



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Heltid/deltid og bruk av vikarer

ELVERUM KOMMUNE 2024

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmode» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Rapporten er utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens

innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag,
- bakgrunn og formål med undersøkelsen ([kap. 1](#)),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag ([kap. 2](#)),
- revisjonskriterier ([vedlegg A](#)),
- presentasjon av data ([kap. 3-6](#)),
- vurderinger ([kap. 4-6](#)),
- oppsummering og konklusjon ([kap. 7](#)),
- anbefalinger ([kap. 8](#)),
- referanser ([kap. 10](#)) og
- kommunedirektørens uttalelse ([kap. 9](#)).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 22. februar 2024

Magnus Michaelsen

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kristin Fragell Lillevold

Kristin Fragell Lillevold
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn for prosjektet	6
1.2	Formål og problemstillinger	6
1.3	Avgrensninger.....	6
1.4	Forkortelser	7
1.5	Organisering av helse, mestring og omsorg (HMO)	7
2	Metode for revisjonen.....	9
2.1	Dokumentstudier	9
2.2	Intervjuer	10
2.3	Spørreundersøkelse.....	10
3	Problemstilling 1 – Omfang av deltidsansatte og vikarer.....	12
3.1	Omfang av deltidsansatte	12
3.2	Omfang av vikarbruk	13
3.3	Oppsummering.....	15
4	Problemstilling 2 – Arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner	16
4.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	16
4.2	Innhentet data.....	16
4.3	Revisors vurdering.....	26
5	Problemstilling 3 – Vikarenes kompetanse og personlige egnethet.....	28
5.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	28
5.2	Innhentet data.....	28
5.3	Revisors vurdering.....	33
6	Problemstilling 4 – Uønsket bruk av deltidsarbeid	35
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 4	35
6.2	Innhentet data.....	35
6.3	Revisors vurdering.....	42
7	Oppsummering og konklusjon	45
8	Anbefalinger	46
9	Kommunedirektørens uttalelse.....	47
10	Referanseliste	50
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	53

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å kartlegge kommunens bruk av, og behovet for vikarer og deltidsansatte i det som tidligere utgjorde pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (inkludert legevaktstjenesten), og som i dag utgjør deler av Helse, mestring og omsorg etter omorganiseringen i 2023. Videre har det vært et formål å etterse at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte. Dette er undersøkt gjennom følgende problemstillinger:

1. *Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
2. *Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?*
3. *Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?*
4. *Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?*

Omfang av vikar- og deltidsbruk

Undersøkelsen viser at det i perioden 2021 til 2022 er et økt antall ansatte i alle stillingsstørrelser, noe som kan indikere et generelt økt behov for bemanning i sektoren. Videre kommer det frem at økningen av antall ansatte totalt var størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares i undersøkelsen med at flere ansatte har fått større deltidsstillinger, noe som øker behovet for små stillingsbrøker for å dekke opp «reststillinger».

Videre viser gjennomgangen at det er en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2020 til 2022, og at flere enheter også benytter vikarer fra vikarbyråer, samt vikarer i «nullprosent-stilling». Dette forklares blant annet med lav grunnbemanning som skaper sårbarhet og behov for vikarer ved sykdom. Videre forklares vikar- og overtidsbruk med at korttidsfravær krever løsninger «der og da». Hovedtillitsvalgt stiller spørsmål ved kommunens omfang i bruken av vikarer, og uttrykker at andre løsninger, som økt grunnbemanning, burde tas i bruk.

Arbeidsgiver har forklart at vikarer i nullprosent stillinger må tilbys vakter hvis man skal klare å holde på dem, samtidig som deltidsansattes fortrinnsrett til ekstravakter også skal ivaretas. Spørreundersøkelsen som revisjonen har gjennomført, viser at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

Ivaretagelse av arbeidsmiljølovens krav om arbeidstidsordninger mm.

Når det gjelder krav til arbeidstidsordning mm., viser undersøkelsen at kommunen benytter planleggingssystemet GAT som har innlemmet relevante bestemmelser om arbeidstid i arbeidsmiljøloven, samt eventuelle dispensasjoner fra denne. Videre er arbeidsplaner/turnusplaner lett tilgjengelige for de ansatte ved innlogging i GAT-appen. Ansatte som søker om fritak fra arbeidstidsordningen grunnet velferdsmessige behov, får i stor grad søknaden innfridd, og kommunen dokumenterer at det gjennomføres forsvarlighetsvurderinger. På andre områder er vår vurdering og konklusjon at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller lovkravene om arbeidstid. Undersøkelsen viser at brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser (AML-brudd), ved flere enheter fremstår som gjentakende. Videre mener vi at det er knyttet en risiko til at svært få nattevakter i spørreundersøkelsen oppgir at de får tilbudet om helseundersøkelsen som er etablert som et risikoreduserende tiltak for å forebygge helsemessige belastninger.

Vikarenes kompetanse

Vi mener undersøkelsen viser at kommunens ansettelsesprosess bare delvis bidrar til å sikre at vikarer oppfyller kravene til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene. En gjennomgang av stillingsannonser viser at det i praksis stilles få formelle kompetansekrav i utlysningstekstene når det søkes etter sommervikarer. Videre oppgir ingen av stillingsannonsene i hvilken grad personlig egnethet vektlegges. Vår konklusjon er at dagens prosess rundt ansettelse av sommervikarer i for liten grad tydeliggjør den reelle vektleggingen av personlig egnethet. Videre dokumenterer ikke kommunen i tilfredsstillende grad vurderinger, innstillinger og ansettelse jamfør forvaltningslovens bestemmelser, ved ansettelse av sommervikarer.

Uønsket bruk av deltid

Kommunen har de siste årene gjennomført flere ulike tiltak i lys av heltidsnormen. Enkelte tiltak kommunen har prøvd ut i senere tid er blant annet årsarbeidstid, langvakter hver fjerde helg, samt å gi fast ansatte kompensasjon for å jobbe flere helger i forbindelse med ferieavvikling. Et tiltak som kommunen for tiden arbeider med å utarbeide er «årsturnus», hvor hensikten blant annet er å øke stillingsstørrelsene for flere, samt skape større forutsigbarhet i sårbare perioder hvor det normalt benyttes vikarer og/eller små deltidsstillinger. Kommunen har videre utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte, etablert et eget omplasseringsutvalg for å vurdere aktuelle utlysninger, samt dokumentert at deltidsansatte med fortrinnsrett tilbys utvidet stilling.

Samtidig viser spørreundersøkelsen blant de ansatte at mange av «kravsakene» om fortrinnsrett fremmes av den ansatte selv. Rundt halvparten av ansatte i spørreundersøkelsen oppgir videre at de enten ikke er tilfredse med å jobbe deltid, eller at de stiller seg nøytrale. Sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018) viser til at *«[a]rbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet»*.

Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen tyder på at dette fortsatt beskriver status på området. Selv om antall ansatte i større stillinger øker, har også antallet i de minste stillingsstørrelsene økt. Når det gjelder tiltaket «årsturnus», viser undersøkelsen at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene også her er enige om «målet», men ikke om «veien til målet».

Samlet er våre anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- Sikre at det jobbes systematisk med å etablere tiltak for å avverge gjentakende AML-brudd
- Sørge for at alle nattevakter gjøres kjent med tilbudet om helseundersøkelser.
- Tydeliggjøre i hvilken grad personlig egnethet vektlegges i utlysningstekster når det søkes etter vikarer/sommervikarer.
- Utarbeide saksbehandlingsrutiner som sikrer tilstrekkelig utredning og dokumentasjon i forbindelse med tilsetting av vikarer/sommervikarer.
- Fatte ansettelsesvedtak jf. forvaltningslovens bestemmelser når det ansettes vikarer/sommervikarer.
- Sikre at alle enheter følger kommunale prosedyrer for å fange opp, samt ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven.
- Sørge for at tillitsvalgte involveres og gjøres kjent med prosessene rundt vurdering av sammenslåing av deltidsstillinger.
- Dokumentere behovet for deltidsstillinger i forbindelse med alle aktuelle utlysninger, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjonen.
- Ha nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltidarbeid.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i Elverum kommune behandlet den 10. mars 2023, sak 18/23, en prosjektplan om Heltid/deltid og bruk av vikarer i PRO,¹ hvor det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget tar vedlagte prosjektplan – heltid/deltid og bruk av vikarer til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille gjennomføring av en forvaltningsrevisjon. Prosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 375 timer og ferdigstilles våren 2024.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er:

... å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Se etter at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Formålet svares opp gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
2. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
3. Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?
4. Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

Problemstilling 1 er deskriptiv mens de øvrige problemstillingene innebærer vurderinger opp mot fastsatte revisjonskriterier.

I forbindelse med behandling av planen var utvalget opptatt av å skille tydelig på deltid generelt og ufrivillig deltid. I prosjektplanen heter det at dette er tydeliggjort i problemstilling 4, men også vil gjelde for blant annet problemstilling 1. Det ble i møtet også gitt innspill til at problemstilling 3 er særdeles viktig å få svar på i en slik forvaltningsrevisjon.

1.3 Avgrensninger

Sektor for Pleie og omsorg (PRO) ble i løpet av 2023 slått sammen med sektor for Familie og helse, og utgjør i dag sektor for Helse, mestring og omsorg (HMO). Da bestilling av forvaltningsrevisjonen ble foretatt før omorganiseringen, har vi valgt å bruke tidligere betegnelse «pleie, rehabilitering og omsorg» i undersøkelsen, slik det også er formulert i problemstillingene. Samtidig innlemmes legevaktstjenesten som tidligere lå under Familie og helse i undersøkelsen. Årsaken er at også

¹ Dette er den tidligere enheten i kommunen for pleie, rehabilitering og omsorg. I forbindelse med oppstartsmøte med kommunen ble det gjort oppmerksom på en omorganisering som innebærer at tidligere PRO nå er sammenslått med tidligere enhet for Familie og helse, og i dag utgjør Helse, mestring og omsorg (HMO). Som en konsekvens av sammenslåingen vil legevakten også omfattes av undersøkelsen.

legevakten kjennetegnes av turnusarbeid og vikarbruk som er tema for forvaltningsrevisjonen. Når det i undersøkelsen vises til HMO, inkluderer dette tidligere PRO samt legevakten.

Som nevnt i presiseringen etter kontrollutvalgets behandling av prosjektplanen, ønsket man å trekke et skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. I forbindelse med utledning av revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen (vedlegg A), gjøres det rede for hvilken betydning man fra statlig hold mener begrepene frivillig/ufrivillig deltid bør ha i lys av «heltidsnormen». Vi vurderer at det er riktig å ta hensyn til føringer som blir gitt blant annet i Prop. 133 L (2021–2022) Endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid). Av denne grunn vil det ikke trekkes et så skarpt skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. Videre vektlegger vi at kommunen også ved «frivillig» deltid plikter å vurdere deltidsbehovet og hvordan man eventuelt kan oppnå flere hele stillinger, for eksempel ved å tilrettelegge arbeidet på en annen måte.

Enkelte av undersøkelsens 17 revisjonskriterier er på bakgrunn av oppståtte hensyn justert og/eller slått sammen til 15. Dette skyldes blant annet at kriteriene i praksis har vist seg å være sammenfallende og dermed hensiktsmessig å behandle under ett. Dette gjelder det som opprinnelig var kriteriene 10, 11 og 13 (jf. vedlegg A) og som nå er formulert som kriterium 10.

1.4 Forkortelser

Betegnelse	Forkortelse/definisjon
Arbeidsmiljøloven	AML
Bedriftshelsetjenesten	BHT
Hovedtillitsvalgt	HTV
Hovedverneombud	HVO
Pleie, rehabilitering og omsorg	PRO, tidligere organisering
Helse, mestring og omsorg	HMO, ny organisering etter sammenslåing av tidligere PRO og Familie og helse
GAT	Digital løsning for bemanningsplanlegging og personalstyring
Norsk sykepleierforbund	NSF
Fagforbundet	FF

1.5 Organisering av helse, mestring og omsorg (HMO)

Som nevnt under punkt 1.3. er tidligere PRO etter en omorganisering innlemmet i nye sektor for helse, mestring og omsorg. Organisasjonskartet under viser hva som utgjorde tidligere PRO i dagens organisering (blå bokser), samt hva som tidligere utgjorde tidligere enhet for familie og helse.

2 Metode for revisjonen

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt i styret i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hva som skal besvares i den enkelte problemstilling. For å sikre et bredt og godt datagrunnlag har vi benyttet flere metoder for å besvare problemstillingene. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet dokumentstudier, stikkprøver, intervjuer og spørreundersøkelse. Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Vi mener at dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

2.1 Dokumentstudier

Skriftlig dokumentasjon er en viktig kilde til informasjon om kommunens rutiner og praksis. Dokumentstudier innebærer gjennomgang og vurdering av relevant dokumentasjon opp mot fastsatte revisjonskriterier. Eksempler på dokumentasjon i denne undersøkelsen er blant annet rutiner og prosedyrer, utlysningstekster mm.

Det er foretatt dokumentbestilling. Det er videre etterspurt ytterligere dokumenter per epost og i forbindelse med intervjuer, samt at skriftlige spørsmål har blitt besvart per epost blant annet i forbindelse med dokumentbestillingen. Aktuelle dokumenter vil bli omtalt der det er relevant, og dokumenter og referanser det er henvist til gjengis i rapportens referanseliste i [kapittel 10](#).

2.1.1 Stikkprøver

For å belyse hvordan kommunen ivaretar utarbeidelse av arbeidsplaner (vaktliste, turnus, skift- eller turnusplan) for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordninger innen HMO, ba vi om dokumentasjon på 20 arbeidsplaner. Kommunen ble bedt om å gjøre et utvalg ut ifra følgende kriterier:

- i. At alle virksomheter innen HMO hvor ansatte jobber turnus eller skiftordninger er representert i utvalget.
- ii. At utvalget skjer blant arbeidsplaner som er utarbeidet i løpet av våren 2023.
- iii. Utvalget bør vise en aktuell variasjon mht. ulike typer turnuser.

Videre ba vi om å få oversendt stikkprøver i forbindelse med utlysning og ansettelse av vikarer i 10 tilfeller. Vi ba om at utvelgelsen skulle skje på følgende måte:

- i. At utvalget skjer blant utlysninger av vikarstillinger våren 2023, gjerne ifm. sommerferieavviklingen.
- ii. At flere virksomheter innen HMO er representert.
- iii. At flere stillingstyper er representert (for eksempel helsefagarbeider, sykepleier, miljøarbeider ol.).
- iv. At de utvalgte 10 sakene sorteres i mapper per ansettelse, og at mappene inneholder aktuell utlysningstekst, dokumentasjon på saksbehandling/utredning/vurdering ifm. med ansettelsen, samt vedtak om ansettelsen.
- v. Vi ber om at dokumentasjonen oversendes mappevis og kryptert per e-post.

2.2 Intervjuer

Det ble innledningsvis gjennomført et oppstartsmøte (8. september 2023) der følgende deltakere var til stede:

- Kommunedirektør
- Sektorsjef helse, mestring og omsorg
- Personalsjef
- Enhetsleder tilrettelagte tjenester
- Enhetsleder hjemmebasert omsorg
- Enhetsleder institusjonstjenester
- Enhetsleder kommunehelsetjenesten
- Systemansvarlig GAT
- Personalrådgiver personalstaben

Formålet med møtet var å informere kommuneadministrasjonen om forvaltningsrevisjonsprosjektet, samt gi mulighet for spørsmål og innspill til undersøkelsen tema og innretning.

Det er videre, i perioden 27. november til 13. desember 2023, gjennomført intervjuer med ledelse og nøkkelpersoner i ulike enheter som er sentrale for brukergruppen. Til intervjuene er det utarbeidet temapunkter som er sendt de ulike personene før intervjuet. Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Etter våre vurderinger passet delvis strukturert intervjuform godt for denne undersøkelsen, ettersom vi da har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis.

Følgende personer ble intervjuet:

- Personalsjef
- Hovedverneombud
- Hovedtillitsvalgt NSF
- Hovedtillitsvalgt FF
- Hovedtillitsvalgt FO
- Hovedtillitsvalgt Delta
- Enhetsleder tilrettelagte tjenester
- Enhetsleder kommunehelsetjenesten
- Enhetsleder institusjonstjenester
- Enhetsleder hjemmebasert omsorg
- Enhetsleder psykisk helse og rus

Alle intervjureferater har blitt gjennomgått og verifisert av den aktuelle informanten.

2.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i tjenestene for å kartlegge hvordan arbeidet med heltid/deltid og bruk av vikarer oppleves i praksis.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 980 ansatte fra enhetene hjemmebaserte tjenester, rus og psykisk helse, institusjonstjenester, tilrettelagte tjenester og interkommunal legevakt. 360 respondenter besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 37 %. Svarprosenten for det enkelte spørsmål vil imidlertid variere, da noen respondenter ikke har besvart alle spørsmålene. Ingen av spørsmålene var obligatoriske. Det totale antallet respondenter som har svart på konkrete spørsmål oppgis i teksten der tallene presenteres, og oppgis under figurer der data presenteres i form av stolpediagram som N=. Svarprosenten varierer videre mellom de ulike enhetene som vist i tabellen under:

Frafallsanalyse spørreundersøkelse					
Enhet	Populasjon i enhet	Populasjon i enhet av total populasjon	Antall svar	Svarprosent i enhet	Svarprosent i enhet ift. totalt antall svar
Hjemmebaserte tjenester	194	20 %	104	54 %	29 %
Rus og psykisk helse	86	9 %	40	47 %	11 %
Institusjonstjenester	385	39 %	119	31 %	33 %
Tilrettelagte tjenester	283	29 %	80	28 %	22 %
Interkommunal legevakt	32	3 %	17	53 %	5 %
Totalt	980	100 %	360	37 %	100 %

Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023

Frafallsanalysen viser først og fremst at det er lavest svarprosent i tilrettelagte tjenester og institusjonstjenester. Disse tjenestene utgjør nesten 70 prosent av den totale populasjonen for spørreundersøkelsen. Dette betyr at et stort antall ansatte, som er begrenset til to tjenester, ikke har besvart undersøkelsen.

Når man ser til representasjonen i forhold til de som har besvart undersøkelsen, så ser man at disse to enhetene likevel ikke er veldig underrepresentert i forhold til hvor stor andelsmessig del av den totale populasjonen disse to enhetene utgjør. Men begge tjenestene er underrepresentert i forhold til hvor mange ansatte de har i forhold til alle ansatte. I motsatt fall er hjemmebaserte tjenester og den interkommunale legevakten mest overrepresentert i forhold til svarene som er gitt.

Selv om den totale svarprosenten er på 37, har det kommet inn mange nok svar i forhold til den forholdsvis store populasjonen til å kunne gi noen svar på ansattes oppfatninger. Resultatene må tolkes med en viss forsiktighet, men vil i rapporten bli benyttet i tillegg til øvrig informasjon som er gitt i dokumenter, statistisk oversikt og informasjon fra intervjuer.

Følgende fordeling fremkommer i spørreundersøkelsen basert på respondentenes svar:

- 87 prosent av 359 respondenter oppgir at de er fast ansatt.²
- 13 prosent oppgir at de er vikar/tilkallingsvikar/pensjonist m.m.
- 65 prosent av 356 oppgir at de jobber deltid.³
- Av 232 som jobber deltid oppgir
 - 36 prosent at de har en stillingsprosent på 80-99,99.
 - 41 prosent at de jobber i en 40 til 79,99 prosentstilling.
 - 23 prosent at de jobber i stillingsstørrelsen 0 til 39,99 prosent.
- 56 av 359 respondenter oppgir at de har rollen som tillitsvalgt.⁴

² En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

³ Fire av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

⁴ En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

3 Problemstilling 1 – Omfang av deltidsansatte og vikarer

Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

Som nevnt i kapittel 1.3, vil undersøkelsen i mindre grad gjøre et skarpt skille mellom frivillig og ufrivillig deltid. Når vi i det følgende presenterer tall knyttet til omfanget av deltid, det vil si omfanget av ansatte i ulike stillingsbrøker under 100 prosent/heltid, omfatter dette alle deltidsansatte innen tidligere PRO, samt legevakttjenesten.

3.1 Omfang av deltidsansatte

Kommunen har i forbindelse med dokumentbestillingen oppgitt tall over ansatte i ulike stillingsstørrelser innen tidligere PRO, samt legevakten, og utviklingen i årene 2020 og 2021, fordelt på kvinner og menn. Kommunen opplyser om at tall er oppgitt per 30. april 2021 og 30. april 2022, siden dette er et naturlig telletidspunkt på grunn av lønnsjustering som foretas 1. mai hvert år. Det opplyses videre om at gjennomsnittlig stillingsstørrelse totalt i tidligere PRO inkludert legevakten var 66 prosent mens 22 prosent av de ansatte i sektoren hadde 100 prosent-stilling, per 30. april 2022.

Stillingsstørrelse i %	Kvinner		Menn		Antall stillinger	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
0 – 19,99 %	85,7 %	80,6 %	14,3 %	19,4 %	105	160
20 – 39,99 %	84,7 %	77,8 %	15,3 %	22,2 %	85	108
40 – 59,99 %	94,9 %	95,5 %	5,1 %	4,5 %	79	88
60 – 79,99 %	91,3 %	89,5 %	8,7 %	10,5 %	207	209
80 – 99,99 %	94,6 %	93,8 %	5,4 %	6,2 %	147	161
100 %	85,0 %	86,3 %	15,0 %	13,7 %	185	205

Kilde: Elverum kommune 2023

Tabellen viser at andelen ansatte i de ulike stillingsbrøkene, generelt er langt høyere blant kvinner enn menn, noe som gjenspeiler en tradisjonelt høyere kvinneandel blant ansatte i helse- og omsorgssektoren. Samtidig viser oversikten at den prosentvise fordelingen mellom kvinner og menn endret seg mest i de minste stillingsstørrelsene, det vil si fra 0-19.99 og 20-39.99 prosent, fra 2021 til 2022. I snitt økte andelen menn som jobber i de to minste stillingsstørrelsene med seks prosent, og tilsvarende minsket prosentandelen blant kvinner med den samme prosenten. I de andre stillingsstørrelsene har det i den angitte ett-års perioden skjedd mindre endringer.

