



Arkivsak-dok. 25/01211-2
Saksbehandler Olaf Eikeland

Saksgang

Møtedato

Administrasjonsutvalget

23.10.2025

Saksframlegg

Forvaltningsrevisjon bemanning, vold, trusler og varsling i pleie og omsorg - Oppfølging

Kommunedirektørens innstilling:

1. Administrasjonsutvalget tar saken til etterretning.
2. Administrasjonsutvalget gir sin tilslutning til at det igangsettes et helhetlig arbeid for å styrke ytringsklima og samhandling mellom ulike ledernivå innenfor kommunalområdet helse og omsorg. Arbeidet deles inn i følgende delprosesser:
 - Utarbeidelse av en **strategisk arbeidsgiverstrategi**. Dette arbeidet vil involvere ansatte og ledere, og sette retning for hele kommunen.
 - Gjennomføring av **systematisk lederutvikling** hvor det settes søkelys på lederrollen, endringsledelse og praktisk lederadferd for å sammen nå kommunens målsetninger
 - Utarbeiding av en **enkel prosesshåndbok** for endrings- og omstillingsprosesser i Farsund kommune.
3. Økonomiske konsekvenser innarbeides i budsjett for 2026. Tiltakene finansieres ved bruk av disposisjonsfond

Saken kort fortalt

Våren 2025 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema bemanning, vold, trusler og varsling i pleie- og omsorgssektoren. Revisjonen ble utført ved enhet for institusjon og omsorgsboliger og revisjonsrapporten peker på områder hvor kommunen bør styrke sitt arbeid. Det pekes på å vurdere tiltak for å sikre bemanning (særlig i helgene), tilsynslegeordningen, rutiner for å forebygge og følge opp tilfeller med vold og trusler, varslingsrutiner og forbedring av ytringsklimaet.

Kommunedirektøren tar funnene til etterretning og stiller seg bak anbefalingene om å iverksette tiltak både på enhetsnivå, for kommunalområdet og på kommunenivå. Flere konkrete tiltak har blitt planlagt eller allerede blitt satt i gang.

Revisjonens anbefalinger om å iverksette tiltak for å forbedre *ytringsklimaet* vurderes som særlig viktig ettersom et trygt ytrings- og varslingsklima er grunnleggende for å sikre tilliten som er nødvendig for utvikling og gjennomføringskraft i hele organisasjonen. Kommunedirektøren vil derfor foreslå en helhetlig prosess med mål om å bl.a. utarbeide en tydelig arbeidsgiverstrategi som et fundament for et trygt ytringsklima, godt arbeidsmiljø, sterk ledelseskraft og evne til omstilling i årene som kommer.

Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte i mai 2024 en forvaltningsrevisjon om bemanning, vold / trusler og varslings i pleie- og omsorgssektoren i Farsund kommune. Sluttrapporten fra Sørlandet kommunerevisjon ble overlevert kommunen i juni 2025. Kommunestyret behandlet rapporten 19. juni og fattet følgende enstemmige vedtak:

«Kommunestyret vedtar at det skal utarbeides og innføres tiltak og rutiner på de fire anbefalingene i forvaltningsrapporten. Kommunestyret ber om at det legges fram sak i administrasjonsutvalget innen 1. november.»

Vurdering

Kommunedirektøren tar funnene som har blitt avdekket i rapporten til etterretning og vil, i tråd med kommunestyrets vedtak, iverksette tiltak og foreta en gjennomgang av rutiner. Enkelte av tiltakene vil være rettet mot den aktuelle enheten, mens andre vil være rettet mot kommunalområdet helse og omsorg eller virksomheten samlet.

Innledningsvis vil vi komme med noen betraktninger omkring gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og til innholdet i selve rapporten. Følgende betraktninger mener vi vil det vil være viktig å ha med som bakteppe for våre vurderinger.

