

Arbeidsgiverpolitikk og ledelse

Frøya kommune
Forvaltningsrevisjon

2025

FR1312

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden februar til september 2025. Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt-norge.no.

Steinkjer/Trondheim, 5. september 2025

Anne Grete Wold

Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Frøya kommune. Vi har undersøkt tema arbeidsgiverpolitikk og ledelse, med særskilt søkelys på kompetanse og rekruttering.

I **første problemstilling**, som er beskrivende, oppsummerer vi med at turnover er en betydelig utfordring for Frøya kommune, og at situasjonen er mer krevende enn i mange andre kommuner. Statistikk fra KS viser at kommunen har høyere turnover enn både nabokommunen og kommunesektoren samlet. Årsakene til at ansatte slutter er mange, men en viktig faktor er nok konkurransen med privat næringsliv, og at nyutdannede bruker jobben som et springbrett for å søke seg til andre kommuner senere. Denne konkurransen er kanskje spesielt tøff for kommunen, ettersom den ofte har færre økonomiske ressurser og dermed ikke kan tilby like gode betingelser som mange private arbeidsgivere.

For å møte utfordringen har kommunen iverksatt ulike tiltak for å både rekruttere og beholde ansatte. Det er utarbeidet en arbeidsgiverstrategi i 2023, men revisor har kartlagt at den i liten grad har blitt operasjonalisert i organisasjonen.

Alle aktører, ikke minst den store oppdrettsnæringen, bør ha interesse og nytte av at kommunen beholder sine ansatte. Dette kan inkludere tiltak som gjør det lettere for ansatte å etablere seg i lokalsamfunnet, og å samarbeide for å rekruttere til «jobb-for-to». Samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner kan være viktige faktorer i arbeidet med å rekruttere og sikre stabil arbeidskraft over tid.

Revisors betraktninger er at kommunen bør jobbe strategisk, målrettet og samarbeidsorientert på flere områder for å møte utfordringene den står overfor.

I **andre problemstilling** konkluderer vi med at kommunen i for liten grad jobber med å bruke kompetanse mest mulig effektivt, og ikke har hensiktsmessige system og rutiner for dette innenfor de temaene som revisor har undersøkt.

Til grunn for konklusjonen ligger en vurdering om at Frøya kommune ikke i tilstrekkelig grad har en systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk, og at kommunen trenger å tydeliggjøre

roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling. I tillegg mangler kommunen system for kompetansestyring.

Kommunen arbeider aktivt og systematisk både med deltidsproblematikk og sykefravær, men bør i større grad legge til rette for at ansatte kan bruke kompetansen sin. Kommunen arbeider i noen grad systematisk med innovasjon og tjenesteutvikling og for å effektivisere ressursbruken i tjenesteproduksjonen. Vi konkluderer likevel at det er rom for forbedring i dette arbeidet.

I tredje problemstilling konkluderer vi med at kommunen i stor grad følger gjeldende regelverk ved ansettelser, men at kravet til dokumentasjon av ansettelsesprosessene i for liten grad er innfridd.

Frøya kommune har utarbeidet rutiner/retningslinjer for ansettelser som fyller kravene i lov og regelverk, og i hovedsak har kommunen en praksis som ivaretar disse kravene.

Revisor anbefaler kommunedirektøren å:

- Tydeliggjøre roller og ansvar i kommunens arbeid med lederutvikling og kompetanseutvikling.
- Utvikle en overordnet kompetansestrategi og system for kompetansestyring.
- Revidere retningslinjer for ansettelser slik at de samsvarer med innføringen av nytt rekrutteringssystem.
- Tydeliggjøre i retningslinjene for ansettelser hvilke elementer i rekrutteringsprosessen som bør dokumenteres skriftlig og arkiveres, og hvem som har ansvar for å gjøre det.

INNHold

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innhold	5
1 Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om temaet	9
1.6 Om Frøya kommune.....	10
2 Kommunens arbeid med å beholde kompetanse	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Datagrunnlag.....	13
2.2.1 Mål og strategier	13
2.2.2 Omfang av turnover	14
2.2.3 Sluttårsaker.....	16
2.2.4 Kommunens arbeid med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse	18
2.3 Oppsummering og revisors betraktninger	19
3 Planlegging og bruk av kompetanse.....	21
3.1 Problemstilling	21
3.2 Kriterie 1: Systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk	21
3.2.1 Datagrunnlag	21
3.2.2 Revisors vurdering	23
3.3 Kriterie 2: Roller og ansvar	23
3.3.1 Datagrunnlag	23
3.3.2 Revisors vurdering	25
3.4 Kriterie 3: System for kompetansestyring	25
3.4.1 Datagrunnlag	25
3.4.2 Revisors vurdering	26
3.5 Kriterie 4: Tilrettelegging for bruk av kompetanse	27
3.5.1 Datagrunnlag	27
3.5.2 Revisors vurdering	28
3.6 Kriterie 5: Deltid	29
3.6.1 Datagrunnlag	29
3.6.2 Revisors vurdering	30
3.7 Kriterie 6: Sykefravær	30
3.7.1 Datagrunnlag	30
3.7.2 Revisors vurdering	33
3.8 Kriterie 7: Innovasjon og tjenesteutvikling	33

3.8.1	Datagrunnlag	33
3.8.2	Revisors vurdering	36
3.9	Kriterie 8: Effektiv bruk av ressurser i tjenestene	36
3.9.1	Datagrunnlag	36
3.9.2	Revisors vurdering	37
4	Ansettelser	39
4.1	Problemstilling	39
4.2	Kriterie 1: Rutiner og retningslinjer	39
4.2.1	Datagrunnlag	39
4.2.2	Revisors vurdering	40
4.3	Kriterie 2: Ansettelsesprosessen	41
4.3.1	Datagrunnlag	41
4.3.2	Revisors vurdering	44
4.4	Kriterie 3: Skriftlig arbeidsavtale	45
4.4.1	Datagrunnlag	45
4.4.2	Revisors vurdering	45
5	Konklusjoner og anbefalinger	46
5.1	Konklusjoner	46
5.2	Anbefalinger	46
6	Kilder	47
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	48
	Vedlegg 2 – Uttalelse	55

Tabeller

Tabell 1.	Turnover 2021-2024	14
Tabell 2.	Ansatte per 1. desember 2023,	14
Tabell 3.	Turnover etter tjenesteområde 2023-2024	14

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Frøya kommune	11
Figur 2.	Utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse	15
Figur 3.	Oppfatning av sluttårsaker, virksomhetsledere og avdelingsledere	17
Figur 4.	Sykefravær per enhet/rammeområde i 2024, sammenlignet med 2022 og 2023.	32

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frøya kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema arbeidsgiverpolitikk og ledelse. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 46/24.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

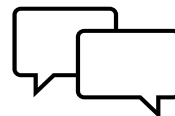
1. Hvordan arbeider kommunen med å beholde nødvendig kompetanse, og hva er årsaker til at folk i kommunen har sluttet i løpet av det siste året? (beskrivende)
2. Jobber kommunen med å bruke kompetanse mest mulig effektivt, og har kommunen hensiktsmessige system og rutiner for dette?
3. Følger kommunen gjeldende regelverk ved ansettelser?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frøya kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen.

Intervjuer

Oppstartsmøte ble gjennomført i januar 2025, med konstituert kommunedirektør, konstituert HR-leder og assisterende kommunedirektør / kommunalsjef helse og mestring. I april 2025 ble det gjennomført intervju med ti ansatte i kommunen, og en av disse var ny kommunedirektør. Åtte av intervjuene ble gjennomført digitalt, og to intervjuer ble gjort ved fysisk tilstedeværelse på Frøya rådhus. Referater fra intervjuene er verifisert av alle informanter, og kun verifiserte intervjudata er brukt i rapporten.



Spørreundersøkelse

En spørreundersøkelse ble i juni 2025 sendt til ledere som har personalansvar i kommunen, begrenset til virksomhetsledere og avdelingsledere. I alt 43 ledere fikk tilsendt undersøkelsen, og vi fikk 34 svar etter å ha purret én gang. Det gir en svarprosent på 79.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått en rekke strategiske og interne dokumenter som er ansett som relevante. De viktigste har vært:

- Arbeidsgiverstrategi for planperioden 2022-2025
- Retningslinjer ved tilsetting
- Retningslinje sykefraværsoppfølging
- Retningslinjer for heltidskultur
- Årsrapport/årsmelding 2024
- Kommunekompasset, rapport fra 2022 (fra KS Konsulent)
- Utviklingsstrategi 2023-2027 (basert på rapport fra Kommunekompasset)
- Robust 26: Omstillingsnotat fra 2024, presentasjoner og status juni 2025



Saksgjennomgang

For å besvare tredje problemstilling, har revisor gjennomgått et utvalg ansettelsessaker fra 2024 og 2025. Vi fikk tilsendt en oversikt fra kommunen som inneholdt saksnummer, sakstittel og arkivnummer. Vi valgte ut alle 2025-saker, og hver tredje 2024-sak på lista, i alt 28 saker. Vi har fått tilgang på rekrutteringssystemet Webcruiter og saksbehandlingssystemet Elements for å finne dokumentasjon. Etter at foreløpig rapport til uttalelse var gjennomgått av kommunens administrasjon, fikk revisor tilgang til ytterligere dokumentasjon. I to av sakene fant vi ingen dokumentasjon som var relevant for å svare ut kriteriet om dokumentasjon av ansettelsesprosessen. Det betyr at vi har gjennomgått 26 ansettelsessaker der det har vært relevant dokumentasjon å gjennomgå.



Vurdering av metode

Revisjonen er gjennomført med metoder tilpasset problemstillingene. Intervjuene har gitt innsikt i praksis og medarbeidernes vurderinger av kompetanse og kapasitet. Kombinasjonen av intervjuer, dokumentgjennomgang, saksgjennomgang og spørreundersøkelse gir et bredt grunnlag for analysen.



Valget av intervju som metode innebærer en viss risiko for subjektivitet. Selv om informantene har verifisert referatene, vil deres oppfatninger være preget av personlige erfaringer og ståsted. Videre er utvalget av intervjuobjekter begrenset til ansatte som jobber i sentraladministrasjonen, noe som kan ha påvirket variasjonen i perspektiver.

Spørreundersøkelsen som gikk til alle virksomhetsledere og avdelingsledere har bidratt med et bredere perspektiv.

Gjennomgangen av tilsettingssaker omfatter ikke alle saker i perioden vi har undersøkt.. Selv om vi mener at dette gir et representativt bilde av saksbehandlingen, kan det ikke utelukkes at systematiske forskjeller finnes i saker som ikke er gjennomgått.

Til tross for disse metodiske begrensningene vurderes de anvendte metodene som pålitelige og etterprøvbare. De gir et solid grunnlag for vurdering av kriterier og konklusjonene i rapporten.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 10. juli 2025. Revisor mottok svar 19. august 2025, supplert med en uttalelse 27. august 2025. Uttalelsene er vedlagt rapporten i vedlegg 2. I etterkant av første uttalelse har revisor hatt dialog med administrasjonen, og fått tilgang til mer data knyttet til ansettelsesprosessene. På bakgrunn av dette er 1.3 Metode og kapittel 4.4 Ansettelsesprosessen oppdatert. Revisors vurdering i kapittel 4.4.2 er justert, men hovedvurderingene og konklusjonene i rapporten er ikke endret.

1.5 Om temaet

Kommunene er ansvarlige for å levere viktige tjenester som helse, omsorg, utdanning og infrastruktur. **Tilstrekkelig kompetanse** blant de ansatte sikrer at disse tjenestene holder god nok kvalitet og er tilpasset innbyggernes behov.

De fleste norske kommuner står overfor en aldrende befolkning. Dette vil øke behovet for kommunale tjenester, og i særlig grad innenfor helse- og omsorgstjenestene. Dette krever at kommunene har nok kvalifisert personell til å møte økt etterspørsel. Konkurransen om arbeidskraften er høy, og norske kommuner har allerede utfordringer med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kvalifiserte ansatte. Dette gjelder særlig innen helse, omsorg og undervisning. I en tid hvor mange kommuner sliter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, blir det desto viktigere å utvikle og beholde den kompetansen man allerede har.

Hvis mange ansatte arbeider deltid, kan dette begrense mulighetene for kontinuerlig opplæring og faglig utvikling, noe som kan resultere i at medarbeidere ikke er oppdatert på ny kunnskap eller metoder. Dette kan påvirke kvaliteten på tjenestene kommunen tilbyr.

Høyt sykefravær kan forverre situasjonen. Når ansatte er borte fra jobben, kan det bli vanskelig å opprettholde stabilitet i arbeidsstyrken. Dette kan føre til økt arbeidsbelastning for de som er til stede, og det kan bli utfordrende å sikre at alle oppgaver blir utført på en tilfredsstillende måte. I tillegg kan sykefravær gjøre det vanskelig å planlegge for kompetanseheving og videreutdanning.

Med begrensede ressurser og økende krav til effektivisering må kommunene finne nye løsninger og arbeidsmetoder. Teknologiske endringer og mer komplekse oppgaver stiller høyere krav til kompetanse blant de ansatte i kommunene. Ansatte med høy kompetanse er ofte bedre rustet til å bidra til innovasjon og effektivisering i driften. Dette betyr at kommunene må arbeide med kompetanseutvikling for å sikre gode tjenester. For å tiltrekke og beholde medarbeidere, bør kommunene utvikle en attraktiv arbeidsgiverpolitikk.¹

Å være en profesjonell og ansvarlig arbeidsgiver innebærer også å ha gode rutiner og god praksis når man skal **ansette**. Ansettelsessaker er et av områdene der Sivilombudet får inn flest klager². Ofte mangler det utredning og dokumentasjon av ansettelsesprosessen. Manglene kan føre til at det blir vanskelig å konkludere med om det er den best kvalifiserte søkeren som er ansatt i stillingen. Det er mange steg i ansettelsesprosessen som skal gjennomføres fra en stilling er ledig, til en nyansatt har sin første dag på jobb. Blant annet skal man utforme utlysningstekst og lyse ut, gjennomføre intervju og eventuelle ferdighetstester og sjekke referanser. Til slutt skal det gjøres en innstilling og fatte et ansettelsesvedtak. Tillitsvalgte skal også involveres i ansettelsesprosessen.