Tabellen viser også antall stillinger totalt sett i ulike stillingsstørrelser. Her kommer det frem at antall stillinger i den minste stillingsstørrelsen økte med 55 fra 30. april 2021 til 30. april 2022, det vil si 52 prosent flere stillinger mellom 0-19,99 % på et år. Slår man sammen de tre minste stillingsstørrelsene, det vil si fra 0 til 59.9 prosent, viser oversikten at det var 87 flere slike stillinger per 30. april 2022, en økning på 32 prosent. Om man likeledes slår sammen de tre største stillingsstørrelsene, det vil si fra 60 til 100 prosent, viser oversikten at antall stillinger her samlet økte med 36 i den samme perioden, en prosentvis økning på rett under syv prosent. Av disse var det 20 som utgjorde flere heltidsstillinger, det vil si en økning på ti prosent fra 2021 til 2020.

Med andre ord utgjorde de tre største stillingsstørrelsene i 2021 67 prosent av alle stillingsstørrelser, mens disse stillingsstørrelsene i 2022 utgjorde 61 prosent. Det innebærer at lavere stillingshjemler utgjorde en større del av stillingshjemlene i 2022 enn året før, selv om antallet heltidsstillinger økte.

Personalsjefen fortalte i intervju at de har erfart at snittet på størrelsen på deltidsstillinger ikke har gått opp så mye som forventet til tross for at det har blitt jobbet med ulike tiltak og prosjekter siden 2016. En forklaring ifølge personalsjefen er at flere ansatte tidligere jobbet i stillingsstørrelser «midt på», mens flere nå har fått stillingsstørrelser opp til 80 prosent. Da øker samtidig behovet for små stillingsstørrelser i «den andre enden». Disse dekkes opp av tilkallingsvikarer, og for eksempel studenter som ofte bare jobber i helgestillinger. Videre forklarte personalsjefen at turnuser med arbeid hver tredje helg, krever ekstra hoder for å få helgebemanningen til å gå opp. Eksempelvis hvis man har fire på jobb per dag trenger man åtte ansatte som alle jobber annenhver helg, mens man vil trenge 12 for å dekke helgene når alle kun jobber hver tredje helg. Dette øker med andre ord behovet for ansatte i små helgestillinger.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte også i intervju at enheten har mange ansatte i deltid, og også mange helgestillinger. På grunn av at man blir sittende igjen med små helgestillinger, er det ifølge enhetslederen ingen automatikk i at man kan gi ansatte som ønsker det høyere stillingsprosent.

3.2 Omfang av vikarbruk

For å gi en oversikt over bruken av vikarer m.m. innen PRO/legevakten, har kommunen oppgitt utgifter til vikarer, ekstrahjelp og bruk av overtid de siste tre årene, som vist i tabellen under.

Kostnadsart	2020		2021		2022	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
Vikarlønn	80144	77339	84626	84738	81234	89547
Herav ferievikarer	19281	17904	19085	17671	19240	19911
Ekstrahjelp	14625	19456	16647	23767	23420	26667
Engasjement						
Overtid	3749	7365	4401	11069	6746	13513
Lønnsrefusjoner fra NAV	-60432	-60050	-58647	-58662	-56105	-62559
Totalt	38087	44109	47027	60992	55294	67068
Budsjettavvik		6023		13895		11773

*korona er tatt ut

*Alle tall er i hele 1000

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at det totale budsjettet til vikarlønn, ekstrahjelp og overtid bruk innen PRO/legevakten økte med cirka 12,9 millioner fra 2020 til 2022. Regnskapstallene viser at den reelle utgiften økte med cirka 25,6 millioner i treårs perioden. Oversikten viser videre at utgifter til overtid er det som i størst grad utgjør et avvik i forhold til budsjettet, ved at utgiftene er omtrent dobbelt så store som budsjettet. Innen vikarbruk viser tallene at utgiftene økte med cirka 12 millioner fra 2020 til 2022. Tallene viser også at det var et merforbruk til vikarer på 8,3 millioner i 2022.

I kommunens Årsmelding 2022 heter det at Helse har et samlet merforbruk på 11,3 millioner kroner. Videre heter det at

«Avviket skyldes i hovedsak innleie av vikarer for å sikre at innbyggere har hatt tilgang på fastlegetjenester på Elverum helsesenter AS og Elverum kommunale legesenter. Det er også et lite merforbruk på legevakt for bruk av innleie og overtid ved sykefravær».

Årsmeldingen beskriver videre at Pleie og omsorg hadde et merforbruk på 24,6 millioner kroner som skyldes flere forhold, blant annet vikarbruk.

«[...] Videre har pleie og omsorg et stort merforbruk på innleie av vikarer på 7,2 millioner, og kjøp av vikartjenester (særlig gjennom sommerferieavviklingen) med 4,3 millioner utover budsjett. Som følge av at det er vanskelig å få tak i vikarer har tjenesteområdet et merforbruk på overtid med nær 4 millioner kroner. [...] Sykefraværet var høyt, særlig første halvdel av 2022, noe som har medført en krevende bemanningssituasjon med stort behov for ekstra innleie. Sommerferieavviklingen har vært spesiell med mindre tilgang på sommerferievikarer. [...]»

Ifølge personalsjefen skal enhetene i utgangspunktet bruke deltidsansatte for å dekke opp behov ved fravær etc. Dette fungerer slik at deltidsansatte registrerer i GAT⁵ hvilke dager de er tilgjengelige for å ta på seg ekstravakter. Når det så oppstår behov, for eksempel ved sykdom, undersøker avdelingsleder hvem som er tilgjengelige. Hvis det da for eksempel bare er to tilgjengelige og ingen av disse kan, kan det hende at man må benytte vikarer/tilkallingsvikarer. Deltidsansatte har imidlertid en forsterket rett til arbeid før man benytter vikarer. Samtidig har man vikarer i såkalt nullprosent-stilling eller med nullprosentkontrakt,⁶ og disse må ifølge personalsjefen være innom av og til for at man skal «holde dem varme». Personalsjefen ga uttrykk for at korttidsfravær skaper mye uforutsigbarhet, og at man ofte må finne løsninger «der og da». I slike tilfeller kan det være aktuelt å benytte ekstravakter og ansatte som er tilgjengelige har mulighet til å jobbe overtid.

Samtidig uttrykte personalsjefen at overtidbruken i utgangspunktet skal være lik null, og det er derfor ifølge personalsjefen ikke unaturlig at den faktiske bruken i stor grad overstiger budsjettet for overtidbruk. På den andre siden opplever personalsjefen utgiftene til overtid og vikarer som høye tall, og at det hadde vært ønskelig med større grunnbemanning. Med flere folk på jobb hadde man blitt mindre sårbar. Når for eksempel en sykepleier blir syk, blir det mer belastning på de gjenværende sykepleierne, noe som igjen skaper slitne ansatte.

I spørreundersøkelsen til de ansatte, kommer det frem at 36 prosent av 359 respondenter jobber overtid eller tar på seg ekstravakter én til flere ganger i uken.⁷ 47 prosent av disse oppgir at de gjør dette en sjelden gang, det vil si maksimalt tre ganger i måneden. Av totalt 227 ansatte som svarer at de jobber overtid/tar ekstravakter, oppgir 20 prosent at de allerede har en full stilling.

Også enhetsleder for institusjonstjenesten påpeker at grunnbemanningen er lav, og at institusjonstjenesten derfor trenger vikarer ved sykdom gjennom hele året. Tjenesten har mange ansatte i deltid, og også mange helgestillinger. Enhetsleder fortalte videre at det er nødvendig å ha tilstrekkelig med vikarer så det ikke blir for mye overtidarbeid. Samtidig må vikarene tilbys nok jobb slik at de velger å bli. Overtid skal ikke brukes hvis det ikke er helt nødvendig. Enhetsleder fortalte at enheten har sluttet å bruke vikarbyrå, og at dette har gått helt fint. Enheten hadde en del negative erfaringer med bruk av vikarbyrå, og mange av de vikarene de fikk inn «fungerte ikke». I tillegg klarte ofte ikke vikarbyråene å levere sykepleiere, som var kompetansen enheten hadde behov for. Vikarer

⁵ Kommunens system for bemanningsplanlegging.

⁶ Enkelt forklart er en nullkontrakt en arbeidskontrakt der arbeidstaker ikke har fast arbeidstid. Arbeidstaker kan velge hvor mange vakter han eller hun ønsker å takke ja til i løpet av en måned. Arbeidsgiver kan ikke kreve at vedkommende skal jobbe, samtidig har heller ikke arbeidstaker krav på å få jobb. Mest relevant for nullkontraktene er reglene for ansettelser «av midlertidig karakter» etter bokstav a eller vikariat etter bokstav b i AML § 14-9.

<https://lovdata.no/artikkel/nullkontrakter/4390>

⁷ En av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart dette spørsmålet.

fra vikarbyrå er nå benyttet kun i helt spesielle enkelttilfeller, og dette har vært i tilfeller hvor enheten har hatt rekrutteringsutfordringer. Enhetslederen uttrykte at dette imidlertid er en dyr ordning.

Når det gjelder omfanget av vikarbruk, mener hovedtillitsvalgt (HTV) NSF at dette er stort i kommunen, og at de opplever at «det er vikarer på vakt på hver vakt». Disse er både fra vikarbyrå og lokale kommunale vikarer. Hovedtillitsvalgt mente at vikarbruken i HMO er stor i forhold til andre sektorer. Videre ga HTV uttrykk for at det er mulig å innrette seg bedre for å unngå vikarbruken, og at kommunen heller burde bruke ressursene på å øke grunnbemanning.

HTV NSF fortalte videre at legevakten ikke har benyttet vikarbyråer tidligere, men har gjort dette i 2023 både i forbindelse med jul, påske og sommerferieavvikling. Også HTV ga uttrykk for at dette er en dyr løsning, og mener det ikke hadde vært nødvendig og å bruke vikarbyråene. Ifølge HTV tjener vikarer fra vikarbyråer det dobbelte av det andre ansatte gjør. Det er også vanskelig å rekruttere vikarer fra sykehuset, da disse tjener bedre enn ansatte i kommunen. HTV ga uttrykk for at dette er noe kommunen kunne gjort noe med. HTV var kjent med at hjemmetjenesten og legevaktjenesten benytter vikarbyråer. HTV fortalte videre at det å benytte vikarbyråer blir «bruk og kast» fordi man ikke rekker å lære opp vikarer derifra som kanskje ikke er innom mer enn en gang. De «lokale» vikarene benyttes derimot ofte flere ganger. HTV NSF uttrykte at de har etterspurt kommunens forklaring på bruken av vikarbyråer, og at svaret er at kommunen ikke har andre alternativer. Å belønne fast ansatte som er villige til å ta på seg ekstra julejobb, har derimot ikke vært aktuelt for kommunen, ifølge HTV.

Når det gjelder omfanget av bruk av vikarer fra vikarbyråene i sektor HMO, ga HTV FF uttrykk for at dette er noe de ikke blir informert om fra arbeidsgiver, men at orienteringen kommer fra de plasstillitsvalgte, noe HTV synes er rart. HTV FF påpekte videre at vikarbruk skal tilbys deltidsansatte først. Her mente HTV FF at kommunen fortsatt har en del å jobbe med, og at de får høre argumenter fra arbeidsgiver om at vikarene «må holdes varme».

3.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det i perioden 2021 til 2022 er et økt antall ansatte i alle stillingsstørrelser, noe som kan indikere et generelt økt behov for bemanning i sektoren. Videre kommer det frem at økningen av antall ansatte totalt var størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares med et økt behov for små deltidsstillinger, når flere ansatte får utvidede stillinger tilnærmet fulltid, og det dermed må dekkes opp en liten stillingsbrøk «i den andre enden».

Videre viser gjennomgangen at det er en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2020 til 2022, og at flere enheter også benytter vikarer fra vikarbyråer, samt vikarer i «nullprosent-stilling». Dette forklares av ulike informanter blant annet med lav grunnbemanning som skaper sårbarhet og behov for vikarer ved sykdom. Videre knyttes forklaringer til vikar- og overtidsbruk med at korttidsfravær krever løsninger «der og da». HTV stilte spørsmål ved kommunens omfang i bruken av vikarer, og uttrykker at andre løsninger, som økt grunnbemanning, burde tas i bruk.

Arbeidsgiver ved personalsjef ga uttrykk for at flere hensyn må tas. Vikarer i nullprosent-stillinger må tilbys vakter hvis man skal klare å holde på dem, samtidig som deltidsansattes fortrinnsrett til ekstravakter skal ivaretas. Spørreundersøkelsen som er gjennomført, viser at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

4 Problemstilling 2 – Arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

4.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Nedenfor er en oversikt over de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv, og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- | | | |
|--|-----------------------------|---|
| | Kriterium 1 | Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene. |
| | Kriterium 2 | Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder <ol style="list-style-type: none"> a. ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning. b. gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. c. iverksette risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger. |
| | Kriterium 3 | Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning. |

4.2 Innhentet data

Som et utvalg overordnede styringsdokumenter for tariffområdet, har kommunen oversendt:

- Arbeidsgiverstrategi for Elverum kommune (vedtatt av kommunestyret 23.11.2016)
- Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte (vedtatt av kommunestyre 26.9.2018)
- Arbeidsreglement (godkjent 11.2.2020)
- Permisjonsreglement (godkjent 10.2.2023)

I arbeidsgiverstrategien legges det blant annet vekt på medinnflytelse og samarbeid i tråd med arbeidsmiljølovens, hovedavtalens og hovedtariffavtalens bestemmelser. Videre heter det at «[m]edvirkning favner mer enn det som er avtalesfestet. Medvirkning i Elverum kommune betyr at samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal foregå på en slik måte at det styrker den gjensidige tilliten i relasjonen».

4.2.1 Arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger

Kommunen skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger. Vi har bedt om å få oversendt det som er kommunens viktigste styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer innen HMO i forbindelse med ivaretagelse av arbeidstidsordninger innen skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid. Til dette svarer kommunen skriftlig at man forholder seg til arbeidsmiljølovens og Hovedtariffavtalens bestemmelser når det gjelder

arbeidstid og arbeidstidsordninger. Videre vises det til at alle enheter innen revisjonsområdet benytter GAT timestyring hvor gjeldende og godkjente arbeidsplaner legges i «vaktbok», etter utarbeidelse og godkjenning av tillitsvalgte.

Kommunen har oversendt følgende dokumentasjon:

- Brukermal for GAT – AML disp (godkjent 23.1.2023)
- GAT – Arbeidsplan (godkjent 8.3.2023)
- GAT - Elektronisk godkjenning av turnus (godkjent 15.3.2023)

Rutinen GAT-Arbeidsplan beskriver hvordan en ny arbeidsplan opprettes, og beskriver at arbeidsplan kan overstyres på avdelingsnivå. Det vises til at planen kan skrives for inntil 52 uker. I forbindelse med opprettelsen/endringer, skal det kontrolleres for at det legges inn riktig regelsett, som vist i figuren under.

Regelsett	Visning		
Velg regelsett	Utvalg	Sortering	Søk
TURNUS - Turnus 35,5t/uke	Alle	Type	
<input type="checkbox"/> F3 kan brukes på halve helligdager? - Ja			
<input type="checkbox"/> F3 kan brukes på søndager? - Ja			
<input type="checkbox"/> Krav til F1 hver uke? - Ja			
<input type="checkbox"/> Maks antall søndager på rad (§10-8). - 3,00			
<input type="checkbox"/> Maks planlagt tid per dag (§10-4) - 16,00			
<input type="checkbox"/> Maks planlagt tid per uke (§10-4) - 48,00			
<input type="checkbox"/> Minste daglige arbeidsfri mellom Aften- og Dag-vakt (§10-8) - 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00			
<input type="checkbox"/> Minste daglige arbeidsfri mellom Dag- og Natt-vakt (§10-8) - 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00			
<input type="checkbox"/> Minste daglige arbeidsfri mellom Natt- og Aften-vakt (§10-8) - 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00			
<input type="checkbox"/> Ukentlig arbeidsfri (gjelder kun F1) (§10-8) - 35,00			

Figuren viser at regelsettet «turnus 35,5 t/uke» skal velges for ordinær to-delt turnus. Videre heter det at man kun kan endre på arbeidsplanoppsettet i henhold til gjeldende avtaler med plasstillitsvalgt. «*Er det avtalt kortere hviletid mellom vakter (f.eks. mellom kveldsvakt og dagvakt) er det det arbeidsplanoppsettet du endrer*». Endringer gjøres ved å klikke på den linja som skal endres.

Minste daglige arbeidsfri mellom Aften- og Dag-vakt (§10-8) - 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00 / 11,00							
Minste daglige arbeidsfri mellom Aften- og Dag-vakt før brudd på AML.							
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag	
<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	<input type="text" value="11,00"/>	- Arvet fra arbeidsplanoppsett globalt.

Figuren over viser til AML § 10-8 og bestemmelsen om at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Antall timer som skrives inn i GAT-skjemaet skal tilsvare det som er avtalt med tillitsvalgt, jf. protokollen.

I rutinen Brukermal for GAT – AML Disp heter det at det er arbeidsmiljølovens bestemmelser som ligger til grunn; «*[d]et vil si ukentlig arbeidsfri (F1) på 35 timer, arbeidsfri før vakt på 11 timer, 3 søndager på rad, inntil 48 timer pr uke. Det er dette oppsettet som er lagt inn da det ikke foreligger overordnet turnusavtale mellom Elverum kommune og fagforeningene*». Videre heter det at det er mulig å fravike

de nevnte bestemmelsene på den enkelte avdeling etter avtale mellom leder som arbeidsgivers representant og plasstillitsvalgt: «[D]enne avtalen inngås ved at det skrives protokoll mellom partene på den enkelte arbeidsplan. Når protokoll foreligger, skal denne lagres i websak og det kan legges inn aml disp på de ansatte».

Rutinen gir videre en beskrivelse av hvordan riktig verdi på arbeidsplanoppsettet skal legges inn, samt hvordan man legger inn dispensasjon, «disp», på den aktuelle ansatte. Når riktig verdi på arbeidsplanoppsett er lagt inn, legges «disp» inn på den enkelte ansatte. Dispensasjonstypen gjelder «arbeidsfri før økt». Fra dato til dato skal være i henhold til protokollen med tillitsvalgte. Antall timer «arbeidsfri før økt» skal samsvare med det som er avtalt i protokollen med tillitsvalgte.

I GAT-Elektronisk godkjenning av turnus beskrives det at planen skal godkjennes av leder og tillitsvalgte før planen iverksettes. Det vises også til AML § 10-3 om at arbeidsplan skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte, og at det er opp til den enkelte avdeling hvordan dette arbeidet tilrettelegges, så lenge samarbeidsplikten er ivaretatt.


Personalsjefen beskrev i intervju at hun opplever GAT som et godt system, hvor alle arbeidstidsbestemmelsene er integrert, også der det er søkt om dispensasjon, for eksempel ved bruk av «langvakter». ⁸ Hun påpekte at tillitsvalgte også er med ved utarbeidelse av turnuser og arbeidstidsordninger. Videre informerte hun om at GAT varsler ved brudd på arbeidsmiljøbestemmelser (AML-brudd) om arbeidstid (i form av «varsellampe» beskrevet i neste avsnitt). Dette kan for eksempel gjelde hvis det settes opp arbeid for mange søndager på rad, jf. bestemmelser i AML om fri annenhver rød dag. Det kan ifølge personalsjefen likevel hende at arbeidet gjennomføres, da det for eksempel kan være studenter som jobber mye i helgene. Hun påpekte samtidig at overtid er basert på frivillighet. Per i dag har ikke kommunen et system for å rapportere på varsel om brudd i AML opp til personalsjefen eller i årsrapporteringer, men personalsjefen ga uttrykk for at det jobbes med dette ute i sektorene.

Vi har fått oversendt følgende to prosedyrer med hensyn til registrering av ovenfor nevnte AML-brudd:

- Internkontroll - rapportering i PRO (godkjent 6.9.2022)
- AML brudd - egen enhet i PRO (godkjent 1.5.2023)

⁸ Med langvakter så mener vi alle vakter over 10 timer, men det går et skille mellom langvakter inntil og over 12,5 timer. Om man ønsker å ta i bruk vakter inntil 12,5 timer skal dette avtales lokalt mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte. I forkant skal tillitsvalgte ta kontakt med fylkeskontoret for rådgivning. Nors sykepleierforbund, <https://www.nsf.no/arbeidsvilkar/dagligukentlig-arbeidstid-og-vaktordninger>

Dokumenttype:	Revideres av:	Godkjent av:	Ansvarlig sektor/stab:
Prosedyre	Jessica Blomsterlund	Aino Kristin Kristiansen	Sektor for pleie- rehabilitering og omsorg
Dokumentnummer:	Versjon:	Godkjent dato:	Prosesseier:
KSEK-1324998545-1540	5.0	01.05.2023	Aino Kristin Kristiansen



AML brudd - egen enhet i PRO

- 1 Prosedyrens hensikt**
Sikre oversikt og kontroll over antall AML brudd for ansatte på det enkelte arbeidssted.
- 2 Gjelder for**
Alle ansatte i sektor for pleie, rehabilitering og omsorg.
- 3 Relevant lovverk**
Arbeidsmiljølovens Kap 10
- 4 Metode**
 - 4.1 Avdelingsleder/enhetsleder sikrer at det tas ut rapport over antall brudd på Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, herunder overholdelse av daglig og ukentlig arbeidstid, daglig- og ukentlig fritid, samt søndagsarbeid pr tertial, dvs for månedene januar-april / mai-august / september-desember.
 - 4.2 Ressursstyringsprogrammet GAT benyttes til å ta ut følgende rapporter: rapport 7 AML
 Bruddtype = 0 - dagregel
 Bruddtype = 1 - ukeregel
 Bruddtype = 4 - helger på rad
 Bruddtype = 7 – ukefri

Kilde: Elverum kommune 2023

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester fortalte at AML-brudd med varsellamper i GAT, krever at det skrives en kommentar på hvorfor man likevel gjennomfører innleie. Det rapporteres på AML-brudd hvert tertial. Det gjøres en intern revisjon på dette, samt at bruddene rapporteres fra avdelingsleder til enhetsleder, og fra enhetsleder til sektorleder. Varselet kan for eksempel oppstå i forbindelse med bytte av vakter. Gjennom rapporteringen følger man ifølge enhetslederen med på frekvensen av brudd og hvorfor de oppstår, og jobber ut ifra dette med fokusområder og mål som kan forhindres/reduseres bruddene. Enhetsleder beskrev det som en vanskelig situasjon at sykepleierstudenter for eksempel bare har mulighet og bare ønsker å jobbe i helgene, og at GAT da varsler om for mange søndager på rad.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte i intervju at de forsøker å unngå AML-brudd, og at det hyppigste bruddet er antall søndagsvakter på rad. Bruddene rapporteres tre ganger i året. De ser da på bruddene, og hva som kan gjøres for å unngå flere brudd. De har ifølge enhetslederen blitt mer bevisst på dette nå enn tidligere. Samtidig var det svært mye fravær høsten 2023 - opp til 30 prosent, og da var det ikke nok vikarer til å unngå brudd.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg beskrev i intervju at avdelingslederne i enheten er i tett dialog med tillitsvalgte som er involvert i forbindelse med turnusarbeidet. Enhetslederen opplever at avdelingsledere er dyktige på turnusarbeid, og sørger for at turnus er innenfor loven. At det likevel oppstår AML-brudd skyldes blant annet søndagsarbeid og ansatte som har helgestillinger. De forsøker likevel å hindre dette. Det meste av ekstraarbeidet er basert på frivillighet, og benyttes ifølge enhetslederen ved akutt behov på grunn av sykefravær.

