

Tilbakerapportering forvaltningsrevisjon av ansattes arbeidsforhold under covid-19 pandemien

Sekretariat for kontrollutvalget (Arbeidssted)
Postboks 7700
5020 BERGEN

Vår referanse: 2021/30498-8
Saksbehandler: Line Markhus
Dato: 4. november 2021
Deres ref.:

Tilbakerapportering - oppfølging av forvaltningsrevisjon om ansattes arbeidssituasjon under covid-19 pandemien

Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte 2. september 2020, sak 64/20, tre forvaltningsrevisjons-prosjekter. Ett av prosjektene var å undersøke ansattes arbeidssituasjon under covid-19 pandemien og hvorvidt tiltakene har medvirket til innovasjon og endret bruk av teknologi blant de ansatte i kommunen. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Deloitte AS. Resultatet av forvaltningsrevisjonen ble levert kontrollutvalget 06.05.2021 sak 34/21. Bergen bystyre behandlet saken 16.06.2021, sak 199/21. Bergen bystyre gjorde følgende vedtak:

1. Bystyret tar Deloitte's forvaltningsrevisjonsrapport «Ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien» til orientering.
2. Bystyret ber byrådet følge opp anbefalingene til tiltak som framgår av forvaltningsrevisjonsrapporten.
3. Bystyret ber byrådet rapportere til kontrollutvalget om hvordan revisors anbefalinger er fulgt opp innen utgangen av november 2021.

Merknad: I tillegg ber bystyret byrådet undersøke om hjemmekontor har ført til at ansatte har hatt ekstrautgifter på grunn av sitt arbeid og om det har vært lik praksis for kompensasjon i de forskjellige byrådsavdelingene og ansattgrupper.

Byråd for arbeid, sosial og bolig gir med dette kontrollutvalget en tilbakerapportering for arbeidet med oppfølging av revisors anbefalinger i forvaltningsrevisjonen om ansattes arbeidsforhold under covid-19- pandemien.

Basert på funnene i undersøkelsen kommer revisor med ti anbefalinger til kommunen. Oppsummert anbefaler revisor at kommunen gjennomfører kartlegging og risikovurdering av behov for rutiner, informasjon, smittevernstiltak, utstyr og arbeidsbelastning. Samt at kommunen evaluerer og justerer tiltak som er iverksatt. I Bergen kommune vil ansvaret for å gjennomføre og følge opp dette være plassert på ulike nivå i organisasjonen. Noen tiltak må koordineres på konsernnivå, andre må håndteres i linjen av den enkelte byrådsavdeling. Enkelte tiltak vil også være mer relevante for noen byrådsavdelinger enn for andre. Kommunens syv byrådsavdelinger har ansvar for å levere tjenester innen hver sin sektor og for rutiner og retningslinjer som gjelder eget fagområde. Byrådsavdelingene har ansvar for å følge opp gjeldende lov-, avtale- og regelverk, samt beslutninger og ansvar knyttet til det daglige arbeidsgiveransvaret innen sine tjenester og sine enheter. Dette gjelder for eksempel ansettelse, oppfølging av ansatte, sikre at personaloppfølging er i tråd med lov, avtaler og styrende dokumenter osv.

HR konsern har ansvar for å tilrettelegge styrende dokumenter (reglement, prosedyrer og veiledere), systemer og hensiktsmessige prosesser som skal benyttes i hele den kommunale organisasjonen. HR konsern har et selvstendig ansvar for å gjennomføre internkontrollaktiviteter for å sikre god etterlevelse av rutinene innen HR- området.

I tabellen som følger på neste side vil revisors anbefaling presenteres i venstre kolonne. Kommunens tiltak blir presentert i høyre kolonne. Ansvaret for oppfølging vil avhenge om tiltaket er et konsernovergripende eller om det ligger innen ansvaret til den enkelte byrådsavdeling. Ett tiltak kan også være gjeldene for flere av anbefalingene. Tabellen må derfor ses i en sammenheng.



