



Arbeidsgiverpolitikk – ansattes medvirkning

Verran kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1724-1/2009

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden januar til april 2009 gjennomført en forvaltningsrevisjon av Verran kommunes arbeidsgiverpolitikk og ansattes medvirkning. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 10.04.2008 og i kommunestyret 29.05.2008.

Vår kontaktperson i kommunen har vært personal- og utviklingsleder Robert Bjørk.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Steinkjer 27.04.09

Grethe Haugan Aasen
Oppdragsansvarlig revisor

Marte Bjørnelv /s/
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammendrag.....	4
1 Innledning/bakgrunn	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Arbeidsgiverpolitikk.....	6
1.2.1 Medvirkning	6
1.2.2 Arbeidsgiverfunksjonen i Verran kommune	6
1.2.3 Tillitsvalgtapparatet i Verran kommune	7
2 Problemstilling, kriterier og metode.....	7
2.1 Problemstilling	7
2.1.1 Avgrensning	7
2.2 Revisjonskriterier	8
2.3 Gjennomføring og metode	8
3 Vernetjeneste	9
3.1 Revisjonskriterier	9
3.2 Data	10
3.2.1 Om vernetjenesten.....	10
3.2.2 Verneombudets oppgaver.....	10
3.2.3 Opplæring.....	11
3.3 Revisors vurdering	11
4 Arbeidsmiljøutvalg.....	12
4.1 Revisjonskriterier	12
4.2 Data	13
4.2.1 Om arbeidsmiljøutvalget (AMU).....	13
4.2.2 AMUs oppgaver	13
4.2.3 Opplæring.....	13
4.3 Revisors vurdering	14
5 Informasjon og drøfting	14
5.1 Revisjonskriterier	14
5.2 Data	15
5.2.1 Definisjoner	15
5.2.2 Generelt om informasjon og drøfting.....	15
5.2.3 Budsjettprosessen	16
5.3 Revisors vurdering	18
6 Konklusjon	19
7 Høring.....	20
Litteraturliste	21

0 Sammendrag

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Verran kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon med tittelen **Arbeidsgiverpolitikk – ansattes medvirkning**. Rapporten er utarbeidet på grunnlag av dokumentanalyser og intervjuer med administrasjonen og ansattes representanter i kommunen. Utgangspunktet for rapporten er følgende problemstilling:

Utøver Verran kommune en arbeidsgiverpolitikk i tråd med lov- og avtaleverks bestemmelser om ansattes medvirkning, herunder

- vernetjeneste,
- arbeidsmiljøutvalg, og
- informasjons- og drøftingsplikt?

Rapporten er avgrenset til å omfatte en kartlegging av hvilke rutiner kommunen har for ansattes medvirkning, og undersøkelse av om rutineene følges i praksis. Vi har valgt å se spesielt på de ansattes medvirkning i budsjettprosessen.

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen har vernetjeneste og arbeidsmiljøutvalg (AMU) i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har imidlertid fortsatt forbedringspotensial når det gjelder fokus på og systematikk i verne- og miljøarbeidet. AMU har ikke fungert godt nok, og har i en periode hatt et svært lavt aktivitetsnivå. Revisjonen anbefaler at arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i fellesskap forsøker å etablere en forståelse av hvilket forum AMU er og hvilke type saker som skal tas opp her.

Kommunen skal i gang med 40-timersopplæring av vernepersonell og medlemmer i AMU i henhold til kravene i lov og forskrift. Slik opplæring ble sist gjennomført i 2005. Manglende opplæring kan medføre usikkerhet om roller og oppgaver, og revisjonen vil understreke at det er viktig at opplæring av nytt personell skjer tidlig i den perioden de er valgt for.

Revisjonens undersøkelser tyder på at kommunen praktiserer plikten til å løpende informere arbeidstakernes hovedtillitsvalgte om forhold betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold i tråd med lov- og avtaleverk. Dette skjer blant annet gjennom månedlige informasjonsmøter med hovedtillitsvalgte og i enkeltsaker. Både kommunens ledelse og de hovedtillitsvalgte mener at disse møtene er nyttige, og at man har fått til et system for gjensidig informasjonsutveksling som fungerer godt.

Arbeidsgiver og de hovedtillitsvalgte har ulikt syn på når saker som har betydning for de ansattes arbeidsforhold, for eksempel budsjettmessige tiltak, bør drøftes med hovedtillitsvalgte. Slik revisjonen ser det er det positivt at plasstillitsvalgte har dialog med den enkelte driftsleder i en tidlig fase i budsjettprosessen. På grunn av at lov- og avtaleverk legger opp til muligheter for tolkning av begreper som ”tidligst mulig”, ”saker av betydning” m.fl., er det vanskelig for revisjonen å si noe absolutt om når og på hvilken måte de hovedtillitsvalgte skal inn i budsjettprosessen opp mot rådmannen/ledergruppa. Dette synliggjøres også av våre stikkprøver blant andre kommuner som viser stor variasjon i kommunenes praksis.

Det som imidlertid synes klart er at partene i Verran kommune har utfordringer når det gjelder å komme fram til en felles forståelse av hvordan informasjons- og drøftingsplikten skal praktiseres i saker som har betydning for ansattes arbeidsforhold. Alle parter peker imidlertid

på at samarbeidet jevnt over har blitt bedre den senere tiden, og at det er viktig å fortsette den gode utviklingen. Revisjonen anbefaler at kommunen fortsetter arbeidet med å få til en felles forståelse av hvordan informasjons- og drøftingsplikten skal praktiseres i kommunen.

1 Innledning/bakgrunn

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 10.04.2008 (sak 11/08) og i kommunestyret 29.05.2008 (sak 53/08). "Verran kommune som arbeidsgiver" ble første prioriterte prosjekt.

Kontrollutvalget ønsket i sin bestilling en gjennomgang av arbeidsgiverpolitikken i Verran kommune. Revisor har gjennomført prosjektet med utgangspunkt i prosjektplan presentert i kontrollutvalgets møte 21.11.08 (sak 31/08). Hovedfokus i prosjektet er ansattes medvirkning sett i forhold til bestemmelser i lov- og avtaleverk.

1.2 Arbeidsgiverpolitikk

KS definerer *arbeidsgiverpolitikk* som de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiser overfor medarbeiderne hver dag. Arbeidsgiverpolitikk handler blant annet om å utvikle relasjoner mellom leder og medarbeider/tillitsvalgt.

