



To byråders oppfølging av brudd på arbeidstids- bestemmelsene

2020

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2019** Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
- Rapport 2/2019** Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
- Rapport 3/2019** Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
- Rapport 4/2019** Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
- Rapport 5/2019** Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.
- Rapport 6/2019** Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole
- Rapport 7/2019** Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom
- Rapport 8/2019** Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
- Rapport 9/2019** Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten
- Rapport 10/2019** Vinterdrift av veinettet
- Rapport 11/2019** Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2019** Bydelenes frisklivsarbeid
- Rapport 13/2019** Legemiddelhåndtering – Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten
- Rapport 14/2019** Ansettelse i kommunen
- Rapport 15/2019** Kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 16/2019** Medvirkning i reguleringsplaner
- Rapport 17/2019** Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS
- Rapport 1/2020** Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av en beskrivende undersøkelse rettet mot byråden for miljø og samferdsels og daværende byråd for eldre, helse og arbeids oppfølging av arbeidstidsbestemmelser i underliggende virksomheter. Det betyr at rapporten ikke inneholder vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 22. oktober 2019 (sak 88).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Atle Refsdal, seniorrådgiver Stig Eliassen, revisjonsrådgiver Nina Merethe Vestlund og seniorrådgiver Morten A. Engebretsen. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke alle som har bidratt for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

27. januar 2020


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Morten A. Engebretsen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
1.4 Rapportens oppbygging	10
2. Ansvarsforhold og bakgrunnsinformasjon.....	11
2.1 Om ansvar og oppgaver for oppfølging av arbeidstidsbestemmelsene i Oslo kommune	11
3. Hva har byrådene gjort for å skaffe oversikt over brudd på arbeidstidsbestemmelsene?	14
3.1 Byråden for miljø og samferdsel	14
3.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid	16
4. Hvilke tiltak har byrådene iverksatt i sektoren?	18
4.1 Byråden for miljø og samferdsel	18
4.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid	18
5. Hvilke tiltak har virksomhetene iverksatt?	20
5.1 Virksomhetene under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	20
5.2 Virksomhetene under Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid	21
6. Informasjon fra byrådene til bystyret.....	23
6.1 Byråden for miljø og samferdsel	23
6.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid	24
7. Systemer for å overvåke arbeidstid og rapporterte brudd	25
7.1 GAT som verktøy for å forebygge og rapportere arbeidstidsbrudd.....	25
7.2 Statistikk for arbeidstidsbrudd i de to sektorene.....	27
8. Oppsummering.....	32
Referanser	35
Tabelloversikt	36
Figuroversikt.....	36

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har i 2019 gjennomført en beskrivende undersøkelse av oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene i virksomhetene underlagt byråden for miljø og samferdsel og daværende byråd for eldre, helse og arbeid i perioden 1. januar 2018 – 31. august 2019.

Undersøkelsen viser at de to byrådsavdelingene, med unntak for daværende Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten, i liten grad hadde fokus på arbeidstidsbrudd i de to sektorene i undersøkelsesperioden. For Energigjenvinningsetatens del ble det ekstra oppmerksomhet på arbeidstidsbrudd fra februar 2019. Virksomhetene i sektorene hadde i all hovedsak bekreftet i årsberetningene at de hadde på plass rutiner som sikret etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene. Virksomhetene hadde også helt eller delvis tatt i bruk arbeidstidsregistreringssystemet GAT, som kan gi god styringsinformasjon om status på området. Mange virksomheter hadde dessuten iverksatt ytterligere tiltak for å unngå brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Likevel var det mange brudd på bestemmelsene i en rekke virksomheter uten at det ble et tema i styringsdialogen mellom virksomhetene og byrådsavdelingene.

Sammendrag

Kommunerevisjonen har gjennomført en beskrivende undersøkelse av oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene i virksomhetene underlagt byråden for miljø og samferdsel og daværende byråd for eldre, helse og arbeid. Det betyr at rapporten ikke inneholder vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger. Undersøkelsen har belyst følgende spørsmål, jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 88/19:

1. Hva byrådet har gjort når for å skaffe oversikt?
2. Hvilke tiltak byrådet har iverksatt i sektoren og når?
3. Hvilke tiltak etatene har iverksatt?
4. Hvilken informasjon byrådet har gitt bystyret og når?
5. Hvilke verktøy kommunen har for å overvåke arbeidstid og styrker/svakheter ved disse?

I tråd med kontrollutvalgets vedtak er spørsmålene i undersøkelsen blitt formulert slik at de er rettet mot de to byrådene som er omfattet av undersøkelsen.

Undersøkelsen er avgrenset til i hovedsak å omfatte perioden 1. januar 2018 – 31. august 2019. Det er likevel tatt med noe informasjon om forhold før og etter den perioden vi har undersøkt.

Undersøkelsen er basert på dokumentgjennomgang og svar på skriftlige spørsmål fra de to aktuelle byrådsavdelingene, samt deres underliggende virksomheter. Det er også gjennomført enkelte intervjuer og møter blant annet med kommunaldirektører og ansatte i de to byrådsavdelingene, samt med tidligere byråd for eldre, helse og arbeid. For øvrig ble Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten ved årsskiftet 2019/2020 slått sammen til én felles etat, Renovasjons- og gjenvinningsetaten.

Hva byrådene har gjort når for å skaffe oversikt?

Undersøkelsen viser at byråden for miljø og samferdsel hadde hatt en del kommunikasjon med Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten om omfanget av arbeidstidsbrudd og tiltak for å redusere antallet brudd. For Energigjenvinningsetatens del synes oppfølgingen å ha vært noe tettere i 2019 enn i 2018. For de øvrige virksomhetene under byråden var det i all hovedsak ikke slik oppfølging, men byrådsavdelingen viste til at den var kjent med virksomhetenes HMS-rapporteringen i årsberetningenes fellesdel. I årsberetningene hadde virksomhetene bekreftet at de hadde rutiner og internkontroll for å sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

Daværende byråd for eldre, helse og arbeid kunne ikke vise til kommunikasjon relatert særskilt til omfanget av arbeidstidsbrudd og tiltak for å redusere antallet brudd. Slik Kommunerevisjonen oppfatter byråden ble det lagt til grunn at virksomhetene hadde systemer som sikret tilstrekkelig kontroll, og at det ble meldt ifra dersom dette ikke var tilfelle. For øvrig synes det som byråden/byrådsavdelingen feilaktig la til grunn at HMS-rapportering i årsberetningens fellesdel, som inneholdt rapportering om internkontroll knyttet til arbeidstid, skulle gjennomgås av Byrådsavdeling for finans. I tillegg identifiserte Kommunerevisjonen at byrådsavdelingen ved noen få tilfeller i undersøkelsesperioden hadde fått informasjon om status og tiltak i virksomhetene knyttet til arbeidstidsbrudd, uten at dette synes å ha medført noen ytterligere oppfølging. De fleste virksomhetene hadde imidlertid i årsberetningene bekreftet at de hadde rutiner og internkontroll for å sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

Undersøkelsen viser videre at flere virksomheter har hatt relativ god oversikt over antallet arbeidstidsbrudd, og at omfanget av brudd i noen virksomheter har vært ganske omfattende, uten at dette har vært løftet opp som tema i styringsdialogen med virksomhetene under byråd for eldre, helse og arbeid. I virksomhetene under miljø og samferdsel var dette et tema i dialogen med Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten og til dels med Brann- og redningsetaten.

Arbeidstilsynet kritiserte i 2012–2013 Oslo kommune for manglende kontroll og oversikt over arbeidstidsbrudd, og kommunen varslet i etterkant flere tiltak som skulle sikre nødvendig kontroll.

Hvilke tiltak har byrådene iverksatt i sektorene og når?

Byråd for miljø og samferdsel hadde initiert krav om rapportering og gjennomført oppfølgingsmøter overfor Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten. For sistnevnte etat var oppfølgingen mer omfattende i 2019 enn i 2018. For virksomhetene for øvrig hadde Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ikke iverksatt særskilte tiltak i undersøkelsesperioden for å unngå eller redusere omfanget av arbeidstidsbrudd. Byrådsavdelingen oppga at den i ettertid hadde identifisert noen klare læringspunkter fra i styringsdialogen med Energigjenvinningsetaten, blant annet at etatsstyringen måtte ha mer fokus på utvikling/trender og mindre på «øyeblikksbilder».

Daværende byråd for eldre, helse og arbeid hadde i undersøkelsesperioden ikke iverksatt egne tiltak for underliggende virksomheter. Det ble vist til at bruk av GAT og innføringen av ledelses- og administrasjonsverktøyet LIV var tiltak som kunne styrke styringen på området. Det ble videre vist til iverksettelsen av flere generelle tiltak, som også kunne ha positiv innvirkning på antallet arbeidstidsbrudd. På spørsmål fra

Kommunerevisjonen om hvorfor forhold som kunne øke risikoen for brudd på arbeidstidsbestemmelsene ikke var kommet tydeligere opp som et tema i styringsdialogen, svarte kommunaldirektøren at de nå hadde lært å stille tydeligere spørsmål om dette temaet.

Tiltak etatene har iverksatt

Av virksomhetene under byråden for miljø og samferdsel kunne Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten vise til flere tiltak som var blitt gjennomført for å sikre ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene. Også Vann- og avløpsetaten kunne vise til en del gjennomførte tiltak. Brann- og redningsetaten og Klimaetaten hadde, ut over bruk og oppfølging av GAT, få eller ingen tiltak som var iverksatt i undersøkelsesperioden. Bymiljøetaten viste, i tillegg til bruk av GAT, til at det var iverksatt noe informasjons- og møtevirksomhet knyttet til ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene.

Av virksomhetene under byråden for eldre, helse og arbeid kunne Sykehjemsetaten vise til en rekke tiltak for å følge opp arbeidstidsbrudd. Helseetaten og Velferdsetaten kunne vise til noen tiltak. Blant annet gjennomgikk Helseetaten status for arbeidstidsbrudd i ledermøter. Mange bydeler kunne vise til ulike GAT-relaterte tiltak, og flere bydeler nevnte inngåelse av avtaler med ansatte og registrering av disse avtalene i GAT. Flere bydeler hadde gjennomført informasjons- og opplæringstiltak og iverksatt rutiner for rapportering av arbeidsmiljøbrudd til ledelsen og arbeidsmiljøutvalget.

Kommunerevisjonen merker seg at de fleste virksomhetene i begge sektorer har vist til ulike GAT-relaterte tiltak for å redusere antall arbeidstidsbrudd. I den sammenheng var mange av tiltakene knyttet til opplæring i systemet og tiltak for bedre registreringspraksis.

Informasjon fra byrådene til bystyret

Undersøkelsen viser at byråden for miljø og samferdsel ved en anledning i 2018 hadde informert samferdsels- og miljøkomiteen om antall brudd på arbeidsmiljøloven og iverksatte tiltak i Renovasjonsetaten. I tillegg informerte etaten selv komiteen to ganger i undersøkelsesperioden om utviklingen i antall brudd på arbeidsmiljøloven.

For Energigjenvinningsetaten informerte byråden i april 2019 om at det «kan ha skjedd brudd» på arbeidstidsbestemmelsene i etaten. Høsten 2019 informerte byråden ved flere tilfeller om antallet brudd i etaten i 2019. Byråden begrunnet også hvorfor hun tidligere hadde benyttet ordet «kan» da hun informerte bystyret om situasjonen i etaten.

Byråden for miljø og samferdsel informerte første gang om status for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i øvrige virksomheter i oktober 2019.

I undersøkelsesperioden informerte byråden for eldre, helse og arbeid en gang om status for brudd på arbeidsmiljøloven i hennes sektor.

Verktøy for å overvåke arbeidstid og styrker/svakheter ved disse

Alle virksomhetene undersøkelsen omfatter hadde tatt i bruk GAT som system for registrering og overvåkning av arbeidstid, men ikke nødvendigvis for hele virksomheten. En del av virksomhetene benyttet også andre systemer.