Involvering

Sørlandet kommunerevisjon gjennomførte en digital spørreundersøkelse blant ansatte i enheten, og intervjuet i tillegg enhetsleder og avdelingsledere. Det ble ikke gjennomført intervju med noen av følgende:

- *tillitsvalgte* ved enheten / *hovedtillitsvalgte*
- *verneombud* ved enheten / *hovedverneombud*
- *organisasjonssjef, kommunalsjef* eller *kommunedirektør*

I etterkant har det fra kommunens øverste ledelse, ledelsen ved enheten, verneombud, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud blitt stilt spørsmål ved om de kvalitative undersøkelsene (intervjuene) var tilstrekkelige. Dette fordi tillitsvalgte og verneombud har god kjennskap til enheten, mens hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet innehar dyptgående og viktig informasjon og perspektiver på arbeidsmiljø og internkontroll på tvers av kommunalområdet. Kommunalsjefen har et overordnet strategisk lederansvar for kommunalområdet, mens organisasjonssjefen har et ansvar for kommunens overordnede HMS-rutiner.

Lav svarprosent og skille mellom institusjoner

Den digitale ansattundersøkelsen har en svarprosent på 48 %, noe som åpenbart svekker representativiteten. Det avgjørende er heller ikke bare hvor mange som har svart på undersøkelsen, men også hvem som har svart og hvem som ikke har gjort det. Videre går det heller ikke frem av

rapporten hvilke svar som gjelder ansatte henholdsvis ved Farsund omsorgssenter eller Listaheimen. Dette gjør det vanskelig å vurdere eventuelle ulikheter i kultur, arbeidsmiljø og opplevd yringsklima mv. ved de to institusjonene.

Uklar begrepsforståelse

Gjennom kommunens arbeid med oppfølging av revisjonsrapporten har det vist seg at ansattes forståelse av «varslingsbegrepet» har vært uklar. Dette kan ha hatt betydning for svarene i den digitale spørreundersøkelsen.

Gjennomgang av rapportens anbefalinger

Nedenfor følger en gjennomgang av hvordan kommunedirektøren vil følge opp rapportens fire anbefalinger. Det er igangsatt et omfattende partssammensatt arbeid ved enheten hvor forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, noe som har resultert i en mengde aktuelle tiltak og mulige prosesser. De satsninger og tiltak som er omtalt i denne saken er derfor ikke en uttømmende oversikt over forbedringsarbeidet som har blitt igangsatt.

Anbefaling 1

Revisor anbefaler kommunen å vurdere tiltak som bedre kan sikre tilstrekkelig bemanning, særlig i helgene, samt vurdere tiltak for å sikre tilstrekkelig legedekning.

Revisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å sikre *tilstrekkelig dekning av tilsynslege* er allerede fulgt opp med konkrete grep. På kort sikt er tilsynslegeordningen ved institusjon styrket fra to til tre dager per uke. I tillegg er Smartlegene AS engasjert for å bistå i en helhetlig reorganisering av legetjenestene i kommunen. Arbeidet inkluderer også utvikling av rutiner og systemer for offentlig legearbeid. Formannskapet vil bli holdt løpende orientert om fremdriften.

Bemanningsutfordringene i helse- og omsorgssektoren er ikke unike for Farsund.

Helsepersonellkommisjonen peker i NOU 2023:4 «*Tid for handling*» på at sektoren står overfor store utfordringer frem mot 2040, med økende behov og en aldrende befolkning, samtidig som tilgangen på arbeidskraft reduseres. Kommunene vil merke presset sterkest og det krever ny organisering, bedre oppgavedeling, økt bruk av teknologi og mer effektiv ressursutnyttelse.