Ifølge Verran kommunes eget dokument om arbeidsgiverpolitikk skal arbeidsgiverpolitikken i kommunen bidra til at ledere og medarbeidere motiveres og trives, utfordres og stilles krav til, slik at tjenester og service ytes med den ønskede kvalitet og i ønsket omfang (s. 6).

1.2.1 Medvirkning

I Verran kommunes arbeidsgiverpolitikk skilles det mellom ansattes medbestemmelse og medinnflytelse. *Medbestemmelse* er en formell rettighet de ansatte, via sine tillitsvalgte, har i henhold til lov- og avtaleverk. *Medinnflytelse* innebærer at man trekker de ansatte aktivt med i utviklingsarbeid, så vel som i arbeid med konkrete saker.

Ifølge KS' arbeidsgiverstrategi er *"grunnholdningen at veien til en serviceinnstilt og omstillingsdyktig kommunesektor går gjennom gode og åpne prosesser bygget på samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse med både tillitsvalgte og medarbeidere"* (s. 25).

1.2.2 Arbeidsgiverfunksjonen i Verran kommune

Kommunestyret utgjør kollegialt det øverste arbeidsgiverorgan i kommunen. Kommunestyret har delegert fullmakter til formannskap, administrasjonsutvalg og rådmannen. Rådmannen er delegert myndighet i personalsaker, jf. delegasjonsreglementet pkt 6.6. Rådmannen er blant annet gitt myndighet til *"å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker"*.

Den administrative arbeidsgiverfunksjonen er et linjeansvar på to nivå: Rådmann og driftsledere.

Verran kommune har personal- og utviklingsleder som leder en egen stabsenhet med fagansvar for kommunens personalfunksjon. Personal- og utviklingsleder inngår i rådmannens

ledergruppe. Sentrale ansvarsoppgaver er blant annet veiledning overfor resultatområdene, videreutvikling av kommunens personalpolitikk, kompetanseutvikling og HMS-arbeid. Personal- og utviklingsleder har i henhold til stillingsbeskrivelsen også oppgaver knyttet til omorganiseringer, omplassering og oppsigelser.

1.2.3 Tillitsvalgtsapparatet i Verran kommune

Det er i alt 11 arbeidstakerorganisasjoner representert i Verran kommune.¹ Av disse er Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet de største. Hovedtillitsvalgt i Fagforbundet er frikjøpt i 60 % stilling. Hovedtillitsvalgt i Utdanningsforbundet er frikjøpt 3 undervisningstimer pr uke, mens hovedtillitsvalgt i Sykepleierforbundet er frikjøpt 1 dag pr måned.

I tillegg til hovedtillitsvalgte, er det plasstillitsvalgte på den enkelte arbeidsplass.

2 Problemstilling, kriterier og metode

I dette kapittelet gjør vi rede for prosjektets problemstilling, kilder til revisjonskriterier, samt gjennomføring og metodebruk.

2.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er valg for prosjektet:

Utøver Verran kommune en arbeidsgiverpolitikk i tråd med lov- og avtaleverks bestemmelser om ansattes medvirkning, herunder

- vernetjeneste,
- arbeidsmiljøutvalg, og
- informasjons- og drøftingsplikt?

2.1.1 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til å omfatte en kartlegging av hvilke rutiner kommunen har for ansattes medvirkning, og undersøkelse av om rutineene følges i praksis. Vi har valgt å se spesielt på de ansattes medvirkning i budsjettprosessen. Dette er fordi budsjettet legger premissene for aktiviteten i kommunen, og på den måten ofte har konsekvenser for de ansattes arbeidsforhold. Budsjettprosessen er en årlig aktivitet i kommunen, og dette gjør det mulig å se på utvikling over tid.

¹ Disse er Fagforbundet, Utdanningsforbundet, Sykepleierforbundet, Fellesorganisasjonen (FO), Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO), Musikernes fellesorganisasjon (MFO), Norsk ergoterapeutforbund (NETF), Norsk fysioterapiforbund, Delta, Den norske legeforening, Naturviterne og Bibliotekarforbundet.

Begrepet "ansatte" er i dette prosjektet avgrenset til å omfatte de ansattes representanter/tillitsvalgte.

I utgangspunktet ønsket revisor å bruke en tidsaktuell omorganiseringsprosess som case for å belyse praktiseringen av informasjons- og drøftingsplikten i kommunen. Tidlig i prosjektfasen ble sammenslåingen av Eiendomsavdelingen og Teknisk uteavdeling (vedtatt i kommunestyret 18.12.08) valgt som case. Det har i ettertid oppstått uenighet mellom partene om håndteringen av omorganiseringsprosessen, og det er pr i dag flere forhold som fortsatt ikke er avklart.² Revisor har på bakgrunn av ovennevnte funnet at det ikke er hensiktsmessig å bruke denne prosessen som case i rapporten.

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken revisor vurderer innsamlet datamateriale opp mot. Revisjonskriterier kan hentes fra lover og forskrifter, kommunestyrevedtak, avtaleverk og interne retningslinjer med mer.

I dette prosjektet bruker vi revisjonskriterier hentet fra:

- Arbeidsmiljøloven
- Forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg
- Hovedavtalen

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet under de enkelte tema/delproblemstillinger i undersøkelsen.

2.3 Gjennomføring og metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen. Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju og analyse av dokumenter.

Vi har analysert dokumenter som gir informasjon om

- vernetjenesten,
- arbeidet i arbeidsmiljøutvalget (AMU), og
- rutiner for og praktisering av informasjons- og drøftingsplikten.

² I forbindelse med denne sammenslåingen ble det i desember 2008 satt ned et partssammensatt utvalg. Utvalget har hatt flere møter og jobbet blant annet med å kartlegge fordeler og ulemper ved en sammenslåing, inkludert de personmessige utfordringene og muligheten for økonomiske besparelser. På bakgrunn av vedtak i kommunestyret i sak om konsekvenser av vedtatt driftsbudsjett 2009 valgte representanten fra arbeidstakerorganisasjonen å trekke seg fra det partssammensatte utvalget, jf. referat fra drøftingsmøte 04.03.09. Det ble deretter gjennomført forhandlinger mellom kommunen og den berørte arbeidstakerorganisasjonen, som resulterte i en uenighetsprotokoll (10.03.09). På bakgrunn av vedtak i kommunestyremøtet 26.03.09 ble det innkalt til nytt forhandlingsmøte mellom partene 01.04.09. Disse forhandlingene resulterte i enighetsprotokoll, og tvisten anses som løst. Representanten fra arbeidstakerorganisasjonen tiltrer på nytt det partssammensatte utvalget.