Undersøkelsen viser at de viktigste funksjonene i GAT for å forebygge og rapportere arbeidstidsbrudd var:

- varslings når en leder registrerer vakter som vil utløse et brudd
- innlegging av inngåtte avtaler med tillitsvalgte om dispensasjon fra aktuelle arbeidstidsbestemmelser
- rapport over arbeidstidsbrudd i virksomheten

Nytteverdien av disse funksjonene avhenger imidlertid av hvordan systemet brukes.

Undersøkelsen viser videre enkelte svakheter eller mulige svakheter:

- Undersøkelsen tyder på at mange arbeidstidsbrudd ble generert av manglende registrering av inngåtte dispensasjonsavtaler.
- Etterregistrering av vakter kunne medføre at arbeidstidsbrudd først ble fanget opp etter at avviksrapport var hentet ut.
- Undersøkelsen viser at systemet i utgangspunktet hadde et ukeskille som kunne medføre brudd på hviletidsbestemmelsene, uten at disse var reelle.

Kommunerevisjonen har videre fått oppgitt at systemet ikke fanget opp merarbeid dersom dette ikke var lagt inn som overtid, og at det kunne medføre at arbeidstidsbrudd ikke ble fanget opp. Undersøkelsen viser også at mange virksomheter måtte korrigere rapporterte arbeidstidsbrudd fra GAT, og videre at mange virksomheter hadde iverksatt en rekke tiltak for nødvendig opplæring om systemet. Dette kan bety at systemet ikke er tilstrekkelig brukervennlig.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Gjennom blant annet oppslag i media kom det høsten 2019 informasjon om omfattende brudd på arbeidstidsbestemmelsene i virksomhetene underlagt byråden for miljø og samferdsel. NRK skrev første gang om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Energigjenvinningsetaten 29. august 2019, og meldte da om 500 brudd. Den 11. oktober skrev NRK om 15 000 brudd i miljø- og samferdselssektoren, mens NRK 18. oktober 2019 oppga å ha avdekket 65 000 arbeidstidsbrudd ved kommunens sykehjem.

Kontrollutvalget besluttet 22. oktober 2019 (sak 88) at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en beskrivende undersøkelse av oppfølgingen av arbeidstidsbrudd i kommunen. Undersøkelsen skulle omfatte virksomheter under byråden for miljø og samferdsel og daværende byråd for eldre, helse og arbeid, som er sektorer med høy grad av turnusarbeid og beredskapstjenester.

1.2 Formål og problemstillinger

I henhold til kontrollutvalgets vedtak i sak 88/19 var formålet å besvare følgende spørsmål gjennom en beskrivende undersøkelse:

1. Hva byrådet har gjort når for å skaffe oversikt?
2. Hvilke tiltak byrådet har iverksatt i sektoren og når?
3. Hvilke tiltak etatene har iverksatt?
4. Hvilken informasjon byrådet har gitt bystyret og når?
5. Hvilke verktøy kommunen har for å overvåke arbeidstid og styrker/svakheter ved disse?

I tråd med kontrollutvalgets vedtak er spørsmålene blitt formulert slik at de er rettet mot de to byrådene som er omfattet av undersøkelsen.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 1. januar 2018 – 31. august 2019. Det skyldes at den eksterne oppmerksomheten på arbeidstidsbruddene i kommunen medførte et vesentlig trykk på arbeidet for å forebygge arbeidstidsbrudd etter 31. august. Tidspunktet er dermed valgt for å kunne fange opp praksis på området i en mer ordinær situasjon. Det er likevel tatt med noe informasjon om forhold før og etter undersøkelsesperioden, blant annet for å kunne synliggjøre noen av de tiltakene som ble iverksatt eller planlagt iverksatt høsten 2019.

Undersøkelsen har omfattet byrådsavdelingene og alle virksomheter under byråden for miljø og samferdsel og den daværende byråden for eldre, helse og arbeid, med unntak av etaten Fornebubanen. Det er også mottatt noe informasjon fra Byrådsavdeling for finans. Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten ble ved årsskifte 2019/2020 slått sammen til én felles etat, Renovasjons- og gjenvinningsetaten.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått på følgende måte:

- Skriftlige redegjørelser og dokumentasjon fra virksomheter under byråden for miljø og samferdsel og den daværende byråden for eldre, helse og arbeid om dialog og gjennomførte tiltak knyttet til arbeidstidsbrudd.
- Skriftlige spørsmål til de to byrådsavdelingene om redegjørelse og dokumentasjon for deres oppfølging av virksomhetene knyttet til arbeidstidsbrudd.
- Spørsmål til Byrådsavdeling for finans knyttet til oppgaver og ansvar på feltet i Oslo kommune.
- Søk i alle dokumenter fra de undersøkte byrådene til bystyret i undersøkelsesperioden. Dette for å identifisere dokumenter om arbeidstidsbrudd.
- Gjennomgang av virksomhetenes årsberetninger for 2017 og 2018 og tildelingsbrev for 2018 og 2019.
- Gjennomgang av korrespondansen mellom Arbeidstilsynet og Oslo kommune i perioden 2011-2013.
- Intervjuer/møter med kommunaldirektører og ansatte i de to byrådsavdelingene.
- Intervju med tidligere byråd for eldre, helse og arbeid.
- Intervjuer med GAT-koordinatorer og ansatte med tilsvarende roller.
- Gjennomgang av statistikk knyttet til arbeidstidsbrudd i GAT.

De undersøkte byrådsavdelingene har fått anledning til å verifisere faktaframstillingen knyttet til egen virksomhet. Utsagn fra intervju med enkeltinformanter er verifisert av den enkelte. Kommunerevisjonen har ikke identifisert revisjonskriterier eller foretatt vurderinger, da undersøkelsen har vært rent deskriptiv.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenteres informasjon om blant annet ansvar for oppfølging knyttet til arbeidstidsbestemmelser. Deretter behandles hvert av undersøkelsens fem spørsmål i kapitlene 3–7. I kapittel 7 presenterer vi også statistikk om arbeidstidsbrudd i virksomhetene under de to byrådene. Avslutningsvis, i kapittel 8, presenteres Kommunerevisjonens oppsummering av saken.

Av hensyn til framstillingen har Kommunerevisjonen som hovedregel benyttet begrepet arbeidstidsbrudd når vi omtaler brudd på bestemmelsene om arbeidstid og hviletid i arbeidsmiljøloven kapittel 10.

2. Ansvarsforhold og bakgrunnsinformasjon

2.1 Om ansvar og oppgaver for oppfølging av arbeidstidsbestemmelsene i Oslo kommune

Oppfølging av HMS-relaterte saker som arbeidstidsbestemmelser følger de formelle styringslinjene i Oslo kommune og beskrives kortfattet i det følgende. Saksbehandlingen i sentralt arbeidsmiljøutvalg blir også omtalt kortfattet.

I *Instruks for virksomhetsstyring* (byrådssak 1070/15, vedtatt av byrådet 2. juli 2015) punkt 3 beskrives myndighet, roller og ansvar i virksomhetsstyringen. Byrådet er øverste ledelse for kommunens samlede administrasjon, og etter reglementet for byrådet § 3-3 er byrådet delegert myndighet som kommunens arbeidsgiver. Deler av byrådets fullmakter er delegert til de enkelte medlemmene av byrådet, og videre igjen til den enkelte virksomhetsleder. Byrådet har, med visse unntak, videredelegert sin arbeidsgivermyndighet til finansbyråden, som dermed utøver den overordnede arbeidsgivermyndighet i kommunen gjennom drøftinger/forhandlinger med organisasjonene på sentralt nivå, overordnede retningslinjer mv. (byrådssak 1122/13). Byrådet har også i samme sak foretatt videredelegasjon til den enkelte byråd og til den enkelte virksomhetsleder på vegne av den enkelte byråd. Virksomhetsleder er ifølge virksomhetsstyringsinstruksen administrativt underlagt kommunaldirektør i byrådsavdelingene dersom ikke annet er bestemt i lov, reglement og vedtekter mv. Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter og instruksjoner som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ.

I henhold til kommunens HMS-instruks fra 2006 (byrådssak 1010/06), skal kommunens virksomheter ha et HMS-system som sikrer at kravene i lovgivningen på HMS-området og byrådets HMS-instruks blir etterlevet (punkt 1.1). Av instruksen fremkommer at kompetansen innenfor HMS-lovgivningen er delegert fra bystyret til byrådet og dernest til hver enkelt byråd (jf. DV-0770 av 26. mars 1999). Den enkelte byråd har ansvaret for at det innføres og utøves internkontroll i egen avdeling og i underliggende virksomheter. Ansvaret omfatter også at byrådsvedtak, instruksjoner mv. på HMS-området blir implementert i virksomhetene.

I henhold til instruksen representerer byråden for finans byrådet i sektorovergripende HMS-saker og har den overordnede koordinerende rollen for HMS-arbeidet i Oslo kommune. Det presiseres at byråden for finans' koordinerende rolle ikke fratrukker den enkelte byråd ansvar for sine underliggende virksomheter og sektorer. Byråden for finans skal videre holde seg løpende orientert om HMS-forhold i virksomheten for å sikre koordinering og oppfølging, og om nødvendig bringe saken inn for byrådet. Byrådsavdeling for finans har overfor Kommunerevisjonen blant annet pekt på at dette blant annet innebærer å utarbeide styringsdokumenter på HMS-området som gjelder alle kommunes virksomheter. Ansvaret for at det innføres og utøves internkontroll i overensstemmelse med kravene i HMS-lovgivningen er ifølge instruksen videredelegert til virksomhetsleder i den enkelte virksomhet.

I rundskriv fra Byrådsavdeling for finans datert 27. september 2013 (rundskriv nr. 24) framkommer blant annet at

- Virksomhetene skal ha ordninger/system som sikrer at den enkelte arbeidstaker ikke utfører arbeid som overskrider bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 10.
- Virksomhetene må sikre at de har nødvendig rapportstøtte for kontroll, oppfølging og analyse av arbeidstid gjennom sine tidsregistreringssystemer.

Rundskrivet stadfester blant annet at «Arbeidstid skal også inngå i den ansvarlige byrådsavdelings ordinære virksomhetsstyring.» Det framgikk videre at tilbakemelding på at punktene om arbeidstid var innarbeidet i virksomhetene, ville bli fulgt opp av ansvarlig byrådsavdeling.

Særskilt om oppfølgingen av bydelene

For bydelsdirektørene og -administrasjonen er det etter *Reglementet for bydelene* en instruksjons- og rapporteringslinje både fra byrådet og fra bydelsutvalgene. Etter § 1-1 er bydelsadministrasjonen og -direktøren underlagt både byrådet og bydelsutvalget. Byrådets instruksjonsmyndighet ovenfor bydelsadministrasjonen begrenses blant annet av bydelsutvalgenes tildelte myndighet direkte fra bystyret. §§ 3-2 og 3-3 gir bydelsutvalgene ansvar for planlegging og oppfølging, blant annet innenfor helse- og sosialområdet i bydelene, men i utgangspunktet ikke for forhold som er regulert av arbeidsmiljøloven. Byrådet skal etter § 5-2 ivareta sitt tilsyn ovenfor bydelene primært ved gjennomgang av bydelenes årsbudsjett, årsrapporter og øvrige rapporter som bystyret fastsetter. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid utarbeider årlige felles tildelingsbrev for bydelene som beskriver byrådsavdelingens forventninger, krav og føringer knyttet til gjennomføring av vedtatt budsjett. Tildelingsbrevet beskriver også innhold og forventninger til styringsdialogen.

Kommunerevisjonen legger til grunn at kommunens HMS-regelverk gjelder likt for bydelene og etatene, og at bydelene følges opp på dette punktet av Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid innen for rammene av de etablerte styringslinjene. Byrådsavdelingens tilsynsansvar ovenfor bydelene på HMS-området, som arbeidstidsbestemmelsene er en del av, er blant annet tydeliggjort i fellesskriv 3/2013 av 18. januar 2013 fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til byrådsavdelingene og bydelene.