HTV FF ga uttrykk for at det er en utfordring at arbeidsgiver endrer vakter i «hjelpeturnus»⁹ etter at denne er godkjent av tillitsvalgte. Da får ikke HTV fulgt med på AML-bruddene. HTV mener at

⁹ Hjelpeturnus er turnusplaner for ferie og høytider. Fagforbundet, <https://www.fagforbundet.no/a/288925/for-tillitsvalgte/aktuelle-rad-og-tips-for-tillitsvalgte/rettigheter-nar-turnusen-legges-om/>

det er viktig at alle AML- brudd går gjennom i den enkelte avdeling sammen med lokal tillitsvalgt, verneombud og leder.

Vi har mottatt en oversikt fra kommunen som viser følgende antall AML-brudd:

- for legevakt fra 1.1.23-31.8.23:
 - Arbeidsfri før vakt: 54 brudd
 - Ukentlig arbeidsfri: 29 brudd
 - **Totalt antall AML-brudd: 83**
- for gamle PRO for perioden 1.1.23-31.8.23:
 - Arbeidsfri før vakt: 515
 - Ukentlig arbeidsfri: 383
 - **Totalt antall AML-brudd: 898**

Oversikten viser videre at det er variasjon mellom virksomhetene med hensyn til antall AML-brudd. Som eksempel hadde Hjemmebasert Sør over dobbelt så mange AML-brudd som Hjemmebasert Nord i perioden 1.1.2023 til 30.4.2023. Videre hadde enhet Rus og psykisk helse totalt 145 AML-brudd i perioden 1.1.2023 til 31.8.2023, noe som ut ifra den oversendte oversikten tilsvarer 16 prosent av det totale antall brudd i gamle PRO.

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at flere AML- brudd skyldes arbeid på søndager, og at dette kan være en stor utfordring. Noen ansatte er flinkere enn andre til å ta på seg vakter, og da må arbeidsgiver følge opp at dette ikke skjer for ofte. Enhetsleder fortalte videre at det ofte er ved korttidsfravær man kommer «på helen». Om det blir leid inn vikarer på en kveldsvakt er det ikke avdelingsleder selv som leier inn vikaren, men ansatte som selv er på vakt.

4.2.1.1 *Ansattes tilfredshet med arbeidstidsordninger*

I spørreundersøkelsen til de ansatte skulle respondentene svare på om de har en to-delt (dag-kveld) eller tre-delt (dag-kveld-natt) turnus. Av 268 ansatte som har svart på spørsmålet svarer 221, det vil si 82 prosent, at de har en to-delt turnus. Det ble også stilt spørsmål ved hvor tilfreds den ansatte er med turnusen sin. Av 295 respondenter som totalt har svart på dette, oppgir 59 prosent at de er tilfredse eller svært tilfredse med turnusen. Respondentene ble bedt om å kommentere hvorfor de eventuelt er fornøyde eller ikke fornøyde med turnusen. Av de som er fornøyde kommenterer enkelte at turnusen har blitt tilrettelagt etter deres ønsker. Videre kommenterer enkelte at de er fornøyde fordi de får sammenhengende fri. Elleve prosent av respondentene svarer at de er lite eller svært lite tilfredse med turnusen. Av disse kommenterer enkelte at det er hyppige dagvakter etter kveldsvakter som er utfordrende og at det blir lite søvn og hvile mellom vaktene.

Enkelte ansatte kommenterer i spørreundersøkelsen at en årsak til at de er fornøyde med turnus er langvakter som gir færre oppmøtedager, samt kun en arbeidshelg i måneden. HTV NFS fortalte i intervju at legevakten har innført slike «langvakter» med helgevakt hver fjerde helg. Ved å arbeide langvakter kan vaktskift slås sammen, og det blir derfor behov for færre på vakt samme dag.¹⁰ HTV fortalte videre at ordningen må være basert på frivillighet hos alle de aktuelle ansatte, og at dette kan være grunnen til at langvakt ikke er innført flere steder. Ordningen med langvakt skal evalueres i januar 2024.

¹⁰ Eksempel: vanlige vakter tilsier 2 på dagvakt, 2 på kveldsvakt og 2 på nattevakt. Langvakter tilsier 3 på Dag/kveld og 2 på natt. Dermed er det behov for 1 person mindre til å jobbe denne dagen. Han forklarer at man derfor «låser» flere ansatte med turnus hver tredje helg.

Med hensyn til arbeidsmiljøbestemmelsen om at tillitsvalgte kan godkjenne arbeidstid opp til 12,5 timer, beskrev HTV FF at hun oppfordrer plasstillitsvalgte til å ta kontakt hvis det er ønske om arbeidstid på mer enn ni timer. Det skal alltid vurderes hvorfor man bryter arbeidstiden utover dette og settes inn nødvendige tiltak slik at arbeidstidsordningen er helsefremmede for den enkelte arbeidstaker. Det skal være forsvarlige tjenester – noe som innebærer at ansatte skal være opplagte på jobb og klare å stå i ulike situasjoner. I følge HTV FF viser statistikken at det skjer flere avvik ved langvakter, og at det er en grunn til at arbeidstiden er bestemt i AML.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg fortalte at de forsøker å hente inspirasjon fra andre kommuner med tanke på hvordan man kan løse utfordringer knyttet til arbeidstidsordninger. Enhetsleder var imidlertid bekymret for at ordninger de prøver ut skal utgjøre en ny «norm», og at det i neste omgang kan bli vanskelig å omgjøre «normen» fordi det kan oppfattes som å miste et gode – for eksempel ved å bare jobbe hver fjerde helg med langvakter.

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte at langvakter har vært sett på for noen år siden, og da det viste seg at man trengte noen flere ressurser for å få det til å gå opp, ble ordningen ikke testet ut i sykehjem. Enhetsleder fortalte videre at det er litt ulikt hva de ansatte mener om langvakter. Noen er positive, mens andre tenker det kan bli tungt å jobbe lange vakter i sykehjemsavdeling med mye tung pleie.

Med hensyn til tilrettelegging av arbeidstidsordninger for nattevakter, fortalte enhetsleder for tilrettelagte tjenester at nattevaktene jobber alene, og at det derfor ikke er anledning til å ta flere pauser i løpet av vekten. De forsøker imidlertid å samle vaktene slik at den ansatte får en lenger periode med fri. Dette er også noe enkelte nattevakter selv kommenterer i spørreundersøkelsen, som en årsak til at de er fornøyde med turnusen sin:

«Passe antall nattvakter etter hverandre, før en uke fri.»

*«Er veldig fornøyd med nattvaktstilling, og liker å jobbe både hverdag og helg, -
fin fordeling av disse, og med fin fordeling av fri innimellom.»*


4.2.2 Ansatte med behov for fritaket fra arbeidstidsordning

Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. For å belyse hvordan man jobber på dette området har kommunen oversendt følgende dokumentasjon:

- Livsfasepolicy Elverum kommune (Godkjent i Administrasjonsutvalget 29.05.2019)
- Sykefravær, forebygging og oppfølging (Vedtatt av administrasjonsutvalget 20.11. 2019 sak 039/19, godkjent 26.10.2021)
- Redusert arbeidstid – søknad (godkjent 28.9.2020)

Dokumentet Livsfasepolicy viser til at arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen av 01.05.2018 – 30.04.2020 regulerer hvilke tiltak som skal og kan iverksettes, og at dokumentet sammenfatter Elverum kommunes ulike tiltak og virkemidler gjennom ulike livsfaser. Videre heter det at de enkeltvise tiltakene og virkemidlene er beskrevet i egne dokumenter i kommunens kvalitetssystem. Når det gjelder arbeidstid, turnus og arbeidstidsordninger beskriver dokumentet at «[t]jurnustilpasninger/tilrettelegging av turnus vurderes ved helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner i en tidsbegrenset periode dersom driften tillater det». Videre omtaler dokumentet retten til redusert arbeidstid når den ansatte har fylt 62 år, eller av hensyn nevnt over. Retten gjelder i en begrenset periode «[d]dersom det kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for Elverum kommune

jf. AML § 10-2, pkt.4. *Arbeidstaker har ikke rett til lønn for den reduserte arbeidstiden*». Ved behov for redusert arbeidstid kan den ansatte sende et søknadsskjema:

	Dokumenttype:	Revideres av:	Godkjent av:	Ansvarlig sektor/stab:
	Mal	Heidi Mellum	Hjørdis Midjord	Personalstab
	Dokumentnummer:	Versjon:	Godkjent dato:	Prosesseier:
	KSEK-1324998545-1328	3.0	28.09.2020	Hjørdis Midjord

Redusert arbeidstid - søknad

Navn: Klikk her for å skrive inn tekst.	Født: Klikk her for å skrive inn tekst.
--	--

Kilde: Elverum kommune 2023

Livsfasepolicy-dokumentet viser også til rettigheter i forbindelse med behovet for permisjon.

Dokumentet «Sykefravær» beskriver ulike bestemmelser for forebygging og oppfølging, hvor formålet er «[å] sikre forebygging av sykefravær, en forsvarlig oppfølging av sykmeldte og øke nærværet på den enkelte arbeidsplass i h.h.t. arbeidsmiljøloven (AML), folketrygdloven(ftrl), arbeidsreglement og regelverk knyttet til inkluderende arbeidsliv (IA) og helse, miljø og sikkerhet (HMS)». Det vises blant annet til viktigheten av å gjøre vurderinger av arbeidssituasjonen og arbeidstid som en del av midlertidige tilrettelegginger.

På spørsmålet om oversikt over antall ansatte som det siste året er fritatt fra arbeidstidsordninger grunnet helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner, har kommunen svart skriftlig at det ikke foreligger en overordnet oversikt over ansatte som er fritatt arbeidstidsordninger. Dette løses på det enkelte arbeidssted i tråd med gjeldende rutiner (livsfase og sykefravær) og dokumenteres i den enkeltes personalmappe.

Personalsjefen ga uttrykk for at kommunen generelt sett ivaretar forsvarlighetsvurderinger og krav i AML gjennom å etablere arbeidstidsordninger som skal være minst mulig belastende, for eksempel ved to-delt turnus og egne nattevaktstillinger, for å unngå vakter hele døgnet. Videre forsøker de å unngå dagvakt etter kveldsvakt. De forsøker også å tilrettelegge midlertidig ved ulike velferdsgrunner. Slik tilrettelegging blir imidlertid vanskelig når ansatte for eksempel har delt omsorg for barn og derfor ikke kan jobbe turnus. Da kan det være aktuelt å se på muligheter for omplassering. Personalsjefen påpeker at tilrettelegginger uansett skal gjelde for en tidsavgrenset periode, og at løsninger må finnes gjennom dialog mellom ansatte og leder, samt at tillitsvalgte involveres. Rådgiver personal og personalsjef kan også bidra med vurderinger i slike tilfeller, tilføyer personalsjefen.

Enhetsleder for institusjonstjenesten fortalte at det er ansatte som etter eget ønske har gått ned i stilling, for eksempel fra 100 prosent til 80 prosent, på grunn av helse og private årsaker.

Enhetsleder for hjemmebasert omsorg fortalte at kommunen for eksempel tilrettelegger turnus til foreldre som vil jobbe 80 prosent mens barna er små. Hun opplever ellers at mange velger å stå i stillingene på grunn av økonomi, selv om dette kan være fysisk og psykisk tungt.

Når det gjelder å tilrettelegge turnus, har enhetsleder for tilrettelagte tjenester en opplevelse av at det gjøres et godt stykke arbeid så lenge driften tillater dette og det ikke er til ulempe for de andre som er på jobb. Tilretteleggingen gjøres for å unngå sykemeldinger. Dette kan blant annet handle om å

begrense bruken av dagvakt etter kveldsvakt. Videre å tilrettelegge for ansatte som har barn annenhver uke. I slike tilfeller kan det være at den ansatte bare kan jobbe dagvakter den ene uken.

Enhetsleder for kommunehelsetjenesten beskrev at det har blitt tilrettelagt på grunn av familiesituasjoner i en tidsbegrenset periode. Da har avdelingsleder og ansatte prøvd å vurdere hva som finns av muligheter. Videre påpekte hun at det er ekstra belastende for nattevakter, og at ansatte må ha helse for å kunne jobbe med dette. Ved behov må man gå i dialog med HR og omplasseringsutvalget,¹¹ men dette er en lang prosess, hvor mange andre tiltak først må ha blitt prøvd ut.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til de ansatte om hvorvidt vedkommende i løpet av de siste to årene har søkt om redusert stilling på grunn av helsemessige, sosiale eller andre grunner i en tidsbegrenset periode. Av 358 respondenter, svarte 12 at de har søkt om dette.¹² Av disse svarer ti at de fikk innvilget søknaden, og én svarer at vedkommende ikke fikk innvilget søknaden. I kommentarfeltene er det enkelte ansatte som har beskrevet at de har fått noe tilrettelegging på grunn av helsemessige årsaker. På spørsmålet om hvorfor de er tilfredse med å jobbe deltid, svarer 32 prosent av 120 ansatte at dette er på grunn av helsemessige årsaker. Seks prosent oppgir også at de er tilfredse med deltid på grunn av andre omsorgsoppgaver.

4.2.3 Forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende

Arbeidsgiver skal vurdere om arbeidstidsordningen er forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet. Både forsvarlighetsvurderingen og evalueringen skal gjøres i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Kommunen har oversendt følgende dokumenter som skal svare på kravet om forsvarlighet og evalueringer:

- Internkontroll årshjul HMS (godkjent 2.11.2021)
- HMS- og IA-utvalg (godkjent 11.07.2022)

I retningslinjen HMS- og IA-utvalg heter det at det skal være et HMS- og IA-utvalg på det enkelte arbeidsted. Utvalget skal arbeide systematisk med spørsmål som har betydning for arbeidsmiljøet, både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, samt arbeide med forebyggende og oppfølgende tiltak for sikre en helsefremmende arbeidsplass. Videre heter det at de tillitsvalgte har rett og plikt til å drøfte/forhandle om spørsmål vedrørende arbeidsvilkår der dette har hjemmel i lover og regler. Det skal være et fast møteforum for HMS- og IA-utvalgene minimum fire ganger i året. Som fast agenda skal sakslisten blant annet ha et punkt om risikovurderinger ved alle endringer som påvirker arbeidsmiljøet fysisk og psykososialt, samt ROS-analyse ved endringer. Videre heter det at det er krav til dokumentasjon av fastsatte mål for HMS, ansvar, risikovurderinger, planer, tiltak og forebyggende tiltak, og at utvalgene ved avdelingsleder skal rapportere til enhetsleder ved referat fra hvert enkelt møte.

Hovedverneombudet (HVO) fortalte i intervju at han er fast medlem i Arbeidsmiljøutvalget som har møter hver annen måned, og at dette med arbeidstidsordninger er noe som er gjenstand for risikoanalyser. Et eksempel er en risikovurdering som ble gjort i forbindelse med et nytt bofellesskap som skal etableres i kommunen, og hvor ansatte får ny arbeidstidsordning og må flytte fra et bofellesskap til et annet. Risikoanalysen er her utarbeidet av avdelingsleder og enhetsleder, og HVO kan komme med innspill. Han beskrev videre at HVO har mange møtepunkter med

¹¹ Om Omplasseringsutvalget, se [kap. 6.2.1.](#)

¹² To av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart spørsmålet.

bedriftshelsetjenesten (BHT), og at han stort sett har en kommunikasjon med BHT i saker der de er inne.

Kommunen har oversendt eksempler på skriftlige forsvarlighetsvurderinger og evalueringer som er gjort i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme. Eksempler på oversendt dokumentasjon er:

- **(2021) Drøftingsreferat mellom Fagforbundet, NSF, Delta og Elverum kommune.** Som bakgrunn for møtet oppgis HA del B § 1-4-1 og AML § 8-1. Formålet med møtet er å søke arbeidstilsynet for bruk av langvakter på 13 timer på helg. I referatet kommer det blant annet frem at «[a]vdelingsleder har hospitert på natt for å kunne se behovet og gjennomføre ros-analyse sammen med nattevaktene.» Det kommer også frem at «[a]lle de innkalte er enige i å forlenge dispensasjonen, men ønsker at det evalueres i løpet av året om å gå over til arbeid hver tredje helg, dag/kveld.»
- **(2021) Referat fra drøftingsmøte mellom Fagforbundet, Delta, NSF, FO og kommunen – særavtale for medleverordning for enkelttiltak.** I referatet kommer det blant annet frem at «[a]lle organisasjonene ønsket at det jobbes videre med en ordning med 48 timer per uke, og ikke 56 timer per uke, da dette er mindre belastende for ansatte.» Det kommer også frem at alle organisasjonene mener at «[v]erneombud bør uttale seg om bolig kommunen har skaffet til veie fyller kravene for arbeidsmiljøet for ansatte i medlever ordningen.»
- **(2023) Møtereferat fra møte mellom avdelingsleder og hovedtillitsvalgt og tillitsvalgt lokalt fra Fagforbundet, Delta og NSF, samt verneombud.** Formålet med møtet var turnus hver 3. eller 4. helg med langvakt. Det fremkommer at ansatte har blitt varslet om forslagene og har fått mulighet til å komme med innspill. Det kommer blant annet frem at det ble diskutert hvordan ansatte skulle løse pauser etter krav på langvakter. Det informeres også om at oppstart av turnus med jobb hver 4. helg starter opp i september 2023 og vil gå over 16 uker.
- **(2023) Protokoll for grunnturnus Elverum interkommunale legevakt.** Avtalen er inngått mellom plasstillitsvalgt og avdelingsleder. Det vises til at planen er utarbeidet på grunnlag av gjennomsnittsberegning etter AML § 10-5 (2). Det vises videre blant annet til at vaktlaget organiserer seg «[slik] at det er mulighet for en powernap når driften tillater det».

I spørreundersøkelsen til de ansatte, ble de som har rollen tillitsvalgt bedt om å vurdere ulike påstander. På påstanden om de er involvert i forsvarlighetsvurderinger og evaluering av ulike arbeidstidsordninger, oppgir 26 av 52 tillitsvalgte som har besvart spørsmålet, at de er ganske eller helt enig i dette. Ti tillitsvalgte svarer at de er ganske eller helt uenige i påstanden, og 16 svarer at de ikke vet om tillitsvalgte er involvert i forsvarlighetsvurderinger.

4.2.4 Risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger

Som risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger viser kommunen til dokumentet «Årsrapport fra bedriftshelsetjenesten for Elverum Kommune 2022» (Falck bedriftshelsetjeneste 2022)¹³, og avsnittet «Helseundersøkelser og arbeidsmedisinsk poliklinikk». I dokumentet vises det til at lovverket, kartlegging og risikovurdering er retningsgivende med hensyn til helseovervåking og målrettet helsekontroll. Av flere risikofaktorer nevnes blant annet nattarbeid og muskel- og skjelettbelastninger. Formålet med arbeidshelseundersøkelser skal være «[å] avdekke helseskader som kan ha sammenheng med arbeid og er viktig både for å avdekke slike helseplager og hindre forverring samt gi kunnskap som er nyttig i det generelle forebyggende arbeidet». Av

¹³ Falck er godkjent bedriftshelsetjeneste i henhold til Arbeidstilsynets godkjenningsordning.

målgrupper som har vært til lovpålagt helsekontroll i 2022 oppgis nattevakter som en av to grupper, og det vises til at rapport er sendt til Elverum kommune i etterkant av undersøkelsen.

Når det gjelder risikoreducerende tiltak for nattevaktene, fortalte enhetsleder for hjemmebasert omsorg at disse får tilbud om ovenfor nevnte helseundersøkelse annet hvert år, ved at det går en tekstmelding til alle nattevaktene med forslag til dato og klokkeslett for helseundersøkelsen. Også hovedverneombudet (HVO) ga uttrykk for at helseundersøkelsen for blant annet nattevakter er godt etablert, og at det alltid har vært et system for dette. Enhetsleder rus og psykisk helse mente at det har vært ganske bra oppmøte ved helseundersøkelsene fra enhetenes nattevakter, som får velge mellom tre ulike datoer for å gjennomføre undersøkelsen.

I spørreundersøkelsen svarte 27 ansatte at de jobber i en nattevaktstilling. Nattevaktene ble videre spurt hvorvidt de kjenner til at det er iverksatt ekstra tiltak for ansatte med nattevaktstillinger for å unngå for store helsemessige belastninger. Her oppga to ansatte at de får tilbudet om en årlig helseundersøkelse.¹⁴ Spørreundersøkelsen viser videre at alle nattevaktene oppgir å ha jobbet i nåværende stilling i mer enn tre år.

23 nattevakter oppga at de ikke kjenner til at nattevaktene har ekstra tiltak. Én nattevakt skriver i kommentarfeltet at nattevaktene blant annet har en seng å strekke ryggen på for de som sliter med ryggen, samt en god «nattevaktstol».