Dokumentgjennomgangen har dannet grunnlaget for utvalg av revisjonskriterier og design av intervjuguider.

Vi har gjennomført strukturerte intervju etter intervjuguide med

- rådmannen,
- personal- og utviklingsleder,
- hovedtillitsvalgte i de tre største arbeidstakerorganisasjonene i kommunen,
- hovedverneombud, og
- representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i AMU.

Intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp faktafeil og oppklare eventuelle misforståelser.

Vi har også innhentet informasjon fra hovedtillitsvalgte i 3 andre kommuner (stikkprøver) om deres kommunes praktisering av informasjons- og drøftingsplikten.

Vi mener at metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen er med på å gi et bredt bilde av situasjonen, og er tilstrekkelig til å svare på problemstillingen.

3 Vernetjeneste

3.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljøloven kapittel 6. Verneombud

§ 6-1 Plikt til å velge verneombud

- Kommunen skal ha verneombud
- Kommunen skal ha ett hovedverneombud da organisasjonen er inndelt i flere verneområder
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er verneombud

§ 6-2 Verneombudets oppgaver

- Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde (pkt 4)
- Verneombudet skal delta ved Arbeidstilsynets inspeksjoner (pkt 7)

§ 6-5 Utgifter, opplæring m.v.

- Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud får nødvendig opplæring
- Verneombud skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet

Forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg

§ 12 Opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg

- Opplæringens varighet skal være minst 40 timer. Det kan avtales en kortere opplæring enn 40 timer, dersom partene i felleskap er kommet fram til at det er forsvarlig ut fra en vurdering av problemenes karakter og omfang (pkt 3).
- Opplæring skal gis snarest mulig etter nyvalg (pkt 6)

3.2 Data

3.2.1 Om vernetjenesten

Verran kommune er delt inn i åtte verneområder med hvert sitt verneombud. Arbeidsmiljøutvalget (AMU) vedtok på sitt møte den 24.02.09 en inndeling i følgende verneområder i kommunen: Åpen omsorg, Institusjon, Malm skole, Folla skole og Stranda oppvekstsenter, Strandveien barnehage, Teknisk uteavdeling og bygg/eiendom, Sentraladministrasjonen, samt Verraparken.

Kommunen har hovedverneombud. Vara for hovedverneombud er ikke valgt. Verneombudene velges for to år.

Arbeidsmiljøutvalget har vedtatt at verneområder og verneombud gjøres kjent blant de ansatte ved oppslag. Ifølge personal- og utviklingsleder er informasjonen også tilgjengelig på serveren. Kommunen vurderer om informasjonen i tillegg skal legges ut på kommunens hjemmeside.

Det er utarbeidet et årshjul for vernetjenesten i kommunen. Hovedverneombudet (HVO) har ikke vært med på å utarbeide årshjulet.

3.2.2 Verneombudets oppgaver

I årshjulet for vernetjenesten går det fram at det skal gås vernerunder minst én gang i året, og to ganger i året hvis det er behov for det. Ifølge hovedverneombud gjennomføres det vernerunder på alle verneområdene én gang i året som et minimum. Driftsleder og verneombud har sammen ansvar for at dette blir gjennomført. Ifølge personal- og utviklingsleder er verneombud med på vernerunder, og dette bekreftes av hovedverneombud.

Ifølge personal- og utviklingsleder tas verneombud med på råd ved planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet. Hovedverneombudets inntrykk er imidlertid at verneombudene i enda større grad enn i dag bør tas med i prosesser knyttet til blant annet endring og omstilling.

Ifølge årshjulet har rådmannen ansvar for at det avholdes to møter mellom rådmann og hovedverneombud pr år. Ifølge hovedverneombud gjennomføres dette ikke.

Hovedverneombud mener rådmannen generelt er rask til å informere når det er "kriser" på gang, men at det fortsatt er forbedringspotensial knyttet til den forebyggende siden av vernearbeidet. Ifølge hovedverneombud sliter man generelt med å få "skikk og struktur" på området. Stikkord for forbedring er økt status og mer fokus på forebygging. Dette inntrykket bekreftes av tillitsvalgte.

Hovedverneombud deltar ved Arbeidstilsynets inspeksjoner, sammen med verneombud og driftsleder ved den aktuelle virksomheten. Korrespondansen med Arbeidstilsynet signeres også av verneombudet, og kopi sendes hovedverneombudet.

Det er ikke avsatt egne ressurser til frikjøp av vernetjenesten i kommunen. Hovedverneombudet opplever å ikke ha god nok tid til å utføre oppgavene sine. Hovedverneombudet mener frikjøp kan føre til mer forutsigbarhet og en bedre vernetjeneste i kommunen.

En av hovedverneombudets oppgaver er å samordne verneombudenes virksomhet. I årshjulet for vernetjenesten legges det opp til faste møter mellom hovedverneombud og verneombud. Ifølge hovedverneombud er dette i dag vanskelig å få til på grunn av mangel på tid.

Personal- og utviklingsleder er klar over at hovedverneombud opplever å ikke ha god nok tid til oppgavene sine, og har, i likhet med hovedverneombud, tatt dette opp i økonomiplansammenheng.

3.2.3 Opplæring

Verran kommune har ikke gjennomført grunnopplæring i HMS for alt vernepersonell i kommunen i dag. Ifølge rådmannen ble slik opplæring gjennomført sist i 2005, og før dette ca annethvert år. Kommunens deltakelse på disse kursene har variert i omfang.

Personal- og utviklingsleder opplyser at 40-timers grunnopplæring i regi av Bedriftshelsetjenesten i Verran skal gjennomføres våren 2009. Personer som tidligere har gjennomført opplæring har også signalisert et behov for oppdatering. Ifølge personal- og utviklingsleder vil kommunen legge til rette slik at de som ønsker kurset i størst mulig grad får mulighet til å gjennomføre dette (jf. vedtak i AMU 24.02.09).

