



**Arbeidstilsynet**

VÅR DATO  
12.06.2012  
DERES DATO

VÅR REFERANSE  
2011/21129 74932/2012  
DERES REFERANSE

1

VÅR SAKSBEHANDLER  
Tahereh Talebi tlf 975 68 787

OSLO KOMMUNE V/ BYRÅDET  
RÅDHUSET  
0037 OSLO

## Tilsynsrapport med varsel om pålegg

### Innledning

Arbeidstilsynet Oslo har gjennomført tilsyn med Oslo kommune i perioden 4. november 2011 til 19. april 2012. Følgende møter/tilsyn inngår i denne rapporten:

- 4. november 2011 Rådhuset hvor vi møtte Finansavdelingen, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, sykehjemsetaten og kommunens hovedverneombud
- 25. januar 2012 Sykehjemsetaten og Akerselva sykehjem
- 26. januar 2012 Bydel Alna
- 27. januar 2012 Bydel Ullern
- 27. mars 2012 Gravferdskontoret Øst
- 27. mars 2012 Bymiljøetaten
- 28. mars 2012 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
- 29. mars 2012 Bydel Alna, Haugerud helsestasjon
- 29. mars 2012 Byrådsavdeling for kultur og næring
- 30 mars 2012 Næringsetaten
- 11. april 2012 Energigjenvinningsetaten
- 12. april 2012 Bydel Ullern, hjemmetjenesten
- 17. april 2012 Bydel Ullern, Hullebergmyra barnehage
- 19. april 2012 Bydel Ullern, Kvernkallen barnehage

Tilsynet har vært gjennomført av Tahereh Talebi, Anita Hegg, Christoffer Hjelde, Nenad Tomic, Katarina Øi Heidem og Pål H. Lund.

Vi har innhentet dokumentasjon fra flere nivåer i kommunen i forkant av, under og etter tilsynet. Slik dokumentasjon er blant annet HMS- rutiner, styringsdokumenter, strategidokumenter, revisjonsrapporter, eksempler på kartlegging av arbeidsmiljø, handlingsplaner, informasjon om ulike rutiner og verktøy for sykefravær, rutiner og handlingsplan i samarbeid med bedriftshelsetjeneste, arbeidstid med videre. Vi har også etter forespørsel fått oversendt informasjon om arbeidstid fra et utvalg enheter. Videre inngår våre erfaringer fra tilsyn ved flere sykehjem vinteren og våren 2011 som en del av underlaget for denne tilsynsrapporten.



## Tema i tilsynet

Oslo kommune er en stor organisasjon med mange enheter som hver for seg er av betydelig størrelse. Vi har i tilsynet med Oslo kommune hatt særlig oppmerksomhet på hvilke systemer og rutiner kommunen har for ivaretagelse av sitt ansvar for HMS, hvordan dette systemet praktiseres på ulike nivå i kommunen, hvordan innleide arbeidstakere ivaretas med hensyn til arbeidsmiljø og hvordan arbeidsgiver sørger for at arbeidstidsbestemmelsene overholdes. I tillegg har vi sett på vernetjenestens rolle og mulighet til medvirkning på ulike nivå og ulike enheter.

## Sammendrag

Tilsynet inngår som en del av Arbeidstilsynets tilsynskampanjer ”På lag” og ”Arbeid for helse”. Gjennom disse kampanjene ønsker Arbeidstilsynet å kontrollere hvordan arbeidsgiver ivaretar sitt arbeidsgiveransvar gjennom systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Begge kampanjer har særlig fokus på vernetjenesten og medvirkning.

Hensikten har vært å kontrollere hvordan HMS- rutiner og systemer fungerer på ulike nivå og enheter i kommunen. Tilsynet er ikke å anse som en revisjon, men en kontroll av et utvalg enheter for å se på praktisering av sentrale systemer på underliggende nivåer og enheter.

Denne tilsynsrapporten er en felles tilbakemelding fra tilsyn i ulike enheter og nivåer i Oslo kommune. Det er gjennomført samtaler med både ansatte, ledere og verneombud.

Oslo kommune som overordnet arbeidsgiver har utarbeidet rutiner, prosedyrer, verktøy og arenaer som gir mulighet for et fungerende HMS-arbeid. Oslo kommune har et HMS- system som blant annet fastsetter HMS- mål og kartlegging av det fysiske, organisatoriske og mellommenneskelige arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynets inntrykk er at kommunen, med unntak av system for kontroll av arbeidstid, har etablert gode systemer og rutiner, men at disse praktiseres ulikt mellom de kontrollerte enhetene i kommunen. Den variasjon i praksis vi har sett kan med fordel vurderes av kommunen med tanke på om dette er en ønsket og hensiktsmessig variasjon.

Flere arbeidsmiljøforhold som Arbeidstilsynet har kontrollert var godt ivaretatt i Oslo kommune.

Bruk av innleide arbeidstakere var på tidspunktet for tilsynet forholdsvis beskjedent og vi har inntrykk av at kommunen har god oppmerksomhet på å følge opp inngåtte kontrakter med bemanningsbyråer og daglig oppfølging av innleide arbeidstakere.

Arbeidstilsynet refererer i denne rapporten ikke til problemer og forhold som vi antar er begrenset til enkeltenheter/enkeltpersoner.

