

Rundskriv 19/2021

Til Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak
Fra: Byrådsavdeling for finans
Saksbeh.: Harald Nævdal
Telefon: 979 88 914

Saksnr.: 20/1904- 15
Utsendt dato: 21.04.2021
Gjelder fra: Gjelder fra
Gjelder til: Gjelder til
Erstatter: 7/2020

Rundskriv nr. 19/2021: Oppfølging av kommunerevisjonens rapport 14/2019 "Ansettelser i kommunen" m.v.

1. Innledning

Kommunerevisjonen undersøkte i 2019 om ansettelsesprosesser i kommunen var i samsvar med regelverket. Det ble dels utført en dybdeundersøkelse ved to tjenestesteder i en bydel og en etat, samt en breddeundersøkelse, dels i utvalgte virksomheter og dels i hele kommunen.

Kommunerevisjonen pekte på en del forhold som var håndtert korrekt i alle tilfeller. Byrådsavdelingen ga i rundskriv 7/2020 veiledning om sentrale tema som var omtalt i revisjonsrapporten for å bidra til korrekt praksis i ansettelsessaker. Vi viste også til relevante regelverk og kilder for videre veiledning.

Det har i ettertid vært noe videreutvikling som gir grunn til å oppdatere rundskrivet.

Alle henvisninger til personalhåndboken gjelder 2021-utgaven som ble lansert i januar 2021. Vi understreker at dette ikke er en uttømmende gjennomgang av alle formelle krav til ansettelser, men et utvalg basert på funn og anbefalinger i rapporten fra Kommunerevisjonen. For en mer helhetlig fremstilling av kravene i ansettelsessaker vises det til personalhåndboken kapittel 2.

Vi ber om at virksomhetene snarest mulig gjennomgår rundskrivet og vurderer hvilke eventuelle endringer som bør iverksettes. Vi minner også om at i den grad ansettelsesmyndighet er videredelegert internt i virksomheten, har ledelsen likevel et ansvar for at myndigheten blir utøvet på korrekt måte.

2. Midlertidige stillinger

2.1 Hjemmel for midlertidige stillinger

Hovedregelen er at arbeidstaker skal ansettes fast, jf. arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-9 (1). Midlertidig ansettelse er likevel tillatt på visse vilkår, som følger av aml. § 14-9 (2) a til f. (Bokstav f skal ikke brukes i Oslo kommune, jf byrådssak 1095/15).

Det må vurderes konkret om det er adgang til midlertidig ansettelse i det enkelte tilfellet. Grunnlaget for midlertidigheten skal angis i arbeidsavtalen, jf aml. § 14-6 (1) e). Dette er innarbeidet i kommunens standardmal for midlertidig arbeidsavtale.

Kommunerevisjonen pekte på tilfeller både hvor vilkårene for midlertidig ansettelse ikke hadde vært til stede, og hvor hjemmel for midlertidigheten ikke var angitt i arbeidsavtalen. Virksomhetene må selv sørge for at dette blir vurdert og angitt i arbeidsavtalen i det enkelte tilfellet.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.6.

2.2 Grunnbemanningslæren

Kommunerevisjonen peker i rapporten på at stort omfang av midlertidige ansettelser gir grunnlag for å reise spørsmål ved om ikke grunnbemanningen er for lav.

Den enkelte virksomhet må vurdere sitt bemanningsbehov. En stor og stabil bruk av vikarer kan i henhold til rettspraksis gi grunnlag for en større fast bemanning. Dette kan i noen tilfeller innebære at vikarer har et krav på fast ansettelse.

For nærmere omtale av grunnbemanningslæren, se personalhåndboken avsnitt 2.6.5.

2.3 Drøfting av bruken av midlertidige stillinger med de tillitsvalgte

Arbeidsgiver skal minst en gang i året drøfte bruken av midlertidige ansettelser. Dette følger både av aml. § 14-9 (2) og Dok. 25 del A § 2.1 siste ledd. I lovbestemmelsen heter det at drøftingen blant annet skal omfatte grunnlaget for og omfanget av midlertidige ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Dok. 25 § 2.1 siste ledd ble endret i tariffrevisjonen 2020. Det er nå presisert at det er den enkelte virksomhet som har plikt til å gjennomføre drøftingene etter denne bestemmelsen. Om det er behov for at slike drøftinger i tillegg avholdes lokalt på tjenestestedene bør eventuelt være tema i drøftingene sentralt i virksomheten. Dette vil eventuelt være mest aktuelt i de større virksomhetene. I tariffrevisjonen ble det dessuten tatt inn en presisering av at drøftingene skal omfatte omfang av og grunnlag for midlertidige ansettelser.