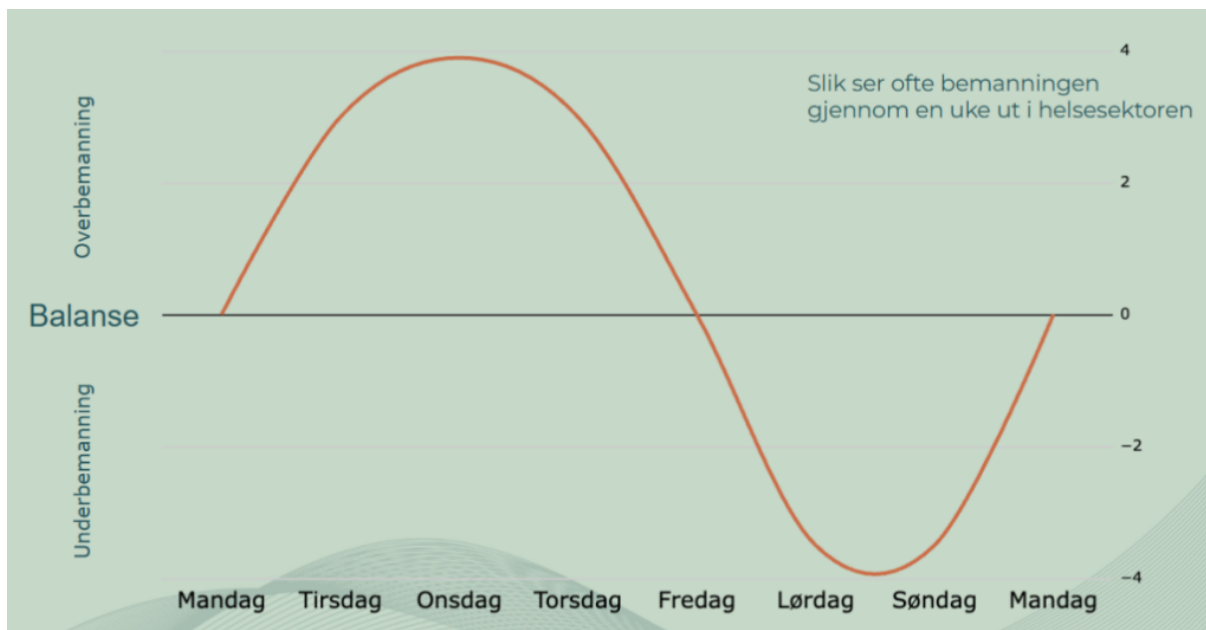
Utfordringene er allerede merkbare i Farsund kommune, spesielt når det gjelder rekruttering av høyskoleutdannet helsepersonell. For fagutdannede, som helsefagarbeidere, er situasjonen foreløpig noe bedre (her opplever vi noe mindre rekrutteringsutfordringer enn flere av våre nabokommuner). Erfaringer fra tilsettingsutvalgene viser at flere søkere trekker frem vår satsing på heltidskultur som et konkurransefortrinn.

Bemanningsutfordringene er særlig tydelige i helgene. Dette er en kjent problemstilling som gjerne omtales som «*helsepersonellparadokset*». Helsepersonellparadokset innebærer at man, til tross for økt bemanning totalt sett, opplever at det er krevende å sikre en tilstrekkelig helgebemanning, spesielt blant høyskoleutdannede.

Farsund kommune har en tydelig forankret satsing på heltidskultur, både politisk og administrativt. Kommuneplanens samfunnsdel slår fast at målet om å være en attraktiv arbeidsgiver med et felles verdigrunnlag og et anerkjent kompetansemiljø bl.a. skal nås gjennom økt innsats for å fremme heltidskultur – med mål om økt likestilling og bedre folkehelse. Vår oppfatning er at denne satsningen bidrar til et godt omdømme og kommunedirektøren er veldig tydelig på at bemanningsutfordringene i kommunalområdet må løses innenfor rammen av satsingen på heltidskultur.

Revisjonsrapporten peker på opplevde bemanningsutfordringer og anbefaler kommunen å vurdere tiltak for bedre helgebemanning, men rapporten inneholder ingen analyser av den totale bemanningssituasjonen. En slik analyse kan gi et faktabasert grunnlag for å identifisere og iverksette målrettede og effektive tiltak.

Som ett av flere tiltak vil kommunedirektøren derfor se til at det blir gjennomført en enkel bemanningsanalyse av hele kommunalområdet Helse og omsorg. Hensikten er å få en faktabasert forståelse av hvilke personellressurser vi har tilgjengelige til å løse det viktige samfunnsoppdraget. Figur 1 tegner et teoretisk bilde av bemanningskurven gjennom uken i helse og omsorg i mange norske kommuner.