Vi har funnet ett forhold som etter vår vurdering og i medhold av arbeidsmiljøloven krever tiltak (vi varsler pålegg):

- Arbeidstid, kommunen har ikke et tilfredsstillende system for oppfølging og overvåking av arbeidstid for alle ansatte

Vi har funnet tre forhold som etter vår vurdering bør forbedres (anmerkninger):

- Avvikssystemet fungerer ulikt mellom enhetene i kommunen
- Plan for bistand fra BHT fungerer ulikt mellom enhetene i kommunen
- Vernetjenesten involveres i ulik grad i kommunens enheter



## **Beskrivelse av funn**

### **HMS-systemet (organisering av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid)**

Vi registrerer at kommunen på sentralt nivå har etablert en rekke rutiner og praksis for oppfølging av arbeidsmiljøet. Byrådet har vedtatt rammer for hvilke systemer, rutiner og aktiviteter som skal ivaretas i de underliggende enhetene. Byrådet gir gjennom årlige budsjettvedtak rammer og bestillinger for hvordan arbeidsmiljøet skal ivaretas.

HMS- systemene etatene skal forholde seg ansvarlig til er utarbeidet i Byrådsavdeling for finans.

Samme avdeling har et koordinerende ansvar for hvordan arbeidsmiljøet håndteres i hele kommunen, mens det daglige og praktiske arbeidsgiveransvaret for oppfølging av arbeidsmiljøet er delegert til de underliggende enhetene (bydelene, etatene og foretakene).

Hvert år får etatene et tildelingsbrev som sier hva de skal gjøre, hvilke forpliktelser de har, også knyttet til HMS- arbeid. Etatssjefene har HMS- ansvaret gjennom lederkontrakter. De står, slik vi forstår det, fritt i forhold til hvordan de organiserer HMS- arbeidet i sitt ansvarsområde. Det er også gitt frihet med hensyn til valg av å bruke de elektroniske systemer som en del av håndteringen av HMS, for eksempel er det ikke gjennomgående bruk av systemet Kvalitetslosen, herav system for avvikshåndtering og GAT som system for arbeidstid.

### **Avvikssystem**

Vi forstår det slik at avviksmeldinger blir rapporter gjennom Kvalitetslosen som er et elektronisk system for all informasjon, prosedyrer og instruks, herav dokumentasjon og informasjon om HMS. Alle ansatte har mulighet til å finne den nødvendige informasjon som de må ha behov for til enhver tid.

Det hevdes at avvikssystemet i Kvalitetslosen gir den enkelte mulighet til å melde avvik om alle faglige- og arbeidsmiljømessige forhold. Den enkelte har også mulighet til å følge hvordan avviket blir løst, og når det blir lukket. Systemet er ikke i bruk alle steder.

Bydeler og etater velger selv hvordan avvik skal følges opp. Avvikene håndteres ute i bydelene, etater og arbeidsplassene. Det er nærmeste leder som mottar avviket og er ansvarlig for lukking og eventuell videre rapportering i linjen.

De enheter vi har ført tilsyn med forteller om ulike praksis og ulike rutiner for håndtering og lukking av avviksmeldinger. Dette gjelder både de som bruker manuelt avviksskjema og de som bruker Kvalitetslosen. Dette kan skje i samarbeid med verneombud, i kontor/avdelingsmøter, eller i HMS- møter. Nærmeste leder/enhetsleder kan lukke avviket uten samarbeid med verneombud eller ansatte.

### **HMS- kartleggingsmetoder**

#### **Medarbeiderundersøkelse**

Oslo kommunes sentrale medarbeiderundersøkelse, den standardiserte KS-undersøkelsen BedreKommune.no, blir nevnt alle steder. Resultatet fra medarbeiderundersøkelsene fra hver etat kommer inn til respektiv byrådsavdeling. Byrådsavdelingen har en gjennomgang med etaten. Det utarbeides handlingsplan på bakgrunn av undersøkelsen.



## **Vernerunder**

Årlig vernerunde er en annen kartlegging på tjenestestedene. Flere steder er det lokale verneombud og leder som sammen gjennomfører vernerunder. De bruker sjekkliste som ofte tar for seg det fysiske arbeidsmiljøet.

Det er opp til etatene om de velger å ha andre kartlegginger av arbeidsmiljøet utover den sentrale arbeidsmiljøundersøkelsen. Vi har blant annet fått kjennskap til medarbeidersamtaler, regelmessige kontormøter og daglige samtaler og møter.

## **Struktur for HMS- rapportering**

Byrådets oppfølging av de underliggende enhetene skjer primært gjennom styringsdialogen, gjennom rapporteringer og møter, gjennom kartlegginger og gjennom revisjoner utført av kommunerevisjonen og ved bestilling til eksterne revisjonsfirmaer.

Det opplyses om budsjettmøter, tildelingsbrev som verktøy for risikostyring i kommunen sentralt og ledersamtaler hvor HMS-inngår.

Oslo kommune har to ulike styringer for bydelene og etatene. Etatene styres igjennom etatsstyring og bydelene igjennom rammestyring.

Med etatene er det månedlige møter med direktørene/etatene hvor sykefravær, oppfølging av gravide, anskaffelser (lønn- og arbeidsvilkår) og innleide arbeidstakere og arbeidstid blir diskutert.