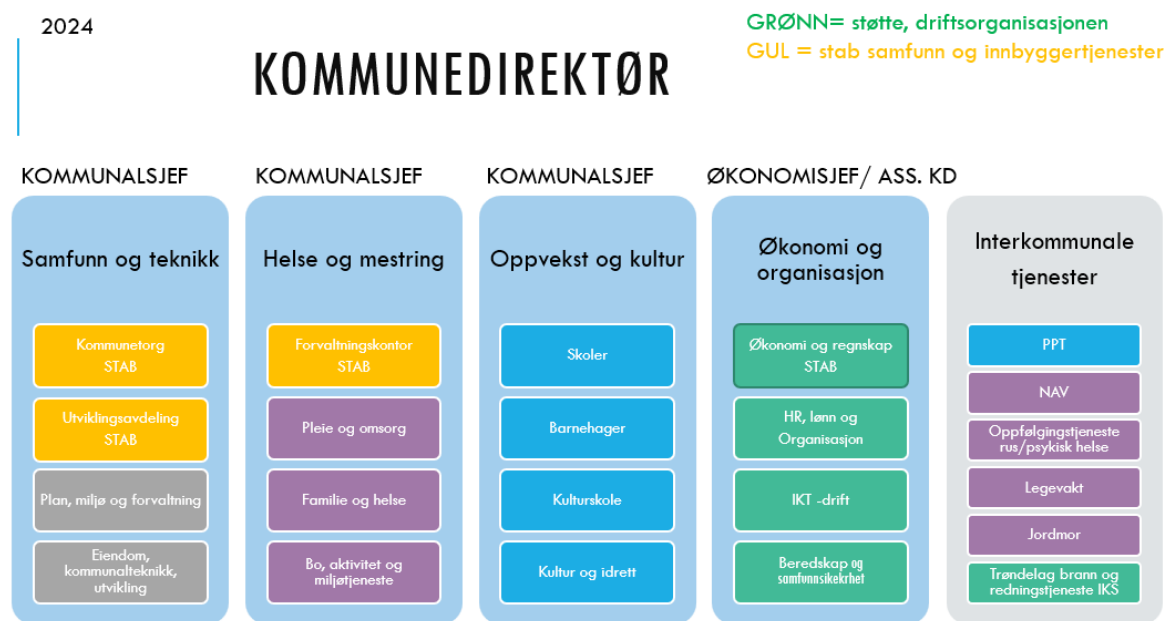
1.6 Om Frøya kommune

Frøya kommune er administrativt organisert med kommunedirektør som øverste leder, samt kommunalsjefer på hovedområdene Samfunn og teknikk, Helse og mestring og Oppvekst og kultur. Assisterende kommunedirektør leder stabsfunksjoner innenfor blant annet økonomi og regnskap, HR og lønn, IKT-drift og beredskap og samfunnssikkerhet.

¹ [23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf](#)

² [Ansettelser fra A til Å - Sivilombudet](#)

Figur 1. Organisasjonskart Frøya kommune



Kilde: Frøya kommune

I Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027)³: har Frøya kommune blant annet satt som mål å være *en attraktiv og moderne arbeidsgiver*. Tiltak knyttet til målet er:

- ✓ Ha tydelige, inkluderende, målrettede og utviklende ledere.
- ✓ Ha avklarte oppgaver, roller og strukturer i organisasjonen.
- ✓ Rekruttere, ta vare på og videreutvikle ansatte.
- ✓ Ha gode medarbeidere som bidrar til et positivt arbeidsmiljø.

I kommunens planstrategi for 2020-2024⁴ står det at kommunen har underskudd av frøyværing med høyere utdanning, noe som skaper problemer med tanke på rekruttering til administrative stillinger. Videre står det at rekruttering til offentlig sektor i flere år har vært utfordrende, med høy utskiftning av personell i enkelte sektorer. I hovedsak er det en mangel på høyere utdanning som gjør rekrutteringsprosessen problematisk. I planstrategien side 12 er det beskrevet at det etter hvert som kommunen vokser, vil bli et større behov for personell i flere sektorer. Spesielt gjelder dette innenfor helsesektoren grunnet den demografiske utviklingen. Det er derfor viktig å sette et balansert kompetanse- og utdanningsmål for

³ [Kommuneplanens samfunnsdel \(froya.kommune.no\)](https://www.froya.kommune.no/kommuneplanens-samfunnsdel)

⁴ [Kommunal planstrategi \(froya.kommune.no\)](https://www.froya.kommune.no/kommunal-planstrategi)

kommunen, slik at en i fremtiden kan få dekket mer av de arbeidsplassene som krever høyere utdanning med lokal arbeidskraft.

I planstrategien står det videre at Overordnet kompetanseplan 2017-2020 skal vurderes rullert, og at strategisk rekrutteringsplan (Helse og omsorg/mestring) 2016 skal revideres i 2021.

Kommunen har utarbeidet en arbeidsgiverstrategi som ble vedtatt i 2022⁵. Den er nærmere beskrevet i datagrunnlaget i kapittel 3.

Frøya kommune gjennomførte i november 2022 en evaluering av sin forvaltningspraksis ved hjelp av Kommunekompasset som verktøy og i regi av KS Konsulent. Ut fra funnene utarbeidet kommunedirektøren våren 2023 en utviklingsstrategi. Denne ble vedtatt av kommunestyret 27.04.23 i sak 48/23.

Som en forberedelse til endringer i kommunenes inntektssystem, har kommunedirektøren i Frøya startet omstillingsprogrammet Robust26⁶, med et mål om å redusere driftskostnadene med 70 millioner kroner innen 2027. Robust26 er utviklet for å gjøre kommunen mer økonomisk robust og i stand til å møte økonomiske svingninger

Revisor vil henvise til Kommunekompasset, utviklingsstrategi og Robust26 i deler av datagrunnlaget.

⁵ [ARBEIDSGIVERSTRATEGI \(froya.kommune.no\)](https://froya.kommune.no)

⁶ [Robust26 Informasjonsbrev fra kommunedirektør - november 2024 - Frøya kommune](#)

2 KOMMUNENS ARBEID MED Å BEHOLDE KOMPETANSE

2.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er besvart: **Hvordan arbeider kommunen med å beholde nødvendig kompetanse, og hva er årsaker til at folk i kommunen har sluttet i løpet av det siste året?**

Denne problemstillingen er beskrivende, og kommunen blir ikke vurdert opp mot revisjonskriterier. Revisors tilnærming har vært å få oversikt over kommunens egne mål, strategier og tiltak på området, om hvordan disse blir fulgt opp av administrasjonen og om kommunen gjør spesifikke tiltak for å beholde ansatte med nøkkelkompetanse.

Revisor har kartlagt omfanget av turnover gjennom KS sin turnoverstatistikk, om det er tjenesteområder i kommunen som har større utfordringer enn andre, og om kommunen har systemer for å kartlegge ansattes begrunnelser for å slutte. Revisor har i spørreundersøkelsen til lederne stilt spørsmål om hva de mener er viktige grunner for at folk slutter. Vi har vurdert det som vanskelig å finne/oppsøke de som allerede har sluttet for å se om sluttårsaker.

2.2 Datagrunnlag

2.2.1 Mål og strategier

I kommunens arbeidsgiverstrategi er hovedmålet beskrevet slik: «Frøya kommune er en framtidsrettet og innovativ tjenesteyter og arbeidsgiver». En av fire prioriterte satsningsområder i strategien er å beholde og rekruttere arbeidskraft, og er utdypet slik: «Kommunen skal alltid gjennomføre gode rekrutteringsprosesser som gjenspeiler lov og avtaleverk samt jobbe med å unngå diskriminering, sikre god introduksjon og veiledning til ny ansatte. Utvikling av kompetanse innenfor kommunens visjoner og legge til rette for at ansatte selv er motoren i sin egen utvikling. Daglig arbeid skal uttrykkes gjennom lojalitet til lovlig fattede vedtak og alltid ha brukerne i fokus. Fokuserer på å legge til rette for gode læreplaner og satse på lærlingeordningen».

Intervjuer som revisor har gjennomført viser at strategien i liten grad er integrert i det daglige arbeidet. HR-konsulenter og kommunalsjefer har varierende og til dels liten kjennskap til strategien. Arbeidsgiverstrategien viser til at det skal utarbeides en handlingsplan for å følge opp strategien. Det er ikke dokumentert fra kommunens side at handlingsplanen er utarbeidet.

2.2.2 Omfang av turnover

KS har på sine nettsider relativt oppdaterte statistikker på turnover i kommunene, i en tidsserie fram til 2023-2024. Den korte definisjonen av turnover er andelen ansatte som slutter fra ett år til et annet. I KS sin definisjon er dette alle personer som har en stilling i en kommune eller fylkeskommune ett år, men som ikke har noen slik stilling året etter⁷. Tabellene 1, 2 og 3 viser omfang av turnover for Frøya kommune, sammenlignet med Hitra kommune og hele kommunesektoren (kilde: KS.no⁸).

Tabell 1. Turnover 2021-2024

Andel ansatte per 1. des et år som ikke er ansatt i kommunal sektor per 1. des påfølgende år

Utvalg	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Frøya kommune	12,9 %	13,6 %	15,1 %
Hitra kommune	11,5 %	9,9 %	11,1 %
Hele kommunesektoren	13,6 %	12,7 %	12,7 %

Kilde: KS.no, turnoverstatistikk tabell 6

Tabell 2. Ansatte per 1. desember 2023

Etter hvor de ev. var ansatt per 1. desember 2024

Utvalg	Sluttet i kommunesektoren	Ansatt i samme kommune	Ansatt i annen kommune
Frøya kommune	15,1 %	82,9 %	2,0 %
Hitra kommune	11,1 %	81,3 %	7,6 %
Hele kommunesektoren	12,7 %	80,5 %	6,8 %

Kilde: KS.no, turnoverstatistikk tabell 6

Tabell 3. Turnover etter tjenesteområde 2023-2024

Andel ansatte per 1. des et år som ikke er ansatt noe sted i kommunal sektor per 1. des påfølgende år

Utvalg	Adm	Undervisning	Barnehager	Helse/pleie/omsorg
Frøya kommune	12,0 %	14,4 %	9,0 %	10,1 %
Hitra kommune	9,6 %	7,7 %	9,9 %	12,1 %
Hele kommunesektoren	10,0 %	11,0 %	11,6 %	14,5 %

Kilde: KS.no, turnoverstatistikk tabell 7

⁷ [Analyse om turnover for 2024 - Hjem](#)

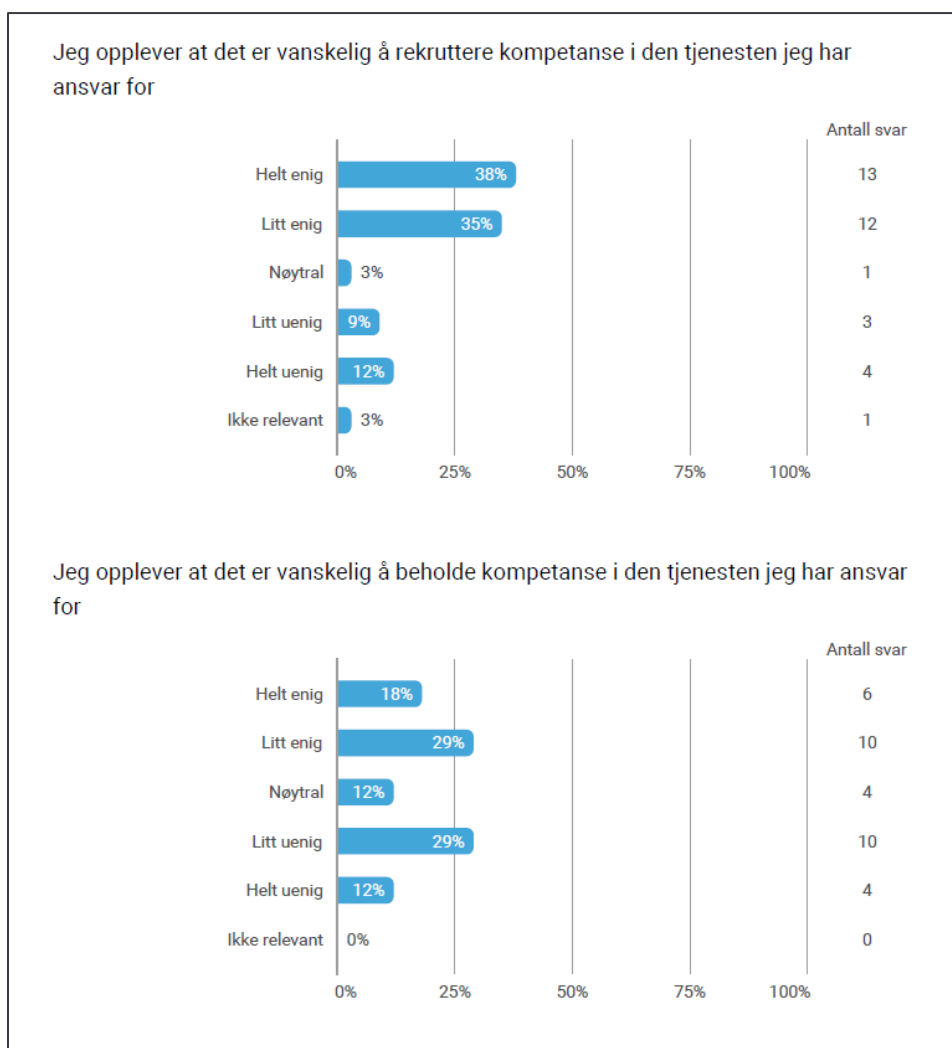
⁸ [Turnoverstatistikk - Hjem](#)

Rekrutteringsutfordringer

Det blir i intervjuer sagt at det er utfordrende å rekruttere lærlinger, og at det innen skole og barnehage er spesielt vanskelig å få tak i kvalifisert personale. Det blir også sagt at opplæring og introduksjon av nyansatte har forbedringspotensialer.

I spørreundersøkelsen ble lederne bedt om å ta stilling til påstanden «Jeg opplever at det er vanskelig å rekruttere kompetansen til den tjenesten jeg har ansvar for». 73 % av respondentene svarte «Helt enig» eller «Litt enig» på dette. På spørsmål om det er vanskelig å beholde kompetanse i tjenesten, svarte 47 % av respondentene at de er «Helt enig» eller «Litt enig» i dette. 41 % svarte at de er «Litt uenig» eller «Helt uenig» i at det er vanskelig å beholde kompetanse. Se figur 2.

Figur 2. Utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I fritekst ble lederne oppfordret til å utdype årsaken til at det er vanskelig å beholde ansatte. Nedenfor er opplistet noen av de utsagnene respondentene skrev inn (teksten er til dels redigert av revisor uten at meningsinnholdet er endret):

- Ansatte søker jobber bort fra turnuslivet.
- Blå næring betaler bedre.
- Stort arbeidspress som gir emosjonelle belastninger, samt lav lønn, sammenlignet med andre yrker på Frøya.
- Noen ansatte kommer til Frøya fordi de får fast jobb. Men hvis de ikke har annen tilknytning til Frøya, drar de ofte etter et år eller to hvis de får seg jobb en annen plass.
- Dette kan handle både om arbeidsoppgaver, men også for å slippe turnus.
- Mange som rekrutteres er tilflyttere, og av naturlige årsaker flytter de etter hvert. Vi bør jobbe med å motivere lokal ungdom til yrker innen kommunal sektor.
- Lønn og politisk innblanding.
- Lav lønn med tanke på jobben som gjøres, dårlige avtaler i forhold til ferieavvikling (påske, jul, høstferie).
- Høyt arbeidspress, muligheter for å utføre en tilfredsstillende jobb, lav bemanning med tanke på større barnegrupper.
- Konkurrerende næringsliv etterspør kompetansen.
- Man ansetter nyutdannede lærere som ikke har tilknytning til kommunen, disse flytter som regel etter hvert. I tillegg til dette er det et utfordrende yrke å stå i - noen skifter beite.
- Dette henger sammen med utvikling og kompetanseheving på felt som endrer seg med tiden.
- Det er vanskelig å motivere ansatte til å stå i turnus.
- Barnehagelærere er det vanskelig å beholde d flere går over i annet jobb eller til skole.
- Flere kommer fra andre kommuner, er her, og så søker seg tilbake når de får fast jobb.