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at man ved Øvre Sandbakken bofellesskap har gått bort fra ordningen med at nattevakter jobber alene, og at det nå er to eller tre som jobber sammen, bortsett fra ved den ene avdelingen hvor det ikke er et arbeidsmessig behov for mer enn en nattevakt. De er kjent med at det utgjør en sårbarhet å jobbe alene som nattevakt. På tidspunktet for intervjuet hadde enhetslederen inntrykk av at ordningen med bare én nattevakt, så langt, hadde fungert bra, da det som regel er rolig på natt, og at nattevaktene gis mulighet til å hvile.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester beskrev at alle avdelingene i enheten har jevnlig møter med nattevaktene da disse kan ha vanskelig for å delta på de ordinære personalmøtene.

I spørreundersøkelsen til de ansatte er det enkelte som kommenterer arbeidsforholdene til nattevaktene:

«Flere ansatte på natt inkludert meg selv blir dårlige av den ødelagte ventilasjonen i bygget vi oppholder oss i på natt. Det er også en varmpumpe som bråker og som gjør at det blir dårligere luft. [...] Dette tror jeg fører til mer sykefravær på natt. Det har blitt tatt målinger flere ganger og konklusjonen er at det ikke er lov å oppholde seg i rommet, men likevel må nattevaktene sitte der hele vakta på 10 timer.»

4.2.5 Arbeidsplan etter lovens bestemmelser

Dersom arbeidstakere arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Vi har fått oversendt eksempler på arbeidsplaner (vaktlister, turnus, skift- eller turnusplan) fra tjenestene hjemmebaserte tjenester, tilrettelagte tjenester (bofellesskap og avlastningsboliger), rus og psykisk helse, institusjonstjenesten og legevakten. Dokumentasjonen viser at turnusperioden i de fleste arbeidsplanene strekker seg over seks uker, med unntak av legevakten hvor turnusen strekker seg over 12 uker. Felles for

¹⁴ En nattevakt hadde ikke svart på spørsmålet.

arbeidsplanene er at de oppgir stillingsstørrelsen for den enkelte ansatte i prosent, samt benytter ulike vaktkoder for å angi klokkeslett og antall timer per vakt, som vist i figuren under.

Elverum Kommune 31600 - Jotuntoppen HDO										
Vaktkoder										
Dagvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
D1	07:30 - 15:00		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
D2	07:30 - 14:00		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
D4	07:30 - 15:30		8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	
D5	07:30 - 14:30		7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	
D-8	08:00 - 15:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
FV	09:00 - 12:00		3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	Frokostvakt
Aftenvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
A	15:00 - 22:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
A1	15:00 - 21:30		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
A2	14:00 - 21:30		7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	
A4	16:00 - 21:30		5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	
A6	16:00 - 22:30		6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
AX	16:00 - 22:15		6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	
Fri										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
F1	00:00 - 00:00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Ukefriday
F2	00:00 - 00:00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Ekstra ukefriday
Nattvakt										
Kode	Fra - Til	Pause	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø	Beskrivelse
N	22:15 - 07:30		9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	

Kilde: Elverum kommune 2023

Arbeidsplanene viser videre at enkelte, for eksempel legevakten, i tillegg har vaktkode HM1 som er en «langvakt» på ni timer fra kl. 11-20. Det er videre variasjoner med hensyn til lengden på nattevaktene mellom ulike virksomheter, hvorav psykisk helse og rus ser ut til å ha den lengste på ti timer.


99 prosent av 296 ansatte som har svart på spørsmål om arbeidsplanen, svarer at denne er lett tilgjengelig, og at man kan logge inn i GAT, blant annet i egen app på mobiltelefonen, for å finne arbeidsplanen.

4.3 Revisors vurdering

4.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 1 – ivaretagelse av arbeidstidsbestemmelser

Undersøkelsen viser, etter vår vurdering, at kommunen på flere områder ivaretar arbeidsmiljølovens krav til arbeidstid og arbeidstidsordninger gjennom planleggingssystemet GAT, som har innlemmet ulike regelsett. Systemet bidrar samtidig til å synliggjøre tilfeller hvor arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid brytes. Til tross for at det gis ulike forklaringer på AML-bruddene, mener vi at det er tankevekkende at bruddene har et såpass stort omfang, og at dette ved enkelte enheter fremstår som gjentakende brudd. Det rapporteres til sektorleder om bruddene hvert tertial. Det fremstår usikkert i hvilken utstrekning rapporteringen bidrar til en overordnet og systematisk håndtering for å sikre at AML-bruddene avverges.

Vi mener at revisjonskriterium 1 bare delvis er etterlevd.

 Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene, herunder ved skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid.

4.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 2 – ansatte med behov for fritak


Kommunen viser i undersøkelsen til flere relevante dokumenter og ordninger med hensyn til å ivareta ansattes behov for fritak fra arbeidstidsordninger. Det er etablert et eget omplasseringsutvalg som

blant annet bidrar ved behov for omplassering grunnet helse- og velferdsmessige årsaker. Spørreundersøkelsen til de ansatte viser at langt de fleste som søker om redusert arbeidstid i en periode, får en slik søknad innvilget.

Videre viser undersøkelsen at forsvarlighets- og risikovurderinger er tema i arbeidsmiljøutvalget, samt i ulike drøftingsmøter mellom arbeidsgiver, verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at hver tredje tillitsvalgte ikke kjenner til om tillitsvalgte er involvert i forsvarlighetsvurderinger. Vi antar at dette kan tilskrives at noen tillitsvalgte er relativt nye i rollen, men vurderer det likevel som mangelfullt at såpass mange ikke har fått informasjon på området.

Når det gjelder kravet om å iverksette risikoreduserende tiltak, viser undersøkelsen at nattevakter tilbys helseundersøkelse i regi av bedriftshelsetjenesten annet hvert år. Samtidig er det svært få nattevakter som i spørreundersøkelsen oppgir at de får tilbudet om helseundersøkelsen. Dette til tross for at både hovedverneombud og ulike enhetsledere uttrykker at undersøkelsen er godt etablert, og til tross for at alle nattevaktene oppgir å ha vært i stillingen i mer enn tre år. Vi vurderer at det er knyttet risiko til manglende kjennskap til, og dermed dårlig benyttelse av tilbudet, da en slik helseundersøkelse nettopp skal fange opp, samt forebygge belastninger hos nattevaktene.


Vi mener at revisjonskriterium 2 er delvis etterlevd.

-  Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder
- ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning.
 - gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnrytme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
 - iverksette risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger.

4.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 3 – arbeidsplan

Vi mener undersøkelsen viser at kommunen har et tilfredsstillende system for arbeidsplaner hvor sentral informasjon fremkommer, samt at arbeidsplanene er lett tilgjengelig for de ansatte gjennom innlogging i GAT.

Vi mener at revisjonskriterium 3 er etterlevd.

-  Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning.

5 Problemstilling 3 – Vikarenes kompetanse og personlige egnethet

Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Nedenfor er en oversikt over de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- [Kriterium 4](#) Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen.
- [Kriterium 5](#) Vikarer som ansettes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha kompetanse, og autorisasjon/lisens som tilsvarer krav i utlysningen.
- [Kriterium 6](#) Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres.
- [Kriterium 7](#) Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert.
- [Kriterium 8](#) Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

5.2 Innhentet data

5.2.1 Formelle krav i utlysningsteksten

For å belyse kommunens fremgangsmåte i forbindelse med utlysning og ansettelse av vikarer, ba vi om dokumentasjon fra kommunen som viser utlysningstekst når det er søkt etter vikarer innen HMO våren 2023. Videre ble kommunen bedt om å oversende dokumentasjon på saksbehandling knyttet til ansettelser i forbindelse med de respektive utlysningene.

Tabellen under gir en oversikt over relevante fakta i de ulike utlysningstekstene, med hensyn til etterspurt kompetanse, kvalifikasjonskrav og personlig egnethet.

Type stilling	Kvalifikasjoner/kvalifikasjonskrav	Personlig egnethet vektlegges	Beskriver personlige egenskaper
Sommervikar, Leiret bofellesskap, rus og psykisk helse	Påbegynt bachelor i sykepleie, vernepleie eller annen relevant utdanning, helse eller sosialfaglig høyskole, helsefagarbeider, politiattest, førerkort	Ja	Ja
Sommervikarer, rus og psykisk helse	Påbegynt bachelor i sykepleie, vernepleie eller annen relevant utdanning, helse eller sosialfaglig høyskole, helsefagarbeider, politiattest, førerkort	Ja	Ja
Svangerskapsvikariat Helsehuset sengepost 3	Norsk autorisasjon som hjelpepleier/helsefagarbeider, interesse, og gjerne erfaring fra geriatri, gode framstillingsevner, både muntlig og skriftlig, beherske IKT-verktøy, gjerne erfaring med datasystemet Geric, politiattest	Ja	Ja
Ferievikar i sykehjem Helsehuset sengepost 1	Sykepleier, helsefagarbeider/fagarbeider, studenter og elever innen helsefaglig utdanning, politiattest	Nei	Ja

Ferievikarer Vestly avlastning	Sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere og fagarbeidere innen helse og sosialfag. Studenter og elever innen helse og omsorg, samt andre med relevant erfaring eller interesse for fagområdet vil også komme i betraktning. Arbeids- og oppholdstillatelse, over 18 år, politiattest som ikke er eldre enn 3 måneder må fremvises ved tiltredelse, det er ønskelig med erfaring fra arbeid med barn/unge med nedsatt funksjonsevne og /eller psykisk Utviklingshemming, gode IKT - kunnskaper, gjerne erfaring fra Gerica og Gat.	Nei	Ja
Ferievikarer i Bofellesskap	Sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere, hjelpepleiere og fagarbeidere innen helse og sosialfag. Studenter og elever innen helse og omsorg, samt andre med relevant erfaring eller interesse for fagområdet vil også komme i betraktning. Må være over 18 år, politiattest som ikke er eldre enn tre måneder må fremvises ved tiltredelse, gode muntlige og skriftlige fremstillingsevner, det er ønskelig med førerkort klasse B, det er ønskelig med erfaring fra arbeid med personer med nedsatt funksjonsevne, gode IKT-kunnskaper, gjerne erfaring fra Gerica og Gat, arbeids- og oppholdstillatelse.	Nei	Ja
Ferievikar Hjemmesykepleien	Sykepleiere, helsefagarbeidere, fagarbeidere, sykepleiestudenter, vernepleierstudenter, studenter innen annen relevant helse - og sosialfaglig utdanning. Andre med erfaring fra eller interesse for og arbeide innen pleie og omsorg. Må ha førerkort klasse B. Gjelder ikke Jotuntoppen. Poliattest må fremlegges.	Nei	Ja

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at det er en variasjon i hvordan kravene til formelle kvalifikasjoner fremstilles. Ingen av annonsene benytter formuleringen «kvalifikasjonskrav», men angir ulike punkter under det som heter «kvalifikasjoner». Her oppgis både absolutte krav, for eksempel at søkeren må være over 18 år, ha førerkort og oppholdstillatelse, men også formuleringer som at «det er ønskelig med» benyttes under kvalifikasjoner. Kun i én av stillingsannonsene presiseres det et krav om «norsk autorisasjon». I flere av annonsene nevnes ulike fagutdanninger som alternativer til samme stilling, samt at flere også åpner for studenter innen ulike profesjonsbakgrunner og andre «med erfaring fra eller interesse for» arbeid innen pleie og omsorg. Unntaket fra sistnevnte formulering er enhet for rus og psykisk helse. Flere av annonsene er også fellesutlysninger, hvor det søkes etter vikarer i flere typer stillinger samtidig. I alle stillingsannonsene gjengitt i oversikten er det krav om politiattest ved ansettelse.

Personalsjefen ga i intervju uttrykk for at hun føler seg trygg på at enhetsledere velger de mest kvalifiserte til sommervikarstillinger og at de følger kvalifikasjonsprinsippet.¹⁵ Videre er de opptatt av at utlysningsteksten er bindende. Om de ikke får kvalifiserte folk skal de ikke ansette, men gjøre en ny utlysning. Om de utlyser «bredt», og for eksempel søker folk med helsefaglig eller sosialfaglig bakgrunn, kan de også «plukke bredt» blant flere søkere. Personalsjefen mente at de skal være faste på dette med kvalifikasjonskrav, og at en sykepleier skal erstatte en sykepleier. Hun vet imidlertid at tjenesten kan ha ansatt en helsefagarbeider inntil videre, og i påvente av at de får ansatt en sykepleier.

Enhetsleder for institusjonstjenestene fortalte i intervju at deltidsansatte får jobbe om sommeren uten å søke. Videre ser de gjerne på søkere som er over 18 år og med erfaring fra pleie. Hun la også til at de ikke alltid får nok kvalifiserte søkere, og dermed må ta inn folk uten erfaring.

¹⁵ Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den som er best kvalifisert for stillingen skal ansettes.

Enhetsleder hjemmebasert omsorg fortalte at de har endret utlysningstekstene i forbindelse med sommervikariater. De ønsker seg formell kompetanse/erfaring innen helsefag, men også studenter, eller de med interesse innen helse og omsorg. De må legge ut annonsen tidlig på nyåret, og tar inn vikarene fortløpende.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester fortalte at hver avdeling først kartlegger hvor mye deltidsansatte, helgevikarer og vikarer i nullprosent ønsker å jobbe. Videre lyses det ut i en felles utlysning for bofellesskapene, og utlysningen åpner i størst mulig grad for søkere med forskjellig bakgrunn. Dette gjør de da de opplever at det er færre og færre som søker på stillingene. Når alle søknadene er mottatt, sorteres disse i kategorier etter kompetanse og erfaring. Avdelingene tar da et møte for å fordele søknadene seg imellom.

5.2.2 Vikarenes kvalifikasjoner

Kommunen har oversendt dokumentasjon på kvalifikasjoner hos ansatte sommervikarer ved noen av virksomhetene sommeren 2023. Dokumentasjonen er oppsummert i tabellen under:

V=vikar, STUD=student, ELEV=elev VGS/helse og oppvekst, FU=fagutdanning innen helse/oppvekst /sosialfaglig/pedagogisk/sykepleie, ERF=relevant erfaring, UF=ufaglært

	V 1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
Hjemmebaserte tjenester	STUD	STUD	STUD	STUD	ELEV							
Institusjons-tjenesten	ELEV	ERF	FU	FU	STUD	ERF	ELEV	FU	STUD	FU	ELEV	ELEV
Bo-fellesskap	UF ERF	UF ERF	UF ERF	UF	UF	STUD	FU ERF	UF	UF			
Vestly	FU	UF ERF										
Sentral-kjøkken	UF ERF	UF										
Leiret bofellesskap	UF ELEV ERF	UF STUD	UF STUD	FU								
Øvre Sandbakken (rus/ps.)	STUD	STUD	FU	FU	STUD	STUD						

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at av totalt 40 ansatte sommervikarer, oppgis det at 13 er ufaglærte og 19 er studenter/elever. Syv vikarer oppgis å være fagutdannet innen helse/oppvekst/sosialfag, og ni oppgis å ha tidligere relevant erfaring.

5.2.3 Personlig egnethet

Som det fremkommer i tabellen i [kapittel 5.2.1](#), beskriver alle utlysningene ønskede personlige egenskaper, men bare tre av annonsene presiserer at personlig egnethet vektlegges. Ingen av annonsene beskriver i hvilken grad personlig egnethet vektlegges. I dokumentet Stillings- og behovsanalyse angis hvordan arbeidsgiver systematisk kan gjennomgå krav stilt til personlig egnethet.

Personalsjefen fortalte i intervju at det å vekte personlig egnethet kan være vanskelig, men at de har rutiner og benytter et vektningsskjema (vist i figuren under) for å kunne identifisere søkere som ikke er personlig egnet til stillingen. Til dette brukes det også sjekkspørsmål, samt referansesjekk.

PERSONLIGE EGENSKAPER					
Kandidat profil – personlige egenskaper (Sett gjerne inn andre egenskaper nederst)					
Ta det frem til intervjuene. Brukes ved vurdering av kandidatene. Systematisk måte å vurdere personlig egnethet. Tenk igjennom hvilke egenskaper som er de aller viktigste for å lykkes i stillingen.					
1 er ikke viktig, 5 er mest viktig	1	2	3	4	5
Handlekraftig, beslutningsdyktig					
Ansvarsbevisst					
Gruppeorientert, Samarbeidsorientert					
Selvgående					
Gode kommunikasjonsevner					
Karismatisk, Utadvendt					
Løsningsorientert					
Faktaorientert					
Analytisk, Logisk					
Reflekterende					
Utholdende, Stabil					
Leveringsdyktig					
Flleksibel					

Kilde: Elverum kommune 2023

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte i intervju at personlig egnethet er noe som er viktig for enheten og som vil bli vektlagt. De legger spesielt vekt på «relasjonskompetanse». Han la også til at det kan være vanskelig å avdekke personlig egnethet gjennom et intervju. Etter å ha gjennomført veldig mange intervjuer har han opplevd å bli overrasket begge veier – det vil si både skuffet og positivt overrasket med tanke på hvordan den ansatte viser seg å fungere.

Hva slags arbeidskontrakt den enkelte sommervikar kan få, kan variere. Det vanlige er en nullprosent avtale, og det er da opp til arbeidsgiver hvor mange vakter vikaren får. Om det viser seg at vedkommende er lite egnet, vil vedkommende bli lite brukt. Noen av de som primært skal jobbe om sommeren vil få en avtale med stillingsprosent og med en nullavtale «i bønn». Videre vil vikaren få en «sommeravtale» hvis vedkommende fungerer greit i stillingen.

5.2.4 Saksbehandling ved ansettelser

I kommunens «prosedyre for rekruttering og tilsetting» heter det at:

«Søkerne har krav på en saklig, objektiv og realistisk vurdering i forhold til de samlede kvalifikasjonskravene slik de er beskrevet i utlysningen. Søkerne kan kun vurderes ut ifra de krav, ønsker og egnethet som er formulert i stillingsutlysningen.»

Arbeidsgiver har i henhold til forvaltningslovens § 17 ansvar for at ansettelsen bygger på et så riktig faktisk grunnlag som mulig. Dersom det under saksbehandlingen fremkommer opplysninger som kan ha betydning for sakens avgjørelse skal disse forelegges søker for uttalelse jf. Forvaltningsloven §17, 2. ledd. Kun de opplysningene som er av interesse for den aktuelle ledige stillingen skal vektlegges, jf. personopplysningsloven.»

For å kartlegge kommunens saksbehandling i forbindelse med ansettelse av vikarer, det vil si dokumentasjon på utredning, samt dokumentasjon på at det fattes enkeltvedtak, ba vi om å få oversendt eksempler på dette for de respektive utlysningene. Dokumentasjonen som er oversendt, inneholder blant annet korte beskrivelser av ansettelsesprosessen innen flere ulike virksomheter.

Kommunen har videre oversendt Excel-skjema som gir oversikt over søknadsbehandlingen fra de ulike virksomhetene. Her kommer blant annet antall søknader frem, samt hvem som er ansatt og hvem som har fått avslag på søknaden under kolonnen «status». Kommunen oppgir også at man har en standardformulering som søkere mottar i rekrutteringsverktøyet Webcruiter dersom de ikke har blitt kontaktet innen to uker. Dette innebærer at de da ikke er å anse som aktuelle for stillingen. Standardteksten lyder:

«Vi bekrefter at vi har mottatt din søknad på stillingen. Aktuelle kandidater vil bli innkalt til intervju i løpet av to uker etter søknadsfrist. Tilsetting forventes ferdigstilt innen seks uker etter søknadsfrist.»

Enhetsleder for institusjonstjenester fortalte at det ikke dokumenteres hvorfor den enkelte vikar blir ansatt, men at det gjøres et utvalg ut ifra CV og søknadstekst, samt at man gjør seg et bilde under intervjuene. Tillitsvalgte er også med på dette. Det skrives ikke tilsettingsprotokoll på sommervikarer. Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at studenter ofte har lite erfaring å vise til, og at dette gjør det vanskeligere å ivareta vurderingskravet knyttet til ansettelsen. Det vanlige er derfor at sommervikarene får tre dagers opplæring, og at man etter disse dagene får inntrykk av om vikaren er egnet eller ikke. Om vedkommende ikke er egnet, må arbeidsgiver ta en prat med vikaren, og det kan bli aktuelt å si opp arbeidsforholdet.

Enhetsleder for tilrettelagte tjenester ga uttrykk for at når det gjelder selve saksbehandlingen rundt søknadene, ser de at de har et forbedringspotensial. Per i dag er det slik at hver avdeling kontakter «sine» søkere. Da er kanskje noen av søkerne ikke lenger aktuelle fordi de har fått en annen jobb eller ikke lenger er interessert. Til slutt sitter kanskje hver avdeling igjen med 10 til 12 aktuelle vikarer. Da er det enhetsleder som overtar som saksbehandler. På grunn av omfanget er det vanskelig for enhetsleder å ha full oversikt over hvem som til syvende og sist blir ansatt og hvem som ikke blir ansatt. Enhetsleder ser imidlertid at det her burde vært fattet et enkeltvedtak på innstillingen, samt på de som ble ansatt, noe som i dag ikke gjøres.

Når det gjelder saksbehandlingsprosessen ved ansettelse av vikarer, mente personalsjefen at de i større grad burde skrevet en ansettelsesprotokoll med innstillinger. Her burde det komme frem en liste over kvalifiserte søkere. Hun ga uttrykk for at hun var overrasket over at det i dag ikke fattes slike vedtak. Dette handler også om å tilrettelegge for innsyn i ansettelsesprosesser. Her bør de ifølge henne se på hvordan de kan forbedre seg.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 4 – tydelige kvalifikasjonskrav

Undersøkelsen viser at kommunen generelt åpner opp for en bredde med hensyn til kompetanse og erfaringsbakgrunn i stillingsannonser når det søkes etter sommervikarer. Enhetsledere uttrykker at de ønsker seg kompetanse, men at erfaring tilsier at dette er vanskelig å rekruttere blant sommervikarer. I tillegg til at utlysningstekstene formulerer hva som er absolutte krav, som for eksempel alder, førerkort og politiattest, benyttes også formuleringer som «*det er ønskelig med*», og «*erfaring og interesse for*» hyppig. Vi registrerer på denne bakgrunn at utlysningstekstene stiller få formelle kvalifikasjonskrav, men vurderer likevel at kommunen er tydelige på det som faktisk er de formelle kravene, selv om dette kan fremstå som få krav.


Vi mener at revisjonskriterium 4 er etterlevd i det alt vesentligste.

 Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen.