Det gjennomføres ledersamtaler med alle etatsledere. Etatssjef rapporterer til kommunaldirektør på bakgrunn av det årlige tildelingsbrevet i ”tertialmøtene”.

Lederkontrakten inneholder generelle og individuelle mål. HMS er et av 6 standardpunkt i lederkontraktene. Indikator er sykefraværstall, hvor mange medarbeidersamtaler som gjennomføres og hvor mange ledere som har lederkontrakter. I de nye lederkontraktene måles ledere også noe på gjennomføring av årlige medarbeidersamtaler. Ellers er gjennomføring av tildelingsbrevet og oppfølging av medarbeiderundersøkelsen BedreKommune.no blant målingspunkter i rapporteringen.

Direktørene i etater rapporterer til bydelsavdeling gjennom kontaktmøter. I tillegg inngår arbeidsmiljø i tertialrapporteringen og årsrapport. Alle får kopi av alle undersøkelser og referat fra kontormøter. Etaten lager en samlet handlingsplan som inkluderer alle tjenestesteder.

Oslo kommune har utarbeidet rundskriv som sier noe om hvilke punkter som skal inngå i tertialrapporteringen og årsrapport. HMS er et slikt punkt. Sykefraværspersent og om de har innført HMS- rutiner er blant andre punkter.

## **Arbeidsbelastning/utfordringer**

Høyt sykefravær og arbeidspress kommer opp som tema i flere samtaler. Mange ansatte opplever at de har flere oppgaver enn tilgjengelige ressurser. Noen enheter forteller at hyppigste avvik handler om at det ikke er tid eller ressurser til å gjennomføre planlagte oppgaver. Andre utfordringer handler om omorganiseringer/omstilling, lederadferd, vold og trusler om vold og konflikter.



Under samtalene fremkommer også flere arbeidsmiljøutfordringer knyttet til fysisk arbeidsmiljø. Det opplyses om dårlig luft/inneklima og stedvis gammel bygningsmasse med behov for vedlikehold.

Det gis uttrykk for at det er lettere å melde avvik om fysiske forhold og forhold som går på tjenesten til brukere enn avvik som går på ansattes arbeidsmiljø.

### **Arbeidstilsynets vurdering**

Oslo kommune som overordnet arbeidsgiver har utarbeidet gode rutiner, prosedyrer, verktøy og arenaer som gir mulighet for et fungerende HMS-arbeid i kommunens ulike enheter. Kommunen har et HMS- system som blant annet fastsetter HMS- mål og kartlegging av det fysiske, organisatoriske og mellommenneskelige arbeidsmiljøet. Det er også utarbeidet flere HMS- rutiner, blant annet rutine for informasjon, medvirkning, og avviksmeldinger.

Vi har forståelse for at Oslo kommune er en stor virksomhet som gjør det krevende for arbeidsgiver sentralt å påse at alle vernetiltak er truffet i samsvar med arbeidsmiljølovens krav. En stor del av oppgavene når det gjelder gjennomføring av arbeidsmiljølovens krav må delegeres til ledere på ulike nivåer i organisasjonen. Dette fritar imidlertid ikke arbeidsgiver sentralt for det overordnede ansvaret, jf arbeidsmiljøloven § 2-1. Arbeidsgiver må sørge for at det er nødvendig kunnskap på alle nivåer og tydelige rapporteringslinjer, for både produksjon og arbeidsmiljø.

Vi oppfatter at HMS- arbeidet skal være integrert i den daglige driften på de ulike enhetene i etater/bydeler. Utfordringen blir, slik vi vurderer det, at Oslo kommunes sentrale ledelse sikrer at alle ledere har nødvendig kompetanse i HMS og i bruken av HMS- verktøy, herav systemet Kvalitetslosen.

Arbeidstilsynet har blitt orientert om at Kvalitetslosen inneholder en stor mengde informasjon og dokumentasjon, inkludert dokumentasjon om HMS. Kompetanse om avvikssystem og opplæring i bruk av Kvalitetslosen er veldig variert blant tjenestestedene. Enkelte bydeler/etater har gjennomført gode opplæringsopplegg for å sikre at alle kan bruke systemet, særlig når det gjelder avviksmeldinger. Det er laget lokale rutiner i HMS- grupper eller faste møter mellom leder og ansatte/verneombud om håndtering og lukking av avviksmeldinger. Flere mener at avvikssystemet kan være et godt verktøy, men det kreves god opplæring, nødvendig kompetanse hos leder, og godt samarbeid mellom leder og verneombud/ansatte. Det opplyses at avvikssystemet i Kvalitetslosen stor sett fungerer, men tidspress kan medføre at avviksmeldinger ikke blir registrert.

Slik vi forstår det er ikke systemet lagt opp for aktiv involvering av verneombudet i håndtering av avviksmeldinger og før avviket blir lukket. Det er tilfeldig og opp til lokale leder og eventuell initiativ fra verneombudet om å bli involvert i håndtering av avviksmeldingen. Det er også uklart hvordan avvik som går på nærmeste leder skal meldes og til hvem.