	Anbefaling	Tiltak
1.	Kartlegger og risikovurderer arbeidsbelastning for ansatte og ledere, og iverksetter tiltak for å redusere denne der risikoen er høy.	<p>HR konsern har særlig innen HMS- området gjort et omfattende arbeid med å ha styrende dokumenter (reglement, prosedyrer og veiledere) og hensiktsmessige prosesser tilgjengelig for hele den kommunale organisasjonen i kvalitetssystemet BkKvalitet¹. Fremover er det anbefalt at risikovurderingene registeres i BkKvalitet for å gi byrådsavdelingene en samlet oversikt og styrket grunnlag for oppfølging og evaluering. HR konsern prioriterer dette området i tiden som kommer. Punkt 7 omtaler dette ytterligere.</p> <p>Byrådsavdelingene har gjennom koronapandemien kontinuerlig kartlagt og risikovurdert arbeidsbelastningen for ansatte og ledere. Hyppigheten er justert etter behov, tiltak og smittesituasjon. Byrådsavdelingene har i tillegg gjennomført vernerunder knyttet til risikovurderingene. Enhetsledere har fått i oppdrag å iverksette tiltak på områder med høy risiko for økt arbeidsbelastning. Godt innarbeide rutiner og prosesser i ordinær drift har gjort enhetene godt rustet og forberedt under pandemien.</p> <p>Arbeidsbelastning for de ansatte under koronapandemien har også vært tema på ledermøter på alle nivå i byrådsavdelingene. Punkt 2 omtaler dette ytterligere.</p> <p>14. januar 2021 vedtok byrådet i sak 1004/21 å opprette en midlertidig etat i Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet for håndteringen av koronapandemien. Dette for å sikre samordning av ressurser i kommunen og en mer robust organisering av tjenestene.</p>

¹ BK kvalitet er Bergen kommune sitt interne kvalitetssystem. Dette er et støttesystem for å sikre at tjenester leveres med rett kvalitet. Etter hvert som systemet innarbeides i organisasjonen, vil dette bli et bedre verktøy for å håndtere uforutsette hendelser. I kvalitetssystemet kan ansatte melde uønskede hendelser / avvik, finne styrende dokumentasjon og registrere risiko. Løsningen kan brukes på PC, nettbrett og mobil. BkKvalitet inneholder dokumenter fra en lokal enhet, som for eksempel et bofellesskap eller et sykehjem, i tillegg til konsernomfattende avdelinger som for eksempel HR. Systemet er under oppbygging og det er noe ulik fremdrift på å få rutiner, prosedyrer og stående ordrer dokumentert i kvalitetssystemet, men dokumentasjonsarbeidet i kvalitetssystemet er et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det er besluttet at alle styrende dokumenter fra konsernområdene, skal ligge i BkKvalitet.