3.3 Revisors vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at Verran kommune har verneombud og hovedverneombud i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven. På samme måte er det gjort kjent i kommunen hvem som er verneombud. Verneombudet deltar, i tråd med arbeidsmiljøloven, ved Arbeidstilsynets inspeksjoner i kommunen.

Kommunen skal i gang med 40-timersopplæring av vernepersonell i henhold til kravene i lov og forskrift. Det er flere år siden slik felles opplæring sist ble gjennomført. Manglende opplæring kan medføre usikkerhet om roller og oppgaver, og revisjonen vil understreke at det er viktig at opplæring av nytt vernepersonell skjer tidlig i den 2-årsperioden de er valgt for.

Revisjonens gjennomgang viser at verneombud/hovedverneombud tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, men at dette fortsatt kan gjøres mer systematisk.

Gjennomgangen viser også at hovedverneombud opplever å ikke ha nok tid og ressurser til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Slik revisjonen ser det er det viktig at

kommunens ledelse har fokus på vernearbeidet for at bevisstheten rundt HMS skal øke også blant de ansatte. Verran kommune anbefales å ha enda mer fokus på forebygging i vernearbeidet.

Revisjonen ser det som positivt at det er utarbeidet et årshjul for vernearbeidet i kommunen. Årshjulet må imidlertid følges bedre opp for å sikre at kravene i lov og forskrift oppfylles. Dette er i første rekke ledelsens ansvar.

4 Arbeidsmiljøutvalg

4.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljøloven kapittel 7. Arbeidsmiljøutvalg

§ 7-1 Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg

- Verran kommune skal ha arbeidsmiljøutvalg
- Arbeidsgiver, arbeidstakerne (inkl. hovedverneombud) og bedriftshelsetjenesten skal være representert
- Utvalget skal ha like mange representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden
- Ledervervet går på omgang
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er medlemmer av utvalget

§ 7-2 Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver

- Arbeidsmiljøutvalget skal delta i planlegging av verne- og miljøarbeidet og behandle saker relatert til arbeidsmiljøet (pkt 1 og 2)
- Arbeidsmiljøutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til kommunens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner

§ 7-4 Utgifter, opplæring m.v.

- Arbeidsgiver skal sørge for at medlemmene av arbeidsmiljøutvalget får nødvendig opplæring
- Arbeidsmiljøutvalget skal få nødvendig tid til å utføre oppgavene sine

Forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg

§ 12 Opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg

- Opplæringens varighet skal være minst 40 timer. Det kan avtales en kortere opplæring enn 40 timer, dersom partene i felleskap er kommet fram til at det er forsvarlig ut fra en vurdering av problemenes karakter og omfang (pkt 3).
- Opplæring skal gis snarest mulig etter nyvalg (pkt 6)

4.2 Data

4.2.1 Om arbeidsmiljøutvalget (AMU)

Verran kommune har arbeidsmiljøutvalg. Arbeidsmiljøutvalget består av representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Arbeidsgiver er representert med 3 medlemmer, inkludert personal- og utviklingsleder. Arbeidstakersiden har også 3 medlemmer. I tillegg er to politikere, inkludert ordføreren, til stede som observatører i møtene. Politikerne har talerett. Bedriftshelsetjenesten får, ifølge personal- og utviklingsleder, tilsendt alle møteinnkallinger, men møter ikke fast i AMU.

Normalt skal det gjøres kjent ved oppslag og på nettet hvem som er medlem i AMU. Dette er ifølge personal- og utviklingsleder ikke gjort pr i dag på grunn av at utvalget er forholdsvis nyvalgt (2009).

I 2008 var personal- og utviklingsleder leder for utvalget, på grunn av at mange nye personer da ble valgt inn for arbeidstakersiden. Medlemmene i AMU er enig om at arbeidsgiversiden inntil videre beholder ledervervet også i 2009. Personal- og utviklingsleder er i dag også utvalgssekretær, det vil si har ansvaret for innkalling, saksbehandling og referat.

4.2.2 AMUs oppgaver

I 2008 hadde AMU et svært lavt aktivitetsnivå, og det ble avvirket kun ett møte. I møteplanen for 2009 er det lagt opp til månedlige møter.

Kommunens ledelse mener man har et forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet i AMU, og at tidspress er en av faktorene som bidrar til at verne- og miljøarbeid i kommunen ikke har fått det fokus det bør ha. Ifølge de tillitsvalgte og hovedverneombud har AMU fram til nå ikke fungert slik de mener det bør. Det har blant annet vært noe uenighet om hvilke saker som skal tas opp i AMU og på hvilken måte dette skal gjøres. Alle gir uttrykk for at det er både arbeidsgiver og arbeidstakers ansvar å få samarbeidet til å fungere.

Siste årsrapport fra AMU revisjonen har fått framlagt er fra 2006. Årsrapporten beskriver blant annet hvordan man har jobbet med HMS gjennom året og resultatoppnåelse. Rapporten er lagt framfor kommunestyret til orientering. Revisjonen har ikke fått framlagt dokumentasjon på at AMU har avgitt egen årsrapport for 2007. I kommunens årsmelding for dette året er det et eget avsnitt som omhandler arbeidsmiljø. AMUs årsrapport for 2008 skal ifølge personal- og utviklingsleder behandles på møte i utvalget i løpet av våren.

Arbeidsmiljøutvalget forvalter en egen budsjettkonto, og midlene for 2008 går i sin helhet til å avholde grunnopplæring i HMS.

4.2.3 Opplæring

Verran kommune har ikke gjennomført opplæring av alle representanter i Arbeidsmiljøutvalget. Personal- og utviklingsleder opplyser at 40-timers grunnopplæring i regi av Bedriftshelsetjenesten i Verran skal gjennomføres våren 2009. Personer som tidligere har gjennomført opplæring har også signalisert et behov for oppdatering. Ifølge personal- og utviklingsleder vil kommunen legge til rette slik at de som ønsker kurset i størst mulig grad får mulighet til å gjennomføre dette (jf. vedtak i AMU 24.02.09). Dette gjelder både for vernepersonell og ledere med personalansvar.