2.4 Virksomhetsvise handlingsplaner for å unngå ulovlige midlertidige ansettelser

Det følger av bystyrets vedtak 29.01.2020, sak 8 at virksomhetene i Oslo kommune skal utarbeide en handlingsplan for å unngå ulovlige midlertidige ansettelser.

Videre vedtok bystyret 18.11.2020, sak 322 følgende (vedtakspunkt 1 c);

«Oppfølging av eventuelle ulovlige midlertidige ansettelser må inngå i virksomhetenes handlingsplan for å redusere ulovlige midlertidige ansettelser, herunder hvordan ulovlige midlertidige ansettelser blir registrert og hvordan tillitsvalgte og verneombud involveres i oppfølgingen.»

Behovet for midlertidig ansatte kan blant annet henge sammen med virksomhetens grunnbemanning. I sak 322/20 vedtok bystyret følgende formulering (vedtakspunkt 4 a);

«Byrådet bes sikre at alle virksomheter i Oslo kommune har en bemanningsplan som står i forhold til ressursbehovet. Bemanningsplanene skal blant annet ta hensyn til brukernes behov, de ansattes helse, miljø og sikkerhet og en effektiv ressursutnyttelse.»

I tillegg til dette har bystyret også bedt byrådet om å legge fram en sak om hvordan Oslo kommune kan få ned antall midlertidige ansettelser. Saken skal utarbeides i samarbeid med de ansattes organisasjoner. Vi ber derfor om at virksomhetene i sine handlingsplaner for å unngå ulovlige midlertidige ansettelser også vurderer mer generelle tiltak for å få ned antall midlertidige ansettelser.

3. Rekruttering til stillinger – utlysning av stillinger

3.1 UtløsningVedlegg: av ledige stillingerUtløsningspliktenHovedregel – offentlig utlysning
Rapport 14-2019 Ansettelser i kommunen

Ledige stillinger i Oslo kommune skal kunngjøres offentlig, jf. personalreglementet § 3.1 første ledd.

Offentlig kunngjøring er sentralt for å følge det såkalte kvalifikasjonsprinsippet, som er ulovfestet i kommunal sektor. Ved å kunngjøre stillinger offentlig får potensielle kandidater mulighet til å søke på ledige stillinger, slik at kommunen får anledning til å ansette den best kvalifiserte til den aktuelle stillingen.

Ledige stillinger i Oslo kommune skal kunngjøres i Webcruiter, som er en integrert del av kommunens HR-system. Standardinnstillingen i Webcruiter er at stillingene kunngjøres på kommunens intranett og internett-sider, samt hos NAV. Hvilken kunngjøring som eventuelt skal foretas i tillegg til kommunens nettsider og NAV kan variere etter stillingstype, rekrutteringssituasjonen mv.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.3.1.

3.2 Unntak – Intern utlysning

Unntaksvis er det adgang til intern utlysning i kommunen eller virksomheten, jf. personalreglementet § 3.1, andre, tredje og femte ledd. Når det er fattet beslutning i medhold av en av disse bestemmelsene lyses stillingen ut på kommunens intranettsider, ikke på kommunens internettsider eller hos NAV. Bruker av rekrutteringsløsningen må da fjerne standardverdier i Webcruiter slik at utlysning ikke overføres til kommunens internettsider eller NAV.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.3.1.

3.3 Unntak fra utlysningssplikten

Det følger av personalreglementet § 3.1 sjette ledd at midlertidige ansettelser innenfor en periode på seks måneder kan foretas uten kunngjøring

Bestemmelsen ivaretar et praktisk behov: I noen tilfeller har en behov for f.eks. en vikar på kort varsel og for en kort periode. Også i slike tilfeller må vilkårene for midlertidig ansettelse i aml. § 14-9 (2) være til stede.

Vi vil understreke at det i noen tilfeller bør foretas utlysning også av arbeidsforhold med kortere varighet enn seks måneder. Dette gjelder særlig sesongarbeid og ferievikariater som en kjenner til i god tid på forhånd. I disse tilfellene bør det foretas en ordinær offentlig kunngjøring. Når det gjelder ferievikariater er dette også presisert i bystyrets vedtak av 29.01.2020, sak 8.

Noen ganger kan et vikariat/engasjement som opprinnelig var ledig for mindre enn seks måneder bli forlenget. Dette kan gjøres uten utlysning innen en samlet ramme på seks måneder. Dersom de to periodene til sammen går ut over seks måneder må stillingen lyses ut.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.3.1.