Sentralt arbeidsmiljøutvalg (S-AMU)

I HMS-arbeidet regnes kommunen for å være en virksomhet. Kommunen har derfor et sentralt arbeidsmiljøutvalg (S-AMU). S-AMU skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet og følge med på utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. S-AMU behandler overordnede og generelle arbeidsmiljøspørsmål som er av prinsipiell betydning for hele Oslo kommune eller større deler av kommunen. I perioden 1. januar 2018 til 31. august 2019 fremgår det ikke fra referatene til S-AMU at spørsmål om arbeidstidsbrudd ble behandlet som egen sak av utvalget, og ifølge Byrådsavdeling for finans hadde utvalget i perioden ikke etterspurt slik statistikk.

Byrådets opplysningsplikt

I tråd med kommuneloven (§ 20 nr. 2. i gammel lov og § 13-1 tredje ledd i gjeldende kommunelov) har byrådet en plikt til å påse at saker som legges frem er forsvarlig utredet. I forarbeidene til ny lov er det presisert at dette blant annet innebærer at utredninger som legges frem skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I reglementet for byrådet § 3-1 annet ledd fremgår det om opplysningsplikten at «Byrådet skal påse at saker som legges fram for folkevalgte

organer er forsvarlig utredet...». Byrådets opplysningsplikt er videre vesentlig for at bystyret skal kunne føre tilsyn med den kommunale forvaltningen, ref. § 76 i gammel kommunelov og § 22-1 i gjeldende kommunelov.

Arbeidstilsynets tilsyn med Oslo kommune 2011–2012

Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn i 2011–2012 rettet mot flere virksomheter i Oslo kommune. Tilsynet viste at det forelå flere brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, blant annet i bydelene Vestre Aker, Stovner og i Sykehjemsetaten. Det ble i brev fra Arbeidstilsynet av 29. oktober 2012 varslet at Arbeidstilsynet vurderte å gi pålegg om at Oslo kommune skulle innføre et system som sikret overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene. I kommunens svarbrev av 26. september 2013 ble det vist til at Byrådsavdeling for finans, med utgangspunkt i HMS-instruksen, hadde utarbeidet et rundskriv med krav om at virksomhetene etablerte ordninger/systemer som sikret overholdelse av arbeidsmiljøloven kapittel 10, herunder krav til rapportering og opplæring. Byrådsavdelingens rundskriv av 27. september 2013 (rundskriv nr. 24) er omtalt over.

3. Hva har byrådene gjort for å skaffe oversikt over brudd på arbeidstidsbestemmelsene?

3.1 Byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdelingen viste til at deres underliggende virksomheter i årsberetningene for 2017 og 2018 hadde svart bekreftende på spørsmål om de hadde rutiner som fanger opp nye og endrede krav i arbeidstidsbestemmelsene. Årsberetningene for 2017 inneholdt i tillegg følgende spørsmål (spørsmålet var utelatt i 2018): «Har virksomheten rutiner og internkontroll som sikrer etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og som fanger opp og retter eventuelle avvik som fremkommer?» Kommunerevisjonens gjennomgang bekreftet dette. Dette var rapportering som alle kommunens virksomheter var pålagt som ledd i HMS-rapporteringen i fellesdelen til årsberetningene.

Ut over dette hadde ikke byrådsavdelingen fått noen særskilt redegjørelse om underliggende virksomheters gjeldende internkontrollsystemer for etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene.

Brann- og redningsetaten informerte i etatsstyringsmøte 20. mai 2019 om at det forekom brudd på arbeidsmiljøloven fordi det manglet folk i perioder. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel påpekte i den sammenheng viktigheten av ikke å planlegge med brudd og konkluderte med at byrådsavdelingen måtte få mer informasjon om typer og omfang av brudd. Det ble også påpekt at etaten forventes å ha tett oppfølging på overtidsbruk, både av hensyn til økonomien og av hensyn til arbeidsmiljø.

Byrådsavdelingen viste til at Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten ved noen anledninger hadde informert/rapportert om tiltak, internkontrollrutiner og arbeidstidsbrudd i perioden 1. januar 2018 til 31. august 2019. Renovasjonsetatens og Energigjenvinningsetatens rapportering beskrives under. I administrativt ledermøte i byrådsavdelingen 27. august 2019 ble det besluttet at arbeidsmiljø, HMS og risikoområder skulle tas opp i høstens etatsstyringsmøter for å følge opp overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene i etatene. For de øvrige etatene har Kommunerevisjonen ikke mottatt ytterligere redegjørelser eller dokumentasjon som viser særskilte tiltak som var iverksatt i undersøkelsesperioden fra byrådsavdelingen for å skaffe oversikt over status knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelsene i undersøkelsesperioden.

Renovasjonsetaten

I etterkant av Veireno-saken hadde byrådsavdelingen relativt omfattende styringsdialog med Renovasjonsetaten om brudd på arbeidstidsbestemmelsene og etatens arbeid for å unngå dette:

- Renovasjonsetaten hadde gjennom hele 2018 og frem til uke 19 i 2019 ifølge byrådsavdelingen rapportert ukentlig blant annet på arbeidstidsbrudd i Innsamlingsavdelingen.
- Byrådsavdelingen har oppgitt at det etter deres initiativ ble holdt oppfølgingsmøter med etaten én til to ganger i måneden i 2018 og fram til mai 2019, hvor temaet overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene hyppig ble tatt opp. Etter dette ble hyppigheten av slike møter justert ned, blant annet fordi den månedlige rapporteringen på arbeidstidsbrudd viste betydelige forbedringer.

Kommunerevisjonen har dokumentasjon som viser at arbeidstidsbrudd var tema i flere møter gjennom undersøkelsesperioden og at det ble rapportert hyppig om blant annet status for arbeidstidsbrudd.

Energigjenvinningsetaten

For Energigjenvinningsetaten var status knyttet til arbeidstidsbrudd tatt opp flere ganger i 2018 og 2019:

- Byrådsavdelingen sendte etaten en e-post 9. april 2018 hvor den ba om oversikt over arbeidstidsbrudd totalt i 2017 og per måned i 2018. Etaten oppga at det hadde blitt foretatt kontroll for alle ansatte med «avvikende arbeidstid (tid utover normalarbeidstid)». Det hadde vært 46 brudd i januar 2018. Etaten hadde da ennå ikke gjennomført kontroll for februar og mars på grunn av sykdom. Det ble også oppgitt antall brudd for ansatte i januar og desember 2017, henholdsvis 46 og 29 brudd. I tillegg informerte etaten om tiltak som var iverksatt.
- Etatens rapportering 13. april 2018 om oppfølging av tildelingsbrevet for 1. kvartal 2018 sa at etaten hadde høyt fokus på kontroll av arbeidstidsbestemmelsene og viste til flere tiltak som var iverksatt. Etaten informerte blant annet om at det i 2017 var iverksatt månedlig internkontroll av arbeidstid og internkurs om arbeidstidsbestemmelsene. Det ble ikke oppgitt antall/andeler brudd.
- Arbeidstidsbrudd var tema på etatsstyringsmøtene i mai 2018 og oktober 2018. I møtet i mai oppga etaten i sin presentasjon at det hadde vært «en del AML-brudd, særlig på Romerike biogassanlegg, knyttet til hviletid», og at det her ble jobbet med å få til en ny arbeidstidsordning. I et lysark som ble oversendt i forbindelse med etatsstyringsmøtet i oktober, oppga etaten at det hadde vært 220 brudd på arbeidstidsbestemmelsene per 30. september 2018, mot 308 brudd på samme tid året før. Flere tiltak ble også trukket frem, blant annet innføring av GAT og opplæring i arbeidsmiljøloven.
- Konstituert etatsdirektør oversendte 13. februar 2019 et notat med oversikt over antall brudd på arbeidsmiljøloven i 2017 og 2018 som var avdekket i etatens kontroll. Totalt var det avdekket 730 brudd. Det var i oversikten presisert at «hvis en person har brudd på den samme bestemmelsen flere ganger innenfor samme måned, er det i opptellingen definert som ett brudd». Arbeidstidsbrudd var også tema i dialogmøtet med etaten samme dag.
- I februar 2019 bestilte byrådsavdelingen en undersøkelse fra PwC, hvor brudd på arbeidstidsbestemmelser i Energigjenvinningsetaten var omfattet. Rapporten ble endelig ferdigstilt 24. oktober 2019.
- I dialogmøte i mars 2019 oppga etaten at det var totalt 41 brudd i januar, og at det var sendt instruksjoner om konkrete tiltak til etatens avdelinger for å redusere brudd.
- Etatens rapportering 12. april 2019 om oppfølging av tildelingsbrevet for 1. kvartal 2019 trakk frem arbeidstidsbrudd blant de høyeste risikoene og oppga at etaten ville arbeide spesielt med å redusere risikoen. I det etterfølgende etatsstyringsmøtet 29. april oppga etaten at den hadde kontrollert alle medarbeidere med avvikende arbeidstid til dagens dato, og at all arbeidet tid var kontrollert og avviksrapportert. Flere tiltak ble også trukket frem. Antall avvik ble ikke rapportert til byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen påpekte at etaten måtte ha rutiner som sikret at regelverket ble fulgt opp.
- Et notat fra etaten sendt 31. juli med tall for april, mai og juni 2019 viste at det for disse månedene hadde vært totalt 8 brudd. I dialogmøtet 5. august 2019 oppga Energigjenvinningsetaten ifølge byrådsavdelingen at gjeldende skiftordning førte til arbeidstidsbrudd, og at det var igangsatt en prosess for å endre denne. I en ny epost

30. august 2019 ble det rapportert om antall brudd i 2019 til og med juli. For juli var det registrert 8 brudd.

Forhold etter undersøkelsesperioden (etter 31. august 2019)

Byrådsavdelingen viste til at den besluttet å kalle inn etatsdirektørene i sektoren til egne møter, for å få en oversikt over brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter at Brann- og redningsetaten og Vann- og avløpsetaten i september/oktober 2019 rapporterte om brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Etatene ble også ifølge byrådsavdelingen bedt om å gi en skriftlig redegjørelse for antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene og hvilke tiltak som var igangsatt/planlagt for å redusere antall brudd. Det var også senere oppfølging som ikke beskrives ytterligere her.

3.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid

Byrådsavdelingen viste til at virksomhetene hadde implementert GAT, som blant annet hadde funksjonalitet som kan gi oversikt over arbeidstidsbrudd. Byrådsavdelingen viste også til at den i 2018 hadde anskaffet systemet LIV (ledelses- og administrasjonsverktøy) som nå kunne hente data blant annet om arbeidstidsbrudd fra GAT. Systemet var i bruk i bydelenes hjemmetjenester og i kommunale sykehjem og ga ifølge byrådsavdelingen tjenesteledere, virksomhetsledere samt byrådsavdelingen løpende informasjon på en rekke områder. Byrådsavdelingen viste i den sammenheng til at det i november 2019 ble lansert en ny rapport i LIV som kunne vise arbeidstidsbrudd i bydelenes hjemmetjenester og i kommunale sykehjem.

Ifølge daværende byråd Tellevik Dahl forholdt hun seg til at administrativ ledelse i linjen skulle sikre overholdelse av lover og regler, og forutsatte at hun ble varslet hvis det var utfordringer. Hun viste til at hun ikke hadde mottatt informasjon, varsler eller andre indikasjoner på utfordringer knyttet til arbeidstidsbrudd før medio oktober 2019. Byråden viste i den sammenheng til prinsippet om tillitsbasert ledelse, og at det i styringen av sektoren ble fokusert på andre parametere som påvirket arbeidstid, som sykefravær og økt grunnbemanning. Byråden viste videre til at hun opprettet faste kontaktmøter med etatene da hun ble byråd. Dette var månedlige møter med etatsledelsene, hvor dagsorden ble basert på hva etatene anså var viktig. Hun presiserte at arbeidstidsbestemmelsene aldri hadde blitt løftet som et tema av etatene, og at hun heller ikke hadde hørt om bekymringer fra fagforeningene.

Virksomhetene i sektoren opplyste til Kommunerevisjonen at de ikke hadde / ikke var kjent med at de hadde rapportert antall arbeidstidsbrudd og/eller om tiltak for å redusere antall brudd til byrådsavdelingen i undersøkelsesperioden. En bydel presiserte at det ikke hadde vært systematisk rapportering, men uten å tydeliggjøre hva og når det var blitt rapportert.