2.	Sikrer at ansatte fører timene de jobber slik at kommunen kan følge med på arbeidsbelastning.	<p>Bergen kommunen arbeider kontinuerlig med arbeidstid. Det er gjennomført to kartlegginger av brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter bestilling fra byråd for arbeid, sosial og bolig. Det vil være en jevnlig rapportering til byrådet på dette framover. I forbindelse med kartleggingen har HR konsern satt i gang flere tiltak, både teknisk oppfølging av system og tiltak for å styrke kompetansen til ledere og HR medarbeidere i å planlegge, registrere og følge opp arbeidstid. Dette er tiltak som videreføres i 2021.</p> <p>Ansatte i kommunen er omfattet av ulike arbeidstidsordninger og med dette følger det ulike system for å planlegge og registrere arbeidstid. Veiledere og rutiner er tilgjengelig for ledere og ansatte på kommunen sin intranettside Allmenningen og i kvalitetssystemet BK kvalitet. Fellesnevneren med systemene er at det kreves godkjenning/avstemning hver periode. Dette gir ledere mulighet til å få oversikt over totalbelastning og eventuell manglende føring av arbeidstimer.</p>
3.	<p>Sikrer at ansatte og ledere settes i stand til å løse sine arbeidsoppgaver ved at man:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Gjør en vurdering av hvilke rutiner ansatte har behov for, og at disse utarbeides og gjøres kjent for ansatte og ledere. b. Gjør en vurdering av ansattes behov for arbeidsverktøy og -utstyr. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Kommunen har i under pandemien gjort løpende vurderinger av hvordan det er mulig å levere tjenester under stadig skiftende forutsetninger, både når det gjelder driftssituasjonen og rettigheter og plikter for ansatte. Økt frekvens på møtepunkt med arbeidstakerorganisasjonene og vernetjenesten, både på konsernnivå, byrådsavdelingene og i enhetene har vært sentralt i dette arbeidet. Konsernovergripende rutiner, opplæring eller veiledere er blitt utarbeidet løpende og informasjonen oppdatert i kommunens administrative støttesystem som BkKvalitet og Allmenningen. Spesifikke faglige rutiner, tiltak eller behov for opplæring er ivarettatt av byrådsavdelingene og samlet i BkKvalitet. b. De ansatte i kommunen har enten vært på sin arbeidsplass eller arbeidet hjemmefra. For ansatte som har vært på arbeidsplassen har det vært tilrettelagt med nødvendig utstyr eller tiltak etter nasjonale eller lokale føringer for å ivareta smittevern. Behovet er avdekket gjennom kartlegging i linjen og dialog med nærmeste leder. <p>Medarbeidere som har arbeidet hjemmefra har fått tilbud om nødvendige tilpasninger, slik som ekstra skjerm og kontorstol. Ansatte har ved behov lånt utstyr fra arbeidsstedet for å kunne jobbe hjemmefra. Det er også gjort innkjøp av utstyr til enkelte for å gi en bedre arbeidssituasjon hjemme.</p>

4.	Sikrer tilstrekkelig involvering av ansatte og verneombud i utarbeidelsen av eventuelle nye smitteverntiltak.	<p>Fra våren 2020 til våren 2021 var det ekstraordinære informasjons- og drøftingsmøter med de hovedtillitsvalgte på konsernnivå flere ganger i uken i tillegg til flere ekstraordinære møter med hovedverneombudene.</p> <p>Byrådsavdelingene har hatt egne informasjons- og drøftingsmøter når det har vært hensiktsmessig. Frekvensen på møtene har blitt justert i takt med smittesituasjonen og behovet for informasjon og dialog.</p>
5.	Vurderer ytterligere tiltak for å sikre tidsriktig formidling av viktig informasjon til ansatte og ledere.	<p>Kommunen leverer et brekt spekter av tjenester og majoriteten av ansatte bruker store deler av dagen i kontakt med brukere. I en normal hverdag med svært ulike arbeidssituasjon er effektiv informasjonsformidling et tema det allerede jobbes mye med. Pandemien har stilt ekstra store krav til formidling av informasjon. På konsernnivå har det vært økt frekvens på møter med tillitsvalgte, verneombud, publisering av informasjon på Allmenningen, BkKvalitet og e-post til ansatte.</p> <p>Byrådsavdelingene rapporterer at informasjon er gitt i henhold til lokale rutiner. Møtehyppighet har vært justert utfra behov, inkludert behov for å sette opp ekstra møter på kort varsel. Viktig informasjon har vært tema på ledermøter, driftsmøter og avdelingsmøter. Viktig informasjon har også vært formidlet på epost og via oppdatering av beredskapsplaner.</p>
6.	Gjør en vurdering av behov for ytterligere oppfølging av ansatte og ledere, særlig for dem som har fått vesentlig endret arbeidssituasjon.	<p>Noen ledere i Bergen kommune er unntatt fra overtidsbestemmelsene etter aml § 10-12 (1) og (2) og blir kompensert for dette med såkalt «ledarfri» på inntil 10 dager, hjemlet i HTA kap 1 § 6.3. På grunn av den økte arbeidsbelastningen, særlig for ledere, er det etter drøfting med arbeidstakerorganisasjonene gitt inntil to ekstra fridager. Det ble her presisert at ledere på lik linje med ansatte skal sikres et forsvarlig arbeidsmiljø og arbeidsbelastning og at det skal legges til rette for at fridagene nyttes. Ledere blir også kontinuerlig fulgt opp i den daglige ledelse og gjennom de årlige medarbeidersamtalene.</p> <p>Bergen kommune bruker 10- FAKTOR som sin medarbeiderundersøkelse. Forrige undersøkelse ble gjennomført høsten 2020. Undersøkelsen ga overordnet gode resultater og var i det vesentlige på samme nivå som i 2018. Neste undersøkelse skal gjennomføres i 2022 og vil danne et godt grunnlag videre medarbeider-, organisasjons- og lederutvikling.</p>