2.2.3 Sluttårsaker

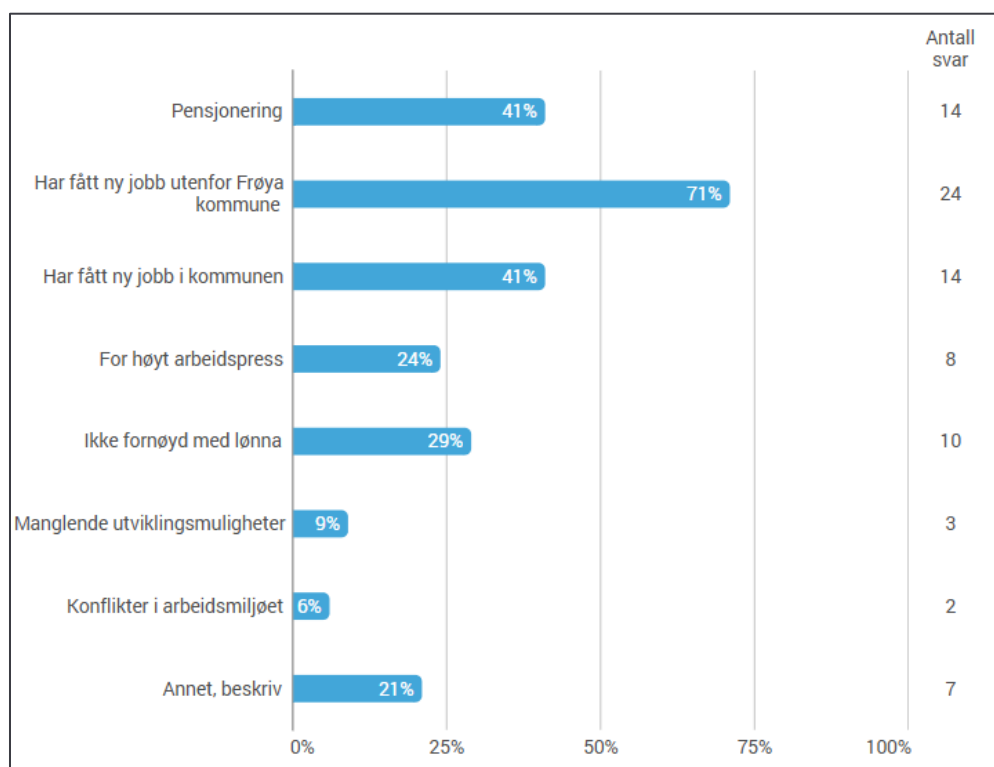
I intervjuer blir det sagt at kommunen har startet et arbeid med at alle ledere skal gjennomføre sluttsamtale med ansatte som slutter. Det finnes retningslinje og mal for sluttsamtale. Det skal dokumenteres at sluttsamtale er gjennomført, men innholdet blir ikke samlet eller analysert. Selv om sluttsamtaler blir gjennomført, blir ikke informasjonen systematisk brukt for å analysere sluttårsaker. Det blir også argumentert for at sluttsamtaler bør gjennomføres av personer andre enn den nærmeste lederen.

I intervjuer blir det sagt at HMS-arbeid, et godt arbeidsmiljø og hvordan nye ansatte blir mottatt er av større betydning enn økonomiske insentiver når det gjelder å beholde ansatte. Mange sier at kommunen blir oppfattet som et springbrett for karrieren til mange nyansatte. De fleste slutter på grunn av nye jobbmuligheter, og ofte også av familiære årsaker.

Mange unge ansatte slutter etter kort tid innenfor oppvekstområdet. Innen skole er det vanlig at ansatte flytter tilbake til hjemstedet etter en periode, og i innen barnehage går noen til blå næring på grunn av bedre lønn. Laksenæringen tilbyr høyere lønn og nordsjøturnus. Det kan også være vanskelig å skaffe bolig. Enkelte har sagt opp før oppstart på grunn av dette. Innen plan, miljø og forvaltning blir det sagt i intervju at arbeidspresset er høyt.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om lederens oppfatning av årsakene til at ansatte har sluttet i virksomheten/avdelingen de to siste årene. Figur 3 viser hvordan respondentene har svart (flere svar mulige).

Figur 3. Oppfatning av sluttårsaker, virksomhetsledere og avdelingsledere



3333Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Fritekstkommentarer på spørsmålet («annet») blir utdypet av sju respondenter, og årsakene blir beskrevet med at ansatte ikke ønsker turnus, emosjonelt tung jobb, helseutfordringer, at jobben ikke samsvarer med forventningene, utfordringer i tjenestene og at de ansatte ikke lenger ønsker å bo på Frøya.

2.2.4 Kommunens arbeid med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse

Frøyapakken

Kommunen har etablert *Frøyapakken* som et virkemiddel for å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. Pakken ble innført i 2013 og revidert i 2025. Følgende tiltak inngår i Frøyapakken:

- Signeringsbonus (for ansatte med minimum bachelorgrad, unntatt ledere)
- Bonus til lærlinger
- Lojalitetsbonus (20 år)
- Økt kvelds- og nattillegg (gjelder alle i turnus)
- Egen ordning for leger (fastlegeordning og legevaktsordning med tilpasset lønn)

Det er i 2025 gjennomført evaluering av Frøyapakken. Følgende vurdering er gjort av kommunedirektøren i sak 6/2025 til administrasjonsutvalget 17. juni 2025:

«Frøya kommune har betydelige utgifter knyttet til Frøyapakken, samtidig som tiltakene vurderes som sentrale virkemidler i arbeidet med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse i kommunen. Evalueringen som er gjennomført viser at tiltakene i Frøyapakken i hovedsak oppleves som positive, men at effekten varierer. Signeringsbonusen har hatt en viss rekrutteringseffekt, men kostnadene er høye, og tiltaket vurderes som mindre effektivt for langsiktig stabilitet. På denne bakgrunn vurderes det som hensiktsmessig å videreføre alle tiltak, samtidig som signeringsbonusen justeres ned for å redusere kostnadene sett i sammenheng med Robust 26. Nå er signeringsbonus to utbetalinger på til sammen 80.000,-. Denne foreslås redusert til en utbetaling på 50.000,-. Det er ikke vurdert å inkludere flere yrkesgrupper i ordninger med signeringsbonus med bakgrunn i den økonomiske situasjonen i kommunen. I forhold til økt natt og kveldstillegg for ansatte i turnus som også ble vedtatt i forbindelse med Frøyapakken, er ikke denne vurdert endret da dette er drøftet mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonen. Det er med bakgrunn i den økonomiske situasjonen ikke vurdert å inkludere andre yrkesgrupper i denne ordningen. (...) Den samlede kostnaden for tiltakene er vanskelig å fastslå eksakt, da den vil avhenge av hvor mange nyansatte som inngår avtaler. For 2025 er det avsatt midler fra havbruksfondet. Kostnadene fremover må innarbeides i budsjett- og handlingsplan for 2026-2029.»

Saken skal behandles i kommunestyret høsten 2025.

Det blir i intervjuer med revisor sagt at kommunen har fokus på å motivere ansatte til nye utfordringer og videreutdanning, og at kommunen strekker seg langt for å støtte faglig utvikling. Ansatte kan søke om kurs og videreutdanning og kommunen kan tilby utdanningsstipend. Andre eksempler på tiltak er «Fagbrev på jobb» for ufaglærte i barnehage og helse, desentralisert barnehagelærerutdanning og samarbeid med høyskoler og fagskoler innen blant annet helse og oppvekst. Kommunen har også gjennomført tiltak for å inkludere ansatte i lokalsamfunnet, som f.eks. rabatt på treningssenter og tilbud om sosiale aktiviteter (quiz, fellesmåltider) for å bygge sosiale nettverk.

Tilrettelegging for bolig

Kommunestyret i Frøya har i mars 2025, sak 28/2025⁹, vedtatt å gjennomføre boligprosjektet "Ung-Frøya". Her er målsettingen å selge nye små boenheter til innbyggere under 28 år som er i etableringsfasen. Prosjektet er et samarbeid med lokale banker og Husbanken. Kommunen vurderer at tiltaket vil være med på å skape både arbeidsplasser og bosetting, og at det vil få de unge til å etablere seg i kommunen.

Markedsføring

Det blir i intervjuer sagt at kommunen arbeider på ulike måter for å framstå som en attraktiv arbeidsgiver. Som eksempel blir det nevnt deltakelse på utdanningsmesser (f.eks. NTNU, Dronning Maud, Nord universitet), digital markedsføring, annonsering i Adresseavisen, rekrutteringsbolig til markedspris og bistand til bolig og gratis flyttehjelp.

2.3 Oppsummering og revisors betraktninger

Turnover er en betydelig utfordring for Frøya kommune, og situasjonen er mer krevende enn i mange andre kommuner. Statistikk fra KS viser at kommunen har høyere turnover enn både nabokommunen og kommunesektoren samlet. Årsakene til at ansatte slutter er mange, men en viktig faktor er nok konkurransen med privat næringsliv, og at nyutdannede bruker jobben som et springbrett for å søke seg til andre kommuner senere. Denne konkurransen er kanskje spesielt tøff for kommunen, ettersom den ofte har færre økonomiske ressurser og dermed ikke kan tilby like høy lønn og gode betingelser som mange private arbeidsgivere.

For å møte utfordringen har kommunen iverksatt ulike tiltak for å både rekruttere og beholde ansatte. Det er utarbeidet en arbeidsgiverstrategi i 2023, men den er i liten grad blitt operasjonalisert i organisasjonen. Høy turnover er fortsatt et vedvarende problem, og

⁹ [Ung Frøya Saksfremlegg](#)

oppvekstsektoren er spesielt utsatt. Revisors betraktninger er at kommunen bør jobbe strategisk, målrettet og samarbeidsorientert på flere områder for å møte utfordringene de står overfor.

Internt i kommuneorganisasjonen bør et viktig fokusområde være arbeidsmiljø og ledelse. Kommunen bør utvikle inkluderende og fleksible arbeidsmiljøer som kan tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft. Å etablere gode systemer for introduksjon og oppfølging av nye medarbeidere er en viktig faktor for å sikre en god start på arbeidsforholdet.

En bedre systematikk i sluttsamtaler er også nødvendig for å kunne analysere de faktiske årsakene til at ansatte slutter. Dette vil gi kommunen bedre innsikt i hvilke faktorer som spiller inn, og hvilke områder som kan forbedres.

Alle aktører, ikke minst den store oppdrettsnæringen, bør ha interesse og nytte av at kommunen beholder sine ansatte. Dette kan inkludere tiltak som gjør det lettere for ansatte å etablere seg i lokalsamfunnet, og å samarbeide for å rekruttere til «jobb-for-to». Samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner kan være viktige faktorer i arbeidet med å rekruttere og sikre stabil arbeidskraft over tid.

Tilrettelegging for både bolig og integrering i samfunnet er også sentrale faktorer. Boligprosjektet «Ung-Frøya» viser at Frøya kommune ønsker å bidra til å legge til rette for boliger for unge i etableringsfasen

Samlet sett krever utfordringen med høy turnover en helhetlig tilnærming, der strategiske tiltak innen arbeidsmiljø, ledelse, tilrettelegging av infrastruktur og lokalt samarbeid med andre aktører er viktig for å lykkes.

3 PLANLEGGING OG BRUK AV KOMPETANSE

3.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er besvart: **Jobber kommunen med å bruke kompetanse mest mulig effektivt, og har kommunen hensiktsmessige system og rutiner for dette?**

Effektiv bruk av kompetanse innebærer å vurdere ulike aspekter av arbeidsgiverpolitikken og se dem i sammenheng. Det er viktig å ikke bare sette søkelys på kompetanse isolert, men også se på strategier, systemer, omfang av fravær og deltid, tjenesteutvikling og tiltak for økt effektivitet. Det er derfor utledet åtte revisjonskriterier for problemstillingen. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

Frøya kommune besluttet i 2022 å gjennomføre en evaluering av forvaltningspraksisen i kommunen ved hjelp av Kommunekompasset som metode. Kommunen utarbeidet en utviklingsstrategi 2023-2027 for å følge opp rapporten, som ble avløst av prosjektet Robust26 i 2024. For å svare ut problemstillingen har revisor lagt deler av disse dokumentene til grunn i datainnsamlingen.

3.2 Kriterie 1: Systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen bør ha en systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk.*

3.2.1 Datagrunnlag

Frøya kommune har en arbeidsgiverstrategi for perioden 2022–2025. Hovedmålet er å være en framtidsrettet og innovativ tjenesteyter og arbeidsgiver. Strategien har tre delmål:

- være en profesjonell og moderne tjenesteleverandør,
- være en attraktiv og moderne arbeidsgiver,
- være tydelig på strategi og styring.

Fire satsingsområder er prioritert i strategien: 1) Ledelse, 2) Medarbeiderskap, 3) Identitet og omdømme, og 4) Rekruttering og stabilisering av arbeidskraft. Strategien viser til en handlingsplan, men det er uklart om en slik plan er utarbeidet. Ingen av de intervjuede bekrefter dette.

Intervjuer viser at strategien i liten grad er integrert i det daglige arbeidet. Flere av det som er intervjuet etterlyser bedre implementering, involvering av ledere og systematisk bruk av lederforum. HR-konsulenter og kommunalsjefer har varierende og til dels liten kjennskap til strategien. Arbeidsgiverstrategien viser til at det skal utarbeides en handlingsplan for å følge opp strategien.

Hovedtillitsvalgte sier de kjenner til arbeidsgiverstrategien og deltar i møter der strategien diskuteres. De mener utfordringen ligger i manglende forankring og involvering på lavere ledernivå. Det er enighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte om at tiltakene for rekruttering og stabilisering er gode, men at det er vanskelig å se konkrete resultater.

En utviklingsstrategi for 2023–2027 er utarbeidet som oppfølging av Kommunekompasset. To av fem hovedsatsinger gjelder tjeneste- og organisasjonskvalitet samt digital kompetanseheving. Kommunen har opplyst at oppfølgingen av rapporten nå er avsluttet.