4.3 Revisors vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at Verran kommune har arbeidsmiljøutvalg sammensatt i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har rutiner for å gjøre kjent i kommunen hvem som er medlemmer av utvalget. Revisjonen har ikke fått framlagt dokumentasjon på at AMU har avgitt egen årsrapport for 2007 i tråd med kravene i lovverket.

Revisjonen mener det er uheldig at det kun ble gjennomført ett møte i AMU i 2008. Det er positivt at man i 2009 allerede har hatt flere møter, og planlegger et langt høyere aktivitetsnivå. Kommunen skal også gjennomføre 40-timersopplæring av medlemmene i AMU i tråd med kravene i lov og forskrift.

Revisjonens gjennomgang viser at AMU ikke har fungert godt nok etter hensikten. For at samarbeidet i AMU skal fungere er det viktig å etablere en felles forståelse for hvilket forum AMU er og hvilke type saker som skal tas opp her. Dette er både arbeidsgivers og arbeidstakersidens ansvar. Felles opplæring kan her bidra til avklaring av roller og oppgaver.

I henhold til arbeidsmiljøloven skal ledervernet i AMU gå på omgang mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden. Dette er foreløpig ikke etablert i Verran, og er et resultat av en enighet mellom de to sidene. Slik revisjonen ser det er det i den fasen AMU er i nå viktig å finne praktiske løsninger som fungerer. AMU bør på sikt likevel etterstrebe en praksis der ledervernet går på omgang.

5 Informasjon og drøfting

5.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljøloven kapittel 8. Informasjon og drøfting.

§ 8-1 Plikt til informasjon og drøfting

- Arbeidsgiver skal informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte

§ 8-2 Gjennomføring av plikten til informasjon og drøfting

- Informasjon om den aktuelle og forventede utvikling av kommunens aktiviteter og økonomiske situasjon
 - o Skal skje på et passende tidspunkt
- Informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i kommunen
- Informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold
 - o Skal skje så tidlig som mulig
- Informasjonen skal gis slik at tillitsvalgte har mulighet til å sette seg inn i saken, foreta undersøkelser, vurdere og forberede eventuell drøfting.

Hovedavtalen

§ 3-1 Arbeidsgivers plikter i forhold til de tillitsvalgte

- Det skal regelmessig avholdes informasjonsmøter med hoved-/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen (pkt b)
- Ved endringer og omstillinger i kommunen (pkt c)

5.2 Data

I dette kapittelet gjør vi rede for hvordan informasjons- og drøftingsplikten praktiseres i kommunen, og hvordan dette oppfattes av kommunens ledelse og de hovedtillitsvalgte. Vi vil se spesielt på informasjon og drøftinger i forbindelse med den årlige budsjettprosessen.

5.2.1 Definisjoner

Informasjon kan være enveis eller toveis. *Drøftinger* defineres i Hovedavtalen som kontakt på et område der arbeidsgiver har styringsrett. Endelig avgjørelse tas formelt i form av en beslutning fra arbeidsgivers side også i de tilfeller det er enighet om denne. *Forhandlinger* skjer ut fra en hjemmel i lov eller avtaleverk, og en eventuell avgjørelse blir fastsatt skriftlig i en avtale (protokoll).

5.2.2 Generelt om informasjon og drøfting

I Verran har rådmann, kommunalsjefer og personal- og utviklingsleder månedlige møter med hovedtillitsvalgte for arbeidstakerorganisasjonene. Dette har vært praksis siden 2001. Innkalling til møtene går til alle organisasjonene. Hovedtillitsvalgte fra de tre største organisasjonene møter stort sett alltid, og administrasjonen har oppfordret også de mindre organisasjonene til å møte i enda større grad enn de gjør i dag. Møtene karakteriseres som utformelle, og det er ikke satt opp saksliste på forhånd. Personal- og utviklingsleder skriver et kort referat som distribueres til alle arbeidstakerorganisasjonene i etterkant av møtene.

I disse informasjonsmøtene får de hovedtillitsvalgte den første informasjonen fra kommunens ledelse om ulike saker som har betydning for de ansattes arbeidsforhold gjennom året. Både kommunens ledelse og de hovedtillitsvalgte mener at disse møtene er nyttige, og at man har fått til et system for løpende informasjon som fungerer godt. Rådmannen presiserer at de månedlige møtene kommer i tillegg til formelle informasjonsmøter og drøftingsmøter.

Etter slike orienteringer kan organisasjonene ha behov for å diskutere og vurdere om de skal kreve drøftinger. De hovedtillitsvalgte gir uttrykk for at ledelsen og organisasjonene fortsatt har noe ulik oppfatning av hvordan drøftingsplikten skal praktiseres. Ifølge de hovedtillitsvalgte får organisasjonene drøftinger når de ber om det, men det har også vært uenighet om hvorvidt en sak faktisk er drøftet eller ikke.

De hovedtillitsvalgte opplever at det har vært en forbedring av samarbeidet mellom tillitsvalgte og kommunens ledelse den siste tiden. Man har også nærmet seg hverandre i spørsmålet om praktiseringen av informasjons- og drøftingsplikten. Dette inntrykket bekreftes også av rådmannen. De hovedtillitsvalgte understreker imidlertid at de fortsatt opplever at