7.	Gjennomføre risiko- og konsekvensanalyser som sikrer at de ansatte er i stand til å utføre de mest kritiske (lovpålagte) tjenestene og oppgavene på en så trygg og god måte som mulig.	<p>Det har på ulike nivå i organisasjonen vært gjennomført risiko- og konsekvensanalyser for å sikre at ansatte er i stand til å utføre de mest kritiske tjenestene og oppgavene på en så trygg og god måte som mulig. Tiltak er iverksatt løpende for å sikre forsvarlig drift og tjenesteleveranse. Byrådsavdelingene gjennomfører kontinuerlig driftskontinuitetsanalyser. Dette i tråd med internkontrollforskriften § 4² og internkontrollforskriften § 5³.</p> <p>Bergen kommune sitt interne kvalitetssystem, BkKvalitet har et stort støttesystem på HMS området. Her er det styrende dokumenter (reglement, prosedyrer og veiledere) og hensiktsmessige prosesser tilgjengelig for hele den kommunale organisasjonen. Systemet er under oppbygging og dokumentasjonsarbeidet i kvalitetssystemet er et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det er videre anbefalt at risikovurderinger registreres i BkKvalitet, slik at byrådsavdelingen får en samlet oversikt som styrker grunnlaget for oppfølging og evaluering. Det er i tillegg gjennomført flere forvaltningsrevisjoner for hvordan koronapandemien har påvirket tjenesteleveranser innen ulike områder.</p>
8.	Oppfordre ansatte til å aktivt å bruke avvikssystem og ellers gi tilbakemelding på oppgaver som ikke lar seg gjennomføre på en tilfredsstillende måte.	<p>Det arbeides kontinuerlig med å få ansatte til å melde fra om avvik og uønskede hendelser. Dette er tema i HAMU, AMU og lokale AMG.</p> <p>Avvik meldes i BkKvalitet og HR konsern har i samarbeid med avdeling for kvalitet og styring gjort et forbedringsarbeid når det gjelder kategorisering for avviksrapporteringen. Verktøyet revideres jevnlig. Konkret er det gjort tiltak i å identifisere nye kategorier og konkretisere eksisterende. Effekten av dette er at kategorien «annet» er redusert og statistikken gir et tydeligere grunnlag for avvikshåndtering for ledere. I tillegg er det et ledd i å sikre at ansatte aktivt bruke avvikssystemet. Det tilbys også kompetansehevingstiltak for ledere og verneombud rundt avvikshåndtering.</p> <p>Hovedarbeidsmiljøutvalget vedtok 30 september 21, sak 24/21 at HR konsern sammen med ledende hovedverneombud gjennomfører en analyse av uåpnede meldinger på tvers av byrådsavdelingene for å forsøke å finne årsaken til at de ikke tas tak i. Dette vil munne ut i en strategi for oppfølging av avviksmeldinger.</p>

² Den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter jf. internkontrollforskriften § 4

³ Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen jf. internkontrollforskriften § 5