Kommunen gjennomførte lederutvikling for mellomledere i 2021–2022 i samarbeid med KS Konsulent. Det gjennomføres jevnlig drøftingsmøter med hovedtillitsvalgte, som også involveres i utforming og revisjon av retningslinjer som gjelder arbeidsgiverpolitikken. Kommunen opplyser at de per i dag ikke har konkrete planer for videre lederutvikling.

Det blir av flere informanter pekt på behovet for økt bevisstgjøring blant ansatte og folkevalgte på at det er behov for ledelse i en organisasjon, og anerkjennelse av at ledelse er et eget fagområde. Det pågår arbeid for å se på antallet virksomhetsledere og avdelingsledere, for å sikre en mer hensiktsmessig og effektiv organisering. I forbindelse med Robust26-prosjektet er det utarbeidet prinsipper for ledelse innenfor helse og mestring, blant annet knyttet til hvor mange ansatte en leder skal ha ansvar for. Disse prinsippene er forankret i kommunestyret i sak 48/2025.

Videre blir det sagt at lederforum, som arrangeres hver sjette uke, brukes som arena for lederutvikling. Forumet er ikke utelukkende informasjonsmøter, og inkluderer faglige temaer relatert til ledelse og lederrollen. Møtene i lederforum er lagt opp slik at første del av dagen (tre timer) inkluderer både virksomhetsledere og avdelingsledere, mens resten av dagen er forbeholdt virksomhetsledere. Dette har ifølge informantene fungert godt for å sikre felles informasjonsgrunnlag.

3.2.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har en systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk.

Innsamlet data viser at kommunen har en arbeidsgiverstrategi for perioden 2022–2025 med delmål og satsingsområder, og at det er gjennomført tiltak som for eksempel lederutvikling og systematisk involvering av hovedtillitsvalgte.

Imidlertid er det flere indikasjoner på at strategien ikke er tilstrekkelig integrert i det daglige arbeidet, og at det mangler systematisk oppfølging og en konkret handlingsplan. Flere informanter peker på behovet for bedre implementering, og at involveringen av ledere på lavere nivå er for svak. Det er også usikkerhet rundt hvordan strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft blir fulgt opp i praksis, og om det er konkrete resultater fra disse tiltakene.

Revisor vurderer derfor at kommunen har mangler knyttet til systematisk gjennomføring, bedre forankring på alle nivå og mer konkret oppfølging av arbeidsgiverpolitikken.

3.3 Kriterie 2: Roller og ansvar

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør ha tydelige roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling.*

3.3.1 Datagrunnlag

I løpet av vinteren 2025 har det vært flere utskiftninger og midlertidighet i sentrale lederroller. Kommunedirektør har vært konstituert, og ny kommunedirektør startet opp 1. april. Rollen som HR-leder er også konstituert, og det er per juli 2025 uklart når denne rollen blir fast bemannet.

Rapporten fra Kommunekompasset 2022 viser at det i kommunen ikke finnes en helhetlig modell for å avklare ledernes oppdrag og mandat. Bruken av lederavtaler er ulik, og det er ikke etablert et fast system for årlige ledersamtaler. Rapporten sier også at det er utfordringer med hvordan staben fungerer som støtte for organisasjonen, og at uklar organisering og ansvarsfordeling skaper frustrasjon og hemmer utvikling. Videre blir det påpekt at lederne i utgangspunktet har gode rammer for ledelse, men at svak samordning og manglende kapasitet i toppledelsen og staben gjør at potensialet i organisasjonen ikke tas fullt ut i bruk. Kommunekompasset 2022 anbefaler kommunen å starte en prosess for å skape mer klarhet i stabens rolle.

Revisor har fått tilsendt dokumentasjon som tilsier at det er besluttet og gjennomført prosesser for å følge opp rapporten. Blant annet er stabens ulike funksjoner og roller forsøkt tydeliggjort i organisasjonskartet.

Revisor har fått oversendt mal for lederavtaler. Her stilles samme ansvar, krav og forventinger til kommunalsjefer som til virksomhetsledere. Revisor har fått informasjon i e-post om at alle virksomhetsledere og kommunalsjefer har lederavtaler.

I delegeringsreglementet er HR-leder underlagt økonomisjefen, som også er assisterende kommunedirektør. I henhold til delegeringsreglementet har HR-leder ansvar på flere områder, og i noen av dem er det beskrevet som å «delta i». Blant annet gjelder det rekrutteringsprosesser. HR-leder opplyser at hun ikke har egen stillingsinstruks eller lederavtale som HR-leder. Hun antar at HR-avdelingen per i dag tar et betydelig ansvar for lederutvikling, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. Hun presiserer at hun tar forbehold om dette, ettersom hun er konstituert i stillingen. Hun sier også at hun har fått anledning til å uttrykke overfor kommunedirektøren hvordan hun ser for seg utviklingen av HR-leders rolle fremover.

HR-leder sier at HR-avdelingen i utgangspunktet skal være en støttefunksjon for lederne, mens lederne selv har ansvar for utøvelsen av personalledelse. Det blir arbeidet bevisst med å tydeliggjøre lederansvaret hos linjelederne. HR-konsulent sier at ansvarsfordelingen for lederutvikling og kompetansestyring ikke er tydelig. HR tilbyr individuell veiledning til ledere i enkeltsaker, og kan gi råd om hvordan saker kan håndteres, men understreker samtidig at lederne selv må ta beslutningene. HR sier de er åpne for å bistå, og legger til rette for å være tilgjengelig for lederne.

Kommunalsjef helse sier at ansvaret for lederutvikling, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling i hovedsak er lagt til virksomhetslederne. Kommunalsjefen kjenner ikke til om ansvarsforholdene er tydelig beskrevet i kommunens styringsdokumenter. Kommunalsjef for oppvekst og kultur forteller at kommunen har en utviklingsavdeling og har rådgivere innen skole og barnehage som bistår med faglig utvikling. HR benyttes som støtte ved behov innen personalspørsmål.

Konstituert leder for utviklingsavdelingen sier at det har vært uklart hva avdelingens mandat innebærer, og andre deler av organisasjonen har ikke alltid visst hvordan rådgiverne kan benyttes. Prosjektroller oppleves som tydeligere enn en generell rådgiverrolle, som fortsatt er lite definert og oppfattes ulikt av både kommunalsjefer, rådgivere selv og kommunedirektør.

Utviklingsavdelingen kan bistå iblant annet prosess- og prosjektledelse, saksbehandling og som støtte til virksomhetsledere.

Det blir i intervjuer sagt at det finnes et onboardingsprogram for nye ledere. Revisor har fått tilsendt presentasjon som ble brukt i 2024. Det blir imidlertid uttrykt behov for en mer helhetlig opplæringspakke for nye ledere. Mange får nødvendig informasjon for sent, og det pekes på at både HR og kommunalsjef burde vært tettere på i oppstartsfasen.

3.3.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har tydeliggjort roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling.

Revisor vurderer at kommunen har utfordringer når det gjelder å oppfylle kriteriet om tydelige roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling. Det legges til grunn at utskiftninger og midlertidighet i sentrale lederroller kan ha påvirket kontinuiteten og bidratt til uklar ansvarsfordeling. Det anses også som noe uklart hvilke roller både HR-avdelingen og utviklingsavdelingen skal ha i utviklingsarbeidet og lederstøtte. Revisor vurderer at det er potensiale for enda bedre måloppnåelse og for å utnytte ressursene enda bedre, ved å tydeliggjøre hvilke funksjoner disse avdelingene skal ha for oppfølgingen av ledere og for resten av organisasjonen.

3.4 Kriterie 3: System for kompetansestyring

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør ha hensiktsmessige systemer og rutiner for kompetansestyring.*

3.4.1 Datagrunnlag

Kommunen bruker systemet Visma Meg Selv til kompetansekartlegging. Alle ansatte skal registrere sin kompetanse i systemet. Formålet er at det skal gi en felles oversikt over formell og uformell kompetanse, og legge grunnlag for fremtidig planlegging. Kartleggingen er også ment å brukes blant annet for å vurdere om ansatte kan omdisponeres ved overtallighet. Mange har gjennomført kartleggingen, men det gjenstår fortsatt registreringer. Arbeidet startet i 2023 og er ikke ferdig.

Kommunen har ingen overordnet kompetansestrategi som stiller krav til kompetanseplaner på overordnet nivå eller på virksomhetsnivå. HR-leder sier det er planlagt å utarbeide en

overordnet plan innen utgangen av 2025, der kartleggingen i Visma vil utgjøre et viktig datagrunnlag.

Ifølge kommunens årsmelding for 2024 tilpasses kompetanseutvikling virksomhetenes behov. Behov blir synliggjort i medarbeidersamtaler og gjennom medarbeiderundersøkelsene (10-faktor). Det er krav om at medarbeidersamtaler skal gjennomføres årlig. Det rapporteres på dette i HMS-gruppene, som leverer årlige rapporter til arbeidsmiljøutvalget (AMU). I 2024 var det noen få ansatte som ikke hadde gjennomført medarbeidersamtale, noe som er en forbedring fra tidligere år.

Kommunen gjennomfører jevnlig medarbeiderundersøkelser, der kompetanse er ett av flere tema. Det er to år siden forrige medarbeiderundersøkelse (2023), og det er gjennomført en ny i mai 2025. Alle virksomheter skal følge opp resultatene i medarbeiderundersøkelsen med egne tiltaksplaner, og det skal rapporteres årlig til AMU om dette arbeidet.

I forbindelse med Robust26-prosjektet skal et delprosjekt se nærmere på økt bruk av intern bemanningsenhet og effektiv ressursstyring i rammeområde helse og mestring.

I spørreundersøkelsen svarer 9 % av respondentene «ja» på at kommunen har system for kompetanseplanlegging, mens 29 % svarer «nei» og 63 % er «Usikker».

3.4.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen ikke har hensiktsmessige systemer og rutiner for kompetansestyring.

Revisor legger til grunn at kommunen har ambisjoner om å arbeide systematisk med kompetansestyring, men at arbeidet i for liten grad er målrettet og systematisk.

Det finnes ingen overordnet kompetansestrategi som krever kompetanseplaner på overordnet nivå eller på virksomhetsnivå. HR-leder informerer om at en slik plan er planlagt innen utgangen av 2025, men inntil da mangler det et helhetlig rammeverk for kompetansestyring.

Bruken av systemet Visma Meg Selv til kompetansekartlegging er et godt initiativ for å gi en oversikt over ansattes kompetanse. Det har tatt lang tid å ferdigstille kartleggingen, og revisor vurderer at dette er et arbeid som aldri blir «ferdig». Kompetanse hos de ansatte utvikles kontinuerlig, og det krever jevnlig kartlegging/innlegging i basen hvis den skal fungere etter hensikten.

Kompetansebehov blir synliggjort i medarbeiderundersøkelsene og medarbeidersamtaler, men er foreløpig ikke fulgt opp med strategiske eller operative planer for kompetanseutvikling. Det er uklart for mange ledere om kommunen har et system for kompetanseplanlegging.

3.5 Kriterie 4: Tilrettelegging for bruk av kompetanse

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør legge til rette for at ansatte får brukt kompetansen sin.*

3.5.1 Datagrunnlag

Det blir av flere informanter sagt at kommunen har hatt stort fokus på medarbeidersamtaler de siste årene. Revisor har fått oversendt mal for forberedelse til medarbeidersamtale for henholdsvis leder og medarbeider. Ingen av malene omhandler kompetanse eksplisitt.

Resultater fra årets 10-faktor-undersøkelse viser at ansatte i gjennomsnitt scorer 4.0 på temaet «Bruk av kompetanse» på en skala fra 1-5. I 2023 var scoren 4.2.

Det er etablert HMS-grupper ute i virksomhetene som følger opp resultater fra medarbeiderundersøkelser. Hver virksomhet velger en faktor de vil beholde, en ny faktor og en faktor de vil jobbe videre med. HMS-gruppene består av ledere, tillitsvalgte og verneombud. Det rapporteres jevnlig på fremdrift i arbeidet. Kommunalsjef helse sier at det er ønskelig at ledere i større grad bruker 10-faktorundersøkelsen som et verktøy i utviklingsarbeidet.

Revisor har også fått oversendt dokumentasjon av oppfølging av medarbeiderundersøkelsen fra 2023, med eksempel fra tre virksomheter som har laget handlingsplan for å følge opp medarbeiderundersøkelsen. Alle de tre eksemplene viser at kompetanseutvikling har blitt prioritert som tiltak.

Det blir i intervjuer sagt at kommunen forsøker å bruke kompetansen der den gjør mest nytte. Ansatte kan flyttes internt mellom virksomhetene når det er hensiktsmessig, og det arbeides med å bygge en kultur der dette oppleves positivt.

HR-leder forteller at det innenfor helseområdet har blitt gjennomført prosesser for å sikre riktig bruk av sykepleierkompetanse, særlig i lys av lovpålagte krav til bemanning. Det er gjort vurderinger av hvor det er størst behov for sykepleiere, men endringer har vist seg krevende å gjennomføre i praksis. Flere prosesser har vært forsøkt, uten at resultatene har vært fullt ut tilfredsstillende.

Ved behov blir ansatte brukt på tvers av avdelinger, men det er enklere å omdisponere ansatte innen samme virksomhet enn på tvers av ulike sektorer, som mellom oppvekst og helse. Det eksisterer ingen etablert kultur for kompetansedeling og tverrfaglig samarbeid på tvers av sektorer, og praksisen er i stor grad basert på ad hoc-løsninger. Informantene forteller at enkelte ansatte er svært fleksible, mens andre ansatte mener det er utfordrende å arbeide på tvers av avdelinger.

Det blir også sagt at skifte av stillinger (intern mobilitet) skjer, men i liten grad. Enkeltilfeller finnes, for eksempel ved helsemessig tilrettelegging, men det er ikke et systematisk arbeid. Det blir også sagt at mangel på oversikt over kompetanse internt begrenser mulighetene. Det blir pekt på at arbeidet ikke er tilstrekkelig strategisk forankret. Mange arbeidsoppgaver blir gjort slik de alltid har blitt gjort, og stillingsbeskrivelser styrer i stor grad innholdet. Det kan derfor være krevende å løfte blikket og vurdere alternative måter å organisere arbeid på.

Kommunalsjef helse sier at kommunen har gjennomført prosesser med oppgaveskyvning mellom sykepleiere og fagarbeidere for å sikre god bruk av kompetanse. Det er kartlagt hvilke oppgaver som krever sykepleierkompetanse, og funnet at det ikke nødvendigvis er mangel på sykepleiere, men at kompetansen må brukes bedre. Det har vært utfordrende å få ansatte til å gi slipp på oppgaver.

Hovedtillitsvalgt forteller at ansatte gir tilbakemelding om at de har kompetanse som ikke blir brukt. Når dette tas opp med arbeidsgiver, er det positiv vilje til å bruke kompetansen, men det mangler konkrete løsninger for hvordan det skal gjennomføres. Innen helse- og omsorgstjenestene vises det til eksempler på at fagarbeidere er åpne for å ta på seg nye typer oppgaver, mens sykepleiere i mindre grad er villige til å gi fra seg ansvar. Det uttrykkes at arbeidsgiver i for liten grad følger opp slike utfordringer systematisk. Tillitsvalgt sier at det er et uutnyttet potensial i å bruke den samlede kompetansen kommunen rår over.