Kommunerevisjonen har foretatt søk i alle dokumenter som er tilgjengelige på nettsidene til bystyrets organer. Det er med to unntak ikke funnet informasjon eller redegjørelser som viste status for antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene i sektoren i undersøkelsesperioden. Unntak er:

- Notat 107/2019 av 12. juni 2019 fra byråden for eldre, helse og arbeid til helse- og sosialkomiteen inneholdt en oversikt over antall brudd på arbeidsmiljøloven i de offentlig driftede omsorgsinstitusjonene i perioden 1. januar 2019 til 30. april 2019 (til sammen 1926 brudd).

- Byrådsavdelingen fikk kopi av brev av 3. juni 2019 fra Helseetaten til Byrådsavdeling for finans der etatens budsjettforslag var vedlagt. Budsjettforslaget inneholdt informasjon om antall brudd på arbeidsmiljøloven i 2018 og 2019. Det står bl.a. at «det totale antallet AML-brudd for hele året 2018 var 3182 (en økning på 15 % sammenlignet med 2017), og at til d.d. i 2019 hadde etaten hatt 888 brudd, som vil være prognostisert 2664 på årsbasis (dette ville i så fall bety på nedgang på 16 % i 2019)».

Kommunerevisjonen ba byrådsavdelingen om tilgang til rapportering som var mottatt av virksomhetene og/eller sendt bystyrets organer knyttet til temaet. Rapporteringen i de to nevnte dokumentene inngikk ikke i dokumentene byrådsavdelingen informerte om.

Kommunerevisjonens gjennomgang viser at virksomhetene i årsberetningene for 2017 og 2018 i hovedsak hadde besvart spørsmålene i HMS-rapporteringen om virksomheten hadde rutiner som fanger opp nye og endrede krav i arbeidstidsbestemmelsene, samt spørsmålet i årsberetningen for 2017 om det var utarbeidet rutiner og internkontroll som sikret etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene. Med to unntak bekreftet alle virksomhetene i begge rapporteringer at de hadde slike rutiner. Unntakene var Bydel Ullern, som ikke hadde besvart de to spørsmålene i årsberetningen for 2017, og Bydel Bjerke, som i 2017 ikke besvarte spørsmålet om bydelen hadde rutiner for å fange opp nye og endrede krav på området. Velferdsetaten opplyste i kommentarfeltet i HMS-rapporteringen i årsberetningen for 2018 at virksomheten benyttet GAT, og at ledere hadde tilgang på informasjon, men at etaten erkjente at det var behov for mer systematisk oppfølging av arbeidstidsbestemmelsene og var i gang med å utarbeide rutiner for dette. Ellers fremkommer det i den ordinære delen av årsberetningen til Bydel Vestre Aker for 2017 at mange brudd var avdekket i hjemmetjenesten og at tiltak var iverksatt.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hvilken byrådsavdeling som behandlet HMS-rapporteringen i årsberetningen, la byrådsavdelingen til grunn at Byrådsavdeling for finans gjennomgikk rapporteringen, og laget en samlet oppstilling som ble videresendt til aktuelle byrådsavdeling for oppfølging av eventuelle avvik. Kommunerevisjonen har fått tilbakemelding fra Byrådsavdeling for finans om at avdelingen i tidligere år hadde sammenfattet svarene fra virksomheten og oversendt dette til ansvarlig byrådsavdeling for videre oppfølging. Byrådsavdeling for finans hadde endret praksis i 2017, og viste til at den da hadde sendt ut et notat med informasjon om at den aktuelle rapporteringen skulle følges opp av ansvarlig byrådsavdeling.

4. Hvilke tiltak har byrådene iverksatt i sektoren?

4.1 Byråden for miljø og samferdsel

For Renovasjonsetaten hadde Byrådsavdeling for miljø og samferdsel initiert ekstra rapportering og oppfølgingsmøter som omfattet arbeidstidsbrudd. Dette er omtalt over.

For Energigjenvinningsetaten viste Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til at den hadde bedt etaten om å orientere i etatsstyringsmøtet 1. kvartal 2019 om arbeidet med å unngå brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det ble videre vist til at etaten gjennom hele 2019 rapporterte på brudd på arbeidstidsbestemmelsene og at nedgangen i antall brudd viste at tiltakene etaten iverksatte, hadde fungert. Som nevnt over, bestilte byrådsavdelingen en undersøkelse fra PwC i februar 2019, hvor brudd på arbeidstidsbestemmelser i Energigjenvinningsetaten var omfattet. Videre initierte byrådsavdelingen 3. april 2019 en dialog for å forsikre seg om at avfallshåndtering i påsken og på røde dager i 2019 ble gjennomført innenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Etaten bekreftet senere at det ikke hadde forekommet arbeidstidsbrudd i denne forbindelse.

For virksomhetene for øvrig hadde Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ikke iverksatt særskilte tiltak i undersøkelsesperioden for å unngå eller redusere omfanget av arbeidstidsbrudd. Byrådsavdelingen viste til at rapporteringen fra arbeidsmiljøutvalgene i regi av Byrådsavdeling for finans ikke hadde gitt grunnlag for ytterligere oppfølging av virksomhetene knyttet til arbeidstidsbestemmelser da det ikke var blitt rapportert avvik. Byrådsavdelingen viste videre som tidligere nevnt til at det i administrativt ledermøte i byrådsavdelingen 27. august 2019 ble besluttet at arbeidsmiljø, HMS og risikoområder skulle tas opp i høstens etatsstyringsmøter for å følge opp overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene i etatene.

Byrådsavdelingen forutsatte at etatsdirektørene etterlevde norsk lov, og oppga at det var kommunisert en tydelig forventning om å bli informert om avvik. Det ble i den sammenheng vist til at tilbakemeldingene fra Energigjenvinningsetaten til byrådsavdelingen om omfanget av brudd på arbeidsmiljøloven ikke hadde vært klare nok. Byrådsavdelingen oppga at den i ettertid hadde identifisert noen klare læringspunkter fra styringsdialogen med Energigjenvinningsetaten. Punktene inkluderte blant annet å sikre kontinuitet i oppgavefordeling i avdelingen, erfaringsoverføring på flere nivåer og at etatsstyringen måtte ha mer fokus på utvikling/trender og mindre på «øyeblikksbilder». Avdelingen oppga at disse læringspunktene vil hensyntas i den videre utviklingen og forbedringen av etatsstyringen i avdelingen, også for de øvrige underliggende etatene.

4.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid

Kommunerevisjonen stilte byrådsavdelingen spørsmål om det var iverksatt tiltak i perioden fra 1. januar 2018 til og med 31. august 2019 for å unngå eller redusere omfanget av arbeidstidsbrudd i underliggende etater. Byrådsavdelingen viste til at den før denne perioden hadde implementert GAT, som varsler virksomhetene om arbeidstidsbrudd, også når en turnus som inneholder arbeidstidsbrudd legges inn. Det ble videre vist til ledelses- og administrasjonsverktøyet LIV som ble implementert i sektoren i 2018, og at det der, som nevnt tidligere, fra november 2019 ble lagt inn funksjonalitet for å vise arbeidstidsbrudd. Kommunaldirektøren viste til at

byrådsavdelingen hadde utarbeidet et kartleggings skjema som ble sendt til virksomhetene i april 2019. Skjemaet skulle kartlegge virksomhetenes internkontroll og omfattet ifølge byrådsavdelingen en årlig status på tildelingsbrev og utkwittering av områder hvor byrådsavdelingen hadde et spesielt tilsynsansvar innenfor virksomhetsstyring og rammeverk for internkontroll. Kommunerevisjonens gjennomgang av skjemaet viste at det ikke inneholdt egne spørsmål om overholdelse arbeidsmiljøloven eller tilsvarende. Ifølge kommunaldirektørene så man i etterkant at det kunne blitt spurt mer konkret om internkontrollen av arbeidstidsbrudd, og at rapportering på arbeidstidsbrudd nå var blitt lagt inn i styringskortene til etatene. Det ble for undersøkelsesperioden ikke vist til ytterligere konkrete tiltak for å unngå eller redusere omfanget av arbeidstidsbrudd, og det var ikke gitt egne føringer i tildelingsbrevene for 2018 og 2019 om bydelenes eller etatenes ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene.

Kommunaldirektøren viste til at virksomhetene hadde fått klare føringer, blant annet i tildelingsbrevene, om at risikostyring og internkontroll skulle være integrert i virksomhetsstyringen. Styringsdialogen omfattet ifølge tildelingsbrevene blant annet sektordirektørmøter, ledersamtaler, etatsstyringsmøter og kontaktmøter, og endringer i vurderinger av risiko og risikobilde skulle være et fast tema i styringsdialogen. På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hvorfor forhold som kunne øke risikoen for brudd på arbeidstidsbestemmelsene ikke var kommet tydeligere opp som et tema i styringsdialogen, svarte kommunaldirektøren at de nå hadde lært å stille tydeligere spørsmål om dette temaet. Det ble vist til at systemet LIV gjorde at de nå kunne få aktuell informasjon direkte fra GAT og at arbeidstidsbrudd var lagt inn i styringskortene til etatene.

For Sykehjemsetaten viste byrådsavdelingen til at den var kjent med at etaten hadde jobbet systematisk med arbeidstidsbrudd siden 2014. Det ble videre presisert at det ble forutsatt at dette ble håndtert lokalt, og at byrådsavdelingen ble varslet ved endring i etatens risikovurdering når det gjaldt arbeidstidsbrudd.

Tidligere byråd viste overfor Kommunerevisjonen til at det var blitt iverksatt flere tiltak i sektoren av mer generell karakter, som også kunne bidra til færre arbeidstidsbrudd. Hun nevnte blant annet økt grunnbemanning i hjemmetjenesten og de kommunale sykehjemmene, arbeid med sykefravær, heltidskulturprosjektet og anskaffelsen av systemet LIV.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen til virksomhetene i sektoren, viste enkelte virksomheter til at tiltak initiert av byråden/byrådsavdelingen kunne bidra til å redusere arbeidstidsbrudd. I tillegg til tiltakene nevnt av byråden, ble det vist til opprettelsen av flere faste stillinger, pilotering av ressurspool i hjemmetjenesten og innføring av kvalitetsstyringssystemet EQS.

5. Hvilke tiltak har virksomhetene iverksatt?

Kommunerevisjonen sendte ut spørsmål til alle virksomhetene under begge byrådsavdelinger der de ble bedt om å redegjøre for aktuelle tiltak som ble benyttet i undersøkelsesperioden. Fremstillingen under er basert på redegjørelsene og dokumentasjon fra virksomhetene.

5.1 Virksomhetene under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Energigjenvinningsetaten

Etaten viste til en rekke tiltak iverksatt fra 2017 til høsten 2019 som var gjennomført for å sikre ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene. Tiltakene var gjeldende i undersøkelsesperioden, om ikke annet er presisert. Tiltakene var i hovedsak som følger:

- 2017 – Månedlig internkontroll av alle ansatte med avvikende arbeidstid, årsaksanalyse ved brudd og anbefalte forbedringstiltak til etatens ledergruppe, vernetjenesten og arbeidsmiljøutvalget.
- Våren 2017 til d.d. – Diverse kompetanse-/opplæringstiltak til ledere med personalansvar og til medarbeidere i HR-avdelingen.
- 2017 – Ledere skulle føre daglig kontroll med ansattes arbeidstid i avdelinger med stor risiko for arbeidstidsbrudd.
- 2017 – Pålagt avspasering før/etter perioder med pålagt overtid ved helger og høytidsdager.
- 1. oktober 2018 og 1. april 2019 – Innføring av GAT for ansatte med henholdsvis fast dagarbeidstid og deretter for ansatte i skiftordning. I tiden før benyttet etaten tidsregistreringssystemet Astrow.
- August 2019 – Startet evaluering av årets vedlikeholdsrevisjon og planlegging av neste års revisjon, med særlig fokus på arbeidstid og bemanningsbehov.
- 1. september 2019 – Lokal beredskapsavtale erstattet med annen avtale.
- 1. september 2019 – Endret arbeidstidsavtale fra fast daglig arbeidstid til fleksitidsordning der dette var mulig.