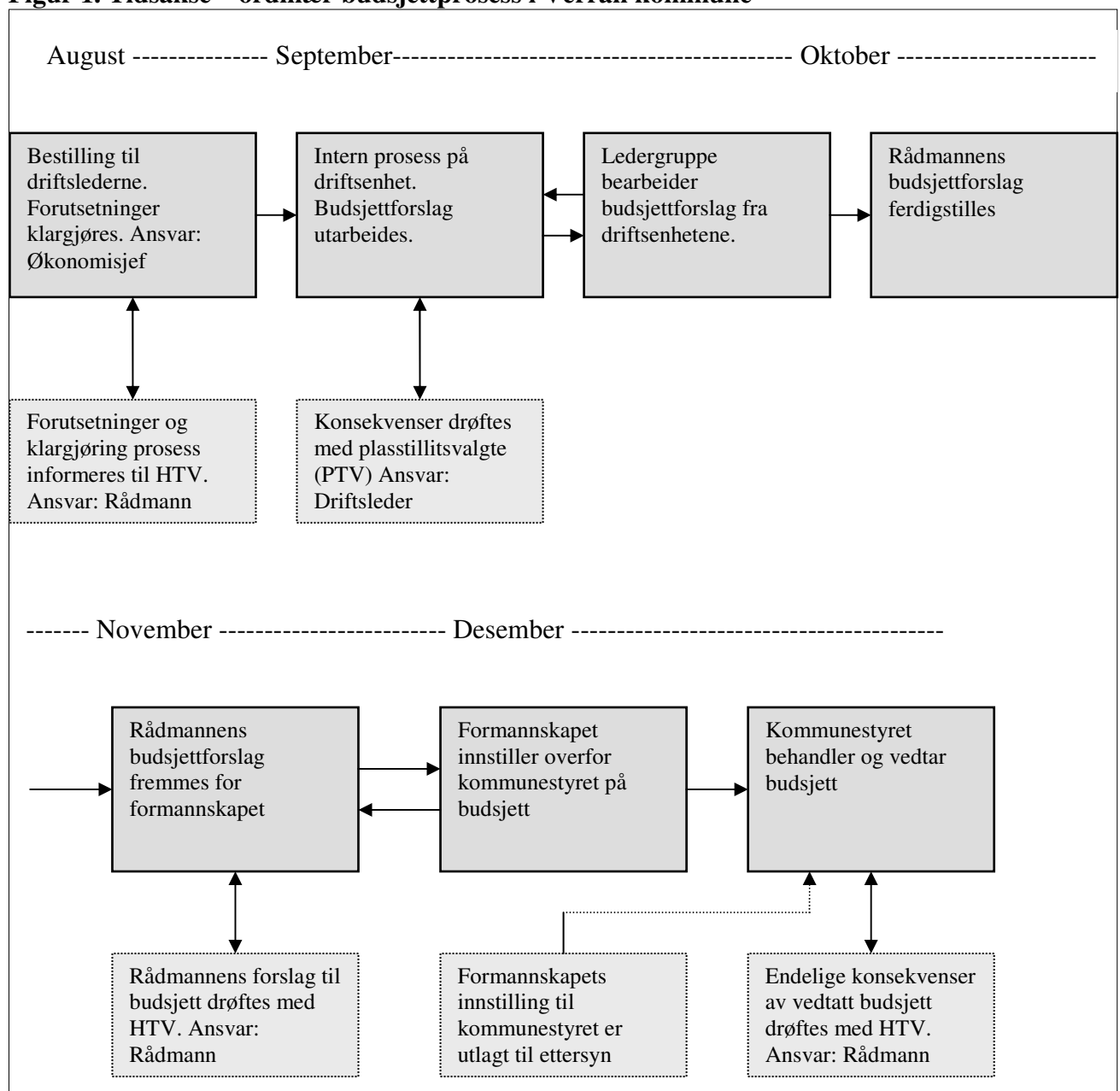
kommunen har forbedringspotensial her – både når det gjelder *hvilke* saker som skal drøftes og på *hvilket* tidspunkt.

Kommunen gjennomførte intern opplæring i Hovedavtalen i 2007, der både arbeidsgiversiden og tillitsvalgte fra arbeidstakerorganisasjonene deltok.

5.2.3 Budsjettprosessen

Figur 1 nedenfor illustrerer den ordinære budsjettprosessen i Verran kommune. I henhold til lov- og avtaleverk skal budsjettmessige tiltak som berører de ansattes arbeidsforhold og rettigheter drøftes.

Figur 1. Tidsakse – ordinær budsjettprosess i Verran kommune



Kilde: Rådmannen

Ifølge rådmannen har *plasstillitsvalgte* reell påvirkning i de interne prosessene på driftsenhetene i forbindelse med at enhetenes budsjettforslag utarbeides. Det er her en prosess på enhetene der driftsleder tar i mot innspill og drøfter konsekvenser av forslag med plasstillitsvalgt. Ifølge rådmannen ønskes plasstillitsvalgte med i prosessene på grunn av sin kunnskap om forholdene på den enkelte arbeidsplass.

Rådmannen ferdigstiller sitt budsjettforslag etter at ledergruppa har bearbeidet forslagene fra driftsenhetene. Budsjettforslaget fremmes deretter for formannskapet. Rådmannen drøfter konsekvensene av sitt budsjettforslag med *hovedtillitsvalgte* etter at forslaget er lagt fram for formannskapet. Ifølge rådmannen har hovedtillitsvalgte mulighet for å øve reell innflytelse overfor formannskapet i perioden før formannskapet innstiller til kommunestyret. Rådmannen drøfter endelige konsekvenser av vedtatt budsjett med tillitsvalgte. Det skrives protokoll fra drøftingene.

Ifølge rådmannen skjer det kun unntaksvis at saker drøftes med hovedtillitsvalgte før rådmannens budsjettforslag fremmes for formannskapet. Eksempler på slike saker der dette har skjedd er flytting av demensavdeling heltid-deltid prosjektet i Helse og omsorg (2008). Rådmannen mener dette i disse tilfellene har vært en styrke for prosessene.

De hovedtillitsvalgte mener de generelt kommer for sent inn i arbeidet med budsjettet. Hovedtillitsvalgte opplever at de ikke kommer inn i prosessen før rådmannen har det meste på plass, og da er det ofte vanskelig å påvirke utfallet. Ifølge de hovedtillitsvalgte får de ikke anledning til å uttale seg om rådmannens budsjettforslag før dette går til formannskapet. Rådmannen bekrefter at hovedtillitsvalgte får forslag til budsjett på tilnærmet samme tidspunkt som formannskapet.

Hovedtillitsvalgte mener de bør tidligere inn i budsjettprosessen, og bør få anledning til å uttale seg om rådmannens prioriteringer allerede på premisstadiet. Ved forslag om innsparinger mener de hovedtillitsvalgte at de kan bidra med forslag til konstruktive løsninger, og redusere mulighetene for at konflikter oppstår. Hovedtillitsvalgte mener også at deres påvirkningsmulighet svekkes fordi de har for stort tidspress på seg til å kunne settes seg inn i konsekvenser av de rammer/utkast som foreligger til enhver tid.