Figur 1. Skjematisk fremstilling av "Helsepersonellparadokset"

I tillegg til gjennomføringen av en bemanningsanalyse er det identifisert flere tiltak og satsinger. Enkelte av disse er utviklet ved enheten der forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, men har klare overføringsverdier til øvrige deler av kommunalområdet. Noen sentrale tiltak og satsinger er:

- **Langvakter:** Det vurderes å øke bruken av langvakter i 2026 og 2027. Langvakter bidrar til at ansatte arbeider flere timer i helgene og reduserer behovet for antall ansatte i helgene.
- **Oppgaveforskyvning:** Arbeidet med å gjennomgå og forskyve oppgaver videreføres, med mål om å frigjøre tid til kjerneoppgaver. Dette skjer i tråd med prinsippene i TØRN-prosjektet.
- **Intern utlysning av helgestillinger (kombinasjonsstillinger):** Det er nylig lyst ut helgestillinger internt i virksomheten. Målet er å tilby deltidsansatte innenfor andre kommunalområder mulighet for økt stillingsandel eller heltid gjennom kombinasjon med helgearbeid.
- **Mentorprogrammet i Farsund kommune:** To enheter i kommunen (herunder institusjon og omsorgsboliger) har valgt å delta i et mentorprogram for nytilsatte i regi av KS. Programmet har som mål å rekruttere og beholde helsepersonell.
- **Omdømmebygging:** Det satses på en mer offensiv tilnærming til lokalmediene for å synliggjøre de gode historiene og styrke kommunens attraktivitet som arbeidsgiver.
- **Studentstillinger og bonusordninger:** Ordningen med helgestillinger for sykepleier- og vernepleierstudenter videreføres, sammen med bonusordninger. Dette har vist seg å være et effektivt tiltak både for rekruttering og helgebemanning.
- **Desentrale studietilbud:** Fortsatt være en sterk pådriver for desentrale studietilbud i Lister regionen og øke antall plasser for sykepleier og vernepleier. Desentral utdanning regnes av oss som kanskje det aller mest virkningsfulle grepet for rekruttering av helsepersonell.

kommunens arbeidsmiljøutvalg (AMU) for å sikre gode involveringsprosesser (ledere, tillitsvalgte og vernetjeneste).

Anbefaling 3

Revisor anbefaler kommunen å vurdere hvordan kommunens rutiner mer konkret kan ivareta kravet om å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for en som varsler, samt en konkretisering av hva kommunen gjør for å hindre gjengjeldelse i en varslings sak.

Ivaretagelsen av lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø utgjør selve kjernen i Farsund kommunes etablerte rutiner for varslings og konflikthåndtering. Rutinene benyttes i varslings saker, i personalkonflikter, ved mottak av bekymringsmeldinger med mer. Kommunens rutiner bygger på arbeidsgivers ansvar for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for alle involverte parter i en konflikt eller varslings sak (ikke bare den som varsler).

Vernet mot gjengjeldelse ved forsvarlig varslings er klart beskrevet i kommunens rutiner. Det er likevel viktig å understreke at gjengjeldelse heller ikke vil være tillatt ved andre former for tilbakemelding til arbeidsgiver (eks. klager, avvik og bekymringsmeldinger). I en varslings sak som behandles i tråd med kommunens gjeldende rutiner vil berørte parter motta opplysninger om hvordan varselet vil bli fulgt opp. I denne fasen vil det alltid bli informert om våre forventninger til partenes atferd mens saksbehandlingen pågår, og vernet mot gjengjeldelse.

I vår oppfølging av revisjonsrapporten har vi mottatt tilbakemeldinger om at flere ansatte virker usikre på hva som ligger i selve varslingsbegrepet og hva som skiller dette fra avvik og andre former for tilbakemelding til arbeidsgiver. Denne uklarheten synliggjør i seg selv et behov for økt søkelys på informasjon til ansatte om kommunens varslingsrutiner, og skillet mellom disse og andre former for tilbakemelding til arbeidsgiver.