Vi ser positivt på oppfølging av åpne avvik i for eksempel HMS- grupper, i bydel/etat - møter og på byrådsavdelingsnivå. Imidlertid kommer det frem at en tjenesteleder rent teknisk kan lukke avviket uten tilfredsstillende tiltak eller medvirkning av verneombud/ansatte. Det er også en utfordring dersom avviket gjelder nærmeste leder da all avviksmelding skal gå via denne lederen.



Videre fremstår det uklart for oss hvordan arbeidsgiver sentralt får oversikt over gjennomgående avvik som ikke blir løst. Dette kan være lignende avvik som oppstår flere steder i organisasjonen og som bør vurderes løst med tiltak eller oppmerksomhet fra sentralt hold.

Det gis anmerkning til dette punktet.

### **Vernetjenesten**

Vernetjenesten er i det vesentligste etablert parallelt med det delegerte arbeidsgiveransvaret. Det er etablert hovedverneombud i kommunen, etatshovedverneombud, hovedverneombud i bydelene og verneombud på tjenestestedene. Hovedverneombudene oppgir at de har god oversikt over arbeidsmiljøtilstanden innenfor sine områder. Flere gir uttrykk for god dialog og medvirkning på arbeidsmiljø. Vi registrerer imidlertid at vernetjenesten ikke er representert i styringsdialogen som byrådsavdelingene har med underliggende etater/bydeler. Vi vurderer at dette er en svakhet og at kommunen vil vært tjent med at vernetjenesten deltar i slike fora hvor arbeidsmiljø er tema.

Enkelte enheter gir inntrykk av manglende fokus på arbeidsmiljøet til alle yrkesgrupper. Noen hevder at HMS- arbeidet ikke omfatter alle, og at dette er begrenset til kun informasjon om hvem som er verneombud.

Ute på tjenestestedene er det ulik praksis og samarbeid mellom verneombud og tjenesteleder. De fleste gjennomfører vernerunde, men ut over dette er det færre enheter hvor det er etablert faste møtepunkter mellom verneombud og tjenesteleder. Noen mener at de samarbeider tett i det daglige, og flere opplever å tas ofte med på råd når det gjelder fysiske forhold. HMS- møter blir også nevnt som en viktig arena for samarbeid mellom leder og verneombud.

Enkelte hovedverneombud har jevnlig samlinger med verneombudene. Opplevelsen og inntrykket fra disse samlingene er ulike. Tema for samlinger kan være opplæring i verneombudets rolle, rapportskrivning og håndtering av ulike tema.

Det gis anmerkning til dette punktet.

### **Arbeidsmiljøutvalg**

Oslo kommune har et sentralt arbeidsmiljøutvalg (AMU). Det er også etablert AMU i bydeler og etater.

På spørsmål om eksempler på arbeidsmiljø saker som er behandlet i AMU, får vi vite om HMS-revisjon, organisering av vernetjenesten og antall verneombud, trening i arbeidstid og medarbeiderundersøkelsen.

### **Arbeidstilsynets vurdering**

Samarbeidet mellom ledere og vernetjenesten er avgjørende for å få til et godt arbeidsmiljø. Vår erfaring fra tilsyn, inkludert tilsyn i Oslo kommune, viser at arbeidsplasser hvor arbeidsmiljø-arbeidet fungerer og arbeidstakere og ledere er fornøyde, kjennetegnes ved blant annet at:



- Leder har kompetanse/innsikt i HMS
- Leder tar initiativ til kontakt med ansatte og verneombud
- Leder lytter til ”klager”
- Synlig og aktivt verneombud
- Engasjerte og medvirkende ansatte
- Arbeidsmiljø er fast tema i møte med ansatte
- Jevnlige møter mellom leder og verneombud
- Det settes av tid til HMS, slik at HMS ikke forsvinner i den daglige driften
- Finner løsninger og tiltak i samarbeid

Vår vurdering er at Oslo kommune har unødvendig variasjon mellom sine tjenestesteder i forhold til hvordan dette fungerer i praksis. Kommunen kan med fordel gjennomgå og etterspørre hvordan vernearbeidet praktiseres.

Det gis anmerkning til dette punktet.

### **Sykefraværsoppfølging og bistand fra bedriftshelsetjeneste (BHT)**

Gjennomgående meldes det om høyt sykefravær. Flere enheter melder om arbeidsrelatert sykefravær som følge av arbeidspress. Det opplyses om en del omstillinger/omorganiseringer som medvirkende årsak til arbeidsrelatert sykefravær.

Oslo kommunenes storsatsing rettet mot sykefravær i det siste året blir beskrevet som et godt tiltak. Det er igangsatt flere hensiktsmessige aktiviteter for å redusere sykefraværet på arbeidsplassene. Nesten alle enheter informerer om nærværprosjekt som positiv tiltak. Det er gjennomført flere tilretteleggingstiltak.

Samarbeid med bedriftshelsetjeneste (BHT) er noe ulikt i etatene og bydelene og dermed også på tjenestesteder vi har ført tilsyn med. Noen etater og bydeler har utarbeidet konkrete og gode samarbeidsplaner for bistand fra BHT, mens andre kun har utarbeidet generelle handlingsplaner som omfatter alle underliggende tjenestesteder.

