



Vestfold
og Telemark
revisjon

Bemanning i Velferd

Forvaltningsrevisjon | Bamble kommune

22: 3813 402

Innhold

1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Metode og kvalitetssikring	7
1.4. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Ressursbruk og bruk av overtid i Velferd	9
2.1. Organisering	9
2.2. Økonomi	9
2.3. Oppsummering	12
3. Arbeidstidsbestemmelser	13
3.1. Revisjonskriterier	13
3.2. Arbeidsplaner	14
3.3. Samarbeid med tillitsvalgte og tilgjengelige arbeidsplaner	15
3.4. Oversikt over hvor mye ansatte arbeider	16
3.5. Arbeidstidsbestemmelser i Velferd	17
3.6. Tiltak som sikrer at arbeidstidsbestemmelsene følges	21
3.7. Konklusjon	24
4. Deltidsarbeid	25
4.1. Revisjonskriterier	25
4.2. Drøfting med tillitsvalgte	26
4.3. Deltidsansatte som har rett til utvidet stilling ved nyansettelser	27
4.4. Merarbeidsbestemmelsen	32
4.5. Retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid, jf hovedtariffavtalen § 2.3.1.	35
4.6. Konklusjon deltidarbeid	44
5. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om uønsket deltid	46
5.1. Revisjonskriterier	46
5.2. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport	46
5.3. Orientering til kommunestyret	48
5.4. Revisors vurdering.....	48
5.5. Konklusjon oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport	49
6. Anbefalinger	50
Litteratur og kildereferanser	51

Vedlegg.....	52
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	52
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	54
Vedlegg 3: Sju ulike turnusmodeller vurdert opp mot heltidskultur.....	56

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 9/21.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Hvordan er ressursbruken og bruk av overtid i kommunalområdet Velferd?
2. Overholder kommunen arbeidstidsbestemmelsene og har kommunen tiltak for å hindre at overtredelser skjer?
3. Har kommunen tiltak for å redusere omfang av små stillingsbrøker?
4. Har kommunen fulgt opp tidligere forvaltningsrevisjon om uønsket deltid?

Om ressursbruk og overtid

Kommunalområdet Velferd, tidligere Helse og omsorg, har 428 årsverk fordelt på 597 ansatte. Kommunen har en stram økonomi, noe som medfører at Velferdsområdet, på lik linje med andre kommunalråder, må spare. I perioden 2019-2021 skal kostnadene i Velferd reduseres med nær 30 mill. kroner.

Overtidsbruken har økt noe i Velferd de siste årene, og var på ca. 2,5 millioner kroner i 2020. Høyt sykefravær, mangel på kompetanse og akutte hendelser er sentrale årsaker til overtidsbruken. Trolig er også koronaperioden en medvirkende årsak til økningen i overtidsbruken. Virksomhetsområdet har god oversikt over overtidsbruken og det er fokus på å holde disse kostnadene nede. Det er iverksett flere tiltak som skal bidra til at bruken av overtid minimeres.

Om arbeidstidsbestemmelser

Våre undersøkelser viser at kommunalområdet Velferd ikke overholder arbeidstidsbestemmelsene, og hadde rundt 200 brudd i første halvår 2021. Trenden er imidlertid stadig færre brudd, samtidig som kommunen har sikret at datagrunnlaget for å følge opp utviklingen har blitt mer pålitelig.

Kommunen benytter GAT Programvare for arbeidsplanlegging og ressursstyring. Vi har sett at de ansatte har tilgang til og kunnskap om systemet, at arbeidsplaner legges inn og at systemet gir oversikt over ansattes lovlige og ulovlige arbeidstid. Vi har også sett at tillitsvalgte involveres i utarbeidelse av arbeidsplaner og at disse gjøres tilgjengelig for ansatte.

Vi har sett at kommunen har tiltak som kan være egnet til å redusere omfanget av aml-brudd. Gjennom GAT har kommunen mulighet til å fange opp aml-brudd dersom man forsøker å legge inn vakter som medfører brudd. En annen type tiltak går på at alle forespørsler om vaktbytter skal sendes leder, og at aml-brudd skal begrunnes skriftlig til virksomhetsleder. Etterlevelsen av disse tiltakene er relativt god, men gjennomføres ikke fullt ut på alle avdelinger.

Bakenforliggende årsaker til aml-brudd vil i stor grad være høyt sykefravær og mangel på vikarer med rett kompetanse. Vi har sett at kommunen har flere tiltak som kan bidra til å avhjelpe dette.

Vårt inntrykk er at brudd på arbeidstidsbestemmelsene er noe både ansatte og ledelse har fokus på at man skal unngå.

Om deltidsarbeid

I oktober 2021 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i turnusstillinger 69 % og andel heltidsansatte var 25 %. Mål for kommunen er at gjennomsnittlig stillingsstørrelse skal være på minst 80 % i 2025, mens andel heltid skal være på minst 40 %.

Kommunen har flere tiltak som skal bidra til å redusere omfang av små stillingsbrøker. Vi har sett at kommunen drøfter bruk av deltid med tillitsvalgte årlig, slik kravene er gitt i arbeidsmiljøloven. Vi har også undersøkt hvordan kommunen følger opp to krav gitt i arbeidsmiljøloven som skal bidra til å redusere omfang av små stillingsbrøker:

- Ifølge arbeidsmiljølovens § 14-3 har deltidsansatte som er kvalifisert, fortrinnsrett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar nyansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten gjelder så langt fram ikke det medfører vesentlig ulempe for virksomheten. Vi har sett at rettigheten praktiseres i kommunen. Kravet er lagt inn i kommunens rutiner, ordningen er kjent blant ansatte og ledere og det er lagt opp til en praksis med intern utlysning før ekstern utlysning. Tillitsvalgte blir i stor grad involvert i arbeidet.
- Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a, nr. 1. Kommunen har tiltak som skal sikre at deltidsansatte som søker og har krav på økt stilling etter bestemmelsen får dette innvilget. Det er utarbeidet rutiner for saksbehandling av søknader og det er klar arbeidsdeling mellom HR og ledere i Velferd for hvordan slike søknader skal håndteres. Administrasjonen overlater til arbeidstakere å følge med på om de opparbeider rettigheter etter ordningen. Enkelte hovedtillitsvalgte mener at kommunen som arbeidsgiver kunne tatt et større ansvar i dette arbeidet. Rettigheten virker godt kjent i organisasjonen. Kommunen har de siste tre årene mottatt mellom 9 og 13 søknader om utvidet stilling hvorav fem søknader fikk avslag. Utfallet av tidligere saker som har vært klaget inn for tvistløsningsnemda kan tyde på at kommunen praktiserer ordningen noe strengt. Ledere på ulike nivåer, uttrykker en viss skepsis til ordningen, da ufaglærte er den gruppa som i størst grad utløser rettigheter etter merarbeidsbestemmelsen.

Hovedtariffavtalen krever at kommunen skal etablere retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid, og følge opp at disse blir fulgt. Vi har sett at Bamble kommune har etablert retningslinjer som kan bidra til å redusere bruk av uønsket deltid.

Kommunen har hatt flere prosjekter hvor målet har vært å redusere bruk av uønsket deltid, blant annet handlingsprogrammet Utvikling av heltidskultur i 2017, som ble fulgt opp av Kompetanse og heltidskultur i 2021. Våre undersøkelser viser at administrasjonen i stor grad har gjennomført tiltakene som følger av ulike handlingsplaner relatert til prosjektene.

Vår oppfatning er at uønsket deltid er et fokusområde for administrasjonen. Det blir satt av ressurser, gjennomføres kartlegginger, iverksettes tiltak og det rapporteres jevnlig om status til Administrasjonsutvalget. Det har vært en svak reduksjon i andelen deltid i 2021, flere tiltak er planlagt og det er forventet at den positive trenden fortsetter.

Om oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport

Forvaltningsrevisjonen fra 2015 hadde tre anbefalinger. To av anbefalingene er ikke lenger aktuelle og den tredje er fulgt opp ved endring i ansettelsesreglementet.

Administrasjonen har rapportert på oppfølging av rapporten til kontrollutvalget, men ikke til kommunestyret slik anbefalingene fra kommunestyret var.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å vurdere etablerte tiltak og/eller iverksette ytterligere tiltak for å sikre at de overholder arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen¹ er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 9/21. Prosjektet er foreslått som forvaltningsrevisjon i risiko- og sårbarhetsanalyse for 2020-23.

Telemark kommunerevisjon IKS hadde i 2015 en forvaltningsrevisjon på samme tema.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- Hvordan er ressursbruken og bruk av overtid i kommunalområdet Velferd?
- Overholder kommunen arbeidstidsbestemmelsene og har kommunen tiltak for å hindre at overtredelser skjer?
- Har kommunen tiltak for å redusere omfang av små stillingsbrøker?
- Har kommunen fulgt opp tidligere forvaltningsrevisjon om uønsket deltid?

Den første problemstillingen er beskrivende. Revisjonskriteriene² til de øvrige problemstillingene er i hovedsak hentet fra

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Hovedtariffavtalen (KS)

1.3. Metode og kvalitetssikring

Vi har intervjuet HR-leder, kommunalsjef for Velferd, fire virksomhetsledere og prosjektleder for kompetanse og heltidskultur i kommunen. Vi har også gjennomført intervju med hovedtillitsvalgte for Fagforbundet, Delta, FO og Sykepleierforbundet.

I vår prosjektplan var det skissert at vi skulle gjennomføre en spørreundersøkelse blant alle ansatte i Velferd. Vi har imidlertid funnet det mer formålstjenlig å gjennomføre spørreundersøkelsen blant de 19 avdelingslederne som har personalansvar for ansatte som jobber turnus, samt intervju fire hovedtillitsvalgte som representerer alle ansatte. Erfaringsmessig får vi lav svarprosent når vi gjennomfører spørreundersøkelser blant deltidsansatte, og det er særlig denne gruppa som er relevant når vi undersøker kommunens arbeid med å redusere uønsket

¹ Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

deltid. Vi mener derfor at deres nærmeste ledere, og deres tillitsvalgte, er mer egnet som kilde når vi ønsker en oversikt over arbeidssituasjonen til de deltidsansatte.

Vi har også innhentet informasjon fra KOSTRA, kommunens regnskap, kommunale rutiner og retningslinjer og annen sentral dokumentasjon.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.4. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 07.01.22, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Høringsdialogen har ført til endringer i rapporten, men ikke i våre vurderinger, konklusjoner og anbefaling. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Ressursbruk og bruk av overtid i Velferd

Hvordan er ressursbruken og bruk av overtid i kommunalområdet Velferd?

2.1. Organisering

I 2020 ble det gjennomført en omfattende organisasjonsendring i Bamble kommune. I denne forbindelse ble enhet for Helse- og omsorg ble til enhet for Velferd.

Bamble kommune er i dag administrativt delt inn i tre kommunalområder; Oppvekst, Velferd og Samfunn. I 2020 hadde kommunalområdet 377 årsverk, fordelt på 544 ansatte (dette gjelder tidligere «helse og omsorg»), og er med det kommunens største kommunalområde, både med hensyn til antall årsverk/ansatte og økonomiske ressurser. Etter omorganiseringen 01.01.21 hadde Velferd 428 årsverk fordelt på 597 ansatte, og for 2022 er det budsjettert med 422 årsverk fordelt på 584 ansatte.

I tråd med ny organisering er det seks virksomhetsområder under Velferd. Disse er:

- Tjenestetildeling og digitalisering
- NAV med flyktningtjeneste
- Hjemmetjenesten og døgnbemannede boliger
- Miljøarbeidertjenesten og
- Bamble helsehus
- Spesialiserte helsetjenester

De fire nederste virksomhetsområdene er i stor grad er turnusdrevet og er derfor også de som har/kan ha utfordringer med overholdelse av arbeidstidsbestemmelser og uønsket deltid.

Ifølge kommunalsjef for Velferd har kommunen utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse på en del områder, da særlig sykepleiere og vernepleiere. Situasjonen fremover antas å bli enda mer krevende, med en stadig større andel eldre i kommunen. Eksempelvis antas man å få en dobling i antall eldre i gruppa 80-89 år i løpet av de neste ti årene.

2.2. Økonomi

I årsmelding for 2020 kommer det fram at Velferd hadde en økning i ressursbruk fra kr 301 millioner i 2019 til nærmere kr 330 millioner i 2020:

Figur 1 Regnskap 2019 og 2020 for kommunalområdet Velferd, kilde årsmelding 2020

Virksomhet	Regnskap 2019	Regnskap 2020	Rev. bud. 2020	Avvik i kr
500-Helse og omsorg - administrasjon og utvikling	-8 917	9 686	3 435	-6 251
501-Hjemmetjenesten	50 728	52 192	52 083	-109
505-Behandling, pleie og omsorg	78 386	80 166	81 163	998
507-Psykisk helse og avhengighet	30 699	31 560	31 911	351
508-Miljøarbeidertjenesten	61 811	63 001	63 844	842
509-Spesialiserte helsetjenester	34 905	39 712	40 519	806
510-Døgnbemannede boliger	53 850	53 444	56 807	3 363
Sum	301 463	329 762	329 762	0

I administrasjonsutvalgets møte den 03.06.21 opplyste administrasjonen at Velferd går gjennom en omfattende og krevende omstillings- og innsparingsprosess. I perioden 2019-2021 skal deres kostnader reduseres med nær 30 mill. kroner. Ca. 86 % av budsjettet er knyttet til lønnskostnader, noe som medfører at så å si hele innsparingen må tas derfra. I praksis betyr dette en reduksjon på i overkant av 40 ansatte. I henhold til kommunestyrevedtak skal ingen fast ansatte sies opp på grunn av omstillingsprosessen.

2.2.1. Overtid

I Velferd har overtidskostnadene vært stabile i perioden 2018-2020.

Tabell 1 Overtidsbruk i Velferd, kommunens regnskap

År	2017	2018	2019	2020
Overtidskostnader	2 145 339	2 579 127	2 415 150	2 563 027

Kommunalsjef for Velferd opplyser om at de har stort fokus på å unngå overtid og mener at den langsiktige trenden vil være at overtidsbruken går ned på kommunalområdet. Koronapandemien kan imidlertid ha vært medvirkende til at overtidsbruken har økt igjen.

I kommunens personalhåndbok står de generelle reglene som regulerer kommunens bruk av overtid og merarbeid³. Det vises til gjeldende regelverk på området, herunder relevante hjemler i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. Det er lenker til relevante bestemmelser.

Ifølge kommunalsjef for Velferd er det forventet at overtidsbruken holdes på et minimum, men det har vært en større aksept for bruk av overtid under pandemien. Dette har medført at smittevernsykepleiere og annet kritisk helsepersonell i noen grad har arbeidet noe overtid.

Kommunalsjef for Velferd er tydelig på at overtid som hovedregel ikke skal benyttes, med mindre manglende bruk av overtid kan medføre fare for liv og helse. Hun mener det er stor bevissthet blant virksomhetsledere og avdelingsledere på at man så langt det er mulig skal unngå å bruke overtid. Dette bildet blir bekreftet i intervju med virksomhetsledere og i spørreundersøkelse med avdelingsledere.

Avdelingsledere må ved lønnskjøring rapportere til respektive virksomhetsledere på hvem det er betalt ut overtid til og hvorfor. Vi har fått tilgang til månedsrapporter som summerer opp bruk av overtid. Avdelingsleder, eller den som har ansvarsvakt i avdelingsleders fravær, skal alltid beskrive årsaker til bruk av overtid. Vi har sett eksempler på slike overtidsrapporteringer. I en rapportering står det blant annet:

- *3,5 timer, ikke mulig å leie inn uten bruk av overtid (fordelt på 2 vakter)*
- *0,5 time, forlenget vakt til ansatt for å unngå å leie inn full vakt ved sykdom.*
- *I tillegg 7,5 timer overtid hos lærling den xx dato levert på timeliste, det kan ikke registreres i Gat. Eneste mulighet for å dekke vakten den helgen.*

Andre rapporteringer vi har undersøkt hadde omtrent samme form.