Det har derfor blitt utarbeidet og sendt ut informasjon til ledere i kommunalområdet med informasjon om skillet mellom avvik og varslings. Denne nyttige informasjonen vil bli videreformidlet til ansatte i hele kommunalområdet. Kommunedirektøren vil likevel bemerke at det viktigste uansett er å se til at ansatte opplever at det er ønskelig at de sier ifra, at det oppleves trygt å si ifra og at de vet hvor og hvordan de kan gjøre det. Hva den ansatte kaller sin tilbakemelding har i denne sammenhengen mindre betydning.

Enhetsleder har foretatt grundige undersøkelser mht. revisjonsrapportens indikasjoner om et utrygt yringsklima. Arbeidet har involvert samtlige avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud ved enheten og tilbakemeldingene gir ingen indikasjoner på at ansatte opplever det som utrygt å si ifra eller ta opp ting med ledere ved enheten. På denne bakgrunnen vil kommunedirektøren se til at det gjennomføres en ny undersøkelse om varslings og yringsklima i første halvår 2026 for å måle eventuelle virkninger av de tiltakene som settes inn.

Følgende satsninger og tiltak:

- Opplæring av ledere i håndtering av varsel og konflikter. Dagskurs for alle ledere i Farsund kommune (og Lister), gjennomført i Lyngdal kulturhus 9.9.2025. Kurset styrker lederes kompetanse og evne til å forebygge og håndtere saker om varslings og konflikthåndtering.
- Opplæring i oppfølgings og etterarbeid (varsel og konflikter). 2 dagers kurs for kommunedirektør, kommunalsjefer og organisasjonsavdeling i oppfølging og gjenoppbygging av arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøkartlegginger.
- Standardisert informasjonspakke. Det vil bli utarbeidet en enkel informasjonspakke som skal gis til alle parter i en varslings sak. Ordningen innarbeides i gjeldende rutiner.

- Oppfølgingssamtale med varsler. Det innarbeides som rutine at det gjennomføres en samtale med varsler 3 måneder etter at varslingsaken er avsluttet for å forsikre at vedkommende ikke har blitt utsatt for gjengjeldelse.
- Ny ansatt undersøkelse: Gjennomføring av en ny undersøkelse om varslings- og ytringsklima ved enheten i første halvår 2026 for å måle eventuelle virkninger av tiltak
- Informasjon på personalmøter. Det vil bli utarbeidet en standard informasjon (presentasjon) som tydeliggjør hva varslings- er, hvordan ansatte skal varsle og hvor de finner kommunens varslingsrutiner for å sikre at alle ansatte kjenner til disse. Ansatte skal gjøres kjent med dette i ordinære personalmøter i egen enhet.

Anbefaling 4

Revisor anbefaler kommunen å vurdere tiltak som kan forbedre kommunens ytringsklima

Et godt og trygt ytringsklima er avgjørende for at Farsund kommune skal lykkes med omstilling og utvikling av tjenestene. Revisjonsundersøkelsen indikerer at kommunen har et potensial for å styrke ytringsklimaet innenfor kommunalområdet helse og omsorg.

I en slik sammenheng finnes kanskje enkle informasjonstiltak som kan ha en viss umiddelbar effekt. Det finnes likevel god grunn til å hevde at man, for å sikre mer dyptgripende og varige forbedringer, bør gjennomføre en bredere og mer strukturert prosess.

«Alt begynner med ledelse» og kommunedirektøren ser derfor behov for å sette et tydelig søkelys på virksomhetens lederkompetanse, lederatferd og samhandling mellom ledernivåene i kommunalområdet. Et styrket samhandlingsklima mellom ledernivåene vil etter kommunedirektørens oppfatning kunne bidra til:

- større grad av involvering og forpliktelse
- tydeliggjøring av roller og ansvar
- økt trygghet i nærlederrollen og økt lederkraft
- bedre forutsetninger for å bygge lederkompetanse i hele organisasjonen
- styrket endringskompetanse og evne til å gjennomføre omstillinger

Et slikt arbeid handler ikke bare om å følge opp revisjonens funn, men også om å legge grunnlaget for et felles løft for hvordan vi utvikler oss som kommune. Vi vil bygge en kultur hvor ledere støtter og styrker hverandre, noe som vil kunne skape både ro, gjennomføringskraft og en bedre arbeidshverdag for ansatte på alle nivåer.

