør alltid intervju med aktuelle kandidater
 - Vurder om søker har tilstrekkelig språkferdigheter og kommunikasjonsevne for stillingen
 - Vurder om søker har de nødvendige faglige kvalifikasjonene for stillingen.
- Kontakt alltid minst to referanser, inkludert siste arbeidsgiver

Politiattest

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 skal arbeidsgiver kreve fremlagt politiattest for de som tilsettes. Dette er en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2017 og gjelder for alle nyansettelser fra dette tidspunktet. Lovendringen innebærer krav om politiattest for alle som arbeider i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, uavhengig av pasient- eller brukergrupper personellet skal yte tjenester til. Frem til 1. januar 2017 har det kun vært krav om politiattest for de som arbeider med barn eller utviklingshemmede. Arbeidsgiver kan ikke be om politiattest for de som allerede er tilsatt før lovendringen trådte i kraft. Det er heller ikke hjemmel for å kreve politiattest for tilbud om stilling eller oppdrag gitt før lovendringen, selv om arbeidstaker enda ikke har tiltrådt. Ved endring av stilling må det derimot også leveres politiattest. Når det gjelder tilkallingsvikarer viser KS til at det vil være naturlig å kreve attest dersom det ble inngått nytt arbeidsforhold etter 1. januar 2017, og det ikke har vært krevd tidligere. Bestemmelsen kan neppe forstås som at tilkallingsvikarer skal levere politiattest ved hver avtaleinngåelse, særlig dersom det skjer hyppig. På den andre side bør det vurderes om det skal innhentes ny politiattest, selv om denne er innhentet tidligere, dersom det skal inngås avtale om fast tilsetting.

Det er viktig at arbeidstaker ikke tiltrer før politiattesten fremlegges selv om det kan ta tid å få politiattest og det er viktig å få vedkommende i arbeid raskt. Dette er fordi det ikke er gitt at forhold som er registrert på politiattesten vil være saklig grunn til oppsigelse dersom vedkommende har tiltrådt.

For at en person **ikke** skal fremlegge politiattest må følgende to vilkår være oppfylt:

- Personen yter kun sporadiske tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven
- Personen vil i alminnelighet ikke være alene med pasient eller bruker

Det overordnede vurderingstema i denne sammenheng vil være hvorvidt personellet ved utøvelse av sitt arbeid kan komme i situasjoner hvor overgrep eller andre uønskede handlinger kan finne sted.

6.2 Tabeller fra mappegjennomgang

Tabell 1 Hjemmebaserte tjenester:

HBT Ansatt nr.	Stillingstittel	Utskrift fra HPR-Autorisasjon	Dato oppstart jobb	Politiattest forelagt	Politiattest datert	Referanse sjekk
1	Helsefagarbeider	Ikke aktuelt, ble ansatt som konsulent	01.04.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
2	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	01.09.2000	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
3	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	10.02.2006	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
4	Sykepleier	Dokumentert i RISK	27.03.2017	08.09.2016	Fremgår ikke	Fremgår ikke
5	Sykepleier	Dokumentert i RISK	01.06.2011	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
6	Helsefagarbeider	Fremgår ikke	01.05.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
7	Helsefagarbeider	26.03.2018	11.03.2019	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
8	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	04.12.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
9	Helsefagarbeider	31.05.2016	03.09.2018	24.04.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke
10	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	03.09.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
11	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	01.05.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
12	Helsefagarbeider	20.05.2016	28.05.2018	28.05.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke
13	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	28.05.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
14	Helsefagarbeider	Dokumentert i RISK	28.05.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
15	Helsefagarbeider	25.04.2017	01.05.2018	25.05.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke
16	Vernepleier	Dokumentert i RISK	01.09.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke

Tabell 2 Forebyggende enhet:

Forebyggende Ansatt nr.	Stillingstittel	Utskrift fra HPR- Autorisasjon	Dato oppstart jobb	Politiattest forelagt	Politiattest datert	Referanse sjekk
1	Jordmor	Innhentet men ikke scannet	22.05.2017	22.03.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
2	Fagarbeider	Intern ansettelse	01.11.2015	Intern ansettelse	Fremgår ikke	02.03.2017
3	Helsesøster	05.09.2017	01.09.2017	12.06.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
4	Helsesøster	29.08.2017	01.07.2018	04.07.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
5	Tilkallingsvikar	Ikke aktuelt for stillingen	01.07.2017	01.06.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
6	Tilkallingsvikar	Ikke aktuelt for stillingen	01.07.2017	21.06.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
7	Ruskonsulent	Fremgår ikke	01.09.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
8	Miljøterapeut	Behovet bortfalt da medarbeider sa opp sin stilling samme måned som tiltredelse	01.10.2017	02.10.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
9	Miljøterapeut	Intern ansettelse	08.10.2017	02.01.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke
10	Helsefagarbeider	Intern ansettelse	01.01.2018	28.01.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke
11	Psykiatrisk verne/ sykepleier	Innhentet men ikke scannet	01.02.2019	11.01.2018	Fremgår ikke	28.11.2017
12	Miljøterapeut	Takket nei til stilling	Takket nei til stilling	Takket nei til stilling	Fremgår ikke	Fremgår ikke
13	Prosjektmedarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	25.02.2019	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke

Tabell 3 Peer Gynt:

Peer Gynt Ansatt nr.	Stillingstittel	Utskrift fra HPR - Autorisasjon	Dato oppstart jobb	Politiattest forelagt	Politiattest datert	Referanse sjekk
1	Spesial sykepleier	Innhentet men ikke scannet	08.10.2017	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
2	Sykepleier	Innhentet men ikke scannet	01.05.2017	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
3	Sykepleier	Innhentet men ikke scannet	01.09.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
4	Sykepleier	Innhentet men ikke scannet	01.09.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
5	Sykepleier	06.07.2011	17.12.2018	08.02.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
6	Fysioterapeut	24.01.2017	01.10.2018	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
7	Helsefagarbeider	25.04.2017	01.04.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
8	Pleiemedarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	21.08.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke

9	Fagarbeider	Innhentet men ikke scannet	21.08.2017	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	07.02.2018
10	Hjelpepleier	Innhentet men ikke scannet	21.08.2017	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	06.02.2018
11	Helsefagarbeider	Innhentet men ikke scannet	21.08.2017	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	03.12.2018
12	Konsulent	02.07.2010	03.04.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	03.12.2018
13	Fagleder	Innhentet men ikke scannet	01.05.2018	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	03.12.2018
14	Hjelpepleier	Innhentet men ikke scannet	01.02.2019	Ikke aktuelt pga intern ansettelse	Fremgår ikke	Fremgår ikke
15	Helsefagarbeider	16.01.2019	15.01.2019	Ja	Fremgår ikke	Fremgår ikke
16	Helsefagarbeider	31.01.2017	16.05.2018	10.05.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke

Tabell 4 Tjenester for funksjonshemmede:

TFF Ansatt nr.	Stillingstittel	Utskrift fra HPR-Autorisasjon	Dato oppstart jobb	Politiattest forelagt	Politiattest datert	Referanse sjekk
1	Vernepleier	06.09.2017	Fremgår ikke	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
2	Helsefagarbeider	09.11.2011	01.12.2017	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
3	Hjelpepleier	Innhentet men ikke scannet	01.12.2012	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
4	Vernepleier	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	23.10.2017	Fremgår ikke	Fremgår ikke
5	Vernepleier	ok- uleselig dato	09.10.2017	Ja	15.11.2016	Fremgår ikke
6	Pleiemedarbeider	26.06.2017	Fremgår ikke	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
7	Pleiemedarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	03.12.2018	06.06.2016	Fremgår ikke	Fremgår ikke
8	Barne- og ungdomsarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	01.02.2018	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
9	Barnevernspedagog	Ikke aktuelt for stillingen	01.03.2018	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
10	Fagarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	10.09.2018	Ja	Fremgår ikke	Fremgår ikke
11	Pleiemedarbeider	Ikke aktuelt for stillingen	10.09.2018	Ja	Fremgår ikke	Fremgår ikke
12	Fagarbeider	11.05.2017	01.05.2018	Ja	Fremgår ikke	Fremgår ikke
13	Miljøterapeut	Ikke aktuelt for stillingen	01.06.2018	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
14	Miljøterapeut	Ikke aktuelt for stillingen	10.09.2018	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke
15	Miljøterapeut	Ikke aktuelt for stillingen	01.09.2018	Innhentet men ikke scannet	Fremgår ikke	Fremgår ikke