5.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 5 – vikarenes kompetanse

I og med at kommunen, som beskrevet over, stiller få absolutte og formelle krav når det søkes etter sommervikarer, gjør dette det mulig å ansette ufaglærte vikarer når ytterligere kompetanse ikke er tilgjengelig. Vi har ikke mottatt data som fastslår om det i konkrete tilfeller er ansatt vikarer som fraviker kravene i utlysningstekstene. Vi registrerer eksempelvis at enhet rus og psykisk helse ikke har benyttet formuleringen «*erfaring og interesse for*» i sine utlysninger, og at eventuelle «*ufaglærte*» sommervikarer som har blitt ansatt i enheten er studenter på bachelornivå, har bakgrunn som helsefagarbeider eller har vært elever innen helsefag.


På bakgrunn av tilgjengelig data vurderer vi at revisjonskriterium 5 er etterlevd.

 Vikarer som ansettes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha autorisasjon/lisens og kompetanse som tilsvarer krav i utlysningen.

5.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 6 – personlig egnethet

Undersøkelsen viser at kommunen har formelle rutiner og verktøy for å vurdere personlig egnethet, samt at alle utlysningstekstene beskriver hvilke personlige egenskaper som etterspørres. Kun tre av annonsene presiserer at personlig egnethet vil vektlegges, og ingen av annonsene beskriver i hvilken grad personlig egnethet vil vektlegges. I vår vurdering legger vi vekt på at personlig egnethet fremstår som et vesentlig element da mange sommervikarer ikke har formell utdannings- eller erfaringsbakgrunn. En av enhetslederne informerte om at det vanlige er at sommervikarer får en nullprosent-avtale, og at opplæringsdager også brukes til å få et inntrykk av vikarens egnethet. I lys av disse faktorene mener vi at betydningen av personlig egnethet i for liten grad er tydeliggjort i utlysningstekstene.

Vi mener revisjonskriterium 6 i for liten grad er etterlevd.

 Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres.

5.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 7 – grunnlaget for ansettelsen

Undersøkelsen viser at prosessen ved ansettelse av sommervikarer følger visse prosedyrer med hensyn til samordning internt, utvelgelse, intervjuer og referanseinnhenting. Utover dette fremstår saksbehandlingen som lite formalisert med hensyn til forvaltningslovens krav om utredning og dokumentasjon. Det påpekes i undersøkelsen at studenter ofte har lite erfaring å vise til, og at dette

gjør det vanskeligere å ivareta vurderingskravet knyttet til ansettelsen. Opplæringsdager benyttes derfor som en anledning til å få inntrykk av vikarenes egnethet.

Samlet mener vi at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere hva som er lagt til grunn av kvalifikasjoner og egnethet i vurderingen av de ulike søkerne.


Vi mener at revisjonskriterium 7 er delvis etterlevd.

 Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert.

5.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 8 – ansettelsesvedtaket

Det kommer frem i undersøkelsen at kommunen ikke fatter innstillingsvedtak eller enkeltvedtak i forbindelse med ansettelse av sommervikarer. Det sendes ut et standardsvar til søkere gjennom rekrutteringsverktøyet webcruiter. Personalsjefen mener selv at kommunen her har et forbedringspotensial, og at det burde vært ført ansettelsesprotokoll over innstillinger, blant annet for å ivareta innsynsretten.

Vi mener at revisjonskriterium 8 i for liten grad er etterlevd.







 Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

6 Problemstilling 4 – Uønsket bruk av deltidsarbeid

Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Nedenfor er en oversikt over de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterium 10	Deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen.
	Kriterium 11	Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.
	Kriterium 12	Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelse i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg.
	Kriterium 13	Kommunen skal drøfte behovet for ansettelse i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet.
	Kriterium 14	Arbeidsgiver skal utarbeide lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.
	Kriterium 15	Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemannning.

6.2 Innhentet data

6.2.1 Fortrinnsrett og rett til utvidet stilling

Deltidsansatte har ifølge arbeidsmiljøloven fortrinnsrett til utvidet stilling og til ekstravakter og lignende i virksomheten fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet. Som dokumentasjon på ivaretagelse av ansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling, viser kommunen til:

- Prosedyre for rekruttering og tilsetting i Elverum kommune (godkjent i Administrasjonsutvalget 24.8.18)
- Retningslinjen Økt antall heltidstilsatte jf HTA 2.3.1. (godkjent 25.10.2021)
- Sjekkliste rekruttering og tilsetting (godkjent 27.7.2023)
- Dokumentasjon på drøftingsmøter med tillitsvalgte ifm. vakante stillinger

Prosedyre for rekruttering og tilsetting beskriver blant annet i hvilke rekkefølge arbeidsgiver skal gi tilbud om stilling, hvis flere arbeidstakere har fortrinnsrett og er kvalifiserte for samme stilling. Såkalte «kravsaker» etter arbeidsmiljøloven kommer her som første prioritering.¹⁶ Rett til utvidelse av stilling

¹⁶ Arbeidsmiljøloven bestemmer at fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte gitt i § 14-3.

etter arbeidsmiljøloven § 14-3¹⁷ kommer på femte plass i prioriteringen. Prioriteringslisten fra 2. til 4. plass er videre som følger:

2. Omplussing på grunn av helsemessige årsaker
 3. Omplussing på grunn av overtallighet
 4. Rett til ny stilling etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold AML § 14-2.
- Fortrinnsrett

I retningslinjen «Økt antall heltidstilsatte» jf. HTA 2.3.1 heter det at det skal foretas en behovsanalyse når en stilling er ledig. To av punktene i behovsanalysen omhandler deltidsansatte. Et av disse punktene gjelder deltidsansatte med kravsak jf. AML § 14-4a¹⁸ og §14-9.¹⁹ Det andre punktet gjelder deltidsansatte som ønsker utvidet stilling jf. AML § 14-3.

Videre beskriver retningslinjen under punktet om bruken av fortrinnsrett, at leder til enhver tid bør ha oversikten i egen avdeling, og at stillingsstørrelse og eventuelle ønsker om endring skal være tema i den årlige medarbeidersamtalen. Videre må ansatte selv ta ansvar for å informere leder/tillitsvalgt om ønsker om utvidet stilling jf. AML § 14-3. Det heter også at arbeidsgiver ved leder må ha kontroll på ekstraarbeid som medfører rettigheter etter AML §§ 14-4a og 14-9, og at disse bør behandles og løses *før* kravsak foreligger.

Før utlysning skal det ifølge kommunens prosedyre for rekruttering og tilsetting vurderes om deltidsansatte kan gis utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen, jf. Hovedtariffavtalens kap. 1 § 2.3 og AML § 14-3. Kommunens prosedyre beskriver også at stillinger med omfang utover 20 prosent, og med varighet på mer enn seks måneder, skal meldes til omplasseringsutvalget før de eventuelt lyses ut. Som grunnlag for en eventuell omplassering nevnes blant annet kravsaker etter arbeidsmiljøloven.²⁰

Personalsjefen fortalte i intervju at hun har god kjennskap til «kravsaker» knyttet til rettigheter etter AML. Hun har inntrykk av at antall kravsaker har gått ned. På bakgrunn av oversikt over overtallige og andre kravsaker, søker man å finne gode løsninger for den enkelte gjennom en vurdering/behandling av saken i Omplasseringsutvalget. Personalsjefen presiserte videre at kommunens retningslinjer for økt andel heltidsansatte, skal ivareta den refleksjonsrunden ledere bør ta før de lyses ut en stilling. Ansatte som har rettmessig krav på en større stilling, kan få et tilbud om utvidet stilling ved en annen arbeidsplass i kommunen. Hvis den ansatte takker nei til dette fordi de trives der de allerede arbeider, har kommunen ifølge personalsjefen likevel oppfylt sin plikt til å tilby en større stilling.

Kommunen har oversendt dokumentasjon på drøftingsmøter som er avholdt med plasstillitsvalgte i forbindelse med vakante stillinger. I dokumentasjonen kommer det frem informasjon på konkrete deltidsansatte som skal tilbys utvidet stilling før denne lyses ut.

¹⁷ § 14-3. Fortrinnsrett for deltidsansatte.

¹⁸ § 14-4 a. Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid.

¹⁹ § 14-9. Fast og midlertidig ansettelse.

²⁰ Personalsjefen informerer om at Omplasseringsutvalget består av personalsjef som leder, konsulent fra personalstaben som sekretær og tre hovedtillitsvalgte, p.t. Fagforbundet, Delta og Utdanningsforbundet som representerer de organisasjonene med flest medlemmer blant de ansatte. Rådgivere fra personalstaben deltar ved behov, samt at ledere deltar i form av å presentere nye kandidater som meldes inn enten som overtallige, eller ved at de har behov for annet passende arbeid som følge av helseutfordringer som ikke er forenlig med opprinnelig stilling/arbeidsoppgaver. Utvalget møtes hver tirsdag – hovedsakelig per mail om det ikke er nye ansatte som skal meldes inn. Ved behov møtes de fysisk. Oppgaven er å godkjenne stillingsutlysninger hvor behovet for utlysning er beskrevet og godkjent av enhetsleder, samt å påse at tillitsvalgt er involvert i prosessen i tråd med retningslinjen for rekruttering.

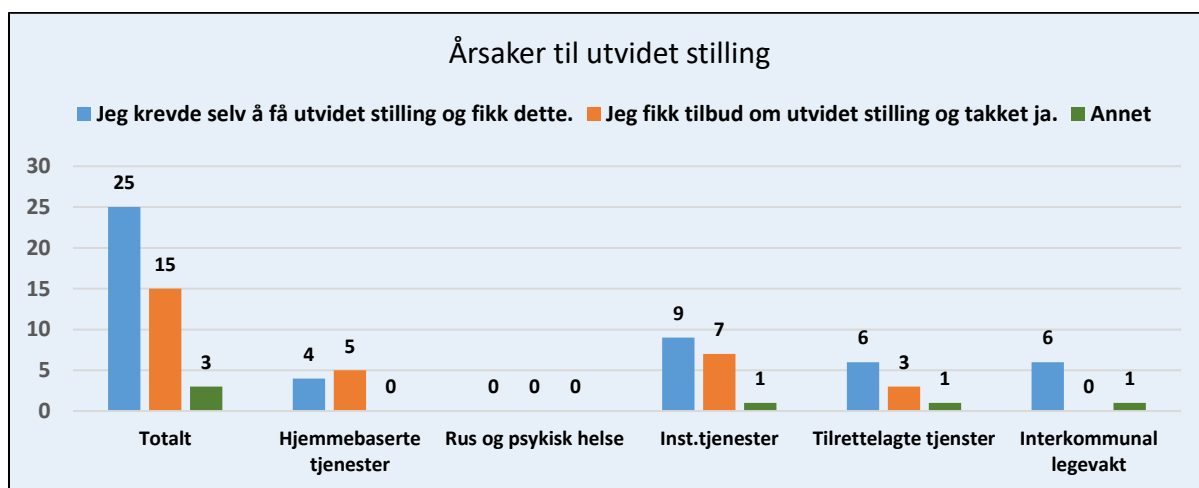
Enhetsleder for institusjonstjenestene forteller at avdelingsledere undersøker og har oversikt over hvem som ønsker større stilling og hvem som er «først i køen». En av de vurderingene som gjøres er om man kan dele opp en stilling eller ikke, slik at flere kan få en større stilling. De forsøker å ivareta ansattes ønsker om utvidet stilling før det blir en kravsak, og kravsakene har ifølge enhetsleder gått ned. Det er ønskelig at ansatte snakker med sin leder om sine ønsker før de snakker med forbundet.

Når det gjelder krav saker mente enhetsleder for tilrettelagte tjenester at de er gode på å fange opp tilfellene før de blir krav saker. Dette gjøres gjennom kartlegging og hyppige samtaler med de ansatte. Noen ansatte ønsker ikke å jobbe mer hvis det innebærer mer helgejobbing. Det hender også at de får noen «misforståtte» søknader fra deltidsansatte med fortrinnsrett, som søker på helgestilling selv om de allerede jobber hver tredje helg.

Når det gjelder retningslinjen for å øke andel heltidsansatte, fortalte HTV NSF at flere av de som har «kravsak» blir tilbudt større stilling i ordningen med «årsarbeidstid», og at dette oppleves som en dårlig kompensasjon. Dette kan for eksempel innebære at ansatte er avhengige av å fylle 30 prosent av stillingen sin gjennom å ta på seg vakter i forbindelse med vakanser på grunn av sykdom, samt i helger og på natt. Dette kan gjøre det vanskelig for ansatte å planlegge sin egen tid. De fleste som får et slik tilbud, takker likevel ja. Krav sakene ved legevakten har ifølge HTV NSF økt i antall.

Med hensyn til krav saker etter AML § 14-4A og § 14-9 fortalte HTV FF at hun mener noen ledere er flinke til å se og følge opp dette og kjenner til prosedyren og hva de skal sjekke. HTV FF forklarte at plasstillitsvalgte må følge med på at prosedyre for rekruttering og tilsetning for Elverum kommune blir fulgt. Hun mener det er få som får økt stilling uten at dette er en kravsak.

I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å svare på hvorvidt han eller hun har fått utvidet stillingsstørrelse på bakgrunn av en periode på mer enn 12 måneder hvor vedkommende har jobbet mye overtid/ekstra. Av 227 ansatte oppgir 43 at de på bakgrunn av overtidarbeid har fått utvidet stillingsstørrelse. Figuren under viser hvordan disse 43 fordeles på ulike enheter med hensyn til svar på spørsmålet om de selv måtte kreve å få utvidet stilling, eller om de fikk tilbud om dette fra arbeidsgiver:



Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023 N=43

Figuren viser at 25 ansatte, det vil si 58 prosent, selv har krevd å få utvidet stilling. Figuren viser videre at det er en variasjon mellom enhetene. I hjemmebaserte tjenester var det fem av ni som har fått tilbud om utvidet stilling, mens seks av syv respondenter fra legevakten oppgir at de selv måtte kreve å få utvidet stilling. Ingen ansatte fra rus og psykisk helse som har svart på undersøkelsen oppgir at de har forsøkt å få utvidet stilling.

62 prosent av 53 tillitsvalgte som har vurdert påstanden, svarer at de er ganske eller helt enige i at kommunen ivaretar deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling. 13 prosent er helt eller ganske uenige, og 25 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.2 Sammenslåing av deltidsstillinger

Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. Kommunens prosedyre for rekruttering og tilsetning beskriver at det som hovedregel skal tilsettes i heltidsstillinger og at «[v]ed ledighet skal enhver stilling som ikke er lovbestemt, vurderes kritisk». Videre heter det at tillitsvalgte skal delta i tilsetninger på alle nivåer. Kommunen har også et skjema for stillings- og behovsanalyse hvor man ved ledighet blant annet skal vurdere følgende (som skal begrunnes og dokumenteres): ²¹

Er det nødvendig å opprettholde stillingen?

Kan eller bør stillingen gjøres om?

Kan noen av arbeidsoppgavene utelates?

Kan arbeidsoppgavene fordeles på eksisterende stillinger/medarbeidere?

Et av punktene i retningslinjen «Økt antall heltidsansatte jf. HTA 2.3.1.» omhandler handlingsrommet for å lyse ut hele stillinger. Her heter det blant annet at:

- Handlingsrommet begrenses til å vurdere muligheten for å kunne øke én stilling på bekostning av en annen, eks 3 x 80 % kan endres til 1 x 100, 1 x 90, 1 x 50
- Dette skal vurderes i hvert tilfelle.
- Økt antall store/hele stillinger skaper flere små stillinger/helgestillinger, dette fordi vi er avhengig av antall personer for å fylle opp helgene i turnus.
- Kalenderplan og årsturnus vil kunne øke handlingsrommet
- Mer arbeid på helg vil kunne øke handlingsrommet, oftere helg og/eller flere timer pr helg.
- Større økonomiske rammer vil øke handlingsrommet og muligheten for større/hele stillinger.

Kommunen har som tidligere nevnt oversendt dokumentasjon på flere drøftingsmøter som er avholdt i forbindelse med vakante stillinger. Her kommer det frem et eksempel på vakante vakter som er slått sammen til en deltidsstilling.

52 tillitsvalgte har i spørreundersøkelsen vurdert påstanden om hvorvidt kommunen gjennomgår oppgavefordeling m.m. for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger ved ledighet. 44 prosent er ganske eller helt enige i at kommunen gjør dette. 25 prosent er ganske eller helt uenige, og 31 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.3 Skriftlig dokumentasjon og drøfting av behovet for ansettelser i deltid

Arbeidsgiver skal skriftlig dokumentere behovet for deltidsansettelse, og dokumentasjonen skal være tilgjengelig for tillitsvalgte.

I de oversendte eksemplene på dokumentasjon i forbindelse med drøftingsmøter, beskrives det i et tilfelle at «[på] grunn av endret brukerbehov ble det ansatt 3 i 17,3 prosent midlertidig helgestilling i 6 måneder». Kommunen har videre oversendt et notat fra 21.4.2023, som er et referat fra drøftinger

²¹ Skjemaet skal også undertegnes av tillitsvalgt.

mellom arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver. Notatet viser til at bakgrunnen for drøftingen er HTA § 2.3.1 og 2.3.2, og at bruk av deltid og midlertidige tilsetninger i henhold til Hovedtariffavtalen skal drøftes med de tillitsvalgte. Representant fra arbeidstakerorganisasjonen FF anfører ifølge notatet at behovet for deltidsansatte ikke alltid blir dokumentert før beslutning om deltidsansettelse tas, jf. AML 14-1 b, og at det er behov for oppfriskning av retningslinjer.

Når det gjelder drøftinger rundt bruken av deltid, fortalte HTV FF at dette ikke skjer lokalt på avdelingene, men kun på overordnet nivå en gang i året. Det er imidlertid på lokalt nivå ansettelsene skjer, og det skal fremlegges dokumentasjon hver gang det velges å lyse ut en stilling i deltid. HTV kan ikke se at slik dokumentasjon legges frem og er tilgjengelig for tillitsvalgte. Hun mener det er få av plasstillitsvalgte som er med på disse drøftingene, men kan samtidig ha forståelse for at det tar tid å få det formelt på plass da dokumentasjonskravet var en ny bestemmelse fra 1. januar 2023. Hun mener også at det ikke er satt av god nok tid verken for leder og tillitsvalgt til å oppfylle den nye dokumentasjonsplikten jamfør endringen som kom.

Av de som har vurdert påstanden i spørreundersøkelsen, svarer 42 prosent av 52 tillitsvalgte at de er ganske eller helt enige i at behovet for deltidsstillinger er godt dokumentert. 40 prosent svarer at de ikke vet, og 17 prosent er ganske eller helt uenige. 54 tillitsvalgte har vurdert påstanden om hvorvidt dokumentasjonen er lett tilgjengelig. Her svarer 30 prosent at de er ganske eller helt uenige, og 35 prosent svarer at de ikke vet.

6.2.4 Lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte

Arbeidsgiver skal utarbeide lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte jf. Hovedtariffavtalen 2.3.1. Kommunen har oversendt den tidligere nevnte retningslinjen *Økt antall heltidstilsatte jf. HTA 2.3.1.* (godkjent 25.10.2021). Retningslinjen beskriver føringer knyttet til fremgangsmåte når en stilling er ledig, behovsanalyse, handlingsrom for å lyse ut hele stillinger, bruk av fortrinnsrett, og rett til utvidet stilling.

Tillitsvalgte som svarte på spørreundersøkelsen, ble spurt om de kjenner til den lokale retningslinjen for økt antall heltidsstillinger. Av 56 tillitsvalgte som har svart, oppgir 39 av dem, det vil si 70 prosent, at de ikke kjenner til retningslinjen. Av 17 tillitsvalgte som oppgir at de kjenner til prosedyren, svarer seks at prosedyren til en viss grad har bidratt til å øke antall heltidsansatte. Fire svarer «ja, helt klart» og fem svarer at det er vanskelig å svare på spørsmålet.

6.2.5 Tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid

Elverum kommune fattet i 2015 vedtak om å igangsette tiltak og prosjekter som legger bedre til rette for heltidskultur. Tabellen under gir en oversikt over det kommunen oppgir som relevante aktiviteter innen tidligere PRO (inkl. legevakten) som er gjennomført siden kommunestyrevedtak i 2015.

Tiltak/prosjekt	Ansvarlig for gjennomføring	Gjennomføringsperiode	Status/resultat
Utredning om vikarordninger		2007	Ressursstyringsprogrammet GAT ble tatt i bruk
«Kvalitetskommune-programmet»		2008-2009	
«Saman om en betre kommune»	Partssammensatt arbeidsgruppe	2012-2013	Langturnus Økt grunnbemanning Flåtefagarbeiderordning
«Heltid/deltid i EK»	Partssammensatt arbeidsgruppe	2016-2018	

Ny retningslinje for økt heltidsandel	Partssammensatt arbeidsgruppe	2020	
OPPNÅ/TØRN - prosjekt	Partssammensatt arbeidsgruppe + styringsgruppe	6.2022-11.2023	Pågående

Kilde: Elverum kommune 2023

Oversikten viser at kommunen tok i bruk tids- og ressursstyringsprogrammet GAT i 2007. I perioden 2008 til 2009 deltok kommunen i «kvalitetskommuneprogrammet». Plan for prosjektet «*Saman om en betre kommune*» (2012-2013) referer til betydningen av deltidsbegrepet:

«Uønsket deltid, ufrivillig deltid og undersysselsatt er begreper som brukes om ansatte som har en mindre stilling eller arbeidsmengde enn de ønsker. Uønsket deltid eller ufrivillig deltid brukes om hverandre, og regnes som å være en mer åpen definisjon enn undersysselsatt. Begrepet omfatter de som ønsker mer avtalt arbeidstid.» (Kjelstad 2006)

Prosjektplanen «*Saman om en betre kommune*» viser videre til følgende mål og tiltak i perioden:

1. Sektoren har oversikt over omfang og årsak til ufrivillig deltid.
2. Redusere ufrivillig deltid med 10 % gjennom ulike tiltak knyttet til økt grunnbemanning.
3. Ulike arbeidstidsordninger er utprøvd for å øke stillingsstørrelse.
4. Sikre oversikt over livssyklus kostnadene ved en deltidskultur.

Langturnus og metoden «flåtefagarbeider»²² var blant tiltak som ble utprøvd i prosjektet.