Ifølge kommunalsjefen skjer overtid som konsekvens av sykefravær, mangel på kompetanse, merarbeid og enkelte ressurskrevende brukere som kan medføre et akutt behov for arbeidskraft.

Overtid på ukearbeidstid⁴ vil ifølge kommunalsjefen typisk skje når man mangler kompetanse eller rett og slett ikke får tak i noen ansatte/vikarer til å ta vakten.

³ Merarbeid er arbeid som utføres ut over den avtalte arbeidstid av arbeidstakere som arbeider deltid eller har fått redusert arbeidstid etter arbeidsmiljøloven § 10-2 (4).

⁴ Ifølge arbeidsmiljøloven § 10-4 skal ikke den alminnelige arbeidstid må ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager for:

- a) døgkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid,
- b) arbeid på to skift som regelmessig drives på søn- og helgedager, og sammenlignbart turnusarbeid som regelmessig drives på søn- og helgedager,
- c) arbeid som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag,
- d) arbeid som hovedsakelig drives om natten.

Kommunalsjefen opplever at kommunen har utfordringer med å skaffe rett kompetanse, særlig kan sykepleiere og vernepleiere være vanskelig å få tak i. Hun mener hovedgrunnen til rekrutteringsutfordringene er at det utdannes for få, og at mange heller vil jobbe på sykehus.

Kommunen har ikke tall på hvor stor turnover det er i Velferd, men kommunalsjefen mener at kommunen ikke har spesielt høy turnover sammenlignet med andre kommuner. Først og fremst er turnover en utfordring blant de høyskoleutdannede. Ifølge kommunalsjefen må stillinger som krever høyskoleutdannelse ofte lysnes ut flere ganger på grunn av få søkere.

2.3. Oppsummering

Kommunalområdet Velferd, tidligere Helse og omsorg, har 428 årsverk fordelt på 597 ansatte. Kommunen har en stram økonomi, noe som medfører at Velferdsområdet, på lik linje med andre kommunalråder, må spare. I perioden 2019-2021 skal kostnadene i Velferd reduseres med nær 30 mill. kroner.

Overtidsbruken har økt noe i Velferd de siste årene, og var på ca. 2,5 millioner kroner i 2020. Høyt sykefravær, mangel på kompetanse og akutte hendelser er sentrale årsaker til overtidsbruken. Trolig er også koronaperioden en medvirkende årsak til økningen i overtidsbruken. Virksomhetsområdet har god oversikt over overtidsbruken og det er fokus på å holde disse kostnadene nede. Det er iverksett flere tiltak som skal bidra til at bruken av overtid minimeres.

3. Arbeidstidsbestemmelser

Overholder kommunen arbeidstidsbestemmelsene og har kommunen tiltak for å hindre at overtredelser skjer?

3.1. Revisjonskriterier

Arbeidsmiljølovens (AML) kapittel 10 inneholder bestemmelser om arbeidstid, herunder arbeidstidsordninger, arbeidsplaner, alminnelig arbeidstid, overtid, arbeidsfri, pauser, søndagsarbeid og nattarbeid. Arbeidstidsordningen skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Ifølge AML § 10-3 skal arbeidsgiver sørge for at det utarbeides en arbeidsplan (turnus) for arbeidstakere som arbeider til ulike tider på døgnet. Planen skal vise hvilke uker, dager og tider den enkelte skal arbeide. Arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte, drøftes med tillitsvalgte senest to uker før iverksettelsen om ikke annet følger av tariffavtale, og den skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne.

AML § 10-4 oppstiller nærmere regler om arbeidstid. Hovedregelen er at den alminnelige arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager.

For ansatte i turnus kan ikke arbeidstiden overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38/36 timer i løpet av sju dager. Der arbeidstakerne er bundet av tariffavtale kan det derimot avtales at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger ti timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager i en periode på åtte uker, ved at arbeidstiden gjennomsnittsberegnes over 52 uker. Dette må avtales skriftlig av arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte. Arbeidstilsynet kan samtykke i at den alminnelige arbeidstiden i løpet av en periode på 26 uker ikke overstiger 13 timer på 24 timer. Dette må i så fall drøftes med de tillitsvalgte.

Ifølge AML § 10-7 skal kommunen ha en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

Det er et generelt risikoområde i norske kommuner å overholde arbeidstidsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven. I et internkontrollperspektiv bør/skal kommunen iverksette tiltak som kan redusere omfang av lovbrudd på dette området.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal utarbeide en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider de ansatte skal arbeide
- Arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med de tillitsvalgte og være tilgjengelig for ansatte
- Kommunen skal ikke la ansatte jobbe mer enn hva arbeidstidsbestemmelsene tillater
- Kommunen skal ha oversikt over hvor mye den enkelte har arbeidet

- Kommunen skal ha tiltak som kan bidra til det ikke forekommer brudd på arbeidstidsbestemmelsene

3.2. Arbeidsplaner

Det skal utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider man skal arbeide

3.2.1. Ulike turnusordninger

Kommunalområdet Velferd bruker «grunnturnus», det vil si en systematisk rullerende turnusplan over et bestemt antall uker, normalt 9 eller 12 uker. Helger dekkes inn på følgende måter:

- 6 avdelinger dekker helgene ved at ansatte jobber hver andre eller tredje helg (i tillegg til jobb på hverdager).
- 1 avdeling dekker inn helger ved at alle ansatte jobber langvakter hver fjerde helg og
- 11 avdelinger dekker inn helgene ved å ha en blanding av overnevnte ordninger.

I tillegg til grunnturnus utarbeides det egne turnusplaner for sommerferie og helligdager.

3.2.2. Utarbeidelse av arbeidsplaner⁵

GAT inneholder funksjoner for å lage arbeidsplaner/turnusplaner. Alle avdelingslederne utarbeider arbeidsplaner i GAT.

GAT gir mulighet til løpende planlegging. Straks en registrering i GAT er foretatt vil alle timelister, målstyringsverktøy, personalkort, fraværstatistikk med mer være à jour. Når avdelingsleder legger inn planer i GAT får vedkommende umiddelbart tilbakemelding på planens konsekvenser.

Avdelingene i Velferd har organisert arbeidet med å lage arbeidsplaner/turnuser noe ulikt. Normalt etableres det egne turnusgrupper som jobber fram arbeidsplanene.

Alle avdelingslederne opplyser at alle ansatte har arbeidsplaner som viser hvilke uker, dager og tider man skal arbeide. 18 av 19 avdelingsledere mener at planene fungerer som gode verktøy for arbeidsgiver⁶. Den siste avdelingslederen opplyser at de har lite turnusarbeid i avdelingen.

Vi har fått oversendt en avdelings arbeidsplan fra november 2021. Planen inneholder navn på ansatte som jobber, hvilke ukedager de har vakter (over en 12 ukers periode), tidspunkt for når de skal jobbe og antall timer per vakt.

⁵ En arbeidsplan er en skriftlig oversikt over når arbeidstaker skal arbeide. Arbeidsplaner kalles også vaktliste, turnus, skift- eller turnusplan, Arbeidstilsynet

3.2.3. Ulike typer turnus/arbeidsplan

Det er kjent at valg av turnus kan påvirke mulighet for å oppnå større grad av heltidskultur i Helse og omsorg. Fafo har publisert rapporten ⁷ *Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur* (2021). I rapporten trekkes det frem at den tradisjonelle turnusen med 7-8 timers vakter og jobbing hver tredje helg er mindre forenlig med heltidskultur. I rapporten trekkes det frem alternative turnusmodeller der både hyppige helgevakter og 13 timers lange vakter er alternativer og som er mer egnet til å kunne skape heltidskultur. De ulike turnustypene drøftet i Fafo-rapporten er lagt i vedlegg 3.

3.2.4. Revisors vurdering

Gjennom GAT utarbeider kommunen arbeidsplaner som gir informasjon om hvilke uker, dager og tider den enkelte skal arbeide.

3.3. Samarbeid med tillitsvalgte og tilgjengelige arbeidsplaner

Arbeidsplanen ⁸skal utarbeides i samarbeid med de tillitsvalgte og være tilgjengelig for ansatte

3.3.1. Samarbeid med tillitsvalgte

Det er krav om at tillitsvalgte skal være involvert i prosessen med å utarbeide arbeidsplaner. Ifølge kommunalsjef for Velferd blir grunnleggende premisser for arbeidsplaner avklart med alle tillitsvalgte. Arbeidsplaner blir også sendt til godkjenning av tillitsvalgte.

De fire hovedtillitsvalgte svarer i intervju at plasstillitsvalgte i stor grad er involvert i arbeidet med arbeidsplaner, inkludert selve utarbeidelsen av planene. En av de mener imidlertid det først nylig har blitt praksis for at tillitsvalgte har vært med på hele prosessen.

I vår spørreundersøkelsen har avdelingsledere svart på spørsmål om hvordan de jobber med arbeidsplaner og hvordan tillitsvalgte er involvert. Alle svarer at de tillitsvalgte godkjenner arbeidsplanene i tråd med rutinene. Nær alle avdelingslederne trekker også fram at tillitsvalgt deltar i utarbeidelse av arbeidsplanene. På de fleste avdelingene opprettes det turnusgrupper hvor både ansatte, tillitsvalgte og ledelsen deltar. De fleste lederne oppgir at de kartlegger enkeltansattes behov og ønsker i forkant av utarbeidelse av turnusen. Noen opplyser også at de drøfter arbeidsplanene i ledergruppa og i medbestemmelsesmøter. Selve prosessen blir beskrevet på ulike måter av avdelingslederne, men følgende beskrivelse er ganske dekkende for mange avdelinger:

Ved oppstart av arbeid med ny turnus, får alle ansatte komme med skriftlige ønsker, Jeg utarbeider et forslag og har deretter møte med plass tillitsvalgt. Har kun plasstillitsvalgt for en forening hos meg, så har da valgt også å ta med

⁷ <https://www.fafo.no/images/pub/2021/10337.pdf>

⁸.

verneombud. Henger da opp forslag, slik at alle kan utale seg. Sendes så til godkjenning fra hovedtillitsvalgt for de fagforeningene jeg ikke har i avdeling.

Det er krav om at administrasjonen skal drøfte arbeidsplaner med tillitsvalgte senest to uker før iverksettelse. Ifølge systemansvarlig i GAT er dette noe som blir tett fulgt opp av de tillitsvalgte. En av de tillitsvalgte som ble intervjuet beskriver at det blir gjort, men at det noen ganger er tett på tidsfristen.

3.3.2. Tilgjengelighet for ansatte

Ifølge kommunalsjef for Velferd blir turnuslister hengt opp på veggen i de ulike avdelingene. I tillegg er turnusene tilgjengelig elektronisk for alle ansatte gjennom GAT. Ansattportalen MinGat, som er del av GAT, er den ansattes egen portal for informasjon om registreringer knyttet til eget ansattforhold. Her er alle arbeidsplaner lagt inn. Eventuelle endringer i vaktlister fortløpende registrert og oppdatert i MinGat, og her er oversikt over feriedager. Det er lagt opp til at de ansatte kan forespørre om avspasering, bytte av vakter og registrere ekstraarbeid med mer i MinGat.

Alle nyansatte får utdelt arbeidsplan ved oppstart og får opplæring i bruk av MinGat. Ifølge kommunalsjef for Velferd har alle ansatte hver sin arbeidsplan/turnus. Planene inneholder detaljert informasjon om når den enkelte skal arbeide, som regel 9 eller 12 uker fram. På bakgrunn av at fleste ansatte har lastet ned MinGat på mobiltelefon mener kommunalsjefen at planene er godt implementert hos de ansatte. Alle avdelingsledere mener at alle ansatte har enkel tilgang til arbeidsplanene. Dette bekreftes av de tillitsvalgte.

3.3.3. Revisors vurdering

Kommunen har praksis for å involvere tillitsvalgte i utarbeidelse av arbeidsplaner. Dette bekreftes både av ledelse og av tillitsvalgte.

Alle ansatte har tilgang til arbeidsplanene. De henges opp på oppslagstavler i de ulike avdelingene og er tilgjengelige via MinGat, enten på internett eller via app på telefonen. Endringer som blir foretatt i planen blir fortløpende oppdatert i MinGat.

3.4. Oversikt over hvor mye ansatte arbeider

Kommunen skal ha oversikt over hvor mye den enkelte har arbeidet

Bamble kommune benytter GAT Programvare for arbeidsplanlegging og ressursstyring. Ifølge kommunalsjef for Velferd kan ledere ta ut oversikter fra GAT som viser hvor mye den enkelte ansatte har jobbet, inkludert merarbeid/overtid.

Ifølge systemadministrator for GAT tar hun månedlig ut timelister og sender disse til avdelingslederne før hver lønnskjøring. Leder skal deretter godkjenne timelistene elektronisk. Listene blir arkivert i GAT. Vi har sett eksempler på slike lønnslistene. Det går fram av listene hvor mye den enkelte har jobbet, både knyttet til ordinær vakt og eventuelle ekstravakter.

Avdelingslederne opplyser at de har oversikt over uketimetall i GAT og har oversikt over stillingsbrøk for sine ansatte.

Virksomhetslederne vi har intervjuet sier at de enkelt kan ta ut oversikter fra GAT, men at det ikke gjøres jevnlig. Normalt gjennomgår de månedlig rapportering fra avdelingsledere hvor fokus er på overtidsbruk og aml-brudd. En virksomhetsleder uttrykker: «I Gat kan man enkelt ta ut timelister når det er etterspurt, arbeidsplaner viser uketimetall og timelister for de som ikke jobber hundre prosent.».

3.4.1. Revisors vurdering

Gjennom GAT har kommunen oversikt over hvor mye den enkelte ansatte har arbeidet.

3.5. Arbeidstidsbestemmelser i Velferd

Kommunen skal ikke la ansatte jobbe mer enn hva arbeidstidsbestemmelsene tillater

3.5.1. Yttergrenser for hvor mye ansatte kan jobbe

Arbeidsmiljøloven setter grenser for hvor mye ansatte kan jobbe i løpet av en nærmere avgrenset periode. Loven gir imidlertid også anledning til at arbeidsgiver, innenfor gitte rammer, kan inngå avtaler med tillitsvalgte som gir rom for å øke arbeidstiden.

Kommunen har inngått flere avtaler om ytterrammer for arbeidstidsbestemmelser med de tillitsvalgte, enten samlet eller gjennom avtaler med særforbund. Ifølge systemansvarlig for GAT var det frem til medio 2020 en del avtaler som ikke ble lagt inn i GAT. Dette medførte at en del merarbeid, som etter avtale med tillitsvalgte var lov å utføre, ble registrert som ulovlig arbeidstid. Fra sommeren 2020 skal dette være rettet opp i. I dag er alle avtaler lagt inn i GAT.

Tabell 2 gir en oversikt over arbeidsmiljølovens bestemmelser og muligheter for avtaler med tillitsvalgte og Arbeidstilsynet.

Tabell 2 Arbeidsmiljølovens bestemmelser, muligheter for avtaler med tillitsvalgte og arbeidstilsyn.

Arbeidstid	Hovedtariff	AML §10-5	Avtale med tillitsvalgt	Søke arbeidstilsynet
		Gjennomsnittsberegning		
	Timer	Timer	Timer	Timer
Pr. dag / 24t	9	10	12.5 *	13**
Pr. uke / 7 dg	35,5	48		
Gj. Snitt 35,5t.			54 / uke *	
Fritid				
Pr. døgn	11	11	8 *	< 8**
Pr. uke	35 (F1)	35 (F1)	min. 28 *	Annet**

*Avtalen gjelder for ett år og skal oppbevares sammen med turnusplaner. **Tillatelse fra arbeidstilsynet skal oppbevares sammen med turnusplaner.

Ifølge systemansvarlig for GAT har de tillitsvalgte for de relevante fagforeningene samarbeidet om flere fellesavtaler om arbeidstid. Dette har gjort det enklere å sikre omforent forståelse av ytterrammene for arbeidstiden.

Funn fra spørreundersøkelsen av avdelingsledere

16 av 19 avdelingslederne har i undersøkelsen svart at de ansatte er godt kjent med hvor yttergrensene for arbeidstiden går. To svarer at kjennskapen er noe redusert, mens en avdelingsleder svarer at kunnskapsnivået er lavt.