Rådmannen kjenner til at hovedtillitsvalgte mener budsjettforslaget bør drøftes før forslaget sendes formannskapet. Rådmannens begrunner sin praksis med at det er formannskapet som innstiller overfor kommunestyret. Dette innebærer at formannskapet arbeider 2-3 uker med budsjettet før det konkluderes i en innstilling. Rådmannen mener at det på det tidspunktet rådmannen legger fram budsjettet fortsatt gjenstår mye arbeid og prosess, og muligheter for de hovedtillitsvalgte til å påvirke. Rådmannen peker også på at de ansattes plasstillitsvalgte har vært med i prosessen der driftsenhetene utarbeider sine budsjettforslag.

Inntrykket blant de hovedtillitsvalgte er at driftslederne er opptatt av å ta med tillitsvalgte på råd når de skal utarbeide sitt budsjettforslag. Inntrykket er likevel at også her er tidsrammene stramme, og de plasstillitsvalgte for ofte for liten tid til å gå inn i budsjettprosessen i den enkelte driftsenhet på en god nok måte.

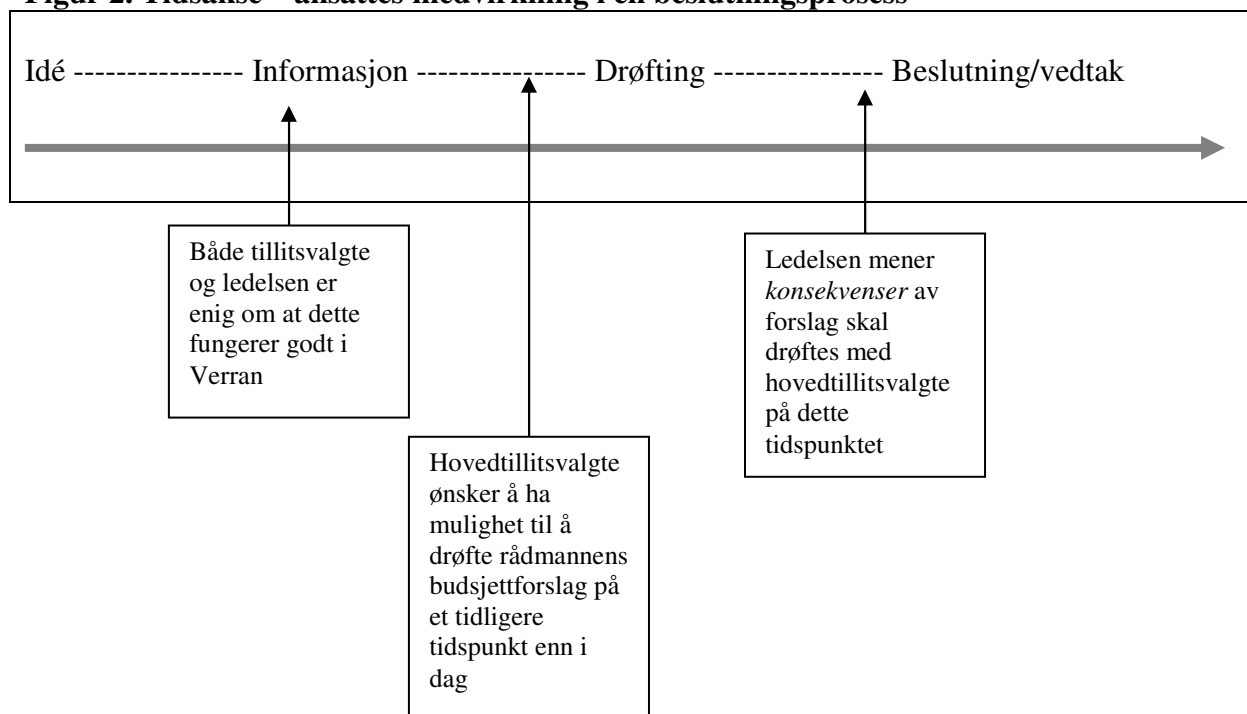
Revisjonen har undersøkt hvordan praksis er i tre andre kommuner. Stikkprøvene viser at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor tett dialogen med rådmannen/ledergruppa er underveis i budsjettprosessen, og hvor tidlig hovedtillitsvalgte får

rådmannens budsjettforslag. Én kommune har tilnærmet samme praksis som Verran, mens i de to andre kommunene presenteres budsjettforslaget for hovedtillitsvalgte før endelig forslag sendes til politisk behandling. I Verran har plasstillitsvalgt har dialog med driftsleder i en tidlig fase i budsjettprosessen. Ingen av de andre kommunene vi har undersøkt har etablert en slik praksis. Én av kommunene har utarbeidet en skriftlig veileder om ansattes og tillitsvalgtes medvirkning ved utarbeidelse av budsjett og økonomiplan. Man har her blant annet definert hva som rent praktisk ligger i begrepet ”tidligst mulig tidspunkt”.

5.3 Revisors vurdering

Revisjonens gjennomgang tyder på at kommunen praktiserer plikten til å informere arbeidstakernes tillitsvalgte om forhold av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen. Dette skjer gjennom informasjonsmøter og i enkeltsaker. Månedlige møter sikrer at de hovedtillitsvalgte løpende får informasjon.

Figur 2. Tidsakse – ansattes medvirkning i en beslutningsprosess



Som figur 2 ovenfor illustrerer, har arbeidsgiver og de hovedtillitsvalgte i kommunen ulikt syn på når saker av betydning for ansattes arbeidsforhold, for eksempel budsjettmessige tiltak, bør drøftes med hovedtillitsvalgte. De hovedtillitsvalgte ønsker drøftinger av ulike scenarier før rådmannens budsjettforslag legges fram for formannskapet, mens rådmannen ønsker å drøfte konsekvensene av forslaget (ligger lenger til høyre på tidsaksen i figuren).

Informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i kommunen og beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold, skal drøftes så tidlig som mulig. Ifølge Hovedavtalen er ”tidligst mulig” før et vedtak fattes, men hvor lang tid i forkant er ikke konkret tidfestet. Det betyr imidlertid

at de tillitsvalgte må komme inn i saken på et tidspunkt hvor det er *reelle påvirkningsmuligheter* på de beslutninger som tas. Drøftingsplikten innebærer ikke at arbeidsgiver og arbeidstaker må bli enige, men det skal foretas reelle drøftinger i den forstand at arbeidstakers syn og forslag skal høres og vurderes før endelig beslutning tas, med sikte på å oppnå en best mulig løsning for virksomheten og arbeidstakerne. Revisjonens gjennomgang viser at de hovedtillitsvalgte mener man for ofte kommer for sent inn i prosessene til at drøftingene blir reelle, og at man har for liten tid til å sette seg inn i konsekvensene av forslag.