Oversikten viser også til at Elverum kommune i 2022 søkte om deltakelse i KS-nettverket TØRN.²³ I prosjektplanen «OPPNÅ» heter det at TØRN er et læringsnettverk for utvikling og iverksetting av en ny organisering av arbeidet i helse- og omsorgstjenestene. Nettverket er en nasjonal satsning fra Helsedirektoratet og KS:

«For å sikre en bærekraftig omsorgstjeneste må det gjøres en vending eller vridning av dagens helse- og omsorgstjenester. Prosjektet/læringsnettverket TØRN utforsker arbeids- og organisasjonsformer, og måter å fordele oppgaver og arbeidstiden på.»

6.2.5.1 Årsturnus

Som vist til tidligere i rapporten (blant annet i [kap. 6.2.2](#)) og i tabellen over, har kommunen per 2020 utarbeidet en lokal retningslinje med formål om å øke antall heltidsansatte i henhold til Hovedtariffavtalen punkt 2.3.1. Som tidligere nevnt beskriver retningslinjen flere punkter med hensyn til hva som kan utvide handlingsrommet for å oppnå flere heltidsansettelser. Et av punktene er «kalenderplan og årsturnus». Flere av informantene i undersøkelsen omtaler kommunens arbeid med å utvikle en slik årsturnus, og det er ansatt en egen person i kommunen for å jobbe med dette.

Personalsjefen forklarte i intervju at årsturnus vil si at man legger opp turnus for et helt år istedenfor for eksempel seks uker. Intensjonen var at dette skulle starte opp 1.1.24, men her beskriver personalsjefen at de foreløpig ikke har kommet til enighet med de tillitsvalgte. Ny målsetting er derfor oppstart 1.1.2025. Det tillitsvalgte ifølge personalsjefen er opptatt av, er at ansatte ikke skal miste maks antall fridager gjennom årsturnusordningen.²⁴ Personalsjefen viste imidlertid til at en årsturnus vil innebære mindre belastning totalt sett, og at årsturnusen i større grad vil innebære en «ønsketurnus» for den ansatte. Videre viste hun til at det er utarbeidet en veileder fra partene sentralt som er i tråd med det kommunen som arbeidsgiver ønsker å etablere gjennom en årsturnus-ordning.

²² Arbeid på tvers av enheter.

²³ Moen sykehjem avdeling 1 og avdeling 2 er valgt ut til å delta i prosjektet.

²⁴ Såkalte F3-dager, dvs. røde fridager.

Enhetsleder kommunehelsetjenesten fortalte at en årsturnus planlegges ut ifra ansattes ferieuker. Ferieukene vil da være planlagt fravær man vet om, og man får dermed dekket opp disse vaktene i turnusen. Enhetslederen vurderer at man med en årsturnus kanskje kan unngå en del overtid, samt lage større forutsigbarhet. Ordningen vil bidra til at flere får en større stilling og for eksempel kan få økt fra 50 prosent til 80 prosent gjennom å få tildelt ekstravakter i sommerferien som en del av turnusen. Dermed slipper den ansatte jaget etter ekstravakter. Man vil da også i større grad få dekket opp ferier med ansatte som har kompetanse.

Enhetsleder rus og psykisk helse fortalte at ordningen med årsturnus er noe som vil gi flere fulltidsstillinger. Enhetsleder hjemmebaserte tjenester påpekte at mange ansatte er positive til ordningen, selv om tillitsvalgte foreløpig sier nei. Hun etterlyste at HTV-ene i større grad bør være villige til å prøve ut nye ordninger.

HTV FF ga uttrykk for at dialogen rundt årsturnus fortsetter og at årsturnus vil være bra med hensyn til målet om heltidsstillinger. HTV fortalte videre at Elverum kommune de siste to årene har hatt en «sommeravtale» som innebærer ekstra godtgjøring for fast ansatte som jobber ekstra helg, og at dette har hatt en god effekt. Tillitsvalgte har foreslått at ordningen benyttes i større grad, og kommunen ifølge HTV har gitt uttrykk for at en slik kompensasjonsordning eventuelt kan legges inn i årsturnusen som er under planlegging.

HTV NSF fortalte at turnus i form av årsturnus må etableres på et rett grunnlag. Med rett grunnlag mener han at turnusen ikke må lages kun med bakgrunn i å spare penger, men at det sees på i et helhetlig perspektiv med tanke på å få en helsefremmende turnus, og en god faglig begrunnet turnus.

6.2.5.2 Frivillig eller ufrivillig deltid?

I sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018)²⁵ vises det til at det i mai 2017 ble gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i PRO, hvor man søkte å få svar på omfanget av frivillig kontra ufrivillig deltid. Resultatet fra undersøkelsen viste at 61 prosent var fornøyde med dagens stillingsstørrelse, og at 39 prosent ikke var fornøyde med dagens stillingsstørrelse. Av de som ikke var fornøyde ønsket 44 prosent en stilling på 80-90 prosent, mens 39 prosent ønsket seg 100 prosent-stilling. Arbeidsgruppa viste i rapporten til flere utfordringer med å få til en heltidskultur innenfor dagens økonomiske ramme, i tillegg til de begrensninger som ligger i arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen:

«Det er blant annet spørsmål om frekvensen av helgearbeid som medfører at turnusen har behov for flere små helgestillinger, ofte på under 20 prosent, for å kunne levere en forsvarlig tjeneste gjennom hele uka. Arbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet. Arbeidsgruppen i Elverum kommune vil bestrebe seg på nytenkning i form av blant annet langturnus, og holdningsendring i forbindelse med hyppighet av helgearbeid, for å finne bemanningsløsninger som kan løse noe av deltidspromblematikken slik at vi i større grad kan tilby stillinger å leve av».

I [kapittel 3.1](#) gis det en oversikt over deltidsansatte i ulike stillingsstørrelsen basert på kommunens oversikt for årene 2021 og 2022. I vår spørreundersøkelse til ansatte svarte 65 prosent av 356 respondenter at de jobber i deltidstilling.²⁶ HTV NFS forteller i intervju at 51 prosent av NSF-medlemmene i kommunen er deltidsansatte. Av de som har 100 prosent stilling er kun 20 prosent rene sykepleierstillinger, resten er spesialsykepleiere, avdelingsledere eller fagsykepleiere. Enhetsleder rus og psykisk helse opplyste i intervju at enheten tradisjonelt har hatt store stillinger/heltidsstillinger, da de har hatt mest dagdrift. For eksempel er det ved Øvre Sandbakken bofelleskap per nå 18 av 26

²⁵ Arbeidsgruppa i prosjektet besto av sektorsjef for pleie, rehabilitering og omsorg (PRO), økonomikonsulent i PRO, 3 ledere fra ulike enheter i sektor for PRO, hovedtillitsvalgte fra Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund.

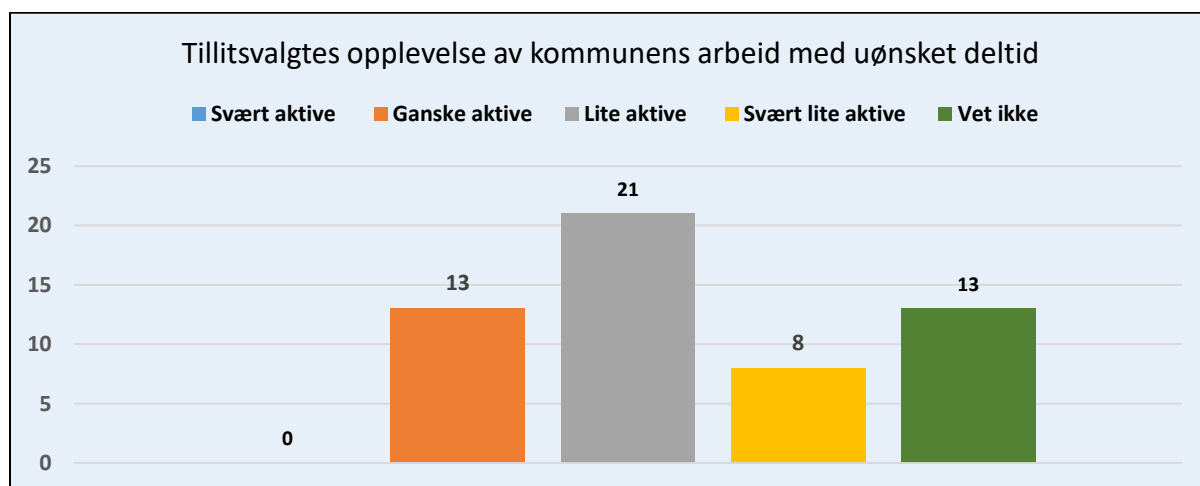
²⁶ Fire av de som har fullført undersøkelsen har ikke besvart spørsmålet.

årsverk som er heltidsstillinger. Etter hvert har det imidlertid kommet mer døgndrift og dermed turnuser inn i driften.

Ansatte som jobber deltid ble spurt om i hvilken grad de er tilfreds med dette. Totalt svarte 52 prosent av 231 respondenter at de er tilfredse eller svært tilfredse med å jobbe deltid. 28 prosent svarte at de er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, og 20 prosent har valgt svarkategorien «nøytral». Av 65 deltidsansatte som ikke er tilfredse med å jobbe deltid, oppgir 46 prosent av dem at de tar på seg mange ekstravakter og derfor burde ha en stilling som tilsvarer det de faktisk jobber. 71 prosent av de som ikke er tilfredse, svarer at de har kapasitet til å jobbe mer.

I spørreundersøkelsen ble deltidsansatte spurt om hvor sannsynlig det hadde vært at de tok på seg flere helgevakter for å få en større stilling. Av 65 ansatte som har svart at de er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, svarer 45 prosent at det er ganske eller svært sannsynlig at de hadde tatt på seg flere helgevakter for å få en større stilling. Av de som svarer at de ville tatt på seg flere helgevakter, jobber godt over halvparten per i dag turnus med jobb hver 3. helg.

I spørreundersøkelsen ble tillitsvalgte bedt om å vurdere hvor aktive de opplever at kommunen er i arbeidet med å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid. Figuren under viser hva tillitsvalgte svarte.



Kilde: Revisjon Øst, Questback 2023 N=55


Som figuren viser, oppgir 29 av 55 tillitsvalgte at de opplever kommunen som lite eller svært lite aktive. Videre svarer 13 at de ikke vet.

6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 10 – fortrinnsrett

Kommunen har flere prosedyrer som beskriver fortrinnsretten til deltidsansatte jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser, og at fortrinnsretten bør fanges opp før det blir en såkalt «kravsak». Prosedyrene beskriver også hvilke prioriteringer som skal gjøres blant kravsakene, og kommunen har etablert et eget Omplasseringsutvalg hvor det sitter representanter både fra arbeidsgiver og fra arbeidstakerne. Undersøkelsen viser at det er ulike meninger knyttet til kommunens ivaretagelse av deltidsansattes fortrinnsrett blant enhetsledere og hovedtillitsvalgte. Spørreundersøkelsen til ansatte viser at flest ansatte får ivaretatt fortrinnsretten ved å fremme saken selv. Spesielt er dette tydelig ved interkommunal legevakt hvor ingen oppgir at utvidet stilling har kommet som et tilbud fra arbeidsgiver. Basert på tall fra spørreundersøkelsen, er unntaket enhet for hjemmebaserte tjenester, hvor flere ansatte har fått tilbud om utvidet stilling fra arbeidsgiver. I spørreundersøkelsen oppgir videre hver fjerde tillitsvalgte at de ikke vet om kommunen ivaretar deltidsansattes fortrinnsrett til utvidet stilling.


Alt i alt vurderer vi at prosedyrer om fortrinnsrett i for liten grad følges av alle enhetene i kommunen, og vurderer kriteriet som delvis etterlevd.

 Deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen.

6.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 11 – sammenslåing av deltidsstillinger

Undersøkelsen viser at kommunens prosedyrer legger opp til at det skal gjøres behovsvurderinger før det lyses ut nye stillinger, og at tillitsvalgte skal involveres på alle nivå i tilsettingsprosessene. Rundt halvparten av tillitsvalgte svarer i spørreundersøkelsen at de enten er delvis eller helt uenige, eller ikke vet om kommunen gjennomgår oppgavefordeling m.m. for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger ved ledighet. Basert på dette vurderer vi at tillitsvalgte i for liten grad er involvert i og/eller gjort kjent med prosessene.


Vi vurderer at kommunen har et forbedringspotensial med å etablere en tydelig praksis på området og at kriteriet er delvis etterlevd.

 Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.

6.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 12 – skriftlig dokumentasjon

Dokumentasjonskravet ved behov for deltidsansettelser skal ifølge regelverket ivaretas ved alle utlysninger. Vi oppfatter ikke at en reell beskrivelse av behovet er dokumentert. 40 prosent av de tillitsvalgte oppgir at de ikke vet hvorvidt dette dokumenteres. Dette indikerer, slik vi vurderer det, at dokumentasjonskravet foreløpig i for liten grad er etablert og etterlevd.


Vi vurderer at revisjonskriterium 12 i for liten grad er etterlevd.

 Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelser i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg.

6.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 13 – drøfting og tilgjengeliggjøring


Kommunen har dokumentert at det avholdes et årlig drøftingsmøte med de tillitsvalgte om behovet for ansettelser i deltid. Samtidig viser spørreundersøkelsen at over halvparten enten er uenige i eller ikke vet om dokumentasjonen av behovet er lett tilgjengelig. Noe av dette kan, slik vi oppfatter det, skyldes at dokumentasjonskravet både gjelder på lokalt og sentralt nivå. Undersøkelsen indikerer at drøftinger og dokumentasjon i større grad ivaretas på sentralt nivå, men ikke i tilstrekkelig grad på lokalt nivå hvor deltidsansettelsene skjer. I undersøkelsen antydes det at dette kan skyldes at kravet er fra 1.1.2023 og er relativt nytt. Vi vurderer at kommunens ledelse bør ha systemer for opplæring og oppfølging i forbindelse med nye tilføyelser i lovverket, og mener kommunen her har et forbedringspotensial.

Vi vurderer at kravet om drøftinger og tilgjengeliggjøring er delvis ivaretatt.

 Kommunen skal drøfte behovet for ansettelser i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet.

6.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 14 – lokale retningslinjer

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet retningslinjen Økt antall heltidstilsatte jf. HTA 2.3.1., som blant annet omtaler handlingsrom for å lyse ut hele stillinger, bruk av fortrinnsrett, og rett til utvidet stilling. Samtidig viser spørreundersøkelsen at 70 prosent av de tillitsvalgte oppgir at de ikke kjenner til retningslinjen. Med forbehold om at tillitsvalgte bør gjøres kjent med retningslinjen, vurderer vi at kriterium 14 er etterlevd.

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

6.3.6 Vurdering av revisjonskriterium 15 – tiltak mot ufrivillig deltid


Kommunen har siden 2015 iverksatt flere ulike tiltak og prosjekter rettet mot ufrivillig deltid. Sluttrapporten for prosjektet «Heltid/deltid Elverum kommune» (2016-2018) viser til at «[a]rbeidet med å komme ut av deltidsklemma går tregt, til tross for at man er enig om målet, men kanskje ikke om veien til målet». Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen tyder på at dette fortsatt beskriver status på området. Selv om antall ansatte i større stillinger øker, har også antallet i de minste stillingsstørrelsene økt. Enkelte tiltak som kommunen har prøvd ut er blant annet årsarbeidstid, langvakter hver fjerde helg, samt å gi fast ansatte kompensasjon for å jobbe flere helger i forbindelse med ferieavvikling. Videre har kommunen i en periode jobbet med å tilrettelegge en ordning med «årsturnus», hvor helger og ferier i større grad vil dekkes gjennom større stillinger og planlagt turnus. Undersøkelsen viser at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene også her enige om «målet», men ikke om «veien til målet».

Samlet viser spørreundersøkelsen til de ansatte at nærmere halvparten oppgir at de enten er lite eller svært lite tilfredse med å jobbe deltid, eller at de er «nøytrale». At 20 prosent oppgir at de er «nøytrale» indikerer at ikke alle ansatte har klart for seg om eget deltidsarbeid er «frivillig» eller «ufrivillig». Nærmere halvparten av de som ikke er tilfredse med å jobbe deltid oppgir at de tar på seg mange ekstravakter, og derfor burde ha en stilling som tilsvarer det de faktisk jobber, samt at de har kapasitet til å jobbe mer. Spørreundersøkelsen viser også at 20 prosent av ansatte som tar på seg overtid/jobber ekstra, allerede har en fulltidsstilling.

Vi mener undersøkelsen viser at flere ansatte ønsker å jobbe mer, og at flere også er villige til å ta på seg ytterligere helgevakter. I og med at svarprosenten er begrenset, må en generalisering av resultatet gjøres med forsiktighet og forbehold. Resultatet indikerer likevel at det ligger et potensiale for å bruke mer av den arbeidskraften kommunen allerede har tilgjengelig. Vi har samtidig forståelse for at dette utgjør en sammensatt utfordring, hvor ledig kapasitet ikke alltid tilsvarer den ressursen det er mulig å sette inn der det er et behov. Videre at den enkeltes arbeidssituasjon og potensial uansett må drøftes med den enkelte arbeidstaker. Både grunnet hensyn i arbeidsmiljøloven, samt behovet for rett kompetanse.

Enkelte informanter gir i undersøkelsen uttrykk for reservasjoner mot å prøve ut nye arbeidstidsordninger. Fra arbeidstakerorganisasjonene sin side uttrykkes det at nye ordninger ikke er godt nok faglig begrunnet. Fra arbeidsgivers side uttrykker en av enhetslederne et forbehold knyttet til at nye ordninger man prøver ut for de ansatte kan skape forventninger om «den nye normen».

Alt i alt vurderer vi at kriterium 15 er delvis etterlevd.

 Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemannning.

7 Oppsummering og konklusjon

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer og deltidsansatte i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (inkludert legevaktstjenesten). Videre har det vært et formål å etterse at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

På bakgrunn av data som er gjennomgått oppsummerer undersøkelsen at kommunens bruk av deltidsansatte har økt i perioden 2020 til 2022. Totalt sett var økningen størst i de minste stillingsstørrelsene. Dette forklares med et økt behov for små deltidsstillinger, for å dekke opp en «rest» når flere får tilnærmet fulltidsstillinger. Undersøkelsen viser videre at det har vært en økning på alle utgiftsposter knyttet til vikar- og overtidsbruk i perioden 2021 til 2022. Lav grunnbemanning og uforutsigbarhet knyttet til korttidsfravær påpekes som forklaringsfaktorer.

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?

Vår konklusjon er at kommunen på flere områder oppfyller lovkravene på området. Det er i undersøkelsen gjort rede for at kommunen benytter planleggingssystemet GAT, som innlemmer relevante bestemmelser om arbeidstid fra arbeidsmiljøloven, samt eventuelle dispensasjoner fra denne. Videre er arbeidsplaner lett tilgjengelige for de ansatte ved innlogging i GAT-appen. Ansatte som søker om fritak fra arbeidstidsordningen, får i stor grad søknaden innfridd, og kommunen dokumenterer at det gjennomføres forsvarlighetsvurderinger. På andre områder er vår konklusjon at kommunen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller lovkravene om arbeidstid, samt når det gjelder risikoreduserende tiltak. Ved flere enheter fremstår AML-bruddene som gjentakende, og nattevaktene oppgir i liten grad at de får tilbudet om helseundersøkelser.

Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

På bakgrunn av undersøkelsen er vår konklusjon at kommunens ansettelsesprosess bare delvis bidrar til å sikre at vikarer oppfyller kravene til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene. Da det i praksis stilles få formelle kompetansekrav i utlysningstekstene, kan vi ikke konkludere med at formelle kompetansekrav ikke er innfridd. Vår konklusjon er at dagens prosess rundt ansettelse av sommervikarer i for liten grad tydeliggjør den reelle vektleggingen av personlig egnethet. Videre dokumenterer ikke kommunen i tilfredsstillende grad vurderinger, innstillinger og ansettelser jf. forvaltningslovens bestemmelser.

Følger tjenesten opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

Vår konklusjon er at de kommunale tjenestene som er omfattet av undersøkelsen på flere områder følger opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid. Kommunen har blant annet utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte, etablert et eget Omplasseringsutvalg for å vurdere aktuelle utlysninger, samt dokumentert at deltidsansatte med fortrinnsrett tilbys utvidet stilling. Samtidig er det mange av «kravsakene» som fremmes av den ansatte selv. Rundt halvparten av de ansatte i spørreundersøkelsen oppgir at de enten ikke er tilfredse med å jobbe deltid, eller at de stiller seg nøytrale. Et av tiltakene kommunen arbeider med er «årsturnus», hvor hensikten er å øke stillingsstørrelsene, samt skape større forutsigbarhet i sårbare perioder hvor det normalt benyttes vikarer og/eller små deltidsstillinger. Vår konklusjon er at kommunen i det vesentlige følger opp målsettingen, men fortsatt har en vei å gå for å nå målet om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid.

8 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er våre anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- Sikre at det jobbes systematisk med å etablere tiltak for å avverge gjentakende AML-brudd.
- Sørge for at alle ansatte med belastende arbeidstidsordninger gjøres kjent med tilbudet om helseundersøkelser.
- Tydeliggjøre i hvilken grad personlig egnethet vektlegges i utlysningstekster når det søkes etter vikarer/sommervikarer.
- Utarbeide saksbehandlingsrutiner som sikrer tilstrekkelig utredning og dokumentasjon i forbindelse med tilsetting av vikarer/sommervikarer.
- Fatte ansettelsesvedtak jf. forvaltningslovens bestemmelser når det ansettes vikarer/sommervikarer.
- Sikre at alle enheter følger kommunale prosedyrer for å fange opp, samt ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven.
- Sørge for at tillitsvalgte involveres og gjøres kjent med prosessene rundt vurdering av sammenslåing av deltidsstillinger.
- Dokumentere behovet for deltidsstillinger i forbindelse med alle aktuelle utlysninger, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjonen.
- Ha nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltidsarbeid.

9 Kommunedirektørens uttalelse



ELVERUM KOMMUNE

Revisjon Øst IKS
Postboks 84

2341 LØTEN

Kommunedirektørens kontor

Vår dato: 20.02.2024
Vår referanse: 2023003862-12
Arkiv: 23/3862
Deres dato:
Deres referanse:
Vår saksbehandler: Kristian Trengereid

Uttalelse foreløpig forvaltningsrapport

Elverum kommune viser til den foreløpige rapporten fra forvaltningsrevisjonen «Heltid/deltid og bruk av vikarer i Elverum kommune» og tar denne til etterretning. Rapporten peker på en rekke læringspunkter og vi ønsker å iverksette tiltak for å sikre etterlevelse av disse. Vi vil videre jobbe med å sikre etterlevelse av anbefalte punkter innen 15.09.2024.