3.5.2. Brudd på arbeidstidsbestemmelsene

Statistikk fra GAT viser at kommunen har hatt mange brudd på arbeidstidsbestemmelsene de tre siste årene. I 2019 var det totalt registrert 2045 brudd og i 2020 var det registrert 721 brudd. I første halvår 2021 var antall brudd 197. Som tidligere omtalt er tallene fra 2019 feil.

Systemansvarlig mener at man til tross for noe feil i datagrunnlaget ser en trend med færre aml-brudd. Hun erfarer også at ledere har blitt mer bevisst på viktigheten av å unngå brudd og at de derfor får bedre resultater. Hun antar også at situasjonen med økende koronasmitte kan ha ført til at antall aml-brudd er høyere enn hva de ville vært ellers.

Av tabell 3 går det frem hva som var årsaken til bruddene på arbeidstidsbestemmelsene i 2019 og 2020:

Tabell 3 Antall aml-brudd for 2019 og 2020 og bruddårsak, Kilde GAT

Bruddtype	2019	2020
Samlet tid per dag	85	103
AML timer per uke	37	58
AML timer per 4 uker	5	7
Søndager på rad	1665	206
Planlagt tid per uke	68	37
Ukentlig arbeidsfri	185	209
Søndager på rad (snitt)		101
SUM	2045	721

For 2020 ser man at flest aml-brudd knytter seg til at ansatte jobber for mange søndager på rad, etterfulgt av manglende ukentlig arbeidsfri.

I en rapportering til administrasjonsutvalget 23.10.20, ble det trukket fram at brudd på hviletid og antall timer per uke kan være relatert til at ansatte ønsker å bytte vakter uten at man tar hensyn til

yttergrensene i arbeidstidsbestemmelsene. Administrasjonen skrev at de så langt ikke har gått inn og nektet ansatte slike bytter, selv om arbeidsgiver er klar over at dette kan innvirke på antall brudd. Det er i 2021 etablert nye rutiner hvor det blant annet står at «Alle typer bytter som utløser overtid og/eller aml-brudd ikke skal forekomme». Se avsnitt 3.6.1 for nærmere redegjørelse.

I rapporteringen til administrasjonsutvalget 30.09.21 ble det også gitt en oversikt over typer aml-brudd, samt årsaker til disse. Av oversikten gikk det fram at de to mest utbedte bruddtypene var

- brudd på samlet tid per dag
- brudd på ukentlig arbeidsfri

Alle avdelingslederne er enige om at å bryte arbeidstidsbestemmelsene er siste utvei, etter at alt annet er forsøkt først. 7 av 19 avdelingsledere mener likevel at arbeidstidsbestemmelsene brytes for ofte på egen avdeling.

Kommunalsjefen mener det er viktig å få fram at andelen aml-brudd av totalt antall vakter er relativt få. Antall vakter per år er omtrent 76 000, noe som medfører at andelen brudd er på under 1 %. I tillegg kommer inndekning av vakter for å dekke 10-12 % fravær og 5 ukers ferie for alle ansatte.

3.5.3. Årsaker til at kommunen har brudd på arbeidstidsbestemmelsene

Ifølge kommunalsjef for Velferd er brudd på arbeidstidsbestemmelsene ofte relatert til mangel på arbeidskraft, og at man ikke har annet valg enn å sette inn personell som medfører brudd på arbeidstidsbestemmelsene. I slike situasjoner vil det å ikke sette inn personell medføre fare for liv og helse, og brudd på helse- og omsorgstjenesteloven.

Virksomhetslederne som er intervjuet mener at brudd på arbeidstidsbestemmelser i stor grad henger sammen med høyt sykefravær. Det poengteres at det gjerne er en krise som ligger bak og at man er avhengig av rett kompetanse på jobben.

En av virksomhetslederne svarer også at aml-brudd kan oppstå noen ganger fordi man avstår fra å bruke ufaglærte framfor faglærte.

Virksomhetslederne uttrykker at de ikke har lagt press på avdelingslederne om å bruke beordring for på den måten å unngå aml-brudd. Flere uttrykker skepsis til beordring og mener det er viktig å opprettholde frivillighet og fokus på et godt psykososialt arbeidsmiljø.

14 av avdelingslederne mener at aml-brudd er relatert til sykefravær og mangel på vikarressurser. Enkelte mener at koronasituasjonen har skapt mer fravær enn normalt og enda større press i avdelingene. Øvrige avdelingsledere forklarer aml-bruddene slik:

- To mener at årsakene først og fremst er relatert til mangel på vikarer.
- En mener at oppfølging av brukere noen ganger drar ut i tid som igjen fører til at ansatte jobber for mange timer med aml-brudd som resultat.

Flere trekker fram at aml-brudd er noe avdelingslederne snakker om og som man er opptatt av å unngå, men at man noen ganger ikke har vikarer med rett kompetanse som kan gå inn i vakante vakter.

Mye fravær i form av sykefravær vil kunne være en bakenforliggende faktor som påvirker antall brudd.

I kommunalområdet Velferd har sykefraværet over flere år vært høyt. Tall som administrasjonen har rapportert til administrasjonsutvalget (sak 22/21) viser at sykefraværet i 2021 (fram til og med september) var på 10,17 %, se tabell 4.

Tabell 4 Sykefraværsutvikling på Velferdsområdet

År	2019	2020	2021 (jan-sept)
Sykefraværsprosent	11,32 %	11,54 %	10,17 %

Administrasjonen peker på at kommunen har knapphet på visse yrkesgrupper, som eksempelvis sykepleiere og vernepleiere. Administrasjonen opplever at stillinger ofte må lyses ut flere ganger på grunn av få søkere. Ifølge kommunalsjef for Velferd vil ledige stillinger sammen med høyt sykefravær øke vikarbruken og gjøre at man i perioder får problemer med å dekke opp nødvendige vakter. Dette vil kunne påvirke overtidsbruken og øker mulighet for at det oppstår brudd på arbeidstidsbestemmelsene. På kommunalområdet er det også mange ansatte med spesielle behov og som har behov for tilrettelegging i jobben sin. Dette kan medføre at man ikke kan bruke arbeidskraften med full fleksibilitet.

3.5.4. Brudd på arbeidstidsbestemmelser i andre kommuner

Det foreligger ingen nasjonal statistikk som gjør det mulig å sammenligne kommuner når det gjelder brudd på arbeidstidsbestemmelser. Enkeltundersøkelser har av og til vært omtalt i media, slik sykehjemsetaten i Oslo kommune ble i 2019⁹. Da ble det slått fast at kommunen hadde hatt 65 000 aml-brudd i perioden 2013 – 2019. I 2019 lå sykehjemsetaten an til å få 5 500 brudd, fordelt på 21 ulike institusjoner.

I TA 20.06.21¹⁰, blir kommunalsjef for Helse velferd i Skien intervjuet om høyt antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene. For 1. tertial 2021 var antall brudd på 3829. Ut fra totalt antall vakter i perioden (159 562) er andelen brudd på 2,4 %. I 2020 hadde Skien kommune en andel aml-brudd på 2,3 %.

⁹ <https://www.aftenposten.no/oslo/i/P9ww96/65000-registrerte-brudd-paa-arbeidsmiljoeloven-i-sykehjemsetaten-i-oslo>

¹⁰ <https://www.ta.no/lovbrudd-i-kommunen-er-ikke-til-a-unnga/s/5-50-1173343>

I løpet av de siste ti årene har det vært flere tilfeller hvor arbeidsgivere har blitt bøtelagt som konsekvens av brudd på arbeidstidsbestemmelsene¹¹.

3.5.5. Revisors vurdering

Kommunalområdet Velferd hadde i 2020, 721 brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Mest utbredt er for mange arbeidstimer per dag og kravet om at ansatte skal ha en ukentlig arbeidsfri dag.

Det er positivt at kommunen i større grad nå enn før sikrer at de har riktig statistikkgrunnlag for antall aml-brudd. Det er mange usikkerhetsfaktorer når det gjelder utviklingen, herunder konsekvenser av korona, men trenden er en nedgang i antall aml-brudd.

3.6. Tiltak som sikrer at arbeidstidsbestemmelsene følges

Kommunen skal ha tiltak som kan bidra til det ikke forekommer brudd på arbeidstidsbestemmelsene

3.6.1. Tiltak for å unngå brudd

Kommunen har flere tiltak for å redusere omfanget av aml-brudd. Vi vil i det følgende se nærmere på følgende tiltak:

- Mulighet for å avverge brudd i forkant
- Rapportering og styring
- Oppfølging av retningslinjer lagt fram for administrasjonsutvalget, desember 2020
- Øvrige tiltak beskrevet av avdelingsledere

Avverge aml-brudd i forkant av eventuelt brudd

Velferd bruker GAT som styringsverktøy for registrering av arbeidstid. I systemet er det lagt inn ytterammene for hvor mange timer en ansatt kan jobbe før arbeidstidsbestemmelsene brytes. Dersom man legger inn en vakt som vil medføre brudd, varsler GAT om at vekten vil medføre et brudd, og man får da mulighet til å hindre bruddet ved å få vekten utført av andre.

Rapportering og styring

Kommunens personalhåndbok har eget avsnitt for overtid og merarbeid, men brudd på arbeidstidsbestemmelsene er ikke omtalt her. Vi har ikke sett at kommunen i egne rutiner beskriver direkte at brudd på arbeidstidsbestemmelser skal unngås. Ifølge kommunalsjef for Velferd har hun gitt tydelige signaler om at slike brudd skal unngås, men det er likevel slik at kommunen bevisst pådrar seg slike brudd for å unngå fare for liv og helse og brudd på helse- og omsorgstjenesteloven.

¹¹ Se blant annet: <https://www.okokrim.no/haandhevelsen-av-brudd-paa-arbeidstidsbestemmelsene-grunn-til-bekymring.416726.no.html> og <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/05/14/brudd-pa-arbeidsmiljolooven-kan-medfore-straffansvar/>.

I administrasjonsutvalgets møte den 03.06.21, sak 14/21, ba utvalget administrasjonen om å rapportere jevnlig (kvartalsvis) til AMU og administrasjonsutvalget om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Velferd. Vi har sett at dette har vært gjort til administrasjonsutvalget, også før 03.06.21. Både kommunalsjef for Velferd og virksomhetslederne vi har intervjuet, sier at de har oppfattet administrasjonsutvalget som klar på at administrasjonen må gjøre tiltak for å få ned antall aml-brudd.

Virksomhetsledere tar ut månedlig statistikk fra GAT som blant annet viser brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Virksomhetslederne rapporterer tertialvis til kommunalsjef på dette..

Oppfølging av retningslinjer lagt fram for administrasjonsutvalget, desember 2020

Administrasjonsutvalget har 03.12.20 (sak 22/20) tatt retningslinjer for overholdelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeids- og fritid til etterretning. I saksframstillingen står det at retningslinjene er et tiltak for å overholde arbeidsmiljølovens kapittel 10 om arbeidstidsbestemmelser. Bakgrunnen for administrasjonens innstilling til møtet var en diskusjon i administrasjonsutvalget 28.05.20, hvor man nedsatte en partssammensatt arbeidsgruppe for å utarbeide retningslinjer som kunne bidra til å redusere antall brudd på arbeidsmiljøloven. I saksframstillingen står det at det er vanskelig å unngå slike brudd helt da det er situasjoner hvor arbeidsgiver må be ansatte om å ta ekstravakter, overtid og beordre ansatte på vakt for å sikre faglig forsvarlig drift. Retningslinjene legger likevel opp til at bytte av vakter som utløser aml-brudd ikke skal forekomme. Ved behov for vaktbytte som utløser aml-brudd skal avspasering, permisjon uten lønn eller ferie være vurdert først.

I det følgende blir det gitt en gjennomgang av hvordan retningslinjene som ble lagt fram for administrasjonsutvalget har blitt fulgt opp. Svarene er i stor grad basert på svar fra virksomhetsledere og spørreundersøkelsen blant avdelingsledere.

Spørsmål om bytte skal sendes nærmeste leder i minGat

Virksomhetsledere og avdelingsledere svarer at dette blir gjort. Nær alle ansatte benytter minGat til dette formålet i dag.

Alle bytter skal godkjennes av leder

Alle virksomhetslederne svarer at vaktbytter blir godkjent av avdelingslederne. En påpeker at de tidligere hadde en praksis hvor bytting av vakter skjedde uten at avdelingsleder var involvert. Dette er ikke lenger tilfelle. 13 av 19 avdelingsledere svarer at dette alltid gjøres, mens 6 svarer at de i stor grad godkjenner vaktbytter.

Alle typer bytter som utløser overtid og/eller aml-brudd skal ikke forekomme

Tre av virksomhetslederne svarer at dette blir overholdt, mens en svarer at man forsøker å unngå at vaktbytter utløser aml-brudd, men at man ikke har lyktes helt ennå. Hun mener at man må ha enda større fokus på dette kravet. Blant avdelingslederne svarer 4 av 19 at vaktbytter i stor grad fører til aml-brudd. 3 kommenterte aml-brudd fra oktober 2021 er begrunnet med at ansatte ønsket og fikk innvilget å bytte vakt.

Kompetanse byttes mot tilsvarende kompetanse

To virksomhetsledere svarer i intervju at kompetanse blir byttet mot tilsvarende kompetanse, mens de to øvrige virksomhetslederne mener de ikke klarer å overholde dette i alle tilfeller. En påpeker at det ikke nødvendigvis er kritisk å bytte en fagarbeider mot en assistent ved behov for å dekke inn en vakt. Blant avdelingslederne svarer 15 av 19 at de i stor grad overholder dette. De øvrige 4 avdelingslederne svarer at de i noen grad klarer å overholde dette kravet.

Innleie av ekstravakter skal ikke utløse aml-brudd

Tre av virksomhetslederne svarer i intervju at de ikke klarer å hindre at innleie av ekstravakter utløser aml-brudd i alle tilfeller. Dette anses som siste utvei når andre tiltak er forsøkt. Avdelingslederne er delt i vurderingen av hvorvidt innleie av ekstravakter utløser aml-brudd. 10 mener at dette skjer i stor grad mens 9 mener at det skjer i liten/noen grad.

Avvik ¹²og utløste aml-brudd skal begrunnes godt og forståelig i GAT

Tre virksomhetsledere mener at man gjør dette i dag, hvorav en poengterer at man har blitt mye flinkere enn hva man var i 2019 og tidligere. En virksomhetsleder har erfart at ikke alle avdelingsledere begrunner i GAT. I spørreundersøkelsen svarer 17 avdelingsledere at de begrunner godt og forståelig i GAT i nær alle tilfeller. De øvrige to svarer at de gjør dette i noen grad.

Vi har fått en tilgang til en utskrift fra GAT som viser bruddårsak med kommentar for oktober 2021. Dokumentet er sortert på de ulike bruddtypene hvor kommentarer til hvert aml-brudd er synlig. Totalt er det registrert 103 aml-brudd. De fleste bruddene er kommentert av avdelingsleder, og er beskrivelser av sykdomssituasjon på avdelingen, mangel på personell/vikarer eller mangel på rett kompetanse. 6 av de 103 aml-bruddene er ikke kommentert. Ifølge systemadministrator er dette tatt opp med aktuelle avdelingsledere.

3.6.2. Tiltak på avdelingsnivå for å redusere antall brudd på arbeidstidsbestemmelser

Vi har spurt avdelingslederne hvilke tiltak de benytter for å redusere brudd på arbeidstidsbestemmelsene/ om de har egne tiltak som kan bidra til å redusere brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Dette oppsummerer tilbakemeldingene vi mottok:

- Ansettelse av flere vikarer som kan benyttes når det er behov.
- Deltakelse i prosjektet «Tett på».
- Vurdering av å gjøre endringer i organiseringen av kompetansekrevende oppgaver.
- Gjennomgang av aml-brudd og gjort endringer i avdelingen som følge av bruddene.
- Mer kritisk til å innvilge fri til ansatte.
- Ugunstige vakter fordeles jevnt ut i nye turnuser.
- Jobber med holdninger i avdelingen som fremmer vi-tanken framfor meg-tanken i forhold til oppgaver og inndekking av vakter.