Etaten viste også til at det fra høsten 2019 hadde pågått et arbeid med å endre arbeidstidsordningene ved to av deres anlegg.

Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten viste til en rekke tiltak som var iverksatt i etaten før 2018 for å forhindre arbeidstidsbrudd, blant annet:

- Innføring av GAT for Driftsavdelingen fra 1. mars 2017 og Innsamlingsavdelingen 1. april 2017. Hele etaten benyttet GAT fra 1. juni 2019.
- Innføring av systematisk kontroll av arbeidstidsbrudd fra HR-seksjonen, samt rapportering til blant annet etatsdirektør og arbeidsmiljøutvalget.
- Avtale om utvidet overtid og kortere hviletid i Innsamlingsavdelingen og Driftsavdelingen.
- Noe økt grunnbemanning i Innsamlingsavdelingen.
- Gjennomføring av interne kurs, opplæring og veiledning av ledere, og i den sammenheng ekstra oppfølging rettet mot Innsamlingsavdelingen og Driftsavdelingen, som hadde flest brudd.

Etaten viste til at den i 2018 hadde startet et arbeid med innføring av dagarbeidstid for ansatte i Innsamlingsavdelingen. Videre viste etaten til at det fra slutten av 2019 var planlagt ytterligere tiltak som hadde som formål å redusere bruken av overtid/merarbeidstid.

Øvrige virksomheter i sektoren

Brann- og regningsetaten viste til at etaten hadde innført GAT i 2015. Etaten oppga ingen tiltak i undersøkelsesperioden, men at flere tiltak var blitt gjennomført fra oktober 2019.

Bymiljøetaten informerte om at den hadde startet innføringen av GAT i 2015. Etaten viste til at den fra og med 2017 hadde gjennomført tilpasset opplæring for enheter med mye brudd / arbeidstidsmessige utfordringer. Samt at det blant annet var gjennomført møter med ledere som hadde mange brudd i sine enheter. I møtene ble blant annet bruddårsaker og korrekt registrering av avtaler gjennomgått.

Klimaetaten oppga at den innførte GAT i juni 2018. I april 2019 hadde etaten en gjennomgang av arbeidstidsbestemmelsene i ledergruppen. Dette på bakgrunn av informasjon i GAT. Dernest ble det gjennomført samtaler med ansatte som hadde brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Vann- og avløpsetaten oppga at etaten hadde innført GAT i 2013. Etaten informerte om at det fra og med 2018 var iverksatt flere tiltak. Det var blant annet innført månedlig rapportering internt om arbeidstidsbrudd og månedlig lederkontroller av overtidsstatistikk, og at en arbeidsgruppe ble oppnevnt for å behandle «beredskapsvakt og overtid». Det ble videre vist til at arbeidstidsbrudd jevnlig (6–8 ganger i året) ble behandlet i arbeidsmiljøutvalgets møter, og at det var gjennomført opplæringstiltak knyttet til GAT og arbeidstidsbestemmelsene.

5.2 Virksomhetene under Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid

Alle virksomhetene i sektoren opplyste at GAT var implementert. Det varierte mellom virksomhetene hvordan GAT ble anvendt, for eksempel benyttet Bydel Frogner systemet kun til turnustjenester. Fem bydeler oppga at de i tillegg til GAT også benyttet andre systemer.

Sykehjemsetaten viste til bruk av GAT analyse siden 2015 og at det i 2018 var etablert et eget GAT-team. Etaten viste til at det før undersøkelsesperioden var iverksatt gjennomgang av arbeidstidsbrudd i etatsledelsen hver måned og at arbeidstidsbrudd var en indikator på institusjonenes styringskort. Videre viste etaten til overvåking, rapportering og gjennomgang i arbeidsmiljøutvalget, GAT superbrukersamling, grunnopplæring i GAT av nye ledere, fokus på arbeidstidsbrudd og riktig bruk av systemet mht. inngåtte protokoller og dispensasjoner, opplæring av tillitsvalgte og vernetjenesten, samt systematisk arbeid med nærvær/sykefravær. I tillegg var etaten i desember 2019 i ferd med å ferdigstille en håndbok som blant annet beskrev alle dispensasjoner som kunne inngås og hvordan dette skulle håndteres i GAT.

Helseetaten viste for undersøkelsesperioden blant annet til nytilsetninger der den gjennomsnittlige arbeidsbelastning over tid hadde vist seg for høy, forbedrede rekrutteringsprosesser og grundigere arbeid med turnus. Etaten trakk også frem gjennomgang av status for arbeidstidsbrudd på ledermøter og i møter med tillitsvalgte

for å sikre kontinuerlig bevisstgjøring og eventuelt iverksettelse av nye tiltak. Dette foregikk kontinuerlig, men hadde blitt innskjerpet i 2019. I tillegg viste etaten til at innskjerping av rutinene for å registrere avtaler som var inngått med de ansattes foreninger knyttet til turnusarbeid var iverksatt høsten 2019. Det samme gjaldt oppsigelse av turnuser der vakter hadde vist seg å være u hensiktsmessige.

Velferdsetaten oppga at etaten i 2018 igangsatte prosjektet *Nøkkeldata* for å styrke virksomhetsstyringen, blant annet for å samle informasjon om arbeidstidsbrudd. Prosjektet ble imidlertid ifølge etaten satt på vent av byrådsavdelingen på grunn av begrensede systemressurser i Helseetaten. Etaten oppga at den ville ta initiativ til å videreføre prosjektet i 2019. Videre viste etaten til at den i undersøkelsesperioden hadde gjennomført ansettelse i mindre brøkestillinger for å unngå at fast ansatte fikk brudd/overtid, ansettelse av tilkallingsvakter, og at det fortløpende ble gjennomført en-til-en opplæring i bruk av GAT ved behov.

Blant bydelene ble opplæring trukket frem som et viktig tiltak som var benyttet i undersøkelsesperioden. Blant annet nevnte ni bydeler opplæring i GAT og fem bydeler opplæring i relevant regelverk. Fire bydeler nevnte opprettelse av egen GAT-ressurs som tiltak. Andre tiltak knyttet til GAT som ble nevnt av en til to bydeler var oppfølging av dispensasjoner i GAT, kvalitetssikring av informasjon som legges inn i GAT, at forespørsler som ikke gikk via GAT ikke ble godkjent av leder, og opprettelse av GAT-grupper og GAT superbruker/GAT-koordinator. Ellers opplyste noen av bydelene at det ble benyttet informasjonstiltak, som at det ble lagt ut nyheter om GAT på internkommunikasjonsverktøyet Workplace, gitt skriftlige veiledere til bydelens ledere og at det ble gitt informasjon om GAT og turnusbestemmelser på fellesmøter og avdelingsmøter.

Andre tiltak i undersøkelsesperioden som flere bydeler trakk frem, var avtaler med ansatte, rutiner for overvåking av eller rapportering om arbeidstidsbrudd til ledelse og/eller AMU/HMS-utvalg, at ledere ikke hadde anledning til å godkjenne ønsker fra ansatte om vaktbytter som utløste brudd, og at vakter som utløste brudd skulle kommenteres eller begrunnes.

Flere bydeler nevnte også arbeid med sykefravær/nærvær og økt bemanning som viktige tiltak. For eksempel viste tre bydeler til økt grunnbemanning, og syv bydeler viste til rekruttering til helgestillinger/ekstravakter.

6. Informasjon fra byrådene til bystyret

6.1 Byråden for miljø og samferdsel

Renovasjonsetaten

Byrådsavdelingen viste til at det den 21. mars 2018 ble sendt et notat til samferdsels- og miljøkomiteen (notat 69/2018) der det ble gitt oppdatert status på avfallsinnsamlingen i Oslo. Her ble det opplyst at det var en utvikling i retning lavere antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter at kommunen overtok avfallsinnsamlingen. Det ble videre informert om antall brudd og tiltak som var igangsatt og planlagt for å redusere brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Etaten informerte om utviklingen i antall brudd på arbeidsmiljøloven fra 2017 til uke 13 i henholdsvis 2018 og 2019 i presentasjonene av årsberetningene for 2017 og 2018 til samferdsels- og miljøkomiteen. Presentasjonene ble holdt 11. april 2018 og 10. april 2019. I tillegg ga etaten i årsberetningene for 2017 og 2018 noe informasjon om arbeidet for å redusere arbeidstidsbrudd.

Energigjenvinningsetaten

I notat 100/2019 til samferdsels- og miljøkomiteen av 10. april 2019 informerte byråden om at det var igangsatt en undersøkelse av Energigjenvinningsetaten. Dette fordi byrådsavdelingen var blitt gjort oppmerksom på at «det kan ha skjedd brudd» på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Konstituert etatsdirektør presenterte samme dag etatens årsberetning for samferdsels- og miljøkomiteen. Han informerte da om at det hadde vært brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Energigjenvinningsetaten og at etatens kontroll var blitt intensivert. Etatens årsberetning for 2018 inneholdt en redegjørelse for iverksatte internkontrolltiltak knyttet til arbeidstidsbestemmelsene og det ble oppgitt at det hadde vært en nedgang i brudd på 31 prosent i 2018 sammenliknet med 2017.

I bystyremøtet 4. september 2019 redegjorde byråden for arbeidsforhold i Energigjenvinningsetaten, og sa at hun måtte vente til PwC-rapporten kom, før hun kunne gi tall og vurdering på overtidsbruk. Hun viste til at etaten hadde iverksatt tiltak for å bedre situasjonen, og at det hadde vært 25 brudd i Energigjenvinningsetaten fra februar til juli, noe som var en nedgang fra tidligere. Byråden viste blant annet til at da ny etatsdirektør tiltrådte, meldte han tilbake at det kanskje var større utfordringer på området enn tidligere formidlet.

I bystyremøtet 25. september 2019 fikk byråden spørsmål om hvorfor informasjon om kjente arbeidstidsbrudd ikke var blitt rapportert til bystyret, og om hvorfor formuleringen «kan» ble valgt i byrådets notat 100/2019 når byråden visste at det hadde skjedd lovbrudd. Byråden svarte at hun ikke hadde forsøkt å holde arbeidstidsbruddene skjult, og at PwC var engasjert som en nøytral tredjepart for å få klarhet i situasjonen. Antall brudd, og bruddenes karakter, var en del av PwC-undersøkelsen, og byråden opplyste om at hun ikke ville feilinformere bystyret. Hun viste til at det var nødvendig å vente på PwCs rapport for å få et fullt bilde av situasjonen. Videre opplyste byråden at ordet «kan» ikke var bevisst valgt. Til Kommunerevisjonen viste byrådsavdelingen til at konstituert etatsdirektør, samme dag som notatet ble oversendt samferdsels- og

miljøkomiteen, informerte i komitémøtet om at det hadde vært brudd på arbeidstidsbestemmelsene, som omtalt over.

Byrådsavdelingen viste videre til at det 2. oktober 2019 (ref. notat 256 til samferdsels- og miljøkomiteen) ble sendt et notat til bystyrets organer som ga en oppdatert status for blant annet brudd på arbeidstidsbestemmelsene i etaten.

Øvrige virksomheter

Byråden for miljø og samferdsel hadde i perioden 1. januar 2018 – 31. august 2019 ikke gitt særskilt informasjon til bystyret om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i de øvrige virksomhetene. Etter undersøkelsesperioden ble det i notat 266/2019 av 11. oktober fra byråden for miljø og samferdsel til samferdsels- og miljøkomiteen orientert om oppfølgingen av arbeidstidsbestemmelsen i etatene i miljø- og samferdselssektoren. Orienteringen inneholdt blant annet informasjon om status og utvikling for brudd på arbeidsmiljøloven i alle etatene, samt planlagte og iverksatte tiltak. Det ble også senere i 2019 avgitt ytterligere informasjon til bystyrets organer om status for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i kommunens virksomheter.