4. Saksbehandlingen

Vi vil minne om at målsettingen i en ansettelsessak er å ansette den best kvalifisert til stillingen. Det er derfor for det første viktig at en stiller opp de ønskede og nødvendige krav til kvalifikasjoner i utlysningen. Disse kravene bør være basert på en vurdering av virksomhetens og brukernes behov. Herunder er det viktig at det klart fremkommer hvilke kvalifikasjoner som er et absolutt krav, og hvilke kvalifikasjoner som er ønskelige. Dersom det blir aktuelt å fravike kvalifikasjonskravene etter at stillingen er blitt lyst ut, skal stillingen lyses ut på nytt, jf. personalreglementet § 3.2 første ledd. På denne måten blir det mulig for andre potensielle kandidater å søke.

Når søknadene er mottatt må det foretas valg av kandidater som skal tas inn til intervju. En må ikke nødvendigvis innkalle alle søkere som kan anses som kvalifisert. Basert på mottatte søknader med vedlegg må virksomheten velge de som samlet sett fremstår som best kvalifisert.

Det følger av personalreglementet § 3.2 tredje ledd at det vanligvis skal innstilles tre søkere når det er flere kvalifiserte. Er det færre enn tre kvalifiserte søkere innstilles bare de som er kvalifisert. Søkerne skal innstilles i rekkefølge, og rekkefølgen skal begrunnes. Innstillingen skal være saklig og forankret i kvalifikasjonskravene, uavhengig av om kandidatene er interne eller eksterne søkere.

Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, jf. aml. § 14-5 og personalreglementet § 4.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.1 – 2.5.

5. Habilitet

I kommunerevisjonens rapport ble det avdekket at det forelå inhabilitet ved en rekke avgjørelser om ansettelser. Det ble særlig pekt på en rekke tilfeller av ansettelse av leders barn i midlertidige stillinger.

Kravene til habilitet finnes i forvaltningsloven (fvl.) §§ 6-10. Overholdelse av habilitetsreglene er helt sentralt for å sikre tilliten til saksbehandlingen i ansettelsessaker. Når det foreligger brudd på disse bestemmelsene i flere ansettelsessaker gir det grunnlag for tvil om ansettelsesmyndighetens upartiskhet og om det kan være tatt utenforliggende hensyn. Det er derfor maktpåliggende at virksomhetene sørger for at habilitetsreglene blir etterlevd.

På bakgrunn av revisjonsrapporten vil vi særskilt peke på nært slektskap som grunn til inhabilitet, jf. fvl. § 6 første ledd. I slike tilfeller er en inhabil både til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse og til å treffe avgjørelse i saken. Dersom en er utenfor de nære familierelasjonene kan en likevel være inhabil dersom «*andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*», jf. fvl. § 6 andre ledd. Også andre forhold som f.eks. vennskap må vurderes etter denne bestemmelsen.

Dersom en leder er inhabil er også hans/hennes underordnede inhabile til å treffe avgjørelse i saken, jf § fvl. 6 tredje ledd. Dette kalles avledet inhabilitet. Den avledede inhabiliteten innebærer altså at de underordnede ikke kan treffe avgjørelse, men de er ikke inhabile til å forberede saken. De underordnede kan imidlertid være inhabile også til å forberede saken av andre grunner. Særlig aktuell i denne sammenhengen er § 6 andre ledd, se forrige avsnitt. Et sentralt spørsmål her vil være om den underordnede har nødvendig tillit til å forberede saken.

Avledet inhabilitet har praktiske konsekvenser for saksbehandlingen. Dersom f.eks. en tjenestestedsliders barn er søker til en stilling, er det ingen ved tjenestestedet som kan treffe avgjørelse i ansettelsessaken. Dette kan i praksis løses ved å løfte avgjørelsen til lederens overordnede (eventuelt en sideordnet).

Det fremkom i revisjonsrapporten også eksempler på tjenestesteder som praktiserte at det ikke skulle arbeide personer med nære relasjoner på tjenestestedet. En slik praksis kan innebære at den best kvalifiserte søkeren til en stilling blir forbigått, noe som ikke ville være korrekt i henhold til kvalifikasjonsprinsippet.

For nærmere omtale, se personalhåndboken avsnitt 2.1.1.

Sølve Monica Steffensen
Kommunaldirektør

Per Steinar Aasebø
Seksjonssjef

Vedlegg: Kommunerevisjonens rapport 14/2019 «Ansettelser i kommunen»

Vedlegg:

Rapport 14-2019 Ansettelser i kommunen