På noen av tjenestestedene gis det uttrykk for manglende kjennskap til innholdet på handlingsplanen for bistand fra BHT. Enkelte opplyser også at alle kontakter med BHT må gå gjennom en kontaktperson på bydel/etatsnivå.

### **Arbeidstilsynets vurdering**

Alle etater/bydeler/foretak i Oslo kommune som er pliktig til å ha bedriftshelsetjeneste, enten gjennom § 1 i Bransjeforskriften eller gjennom virksomhetens egen risikovurdering jf. arbeidsmiljølovens § 3-3 (1), skal ha utarbeidet en plan for hva bedriftshelsetjenesten skal bistå med innen en gitt avtaleperiode jf. § 5 i forskrift om Arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste. Planen kan være utarbeidet sentralt i etaten/bydelen/foretaket, men skal bygge på tjenestesteder/enheter/resultatenheters risikovurdering og behov for bistand. Tjenestestedene skal kunne kjenne igjen tiltakene i planen fra egen risikovurdering.

Vår vurdering er at bedriftshelsetjenesten er aktiv i noen etater/bydelers sentrale HMS- fora. Det er lagt opp til BHTs aktive deltakelse og rapportering i lokale arbeidsmiljømøter, for



eksempel kvartalsvisemøter på sykehjemmene. Imidlertid er det ikke alle enhetene som kjenner til hva de kan bruke bedriftshelsetjenesten til.

Arbeidsdepartementet har 24.januar 2012 stadfestet at arbeidstakerne fritt og uten arbeidsgivers forhåndssamtykke kan kontakte sin BHT i arbeidsmiljøspørsmål.

Det fremgår av Arbeidsmiljøloven § 3-3 annet og tredje ledd at bedriftshelsetjenesten skal bistå arbeidsgiver, arbeidstakerne, arbeidsmiljøutvalg og verneombud med å skape sunne og trygge arbeidsforhold og ha en fri og uavhengig stilling i virksomheten. BHT skal delta i dialogmøte 1.

Videre heter det i forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste § 4 bokstav h at arbeidsgiver skal sørge for at bedriftshelsetjenesten bistår ved henvendelse fra arbeidstaker, verneombud og arbeidsmiljøutvalg.

BHT må gis innsikt i alle aspekter ved arbeidsmiljøet, dersom deres kompetanse skal kunne anvendes på en hensiktsmessig måte.

Det gis anmerkning til dette punktet.

### **Arbeidstid**

Om kontroll og oppfølging av arbeidstidsbestemmelser ble vi informert om etablering av GAT-systemet. Dette er et arbeidstidsregistreringssystem som skal ivareta og varsle/hindre brudd på arbeidstidsbestemmelsene. De enhetene som har tatt i bruk GAT-systemet opplyser om gode erfaringer og mener at systemet fanger opp alle eventuelle brudd i arbeidsmiljølovens bestemmelse om arbeidstid og hviletid.

Vi har fått opplyst at GAT i løpet av 2012 etableres som obligatorisk system i Sykehjemsetaten, etter at det en tid har vært prøvd ut ved noen sykehjem.

I forbindelse med tema arbeidstid har vi innhentet oversikt som viser omfanget av overtid per uke hos 10 arbeidstakere i perioden 01. januar 2011 til 31. oktober 2011 fra henholdsvis Sykehjemsetaten og hjemmetjenesten i bydelene Vestre Aker, Stovner, Alna og Ullern. Dette er stikkprøver for å sjekke arbeidstiden for et utvalg ansatte.

Etter arbeidsmiljøloven anses det som overtid dersom arbeidet varer utover lovens grenser for alminnelig arbeidstid, dvs. arbeid utover 9 timer per dag og 36/38/40 timer per uke, jf § 10-6 (2).

Arbeidstilsynet har ikke opplysninger om hvorvidt det er inngått avtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-6 (5) med tillitsvalgte om utvidet overtid. Når vi har kontrollert overtidsbruken, har vi derfor tatt utgangspunkt i at det er inngått avtale med tillitsvalgte. Det er derfor grensene på 15 timer pr uke, 40 timer per 4 sammenhengende uker og 300 timer pr år vi vurderer overtiden opp mot. Vi har også lagt til grunn at listene over overtid, er overtid i arbeidsmiljølovens forstand når annet ikke er opplyst.

Nedenfor er det en oversikt over grensene for overtid som følger av arbeidsmiljøloven § 10-6.





Tabell: Oversikt over grensene for overtid i arbeidsmiljøloven § 10-6

Grunnlag/periode	Maksimalt samlet *arbeidstid per dag	Per uke	Per 4 sammenhengende uker	Per år
Individuell avtale	13 timer	10 timer	25 timer	200 timer
Avtale med tillitsvalgte	16 timer	15 timer	40 timer	300 timer
Disp. fra Arbeidstilsynet	Inntil 13 timer	20 timer	Ingen grense	200 timer per 26 uker
	<b>*Samlet arbeidstid = avtalt arbeidstid + merarbeid + overtid</b> <b>Dersom det er inngått tariffavtale med fagforening med mer enn 10 000 medlemmer gjelder det ingen grenser for overtid per uke, per 4 sammenhengende uke og årlig.</b>			

- *Arbeidstid - Bydel Vestre Aker*

Oversikten fra bydel Vestre Aker viser overtid per måned, og ikke per uke. Det er ikke opplyst om tallene inkluderer merarbeid. Det er imidlertid opplyst at tallene inkluderer forskjøvet arbeidstid som også utløser overtid. Vi kan ikke kontrollere om ukegrensen for overtid er overholdt fordi tallene er per måned.