Vi vil som et utgangspunkt iverksette følgende tiltak på bakgrunn av rapport, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger og henviser til de samlede anbefalingene revisor viser til i rapporten.

Pkt. 1 Avverging av gjentakende AML-brudd

Som beskrevet i rapporten fanges AML-brudd opp av GAT og rapporteres per tertial til sektorsjef jf. prosedyre.

Forvaltningsrapporten viser AML-brudd på arbeidsfri før vakt og ukentlig arbeidsfri. Her er arbeidsgiver allerede i dialog med hovedtillitsvalgte for å sikre gode protokoller som grunnlag for turnusutarbeidelse. Målsetningen er å sikre god ressursstyring innenfor rammeverket og unngå denne type brudd.

Fra 01.04.2024 vil AML-brudd inngå som en del av møtebehandling i AMU tre ganger per år. Sektorsjef redegjør for årsak til bruddene og tiltak for forbedring.

Pkt. 2 Bekjentgjøre tilbud om helseundersøkelser til nattevakter

Helseundersøkelser til nattevakter er en del av samarbeidsplanen med BHT for 2024 og det er planlagt årlige kurs/møte om helserisiko og forebygging for de som er eksponert for nattarbeid, jf. aml. § 10-11 (8).

Med bakgrunn i funn i rapporten vil aktuelle ledere ha dialog med berørte ansatte for å avklare forventninger og behov, samt bekjentgjøre tilbud om MAHU. Tiltaket gjennomføres i løpet av første halvår 2024.

Telefon	Adresse	Internett	E-post	Bank
62433000	PB.403, 2418 Elverum	www.elverum.kommune.no	postmottak@elverum.kommune.no	1822.85.40001

Pkt. 3 - 5 Vektlegging av personlige egenskaper i utlysningstekster, saksbehandling og ansettelsesvedtak jf. forvaltningsloven

Rapporten beskriver at utlysningstekstene for sommervikarer i liten grad beskriver hvordan personlig egnethet vektlegges.

Vi ser at utlysningsteksten for vikarer og ferievikarer kan forbedres, spesielt med tanke på om og i hvilken grad personlig egnethet vektlegges og hvilke personlige egenskaper som etterspørres. Dette vil vi fra innværende år sikre gjennom å lage standardisert tekst til utlysning av vikarer hvor dette fremkommer, samt at vi endrer formulering for alle stillingsannonser fra "kvalifikasjoner" til kvalifikasjonskrav. Videre må vi sikre etterlevelse av rutiner for tilsetting, herunder bruk av stillings- og behovsanalysen som verktøy for vurdering og vektlegging av personlige egenskaper.

Tiltak gjennomført innen: 01.05.2024

Elverum kommune har i utgangspunktet gode rutiner for tilsetting, men rapporten viser varierende etterlevelse av rutinen i tilsetting av vikarer og ferievikarer. Her er det behov for en tilpasning av eksisterende rutine slik at den blir mer hensiktsmessig også i tilsetting av vikarer og sikrer etterlevelse av forvaltningslovens krav til ansettelsesvedtak.

Pkt. 6-8 Sikre etterlevelse av prosedyrer for å fange opp og ivareta deltidsansattes fortrinnsrett og rett til utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven, sørge for involvering av tillitsvalgte og dokumentere behov for deltidsstillinger

Vi ser et behov for å tydeliggjøre gjeldende prosedyrer, samt ha fokus på opplæring og bevisstgjøring blant både ledere og tillitsvalgte. Vi har etablerte fora og verktøy vi kan benytte og kan raskt iverksette tiltak for å sikre bevisstgjøring og etterlevelse.

Frist for tiltak: 31.05.24

Pkt. 9 Nødvendig og tilstrekkelig oversikt over kommunens egen arbeidskraftreserve i arbeidet med å finne løsninger mot uønsket deltid

Som et utgangspunkt har ledere i PRO til enhver tid oversikt over tilgjengelig arbeidskraftreserve gjennom GAT. Her kan ansatte i deltidsstilling sette seg tilgjengelig for ekstravakter. Videre ser vi at dette alene ikke gir ledere et tilstrekkelig bilde over deltidsansattes ønsker om utvidet stilling.

Ledere oppfordres derfor gjennom medarbeidersamtaler og dialog til å utarbeide total oversikt over ansattes ønsker om økt stillingsstørrelse. Arbeidsgiver vil gjennomføre en digital økt med ledere og tillitsvalgte for å sette fokus på behovet og viktigheten av å ha oversikt over egen arbeidskraftreserve i arbeidet mot uønsket deltid.

Frist: 31.08.24

Arbeidsgiver ser både nytte av og verdi i revisjonsrapporten og vil legge denne til grunn for videre forbedringsarbeid innenfor området.

Med hilsen

Kristian Trengereid
kommunedirektør

Anne-Grethe Heimstad
personalrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten underskrift

Mottakere:
Revisjon Øst Iks

Postboks 84

2341 LØTEN

10 Referanseliste

Arbeidsmiljøloven. (2005) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62) Lovdata. <https://lovdata.no/sok?q=arbeidsmilj%C3%B8loven> [21.1.2024]

Arbeidstilsynet (2023a) *Er arbeidstidsordningen forsvarlig?* <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/er-arbeidstidsordningen-forsvarlig/> [21.1.2024]

Arbeidstilsynet (2023b) *Arbeidsplan, vaktliste, turnus, skift- og turnusplan.* <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/arbeidsplan-vaktliste-skift-og-turnus/> [21.1.2024]

Elverum kommune (2012) *Arkivplan.* <https://elverum.arkivplan.no/content/view/full/239967> [21.1.2024]

Elverum kommune (2022a) *Årsmelding 2022.* <https://planer.elverum.no/arsrapport2022/> [21.1.2024]

Elverum kommune (2022b) *Årsbudsjettet for 2022.* <https://www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/politikerne-behandlet-handlings-og-okonomiplanen-med-arsbudsjettet-for-2022> [21.1.2024]

Endringslov til arbeidsmiljøloven. (2022) *Lov om endringer i arbeidsmiljøloven* (styrking av retten til heltid) (LOV-2022-12-09-88) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-12-09-88> [21.1.2024]

FAFO. (2012) *Frivillig deltid – en privatsak? (Fafø-rapport 2012:49)* <https://www.fafø.no/zoo-publikasjoner/fafø-rapporter/frivillig-deltid-en-privatsak> [21.1.2024]

Forvaltningsloven. (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> [21.1.2024]

Helsepersonelloven. (1999) *Lov om helsepersonell m.v.* (LOV-1999-07-02-64) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64?q=helsepersonelloven> [21.1.2024]

KS (2022) *Hovedtariffavtalen 1.5.2022-30.4.2024.* KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/Hovedtariffavtalen-2022-2024-skjerm-2.pdf> [21.1.2024]

KS (2023a) *Lovendringer for å oppnå mer heltid.* <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/lovendringer-for-a-oppna-mer-heltid/> [21.1.2024]

KS (2023b) *Andelen heltidsansatte øker.* <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/andelen-heltidsansatte-oket/> [21.1.2024]

NKRF. 2021, 9. desember. *Unngå feil ved ansettelse*, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. <https://www.nkrf.no/nyheter/2021/12/09/unnga-feil-ved-ansettelse> [21.1.2024]

Medleverforskriften. (2005) *Forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger* (FOR-2005-06-24-686) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-06-24-686?q=medleverforskriften> [21.1.2024]

Prop. 133 L (2021–2022) *Endringer i arbeidsmiljøloven* (styrking av retten til heltid) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20212022/id2919226/> [21.1.2024]

Sivilombudsmannen (2021), *Ansettelse fra A til Å – en veiledning basert på Sivilombudets behandling av saker om ansettelse i offentlig sektor*. Sivilombudsmannen. https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/12/Temahefte_Ansettelse_web.pdf [21.1.2024]

Statsansatteloven (2017) *Lov om statens ansatte mv.* (LOV-2017-06-16-67) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67> [21.1.2024]

Annen data

Data fra spørreundersøkelsen høsten 2023, Questback

Referat fra intervjuer

Internettadresser fra fotnoter

Nors sykepleierforbund, <https://www.nsf.no/arbeidsvilkar/dagligukentlig-arbeidstid-og-vaktordninger> [21.2.2024]

Fagforbundet, <https://www.fagforbundet.no/a/288925/for-tillitsvalgte/aktuelle-rad-og-tips-for-tillitsvalgte/rettigheter-nar-turnusen-legges-om/> [21.1.2024]

Om nullprosent kontrakter: <https://lovdata.no/artikkel/nullkontrakter/4390> [28.1.2024]

Dokumentasjon fra Elverum kommune

Elverum kommune 2023, organisasjonskart HMO

Svar på dokumentbestilling og skriftlige spørsmål, e-post per 6.10.2013

Arbeidsgiverstrategi for Elverum kommune (vedtatt av kommunestyret 23.11.2016)

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte (vedtatt av kommunestyre 26.9.2018)

Arbeidsreglement (godkjent 11.2.2020)

Permisjonsreglement (godkjent 10.2.2023)

Brukermal for GAT – AML disp (godkjent 23.1.2023)

GAT – Arbeidsplan (godkjent 8.3.2023)

GAT - Elektronisk godkjenning av turnus (godkjent 15.3.2023)

Internkontroll - rapportering i PRO (godkjent 6.9.2022)

AML brudd - egen enhet i PRO (godkjent 1.5.2023)

Livsfasepolicy Elverum kommune (Godkjent i Administrasjonsutvalget 29.05.2019)

Sykefravær, forebygging og oppfølging (Vedtatt av administrasjonsutvalget 20.11. 2019 sak 039/19, godkjent 26.10.2021)

Redusert arbeidstid – søknad (godkjent 28.9.2020)

Internkontroll årshjul HMS (godkjent 2.11.2021)

HMS og IA- utvalg (godkjent 11.07.2022)

Drøftingsreferat 09 03 21 særavtale enkelttiltak

Drøfting langvakter Svartholtet

Drøfting langvakter Søndre Nyborg

Drøftingsnotat langvakter på helg ved Svartholtet bofellesskap

Drøftingsnotater Loken bofellesskap

Drøftingsnotater Søndre Nyborg bofellesskap

Protokoll langvakter Søndre Nyborg

Drøftingsreferat 09 03 21 særavtale enkelttiltak

Arbeidsplan HBO - 3 stk

Arbeidsplan Tilrettelagte tjenester - 6 stk

Arbeidsplan Psykisk helse - 2 stk

Arbeidsplan Legevakt - 1 stk

Arbeidsplan Institusjonstjenesten - 8 stk

8 stillingsannonser

Vikarenes kvalifikasjoner, e-post per 30.11.2023

Stillings- og behovsanalyse (godkjent 26.01.2023)

Saksbehandling ifm. ansettelser, kryptert e-post per 27.10.2023

Prosedyre for rekruttering og tilsetting i Elverum kommune (godkjent i Administrasjonsutvalget 24.8.18)

Retningslinjen Økt antall heltidstilsette jf HTA 2.3.1. (godkjent 25.10.2021)

Sjekkliste rekruttering og tilsetting (godkjent 27.7.2023)

Drøftingsmøter med tillitsvalgte ifm. vakante stillinger

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriteriene som vi ønsker å anvende i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Heltid/deltid og bruk av vikarer i Elverum kommune*. Revisjon Øst IKS forholder seg til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, kalt RSK 001, som førende for kvalitetssikringen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Av denne standarden fremgår det at det skal utarbeides revisjonskriterier for problemstillingene som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er krav og forventninger som den eller de kontrollerte enhetene skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene må være relevante, konkrete og i samsvar med kravene og føringene som gjelder for den eller de enhetene som skal revideres.

Revisjonskriteriene vil som hovedregel sendes til kommunedirektøren, som øverste ansvarlige leder for kommunens administrasjon, for en gjennomgang. Kommunedirektøren kan delegere gjennomgangen av kriteriene til andre i kommuneadministrasjonen, som for eksempel til den eller de enheter som skal kontrolleres. Når vi oversender revisjonskriteriene, ber vi om en tilbakemelding på om kommunedirektøren/revidert(e) enhet(er) opplever kriteriene som relevante krav på tjenesteområdet.

For kriteriene i dette dokumentet har vi tatt utgangspunkt i relevant lovverk med forskrifter, nasjonale føringer og veiledere, samt i kommunale føringer. Oversikt over kildene finnes i slutten av dokumentet. Av hensyn til revisjonens ressursbruk og endringer som kan oppstå underveis, tar vi forbehold om at det kan skje justeringer i de framsatte revisjonskriteriene.

Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Elverum kommune fattet 21. januar 2023, sak 6/23, vedtak om å bestille en prosjektplan for gjennomføring av prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid» og nr. 19 «Vikarbruk i pleie, rehabiliterings- og omsorgstjenesten», jamfør plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget ba i bestillingen om at de to prosjektene sees i sammenheng med hverandre.

Prosjektplanen ble behandlet i kontrollutvalgsmøtet 10. mars 2023 sak 18/23, og en forvaltningsrevisjon ble bestilt. Formålet med forvaltningsrevisjonen er:

...å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Videre er formålet å se etter at tjenesten har et forsvarlig system for bruk av vikarer, og se etter om det arbeides målrettet for å sikre heltidsstillinger for de ansatte.

Formålet belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. Hvor omfattende er Elverum kommunes bruk av deltidsansatte og vikarer innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene?
2. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?
3. Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?
4. Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere bruk av deltidsarbeid?

Problemstilling 1 er deskriptiv, det vil si at det for denne ikke utarbeides revisjonskriterier eller gjøres vurderinger, slik det vil gjøres for problemstilling 2 til 4.

Utledning av revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?

Arbeidstid

Kapittel 10 *Arbeidstid* i arbeidsmiljøloven (AML.) inneholder en rekke minstebestemmelser, og bestemmelser for når arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå avtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Med arbeidstid menes den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver (AML. § 10-1). Avtalte unntak må sees opp imot AML. sine minstebestemmelser da minstebestemmelsene aldri kan innskrenkes ytterligere. § 10-4 i AML. fastsetter følgende grenser for den alminnelige arbeidstiden:

- 9 timer i løpet av 24 timer (normalarbeidsdag)
- 40 timer i løpet av 7 dager (normalarbeidsuke)

For arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger, for eksempel skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid, er den ukentlige arbeidstiden kortere:

- 38 timer i løpet av 7 dager for arbeid som drives døgnet rundt på hverdager
- 36 timer i løpet av 7 dager for arbeid som drives døgnet rundt, hele uken igjennom

Man kan avtale kortere alminnelig arbeidstid gjennom tariffavtale. En avtale som mange har, er 37,5 timer per uke. KS Hovedtariffavtale er den viktigste tariffavtalen i KS-området med bestemmelser blant annet om lønn og godtgjøringer, lokale forhandlinger, arbeidstid og pensjon. Hovedtariffavtalen er inngått mellom KS og hhv. LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne. Hovedtariffavtale gjelder for alle arbeidstakere i et fast, forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid (ev. gjennomsnittlig arbeidstid) pr. uke, dog med de unntak som er nevnt i de enkelte paragrafer. Videre heter det at deltidstilsatte arbeidstakere har samme rettigheter etter Hovedtariffavtalen som heltidstilsatte dersom ikke annet framgår av den enkelte bestemmelse. Hovedtariffavtalen beskriver at ukentlig arbeidstid ikke skal overstige gjennomsnittlig 35,5 timer i følgende tilfeller:

- I turnusordninger hvor ordinært arbeid må utføres mellom kl. 20.00 og kl. 06.00 og/eller minst hver 3. søndag.
- Ved døgnskuttet skiftarbeid.

Videre heter det i Hovedtariffavtalen at ukentlig arbeidstid ikke skal overstige gjennomsnittlig 33,6 timer ved helkontinuerlig skiftarbeid eller i sammenlignbare turnusordninger. For tredelt skift- og turnusarbeid som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag, reduseres den ordinære arbeidstiden med utgangspunkt i 37,5 timer pr. uke. Hver arbeidet time på søn- og helgedag, jf. AML. § 10-10 (1), regnes lik 1 time og 10 minutter. Hver arbeidet time om natten,

jf. AML. § 10-11 (1), regnes lik 1 time og 15 minutter. Arbeidstiden kan maksimalt reduseres til 33,6 timer i løpet av en uke og skal ikke overstige 35,5 timer pr. uke.

AML. § 10-6. *Overtid* gir bestemmelser vedrørende overtid. I § 10-6 fjerde ledd heter det at overtidarbeidet ikke må overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. Videre heter det i syvende ledd at overtidarbeid utover rammen i fjerde ledd bare kan pålegges arbeidstaker som i det enkelte tilfellet har sagt seg villig til det.

I AML. § 10-7. *Oversikt over arbeidstiden* heter det at det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

AML. § 10-11. *Nattarbeid* første ledd bestemmer at arbeid mellom klokken 21 og 06 er nattarbeid. Videre heter det at arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, skriftlig kan fastsette et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom kl. 0000 og kl. 0600. Som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom kl. 0600 og kl. 0000. Nattarbeid er ifølge § 10-11 andre ledd ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. Videre heter det i fjerde ledd at ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.

AML. gir også regler for pauser (AML § 10-9), og om fritid (§ 10-8). Her heter det blant annet at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Videre heter det om søndagsarbeid at «[...] Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. [...]»

AML. kapittel 10-12. *Unntak* gir en rekke regler om unntak fra reglene om arbeidstid, hvor Arbeidstilsynet kan gi samtykke til fravikende arbeidstidsordninger. Dette gjelder blant annet for bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidsfri og søndagsarbeid. Unntak gjelder også for den alminnelige arbeidstiden for helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkingsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter. Den samlede arbeidstiden skal i slike tilfeller ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

Dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse bestemmelsene i AML. kapittel 10, kan departementet i forskrift gi særlige regler og fastsette unntak fra disse bestemmelsene. Dette gjelder blant annet for medleverordninger hvor arbeidstaker er unntatt arbeidstidsreglene. Medleverforskriften gjelder arbeid ved institusjon hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. Såkalte medleverordninger kan være etablert i institusjoner for personer med rus- eller atferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere (Forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger).

Arbeidstidsordning

AML. kapittel § 10-2 *Arbeidstidsordninger* første til fjerde ledd, beskriver at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Videre heter det at arbeidstaker som regelmessig arbeider om natten har rett til fritak fra den arbeidstidsordning som gjelder for arbeidstakergruppen, dersom vedkommende av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det og fritaket kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Arbeidstaker har også rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Det er videre et lovkrav at arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

AML. åpner for mange ulike arbeidstidsordninger. Disse skal uansett ikke påføre arbeidstakerne uheldige fysiske eller psykiske belastninger, eller redusere sikkerheten på arbeidsplassen. Arbeidstilsynet utdyper på sine hjemmesider at arbeidsgiver alltid skal vurdere om arbeidstidsordningen er forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet. Det gjelder også når det er inngått avtaler om arbeidstidsordninger i tariffavtale, eller ved særlige unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Det er spesielt arbeidstidsordninger som avviker fra lovens utgangspunkt og normal døgnrytme som må vurderes nærmere. Det vil for eksempel si arbeidstakere i skift eller turnus, dagarbeidere som deltar i vaktordninger, utvidet overtidsbruk, bruk av gjennomsnittsberegning og ved nattarbeid (Arbeidstilsynet 2023a).

Arbeidstilsynet utdyper videre at en forsvarlighetsvurdering må gjøres ved etablering av nye og ved endring av eksisterende arbeidstidsordninger. Det bør også gjøres regelmessige evalueringer – for eksempel årlig – for å avdekke uforutsette, uheldige belastninger som følge av arbeidstidsordningen. Både forsvarlighetsvurderingen og evalueringen skal gjøres i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Det er viktig at både ledere, verneombud og tillitsvalgte har kunnskap om hvilke konsekvenser ulike arbeidstidsordninger kan gi for helse, velferd og sikkerhet. De må kjenne til arbeidsbetingelsene på den aktuelle arbeidsplassen og vite hvordan en forsvarlighetsvurdering skal gjennomføres (ibid.).

Konsekvenser av belastende arbeidstidsordninger kan for eksempel være søvnforstyrrelser/tretthet, fysiske og psykiske helseplager og vanskelig balanse mellom arbeidstid og fritid. Arbeidstilsynet anbefaler en rekke risikoreduserende tiltak ved organisering av arbeidstiden, som for eksempel en arbeidstidsordning som ivaretar at arbeidstakerne får nok søvn. Videre gir Arbeidstilsynet anbefalinger for fremgangsmåter ved forsvarlighetsvurdering av arbeidstidsordninger. Forhold som arbeidsgiver bør vurdere kan blant annet være arbeidets art og brukergrupper, krav til aktsomhet, arbeidspress og tempo m.m. Det samlede risikobildet av både fysiske og psykiske belastninger i arbeidsmiljøet bør vurderes, samt risikoreduserende tiltak som er iverksatt (ibid.).

Arbeidsplan

AML. § 10-3 hjemler at dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Videre heter det at arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. Dersom ikke annet fremgår av tariffavtale, skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelsen. Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne.

Arbeidstilsynet utdyper på sine hjemmesider at en arbeidsplan også kalles vaktliste, turnus, skift- eller turnusplan, og at eventuelle endringer i planen skal drøftes med samme frist som nevnt i avsnittet over²⁷ (Arbeidstilsynet 2023b).

Revisjonskriterier for problemstilling 2

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjon av pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommunen som arbeidsgiver skal følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for arbeidstakere med belastende arbeidstidsordninger innen pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenestene, herunder ved <ol style="list-style-type: none"> a. skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid. b. unntak gitt i egne forskrifter. 2. Kommunen må ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidstidsordning, herunder <ol style="list-style-type: none"> a. ivareta ansatte som på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for fritaket fra arbeidstidsordning. b. gjøre forsvarlighetsvurderinger og evalueringer der arbeidstidsordninger er avvikende fra normal døgnyrme i samarbeid med verneombud, arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. c. iverksette risikoreduserende tiltak for ansatte med belastende arbeidstidsordninger. 3. Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide arbeidsplan etter lovens bestemmelser, for arbeidstakere som arbeider turnus eller skiftordning.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?