6.2 Daværende byråd for eldre, helse og arbeid

I undersøkelsesperioden sendte byråden et notat til helse- og sosialkomiteen av 12. juni 2019 med en oversikt over antall brudd på arbeidsmiljøloven i de kommunale sykehjemmene i perioden 1. januar 2019 – 30. april 2019 (notat 107/2019). Notatet omhandlet for øvrig en rekke andre forhold. Daværende byråd opplyste til Kommunerevisjonen at hun ikke hadde ansett at det var nødvendig å ta grep basert på informasjonen i notatet.

7. Systemer for å overvåke arbeidstid og rapporterte brudd

Det viktigste systemet for overvåkning av arbeidstid i Oslo kommune er GAT, som ble benyttet av alle de undersøkte virksomhetene. Fem bydeler oppga at de i tillegg til GAT benytter systemene Tidbank, HR-web og WinTid for å følge opp og overvåke arbeidstid. Tre andre bydeler og tre etater opplyste at de i tillegg til GAT benyttet systemene Astrow og Win Tid i undersøkelsesperioden, men at disse i 2018 eller tidlig i 2019 ble erstattet av GAT. Redegjørelsene tyder på at der virksomhetene har i bruk andre systemer, gjelder dette primært for ansatte med fast arbeidstid på dagtid.

Ettersom GAT er det systemet som i all hovedsak er benyttet som arbeidstidsregistreringssystem i virksomhetene i de to undersøkte sektorene, har Kommunerevisjonen valgt kun å omtale dette systemet i det følgende.

7.1 GAT som verktøy for å forebygge og rapportere arbeidstidsbrudd

GAT ble anskaffet av daværende Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i 2012. Hovedformålet var å håndtere turnusplanlegging og registrering av gjennomførte vakter i Sykehjemsetaten, bydelenes pleie- og omsorgstjenester og Oslo legevakt. Flere andre sektorer og virksomheter har etter hvert tatt i bruk GAT. Ifølge Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid går det en grense for utvidelsen før det er i strid med opprinnelig GAT-anskaffelse, og all videre utrulling var derfor stoppet. Byrådsavdelingen viste i den forbindelse til at kommunen var i ferd med å anskaffe et felles tidsregistreringssystem som sannsynligvis ville tilby støtte for turnus som en opsjon.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid er systemeier for GAT. Ifølge byrådsavdelingen hadde ingen av deres ansatte tilgang til GAT. Systemeierskapet innebærer blant annet ansvar for at systemet dekker tjenestens behov, at det er i samsvar med gjeldende lover og regler og at det blir tilpasset ved behov for endringer. GAT skulle ifølge byrådsavdelingen bidra til etterlevelse av arbeidsmiljøloven, men det var i anskaffelsen ikke fokusert spesielt på systemets egnethet for at ledere på overordnede nivåer skulle få et godt verktøy for å følge opp AML-brudd. Byrådsavdelingen hadde på undersøkelsestidspunktet ikke gjort systematiske vurderinger av i hvilken grad GAT dekker et slikt behov. Ifølge GAT-forvaltning (enhet i fagsystemavdelingen i Helseetaten) hadde verken Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid eller Byrådsavdeling for finans stilt krav til endringer i systemets funksjonalitet for å forebygge og følge opp AML-brudd.

De viktigste funksjonene i GAT for å forebygge og rapportere arbeidstidsbrudd er:

- varsling når en leder registrerer vakter som vil utløse et brudd
- innlegging av inngåtte avtaler med tillitsvalgte om dispensasjon fra aktuelle arbeidstidsbestemmelser
- rapport over arbeidstidsbrudd i virksomheten

Når systemet varsler om at en registrert vakt vil gi arbeidstidsbrudd, framgår også hvilken arbeidstidsbestemmelse bruddet gjelder. Dette gjør at leder får anledning til å gjøre nødvendige endringer for å unngå slike brudd. Hvis leder ikke gjør dette, skal hun skrive en forklaring på behovet for brudd inn i et eget kommentarfelt. For en stor andel av arbeidstidsbruddene mangler slik forklaring i rapporter Kommunerevisjonen har

hentet ut fra GAT. Dette ser ut til å ha sammenheng med at GAT tillater at det kun legges inn et mellomrom eller lignende i kommentarfeltet.

Systemet tar hensyn til om det for den aktuelle arbeidstakeren er inngått en avtale med tillitsvalgte om dispensasjon fra den aktuelle arbeidstidsbestemmelsen, gitt at denne dispensasjonen er lagt inn i GAT, slik den skal.

Kommunerevisjonen har i tillegg til systemeier og GAT-forvaltning intervjuet GAT-koordinatorer eller andre ansatte med særlig kompetanse om GAT i Sykehjemsetaten, Renovasjonsetaten og Bydel Frogner om deres erfaringer med GAT når det gjelder etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene. Disse syntes i hovedsak å være fornøyd med varslingsfunksjonen ved registrering i vaktboka. Informantene i én av virksomhetene mente forklaringene på bruddtyper kunne vært bedre, og pekte i den sammenheng på at lederes kompetanse i relevante arbeidstidsbestemmelser kunne variere. Flere informanter pekte på at nytten i varslingsfunksjonen ved registrering av arbeidstimer/vakter, forutsetter at registreringen av planlagte vakter gjøres før vekten er gjennomført. Etterregistrering kunne i tillegg føre til at arbeidstidsbrudd ble registrert etter at slike rapporter var hentet ut.

Når det gjelder funksjonaliteten knyttet til registrering av inngåtte dispensasjonsavtaler, pekte informantene i én av virksomhetene på at den ønsket bedre brukerveiledning for innlegging av dispensasjoner, og mente dispensasjonsskjemaene burde vært bedre tilrettelagt for GAT.

Ledere med tilgang til GAT kan for sin virksomhet hente ut rapport over arbeidstidsbrudd i valgfri periode. Dette kan hentes ut som antall av ulike brudd i tidsperioden, eller som detaljert rapport med informasjon om hvert enkelt brudd i perioden. Kommunerevisjonens intervjuer med de ovenfor nevnte aktørene ga informasjon om enkelte forhold som kunne være feilkilder i GAT-rapporteringen:

- Alle arbeidstidsbrudd framkommer i rapport for hovedarbeidsgiver, uavhengig av om det er hoved- eller biarbeidsgiver i Oslo kommune som er ansvarlig for bruddet. Bruddet vil ikke framkomme i biarbeidsgivers rapport.
- Arbeid som ikke er registrert i GAT blir naturlig nok ikke hensyntatt. Det vil si at ansatte som har hoved- eller biarbeid i en virksomhet som ikke bruker GAT, kan ha arbeidstidsbrudd uten at dette fanges opp.
- Manglende registrering i GAT av inngåtte dispensasjonsavtaler vil kunne føre til rapportering av arbeidstidsbrudd som ikke er reelle. Kommunerevisjonen har fått tilbakemelding fra flere virksomheter om utfordringer med dette. Dersom dispensasjonsavtalene senere legges inn, vil nyuthentede rapporter ikke samsvare med tidligere rapporter for samme periode. Dette innebærer eksempelvis at rapporter fra før 2019 ikke er oppdatert med dispensasjoner som den gang ikke ble registrert i året rapporten gjelder for. Enkelte arbeidstidsbrudd kan også oppstå selv om det er gitt og registrert dispensasjon, dersom dispensasjonen ikke omfatter alle relevante arbeidstidsbestemmelser.
- Etterregistrering av gjennomførte vakter kan føre til at arbeidstidsbrudd fanges opp etter at rapport er hentet ut.
- I GAT er standardoppsettet at en arbeidsuke starter og slutter kl. 24 natt til mandag. Dette synes å være en vesentlig kilde til ikke-reelle brudd i GATs arbeidstidsrapport på regelen om ukentlig friperiode på 35 timer. Dette skyldes at GAT beregner friperioden fram til midnatt, og ikke fram til oppstart av arbeidet mandag morgen.

Feilen vil kunne oppstå dersom arbeidstakere jobber etter kl. 13 på lørdag (da det er 35 timer fram til midnatt natt til søndag).

- GAT-forvaltning opplyste om et tilfelle der de ikke klarte å legge inn utvidede rammer for arbeidstid i en virksomhet. Dette kan ha gitt noen ikke-reelle brudd, men GAT-forvaltning mener det er grunn til å anta at antallet ikke er stort. Det pekes også på enkelttilfeller av ikke-reelle brudd for ansatte som har hatt flere arbeidstidsavtaler med lik prioritet i systemet.
- For én virksomhet er det funnet noen tilfeller av ikke-reelle arbeidstidsbrudd som har oppstått ved at GAT ikke har fanget opp ekstra spisepause ved overtid, selv om denne er registrert. GAT-forvaltning har undersøkt i to andre virksomheter uten å finne tilsvarende problem.
- GAT-forvaltning opplyste om at GAT ikke fanger opp merarbeid dersom dette ikke er lagt inn som overtid. Dette vil i så fall medføre at eventuelle arbeidstidsbrudd som følger av merarbeidet ikke fanges opp. GAT-forvaltning har nylig blitt oppmerksomme på dette, og hadde på undersøkelsestidspunktet ikke gjort noen vurdering av konsekvensene, men mener det er størst risiko for at det kan gi underrapportering av arbeidstidsbrudd for dagarbeidende. GAT-forvaltning var på undersøkelsestidspunktet usikker på om på om Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og Byrådsavdeling for finans var kjent med at GAT ikke fanger opp arbeidstidsbrudd som skyldes merarbeid som ikke registreres som overtid.

GAT-forvaltning understreket at GATs systemstøtte til virksomhetenes arbeid med å fange opp og rapportere arbeidstidsbrudd etter deres mening i hovedsak er korrekt, og at svakhetene kun opptrer unntaksvis.

7.2 Statistikk for arbeidstidsbrudd i de to sektorene

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid har i notat av 4. november 2019 til Byrådsavdeling for finans gjort rede for omfanget av arbeidstidsbrudd i sin sektor de senere årene. Byrådsavdelingen opplyser om at tallene er innhentet fra virksomhetene, og at virksomhetene har benyttet GAT som kilde for sine tall. Byrådsavdelingen opplyser videre om at noen virksomheter har justert GAT-tallene på grunn av feil i datagrunnlaget. Kommunerevisjonen har fått et noe mer utvidet tallgrunnlag enn det som framgår i ovenfor nevnte notat. Kommunerevisjonen har også fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (i epost av 22. januar 2020) mottatt et tabellsett som viser omfanget av arbeidstidsbrudd i sektoren.

Av tallgrunnlaget mottatt fra byrådsavdelingene og egne analyser Kommunerevisjonen har gjort av tallgrunnlag hentet fra GAT, framgår det at avviket mellom antall brudd som er innrapportert og antallet som framkommer i GAT var betydelig for flere av virksomhetene. Samlet sett for sektorene viser GAT-rapportene flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene enn det som ble innrapportert, mens det for enkelte bydeler og virksomheter er motsatt. Rammene for denne undersøkelsen har ikke gjort det mulig for Kommunerevisjonen å undersøke og justere for ulike feilkilder i GAT-rapportene for alle virksomhetene. På grunn av usikkerheten knyttet til disse tallene, har vi derfor valgt å presentere utvalgte tabeller basert på innrapportering fra virksomhetene til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Kommunerevisjonen har ikke hatt anledning til å kvalitetssikre disse tallene.

Virksomheter under Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid

Tabell 1 viser antall innrapporterte arbeidstidsbrudd innen sektoren for 2018 og januar–september 2019.

Tabell 1 Innrapporterte arbeidstidsbrudd for virksomhetene i sektorområdet eldre, helse og arbeid. For 2018 og januar–september 2019.