Når det gjelder grensen per 4 sammenhengende uker viser oversikten fra bydelen at 3 arbeidstakere har arbeidet mer enn 60 timer overtid per måned. På det meste har det blitt arbeidet 75,5 timer overtid per 4 sammenhengende uker. Arbeidstilsynet har ikke opplysninger om hvor mye av dette som egentlig er *forskjøvet arbeidstid*.

Det finnes ett tilfelle der årsgrensen på 300 timer er overskredet ved at det har blitt arbeidet 343 timer overtid pr 30.10.2011.

- *Arbeidstid - Bydel Stovner*

I oversendelsesbrevet til Arbeidstilsynet skriver bydelen at de har tatt utgangspunkt listene for utlønning av overtid til ansatte i hjemmetjenesten. Bydelen har i sin oversikt skilt mellom overtid og merarbeid ved at 2,5 timer er trukket fra i overtidsoversikten.

Det er 6 tilfeller hvor ukegrensen på 15 timer per uke er overskredet. I det groveste tilfelle har det blitt arbeidet 28 timer overtid på én uke. Det er også ett tilfelle hvor det har blitt arbeidet 27,5 timer overtid per uke.

Den samme arbeidstakeren som har arbeidet 28 timer overtid på én uke, har også i to 4 ukers perioder arbeidet mer enn 40 timer overtid per 4 sammenhengende uker. (Det ble arbeidet 44,4 timer overtid den første 4 ukers perioden og 50 timer overtid den neste 4 ukers perioden). I slikt tilfelle kan det ikke utelukkes at det også vil foreligge brudd på bestemmelsen om maksimalt samlet daglig arbeidstid på 13 timer (eller 16 timer dersom det er inngått avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale), samt bestemmelsene om daglig og ukentlig hvile. Dette har imidlertid ikke Arbeidstilsynet tilstrekkelig opplysninger til å vurdere.

Det fremkommer av oversikten at ingen ansatte i hjemmetjenesten i bydel Stovner har arbeidet utover 300 timer overtid.



Bydel Stovner oppgir at grunnen til at enkelt ansatte har arbeidet mer overtid enn ønskelig, er at de har vært benyttet i flere av hjemmetjenestedistriktene på et tidspunkt hvor de ikke hadde gode oppfølgingsrutiner.

- *Arbeidstid - Bydel Alna*

Bydelen har oversendt en oversikt som viser den *totale* overtidsbruken for den etterspurte perioden, samt gjennomsnittelig overtid per uke. Arbeidstilsynet kan ikke ut i fra denne oversikten avgjøre om grensen for samlet arbeidstid pr dag på 13 timer, per uke pr fire sammenhengende uker eller år er overholdt.

- *Arbeidstid - Bydel Ullern*

Bydelen opplyser at alle ledere med delegert personalansvar i Bydel Ullern har siden 1. juni 2011 rapportert ukentlig på overtidsbruk på sine kostnadssteder. Arbeidsmiljøutvalget i bydelen behandler rapport på overtidsbruk for alle enheter og bydelen samlet per tertial. Bydelen opplyser at en del av overtiden er forskjøvet arbeidstid.

Det er 5 tilfeller hvor ukegrensen på 15 timer overtid er brutt. I det alvorligste tilfelle er det blitt arbeidet overtid opptil 21,5 timer overtid per uke.

Når det gjelder grensen på overtid per 4 sammenhengende uker, foreligger det ett tilfelle av brudd ved at det har blitt arbeidet 48 timer overtid.

Ingen ansatte i hjemmetjenesten i bydel Ullern har arbeidet utover årsgrensen på 300 timer.

- *Arbeidstid - Sykehjemsetaten*

I oversendelsen fra Sykehjemsetaten fremkommer det ikke om overtidslistene også inneholder merarbeid eller om det kun er overtid i henhold til arbeidsmiljølovens overtidsbegrep, dvs. arbeid utover 9 timer eller 36/38/40 timer pr uke.

Det er 21 tilfeller hvor ukegrensen på 15 timer overtid er brutt. I det alvorligste tilfelle er det blitt arbeidet overtid opptil 36 timer overtid per uke. Det er i 15 tilfeller arbeidet mer enn 20 timer overtid per uke.

Når det gjelder grensen på overtid per 4 sammenhengende uker, er den brutt i 13 tilfeller. I perioden som oversikten gjelder for, har én arbeidstaker arbeidet utover denne grensen i 3 ganger.

Ingen ansatte i Sykehjemsetaten har arbeidet utover årsgrensen på 300 timer.

Når det gjelder innleide arbeidstakerne blir det opplyst at alle enheter bare bruker de bemanningsfirmaer som kommunen har avtale med. Vi er gjennom våre tilsyn ikke gjort kjent med at problemstillinger knyttet til arbeidstid er annerledes for innleide enn for kommunens egne ansatte.