I det følgende defineres sentrale begreper under problemstilling 3. Videre redegjøres det for ulike krav til ansettelsesprosessen, hvor revisjonen i det alt vesentlige legger til grunn arbeidsmiljølovens og forvaltningslovens bestemmelser, samt Sivilombudsmannens veiledning på området, basert på sistnevntes uttalelser i en rekke ansettelsessaker.

Definisjoner

Vikar

²⁷ En eventuell tariffavtale kan ha andre frister.

AML. § 14-9, andre ledd, bokstav b, slår fast at avtale om midlertidig ansettelse blant annet kan inngås for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat). Dersom en arbeidstaker har vært midlertidig ansatt etter § 14-9, andre ledd, bokstav b, skal han/hun etter tre år anses som fast ansatt (AML. § 14-9, syvende ledd). Det innebærer at vedkommende får samme oppsigelsesvern som fast ansatte, som etter KS Hovedtariffavtalens hovedregel innebærer tre måneder fra oppsigelsestidspunktet.

Sertifisering/autorisasjon/lisens

For å kunne jobbe som helsepersonell i Norge trenger du autorisasjon eller lisens. Lov om helsespersonell (helsepersonelloven/hpl.) definerer at helsepersonell ifølge loven er personell med autorisasjon etter § 48 a²⁸ eller lisens etter § 49²⁹, personell i helse- og omsorgstjenesten eller i apotek som utfører handlinger som nevnt i tredje ledd, og elever og studenter som i forbindelse med helsefaglig opplæring utfører handlinger som nevnt i tredje ledd. Departementet kan i forskrift bestemme at loven eller enkelte bestemmelser i loven skal gjelde for nærmere angitt personell som ikke omfattes av første ledd, herunder personell som Norge etter folkerettslige regler er forpliktet til å gi rett til å utøve yrke som helsepersonell midlertidig i Norge uten norsk autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning. Med helsehjelp menes enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell (hpl. § 3).

Kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet er styrende for ansettelser i stat og kommune. For ansettelser i statlige forvaltningsorganer er kvalifikasjonsprinsippet lovfestet i statsansatteloven § 3, mens prinsippet i resten av offentlig sektor gjelder på ulovfestet grunnlag, med det samme rettslige innholdet. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at søkeren som er best kvalifisert for stillingen, skal få tilbud om den. Arbeidsgiver må gjøre en vurdering av flere momenter før ansettelsen kan gjennomføres. Utgangspunktet for vurderingen er kravene som er angitt i utlysningsteksten, og eventuelle lov- og avtalefestede krav. Andre sentrale momenter er utdanning, praksis og personlig egnethet (Sivilombudsmannen 2021, 7).

Ansettelsesvedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan. Sivilombudets uttalelser i ansettelsessaker er derfor en viktig kilde til klargjøringen av hva som er gjeldende rett. Sivilombudet har på bakgrunn av dette laget en veileder – «Ansettelser fra A til Å» (heretter kalt Sivilombudsmannens veileder) – som har som mål å bidra til bedre ansettelsesprosesser i hele offentlig sektor, og den er sendt til alle landets kommuner. Veiledningen tar sikte på å gi en grunnleggende redegjørelse for de rettslige kravene som stilles til en ansettelsesprosess fra utformingen av utlysningsteksten til ansettelsesvedtaket fattes (Kontroll og revisjon i kommunen, NKRF 2021).

²⁸ Hpl. § 48 a. *Vilkår for autorisasjon etter § 48*

Rett til autorisasjon etter søknad har den som

a. har bestått eksamen i vedkommende fag ved norsk universitet, høgskole eller videregående opplæring

²⁹ Hpl. § 49. *Lisens*

Helsepersonell som ikke har rett til autorisasjon etter § 48 a, kan gis lisens etter søknad. Lisens kan bare gis til helsepersonell som er skikket ut fra lisensens art og omfang.

Lisens kan også gis til helsepersonell med utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52.

Lisensen kan begrenses i tid, til en bestemt stilling, til visse typer helsehjelp eller på annen måte.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om betingelsene for å få lisens og de vilkår som kan knyttes til den, herunder at kravene skal gjelde for dem som allerede har lisens ved forskriftens ikrafttredelse.

Krav om enkeltvedtak ved ansettelser

Utredningsplikten

Det følger av forvaltningsloven § 2 at vedtak om ansettelser i offentlig forvaltning er å anse som «enkelvedtak». Det innebærer i utgangspunktet at forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Vedtak i ansettelsessaker er imidlertid unntatt fra reglene om begrunnelse i §§ 24-25, reglene om klage i §§ 28-34 og reglene om omgjøring i § 35 tredje ledd, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

En feil som går igjen i mange av sakene som er behandlet av Sivilombudet, er manglende utredning av saken før ansettelsesvedtaket er fattet. Utredningsplikten følger av forvaltningsloven § 17, og innebærer at forvaltningen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Kravet bidrar til at den som skal ansette har et dekkende faktisk grunnlag for ansettelsen. Utredningsplikten er derfor viktig for å sørge for at den best kvalifiserte søkeren blir ansatt i stillingen (Sivilombudsmannen 2021, 8).

Forvaltningen skal sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. For å kunne være sikker på at det er tilfellet, må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger (ibid.).

Det er viktig at det foretas en skriftlig sammenlignende vurdering av de aktuelle søkeres kvalifikasjoner. Normalt er det tilstrekkelig at denne skrives i en innstilling. Alle søkere som er blitt vurdert som formelt kvalifisert og har blitt intervjuet, bør omtales, enten de blir innstilt eller ikke. Det samme bør søkere som har vært vurdert som aktuelle for stillingen, men der intervju er utelatt fordi arbeidsgiver nylig har intervjuet vedkommende (ibid.).

Likebehandling

Gjennom hele ansettelsesprosessen skal arbeidsgiver likebehandle kandidatene. For å sikre likebehandling må arbeidsgiver legge til rette for at kandidatene behandles likt på alle stadier i prosessen, for eksempel ved å få de samme spørsmålene i intervju, og at kriteriene som legges til grunn for kvalifikasjonsvurderingen er de samme (ibid.).

Ansettelsesprosessen

Utlysningen

Ifølge AML § 14-1 skal arbeidsgiver informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten. Innleid arbeidstaker skal informeres på tilsvarende måte. Utlysninger skal derfor alltid skje internt i forvaltningsorganet som skal ansette, og skal som hovedregel også skje eksternt. Sivilombudsmannen viser i sin veileder til at offentlige utlysninger uttrykkelig er fastslått i statsansatteloven § 4, og at plikten flere ganger er påpekt av Sivilombudsmannen i forbindelse med kommunale ansettelser.

Veilederen fra Sivilombudsmannen beskriver at arbeidsgiver i forkant av utlysningen bør gjøre en analyse av hvilke kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne fylle stillingen og hvilke kvalifikasjoner som bare er ønskelige. Dersom det ikke er lov- eller forskriftsbestemte krav til stillingen, kan arbeidsgiver bestemme hva som skal til for å være kvalifisert. Det er samtidig en forutsetning at de kvalifikasjonene arbeidsgiver setter som nødvendige eller ønskelige for stillingen er innenfor alminnelige saklighetskrav. Utlysningsteksten skal på denne måten legge grunnlaget for en saklig og god ansettelsesprosess. Utlysningsteksten bør derfor være utformet på en slik måte at mulige søkere forstår hva som skal til for å være formelt kvalifisert for stillingen. Sivilombudsmannen påpeker videre

at arbeidsgiver er bundet av kravene som arbeidsgiver selv har oppstilt i utlysningsteksten. Man kan ikke som arbeidsgiver ansette søkere som ikke oppfyller disse kravene. Hvis ingen kandidater er kvalifisert til stillingen, må den lyses ut på nytt, for at ansettelsen ikke skal være i strid med kvalifikasjonsprinsippet.

Kvalifikasjonsvurderinger

Sivilombudsmannen skisserer i sin veileder at det etter søknadsfristens utløp skal gjøres en foreløpig kvalifikasjonsvurdering basert på søkerens opplysninger i søknadene om utdanning, erfaring og dokumenterte personlige egenskaper. Vurderingen må ta utgangspunkt i de kravene og ønskene som er oppstilt i utlysningsteksten, og utvelgelsen av kandidater til intervju må gjennomføres på en måte som sikrer at utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 ivaretas. Det er naturlig å ta utgangspunkt i søknadstekst, CV og eventuelle andre relevante vedlegg ved vurderingen av hvor godt den enkelte søkeren oppfyller kvalifikasjonene som fremgår av utlysningsteksten. Sivilombudsmannen skriver at de ulike elementene som danner grunnlag for vurderingen av hvilke søkere som skal kalles inn til intervju, må være vektet på en saklig måte.

Sivilombudsmannen fremholder at en beslutning om alltid å kalle inn alle interne kandidater, uavhengig av deres formelle kvalifikasjoner, vil kunne være i strid med likebehandlingsprinsippet og vil – i ytterste konsekvens – kunne føre til at det ansettes i strid med kvalifikasjonsprinsippet. Dersom arbeidsgiver ønsker å kalle inn alle interne kandidater, må det godtgjøres at erfaringen disse kandidatene har fått internt, innebærer at de fremstår bedre kvalifisert enn de eksterne kandidatene som ikke kalles inn til intervju.

Den som ansetter har ifølge Sivilombudsmannen i utgangspunktet ikke plikt til å kontakte referanser, men det vil normalt være nødvendig for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før avgjørelse treffes. Referanseinnhenting må være noenlunde lik, med mindre arbeidsgiver har en saklig grunn til å forskjellsbehandle kandidatene, for eksempel fordi en av kandidatene er en intern søker og allerede er godt kjent for arbeidsgiver.

Personlig egnethet

Sivilombudsmannen påpeker i sin veileder at personlige egenskaper kan være vanskeligere både å definere og måle, sammenlignet med formelle kvalifikasjoner. Det er derfor viktig at den som ansetter er seg bevisst utfordringene og tilpasser saksbehandlingen deretter. Det innebærer blant annet at det må være en saklig sammenheng mellom kravene utlysningsteksten stiller til personlige egenskaper, og de oppgavene stillingen skal fylle. Utllysningsteksten bør med fordel ikke bare opplyse om at personlig egnethet vil bli vektlagt, men det bør presiseres hvilke personlige egenskaper det søkes etter.

Hvor stor vekt den som ansetter kan legge på personlig egnethet, må vurderes konkret i hver sak. Sentralt ved vurderingen er oppgavene som ligger til stillingen, og om disse oppgavene krever bestemte personlige egenskaper.

Ansettelsen

Hvordan ansettelsen skal gjennomføres i kommunal sektor, vil i stor grad følge av kommunens personalreglement. For at et enkeltvedtak skal være gyldig, må den som fatter vedtaket være rette vedkommende (ha myndighet) til å fatte det. Bestemmelser om ugildhet følger av forvaltningsloven § 6, som angir en rekke habilitetskrav for tjenestemann som skal treffe avgjørelser i en forvaltningssak. Dersom ansettelsesvedtaket ikke skal fattes av et ansettelsesråd, bør det fremgå av personalreglementet hvem som har myndighet til å fatte vedtaket.

I Elverum kommunes arkivplan heter det under kap. 2.4 Ansvar og myndighet som arbeidsgiver³⁰ blant annet at «[...] *Stabsleder Personal har funksjon som Controller i stillings- og ansettelsesrådene, og kan stoppe en ansettelsessak/-prosess dersom denne ikke er forsvarlig gjennomført. [...]*»

Som nevnt i kapittel 3.2.2.1. er vedtak i ansettelsessaker ifølge forvaltningsloven § 3 andre ledd unntatt fra reglene om klage, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.

Revisjonskriterier for problemstilling 3

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Oppfyller vikarene krav til kompetanse, sertifisering og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?	<ol style="list-style-type: none"> 4. Vikarer som settes innen helse-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må ha autorisasjon/lisens som tilsvarer krav i utlysningen. 5. Kommunen bør tydelig ha formulert formelle kvalifikasjonskrav i utlysningen. 6. Kommunen bør i utlysningen tydelig ha beskrevet i hvilken grad personlig egnethet vektlegges, samt hvilke personlige egenskaper som etterspørres. 7. Kommunen bør kunne dokumentere at likebehandling er ivaretatt i kvalifikasjonsvurderingene. 8. Grunnlaget for ansettelsen bør være tilstrekkelig utredet og dokumentert. 9. Ansettelsesvedtaket bør fattes av et ansettelsesråd, eller fra den/de kommunens personalreglement beskriver har myndighet til å fatte slik vedtak.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4

Problemstilling 4:

Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

I forbindelse med behandling av prosjektplanen var kontrollutvalget opptatt av at en må skille tydelig mellom deltid generelt og ufrivillig deltid. I en FAFO-rapport fra 2012: *Frivillig deltid – en privatsak?* (FAFO-rapport 2012/49) kommer det frem at rundt 80 prosent av deltidsarbeidet foregår på frivillig basis, i betydningen at arbeidstakeren oppgir at han eller hun er fornøyd med sin arbeidstid. Nettopp fordi omfanget er så stort, er det ifølge rapporten viktig å få mer kunnskap om den frivillige deltiden. I Prop. 133 L(2021–2022) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) legger departementet til grunn at det kan være ulike årsaker til deltid som både kan ha å gjøre med arbeidssituasjonen og private grunner. På grunn av slike faktorer er det derfor ikke alltid et tydelig skille mellom frivillig og ufrivillig deltid.

³⁰ Vedtatt av rådmann 10.10.2012

Ifølge AML § 14-1 b. andre ledd, skal arbeidsgiver skriftlig dokumentere behovet for deltidsansettelse. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for tillitsvalgte, og spørsmålet om deltidsansettelse skal drøftes med de tillitsvalgte. Dokumentasjonskravet innebærer en plikt til å vurdere og dokumentere «behovet» for deltid, i lys av heltidsnormen, det vil si at det skal tilstrebes å ansette på heltid. Det kan være forhold både på virksomhetens og arbeidstakers side som etter omstendighetene kan tilsi at det er «behov» for å ansette på deltid. Etter departementets syn er det viktig at arbeidsgiver også ved «frivillig» deltid plikter å vurdere deltidsbehovet og hvordan man eventuelt kan oppnå flere hele stillinger, for eksempel ved å tilrettelegge arbeidet på en annen måte (Prop. 133 L (2021–2022)). Revisjonen legger i undersøkelsen til grunn at årsakene til frivillig deltid kan være ulike og sammensatte, og at kommunen uansett skal vurdere, samt dokumentere behovet for deltid i lys av heltidsnormen.

Målsettinger for å redusere uønsket bruk av deltid

Nasjonale føringer

AML. § 14-3 første til tredje ledd beskriver fortrinnsrett for deltidsansatte. Fortrinnsretten innebærer at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse eller innleie i virksomheten. Videre har deltidsansatte fortrinnsrett til ekstravakter og lignende i virksomheten fremfor at arbeidsgiver ansetter eller leier inn arbeidstakere til dette arbeidet. Arbeidsgiver kan etter drøftinger med tillitsvalgte avgrense virkeområdet for utøvelse av fortrinnsretten etter dette leddet til en eller flere enheter med til sammen minst 30 ansatte. Etter avtale med tillitsvalgte kan det fastsettes et annet eller snevrere virkeområde. Fortrinnsretten etter dette leddet gjelder også for midlertidig deltidsansatte. Fortrinnsrett etter denne paragrafen er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

AML. § 14-4 a. *Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid* lovfester at deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger. Tolv månedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunkt arbeidstaker fremmet sitt krav.

Etter Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) § 14-1 b, første ledd, er arbeidstakers rett til heltid styrket. Etter lovendringen som nå er vedtatt, gis alle midlertidige ansatte, uavhengig av grunnlaget for ansettelsen, rett til fast ansettelse etter tre års sammenhengende ansettelse (jf. AML 14-9). Bakgrunnen for endringen er at regjeringen ønsker å styrke hovedregelen om fast ansettelse i norsk arbeidsliv. Bestemmelsen stadfester målsettingen om å gjøre heltid til den nye normen i arbeidslivet, men begrenser ikke arbeidsgivers rett til å ansette på deltid. Det betyr at arbeidstaker ikke har rett til heltidstilling og innskrenker med andre ord ikke styringsretten til arbeidsgiver (KS 2023a).

Ifølge Hovedtariffavtalen 2.3.1. skal det ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. Ved ledig stilling skal deltidsstilsatte ved intern utlysning i kommunen/virksomheten tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. Arbeidsgiver skal informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

I publikasjonen «Andelen heltidsansatte økte i 2022» (KS 2023b) oppsummerer KS satsningen på heltidskulturen de siste årene. Her heter det at KS, Fagforbundet, Delta og Norsk Sykepleierforbund i 2013 undertegnet den første Heltidserklæringen, hvor partene forplikter seg til å redusere deltidsarbeid og å utvikle en heltidskultur i pleie- og omsorgssektoren. Heltidserklæringen er senere fornyet tre ganger, senest i august 2021. Ved den siste fornyelsen ble Heltidserklæringen også undertegnet av Fellesorganisasjonen, som representerer viktige yrkesgrupper i helse- og omsorgssektoren. I tiden som har gått etter at den første heltidserklæringen ble undertegnet, har omfanget av heltidsarbeid økt betydelig. I sektoren helse, pleie og omsorg var heltidsandelen 44 prosent ved utgangen av 2022. Ansatte både med og uten turnus er medregnet i dette tallet.

I ovenfor nevnte publikasjon fra KS redegjøres det videre kort for sentrale nasjonale utredninger de siste to årene. Rapporten fra Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) inneholder en kartlegging og drøfting av bruken av deltid i norsk arbeidsliv. Det pekes på at det er mange årsaker til at arbeidstakere jobber deltid, og at potensialet for økt stillingsstørrelse avhenger av flere forhold, bl.a. hvordan arbeidet er organisert og arbeidstidsordningen på den enkelte arbeidsplass.

I rapporten Tid for handling (NOU 2023: 4), som ble lagt frem i februar 2023, drøfter Helsepersonellkommisjonen hvordan større grad av heltidsarbeid kan bidra til å redusere behovet for stadig flere ansatte i helse- og omsorgstjenestene.

KS sin sysselsettingsstatistikk (KS 2023b) viser at 59,1 prosent av de ansatte i kommunesektoren ved utgangen av 2022 hadde heltidsstilling. Det var en økning på 1,9 prosentenheter fra 2021. Det har vært en økning i heltidsandelen i alle sektorer og i 305 av kommunene det siste året. Blant kvinner har andelen heltidsansatte økt fra 44,2 prosent i 2014 til 55,7 prosent i 2022, og blant menn har det vært en økning fra 66,5 prosent til 69,3 prosent i samme periode. Samtidig med økende andel heltidsansatte, har også gjennomsnittlig stillingsstørrelse gått opp. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i 2022 var 83,3 prosent for alle ansatte i kommunesektoren. Det er blant turnusansatte i helse- og omsorgssektoren andelen heltidsansatte er lavest. Det har imidlertid vært en markert økning, fra 20,8 prosent med heltid i 2014 til 32,2 prosent i 2022. I samme periode har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen for turnusansatte økt fra 63,3 til 70,1 prosent (ibid.).

Vedtatte målsettinger i Elverum kommune

Elverum kommune sin Årsmelding 2022 beskriver at kommune i Handlings – og økonomiplan 2016 – 2019, vedtok at kommunen skal ha fokus på heltidskultur. Dette følger av kommunestyrevedtak av 15.12.15, punkt 15. Heltidskultur:

Elverum kommune prioriterer igangsetting av tiltak og prosjekter som legger bedre til rette for heltidskultur.

(Elverum kommune 2022a)

Videre beskriver Årsmeldingen at det fra høsten 2016 til desember 2018 ble jobbet i en partssammensatt arbeidsgruppe med fokus på å legge til rette for større andel heltidsstillinger primært i sektor for pleie, rehabilitering og omsorg da det er her deltidsproblematikken oppleves som størst. I 2020 ble partene sentralt enige om å fortsette arbeidet med å øke andelen heltidsansatte. Utvalget skulle se nærmere på ulike arbeidstids- ordninger/måter å organisere arbeidstiden på, og initiere forsøk rundt dette. I tillegg skulle utvalget vurdere virkemidler som kan bidra til å løse utfordringene rundt helgebemanning. Rapporten fra utvalget foreligger nå uten en tydelig konklusjon, det er fortsatt helgefrekvens som er utfordringen. I forbindelse med budsjettbehandling 2022, ble det videre enstemmig vedtatt følgende under punkt 10:

Elverum kommune har en noe bedre heltidsandel enn landsgjennomsnittet, men det er for mange ansatte som arbeider ufrivillig i deltidsstillinger. Det fører til dårligere forutsigbarhet og lønnsinntekt enn ønsket for mange arbeidstakere, og svakere mulighet for låneopptak til egen bolig.

Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp og forsterke en årelang innsats mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene.

(Elverum kommune 2022b)

Revisjonskriterier for problemstilling 4

På bakgrunn av gjennomgåtte føringer er følgende revisjonskriterier utledet for problemstilling 4:

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Følger tjenestene opp målsettingen om å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?	<ol style="list-style-type: none"> 10. Deltidsansattes fortrinnsrett etter arbeidsmiljøloven skal ivaretas av kommunen. 11. Kommunen skal gi alle midlertidige ansatte, uavhengig av grunnlaget for ansettelsen, rett til fast ansettelse etter tre års sammenhengende ansettelse. 12. Kommunen skal ved ledighet gjennomgå arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger. 13. Ved ledig stilling skal kommunen ved intern utlysning tilby deltidstilsatte utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. 14. Kommunen skal skriftlig dokumentere behovet for ansettelser i deltid innen pleie, rehabilitering og omsorg. 15. Kommunen skal drøfte behovet for ansettelser i deltid med de tillitsvalgte minst én gang i året, samt tilgjengeliggjøre dokumentasjon som beskriver behovet. 16. Arbeidsgiver skal utarbeide lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger. 17. Kommunen skal igangsette tiltak og prosjekter mot ufrivillig deltid i dialog arbeidstakerorganisasjonene, herunder bidra til å løse utfordringene rundt helgebemanning.