¹² Vi undersøker ikke registrering av avvik.

- Innleide pensjonister.

3.6.3. Revisors vurdering

Vi har sett at kommunen har tiltak som kan være egnet til å redusere omfanget av aml-brudd. Gjennom GAT har kommunen mulighet til å fange opp aml-brudd dersom man forsøker å legge inn vakter som medfører aml-brudd. En annen type tiltak går på at alle forespørsler om vaktbytter skal sendes leder, og at aml-brudd skal begrunnes skriftlig til virksomhetsledere. Oppfølgingen av disse tiltakene er relativt god, men gjennomføres ikke fullt ut på alle avdelinger.

Andre type tiltak vi har vurdert er rettet mot det som defineres som hovedårsaker til aml-brudd - høyt sykefravær og mangel på vikarer med rett kompetanse.

Vårt inntrykk er at brudd på arbeidstidsbestemmelsene er noe både ansatte og ledelse har kunnskap om og som det arbeides for at man skal unngå.

3.7. Konklusjon

Overholder kommunen arbeidstidsbestemmelsene og har kommunen tiltak for å hindre at overtredelser skjer?

Kommunalområdet Velferd overholder ikke arbeidstidsbestemmelsene, og hadde rundt 200 brudd i første halvår 2021. Trenden er imidlertid stadig færre brudd, samtidig som kommunen har sikret at datagrunnlaget for å følge opp utviklingen har blitt mer pålitelig.

Kommunen benytter GAT Programvare for arbeidsplanlegging og ressursstyring. Vi har sett at de ansatte har tilgang til og kunnskap om systemet, at arbeidsplaner legges inn og at systemet gir oversikt over ansattes lovlige og ulovlige arbeidstid. Vi har også sett at tillitsvalgte involveres i utarbeidelse av arbeidsplaner og at disse gjøres tilgjengelig for ansatte.

Vi har sett at kommunen har tiltak som kan være egnet til å redusere omfanget av aml-brudd. Gjennom GAT har kommunen mulighet til å fange opp aml-brudd dersom man forsøker å legge inn vakter som medfører brudd. En annen type tiltak går på at alle forespørsler om vaktbytter skal sendes leder, og at aml-brudd skal begrunnes skriftlig til virksomhetsleder. Etterlevelsen av disse tiltakene er relativt god, men gjennomføres ikke fullt ut på alle avdelinger.

Bakenforliggende årsaker til aml-brudd vil i stor grad være høyt sykefravær og mangel på vikarer med rett kompetanse. Vi har sett at kommunen har flere tiltak som kan bidra til å avhjelpe dette.

Vårt inntrykk er at brudd på arbeidstidsbestemmelsene er noe både ansatte og ledelse har fokus på at man skal unngå.

4. Deltidsarbeid

Har kommunen tiltak for å redusere omfang av små stillingsbrøker?

4.1. Revisjonskriterier

Krav i arbeidsmiljøloven

Gjennom arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen gis det føringer for arbeidsgivers forpliktelser i arbeidet med å redusere uønsket deltid.

Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1.

Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 14-1 a.

Arbeidsmiljølovens kapittel 14, § 14-3 regulerer fortrinnsrett for deltidsansatte. Deltidsansatte som er kvalifisert, har fortrinnsrett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar nyansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten gjelder så langt det medfører vesentlig ulempe for virksomheten. Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til, skal spørsmålet, så langt det er praktisk mulig, drøftes med arbeidstaker, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det.

Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a, nr. 1. Retten til utvidet stilling gjelder med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeidet ikke lenger foreligger.

Krav i hovedtariffavtalen

I hovedtariffavtalen § 2.3.1 står det at det skal som hovedregel tilsettes i heltidsstilling. Unntak drøftes med de tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved ledighet/vakant stilling foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. Ved ledig stilling skal deltidsansatte som er kvalifisert for stillingen, ved intern utlysning i kommunen, tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling.

Av § 2.3.1 følger det også at det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstiltsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Vi har på bakgrunn av dette utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal drøfte bruken av deltid med tillitsvalgte minst en gang per år.
- Kommunen skal sikre at deltidsansatte som er kvalifisert får fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at kommunen foretar nyansettelse.

- Kommunen bør ha tiltak for å sikre at arbeidet med å redusere uønsket deltid er i tråd med arbeidsmiljølovens 14-4 a. nr. 1 (merarbeidsbestemmelsen).
- Kommunen skal etablere retningslinjer med formål å øke antall heltidsansatte. Kommunen skal ha tiltak som sikrer at deltidsansatte får mulighet til å utvide stillingen sin ved vakanse.

4.2. Drøfting med tillitsvalgte

Kommunen skal drøfte bruken av deltid med tillitsvalgte minst en gang per år.

4.2.1. Praksis i kommunen

Kommunen gjennomfører årlige drøftingsmøter med hovedtillitsvalgte. Til møtene utarbeider administrasjonen en agenda og det skrives referat. Vi har sett referat fra drøftingsmøter med hovedtillitsvalgte for 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021. I alle møtene har heltid/deltid vært drøftet. Vi har sett at både planlagte og gjennomførte tiltak knyttet til å redusere uønsket deltid har vært drøftet i møtene.

Eksempelvis har vi sett at i referatet fra møtet den 10.04.19, sak 5, om tilpasset kompetanse og bemanning i Helse og omsorg, drøftes deltidsarbeid. I referatet står det blant annet at det legges opp til innsparinger i Helse og omsorg på i underkant av 30 millioner kroner i perioden 2019-2021. Dette vil medføre betydelig omstillingsarbeid med behov for endringer og nedbemanning, samt redusert tjenestekvantitet og mulig redusert tjenestekvalitet. Heltidskultur ble drøftet i denne sammenheng.

Også i referatet fra møtet den 08.06.20, sak 15/20, om deltidsstillinger og midlertidige ansettelser, drøftes deltidsarbeid med de tillitsvalgte. I referatet står det blant annet at hovedtillitsvalgte har fått oversendt tall på deltidsstillinger i kommunen. Fagforbundet så det som unødvendig at ansatte må søke på en stilling de har rett på. Arbeidsgiver viste til fordelene med utlysning, blant annet at flere kan påberope seg fortrinnsrett på samme stilling. HR anbefalte å ikke å endre på dagens ordning. Fagforbundet ønsket at man kartla hvem som ønsket å utvide sin stilling. Arbeidsgiver mente at leder sammen med tillitsvalgte vurderer sammenslåinger av mindre stillinger der det er aktuelt. Fagforbundet mente at de tillitsvalgte ikke alltid blir tatt med i slike drøftinger og at de ofte heller ikke har frikjøpt tid til å sette seg inn i disse sakene. I praksis får de ofte informasjon om arbeidsgivers vurderinger i ettertid.

I møtet i 2020 var følgende fagforeninger invitert:

- Fagforbundet
- Utdanningsforbundet
- Norsk sykepleierforbund
- Delta
- Norsk ergoterapeutforbund
- Norsk fysioterapeutforbund

- Fellesorganisasjonen
- Den norske legeforeningen

Ifølge kommunalsjef for Velferd har noen virksomheter etablert en praksis med å drøfte deltid i lokalt medbestemmelsesmøte, og flere andre virksomheter er i ferd med å etablere det samme. En virksomhetsleder bekrefter at de har slike drøftinger og en annen bekrefter at de vurderer å etablere dette. De to øvrige virksomhetslederne har ikke slike drøftinger.

En av de hovedtillitsvalgte ga i intervju uttrykk for at medbestemmelsesmøtene hvor uønsket deltid drøftes, mer er å anse som et informasjonspunkt. Hen synes i mindre grad at de tillitsvalgte har blitt involvert i dette arbeidet.

4.2.2. Revisors vurdering

Kommunen har praksis for å gjennomføre årlige møter med hovedtillitsvalgte hvor bruken av deltid drøftes. Dette bekreftes i møterefater. På noen avdelinger blir også deltid drøftet med tillitsvalgte, men arbeidet er i liten grad systematisert og skriftliggjort.

4.3. Deltidsansatte som har rett til utvidet stilling ved nyansettelser

Kommunen skal sikre at deltidsansatte som er kvalifisert får fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at kommunen foretar nyansettelse.

4.3.1. Rutiner og tiltak for å sikre at kravet etterfølges

I **Personalhåndboka** har kommunen utarbeidet en liste med oppgaver som leder skal vurdere før en eventuell utlysning. Blant annet skal leder vurdere hvorvidt arbeidsbehovet kan løses ved å slå sammen deltidsstillinger i tråd med hovedregelen om heltid. Leder må også vurdere hvorvidt stillingen skal lyses ut internt eller eksternt. Da skal følgende vurderes:

- Er det aktuelt med omplassering av syke arbeidstakere eller arbeidstakere som ellers kan bli oppsagt på grunn av virksomhetens forhold?
- Har noen behov for eller ønske om omplassering - er det noen som bør flyttes/eller ønsker nye utfordringer?
- Er det noen som kan påberope seg fortrinnsrett til utvidelse av stilling, eventuelt ny stilling – og som er kvalifisert for jobben?

Det vises også til arbeidsmiljøloven § 10 -2 fjerde ledd, § 14-2 første og andre ledd, § 14-3 tredje ledd og § 16-3 tredje ledd siste punktum som gir følgende prioriteringsrekkefølge av fortrinnsberettigede:

1. Ansatt som er oppsagt på grunn av driftsinnskrenkning
2. Ansatt som har akseptert redusert stilling i stedet for oppsigelse

3. Utvidet stilling for deltidsansatt
4. Midlertidig ansatt (ikke vikariater) som ikke får fortsatt tilsetting på grunn av driftsinnskrenkning
5. Ansatt med redusert stilling etter § 10-2 fjerde ledd
6. Ansatt som har reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse

Personalhåndboka beskriver også at faste deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet fast eller midlertidig stilling etter både arbeidsmiljøloven § 14-3 og hovedtariffavtalen punkt 2.3.1 tredje ledd. Stillingene må ha om lag de samme arbeidsoppgavene, vedkommende må være kvalifisert for stillingen, og det må ikke innebære vesentlige ulemper for virksomheten. Fra og med 1. januar 2019 fikk arbeidstaker rett til å kreve utvidelse med bare en del av den ledige stillingen.

I **ansettelsesreglementet** står det at faste stillingshjemler skal opprettes av kommunestyret. Rådmann er delegert myndighet til å opprette stillingshjemler innenfor total budsjetttramme ved omdisponering av ressurser, under forutsetning av at dette ikke bryter intensjonene i budsjettet. Virksomhetsleder delegeres myndighet til å opprette midlertidige stillingshjemler inntil tre måneder.

I reglementet står det at HR-avdelingen er ansvarlig for å vurdere om det er ansatte som har fortrinnsrett, eksempelvis på grunn av overtallighet eller etter arbeidsmiljøloven § 14 (om ansettelse). Virksomhetsleder har ansvar for å vurdere rekruttering ved intern utlysning, jf. hovedtariffavtalen § 2.3.1 om heltids-/deltidsstillinger. Dersom det er behov for avklaringer i disse prosessene så vil rådmann/HR avdelingen være behjelpelige.

I ansettelsesreglementet står det at tillitsvalgt, herunder plasstillitsvalgt i virksomhet og aktuell hovedtillitsvalgt har rett til å uttale seg så tidlig som mulig om tilsetting, overflytting, opprykk og forfremmelse til stilling som omfattes av hovedtariffavtalen. Dersom stillinger blir utlyst internt kan fast ansatte, lærlinger og vikarer søke. Alle ansatte skal i så fall få informasjon om disse stillingene via e-post, tillegg til at de finnes på Visma Min side.

Kommunens praktisering av ansettelsesreglementet skal årlig evalueres av rådmann, kommunalsjefer og hovedtillitsvalgte.

4.3.2. Deltidsansatte i Velferd

Kommunen iverksatte i 2021 prosjektet Kompetanse og heltidskultur (se avsnitt 4.5.3) for nærmere omtale) og en sentral del av prosjektet omfattet en kartlegging av deltidsstillinger i kommunalområdet Velferd. I oktober 2021 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i turnusstillinger 69 % og andel heltidsansatte var 25 %.

I prosjektrapporten blir to ulike tellinger satt mot hverandre. En telling basert på statistikk fra HR og en telling basert på manuell telling april /mai 2021, se tabell 5.

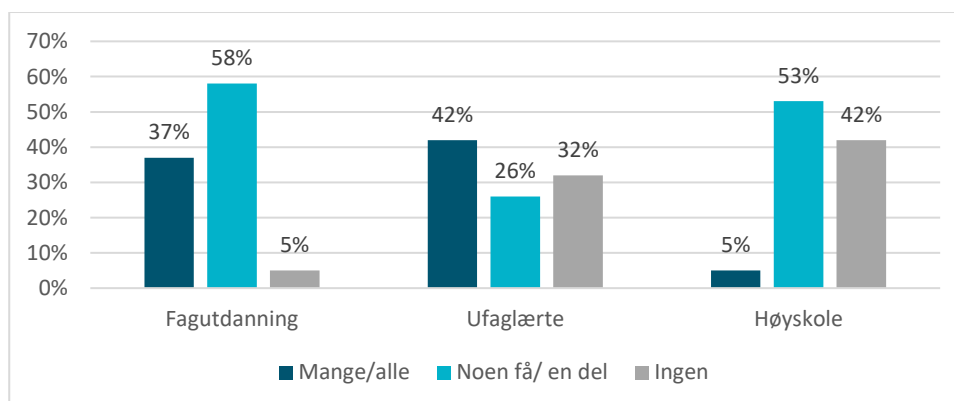
Tabell 5 Antall ansatte og stillingsstørrelser for ulike utdanningsgrupper

	Tall fra HR (prosent og antall)		Manuell telling april/mai 2021	
	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Ansatte	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Ansatte
Høyskole	80 %	124	77 %	152
Fagutdanning	67 %	168	60 %	189
Studenter	22 %	8	29 %	14
Ufaglærte	49 %	47	48 %	52

Statistikken viser at stillingsstørrelsene er noe mindre i den manuelle tellingen. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er klart størst blant de høyskoleutdannede (80 %), mens lavest for studenter (22 %). Studenter er imidlertid en gruppe som ikke nødvendigvis har som mål å øke stillingsstørrelsene sine, da de først og fremst studerer. Av tabellen fremgår det også at ufaglærte har en klart lavere gjennomsnittlig stillingsstørrelse (49 %) enn fagutdannede (67 %).

Vi har spurt avdelingsledere om hvilke utdanningsgrupper de mener i størst grad ønsker å øke deltidsprosenten, se figur 2.

Figur 2 Avdelingslederens vurdering av ulike utdanningsgruppers ønske om høyere deltidsstilling, N= 19



Avdelingslederne opplever at både fagutdannede og ufaglærte i større grad enn høyskoleutdannede ønsker større stilling. Samtidig anslår omtrent en tredjedel av avdelingslederne at omtrent en av tre ufaglærte i liten grad ønsker større stilling. I spørreundersøkelsen svarer avdelingslederne at de i liten grad har fagutdannede som ikke ønsker større stilling.

I tabell 6 er det stilt opp gjennomsnittlig stillingsstørrelse på de ulike virksomhetsområdene. Her går det fram at Miljøarbeidertjenesten har lavest gjennomsnittlig stillingsstørrelse med 63 %. Spesialiserte tjenester har høyest med 77 %-80 %.