3.5.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for at ansatte får brukt kompetansen sin.

Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor) viser at ansatte i hovedsak er fornøyde med hvordan deres kompetanse blir brukt. Selv om scoren gikk ned fra 4.2 i 2023 til 4.0 i 2025, anses dette likevel som en god score. Datagrunnlaget viser at kommunen gjør tiltak for å bruke

kompetansen der den trengs i driften, selv om det også angir at kommunen har forbedringspotensialer på dette området.

Revisor registrerer også at kompetanse ikke er et eksplisitt tema i malen for medarbeidersamtale.

3.6 Kriterie 5: Deltid

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør jobbe aktivt med deltidsproblematikk.*

3.6.1 Datagrunnlag

Kommunen har en retningslinje for heltidskultur, som er vedtatt i Administrasjonsutvalget 24.09.2024. Her er formål, overordnede prinsipper, aktuelle tiltak og ansvar blant annet beskrevet.

I kommunens årsmelding for 2024 står det at Frøya kommune jobber aktivt med å redusere bruken av midlertidige ansettelser og uønsket deltid, i tråd med kommunens retningslinjer for heltidskultur. Hovedregelen ved ansettelser er at stillinger skal være faste og på heltid. Dersom det er behov for deltidsstillinger eller midlertidige ansettelser, skal det gjøres en konkret vurdering. Virksomhetsleder, i samarbeid med tillitsvalgte, skal i forkant av en utlysning vurdere om deltidsansatte har behov for utvidet stilling før en eventuell utlysning. Stillinger under 70 % skal fortrinnsvis ikke lyses ut, med mindre det foreligger særskilte driftsmessige behov.

HR-leder sier i intervju at hun er kjent med at det har forekommet noen få utlysninger under 70 %, men at disse er drøftet med tillitsvalgte. De fleste stillinger som lyses ut er på 100 %, og kommunen har en tydelig heltidskultur.

I oppstartsmøtet blir det sagt at kommunen har oversikt over bruk av deltidsstillinger. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er 80,2 %, og kommunen har jobbet målrettet mot dette. Ved innflytting til nytt helsetun, ble alle ansattes ønske om høyere stilling kartlagt. Kommunen har rutine for å sjekke om noen ønsker høyere stilling før nye stillinger lyses ut, og det blir rapportert på deltid i årsrapporten.

Kommunalsjef helse opplyser at det i dag ikke forekommer ufrivillig deltid innen helse. Andelen deltidsstillinger i sektoren er likevel 87 %, men dette skyldes at mange selv ønsker deltid.

HR-leder sier at kommunen drøfter deltid med tillitsvalgte. Hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet påpeker at temaet må tas opp jevnlig. Det er etablert kontaktmøter fire ganger i året mellom

administrasjonen og hovedtillitsvalgte, og det er besluttet å ta inn temaet som en fast sak i årshjulet for disse møtene. Revisor kan ikke finne at deltid har vært tema i referater fra kontaktmøter/drøftingsmøter med tillitsvalgte i 2024 og 2025.

Kommunalsjef oppvekst sier også at ansatte som ønsker deltid, får dette, og at ansatte som ønsker heltid, tilbys det. Kommunen strekker seg langt for å legge til rette for en heltidskultur, men noen ansatte velger selv å arbeide deltid.

HR-konsulent sier at i noen tilfeller kan utvidet stilling innebære at ansatte må arbeide på to ulike steder, eller ta på seg mer helgearbeid. Kommunen har også innført årsturnus, som ble tatt i bruk for to år siden. Det blir praktisert såkalt «ønsketurnus», og hun tror de ansatte i stor grad får arbeidshverdagen tilrettelagt.

Også hovedtillitsvalgt viser til retningslinjer for heltidskultur. Hun mener likevel at temaet omtales lite i praksis. Hovedtillitsvalgt mener det ikke er godt nok før alle som ønsker det, har 100 % stilling. Det har blitt pekt på at enkelte ansatte ikke ønsker full stilling, eksempelvis i husholdninger hvor den ene parten har høy inntekt. Hovedtillitsvalgt har derfor etterspurt informasjonsmøter for ansatte, hvor man synliggjør hvilken betydning deltidsstilling kan ha for lønn, pensjon og trygderettigheter.

3.6.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen arbeider aktivt med deltidsproblematikk.

Revisor legger til grunn at kommunen har utarbeidet og forankret retningslinjer for heltidskultur, og at retningslinjene i praksis blir fulgt opp og har gitt ønskede resultater. Revisor vurderer likevel at kommunen kan bli bedre på å jevnlig drøfte bruken av deltid med tillitsvalgte, slik hovedtariffavtalen krever.

3.7 Kriterie 6: Sykefravær

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør jobbe aktivt med forebygging og oppfølging av sykefravær.*

3.7.1 Datagrunnlag

Kommunen har retningslinjer for sykefraværsoppfølging. Dokumentet er på 17 sider, og er oppdelt i 8 kapitler/tema. Det blir i intervjuer vurdert fra HR sin side at retningslinjene har

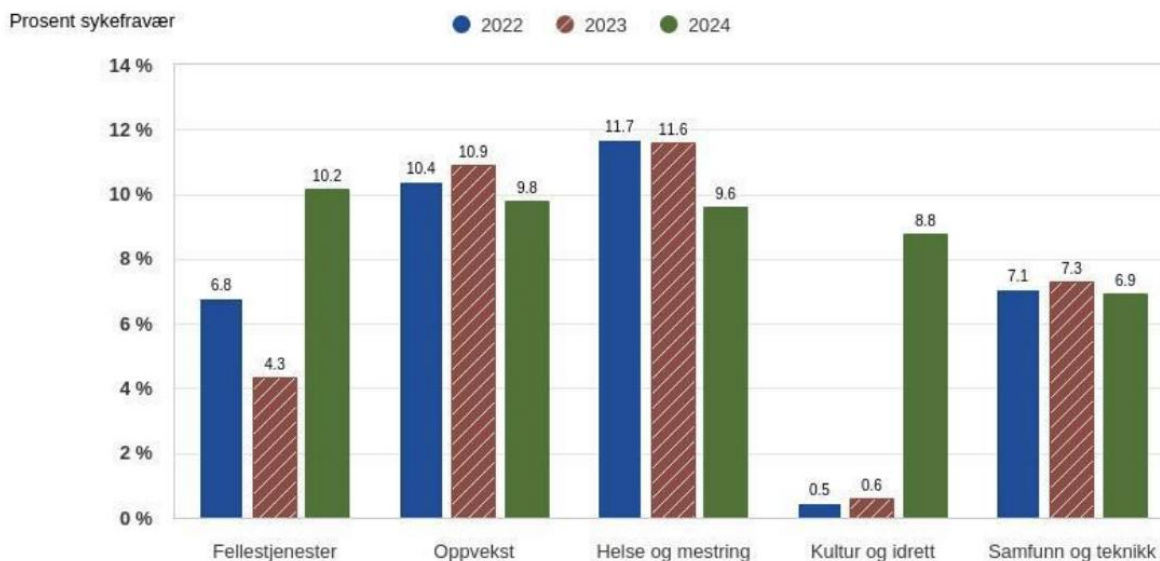
mangler, særlig knyttet til oppfølging av ansatte som går over på arbeidsavklaringspenger (AAP).

I intervjuer blir det sagt at det er stor variasjon mellom lederne når det gjelder etterlevelse av rutineene, og at de ikke er godt nok implementert. HR-sjefen peker på at hennes avdeling over tid har hatt redusert kapasitet. Når HR ikke holder et jevnt trykk på sykefraværsarbeidet, har det en tendens til at noen ledere prioriterer dette mindre. Kommunen arrangerer hvert år en egen IA-dag, og tillitsvalgte og verneombud er involvert i arbeidet.

Det blir videre sagt at ledere som følger retningslinjene systematisk, oppnår bedre resultater i form av lavere sykefravær. Lederne i oppvekstsektoren har brukt HR aktivt i sitt sykefraværsarbeid. Videre sies det at det innen helse og mestring ble jobbet mye sammen med HR i sykefraværsoppfølgingen i 2023. Da fokuset gikk ned, økte sykefraværet igjen.

Flere av de som er intervjuet sier at kommunen arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær gjennom etablerte HMS-grupper. I spørreundersøkelsen var 69 % av respondentene «Helt enig» eller «Litt enig» i at HMS-gruppene fungerer i henhold til formålet.

En overordnet internkontrollgruppe har ansvar for å følge opp avvik og analysere trender. I tillegg har HR en aktiv rolle i oppfølgingen og bistår virksomhetsledere, og én av HR-konsulentene har fått et særskilt ansvar for å støtte ledere i arbeidet med sykefravær. Det blir sagt at det har skjedd en betydelig utvikling de siste tre–fire årene. Retningslinjene har vært tema i lederforum, og HR-konsulenten fungerer som et bindeledd og faglig støtte. Ved behov deltar HR i dialogmøter med NAV sammen med leder.

Figur 4. Sykefravær per enhet/rammeområde i 2024, sammenlignet med 2022 og 2023.

Kilde: Frøya kommune, årsmelding for 2024

I kommunens årsmelding for 2024 står det at Frøya kommune hadde et totalt sykefravær på 9,39 %. Dette er ifølge kommunen for høyt, selv om det er en reduksjon på 0,7 % fra 2023. Målet for sykefraværet var i IA- planen satt til 8,5 % for 2024. Det var størst reduksjon i helse- og mestring og oppvekst. Figur 4 viser utvikling av sykefravær per rammeområde for årene 2022, 2023 og 2024.

Ifølge 1. tertialrapport 2025 er totalt sykefravær pr. 1. tertial 11,61 %, og viser en økning i sykefraværet på alle rammeområder bortsett fra oppvekst. Det blir i tertialrapporten skrevet at arbeidet med ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) for alle virksomheter er godt i gang. Analysene skal gi en oversikt over potensielle farer og sårbarheter, og bidra til å utvikle handlingsplaner for å minimere risikoen.

Videre står det i tertialrapporten at HR-avdelingen har tatt en gjennomgang av de virksomhetene/ avdelingen som har høyt fravær, og vil ta egne møter med lederne for å se på hvordan avdelingen kan bistå med lederstøtte og oppfølging. Sykefravær vil være tema på høsten HMS-dag, der ledere, verneombud og tillitsvalgte skal jobbe med teamet og tiltak sammen.

Det blir i intervjuer sagt at kommunen har fokus på å jobbe systematisk med HMS, og alle virksomheter har etablerte HMS-grupper som skal diskutere sykefravær. Mal for verneunder er revidert og omfatter nå også psykososiale forhold, i tillegg til det fysiske arbeidsmiljøet. Ved

utfordringer av psykososial karakter, skal dette løftes inn i HMS-gruppene. Det uttrykkes imidlertid usikkerhet rundt hvor godt disse gruppene fungerer i alle virksomheter.

Ledere bruker Framsikt for oversikt over sykefravær. Framsikt henter inn tall i sanntid (legemeldt). Sykefravær blir rapportert i årsrapport. Virksomhetene skal hvert år gi en HMS-rapport til AMU innen 1. februar. Det er utarbeidet en mal for dette. Her er sykefravær et tema, men ikke spesifikt hvordan det jobbes med arbeidsmiljøet/forebyggende. Ledere som eventuelt ikke har levert HMS-rapport innen frist, blir purret på.

Data fra spørreundersøkelsen viser at 94 % av respondentene svarer «Helt enig» eller «Litt enig» på påstanden om de opplever kommunens retningslinjer for oppfølging av sykefravær som tydelige. 82 % svarer «Helt enig» eller «Litt enig» i om de får bistand til å følge opp sykefravær når de har behov for det.

3.7.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen arbeider aktivt med å forebygge og følge opp sykefravær.

Revisor vurderer at kommunen har tydelige og oppdaterte rutiner for sykefraværsoppfølging, som er godt kjent blant lederne. Det er etablert HMS-grupper ute i virksomhetene som ivaretar partsarbeidet, og som bidrar til at det blir arbeidet systematisk med forebyggende HMS-tiltak.

Kommunen har i varierende grad oppnådd målene for sykefraværet de siste årene, og tallene for 1. tertial 2025 viser en økning sammenlignet med foregående år. Revisor anser det likevel som positivt at det har skjedd reduksjoner i sykefraværet på de største tjenesteområdene, som er helse- og mestring og oppvekst.

3.8 Kriterie 7: Innovasjon og tjenesteutvikling

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør stimulere til innovasjon og tjenesteutvikling.*

3.8.1 Datagrunnlag

I oppstartsmøtet blir det fortalt at ledere som ønsker å gjennomføre omstillingsarbeid får støtte til dette, og konstituert kommunedirektør ønsker at lederne selv skal ta initiativ. Kommunen har hentet inn ekstern kompetanse (prosjektleder) i flere prosjekter, og opplever dette som en suksessfaktor. Som eksempel nevnes overgang til års-turnus.

Kommunen har en utviklingsavdeling, som tidligere var kommunedirektørens stab. Det er fremdeles en vei å gå for å få til samspill mellom virksomhetsleder og rådgivere, slik at rådgivere i denne avdelingen kan være støtte i utviklingsarbeidet i virksomhetene.

I intervjuer blir videolegevakt nevnt et eksempel på et vellykket utviklingsprosjekt, som et svar på utfordringer med rekruttering av fastleger og høye kostnader til vikarleger. Sykepleiere ved helsetunet bemanner enheten på Frøya, mens lege deltar digitalt fra Orkanger. Tiltaket er utviklet som en respons på høy arbeidsbelastning blant leger, og er koordinert med bistand fra ekstern kompetanse. I referat fra kontaktmøte mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte 2/2025 er følgende skrevet om prosjektet:

«Videolegevakt: Har vært pilot siden april 2024. Er i gang med evaluering og videre anbefalinger. Det vil bli anbefalt videreføring. Har vært positive erfaringer, og resultater i pilot perioden. Vi ser også at dette er positivt for egne fastleger. Rapporten legges ut på teams- gruppen etter styringsgruppemøte i morgen.»

HR-leder forteller at kommunen arbeider med å identifisere, fange opp og implementere nye ideer, særlig gjennom arbeidet med Robust26. Prosjektet vil antakelig innebære behov for nedbemanning, noe som i seg selv tvinger frem behov for nytenkning og alternative løsninger. Det påpekes imidlertid at det ikke alltid er enkelt å fremme nytenkning, da kommunen tidligere ikke har vært i en situasjon som har krevd dette i samme grad. Det er variasjon i hvor åpne ansatte og ledere er for nye ideer. HR-leder fremhever viktigheten av å ta imot og vurdere gode innspill på en konstruktiv måte.