### **Arbeidstilsynets vurdering**

Arbeidstilsynets kontroll viser at det foreligger flere brudd på arbeidsmiljøloven § 10-6 om overtid. Bruddene knytter seg både til ukegrensen og grensen per 4 sammenhengende uker. Noen av bruddene er grove. Arbeidstilsynet karakteriserer det som grovt brudd når det på én uke har blitt arbeidet utover 20 timer overtid. Tilsvarende når det har blitt arbeidet mer enn 60



timer overtid per 4 uker. Dette har forekommet i bydel Vester Aker, bydel Stovner og Sykehjemsetaten. Bruddene knytter seg til to-tre arbeidstakere på hvert sted.

Vi har ikke tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om grensens for maksimalt samlet daglig arbeidstid, maksimalt ukentlig arbeidstid eller grensene for daglig eller ukentlig hviletid er overholdt. Vi har heller ikke opplysninger om hvilke avtaler som er inngått. Vi vil imidlertid påpeke at når bruddene er av den karakteren som vist til over, er det nærliggende å anta at det også foreligger brudd på andre bestemmelser i arbeidsmiljølovens kapittel 10 om arbeidstid. Med den dokumentasjonen vi har tilgjengelig kan vi imidlertid ikke slå dette fast med sikkerhet.

Det foreligger også flere andre mindre grove brudd. Det ser ut til at bydel Ullern, som har rutine om at alle ledere med delegert personalansvar skal rapportere ukentlig om overtidsbruken på sine kostnadssteder, har færrest brudd på overtidsbestemmelsene. Etter vårt syn er det nettopp løpende kontroll med arbeidstidsbestemmelsene som er det meste effektive tiltaket for å overholde arbeidstidsbestemmelsene, her under bestemmelsene om overtid.

Vi har fått opplyst at flere av Oslo kommune sine enheter er i ferd med å innføre GAT. Det fremstår for Arbeidstilsynet som at GAT vil være et godt og hensiktsmessig verktøy for blant annet å sikre løpende kontroll med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Dette forutsetter imidlertid at systemet blir obligatorisk for alle tjenestestedene. At alle brukere av GAT får nødvendig opplæring og at det blir oppfølging av ledere som bruker GAT.

Se varsel om pålegg.

### **Anmerkninger**

Gjennom tilsynet registrerte vi forhold som ikke innebærer overtredelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser, men som vi mener at det er nødvendig å påpeke, og at Oslo kommune vil være tjent med å rette på/justere. Det følgende er ikke pålegg som følger av tilsynet i kommunen, men tilbakemeldinger med merknader til forbedring:

#### **Avvikssystem**

Vi forstår at avvikssystemet i Kvalitetslosen gir den enkelte mulighet til å følge avviket fra melding til lukking. Imidlertid er ikke systemet i bruk alle steder.

Det kommer også frem at bruk av Kvalitetslosen krever at alle ansatte og lederne får nødvendig opplæring, tilstrekkelige tid og tilgang til nødvendige utstyr/PC. Når det gjelder lukking av avvik kommer det også frem at leder kan lukke avviket uten å involvere verneombud/ansatte. Vi stiller spørsmål ved hva som skjer med de problemstillinger som ikke kan løses på enhetsnivå eller etatsnivå, for eksempel utfordringer knyttet til tidspress, bemanning og arbeidsoppgaver. Dersom kommunens sentrale ledelse ikke blir oppmerksom på denne type gjennomgående avvik, fordi de lukkes på tjenestestedsnivå uten tilstrekkelige tiltak, kan det slik vi vurderer det bli vanskelig å treffe hensiktsmessige tiltak på rett nivå i kommunens organisasjon.

Oslo kommune må som arbeidsgiver sikre at Kvalitetslosen/avvikssystemet blir brukt forebyggende slik at det fungerer som forutsatt.

Arbeidsgiver må sikre et avvikssystem som er kjent for alle ansatte, er tatt i bruk i alle enhetene, og fanger opp alle fysiske-, organisatoriske-, og psykososiale arbeidsmiljøforhold.



Det må sikres at alle lederne har nødvendige kompetanse, slik at de systematisk involverer verneombud/ arbeidstakerne i lukking av avviksmeldingen. Det må være relevante arena/fora for lukking av avviksmeldinger, for eksempel faste møter mellom leder og verneombud, og HMS- møter. Gjennomgående arbeidsmiljøutfordringer må fanges opp på sentralt nivå gjennom avvikssystemet.

### **Plan for bistand med BHT**

Vi forstår at samarbeid med bedriftshelsetjeneste (BHT) er veldig ulikt i bydelene/etatene og dermed også ulikt på tjenestestedene. Noen etater har utarbeidet konkret og gode samarbeidsplaner for bistand fra BHT, mens noen andre etater/bydeler kun har utarbeidet en generell handlingsplan for alle tjenestestedene. På noen av tjenestestedene gis det uttrykk for manglende kjennskap til innholdet på handlingsplan.

Periodevis plan kan utarbeides på sentralt nivå, men alle enhetsledere må kunne vise til hva som er tenkt i forhold til egen virksomhet.

Det skal foreligge en handlingsplan som omfatter alle etater/bydeler i kommunen, som er utarbeidet i samarbeid med de enkelte underordnede enhetsledere (tjenesteledere).