Tabell 6 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse på ulike virksomheter i Velferd

	Tall fra HR		Manuell telling april/mai 2021	
	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Ansatte	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Andel heltid
Miljøarbeider-tjenesten	63 %	77	63 %	17 %
Hjemmebaserte tjenester	71 %	154	65 %	23 %
Helsehuset	70 %	88	59 %	14 %
Spesialiserte tjenester	80 %	28	77 %	31 %

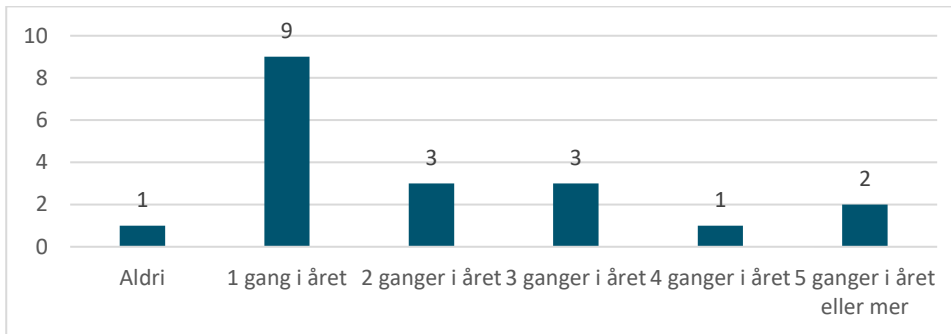
Praksis i kommunen

I Velferd er det fast praksis at nær alle stillinger blir utlyst internt før ekstern utlysning. Dersom det er opplagt at man ikke har interne ressurser som kan søke på stillingen går man rett til ekstern utlysning. Ifølge HR-sjef er arbeid med å redusere deltidsbruk lagt til kommunalområdet Velferd.

Ifølge virksomhetsledere er det praksis for å vurdere om det er internt ansatte som kan være aktuelle når det blir vakanse på en avdeling. 18 av 19 avdelingsledere svarer i spørreundersøkelsen at de har fått tydelige signaler om at dette skal prioriteres. Alle svarer også at de vurderer bruk av internt ansatte når de har vakanse. Mulighet for bruk av rettigheten blir drøftet på avdelingsledermøter og aktuelle personer blir kontaktet. De er noe delt på i hvor stor grad de er involvert i denne prosessen eller om ansvaret i større grad ivaretas av avdelingsleder. De hovedtillitsvalgte mener at plasstillitsvalgte er involvert noen steder, men ikke på alle avdelinger.

Ifølge kommunalsjef for Velferd lages det ikke statistikk som viser hvor ofte bruk av rettigheten medfører økt stilling. HR-sjef anslår at omtrent 20-25 personer har fått innvilget en økning i egen stilling ved vakanse. Avdelingslederne har i spørreundersøkelsen svart på hvor ofte deltidsansatte får økt stilling gjennom ordningen. Alle, bortsett fra en avdelingsleder, rapporterer at ordningen er årlig i bruk. 9 av de 17 svarer at ordningen er brukt en gang i året, se figur 3. De øvrige svarer at deltidsansatte har fått økt stillingen fra 2-5 ganger i året.

Figur 3 Antall deltidsansatte som har fått utvidet stilling i løpet av et år som følge av ledig stilling. Kilde: Avdelingslederens svar i spørreundersøkelse, N= 17



Kontroll av eksternt utlyste stillinger i 2021

Vi har sett på 43 eksternt utlyste stillinger ¹³i Velferd for perioden januar til august 2021 og fått virksomhetslederne til å vurdere håndteringen av disse. En leder har svart på bakgrunn av gjennomgang av alle utlysningene i virksomhetsområdet og en har basert svarene på noen av utlysningene. De to øvrige lederne har svart på generelt grunnlag. Vi fant følgende:

- Ved ledig stilling så foretas det en intern vurdering først av muligheter for intern ansettelse.
- Man tar alltid en vurdering på om det er mulig å dele opp stillingen, slik at man kan få interne søkere.
- Tillitsvalgte er med i vurdering om stillinger skal lyses ut internt eller eksternt og i intervjuene i etterkant.
- Hovedregel er intern utlysning først. Ledige sykepleierstillinger blir ofte utlyst eksternt, uten intern utlysning. Det er sjelden man har kompetanse som kan være aktuell til slike stillinger.

4.3.3. Utvikling av uønsket deltid

Det er en svak utvikling som går i retning av økt deltidsprosent i kommunen.

Vi har spurt avdelingsledere om det er utdanningsgrupper som har hatt en bedre utvikling enn andre. Hele 93 % av avdelingslederne svarer at høyskoleutdannede har hatt best utvikling etterfulgt av fagutdannede. Dette begrunnes med at det ofte er knapphet på denne yrkesgruppa. Noen av avdelingslederne trekker også fram at de prioriterer helsefagarbeidere høyt. Kun en avdelingsleder uttrykk at alle utdanningsgruppene prioriteres likt og at målet er at alle skal jobbe 100 %.

Virksomhetslederne uttrykker i intervju at de nedprioriterer ufaglærte i denne ordningen. De uttrykker skepsis til at ufaglærte gjennom ulike ordninger får utvidet sin stillingsstørrelse.

¹³ Tatt ut utlyste stillinger som avdelingsleder, kjøkkenpersonale og sjåførere.

4.3.4. Revisors vurdering

Kommunen har rutiner hvor deltidsansattes rett til å gå inn i vakante stillinger er beskrevet. Det fremgår at tillitsvalgte har rett til å bli hørt i slike saker og at det skal vurderes hvorvidt stillingen skal utlyses internt slik at ansatte har mulighet til å søke på utvidelse av egen stilling. Praksis i Velferd er at det er lav terskel for å internutlyse stillinger, men at tillitsvalgte ikke alltid blir trukket med i drøftingene.

Våre undersøkelser indikerer at det er flest fagutdannede som ønsker høyere stillinger, etterfulgt av ufaglærte og til slutt høyskoleutdannede. Samtidig viser tall at høyskoleutdannede er den gruppa som har høyest gjennomsnittlig stillingsprosent med 80 %. Til sammenligning har ufaglærte 49 %. Våre funn tyder på at ansatte får utvidet stillinger gjennom internutlysninger. Nær alle avdelinger har ansatte som har økt stillingene gjennom internutlysning. På omtrent halvparten av avdelingene gjelder dette flere ansatte per år.

4.4. Merarbeidsbestemmelsen

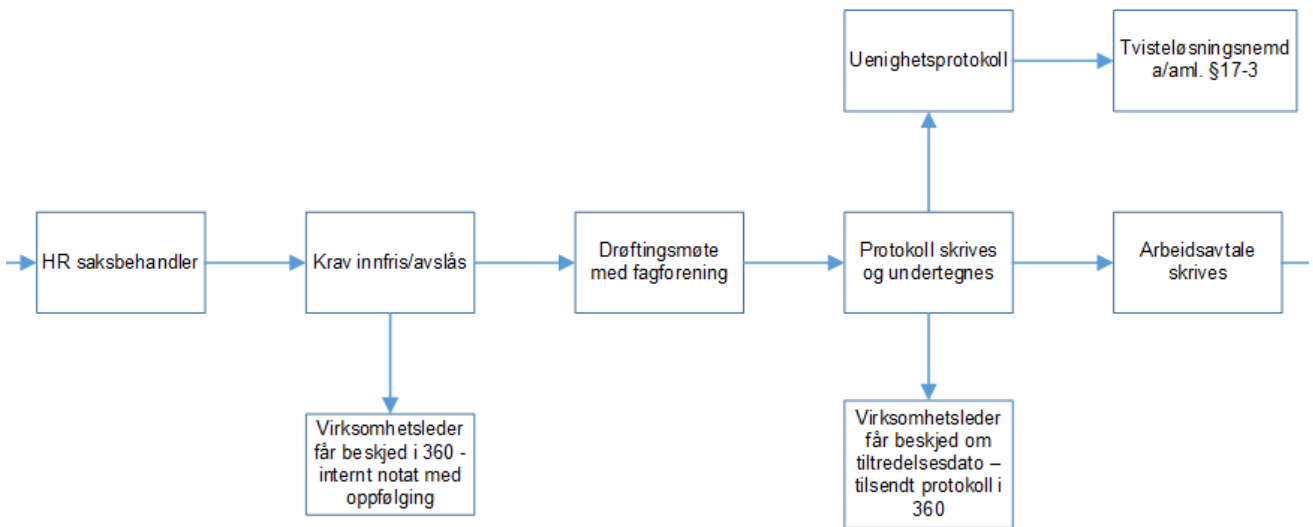
Kommunen bør ha tiltak for å sikre at arbeidet med å redusere uønsket deltid er i tråd med arbeidsmiljølovens 14-4 a. nr. 1 (merarbeidsbestemmelsen).

4.4.1. Rutiner

Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden. Kommunen har i personalhåndboka beskrevet ordningen med rett til utvidet stilling for deltidsansatte. Det er lenket til lovtekst i KF Infoserie, samt en artikkel skrevet av KS Advokatene som oppsummerer reglene om krav på stilling tilsvarende faktisk arbeid, også kalt merarbeidsregelen. I artikkelen drøftes det ulike forhold knyttet til hvorvidt en ansatt har rett til økt stilling eller ikke.

HR har utarbeidet flytskjema som viser saksgangen fra de mottar slike saker. Deler av saksgangen er vist i figur 4.

Figur 4 Utdrag av flytskjema for saksbehandling om høyere/fast stilling - aml. 14.4a eller aml. § 14.9



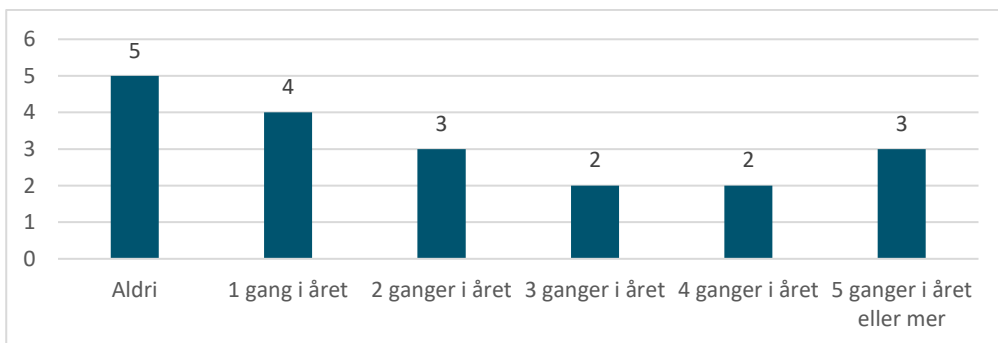
HR har også utarbeidet et eget saksbehandlingskart som viser hvordan slike saker skal saksbehandles.

4.4.2. Praksis i kommunen

Ordningen er godt kjent blant virksomhetsledere og avdelingsledere. I praksis er det den enkelte ansatte som må følge med på og melde fra til sin tillitsvalgt dersom de mener de har krav på større stilling (og ønsker det). Hovedtillitsvalgt melder fra videre til HR-avdelingen som foretar vurdering av om kravet kan innfris eller ikke. Dersom kravet blir godkjent får Velferd beskjed og gjør tilpasninger i arbeidsplaner og turnus i tråd med kravet.

Avdelingslederne har i spørreundersøkelsen svart på spørsmål om bruk av ordningen på egen avdeling, se figur 5.

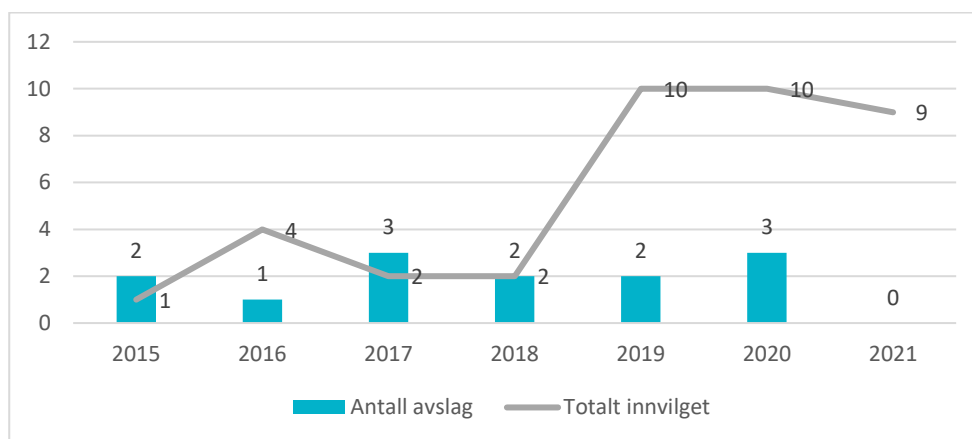
Figur 5 Antall deltidsansatte som har fått utvidet stillingsprosenten da de siste 12 måneder har arbeidet utover avtalt arbeidstid, N= 19



14 av 19 avdelingsledere rapporterer at de hvert år har ansatte som får innvilget krav etter rettigheten. 7 av de 14 anslår at krav innvilges 1-2 ganger i året. 4 anslår at rettigheten innvilges 3-4 ganger i året. På tre avdelinger er rettigheten innvilget 5 ganger eller mer i året.

Tall fra HR viser at det har vært en økning i antall krav de har mottatt i løpet av de siste 6 årene, se figur 6. I perioden 2015-2018 mottok kommunen 3-5 søknader i året. Etter det har 9-13 saker i året. Andelen avslag har vært stabilt 1-3 saker i året og således falt betydelig etter 2018 når antall søknader økte betydelig.

Figur 6 Innvilgelse og avslag om søknad om bruk av merarbeidsbestemmelsen



Ifølge HR-sjef har hun vært involvert i 3 saker som har blitt klaget inn til tvistløsningsnemnda. To av sakene ble innvilget av arbeidsgiver og således trukket fra behandling i Tvisteløsningsnemnda. Den siste saken ble behandlet av Tvisteløsningsnemnda og innvilget.

4.4.3. Tillitsvalgte vurdering av merarbeidsbestemmelsen

Ifølge de tillitsvalgte vi har intervjuet er rettigheten lite brukt blant høyskoleutdannede men mer brukt av ansatte med fagutdanning og blant ufaglærte.

Noen av de hovedtillitsvalgte vi har snakket med har vært misfornøyd med kommunens innsats for å håndtere ordningen. De mener at kommunen kunne tatt ansvar for å melde fra når de fanger opp at en ansatt siste 12 måneder har jobbet mer enn sin faste stilling.

Et av forbundene trekker også fram at ansatte har fått færre vakter i slutten av en tolv måneders periode for å unngå at det kan kreves større stilling. Et annet diskusjonsområde er kravet om at arbeidstaker må ha arbeidet «jevnlige» utover avtalt arbeidstid. Jevnlighetskravet skal ifølge en av de hovedtillitsvalgte vært drøftet med arbeidsgiver flere ganger.

4.4.4. Lederes vurdering av merarbeidsbestemmelsen

Flere ledere, både virksomhetsledere og avdelingsledere, påpeker at det ofte er ufaglærte som rettighetsutløser bruk av merarbeidsbestemmelsen. Samtidig uttrykker ledelsen et ønske om at arbeid i større grad utføres av faglærte. Eksempelvis skriver en avdelingsleder at faglærte bør gå foran ufaglærte når stillinger skal utvides. Bruk av 12-måneders regelen av ufaglærte kan da komme i konflikt med dette.

En avdelingsleder mener at regelen burde vært fjernet slik at ledige stillinger i stedet kan fordeles på ansatte etter kriterier som utdanning, ansiennitet og dyktighet.

Ifølge prosjektleder for Kompetanse og heltidskultur kan det være en utfordring at det ikke er økonomiske midler til å ansette. Hun mener at ordningen verken tjener ledelse eller ansatte. I tillegg «spiser» ordningen av de midler man eventuelt kan bruke til å øke stillinger med den kompetansen man trenger.

4.4.5. Revisors vurdering

Kommunen bør ha tiltak for å sikre at arbeidet med å redusere uønsket deltid er i tråd med arbeidsmiljølovens 14-4 a. nr. 1 (merarbeidsbestemmelsen).

Kommunen har tiltak som skal sikre at deltidsansatte som søker og har krav på økt stilling etter bestemmelsen får dette innvilget. Det er utarbeidet rutiner for saksbehandling av søknader og det er klar arbeidsdeling mellom HR og ledere i Velferd for hvordan slike søknader skal håndteres.

Administrasjonen overlater til arbeidstakere å følge med på om de opparbeider rettigheter etter ordningen. Enkelte hovedtillitsvalgte mener at kommunen som arbeidsgiver kunne tatt et større ansvar i dette arbeidet. Ordningen virker godt kjent i organisasjonen.