	2018	jan–sep. 2019
Alna*	2 925	1 434
Bjerke	1 618	883
Frogner*	4 431	2 623
Gamle Oslo	8 277	2 985
Grorud	2 750	2 165
Grünerløkka	3 303	1 750
Nordre Aker*	1 557	2 034
Nordstrand*	821	527
Sagene	4 166	5 127
St. Hanshaugen	4 324	1 457
Stovner	1 951	1 210
Søndre Nordstrand	2 214	1 492
Ullern*	6 002	2 656
Vestre Aker	1 427	1 186
Østensjø	2 848	1 816
Sykehjemsetaten	5 745	4 019
Helseetaten	3 293	1 242
Velferdsetaten	8 754	7 024
Totalt	66 406	41 630

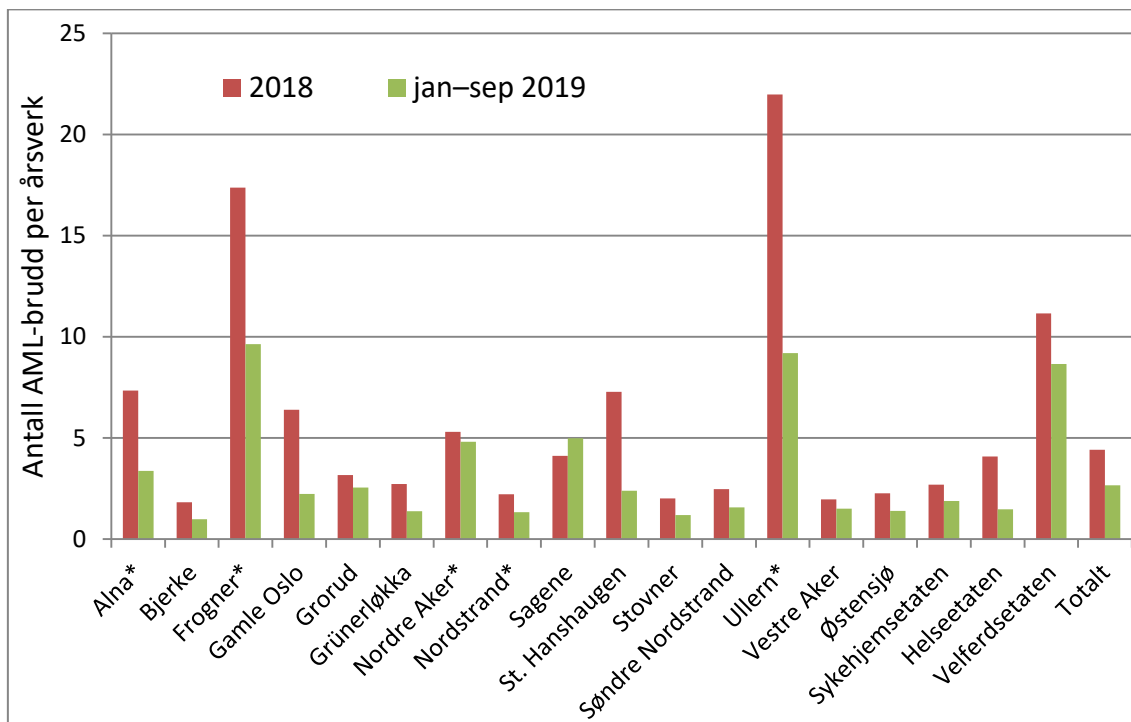
Note: Kilde er tabeller oversendt fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, og er ifølge byrådsavdelingen basert på justerte GAT-rapporter innrapportert fra virksomhetene. Bydelene merket med * benytter ifølge byrådsavdelingen GAT kun til turnusarbeid. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid peker på at disse derfor ikke kan sammenlignes direkte med de øvrige (også fordi turnusansatte i snitt har flere arbeidstidsbrudd enn dagtidsansatte).

Som det framgår av tabell 1 hadde Velferdsetaten og Bydel Gamle Oslo flest arbeidstidsbrudd i 2018, og Velferdsetaten og Bydel Sagene hadde flest i perioden januar–september 2019. Bydel Sagene rapporterte flere brudd i januar–september 2019 enn i hele 2018 (23 prosent flere), mens alle andre virksomheter rapporterte færre for disse ni månedene enn for hele 2018.

Nedgangen i perioden var størst i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Gamle Oslo, med en nedgang på henholdsvis 66 og 64 prosent. Samlet for sektoren var det en nedgang på 37 prosent. Tar en høyde for at rapporteringsperioden i 2019 var kortere, og forutsetter en jevn fordeling av brudd gjennom året, kan det se ut til at sektoren kunne få en nedgang i antall brudd også for 2019 totalt. Vi minner om at det knytter seg en del usikkerhet til tallene, både på grunn av forhold som er omtalt i noten til tabellen og forhold som er omtalt i kapittel 7.1.

Siden virksomhetene er av ulik størrelse, i tillegg til at noen bruker GAT kun til turnusarbeid, er tabell 1 lite egnet til å sammenligne virksomhetenes etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene. I figur 1 er arbeidstidsbruddene vist som andel av virksomhetenes årsverk. Det gir et noe bedre utgangspunkt for sammenligning.

Figur 1 *Innrapporterte arbeidstidsbrudd per årsverk for bydeler og virksomheter i sektorområdet eldre, helse og arbeid. For 2018 og januar–september 2019.*



Note: Kilde er tabeller oversendt fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Ifølge byrådsavdelingen er GAT kilden til årsverk, og antall arbeidstidsbrudd er basert på justerte GAT-rapporter innrapportert fra virksomhetene. Årsverkene er basert på stillingsprosenten til ansatte. Dette vil kunne gi en viss skjevhet dersom antall ansatte i en virksomhet har variert mye i løpet av året eller ved variasjon mellom virksomhetene med hensyn til hvor stor andel av arbeidet og av AML-brudd som gjøres av personer som ikke er ansatt i en stillingsprosent. Kommunerevisjonen mener likevel måleenheten *AML-brudd per årsverk* har tilstrekkelig presisjon til å gi et bilde av situasjonen i de ulike virksomhetene. Bydelene merket med * benytter ifølge byrådsavdelingen GAT kun til turnusarbeid. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid peker på disse derfor ikke kan sammenlignes direkte med de øvrige (også fordi turnusansatte i snitt har flere arbeidstidsbrudd enn dagtidsansatte).

Som det framgår av figur 1 hadde Bydel Ullern og Bydel Frogner flest arbeidstidsbrudd per årsverk både i 2018 og i perioden i januar–september 2019. Ingen av disse benyttet ifølge Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid GAT til dagtidsarbeidende. Blant virksomheten som bruker GAT til både turnus- og dagtidsarbeidende, ser vi at Velferdsetaten og Bydel St. Hanshaugen hadde størst andel i 2018, og Velferdsetaten og Bydel Sagene i januar–september 2019. For sektoren samlet var antall brudd per årsverk 4,4 i 2018 og 2,7 i januar–september 2019.

Når det gjelder endring fra 2018 til januar–september 2019, gir figuren samme bilde som vi så i tabell 1, med økning for Bydel Sagene og nedgang for alle de andre virksomhetene. Videre var nedgangen størst i Bydel St. Hanshaugen (67 prosent) og Bydel Gamle Oslo (65 prosent).

Nedgangen for sektoren samlet var på 40 prosent. Tar en høyde for at rapporteringsperioden i 2019 var kortere, og forutsetter en jevn fordeling av brudd gjennom året, kan det se ut til at sektoren kunne få en nedgang i antall brudd per årsverk også for 2019 totalt. Vi minner om at det knytter seg en del usikkerhet til tallene.

Virksomhetene under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Tabell 2 viser antall innrapporterte arbeidstidsbrudd innen sektoren for 2018 og januar–september 2019.

Tabell 2 Innrapporterte arbeidstidsbrudd for virksomheter i sektorområdet miljø og samferdsel. For 2018 og januar–september 2019.

	2018	jan–sep 2019
Brann- og redningsetaten	2 612	1 616
Bymiljøetaten	1 297	623
Energigjenvinningsetaten	*300	134
Klimaetaten	**140	137
Renovasjonsetaten	249	72
Vann- og avløpsetaten	1 341	1 053
Totalt	5 939	3 635

Note: Kilde er tabeller oversendt fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, og er ifølge byrådsavdelingen basert på justerte GAT-rapporter innrapportert fra virksomhetene.

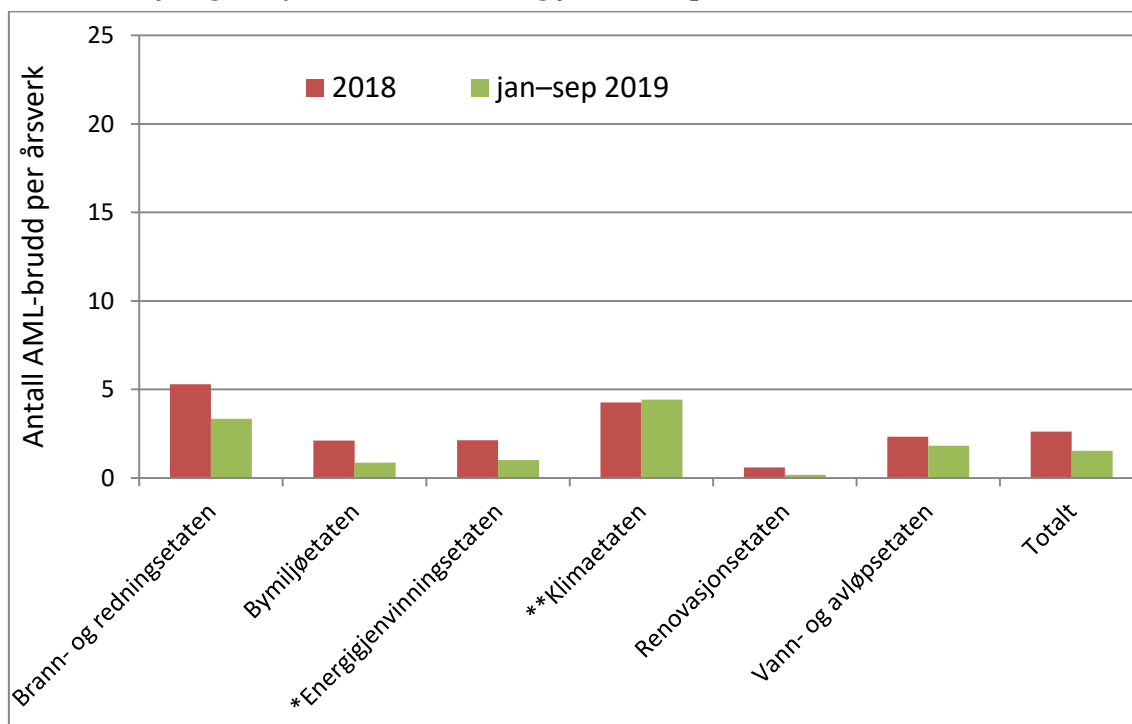
* Antall arbeidstidsbrudd for Energigjenvinningsetaten i 2018 er «nettotall», dvs. antall tilfeller hvor det er brudd, uavhengig av antall brudd per tilfelle. Det reelle antallet brudd er derfor sannsynligvis noe høyere enn 300. ** Antall arbeidstidsbrudd for Klimaetaten i 2018 gjelder for perioden fra 1. august og ut året.

Som det framgår av tabell 2 hadde Brann- og redningsetaten og Vann- og avløpsetaten flest arbeidstidsbrudd både i 2018 og i perioden januar–september 2019. Alle virksomheter rapporterte færre brudd i perioden januar–september 2019 enn i 2018, med en samlet nedgang på 39 prosent. Nedgangen var størst i Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten, med en nedgang på henholdsvis 71 og 55¹ prosent. Tar en høyde for at rapporteringsperioden i 2019 var kortere, og forutsetter en jevn fordeling av brudd gjennom året, kan tallene tyde på at sektoren samlet fremdeles hadde en nedgang i antall brudd for 2019 totalt, at nedgangen var størst for Renovasjonsetaten og Klimaetaten, men at Vann- og avløpsetaten kunne få en marginal økning i forhold til 2018.

For i større grad å kunne sammenligne virksomhetenes etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene, er arbeidstidsbruddene i figuren under vist som andel av virksomhetenes årsverk.

¹ Siden 2018-tallet for Energigjenvinningsetaten var nettotall (jf. note til tabell 2) er det i tillegg grunn til å tro at reell nedgang var større enn det som framgår av figuren.