Slik revisjonen ser det er det positivt at plasstillitsvalgt er har dialog med driftsleder i en tidlig fase i budsjettprosessen. Denne dialogen bør opprettholdes og videreutvikles.

På grunn av at lov- og avtaleverk legger opp til muligheter for tolkning av begreper som ”tidligst mulig”, ”saker av betydning” m.fl., er det vanskelig for revisjonen å si noe absolutt om når og på hvilken måte de hovedtillitsvalgte skal inn i budsjettprosessen opp mot rådmannen/ledergruppa. Dette synliggjøres også av våre stikkprøver blant andre kommuner som viser stor variasjon i kommunene praksis. Det som imidlertid synes klart er at partene i Verran har utfordringer når det gjelder å komme fram til en felles forståelse av hvordan informasjons- og drøftingsplikten skal praktiseres. Alle parter peker imidlertid på at samarbeidet jevnt over har blitt bedre den senere tiden, og at det er viktig å fortsette den gode utviklingen. Det vises til eksempler på at det er gjennomført drøftinger av enkeltsaker med gode erfaringer, og dette er noe man kan bygge videre på. Revisjonen mener at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i fellesskap bør fortsette å jobbe med å definere hva som er god og hensiktsmessig praktisering av informasjons- og drøftingsplikten i kommunen.

6 Konklusjon

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen er i gang med positive prosesser når det gjelder ansattes medvirkning i kommunen. Det er viktig å fortsette den gode utviklingen, og revisor anbefaler at kommunen jobber videre med:

- Økt fokus på og systematikk i verne- og miljøarbeidet – oppfølging av årshjul for vernetjenesten
- Arbeidsmiljøutvalget som viktig arena for felles samhandling mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne i verne- og miljøspørsmål
- Kontinuerlig fokus på opplæring av nytt vernepersonell og ledere
- Fortsatt fokus på budsjettdialogen mellom plasstillitsvalgte og enhetsledere
- Videreutviklingen av en felles forståelse av hvordan informasjons- og drøftingsplikten skal praktiseres i kommunen mellom hovedtillitsvalgte og rådmannen/ledergruppa

7 Høring

Rapporten er sendt på høring til rådmannen. Rådmannens høringssvar datert 16.04.09 er i sin helhet vedlagt rapporten.

Revisjonen har på bakgrunn av høringssvaret endret faktaopplysninger på side 4 – avsnitt 5, side 11 – avsnitt 5 og side 6 – avsnitt 8 i tråd med rådmannens tilbakemelding. Vi har også tatt inn rådmannens kommentarer fra høringssvaret på side 15 – avsnitt 5 og side 17 – avsnitt 6.

Litteraturliste

- Budsjet Verran kommune 2009
- Forskrift av 29.april 1977 nr 07 om verneombud og arbeidsmiljøutvalg
- Hovedavtalen KS-området 01.01.06 – 31.12.09
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr 62
- Stolt og unik. KS' arbeidsgiverstrategi mot 2020 (2007)
- Verran kommunes arbeidsgiverpolitikk – en kokebok i verdigrunnlag og strategisk tenkning. 26.06.03
- Verran kommunes reglementssamling (vedtatt av kommunestyret 27.03.08 sak 22/08 og 29.01.09 sak 03/09)
- Økonomiplan Verran kommune 2009 – 2012
- Årsmelding Verran kommune 2007 og 2008



Verran kommune

Rådmann



Vår dato
16.04.2009
Saksbehandler
Jacob Br. Almlid, 911 36475

Vår referanse
2009/89-3
Deres referanse

Kom Rev Trøndelag IKS
Fylkets Hus
7735 STEINKJER

Rådmannens tilbakemelding - høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1724-1/2009

Rådmannen i Verran har mottatt Deres høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1724-1/2009, og har følgende kommentarer:

Side 4 – avsnitt 5: Det er tidligere gjennomført 40 timers opplæring av vernepersonell, senest i 2005 i regi av Verran og Omegn Bedriftshelsetjeneste. Før dette er det også ca. hvert andre år gjennomført slik opplæring. Kommunens deltagelse på disse kursene har i omfang variert.

Side 6 – avsnitt 8: Der anføres at den administrative arbeidsgiverfunksjonen er et linjeansvar på tre nivå: Rådmann, driftsledere og enhetsledere. I flg. vår organisasjonsplan består den administrative delen av to nivå – hhv- rådmann og driftsledere. Enhetsledere er i dag ikke en funksjon som finnes i vår organisering. Regner med at dette er basert på en missforståelse, da vi tidligere hadde en slik funksjon. Videre er det både en del interne og eksterne personer som benytter begrepene driftsleder og enhetsleder om den samme ledelsesfunksjon. Riktig benevnelse er driftsleder.

Side 15 – avsnitt 5: Månedlige informasjonsmøter er ikke, og er aldri tenkt, å være som erstatning verken for formelle drøftingsmøter og/eller informasjonsmøter. Disse er i tillegg til de formelle møtene.

Side 17 – avsnitt 4: Det er viktig at det fremkommer av rapporten at det er formannskapet jfr. delegasjonsreglementet som innstiller på budsjett ovenfor kommunestyret. Dette innebærer at formannskapet arbeider en 2 – 3 uker med budsjettet, før et konkluderes i en innstilling. Dette er relevant informasjon mht. grunnlaget for at rådmannens budsjettforslag ikke formelt drøftes med HTV før dette legges frem for formannskapet. På det tidspunkt hvor rådmannen legger budsjettet frem for formannskapet gjenstår fortsatt mye arbeid og prosess.

Postadresse
Liaveien 1, 7790 MALM
E-post
postkasse@verran.kommune.no

Besøksadresse
Liaveien 1, 7790 Malm
www.verran.kommune.no

Telefon
930 17240
Telefaks
741 57033

Bankkonto
4410.06.02927
Org.nr
NO 964 981 981

For øvrig har rådmannen ikke kommentarer til mottatte høringsutkast.

Med hilsen
VERRAN KOMMUNE

Jacob Br. Almlid
Rådmann
jacob.br.almlid@verran.kommune.no

Kopi til:
Robert Bjørk