Kommunen har de siste tre årene mottatt mellom 9 og 13 søknader om utvidet stilling hvorav fem søknader fikk avslag. Utfallet av tidligere saker som har vært klaget inn for tvistløsningsnemda kan tyde på at kommunen praktiserer ordningen noe strengt.

Ledere på ulike nivåer, uttrykker en viss skepsis til ordningen, da ufaglærte er den gruppa som i størst grad benytter ordningen.

4.5. Retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid, jf hovedtariffavtalen § 2.3.1.

Kommunen skal etablere retningslinjer med formål å øke antall heltidsansatte

Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Vi foretar først en gjennomgang av kommunens retningslinjer og undersøker om bør-kravene i hovedtariffavtalen er omtalt. Deretter tar vi for oss kommunens planer for å redusere uønsket deltid og undersøker hvordan disse blir fulgt opp.

4.5.1. Omtale av bør-krav i hovedtariffavtalen

I personalhåndboka står det at alle tilsettinger, både interne og eksterne, skal foregå etter formelle regler og forutsigbare prosesser. Arbeidsgiver må kjenne til reglene som omhandler fortrinnsrett, omplassering og nyansettelser. Personalhåndboka viser til hovedtariffavtalen punkt 2.3.1 om at det som hovedregel skal tilsettes i heltidsstillinger.

I personalhåndboka står det at kommunen skal utarbeide lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte.

Om fortrinnsrett

Arbeidsmiljøloven gir føringer om håndtering av fortrinnsrett for deltidsansatte. I kommunens ansettelsesreglement står det at

- HR-avdelingen skal vurdere om det er ansatte med fortrinnsrett (f.eks overtallighet etter arbeidsmiljøloven § 14)
- Virksomhetsleder skal vurdere rekruttering ved intern utlysning jf. Hovedtariffavtalen § 2.3.1.

I personalhåndboka er fortrinnsretten konkretisert ved å stille opp spørsmål leder må ta stilling til før en stilling lyses ut offentlig. Det er vist til arbeidsmiljølovens prioriteringsrekkefølge av fortrinnsberettigede.

Om merarbeid

Deltidsansatte som siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeid, rett til økt stilling, er beskrevet i avsnitt 4.4. Der fremkommer det at kommunen har etablert retningslinjer for ordningen.

Om utlysning av stillinger

I kommunens personalhåndbok er det beskrevet hvordan utlysning av stillinger skal foretas. Det er vist til relevante hjemler i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. I rutinene er det blant annet beskrevet regler for utlysning, søknadsbehandling og bruk av søkerlister. Kommunen har også utarbeidet et eget ansettelsesreglement som er mer konkret i forhold til hvordan en utlysningsprosess gjennomføres.

Om kompensasjonsordninger

Kommunen har i rutiner fra 2017 (Heltidskultur, omtalt i avsnitt 4.5.2) omtalt kompensasjonsordninger. Det vises til tarifforhandlingene i 2016 hvor partene ble enige om at retningslinjene bør ta opp kompensasjonsordninger. Under avsnitt om ulike turnusordninger står det følgende om Ekstra helg: «Hvis ansatte selv ønsker det, kan det legges inn ekstra helg(er) inn i fast turnus, mot ekstra kompensasjon».

4.5.2. Retningslinjer særskilt rettet mot formål om å øke antall heltidstilsatte

Kommunen etablerte i 2017 et prosjekt på Utvikling av heltidskultur¹⁴. KS har utarbeidet en veileder¹⁵ for arbeidet som lister opp relevante spørsmål administrasjonen kan stille når de lager egne retningslinjer.

Til prosjektet ble det nedsatt en styringsgruppe hvor blant annet rådmann, personalsjef, en hovedtillitsvalgt og kommunalsjef for helse og omsorg deltok. Prosjektleder var kommunalsjef for Helse og omsorg og prosjekteier var administrasjonsutvalget. Prosjektperioden var satt til 15.05.16 – 01.06.17. I prosjektdokumentet fra 2017 foreslås det tiltak lik de i tabell 7. På høyre side gis vår vurdering av om tiltak er fulgt opp.

Tabell 7 Oppfølging av ulike tiltak

Tiltak	Oppfølging av tiltak
Workshop for ledere, tillitsvalgte og vernetjeneste i: <ul style="list-style-type: none"> • kultur og holdningsendringer • arbeidstidsordninger • utvikling av heltidskultur • aktuelt lov- og regelverk 	07.09.17: Heldagsseminar ¹⁶ om heltidskultur og holdninger på arbeidsplassen. Temaene vurderes tatt inn. I tillegg er det avholdt flere samlinger i etterkant som omhandler deler av temaene.
Opplæring for ledere i å ta ut relevante rapport fra GAT	I følge systemadministrator for GAT, har det ikke blitt gitt noen spesiell opplæring i dette. Hun oppfatter slike rapporter som enkle å ta ut og har heller ikke fått særlige forespørsler på dette. Helse og omsorg har gjennomført lederopplæring i 2018 hvor blant annet personalhåndboka, rekruttering og ansettelse er tema. Kommunen har gjennomført et lederopplæringsprogram for Helse og omsorg i 2019. Tema i opplæring er ulike ledertemaer herunder blant annet turnushåndboka, kompetanseplaner, rekruttering og heltidskultur og årsarbeidstid.

¹⁴ Heltidskultur var en nasjonal satsing som kom som resultat av tariffforhandlingene i 2016. I protokollen står det «Hovedtariffavtalen legger til grunn at det som hovedregel skal tilsettes i hel stilling og at det skal utarbeides retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. De sentrale parter er gjennom «Heltidserklæringen» enige om at heltid er viktig for arbeidsmiljø, effektivitet og kvalitet i tjenesten, og anmoder partene lokalt i hver kommune om å arbeide for heltidskultur. Heltidskultur utvikles gjennom forankring, involvering, gode prosesser og kunnskap om hva heltid innebærer for den enkelte, for ledelse og for tjenesten»

¹⁵ <https://www.ks.no/contentassets/f75eb4f4eccd4dbaa19a8fc8948a6728/veileder-retningslinjer.pdf>

¹⁶ Administrasjonen har utarbeidet en opplæringsplan hvor forankring av opplæringen, datoer for opplæring og temaer er skrevet ned.

Konkrete turnuseksempler innarbeides i turnushåndboka	Dette er ikke gjennomført
Endrede arbeidstidsordninger tas opp i virksomhetens medbestemmelses- og personalmøter	Vi har sett av referater at uønsket deltid og ulike spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger tas opp i årlige møter i medbestemmelsesmøter. Tema er jevnlig tema på personalmøter i Velferd.
Den enkelte virksomhet/avdeling utarbeider egne måltall for økt andel heltidsstillinger	Det skal tidligere ha blitt utarbeidet måltall på gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Det pågår nå nytt arbeid med å lage måltall både på virksomhetsnivå og avdelingsnivå på deltidsandelen. Fristen er satt til november 2021. Arbeidet pågår men er ikke fullført per medio desember 2021. I følge kommunalsjef skyldes forsinkelsen merarbeid knyttet til pandemien.
Virksomhetene/avdelingene initierer ulike prøveprosjekter innenfor ulike arbeidsordninger	Vi har sett at avdelinger har stor frihet i å prøve ut ulike turnusordninger. 68 % av avdelingslederne svarer at har valgt turnusordning dels er styrt av ønske om redusert bruk av deltid. At avdelinger prøver ut ulike arbeidstidsordninger er også omtalt i prosjektrapport for kompetanse og heltidskultur, 2021.
Det rapporteres årlig på endringer i antall heltidsstilling og stillings-økning generelt	Gjennomføres i tråd med plan

4.5.3. Prosjekt kompetanse og heltidskultur 2021

I mars 2021 ble det foretatt en telling av deltidsstillinger som viste at gjennomsnittlig stillingsstørrelse var 67,9 % og andel ansatte i heltidsstillinger var 24,8 %. Administrasjonen oppfattet tallene såpass svake at de ønsket å starte en nytt prosjekt med utgangspunkt i prosjektet utvikling av heltidskultur fra 2017. Den opprinnelige styringsgruppa ble gjenopprettet og det ble ansatt en prosjektleder til å styre prosjektet.

Endelig prosjektrapport ble lagt fram for administrasjonsutvalget 02.12.21 i sak 21/21. Utvalget tok rapporten og orienteringen fra prosjektleder til etterretning.

I prosjektrapporten står det at på grunn av omorganiseringer i kommunen så var det hensiktsmessig å starte både måling og måltall på nytt¹⁷. Ved telling av ansatte i turnusstillinger i mars og oktober 2021 viser tallene en svak økning både for gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel ansatte i heltid, se tabell 8.

¹⁷ Omorganiseringen i 2020 medførte behov for å telle stillinger på en annen måte enn tidligere.

Tabell 8 Utvikling av deltid og heltid 2021

	2021-mars	2021-oktober
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	67,9%	69,14%
Andel heltid	24,8%	25,1

Det ble satt mål om at gjennomsnittlig stillingsstørrelse skal være på minst 80 % i 2025, mens andel heltid skal være på minst 40 % i 2025. Ifølge prosjektleder er målet på 80 % allerede nådd for virksomhetsområdet Spesialiserte tjenester (se tabell 6). Måltallene er vedtatt av Administrasjonsutvalget 22.04.21.

Tabell 9 viser prosjektplanen slik den fremgår av prosjektrapporten. På høyre side har vi beskrevet status for arbeidet med de fire ulike prosjektfasene.

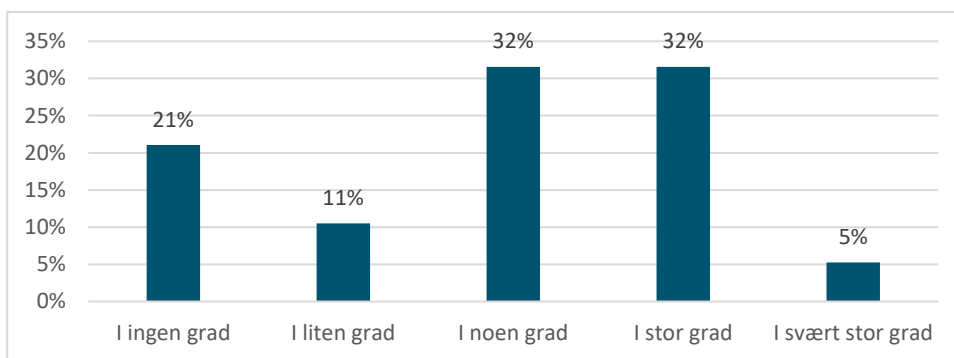
Tabell 9 Prosjektfaser og status på gjennomføring av prosjektet Kompetanse og heltidskultur

Prosjektfaser	Gjennomføring
Fase 1(mars 2021): Opprettelse av styringsgruppe og planlegging av innfasing av prosessen i kommunalområdet.	Dette er gjennomført. Styringsgruppa består i hovedsak av samme personer som i prosjektet fra 2017 – Utvikling av heltidskultur
Fase 2 (april-juni 2021): Kartlegge drift, en til en samtaler av ansatte, etablere prosjektgrupper og ressursgrupper. Disse opprettes for å sikre at heltidskultur blir et utviklingsarbeid som blir forankret og prioritert. Samt at alle ansatte får nødvendig innsikt og forståelse og hva som gjøres for å skape en utvikling innen avdelingen. Samtidig som analysegrunnlag utarbeides.	Dette er gjennomført. Det er utarbeidet analyser av situasjonen. Prosjektgrupper består av virksomhetsledere og avdelingsledere. Ressursgrupper er medbestemmelsesmøter med tillitsvalgte og verneombud. I følge prosjektleder skrives referat på virksomhetsnivå.
Fase 3 (august-oktober 2021): Utarbeide mål og handlingsplan for hver avdeling, på bakgrunn av analysen og overordnede mål.	Det jobbes med å lage mål på virksomhets- og avdelingsnivå med tilhørende handlingsplaner. Arbeidet er ikke ferdigstilt innen oktober 2021. Administrasjonen har per medio desember 2021 ikke gjort oversikt over hvilke enheter som har ferdigstilt dette arbeidet. Ifølge prosjektleder vil dette bli fulgt opp første kvartal 2022.
Fase 4 (oktober – desember 2021) – Videre implementering av kunnskap og iverksette tiltak som sikrer fremdrift av arbeidet	Dette er ifølge prosjektleder under arbeid.

Prosjektrapporten viser til at mange avdelinger har gjort turnusendringer de siste åra. Noe av målsettingen med disse endringene er å øke stillinger uten at helgebelastningen, og behovet for flere små stillinger, er nødvendig. Det viser seg at de avdelinger som har innført langvakter og arbeid hver fjerde helg, har klart å øke flere av sine deltidsstillinger.

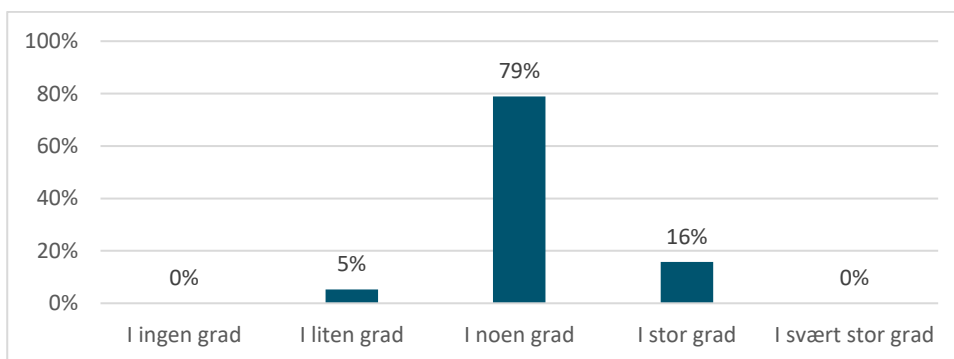
I spørreundersøkelsen spurte vi avdelingslederne om i hvilken grad valg av turnus var styrt av ønske om høyere deltidsprosent, se figur 7. Her svarer 37 % at de har stor grad har valgt turnus ut fra et slikt ønske. I den andre enden av skalaen har en tredel svart at valg av turnus i liten eller ingen grad har vært påvirket av målet om redusert bruk av deltid.

Figur 7 Avdelingslederens svar på i hvilken grad ønske om redusert bruk av deltid har vært styrende for valg av turnusordning, N=19.



Vi har også spurt avdelingslederne i hvilken grad de mener at kommunalomsrådene i Velferd har klart å legge til rette for at deltidsansatte som ønsker å øke deltidsprosenten får til dette, se figur 8. Kun 16 % mener at kommunalomsrådet har klart å legge til rette for det i stor grad. 79 % svarer at kommunalomsrådet har lyktes med dette i noen grad.

Figur 8 Avdelingslederens svar på i hvilken grad de mener at kommunalomsrådene i Velferd har klart å legge til rette for at deltidsansatte som ønsker å øke deltidsprosenten får til dette, N=19.



4.5.4. Andre tiltak for å redusere uønsket deltid

Tiltak for å redusere sykefravær

Bamble kommune har vært en IA-bedrift siden 2002. Målsettingene med IA-arbeidet er å forebygge og redusere sykefraværet, styrke jobbnærværet, bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Ifølge kommunens utfordringsnotat for 2020-2023 har

kommunen solid kompetanse på HMS feltet. Kommunen startet i 2020 opp tiltaket «Tett på». Dette er et samarbeidstiltak mellom NAV-kontor, NAV Arbeid og helse og kommunale HR-avdelinger, hvor metodikken er å foreta systematisk oppfølging på individ- og systemnivå. Målet er blant annet å redusere sykefraværet. Ifølge årsmelding for 2020 startet tiltaket opp høsten 2020 på blant annet Bamble helsehus. Flere avdelinger i kommunalområdet Velferd har blitt koblet på prosjektet i løpet av 2021.

Ifølge kommunalsjef for Velferd har kommunen gjennomført flere tiltak for å redusere sykefraværet gjennom mange år med manglende resultater. Sykefraværet innen Velferd har holdt seg jevnt over høyt. Heller ikke Tett på-prosjektet har så langt gitt særlige resultater.