Figur 2 Innrapporterte arbeidstidsbrudd per årsverk for virksomheter i sektorområdet miljø og samferdsel. For 2018 og januar–september 2019.



Note: Kilde til antall arbeidstidsbrudd er tabeller oversendt fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, og er basert på justerte GAT-rapporter innrapportert fra virksomhetene. Årsverk er hentet inn av Kommunerevisjonen fra GAT, per 1. januar de aktuelle årene for alle virksomheter unntatt Klimaetaten, der årsverkene for 2018 er per 1. august 2018. Årsverkene er basert på stillingsprosenten til ansatte. Dette vil kunne gi en viss skjevhet dersom antall ansatte i en virksomhet har variert mye i løpet av året eller ved variasjon mellom virksomhetene med hensyn til hvor stor andel av arbeidet og av arbeidstidsbrudd som gjøres av personer som ikke er ansatt i en stillingsprosent. Kommunerevisjonen mener likevel at måleenheten *arbeidstidsbrudd per årsverk* har tilstrekkelig presisjon til å gi et bilde av situasjonen i de ulike virksomhetene. * Antall arbeidstidsbrudd for Energigjenvinningsetaten i 2018 er «nettotall», dvs. antall tilfeller hvor det er brudd, uavhengig av antall brudd per tilfelle. Det reelle antallet brudd er derfor sannsynligvis noe høyere enn 300. ** Antall arbeidstidsbrudd for Klimaetaten i 2018 gjelder for perioden fra 1. august og ut året.

Som det framgår av figur 2 hadde Brann- og redningsetaten og Klimaetaten flest arbeidstidsbrudd per årsverk både i 2018 og i perioden i januar–september 2019.

Når det gjelder endring fra 2018 til januar–september 2019, ser vi at det var en liten økning for Klimaetaten (3 prosent) og nedgang for alle de andre, med en samlet nedgang på 41 prosent. Nedgangen var størst i Renovasjonsetaten (71 prosent) og Bymiljøetaten (59 prosent). Tar en høyde for at rapporteringsperioden i 2019 var kortere, og forutsetter en jevn fordeling av brudd gjennom året, kan tallene tyde på at sektoren samlet fremdeles hadde en nedgang i antall brudd for 2019 totalt, at nedgangen var størst for Renovasjonsetaten og Klimaetaten, men at Vann- og avløpsetaten kunne få en marginal økning i forhold til 2018.

8. Oppsummering

Hva byrådene har gjort når for å skaffe oversikt?

Undersøkelsen viser at byråden for miljø og samferdsel hadde hatt en del kommunikasjon med Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten om omfanget av arbeidstidsbrudd og tiltak for å redusere antallet brudd. For Energigjenvinningsetatens del synes oppfølgingen å ha vært noe tettere i 2019 enn i 2018. For de øvrige virksomhetene under byråden var det i all hovedsak ikke slik oppfølging, men byrådsavdelingen viste til at den var kjent med virksomhetenes HMS-rapporteringen i årsberetningenes fellesdel. I årsberetningene hadde virksomhetene bekreftet at de hadde rutiner og internkontroll for å sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

Daværende byråd for eldre, helse og arbeid kunne ikke vise til kommunikasjon relatert særskilt til omfanget av arbeidstidsbrudd og tiltak for å redusere antallet brudd. Slik Kommunerevisjonen oppfatter byråden ble det lagt til grunn at virksomhetene hadde systemer som sikret tilstrekkelig kontroll, og at det ble meldt ifra dersom dette ikke var tilfelle. For øvrig synes det som byråden/byrådsavdelingen feilaktig la til grunn at HMS-rapportering i årsberetningens fellesdel, som inneholdt rapportering om internkontroll knyttet til arbeidstid, skulle gjennomgås av Byrådsavdeling for finans. I tillegg identifiserte Kommunerevisjonen at byrådsavdelingen ved noen få tilfeller i undersøkelsesperioden hadde fått informasjon om status og tiltak i virksomhetene knyttet til arbeidstidsbrudd, uten at dette synes å ha medført noen ytterligere oppfølging. De fleste virksomhetene hadde imidlertid i årsberetningene bekreftet at de hadde rutiner og internkontroll for å sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

Undersøkelsen viser videre at flere virksomheter har hatt relativ god oversikt over antallet arbeidstidsbrudd, og at omfanget av brudd i noen virksomheter har vært ganske omfattende, uten at dette har vært løftet opp som tema i styringsdialogen med virksomhetene under byråd for eldre, helse og arbeid. I virksomhetene under miljø og samferdsel var dette et tema i dialogen med Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten og til dels med Brann- og redningsetaten.

Arbeidstilsynet kritiserte i 2012–2013 Oslo kommune for manglende kontroll og oversikt over arbeidstidsbrudd, og kommunen varslet i etterkant flere tiltak som skulle sikre nødvendig kontroll.

Hvilke tiltak har byrådene iverksatt i sektorene og når?

Byråd for miljø og samferdsel hadde initiert krav om rapportering og gjennomført oppfølgingsmøter overfor Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten. For sistnevnte etat var oppfølgingen mer omfattende i 2019 enn i 2018. For virksomhetene for øvrig hadde Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ikke iverksatt særskilte tiltak i undersøkelsesperioden for å unngå eller redusere omfanget av arbeidstidsbrudd. Byrådsavdelingen oppga at den i ettertid hadde identifisert noen klare læringspunkter fra i styringsdialogen med Energigjenvinningsetaten, blant annet at etatsstyringen måtte ha mer fokus på utvikling/trender og mindre på «øyeblikksbilder».

Daværende byråd for eldre, helse og arbeid hadde i undersøkelsesperioden ikke iverksatt egne tiltak for underliggende virksomheter. Det ble vist til at bruk av GAT og

innføringen av ledelses- og administrasjonsverktøyet LIV var tiltak som kunne styrke styringen på området. Det ble videre vist til iverksettelsen av flere generelle tiltak, som også kunne ha positiv innvirkning på antallet arbeidstidsbrudd. På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hvorfor forhold som kunne øke risikoen for brudd på arbeidstidsbestemmelsene ikke var kommet tydeligere opp som et tema i styringsdialogen, svarte kommunaldirektøren at de nå hadde lært å stille tydeligere spørsmål om dette temaet.

Tiltak etatene har iverksatt

Av virksomhetene under byråden for miljø og samferdsel kunne Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten vise til flere tiltak som var blitt gjennomført for å sikre ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene. Også Vann- og avløpsetaten kunne vise til en del gjennomførte tiltak. Brann- og redningsetaten og Klimaetaten hadde, ut over bruk og oppfølging av GAT, få eller ingen tiltak som var iverksatt i undersøkelsesperioden. Bymiljøetaten viste, i tillegg til bruk av GAT, til at det var iverksatt noe informasjons- og møtevirksomhet knyttet til ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelsene.

Av virksomhetene under byråden for eldre, helse og arbeid kunne Sykehjemsetaten vise til en rekke tiltak for å følge opp arbeidstidsbrudd. Helseetaten og Velferdsetaten kunne vise til noen tiltak. Blant annet gjennomgikk Helseetaten status for arbeidstidsbrudd i ledermøter. Mange bydeler kunne vise til ulike GAT-relaterte tiltak, og flere bydeler nevnte inngåelse av avtaler med ansatte og registrering av disse avtalene i GAT. Flere bydeler hadde gjennomført informasjons- og opplæringstiltak og iverksatt rutiner for rapportering av arbeidsmiljøbrudd til ledelsen og arbeidsmiljøutvalget.

Kommunerevisjonen merker seg at de fleste virksomhetene i begge sektorer har vist til ulike GAT-relaterte tiltak for å redusere antall arbeidstidsbrudd. I den sammenheng var mange av tiltakene knyttet til opplæring i systemet og tiltak for bedre registreringspraksis.

Informasjon fra byrådene til bystyret

Undersøkelsen viser at byråden for miljø og samferdsel ved en anledning i 2018 hadde informert samferdsels- og miljøkomiteen om antall brudd på arbeidsmiljøloven og iverksatte tiltak i Renovasjonsetaten. I tillegg informerte etaten selv komiteen to ganger i undersøkelsesperioden om utviklingen i antall brudd på arbeidsmiljøloven.

For Energigjenvinningsetaten informerte byråden i april 2019 om at det «kan ha skjedd brudd» på arbeidstidsbestemmelsene i etaten. Høsten 2019 informerte byråden ved flere tilfeller om antallet brudd i etaten i 2019. Byråden begrunnet også hvorfor hun tidligere hadde benyttet ordet «kan» da hun informerte bystyret om situasjonen i etaten.

Byråden for miljø og samferdsel informerte første gang om status for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i øvrige virksomheter i oktober 2019.

I undersøkelsesperioden informerte byråden for eldre, helse og arbeid en gang om status for brudd på arbeidsmiljøloven i hennes sektor.

Verktøy for å overvåke arbeidstid og styrker/svakheter ved disse

Alle virksomhetene undersøkelsen omfatter hadde tatt i bruk GAT som system for registrering og overvåkning av arbeidstid, men ikke nødvendigvis for hele virksomheten. En del av virksomhetene benyttet også andre systemer.

Undersøkelsen viser at de viktigste funksjonene i GAT for å forebygge og rapportere arbeidstidsbrudd var:

- varsling når en leder registrerer vakter som vil utløse et brudd
- innlegging av inngåtte avtaler med tillitsvalgte om dispensasjon fra aktuelle arbeidstidsbestemmelser
- rapport over arbeidstidsbrudd i virksomheten

Nytteverdien av disse funksjonene avhenger imidlertid av hvordan systemet brukes.

Undersøkelsen viser videre enkelte svakheter eller mulige svakheter:

- Undersøkelsen tyder på at mange arbeidstidsbrudd ble generert av manglende registrering av inngåtte dispensasjonsavtaler.
- Etterregistrering av vakter kunne medføre at arbeidstidsbrudd først ble fanget opp etter at avviksrapport var hentet ut.
- Undersøkelsen viser at systemet i utgangspunktet hadde et ukeskille som kunne medføre brudd på hviletidsbestemmelsene, uten at disse var reelle.

Kommunerevisjonen har videre fått oppgitt at systemet ikke fanget opp merarbeid dersom dette ikke var lagt inn som overtid, og at det kunne medføre at arbeidstidsbrudd ikke ble fanget opp. Undersøkelsen viser også at mange virksomheter måtte korrigere rapporterte arbeidstidsbrudd fra GAT, og videre at mange virksomheter hadde iverksatt en rekke tiltak for nødvendig opplæring om systemet. Dette kan bety at systemet ikke er tilstrekkelig brukervennlig.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 363/03: *Reglement for byrådet* (reglementet har flere senere endringer, sist endret sak 187/19, av 19. juni 2019)

Byrådssak 1010/06, Byrådsavdeling for finans: *Instruks for helse, sikkerhet og miljø* (HMS-instruksen)

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådssak 1136/99: Internkontroll – Helse, miljø og sikkerhet (HMS), internt tilsyn og organisering av HMS i Oslo kommunes virksomheter – byrådets fullmakt

Fellesskriv 3/2013 til bydelene: Helse, miljø og sikkerhetsarbeid i bydelene, krav til systematikk og rapportering

Rundskriv 24/2013: Arbeidstilsynets pålegg – Overvåkning og oppfølging av arbeidstid – kommunens virksomheter

b) Eksterne referanser

LOV 1992-09-25 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

LOV 2018-06-22 nr. 83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Tabelloversikt

Tabell 1 Innrapporterte arbeidstidsbrudd for virksomhetene i sektorområdet eldre, helse og arbeid. For 2018 og januar–september 2019.	28
Tabell 2 Innrapporterte arbeidstidsbrudd for virksomheter i sektorområdet miljø og samferdsel. For 2018 og januar–september 2019.	30

Figuroversikt

Figur 1 Innrapporterte arbeidstidsbrudd per årsverk for bydeler og virksomheter i sektorområdet eldre, helse og arbeid. For 2018 og januar–september 2019.....	29
Figur 2 Innrapporterte arbeidstidsbrudd per årsverk for virksomheter i sektorområdet miljø og samferdsel. For 2018 og januar–september 2019.....	31



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no