I arbeidet med Robust26 fungerer HMS-gruppene som arbeidsgrupper, og i enkelte virksomheter er det opprettet flere slike grupper. Innen helse og mestring er det eksempelvis etablert arbeidsgrupper som jobber med ulike utviklingsområder. HR-leder uttrykker at når rutiner, strukturer og systemer kommer bedre på plass, vil det også bli lettere å drive målrettet utviklingsarbeid i kommunen.

Ifølge hovedtillitsvalgt arbeider kommunen i liten grad systematisk og strategisk med innovasjon. Verken avdelingsledere, virksomhetsledere eller øverste administrative nivå har etablert strukturer for dette arbeidet. Driften tar mye kapasitet, og utviklingsarbeid blir i mange tilfeller nedprioritert. Ledere blir i noen grad oppfordret til å fremme innovasjon og nytenkning, men det finnes ikke noe systematisk opplærings- eller støtteapparat for dette. Tillitsvalgt mener kommunen erkjenner at dette er et område det jobbes lite med, og at det er behov for mer struktur og støtte dersom ledere skal ha kapasitet og kompetanse til å arbeide strategisk med utvikling.

Også kommunalsjef helse sier at kommunen ikke har gode systemer for å fange opp gode forslag fra ansatte. Det eksisterer et digitalt system for å komme med forslag, men det benyttes i liten grad. Det er behov for å legge til rette for idédugnader og involvering av ansatte. Det erkjennes at ansatte i helsesektoren står i krevende driftssituasjoner, samtidig som det forventes omstilling og nytenkning. Dette skaper en krevende balanse mellom drift og utvikling. Det finnes heller ikke systematikk for å bygge ledernes kompetanse på dette området. Selv om det snakkes mye om behovet for nytenkning, og virksomhetsledere opplever et tydelig forventningspress, har avdelingsledere begrenset kapasitet til å arbeide strategisk. Det pekes på at et mer strukturert system kunne gjort det lettere å prioritere slike oppgaver.

Kommunalsjef oppvekst sier på sin side at kommunen arbeider med å utvikle en kultur der det er naturlig å identifisere og implementere både små og store forbedringer i tjenestene. Kommunen legger til rette for at ansatte og enheter kan prøve ut nye arbeidsformer, innenfor rammene av gjeldende læreplaner og krav. Det finnes en åpenhet for å benytte alternative tilnærminger der det er hensiktsmessig og faglig forankret. Det vektlegges at alle ansatte har et ansvar for å vurdere hvordan resultatene i tjenestene kan bli best mulige, ut fra dagens forutsetninger. Innen utdanningssektoren benyttes ulike måleparametre for å vurdere utvikling, og dette danner grunnlag for refleksjon over behov for endringer. Temaet tas jevnlig opp i Forum oppvekst¹⁰, og det er en forventning om at virksomhetsledere følger opp og formidler dette videre i sine respektive virksomhetsområder. Samtidig blir det framhevet at arbeid med kultur og endringsledelse kan være krevende. Det kan være bred enighet om at det er behov for endring, men det er ikke nødvendigvis enkelt å få den enkelte ansatte til å endre praksis.

Et konkret eksempel fra forrige skoleår, er en skole mottok en søknad fra en lærer med bakgrunn innen friluftspedagogikk. Oppvekstsektoren valgte å benytte denne kompetansen som en ressurs på tvers av skolene, og tilnærmingen ble brukt i undervisningen for hele klassen, ikke bare for elever med særskilte behov.

Leder for utviklingsavdelingen beskriver en kultur for å «hive seg på» og være initiativrik, men at dette i mindre grad skjer med en planlagt og strukturert tilnærming. Det er også mangel på struktur for oppfølging og evaluering av slike initiativ.

¹⁰ Informasjon fra intervju: Forum oppvekst samler alle virksomhetsledere innen skole, barnehage, kultur og idrett. Det er et utviklingsforum med faste temaer som økonomi, regelverk og interne prosesser. I tillegg er det ukentlige driftsmøter via Teams for diskusjon om driftsrelaterte saker.

Data fra spørreundersøkelsen viser at 36 % av respondentene er «Helt enig» eller «Litt enig» i om kommunen gjør dem som leder i stand til å arbeide godt med innovasjon og tjenesteutvikling. 33 % angir en nøytral holdning til påstanden, mens 27 % er «Litt enig» eller «Helt uenig».

3.8.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen i noen grad stimulerer til innovasjon og tjenesteutvikling, men mangler en helhetlig og strukturert tilnærming.

Datagrunnlaget viser at kommunen viser en vilje til å stimulere til innovasjon og tjenesteutvikling gjennom flere tiltak. Dette inkluderer støtte til omstillingsarbeid, bruk av ekstern kompetanse i prosjekter, samt etablering av utviklingsavdeling og HMS-grupper.

Kommunen har imidlertid utfordringer som manglende systematikk og struktur for innovasjonsarbeid, og spørreundersøkelsen tyder på en begrenset støtte for ledere i utviklingsarbeidet. Revisor vurderer at kommunen vil være tjent med tydeligere strukturer og mer systematisk støtte for å bedre kunne innlemme og styrke innovasjonsarbeidet innenfor virksomhetene og på tvers av organisasjonen.

3.9 Kriterie 8: Effektiv bruk av ressurser i tjenestene

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør ha systemer som bidrar til effektiv bruk av tilgjengelige ressurser i tjenesteproduksjonen.*

3.9.1 Datagrunnlag

Økonomisjef forteller i intervju at kommunen har god oversikt over ressursene de bruker på tjenestene, og sammenligner seg med andre kommuner. Analyseverktøyet i *Framsikt* blir brukt for å få denne oversikten. Kommunen har tilgang til nødvendige data, men det blir understreket at det er viktig å sikre korrekt registrering av informasjonen som legges inn i systemet gjennom blant annet KOSTRA-rapporteringen. Det har tidligere vært avdekket feil i registreringene, noe som har ført til skjevheter ved sammenligning med andre kommuner.

HR-leder forteller at bruk av *Framsikt* er mer brukt blant øverste ledelse, og mindre brukt ute i virksomhetene. Kommunalsjefene som er intervjuet sier at kommunen har god oversikt over ressursbruken på sentrale tjenesteområder, og benytter flere verktøy for å analysere og

sammenligne seg med andre kommuner. Analysemodulen i *Framsikt* gjør informasjonen lettere tilgjengelig, og kommunen bruker aktivt KOSTRA-tall i sitt styringsarbeid.

Både HR-leder og økonomisjef sier i intervju at kommunen bruker betydelige midler på sine tjenester, og at dette burde reflekteres i en bedre plassering på kommunebarometeret enn det kommunen faktisk oppnår.

Kommunen har deltatt i evaluering gjennom *Kommunekompasset* og identifisert forbedringsområder. Konsulenter har sammenlignet kommunen med beste-praksis-kommuner og sammenlignet med Hitra, Midtre Gauldal og Røros. Kommunen selv sammenligner seg med KOSTRA-gruppen, Nærøysund og Hitra.

Kommunen forventer reduserte inntekter i årene som kommer, og det har derfor vært ytterligere behov for å vurdere hvordan ressursene blir brukt. Prosjektet Robust26 er et direkte resultat av nødvendige innsparingstiltak. Kommunen har utarbeidet en programbeskrivelse for Robust26, der både kvalitet og økonomisk effektivitet er førende prinsipper. Gjennom dette arbeidet er det identifisert flere områder som må følges opp. Dette handler også om forvaltning av kompetanse og organisering av tjenester. Arbeidet er målrettet mot å skape bedre sammenheng mellom ressursbruk, kvalitet og resultat. Robust26 er organisert i delprosjekter og rapporterer jevnlig til politisk nivå, sist i juni 2025.

Kommunalsjef oppvekst sier at det innen skoleområdet er tydelig hvor ressursene går, og hvilke resultater som oppnås, gjennom indikatorer som nasjonale prøver, grunnskolepoeng og elevundersøkelser. Resultatene innen oppvekstsektoren er ikke i tråd med ressursinnsatsen, og det blir derfor vurdert hvordan ressursene faktisk benyttes og hvordan kommunen kan oppnå bedre resultater innenfor eksisterende rammer.

Data fra spørreundersøkelsen viser at 39 % av respondentene er «Helt enig» eller «Litt enig» i om kommunen gjør dem som leder i stand til å arbeide godt med effektivisering. 24 % angir en nøytral holdning til påstanden, mens 33 % er «Litt enig» eller «Helt uenig».

3.9.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen i noen grad arbeider systematisk for å bruke ressursene effektivt i tjenesteproduksjonen, og har potensiale for å arbeide enda mer systematisk.

Revisor legger til grunn at kommunen har god oversikt over ressursene de bruker på tjenestene sine, og bruker flere systemer og verktøy som grunnlag for å effektivisere ressursbruken. Kommunen sammenligner seg jevnlig med andre kommuner, både gjennom Framsikt og Kommunekompasset. Revisor registrerer at kommunen selv uttrykker at ressursinnsatsen ikke samsvarer med måloppnåelse på noen viktige tjenestoområder, f.eks. skole.

Data som revisor har samlet inn, tyder på at øverste ledelse bruker Framsikt aktivt. Det kan tyde på at det er mindre bruk ute i virksomhetene der den vesentligste tjenesteproduksjonen skjer. Dette kan bety at potensialet i verktøyet foreløpig ikke utnyttes fullt ut på alle nivåer, og at beslutninger som tas på ledelsesnivå ikke nødvendigvis blir forankret på operasjonelt nivå. Dette kan føre til en mismatch mellom strategisk planlegging og faktisk ressursbruk. Revisor vurderer derfor at kommunen har et potensiale for mer systematisk og effektiv bruk av ressurser i tjenesteproduksjonen.

4 ANSETTELSE

4.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er besvart: **Følger kommunen gjeldende regelverk ved ansettelser?** Det er utarbeidet tre revisjonskriterier for problemstillingen. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.2 Kriterie 1: Rutiner og retningslinjer

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Kommunen bør ha utarbeidet rutiner/retningslinjer for ansettelser.*

4.2.1 Datagrunnlag

Kommunen har utarbeidet retningslinjer for tilsettinger i Frøya kommune. Dokumentet er ikke datert. I retningslinjene er rutine for fast tilsetning og ekstern utlysning beskrevet. Egen rutine for interne utlysninger er også beskrevet, og her henvises til kriterier for å lyse ut internt. Disse kriteriene er ifølge HR-leder ikke utarbeidet.

I februar 2025 skiftet kommunen leverandør av rekrutteringsprogram til Webcruiter. Når utlysning er besluttet, er det lederne som leverer utlysningstekst til HR for kvalitetssikring, som publiserer annonsen. Alle ledere og tillitsvalgte har tilgang til Webcruiter. Retningslinjen for tilsettinger er ikke revidert etter at Webcruiter ble tatt i bruk.

Videre blir det sagt at det er lederne som kaller inn til intervju og skriver innstilling. Det finnes en egen mal for innstilling. I 2024 ble digital innhenting av referanser innført.

I intervju med HR-leder blir det sagt at etterlevelsen av retningslinjene varierer. Noen ledere følger dem nøye, mens andre ikke er like konsekvente. Spesielt gjelder dette tidlig involvering av tillitsvalgte. HR-konsulent sier også at det er store variasjoner mellom lederne når det gjelder kvaliteten på rekrutteringene, og noen innstillinger må sendes tilbake for korrigering. De lederne som spør om hjelp, blir beskrevet som de mest grundige. HR-konsulenten fungerer i praksis som en kontrollfunksjon i ansettelsessaker. Det blir sagt at HR har ansvar for å utarbeide arbeidsavtaler, og dette kommer også fram i de skriftlige rutinene.

Hovedtillitsvalgte mener retningslinjene er godt forankret og fungerer godt ved rekruttering til lederstillinger og høyere stillinger. Lenger ned i organisasjonen er det større utfordringer med å følge retningslinjene. Noen stillinger har de siste årene ikke blitt utlyst, men dette har vært

begrunnet og drøftet med tillitsvalgte. Hovedtillitsvalgte sier de er involvert i hele rekrutteringsprosessen ved lederstillinger, fra utlysningstekst til intervju, vurdering og referansesjekk. Arbeidsgiver utarbeider innstilling, og tillitsvalgte gir innspill. Det er arbeidsgiver som fattet beslutningen. Det blir sagt at plasstillitsvalgte også involveres, men i varierende grad. Prosessen er ikke alltid planlagt godt nok i forkant, og plasstillitsvalgte får noen ganger informasjon om intervju i for kort tid før intervjuet.

HR-leder skriver i e-post at det er noe usikkerhet rundt opplæringen ift. kvalifikasjonsprinsippet, det kan godt hende det har vært ett tema i lederforum, men trolig ikke nok. Hun mener at ledere som rekrutterer, antakelig trenger en oppfriskning på hvilke krav som ligger til offentlig sektor. Hun sier at kommunen til høsten vil ha større fokus på rekrutteringsprosessen generelt og justering av rutinene.

Data fra spørreundersøkelsen viser at 56 % av respondentene svarer «Helt enig» eller «Litt enig» i påstanden om de opplever at kommunens retningslinjer for ansettelser er tydelige. 21 % er nøytrale til påstanden, mens 24 % er «Litt uenig» eller «Helt uenig».

4.2.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen har utarbeidet rutiner/retningslinjer for ansettelser, men at det er behov for å tydeliggjøre elementer i rutinene.

Revisor legger til grunn at kommunen har etablert retningslinjer for ansettelser, som dekker både faste tilsetninger, ekstern og intern utlysning. Det er imidlertid ikke utarbeidet kriterier for når intern utlysning skal benyttes, noe som kan skape usikkerhet rundt bruken av slike utlysninger. Retningslinjene er ikke oppdatert etter at rekrutteringsprogrammet Webcruiter ble tatt i bruk.

Rekrutteringsprosessen er delegert til virksomhetslederne, som har ansvar for utlysningstekst, intervjuer og innstillinger, mens HR fungerer som kontrollfunksjon. Basert på informasjon i intervjuene vurderer revisor at retningslinjene som godt forankret for lederstillinger, mens etterlevelsen for andre stillinger kan variere.

I spørreundersøkelsen svarer 56 % at de oppfatter retningslinjene som tydelige, men en betydelig andel er uenige eller usikre. Det kan tyde på behov for bedre implementering og opplæring.