Sykefraværet er generelt høyt i Velferd, med over 10 % de siste to årene. Til sammenligning er tall for helse og omsorg generelt høye i Norge. Eksempelvis skriver Helsedirektoratet på sine nettsider at sykefraværet i helse og omsorg var på 11,4 % i 2019.

Ifølge prosjektleder for Kompetanse og heltidskultur vil sykefravær i seg selv også gjøre at andel deltid blir høyere enn det er på papiret. Når en ansatt er fraværende i hele eller deler av sin stilling, så blir stillingen stort sett delt opp ved innleie av vikarer. Altså at det er flere som dekker opp fraværet.

Ifølge kommunalsjef for Velferd planlegger kommunen et opplæringsprogram for avdelingsledere som skal være et verktøy for oppfølging og øvelse i å følge opp og bidra til redusert fravær. Dette er et tiltak som vil gjennomføres i samarbeid med Bedriftshelsetjenesten og HR. Det er lagt opp til samlinger utover vinteren/våren 2022 med ulike tema relatert til forebygging og oppfølging av fravær. Pga ny oppblomstring av covid -19 smitte og nye restriksjoner, må dette utsettes til 2. halvår 2022.

Rekruttering

At kommunen har utfordringer med rekruttering av helsepersonell er et erkjent problem i kommunen. I kommunens strategiplan 2021-24 står det at kommunen har store utfordringer med rekruttering av sykepleiere og vernepleiere. *«Dette er en alvorlig situasjon som har konsekvenser for hvordan Bamble kommune skal ivareta sine lovpålagte oppgaver i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven»*. Det vises til at det arbeides med innføring av heltidskultur, men med store innsparingskrav er dette krevende.

Ifølge kommunalsjefen lyses det jevnlig ut stillinger som vikarer i Velferd. Hun trekker også frem økt bruk av «større» stillinger og at overkapasitet herfra blir brukt som vikarer. Kommunen har også et samarbeid med USN om å ta imot flere sykepleierstudenter.

Ikke bruk av desimaler i stillingsprosent

Administrasjonsutvalget har 22.04.21 (sak 8/21), vedtatt at det ikke lyses ut stillinger med desimaler i stillingsprosent. Virksomheter som pr. 01.04.2021 har ansatte med desimal i sin stillingsprosent skal tilby disse en prosentsats rundet *opp* til nærmeste hele prosent. Dette vil

medføre økte lønnskostnader på kr. 282.000, - som er finansiert av driftsfondet. Fra og med 2022 legges de nye stillingsbrøker til grunn i lønnsbudsjetteringen.

I saksframstillingen skriver administrasjonen at enhet for Velferd skiller seg ut fra øvrige kommunalområder ved å være preget av mange mindre stillinger og desimaler. Dette har sin bakgrunn i turnusplaner, kultur for deltidsarbeid og praksis for å lyse ut den stillingsbrøk som er ledig når ansatte slutter i sin stilling. Kommunalområdet har over tid vært, og vil fortsatt være, preget av økonomisk innsparing. Endringene i stillingsbrøkene vil utgjøre marginale endringer i arbeidstiden for den enkelte ansatte og dermed ikke gi gevinst i form av besparelser i enhetenes arbeidsplaner.

Vikarbanker

Ifølge prosjektlederen er det etablerte separate vikarbanker og ikke en stor vikarbank for kommunen. Dette er bevisst da en stor vikarbank vil kunne medføre mindre stabile bemanninger og dårligere kontinuitet. Etablerte vikarbanker er i hovedsak organisert rundt enkeltavdelinger. Unntaket er Helsehuset hvor det er kort vei mellom avdelingene. Her tester man ut en felles vikarbank, og tester ut bruk av flexiressuser, (det vil si de som har fått øket stillingen sin med bakgrunn i krav eller fått øket som en del av dette prosjektet).

Kurs for nyansatte

Ifølge HR-sjef arrangerer kommunen årlige nyansattkurs hvor viktigheten av heltidsarbeid blir understreket.

Tiltak beskrevet i prosjektrapporten

I prosjektrapporten vises det til ulike tiltak som er iverksatt i ulike virksomheter/avdelinger som kan bidra til å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andelen heletid:

- Kartlegging av frivillig/ufrivillig deltid er gjennomført i de aller fleste avdelinger. I perioden april – september er ca. 12 årsverk brukt til økning av stillinger. Økningen er gjort med bakgrunn i vakante stillinger, vikarmidler og stimuleringsmidler. Flere avdelinger vil gjennomføre økninger fremover.
- Miljøarbeidertjenesten vil innføre årsturnus/kalenderplan, og er i gang med forberedelser til dette. Målet med det er å kunne gjennomføre økning av stillinger, samtidig som man får en mer forutsigbar bemanning og turnus.
- Ansatte som har fått økt sine stillinger på bakgrunn av vikarmidler/stimuleringsmidler, skal dekke løpende fravær. Det jobbes med rutiner for bruk av ressurser som er over grunnbemanning.
- Utarbeidelse og rullering av kompetanse- og bemanningsplaner.
- Planmessig endringsarbeid. Forutsetning for å komme videre er at det jobbes med en bevisstgjøring og forståelse for hva omfattende til svært omfattende deltid betyr for den enkelte tjeneste. Det skal utarbeides handlingsplaner, og i tillegg skal disse områdene følges opp:
 - Fortløpende informasjon om de ulike prosesser som er i gang, i ledermøter,

- medbestemmelsesmøter og personalmøter
- Rullering av plan for oppfølging av ufrivillig deltid i hver avdeling
- Individuelle samtaler med de ansatte med fokus på heltid/deltid
- Arbeidstidsordninger/turnus
- Utlysning av stillinger – hver stilling skal vurderes med hensyn til økning av stilling.
- Vurdere økning av stillinger ved bruk av vikarmidler
- Definere kritiske/sårbare områder som bl.a. sykefravær, permisjonsmuligheter og organisering av tjenesten.

Ifølge prosjektleder har hun oppfordret lederne og forsøkt å motivere de, til å bruke vikarmidler og stimuleringsmidler for å øke stillingsprosenten med mål om å beholde/rekruttere ansatte. Disse vil da gå på toppen av grunnbemanningen noe som også betyr at de må ta vakter ved fravær.

4.5.5. Innspill fra avdelingsledere for redusert uønsket deltid

Vi har spurt avdelingsledere om de har forslag til tiltak kommunen kan iverksette for at flere deltidsansatte skal få økt stillingsprosenten sin. Her følger noen av tilbakemeldingene:

- Fire avdelingsledere trekker fram innføring av 12-måneders turnus som et viktig grep.
- Tre avdelingsleder trekker fram at fokus bør være på vikarbankene. Enten ved å opprette vikarbanker som går på tvers av avdelinger eller ved å la ansatte ha deler av sin stilling i vikarbanken. Det trekkes også fram at det å jobbe på tvers av flere avdelinger kan gjøre det mer krevende og mindre attraktivt å jobbe i kommunen.
- Fem avdelingsledere mener også det er et spørsmål om ressurstilgang. Dersom avdelinger hadde hatt større grunnbemanning hadde det ikke vært behov for å sette inn vikarer ved små sykefravær.

4.5.6. Revisors vurdering

Hovedtariffavtalen setter krav om at kommuner må etablere retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid og følge opp at disse blir fulgt. Vi har sett at Bamble kommune har etablert retningslinjer som kan bidra til å redusere bruk av uønsket deltid. Hovedtariffavtalen sier retningslinjene blant annet bør inneholde informasjon om fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger. Disse forholdene er i stor grad omtalt i kommunens ordinære retningslinjer.

Kommunen har hatt flere prosjekter hvor målet blant annet har vært å redusere uønsket bruk av uønsket deltid. Vi har sett at det er en rød tråd fra handlingsprogrammet Utvikling av heltidskultur i 2017 til Kompetanse og heltidskultur i 2021. Våre undersøkelser viser at administrasjonen i stor grad har gjennomført de tiltakene de har planlagt i ulike handlingsplaner relatert til prosjektene.

Vår oppfatning er at uønsket deltid blir fulgt tett opp av administrasjonen. Det blir satt av ressurser, det gjennomføres kartlegginger, iverksettes tiltak og det rapporteres både på gjennomføring og

resultater til Administrasjonsutvalget. Det har vært en svak reduksjon i andelen deltid i 2021, flere tiltak er planlagt og det forventet at den positive trenden fortsetter.

4.6. Konklusjon deltidsarbeid

Har kommunen tiltak for å redusere omfang av små stillingsbrøker?

I oktober 2021 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i turnusstillinger 69 % og andel heltidsansatte var 25 %. Mål for kommunen er at gjennomsnittlig stillingsstørrelse skal være på minst 80 % i 2025, mens andel heltid skal være på minst 40 %.

Kommunen har flere tiltak som skal bidra til å redusere omfang av små stillingsbrøker. Vi har sett at kommunen drøfter bruk av deltid med tillitsvalgte årlig, slik kravene er gitt i arbeidsmiljøloven. Vi har også undersøkt hvordan kommunen følger opp to krav gitt i arbeidsmiljøloven som skal bidra til å redusere omfang av små stillingsbrøker:

- Ifølge arbeidsmiljølovens § 14-3 har deltidsansatte som er kvalifisert, fortrinnsrett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar nyansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten gjelder så langt fram ikke det medfører vesentlig ulempe for virksomheten. Vi har sett at ordningen praktiseres i kommunen. Kravet er lagt inn i kommunens rutiner, ordningen er kjent blant ansatte og ledere og det er lagt opp til en praksis med intern utlysning før eksternt utlysning. Tillitsvalgte blir i stor grad involvert i arbeidet.
- Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a, nr. 1. Kommunen har tiltak som skal sikre at deltidsansatte som søker og har krav på økt stilling etter bestemmelsen får dette innvilget. Det er utarbeidet rutiner for saksbehandling av søknader og det er klar arbeidsdeling mellom HR og ledere i Velferd for hvordan slike søknader skal håndteres. Administrasjonen overlater til arbeidstakere å følge med på om de opparbeider rettigheter etter ordningen. Enkelte hovedtillitsvalgte mener at kommunen som arbeidsgiver kunne tatt et større ansvar i dette arbeidet. Ordningen virker godt kjent i organisasjonen. Kommunen har de siste tre årene mottatt mellom 9 og 13 søknader om utvidet stilling hvorav fem søknader fikk avslag. Utfallet av tidligere saker som har vært klaget inn for tvistløsningsnemda kan tyde på at kommunen praktiserer ordningen noe strengt. Ledere på ulike nivåer, uttrykker en viss skepsis til ordningen, da ufaglærte er den gruppa som i størst grad benytter ordningen.

Hovedtariffavtalen krever at kommunen skal etablere retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid, og følge opp at disse blir fulgt. Vi har sett at Bamble kommune har etablert retningslinjer som kan bidra til å redusere bruk av uønsket deltid.

Kommunen har hatt flere prosjekter hvor målet har vært å redusere bruk av uønsket deltid, blant annet handlingsprogrammet Utvikling av heltidskultur i 2017, som ble fulgt opp av Kompetanse og heltidskultur i 2021. Våre undersøkelser viser at administrasjonen i stor grad har gjennomført tiltakene som følger av ulike handlingsplaner relatert til prosjektene.

Vår oppfatning er at uønsket deltid er et fokusområde for administrasjonen. Det blir satt av ressurser, gjennomføres kartlegginger, iverksettes tiltak og det rapporteres jevnlig om status til Administrasjonsutvalget. Det har vært en svak reduksjon i andelen deltid i 2021, flere tiltak er planlagt og det er forventet at den positive trenden fortsetter.

5. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om uønsket deltid

Har kommunen fulgt opp tidligere forvaltningsrevisjon om uønsket deltid?

5.1. Revisjonskriterier

I oppfølgingen av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om uønsket deltid, ba kommunestyret 07.05.15, i sak 38/15, administrasjonen følge opp anbefalingene i rapporten. Disse var at kommunen bør:

- sørge for at ansettelsesreglementet viser tydelig hva som er gjeldende krav
- vurdere tiltak for å sikre god informasjon om databasen for uønsket deltid
- sikre at det ikke er avvik mellom praksis og føringer for ordningen med årsarbeidstid

I vedtaket fra kommunestyret står det **at** rådmann skal orientere kommunestyret om status i dette arbeidet i første kvartal 2016.

Vi har på bakgrunn av dette utledet følgende revisjonskriterier:

- Administrasjonen skal følge opp anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten om uønsket deltid
- Administrasjonen skal orientere kommunestyret om status i dette arbeidet i første kvartal 2016

5.2. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport

Vi har gjort følgende funn knyttet til de tre anbefalingene:

Kommunen bør sørge for at ansettelsesreglementet viser tydelig hva som er gjeldende krav

I forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer vi med at formuleringer i ansettelsesreglementet kunne virke begrensende på etterlevelsen av arbeidsmiljølovens krav knyttet til ansattes rett til å få utvidet sin stilling. Ansettelsesreglementet hadde følgende ordlyd:

- «*Ledige stillinger skal som hovedregel utlyses offentlig med unntak beskrevet i Hovedtariffavtalens § 2.3 og Arbeidsmiljølovens § 14.1 og 13-1(3). Dersom det er uenighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt skal stillinger utlyses eksternt. Ved intern utlysning kan fast ansatte, lærlinger og vikarer søke.*».

I vår vurdering i forvaltningsrevisjonsrapporten skrev vi:

«Kommunens reglement og retningslinjer sikrer etter revisors vurdering ikke fullt at stillingsutvidelser vil bli vurdert i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-3 og § 14-4 a. nr.1. Ansettelsesreglementet og retningslinjene kan gi et inntrykk av at arbeidsgiver har en større valgfrihet i å tilby stillingsutvidelse enn hva arbeidsmiljøloven foreskriver.

Ordlyd i nåværende ansettelsesreglement:

- *«Ledige stillinger skal som hovedregel utlyses offentlig med unntak beskrevet i Hovedtariffavtalens § 2.3 og Arbeidsmiljølovens § 14.1 og 13-1. Dersom det er uenighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt ved lederstillinger (§4.2 og §4.3) ¹⁸skal stillingen utlyses eksternt.*

I den nye ordlyden er arbeidsgivers styringsrett over tillitsvalgt redusert til kun å gjelde ved ansettelse av kommunedirektør og kommunalsjefer.

I følge HR-sjef har man beholdt setning om lederstillinger, da kravet til offentlig utlysning av lederstillinger er høy, jf Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/2418. Det vil si at lederstillinger skal lyses ut eksternt hvis det ikke er noen ansatte som kan ha fortrinnsrett/rettskrav på stillingen.

Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre god informasjon om databasen for uønsket deltid
I forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderte vi med at kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at ansatte er bedre kjent med databasen for uønsket deltid. Ifølge HR-sjef var praksis tidligere slik at ansatte som ønsket en større stillingsprosent kunne registrere ønsket sitt i en database. Ved behov for nyansettelser foretok HR en ringerunde til personer som var registrert i databasen. Erfaringene fra dette var at det svært få som ønsket å søke på stillinger som følge av denne prosessen. I drøftingsmøtet med hovedtillitsvalgte 01.02.17 foreslo arbeidsgiver at databasen for uønsket deltid skulle avvikles. Det ble pekt på at databasen var manuell og at den hadde sine begrensninger. I samme møte ble det foreslått å nedsette en gruppe for å revidere punktene i lokale retningslinjer for redusert bruk av uønsket deltid. Det ble også foreslått at de som stod registrert i databasen ble gitt informasjon om avviklingen. Administrasjonsutvalget ble i sak 6/17 orientert om at databasen for uønsket deltid ble lagt ned.

¹⁸ § 4.2 Rådmannen tilsetter kommunalsjefer og ledere av staber, § 4.3 Kommunalsjefer/ledere av staber tilsetter virksomhetsledere.