Tiltakene og prosessene som foreslås er dels ganske omfattende, men vil være *gjensidig forsterkende*. Arbeidet forventes å kunne *styrke ytringsklimaet og samhandlingen mellom ulike ledernivå innenfor kommunalområdet* og tenkes inndelt i tre delprosesser:

- Utarbeidelse av en **strategisk arbeidsgiverstrategi**. Dette arbeidet vil involvere ansatte og ledere, og sette retning for hele kommunen.
- Gjennomføring av **systematisk lederutvikling** hvor det settes søkelys på lederrollen, endringsledelse og praktisk lederadferd for å sammen nå kommunens målsetninger
- Utarbeiding av en **enkel proseshåndbok** for endrings- og omstillingsprosesser i Farsund kommune.

Arbeidsgiverstrategi

Kommuneplanens samfunnsdel peker på utarbeiding av en arbeidsgiverstrategi med en retning som *“..... skal særlig legge vekt på kommunens etiske fundament, god ledelse og styrket heltidskultur for å nå målene i kommuneplanen”*. Det er vår vurdering at tiden nå er inne til å sette i gang en involverende prosess for å konkretisere hva dette betyr for oss.

Systematisk lederutvikling

Også her er kommuneplanens samfunnsdel tydelig ved at man skal *“Prioritere systematisk lederutvikling og felles lederkriterier for å sikre tjenester av god kvalitet”* og «videreutvikle organisasjonens endringskompetanse».

Kommunedirektøren vil peke på et behov for å utvikle lederrollen i kommunalområdet for å ta ut effekten av tilgjengelige lederressurser, tidligere sammenslåing av enheter, ny avdelingslederrolle med mer. Ledelse i omstillingsprosesser vil være et sentralt tema.

Lederutviklingen vil være praktisk rettet inn mot kommunens mål. Vi skal etablere programmer der det arbeides med hvordan vi løser våre utfordringer, og vi skal bruke programmene til å skape samhold og forpliktelse i lederteamene.

Prosessgjennomgang (endrings- og omstillingsprosesser).

Kommunalområde Helse og Omsorg har vært gjennom betydelige og nødvendige omstillingsprosesser. Behovet for omstilling vil vedvare og det er viktig med et kontinuerlig blikk på hvordan de nødvendige endringsprosessene gjennomføres for å sikre at vi får med alle perspektiver og involverer godt før beslutningene tas.

Gjennom å utvikle en standard proseshåndbok / prosessveileder for endringsprosesser i Farsund kommune vil vi kunne styrke organisasjonens endringskompetanse.

Økonomiske konsekvenser

I saken anbefaler kommunedirektøren å gjennomføre prosesser som vil ha engangskostnader. Kostnadene foreslås innarbeidet i budsjett for 2026 med inndekning i disposisjonsfondet. Prosessene antas å gi klare positive konsekvenser på sikt, også økonomiske.

Konklusjon

Forvaltningsrevisjonens funn peker på utfordringer som må følges opp med forpliktende tiltak. I denne saken foreslår kommunedirektøren både konkrete og avgrensede tiltak, men også et større og mer omfattende utviklingsarbeid. Dette utviklingsarbeidet er klart forankret i vedtatte målsettinger for Farsund kommune som organisasjon og virksomhet (kommuneplanens samfunnsdel).

Kommunalområdet for helse og omsorg leverer i dag tjenester av god kvalitet. Tiltakene som foreslås i denne saken representerer etter kommunedirektørens oppfatning i sum likevel et tydelig, offensivt og langsiktig løft for å styrke ledelse, ytringsklima og arbeidsmiljø i hele kommunalområdet. Dette arbeidet vil klart kunne bidra som fundament i arbeidet med å bygge tillit og sikre at vi også i årene fremover leverer gode tjenester til våre innbyggere.