9.	<p>Vurderer tiltak for å sikre at alle ansatte og ledere har et forsvarlig fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, herunder vurdere særskilte tiltak for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ansatte og ledere med hjemmekontor b. ansatte på arbeidsplasser uten tilfredsstillende smitteverntiltak c. ansatte som må arbeide med tungt smittevernutstyr 	<ul style="list-style-type: none"> a. For ansatte og ledere med hjemmekontor er ble det utarbeidet en veileder for ledere som kan brukes i oppfølging av ansatte på hjemmekontor. Ledere har hatt egne samtaler med ansatte hvor hjemmekontorsituasjonen har vært tema. Både fysisk og psykososialt arbeidsmiljø har vært tatt opp i samtaler. Det har vært gjennomført sosiale aktiviteter for å ivareta arbeidsmiljøet. Ansatte har fått tilbud om å hente utstyr som skjerm, tastatur, stol m.m. Ansatte som har opplevd større utfordringer med hjemmekontor har hatt mulighet til fysisk tilstedeværelse som tilrettelegging. b. Bergen kommune har fulgt nasjonale regler retningslinjer for ulike tjenesteområder under pandemien. I tillegg har det i perioder vært lokale forskrifter for Bergen kommune. Dette har i stor grad preget vurderingene og handlingsrommet knyttet til smittevernutstyr og smittereduserende tiltak. Tidlig i pandemien ble det i noen tilfeller utarbeidet lokale retningslinjer i påvente av nasjonale føringer. Der det eventuelt har vært mangel på smittevernutstyr, har tjenesten blitt levert på en annen måte for å ivareta smittevern. I flere tilfeller har ansatte like fullt hatt ønske om å bruke beskyttelsesutstyr eller smittereduserende tiltak ut over det som har vært nasjonale retningslinjer for tjenesten. Det er viktig å peke på denne problemstillingen da uenighet knyttet til de nasjonale retningslinjene og ønske fra ansatte, ikke er det samme som mangel smittvernutstyr- eller tiltak. c. Det ble gjennomført smittevernkurs for ansatte gjennom hele 2020 og 2021. I tillegg har ansatte som grunnet smittevern har måtte bruke ekstra smittevernutstyr fått spesifikk opplæring om bruk av utstyret. Ansatte har gitt gode tilbakemeldinger på dette. Det er i tillegg utarbeidet smittevernsprosedyrer og veiledere. <p>Det er i noen tilfeller for særlig utsatte tjenester vært ekstra bemanning for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø og tjenesteleveranse.</p>
10.	<p>Gjennomfører en evaluering for å dokumentere og dele erfaringene fra pandemiperioden innen de ulike tjenestene. Både ledere, ansatte, verneombud og tillitsvalgte bør involveres i en slik evaluering.</p>	<p>Tjenestene har gjennom pandemien evaluert ulike tiltak, både knyttet til tjenesteleveranse, men og med tanke på hvordan tiltak påvirker ansatte. Samarbeidsmøter med vernetjenesten og arbeidstakerorganisasjonene trekkes frem som sentrale forum sammen med lokale arbeidsmiljøgrupper.</p> <p>Det har i tillegg vært gjennomført løpende evaluering av koronatiltakene i takt med smittesituasjon. Gjennom pandemien er det svart ut flere forvaltningsrevisjoner som ser nærmere på tjenesteleveranse under pandemien. Dette fremheves som sentrale læringspunkt nå som pandemien fremdeles pågår, samtidig som man stadig trapper ned og går mot en hverdag med mindre tiltak.</p> <p>HR konsern skal utarbeide en plan for evaluering i samarbeid med byrådsavdelingene og planlegger gjennomføring i løpet av 2022.</p>

11.	Merknad: Bystyret ber byrådet undersøke om hjemmekontor har ført til at ansatte har hatt ekstrautgifter på grunn av sitt arbeid og om det har vært lik praksis for kompensasjon i de forskjellige byrådsavdelingene og ansattgrupper.	Tilbakemeldinger fra byrådsavdelingene er at ansatte i hovedsak har tatt med kommunen sitt utstyr hjem. Det er i noen tilfeller blitt gjort innkjøp av utstyr, men da i regi av kommunen. For undervisningspersonell i Bergen kommune er det en lokal særavtale som regulerer kompensasjon for bredbåndstilknytning.
-----	---	--

Med hilsen

Roger Valhammer – Byrådsleder

Ruth Grung – Byråd for arbeid, sosial og bolig

Dokumentet er godkjent elektronisk.