Kommunen bør sikre at det ikke er avvik mellom praksis og føringer for ordningen med årsarbeidstid

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2015 skrev vi at administrasjonen hadde inngått en rammeavtale med Norsk Sykepleierforbund, Fagforbundet og Delta om fast årsarbeidstid¹⁹. Vi konkluderte med at det var en del virksomhetsledere som likevel ikke vurderte årsarbeidstid, og at kommunen burde sikre at praksis var i overensstemmelse med avtalen. Avtalen vi tok utgangspunkt gjelder ikke lenger, da avtalen ikke er prolongert. Ifølge HR-sjefen var det tillitsvalgte som ikke lenger ønsket denne avtalen.

5.3. Orientering til kommunestyret

I forbindelse med kommunestyrets behandling av forvaltningsrapporten fra 2015 vedtok kommunestyret at rådmannen skulle orientere kommunestyret om status i dette arbeidet i første kvartal 2016.

Det fremkommer ikke av sakspapirer eller vedtak at rådmann våren 2016 informerte kommunestyret om oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 35/15. Vi har heller ikke funnet at dette er gjort senere.

I vedtaket fra kontrollutvalgets behandling av forvaltningsrevisjonen står det at rådmann skal informere kontrollutvalget om oppfølgingen av rapporten i løpet av første kvartal 2016. I KU-møte 23.05.16 står oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten Uønsket deltid i sak 24/16. I protokollen fra møtebehandlingen står det at personalsjefen orienterte om resultater innen feltet og det arbeidet som er gjort med oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten. Hun fortalte også om videre satsing på området. I vedtaket står det at kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering og sier seg fornøyd med oppfølgingen av anbefalingene i rapporten.

5.4. Revisors vurdering

Vi har undersøkt hvordan administrasjonen har fulgt opp kommunestyrets vedtak om oppfølging av i tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om uønsket deltid. Rapporten fra 2013 hadde tre anbefalinger til kommunen. Vi har sett at

- uklar formulering i ansettelsesreglementet har blitt tydeliggjort når det gjelder rettigheter for deltidsansatte
- tiltak for å sikre god informasjon om database for uønsket deltid ikke lenger er nødvendig da databasen er avviklet.

¹⁹ Fast årsarbeidstid vil si at man har fast stillingsprosent, men ikke fast arbeidstid. En person kan eksempelvis ha en 40 % fast stilling med avtalte vakter og inngå en avtale med arbeidsgiver om en 60 % stilling etter denne ordningen. Arbeidstaker må da sørge for å ta det nødvendige antall ekstravakter som gjør at man minimum jobber 60 %. Tilsvarende har arbeidsgiver et ansvar for å tilby det nødvendige antall vakter som gjør at personen totalt jobber tilsvarende en 60 % stilling.

- behovet for å sikre at det ikke er avvik mellom praksis og føringer for ordningen med årsarbeidstid ikke lenger er nødvendig da avtalen mellom kommunen som arbeidsgiver og tillitsvalgte er avviklet

Administrasjonen har rapportert på oppfølging av rapporten til kontrollutvalget, men ikke til kommunestyret slik anbefalingene fra kommunestyret var.

5.5. Konkusjon oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport

Har kommunen fulgt opp tidligere forvaltningsrevisjon om uønsket deltid?

I forvaltningsrevisjonen fra 2015 hadde vi tre anbefalinger. To av anbefalingene er ikke lenger aktuelle og den tredje er fulgt opp ved endring i ansettelsesreglementet.

Administrasjonen har rapportert på oppfølging av rapporten til kontrollutvalget, men ikke til kommunestyret slik anbefalingene fra kommunestyret var.

6. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å vurdere etablerte tiltak og/eller iverksette ytterligere tiltak for å sikre at de overholder arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Offentlige dokument

Hovedtariffavtalen (2021). Oslo: Kommuneforlaget

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	21/10154-10	20.01.2022

Kommunedirektørens uttalelse til rapportutkast etter forvaltningsrevisjon om bemanning i Velferd

Det vises til e-post datert 7. januar 2022, og utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om bemanning i Velferd. Kommunedirektøren takker for oversendelsen, og kommer i det følgende med sin uttalelse til rapportutkastet.

Kommunedirektøren er kjent med at revisor og representanter fra kommunalområdet har hatt flere gjennomganger av rapportens faktagrunnlag. Innspill i denne forbindelse er hensyntatt, og rapporten gir uttrykk for et korrekt faktagrunnlag. Kommunedirektøren oppfatter at rapporten beskriver kommunalområdet på en gjenkjennelig måte.

Kommunedirektøren ønsker å kommentere enkelte punkter i rapporten.

- a) I kapittel 3.3.1. om samarbeid med de tillitsvalgte står det:

«De fire hovedtillitsvalgte svarer i intervju at plasstillitsvalgte i stor grad er involvert i arbeidet med arbeidsplaner, inkludert selve utarbeidelsen av planene. En av de mener imidlertid det først nylig har blitt praksis for at tillitsvalgte har vært med på hele prosessen.»

Kommunalområdet Velferd (tidligere Helse og Omsorg) har lang tradisjon for å innlemme tillitsvalgte i arbeidet med turnuser og arbeidsplaner. Til grunn for dette arbeidet ligger Bamble kommunes turnushåndbok. Turnushåndboken er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av både ledere og tillitsvalgte, og revideres jevnlig. De tillitsvalgte deltar både i utarbeidelsen av premissene, og av turnuser og arbeidsplaner. Praksisen varierer noe, og avhenger av hva som er avtalt mellom ledelsen og tillitsmannsapparatet i den enkelte avdeling. Tillitsvalgte er imidlertid alltid med i utarbeidelsen av premissene, og alle turnuser og arbeidsplaner godkjennes av de tillitsvalgte. Kommunedirektøren kjenner seg derfor ikke igjen i uttalelsen fra den ene tillitsvalgte.



Postadresse
Bamble kommune
Postboks 80
3993 LANGESUND

Besøksadresse

Telefon:

Bankgiro: 2601.35.89681
Org.nr.: 940 244 145 MVA

Epost:

b) I kapittel 3.5.2. om brudd på arbeidstidsbestemmelsene står det:

«Statistikk fra GAT viser at kommunen har hatt mange brudd på arbeidstidsbestemmelsene de tre siste årene. I 2019 var det totalt registrert 2045 brudd og i 2020 var det registrert 721 brudd. I første halvår 2021 var antall brudd 197. Som tidligere omtalt er tallene fra 2019 feil».

Kommunedirektøren merker seg at det i rapporten vises til tall som både revisjonen og kommunalområdet erkjenner er feil. Det beskrives imidlertid i rapporten hvorfor feil tall fremkommer, og samtidig redegjøres det for at rapporteringen fra og med 2020 er korrekt, og i henhold til de avtalene som er inngått med fagforeningene.

I 2020 hadde kommunalområdet 721 brudd på arbeidsmiljøloven. I 2021 var tallet 546. Dette viser en positiv trend. Kommunaleområdet har årlig 76.000 vakter i ordinær turnus. I tillegg kommer innleie for fem uker ferie for alle ansatte, samt inndekning av 10-12% fravær. Ses antall brudd i forhold til de ordinære vaktene utgjør ami-bruddene ca. 0,7% av alle vaktene. Vikarvaktene er da ikke innberegnet. Det er et mål å ha så få brudd som overhodet mulig, men kommunedirektøren mener at antall brudd i dag er lavt, og således ikke representerer et betydelig problem i organisasjonen.

c) I kapittel 4.4.3. om tillitsvairtes vurdering av ordningen (rett på utvidet stilling gitt oppfyllelse av visse kriterier) står det:

«Et av forbundene trekker også fram eksempler på at arbeidsgiver i noen tilfeller bevisst har forsøkt å uthule ordningen. Eksempelvis skal arbeidsgiver i noen tilfeller latt enkeltansatte få færre vakter i slutten av en tolv måneders periode for å unngå at ansatte kan kreve større stilling».

Alle avdelinger og virksomheter i kommunalområdet skal følge det til enhver tid gjeldende lov- og avtaleverk. Kommunedirektøren stiller seg spørrende til at avdelingsledere eller virksomhetsledere skal ha unnlatt å gi ansatte vakter for å unngå krav om utvidet stilling. Avdelingslederne har imidlertid både fullmakt og plikt til å sikre at avdelingene har den kompetansen som til enhver tid er nødvendig for å yte forsvarlige tjenester. En konsekvens av at kompetansekrav legges til grunn for fordeling av vakter, kan være at enkelte ansatte føler seg forbigått.

Kommunedirektøren merker seg at revisjonen i all hovedsak finner at kommunalområdet Velferd arbeider innenfor gjeldende lov- og avtaleverk. Kommunedirektøren merker seg videre at det kun gis en anbefaling om videre forbedringer, hva gjelder tiltak for å ytterligere sikre at arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven overholdes. Denne anbefalingen vil bli fulgt opp.

Avslutningsvis ønsker kommunedirektøren å takke Vestfold og Telemark revisjon for godt og konstruktivt samarbeid gjennom revisjonsperioden.

Med hilsen

Geir Håvard Bjelkemyr-Østvang
Kommunedirektør
35965043

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Velferd /v Birgit Sannes

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 12.08.21. Oppstartsmøte ble holdt 03.09.21 med

- kommunedirektør
- kommunalsjef for Velferd
- tre virksomhetsledere
- systemadministrator for GAT
- prosjektleder for kompetanse og heltidskultur

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden september til november 2021.

Til alle problemstillingene har vi undersøkt om det finnes relevant skriftlig informasjon i kommunen, særlig i form av rutiner, retningslinjer og statistikk. Denne typen informasjon har vi lagt til grunn så fremt det foreligger. Der dette ikke foreligger baserer vi informasjonsinnhenting mer på intervjuinformasjon fra nøkkelpersoner, som regel ledere på ulike nivåer.

Samlet har vi intervjuet følgende personer:

- kommunedirektør
- kommunalsjef for Velferd
- fire virksomhetsledere
- systemadministrator for GAT
- prosjektleder for kompetanse og uønsket deltid
- hovedtillitsvalgte for Fagforbundet, Delta, FO og Sykepleierforbundet.

Vi har også sendt en spørreundersøkelse til avdelingslederne ved de 19 avdelingene som har turnusansatte. Alle har svart på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen kan anses som et strukturert intervju, og med 100 % svarprosent er den pålitelig som informasjonskilde. Spørreundersøkelsen ble sendt ut via Questback.

Vi har flere tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet. Vi har valgt ut personer til intervju som har kjennskap til de områdene som revisjonen omhandler, og referatene er bekreftet av de vi har intervjuet. Vi har utarbeidet semistrukturerte intervjuguider, for å sikre at vi får spurt om det som er relevant, få en fast struktur på intervjuene, men for også å ha mulighet for tilleggsspørsmål.

Et annet viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Samlet sett mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²⁰

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁰ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²¹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

Vedlegg 3: Sju ulike turnusmodeller vurdert opp mot heltidskultur

I Fafo-rapporten er følgende sju turnusmodeller vurdert med tanke på hvor egnet de er for å skape en heltidskultur.

1. Tradisjonell vaktlengde, arbeid hver tredje helg, 24 ansatte, 12–24 årsverk

Dette er den mest utbredte turnusmodellen i helse- og omsorgssektoren. Uansett hvilke varianter som velges, vil turnusmodell 1 (basert på sju–åtte timers dag- og kveldsvakter og arbeid hver tredje helg) aldri kunne brukes dersom målet er å utvikle en heltidskultur der heltidsandelen blant helsefagarbeidere og sykepleiere er på over 70–80 prosent. Det vil i tilfelle bli svært kostbart. Dette gjelder også selv om alle ansatte skulle være villige til å jobbe fire ekstra helger i året i tillegg til de 17 som inngår i grunnturnusen.

2. Langvakter, arbeid hver tredje helg, 12 ansatte, 10–12 årsverk

Modell 2 er en rendyrket langvaktsturnus. Det gunstigste med denne er at den krever få ansatte og få årsverk for å dekke tjenestebehovet. Turnusen går opp uten små deltidsstillinger. Alle ansatte kan tilbys hel stilling uten å ty til arbeid flere helger eller på andre poster. De ansatte har også mange fridager.

Fra et skrivebordsperspektiv er dette en av de beste løsningene. På grunn av langvaktene blir antall helgetimer ganske høyt, noe som gjør denne turnusen mindre attraktiv for en del ansatte og arbeidstakerorganisasjoner.

3. Langvakter, arbeid hver fjerde helg, 16 ansatte, 10–16 årsverk

Modell 3 er også en rendyrket langvaktsturnus, men her jobber de ansatte kun hver fjerde helg. Her kan et tjenestested oppnå et så høyt nærvær hos de ansatte at målene om å etablere en heltidskultur er innen rekkevidde.

Denne turnusen minner om modell 2, men her jobber de ansatte kun hver fjerde helg. Turnusen går opp med 16 ansatte. Bemanningsbehovet (eksklusive natt og ledelse) varierer mellom 10,5 og 16 årsverk. Dette er noe mer enn i modell 2, men betydelig lavere enn i modell 1.

De ansatte jobber 78 timer helg i løpet av tolv uker. Det er betydelig mindre enn i modell 2, men noe mer enn i modell 1. Antall fridager er omtrent det samme som i modell 2. Turnuser bygget på modell 3 er ikke veldig utbredt, men de er vanligere enn modell 2-turnuser.

4. Langvakter hver fjerde helg, tradisjonelle vakter i ukedagene, 16 ansatte, 12–16 årsverk

Modell 4 er et av de vanligste tiltakene som iverksettes for å kunne drive tjenestesteder med større stillinger. Tiltaket er egnet til å komme nærmere målet om en organisering med en høy andel heltidsansatte. Men skal en komme helt i mål, krever denne løsningen en viss økning av bemanningen.

Denne turnusen har sin basis i at ansatte jobber oppunder åtte timer per vakt på dag og kveld. Dersom alle skal kunne jobbe heltid, kreves 16 årsverk.

5. Tradisjonell vaktlengde, arbeid annenhver helg, 16 ansatte, 12–16 årsverk

Modell 5-variantene benytter ikke langvakter. Disse kan være et skritt på veien mot en organisering med en høy andel heltidsansatte. Men omfanget av helgearbeid er svært stort. Heltidsansatte har i tillegg lite fri. Dermed framstår turnusen som lite attraktiv for heltidsansatte og ansatte i store stillinger.

Modell 5 er først og fremst tatt med som referansemodell. Den viser hvordan «man jobbet før 1987, den gang man ikke hadde noe deltidsproblem». Den er også tatt med fordi den framstår som et alternativ uten langvakter og for å vise muligheter og begrensninger ved en så helgeintensiv turnus. Dersom alle ansatte gis heltidsstilling, kreves 16 årsverk.

6. Tradisjonell vaktlengde, arbeid hver fjerde helg, 32 ansatte, 12–32 årsverk

Modell 6 viser en grunnturnus som har vært foretrukket av mange fast ansatte i store stillinger, men som mange tjenestesteder har gått bort fra, fordi den skaper mange små deltidsstillinger/vakanser. Dette er en kostbar turnus dersom den ikke skal ha et meget stort omfang av små stillinger.

Ingen av de andre turnusmodellene kan tilby så lite helgearbeid for fast ansatte som modell 6. Antallet helgetimer i løpet av en periode på tolv uker er kun 45. Heltidsansatte i denne modellen jobber mye i ukedagene, og de har få fridager sammenliknet med en del av de andre modellene. Selv om dette kan framstå som en drømmeturnus for mange ansatte, er den kostbar dersom den ikke skal ha et meget stort omfang av små stillinger.

7. Døgnturnus/medlevertturnus, arbeid hver fjerde helg, 8 ansatte og 8 årsverk

Modell 7 er en rendyrket døgnturnus eller medlevertturnus (jf. medleverforskriften). Dette er en turnus der de ansatte er på tjenestestedet flere døgn i strekk. Behovet for to ansatte på hver vakt kan løses med åtte heltidsansatte og helt uten deltidsstillinger.

Ingen andre turnuser kan dekke tjenestebehovet med så få ansatte. Dette er også en av de turnusene som tilbyr flest fridager. Ulike varianter av døgnturnus er vanlig i statlig barnevern. Den brukes også en del innen rus og psykiatri. Den er lite brukt i kommunale pleie- og omsorgstjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no