4.3 Kriterie 2: Ansettelsesprosessen

Følgende revisjonskriterie er utledet:

Ansettelsesprosessen skal ivareta følgende formkrav:

- *Tillitsvalgte skal involveres i ansettelsesprosessen*
- *Alle stillinger skal lyses ut, med mindre unntak kan begrunnes*
- *Minst tre kandidater bør innkalles til intervju*
- *Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes, med mindre unntak kan begrunnes i regelverket (kvalifikasjonsprinsippet)*
- *Følgende hovedpunkter i ansettelsesprosessen skal dokumenteres:*
 - *Utlysningsteksten*
 - *Referater fra intervju*
 - *De faktiske forholdene ansettelsesvedtaket bygger på (evt. vurderingene bak innstillingen)*
 - *Hvordan habilitet er vurdert*
 - *Offentlig søkerliste*
- *Relevant dokumentasjon fra ansettelsesprosessen skal arkiveres i kommunens sak- og arkivsystem*

4.3.1 Datagrunnlag

Revisor har lagt til grunn informasjon fra intervjuene og dokumentasjon fra tilsettinger som er gjort, i tillegg til retningslinjen for tilsettinger. Det vises til kapittel 1.3 (metode) for hvordan vi har gjort utvalg.

Involvering av tillitsvalgte

Frøya kommune har i sine retningslinjer for tilsettinger beskrevet hvordan og når tillitsvalgte skal involveres. Primært gjelder dette ved vurdering av behov for utlysning, ved formulering av utlysningstekst, de skal ha tilgang på søkerliste og delta i intervjuer.

Fra oppstartsmøtet blir det sagt at virksomhetene har plasstillitsvalgte, og at det er plasstillitsvalgte som deltar i ansettelser. Det er etablert en rutine for når de skal involveres i ansettelser. De er med og drøfter utlysningstekst og har tilgang til søkerliste. Det blir også drøftet med tillitsvalgte hvem som skal innkalles til intervju og hvem som skal innstilles.

HR-konsulent forteller at det er hun som kvalitetssikrer at tillitsvalgte har godkjent utlysningsteksten og innstillingen, og det forekommer noen ganger at ledere ikke har involvert tillitsvalgte i utformingen.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at 100 % av lederne involverer tillitsvalgt i intervjuer, og at tillitsvalgte også i stor grad blir involvert i utarbeidelse av utlysningstekst (76 %) og innstilling (83 %). Saksgjennomgangen viser at det i 20 av 26 saker er dokumentert involvering av tillitsvalgte.

Utllysning

Det blir i intervjuer sagt at alle faste stillinger lyses ut offentlig. Hvis ledere lager arbeidsavtale uten utlysning, blir dette stoppet av HR. Dette skjer imidlertid sjelden. Vikariater på ett år lyses som regel ut, mens tilkallingsvikarer kan ansettes uten utlysning.

Saksgjennomgangen viser at alle stillinger revisor har gjennomgått er lyst ut offentlig. På spørsmål på e-post om det er foretatt faste tilsetninger uten utlysning, svarer HR at de ikke vet om noen som er blitt ansatt fast uten at det har blitt lyst ut i forkant de siste to årene.

Kandidater til intervju

I intervjuer blir det sagt at det tilstrebes å kalle inn minst tre kandidater til intervju, men at dette avhenger av antall kvalifiserte søkere. Det blir understreket at det ikke skal kalles inn søkere kun for antallets skyld. Når det er få kvalifiserte søkere, vil ikke dette kravet være relevant. HR sier at det er en praksis at alle kvalifiserte søkere kalles inn til intervju. For eksempel ble 14 kandidater intervjuet ved en ansettelse på ungdomsskolen.

Saksgjennomgangen viser at det i 20 av 26 ansettelser er dokumentert hvor mange og hvilke kandidater som er kalt inn til intervju.

Kvalifikasjonsprinsippet

Kriteriet handler om at det i vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten.

I oppstartsmøtet blir det sagt at ledere tar utgangspunkt i kvalifikasjonsprinsippet når de skal gjøre tilsetninger. Når de skriver innstilling, vurderes kandidatene opp mot kravene i utlysningen. HR-leder vurderer at HR-avdelingen har en god forståelse av kvalifikasjonsprinsippet. Derimot er det ikke sikkert at alle ledere fullt ut ser sammenhengen mellom kvalifikasjonskravene som etterspørres i utlysningen, og hvem som blir innstilt. Mange ledere vektlegger personlig egnethet i stor grad, og det er en utfordring å formidle at personlig egnethet ikke alene kan overstyre formelle kvalifikasjoner. HR-konsulenten sier at lederne er kjent med kvalifikasjonsprinsippet, og at forholdet mellom utdanning og erfaring blir diskutert.

Det blir sagt at HR kvalitetssikrer innstillingene for å sikre at den best kvalifiserte kandidaten i henhold til utlysningens krav blir innstilt.

Ifølge hovedtillitsvalgt blir kvalifikasjonsprinsippet diskutert allerede ved utforming av utlysningstekst. Vurderingen av kandidater gjøres ut fra utlysningsteksten, og hovedtillitsvalgt opplever at arbeidsgiver tar deres vurderinger med i helheten. Det er ifølge HR-leder knyttet noe usikkerhet til om det er gjennomført opplæring i kvalifikasjonsprinsippet, og det blir i e-post formidlet at kommunen skal ha større fokus på dette i lederopplæringen.

Dokumentasjon av ansettelsesprosessen

Dokumentasjon av en ansettelsesprosess er viktig av flere grunner. En av de viktigste er muligheten til å kunne gå tilbake i en ansettelsessak og se hvordan arbeidsgiver har vurdert kandidatene, dersom det skulle oppstå en klage. Dette gir både tydelighet og trygghet i prosessen.

I kommunens egen retningslinje for ansettelser, er det i rutinen synliggjort hvilke elementer som er arkivverdig. Følgende elementer er ifølge rutinen arkivverdig: utlysningen, vurdering av kvalifikasjonskrav, innkalling til intervju og referansesjekk, involvering av tillitsvalgte, innstilling og arbeidsavtale. Det står at utlysningstekst ikke er arkivverdig.

- Saksgjennomgangen viser at utlysningsteksten er dokumentert i 25 av 26 saker. For 2024-saker ligger utlysningsteksten i Elements, mens den ligger i Webcruiter for 2025-saker. Spørreundersøkelsen viser at 87 % av respondentene vanligvis dokumenterer utlysningsteksten skriftlig.
- Referater fra intervju er i liten grad dokumentert i de sakene som er gjennomgått. Det blir sagt i intervju at noen av lederne oppbevarer referater i «egne» systemer.
- I oppstartsmøtet blir det sagt at innstillinger blir arkivert i saksbehandlingssystemet Elements, og slettes etter en tid i henhold til GDPR. HR-leder sier i intervju at vurderingene bak innstillingene dokumenteres skriftlig, men at kvaliteten på dokumentasjonen varierer. Hun opplyser at enkelte innstillinger må sendes tilbake til lederne fordi de ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Dette gjelder ofte ledere som har vært i kommunen i mange år og som er vant til eldre praksis. Dagens maler for innstillinger er detaljerte, og det kreves betydelig arbeid for å dokumentere ansettelsesprosesser grundig. Referanser innhentes skriftlig og inngår som en del av dokumentasjonen i prosessen.

Spørreundersøkelsen viser at 63 % av respondentene sier at de vanligvis dokumenterer vurdering av kvalifikasjonskrav, mens 70 % dokumenterer innstillingen skriftlig.

Saksgjennomgangen viser at det i 20 av 26 saker er dokumentert vurderinger bak innstillingene.

- Når det gjelder vurdering av habilitet, sier HR-konsulent at dette ikke vurderes systematisk i Webcruiter og heller ikke blir dokumentert. Hovedtillitsvalgt sier at habilitet blir vurdert, og at det gjøres justeringer i rekrutteringsgrupper ved behov, for eksempel ved slektskap. Habilitet diskuteres særlig når det er interne søkere. Spørreundersøkelsen viser at 27 % av respondentene sier at de vanligvis dokumenterer skriftlig vurdering av habilitet. Saksgjennomgangen viser at habilitetsvurderinger ikke blir dokumentert i noen av sakene.
- Offentlig søkerliste er dokumentert i 17 av 26 ansettelsessaker som er gjennomgått. Spørreundersøkelsen viser at 37 % av respondentene sier at de vanligvis dokumenterer skriftlig offentlig søkerliste.

Arkivering av ansettelsesprosessen

I kommunens egne retningslinjer for tilsettinger, er det tydeliggjort i tabellform hvilke elementer i prosessen som er arkiververdig. I intervjuer blir det sagt at offentlig søkerliste og innstillinger overføres til arkiv og publiseres på postlisten. I gjennomgangen av ansettelsessakene finner revisor ingen enhetlig og konsistent praksis på hvordan ansettelsesprosessene blir arkivert.

Når det gjelder skriftlig dokumentasjon generelt omkring ansettelsesprosessene, er det i spørreundersøkelsen svart i fritekst at «Alt dokumenteres skriftlig i Webcruiter», «det må dokumenteres i systemet vi bruker, jeg skriver ikke notater utenom» og «HR dokumenterer noe av dette, jeg resten».

4.3.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen i all hovedsak har en praksis som ivaretar kravene til ansettelsesprosesser, men at det er mangler knyttet til dokumentasjon av prosessene.

Revisor vurderer at det er variasjoner i praksis knyttet til dokumentasjonen av ansettelsesprosessen. Revisor vurderer at Webcruiter som rekrutteringsverktøy vil kunne sikre en bedre dokumentasjonspraksis.

Samtidig er det viktig å understreke at systemet ikke alene sikrer god dokumentasjonspraksis. Kommunen bør sørge for å tydeliggjøre hvem som har ansvar for hva i prosessene, gjennom å presisere hvilke oppgaver som ligger hos leder og hvilke som ligger hos HR. Revisor vurderer at det fortsatt er uklarheter knyttet til hva som skal dokumenteres i arkivsystemet og i Webcruiter. Det er også noe usikkerhet rundt hvem som har ansvar for å sikre at relevant

dokumentasjon blir lagt inn i arkivsystemet. En annen uklarhet er hvor lenge dokumentasjonen skal være tilgjengelig i systemene.

Revisor vurderer at det er behov for å revidere retningslinjene for ansettelser etter at det nye rekrutteringssystemet er tatt i bruk. En oppdatering av retningslinjene vil kunne bidra til å sikre en mer enhetlig og systematisk tilnærming til dokumentasjon og ansvar i ansettelsesprosessen.

Slik revisor vurderer det har kommunen gode forutsetninger for å bli enda bedre på ansettelsesprosessene. HR-avdelingen har kapasitet og kompetanse til å ivareta opplæring og tydeliggjøring av rutiner, og dermed legge grunnlaget til videre forbedring.

4.4 Kriterie 3: Skriftlig arbeidsavtale

Følgende revisjonskriterie er utledet: *Det skal utarbeides skriftlig arbeidsavtale.*

4.4.1 Datagrunnlag

Det står i kommunens tilsettingsreglement at det alltid er HR som skal utarbeide arbeidsavtaler ved tilsettinger. Eneste unntak er tilsetting av ferievikarer/tilkallingsvikarer. Dette blir bekreftet av HR-konsulent i intervju. Arbeidsavtaler følger standard mal. Det vises til hovedtariffavtalen¹¹, der lønnsrammen ligger fast for såkalte kapittel 4-stillinger mens stillinger i kapittel 5 gir mulighet for lønnsforhandling. Avtaler blir signert av leder og deretter av den ansatte.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at 76 % at respondentene sier at det blir utarbeidet arbeidsavtale. Det blir i fritekst sagt fra en av respondentene at faste ansettelser og midlertidige vikarer blir håndtert av HR. Informasjon fra kommunen tilsier at det blir utarbeidet skriftlig arbeidsavtale i alle tilsettinger, og dette blir bekreftet i datagrunnlaget.

4.4.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen utarbeider skriftlig arbeidsavtale ved tilsettinger.

Revisor legger til grunn for sin vurdering at det i alle tilsettingssakene er utarbeidet skriftlige arbeidsavtaler, og vurderer at kommunen har en entydig praksis knyttet til dette kriteriet.

¹¹ [Hovedtariffavtalen-2024-2026-interactive-120924.pdf](#)

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjoner

Revisor konkluderer i andre problemstilling med at kommunen i for liten grad jobber med å bruke kompetanse mest mulig effektivt, og ikke har hensiktsmessige system og rutiner for dette innenfor de temaene som revisor har undersøkt.

Til grunn for konklusjonen ligger revisors vurdering om at Frøya kommune ikke i tilstrekkelig grad har en systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk, og at kommunen trenger å tydeliggjøre bedre roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling. I tillegg mangler kommunen system for kompetansestyring.

Kommunen arbeider aktivt og systematisk både med deltidsproblematikk og sykefravær, men bør i større grad legge til rette for at ansatte kan bruke kompetansen sin. Kommunen arbeider i noen grad systematisk med innovasjon og tjenesteutvikling og for å effektivisere ressursbruken i tjenesteproduksjonen. Det er likevel rom for forbedring i dette arbeidet.

I tredje problemstilling konkluderer revisor med at kommunen i stor grad følger gjeldende regelverk ved ansettelser, men at kravet til dokumentasjon av ansettelsesprosessene i for liten grad er innfridd.

Frøya kommune har utarbeidet rutiner/retningslinjer for ansettelser som fyller kravene i lov og regelverk, og i hovedsak har kommunen en praksis som ivaretar disse kravene. Det er imidlertid noen mangler knyttet til dokumentasjon av prosessene.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å:

- Tydeliggjøre roller og ansvar i kommunens arbeid med lederutvikling og kompetanseutvikling.
- Utvikle en overordnet kompetansestrategi og system for kompetansestyring.
- Revidere retningslinjer for ansettelser slik at de samsvarer med innføringen av nytt rekrutteringssystem.
- Tydeliggjøre i retningslinjene for ansettelser hvilke elementer i rekrutteringsprosessen som bør dokumenteres skriftlig og arkiveres, og hvem som har ansvar for å gjøre det.

6 KILDER

Hovedavtalen i KS-området, 2024-2025

Hovedtariffavtalen i KS-området, 2024-2026

KS Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023

KS Skodd for framtida

KS Turnoverstatisikk

KS Veileder i arbeidsgiverstrategi

KS Veileder i ledelse i kommunesektoren (Guide til god ledelse)

KS Verktøy for strategisk kompetanseplanlegging

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

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Meld. St. 30 (2020–2021) «En innovativ offentlig sektor»

Sivilombudet (2024) Ansettelser fra A til Å

Revisjon Midt-Norge SA, spørreundersøkelse til virksomhetsledere og avdelingsledere i Frøya kommune

Frøya kommunes egne planer, strategier og rapporter:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Planstrategi
- Arbeidsgiverstrategi for planperioden 2022-2025
- Retningslinjer ved tilsetting
- Retningslinjer for sykefraværsoppfølging
- Retningslinjer for heltidskultur
- Årsmelding 2024
- 1. tertialrapport 2025
- Kommunekompasset, rapport fra 2022 (fra KS Konsulent)
- Utviklingsstrategi 2023-2027 (basert på rapport fra Kommunekompasset)
- Robust 26: omstillingsnotat fra 2024, presentasjoner og status juni 2025
- Medarbeiderundersøkelse (10-faktor) 2023 og 2025

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- KommuneLOVEN
- ForvaltningsLOVEN
- ArbeidsmiljøLOVEN
- OffentlighetsLOVEN
- ArkivLOVEN
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Norsk retstidende (Rt.)
- Sivilombudet – Ansettelse fra A – Å
- Sivilombudet - Håndtering av habilitetsspørsmål i tre kommunale ansettelsesprosesser
- Sivilombudet sak 2019/3885
- Hovedavtalen i KS-området, 2024-2025
- Hovedtariffavtalen i KS-området, 2024-2026
- KS Skodd for framtida - Et refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk
- Frøya kommune: Retningslinjer for tilsetting

Til problemstilling 2: Jobber kommunen med å bruke kompetanse mest mulig effektivt, og har kommunen hensiktsmessige system og rutiner for dette?