Enhetsledelsen må kjenne til overordnet handlingsplan i etat/bydel og vite hvordan enheten skal/kan bruke godkjent BHT. Enhetsledelsen må ha kunnskap om de planfestede aktivitetene, som gjelder egen etat/bydel. Enkelte aktiviteter skal alltid stå i planen, for eksempel deltagelse i dialogmøte 1 og deltagelse i AMU. BHT må være fysisk tilstede på arbeidsplassen for eksempel ved enkelte kartlegginger, i AMU og ved dialogmøter 1.

BHT bistår i risikovurderinger med mer, og må på et tidspunkt ha vært på befaring og blitt kjent med arbeidsplassen. BHT må ikke nødvendigvis ha vært tilstede under selve kartleggingen og risikovurderingen.

Vi bemerker at det er nødvendig at de enhetslederne og ansatte er tilstrekkelig informert om de kanaler og fora som er etablert for å opprette kontakt med BHT. Arbeidsgiver må vurdere om arena og bistandsplan for bestilling av tjenester fra bedriftshelsetjenesten er tilstrekkelig kjent på alle enhetene.

Når det gjelder ansattes direkte kontakt med BHT orienterer vi at arbeidstakerne kan fritt og uten arbeidsgivers forhåndssamtykke kontakte sin BHT i arbeidsmiljøspørsmål.

Oslo kommunes sentrale arbeidsmiljøutvalg bør vurdere om det er behov for en samordnet og koordinert tilbakemelding fra alle sine bedriftshelsetjenester i løpet av et år.

### **Verneombudets systematiske medvirkning i arbeidsmiljøspørsmål**

Vernetjenesten er i det vesentligste etablert parallelt med arbeidsgiveransvaret. Flere gir uttrykk for god dialog og medvirkning på arbeidsmiljø saker. Oslo kommune har ett hovedverneombud som skal være kanal for ca 30 etater/bydeler. Imidlertid følger ikke vernetjenestelinje parallelt ledelseslinjen.

Enkelte etater og enheter gir uttrykk for manglende fokus på arbeidsmiljøet til alle yrkesgrupper. Ute på tjenestestedene er det ulik praksis og samarbeid mellom verneombud og tjenesteleder.



Noen hevder at de ikke har verneombud eller at de bare får informasjon om hvem som er verneombud.

Vernetjenesten i de enkelte etater deltar ikke i møtene som Byrådsavdelingene har med de enkelte etatene. Styringsdialogen går gjennom ledelsen i de underliggende etatene. Vernetjenesten burde etter vårt syn vært involvert i noen av møtene, for eksempel når arbeidsmiljø er tema.

Vi anbefaler at Oslo kommune retter oppmerksomhet mot hvordan vernearbeidet er praktisert i den enkelte etat.

### **Varsel om pålegg - arbeidstid**

Arbeidstilsynet har hjemmel til å gi pålegg og til å sette vilkår i arbeidsmiljøloven § 18-6 første og sjette ledd. På bakgrunn av det ovennevnte vurderer vi å gi følgende pålegg:

Oslo kommune må innføre et system som sikrer at den enkelte arbeidstaker ikke utfører arbeid som overskrider bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 10. Det skal også foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte (herunder også vernetjenesten).

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 10-7

Vilkår:

Arbeidstilsynet Oslo skal innen fristen ha mottatt følgende dokumentasjon:

- Beskrivelse av et system for overvåking og oppfølging av arbeidstid, og som beskriver hvordan den ansvarlige skal ha nødvendig oversikt
- Kopi av rutiner som viser hvordan kommunen vil ta tak i arbeidstidsproblematikken. Det skal fremgå hvilke virkemidler som er funnet hensiktsmessige for å sørge for at bestemmelsene overholdes.
- Dokumentasjon på arbeidstakernes medvirkning/referat fra sentralt AMUs behandling av pålegget.

*Forslag til frist for gjennomføring: 01.10.13*

Innføring av GAT, hvor alle kommunens ansatte inngår i systemet, vil kunne være et godt bidrag for å etterkomme pålegget.

### **Kommentarer og tilbakemelding**

Hvis Oslo kommune har kommentarer til det som er beskrevet eller til det pålegg med frister som er vurdert, ber vi om **skriftlig tilbakemelding innen 01.08.12**. Hører vi ikke noe fra kommunen innen fristen, vil vi gi pålegg i tråd med det som er beskrevet i dette varselet. Vedtaket vil deretter bli sendt dere.

### **Orientering til verneombud/ansattes representant**

Etter arbeidsmiljøloven §§ 6-2 sjette ledd og 18-6 åttende ledd skal verneombudet, eventuelt tillitsvalgte og ansattes representanter gjøres kjent med de pålegg som gis.



Eventuelle spørsmål til denne tilsynsrapporten kan rettes til tilsynsleder Pål H. Lund.

Med hilsen  
Arbeidstilsynet Oslo

Pål H. Lund  
tilsynsleder  
(sign.)

Tahereh Talebi  
seniorinspektør  
(sign.)

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.*

Kopi:  
Kommunerevisjonen, Grenseveien 88, 0663 Oslo

Vedlegg:  
Brev fra Det kongelige arbeidsdepartement datert 24. januar 2011 om arbeidstakernes rett til bruk av bedriftshelsetjeneste.