KommuneLOVENS formål (§ 1-1) beskriver blant annet at LOVEN skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Det betyr at kommuner skal

arbeide for å bli mer effektive for å bruke ressursene sine best mulig. Effektivitet er viktig både for kvaliteten på tjenestene, og for tilliten til kommunen som forvalter.

En systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk er avgjørende for at en kommune skal kunne rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Dette bidrar til å sikre effektive og kvalitetsmessige tjenester til innbyggerne. Ifølge KS er god håndtering av arbeidsgiverrollen en nøkkel for å nå både nasjonale og kommunale mål.¹²

Hovedavtalen i KS-området¹³ skal innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati bidra – gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse – til en omstillingsdyktig, bærekraftig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggerne (formål § 1-1). Målet er gjennom videreutvikling av kommunesektoren å gi tjenester av høy kvalitet, skape trygge arbeidsplasser med meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø. Partene er enige om at godt samarbeid mellom arbeidsgiver og de tilsatte og deres organisasjoner er en forutsetning for å få dette til. Evnen til åpen dialog og vilje fra begge parter vil i stor grad være avgjørende for om man lykkes.

I hovedtariffavtalen for KS-området¹⁴ kap 3.3 om kompetanse står det at kompetanse og kompetanseutvikling har stor betydning for den enkelte ansatte, kommunen/fylkeskommunen og samfunnet. Videre står det at det er viktig at arbeidstakerne motiveres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse samt at kommunene/fylkeskommunene legger stor vekt på målrettet og planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere gjennom interne og/eller eksterne tilbud.

Det står i hovedtariffavtalen (kap. 2.3 fellesbestemmelser) at arbeidsgiver minst én gang i året, eller når en av partene krever det, skal informere om og drøfte prinsippene for og bruken av deltidsstillinger. Partene skal drøfte og vurdere organisering og arbeidstidsordninger som kan bidra til høyere andel heltidsansatte og/eller høyere stillingsprosent, slik at behovet for merarbeid, midlertidig ansettelse og innleie reduseres. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte heltidsansatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk praktisering av fortrinnsrett, merarbeid, oppgavedeling, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Videre er det i hovedtariffavtalen, i vedlegg til protokoll, anført om heltidskultur at:

¹² [KS Skodd for framtida](#)

¹³ [Hovedavtalen-KS-2024-2025.pdf](#)

¹⁴ [Hovedtariffavtalen-2024-2026-interactive-120924.pdf](#)

«Partene er enige om viktigheten av heltidsstillinger. Heltid er viktig med hensyn til arbeidsmiljø, samfunnsøkonomi og likestilling. Heltidskultur er avgjørende for kvalitet i tjenestene, og for å sikre kompetente og motiverte medarbeidere. Arbeidstidsordninger er et virkemiddel for å bidra til høyere andel heltidsstillinger, slik at behovet for merarbeid, midlertidig ansettelse og innleie reduseres. Flere hele stillinger vil bidra til en mer stabil bemanning, og at brukerne av tjenesten vil få færre ansatte å forholde seg til. Partene erkjenner at lav andel heltidsansatte og lave stillingsstørrelser er en utfordring. Flere må stå lengre i jobb enn tidligere, og for å sikre tilstrekkelig arbeidskraft er det behov for å legge til rette for at ansatte skal kunne jobbe i hel stilling et helt yrkesliv.»

Arbeidsmiljøloven § 4-6 er relevant når det gjelder arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for de ansatte i tilfelle sykdom. Arbeidsgiver skal tilrettelegge arbeidsforholdene for en ansatt som er syk, så langt det er mulig, for å unngå sykefravær eller redusere fraværet. Dette kan innebære endringer i arbeidsoppgaver, arbeidstid eller arbeidsmiljø. Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid.

For å oppnå alt dette bør kommunen gjøre tiltak for å utvikle godt lederskap. Ledere bør være tydelige, fremtidsrettede og nærværende for at tjenestene blir levert på en god og effektiv måte og for å skape et godt arbeidsmiljø. Kommunen må også tilrettelegge for kontinuerlig læring og utvikling for å møte endringer i samfunnet og opprettholde tjenestekvaliteten. Å være åpen for og å ta i bruk nye arbeidsmetoder og teknologier kan forbedre tjenesteleveransen og øke effektiviteten. Et godt samarbeid mellom ledelse og ansatte fremmer medbestemmelse og bidrar til en omstillingsdyktig organisasjon.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

1. Kommunen bør ha en systematisk og målrettet arbeidsgiverpolitikk
2. Kommunen bør ha tydelige roller og ansvar innen lederutvikling og kompetanseutvikling
3. Kommunen bør ha hensiktsmessige systemer og rutiner for kompetansestyring
4. Kommunen bør legge til rette for at ansatte får brukt kompetansen sin
5. Kommunen bør jobbe aktivt med deltidsproblematikk
6. Kommunen bør jobbe aktivt med forebygging og oppfølging av sykefravær
7. Kommunen bør stimulere til innovasjon og tjenesteutvikling
8. Kommunen bør ha systemer som bidrar til effektiv bruk av tilgjengelige ressurser i tjenesteproduksjonen.

Til problemstilling 3: Følger kommunen gjeldende rutiner og regelverk ved ansettelser?

Frøya kommune har utarbeidet retningslinjer for tilsetninger. Rutinene har beskrivelse av fase/oppgave, hvem som er ansvarlig for oppgaven, henvisning til lovverk, og hva som er arkivverdig. Det er også beskrevet hvordan og når tillitsvalgte skal involveres.

Sivilombudet har utgitt en veiledning for ansettelsesprosesser i offentlig sektor med tittelen «Ansettelser fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om ansettelser i offentlig sektor». Veilederen suppleres også av en huskeliste over punkter sentralt i ansettelsesprosessen¹⁵¹⁶.

I kommunal sektor er det et ulovfestet prinsipp om å rekruttere den personen som har de beste kvalifikasjonene til å løse de oppgavene som skal løses. Kvalifikasjonsprinsippet er blant annet anvendt i høyesterettsdom publisert i Norsk Retstidende (Rt.) 2014-402 avsnitt 54. Sivilombudet uttaler i sin avgjørelse i sak 2019/3885 til at ved ansettelser i offentlig stilling skal kvalifikasjonsprinsippet følges. Prinsippet er lovfestet i statsansatteloven, men gjelder også ansettelser i kommunale stillinger på ulovfestet grunnlag. I statsansatteloven § 3 er prinsippet formulert slik: «Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift».

Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten. Det sentrale hensynet bak kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til de oppgavene det offentlige skal utføre. Det fremgår også av sivilombudets veiledning at det også må være saklig sammenheng mellom kravene utlysningsteksten stiller til personlige egenskaper, og de oppgavene stillingen skal fylle.

Sivilombudet viser også i sin veiledning til at dersom det er flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles eller foreslås i den rekkefølgen de bør komme i betraktning. Et rimelig antall kandidater å kalle inn til intervju vil dermed normalt være minst tre kandidater, forutsatt at det er tre kandidater som synes å være kvalifiserte for stillingen.

Om dokumentasjonskravet i ansettelsessaker har sivilombudet uttalt at det er et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig

¹⁵ Ansettelser fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om, ansettelser i offentlig sektor, hentet fra: [Ansettelser fra A til Å - Sivilombudet](#)

¹⁶ [Ansettelser-oppsummering.pdf \(sivilombudet.no\)](#)

begrunnet og at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Forvaltningen må innrette sin saksbehandling slik at disse grunnleggende kravene ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. Det betyr blant annet at hovedpunktene i ansettelsesprosessen bør nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på, og ansettelsesorganets vurderinger. Erfaring viser at skriftlighet er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakerne, og dermed sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse. Skriftlige nedtegninger reduserer også faren for mistanke om at avgjørelsen kan bygge på utenforliggende eller usaklige hensyn, og er en forutsetning for at prosessen og ansettelsesprosessen kan etterprøves¹⁷.

Sivilombudet anbefaler også at det offentlige tar vare på dokumentasjonen i minst ett år etter ansettelsen¹⁸. I sivilombudets veiledning er det sagt at selv om søkerne ikke har krav på begrunnelse, vil vurderingene som ligger bak ansettelsen måtte fremgå av saksdokumentene. I sak 2019/3885 ba sivilombudet som del av dokumentasjonskravet om at kommunen måtte «... vurdere å innarbeide krav om skriftlige referater etter intervju i sine interne ansettelsesrutiner».

Formålet med arkivloven er å sikre bevaring av arkivmateriale med betydelig kulturell, forskningsmessig eller forvaltningsmessig verdi. Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) del III, §§ 7-21, 7-23 og 7-26 pkt c. angir krav om hvilke sakstyper som skal bevares for ettertiden, og ikke kan kasseres. I § 7-26 pkt c står det at kommunens (...) arbeid med rekruttering og tilsetting, herunder kunngjøring, utvidet søkeliste og innstilling, protokoller og møtereferater fra innstillings- og tilsettingsmyndighet, eventuelle klager på tilsetting skal arkiveres. Det er viktig at kommuner har rutiner for hvordan ansettelsesdokumenter behandles og arkiveres, med tanke på både arkivlovgivning og personvern.

Forvaltningsloven § 6 om habilitet gjelder i ansettelsessaker, jf. forvaltningsloven § 2 andre ledd jf. § 3. En offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en sak når det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til hans upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Sivilombudet har i flere saker behandlet spørsmålet om inhabilitet ved offentlige ansettelser. I sak 2022/5419 kom

¹⁷ Sivilombudet sak 2019/3885, [Ansettelse i strid med krav i utlysningsteksten - Sivilombudet](#)

¹⁸ Ansettelser fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om, ansettelser i offentlig sektor, hentet fra: [Ansettelser fra A til Å - Sivilombudet side 10.](#)

sivilombudet til at «... kommunen hadde opptrådt i strid med grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling ved ikke å dokumentere at det var foretatt nødvendige habilitetsvurderinger»¹⁹.

I arbeidsmiljøloven § 14-1 b) annet ledd er det gitt at «... *spørsmålet om deltidsansettelse skal drøftes med de tillitsvalgte*». Også i hovedavtalen for KS § 3-2 bokstav g) er det også vist til at «*tillitsvalgt har rett til å uttale seg om tilsetting...*»²⁰.

I offentlighetsloven er det i § 25 videre stilt krav om utarbeidelse av offentlig søkerliste for utlysninger innen offentlig sektor. Organet skal snarest etter at søknadsfristen er gått ut, sette opp en søkerliste som skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosted- eller arbeidskommune for hver søker. Det kan likevel gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om en søker dersom vedkommende selv ber om det.

Arbeidsmiljøloven § 14-5 (1) oppstiller et krav om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Arbeidsgiver skal utforme et utkast til arbeidsavtale som oppfyller minimumskravet til innhold. Arbeidstaker har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen representant både ved utarbeidelsen og ved endringer i arbeidsavtalen.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

1. *Kommunen bør ha utarbeidet rutiner/retningslinjer for ansettelser*
2. *Ansettelsesprosessen skal ivareta følgende formkrav:*
 - *Tillitsvalgte skal involveres i ansettelsesprosessen*
 - *Alle stillinger skal lyses ut, med mindre unntak kan begrunnes*
 - *Minst tre kandidater bør innkalles til intervju*
 - *Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes, med mindre unntak kan begrunnes i regelverket (kvalifikasjonsprinsippet)*
 - *Følgende hovedpunkter i ansettelsesprosessen skal dokumenteres:*
 - *Utlysningsteksten*
 - *Referater fra intervju*
 - *De faktiske forholdene ansettelsesvedtaket bygger på*
 - *Vurderingene bak ansettelsen*
 - *Hvordan habilitet er vurdert*
 - *Offentlig søkerliste*

¹⁹ [Håndtering av habilitetsspørsmål i tre kommunale ansettelsesprosesser - Sivilombudet](#)

²⁰ Hovedavtalen, hentet fra KS sin hjemmeside: [Hovedavtalen-KS-2022-2023-uten-skjaeremerker-19012023.pdf](#)

- *Relevant dokumentasjon fra ansettelsesprosessen skal arkiveres i kommunens sak- og arkivsystem*

3. *Det skal utarbeides skriftlig arbeidsavtale.*

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

SV: Rapport forvaltningsrevisjon - til uttalelse



Ann Kristin Sandvik <AnnKristin.Sandvik@froya.kommun

Til Anne Grete Wold

Kopi Bård Eidet; Merete M. Montero



Følg opp. Starter onsdag 20. august 2025. Forfaller onsdag 20. august 2025.

Meldingen er del av en sporet diskusjon. Klikk her for å finne alle relaterte meldinger eller åpne den opprinnelige flaggede meldingen.

Start svar til alle med:

Takk.

Tusen takk!

Takk for tilbakemeldingen.



Tilbakemelding



Svar



Svar til alle



Videresend



...

tir. 19.08.2025 09:06

Hei,

Vi viser til oversendte rapport vedrørende forvaltningsrevisjon om arbeidsgiverpolitikk og ledelse.

Frøya kommune har gjennomgått rapporten og har ingen merknader eller høringsinnspill til innholdet.

Vennlig hilsen

Ann Kristin Sandvik
Konstituert HR- leder

HR Avdelingen
ann.kristin.sandvik@froya.kommune.no
(+47)413 77 778
www.froya.kommune.no

Rapport forvaltningsrevisjon - til uttalelse



Ann Kristin Sandvik <AnnKristin.Sandvik@froya.kommun

Til Anne Grete Wold; Merete M. Montero

Kopi Bård Eidet; Emma Ytterås



Følg opp. Starter fredag 29. august 2025. Forfaller fredag 29. august 2025.

Du svarte på meldingen 01.09.2025 09:54.



Svar



Svar til alle



Videresend



...

ons. 27.08.2025 11:58

Hei,

Ved gjennomgang av rapporten ser det ut til at revisor ikke har hatt tilgang til enkelte dokumenter som kan være av betydning for datagrunnlaget i rapporten.

I tråd med avtale oversender Frøya kommune denne dokumentasjonen i sikker fil.

Ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon eller avklaringer.

Vennlig hilsen

Ann Kristin Sandvik
Konstituert HR- leder

HR Avdelingen
ann.kristin.sandvik@froya.kommune.no
(+47)413 77 778
www.froya.kommune.no



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no