



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien

April 2021

«Forvaltningsrevisjon av ansattes
arbeidssituasjon under covid-19-
pandemien»

April 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Covid-19-pandemien og tiltakene som ble iverksatt for å håndtere denne har hatt store konsekvenser for arbeidshverdagen til ansatte og ledere i hele samfunnet. Kommunene har et stort ansvar og flere oppgaver knyttet til selve pandemihåndteringen. I tillegg er kommunene en primærleverandør av en rekke sentrale velferdstjenester og flere viktige forvaltningsoppgaver for sine innbyggere. De omfattende og inngripende tiltakene som har vært iverksatt både nasjonalt og av kommunen selv for å håndtere pandemien har følgelig påvirket arbeidssituasjonen for ansatte og ledere i Bergen kommune. Pandemien og tiltakene har hatt ulike konsekvenser for forskjellige grupper ansatte i kommunen, men ingen har vært uberørt.

Formålet med denne revisjonen har vært å undersøke *hvordan* covid-19-tiltakene har påvirket ansatte og ledere i Bergen kommune sin arbeidssituasjon. Fokuset har vært på om og på hvilke måter det har vært endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning, om det har vært tilgang på tilstrekkelige rutiner, verktøy, system og smittevernutstyr, om og i hvilken grad de ansatte opplever å ha hatt en vel-fungerende arbeidssituasjon under covid-19-pandemien, samt om covid-19-tiltakene har medvirket til innovasjon og endret bruk av teknologi blant de ansatte i kommunen.

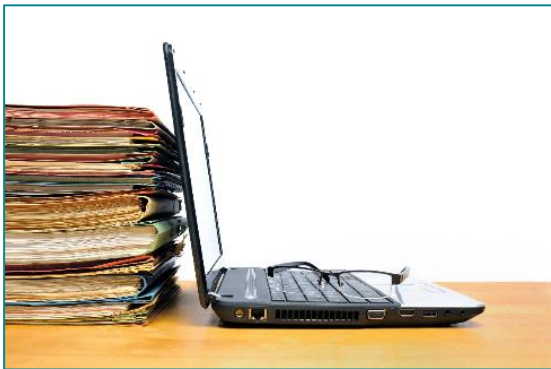
Denne forvaltningsrevisjonen er en breddeundersøkelse av en relativt kartleggende art. Undersøkelsen bygger i all hovedsak på spørreundersøkelsesdata, intervju med hovedverneombud, samt noe gjennomgang av skriftlig dokumentasjon. Mandatet har vært å få bred innsikt i konsekvensen av covid-19-tiltakene for arbeidssituasjonen til kommunens ledere og ansatte, og har ikke gått i dybden (verken med intervju eller dokumentgjennomganger) på enkeltområder. Under vil revisjonen peke på noen av de sentrale forholdene som undersøkelsen avdekker.

Covid-19-tiltakene har ført til at ansatte og ledere i Bergen kommune fikk **endret arbeidssituasjon**, både med hensyn til arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning, arbeidstid og hjemmekontor. Både innholdet og omfanget av endringene har variert en del mellom ledere og ansatte, og mellom ulike arbeidsformer (kontor-basert, direkte tjenesteytende og driftsrettet).

Særlig har **ledere** fått økt arbeidsbelastning og lengre arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene, ettersom de har blitt pålagt ytterligere arbeidsoppgaver for å håndtere pandemien samtidig som mange av dem har vært pålagt hjemmekontor og også på andre måter har fått endret rammevilkårene i arbeidshverdagen sin. Basert på det som kommer frem av tilbakemeldinger og informasjon om lederes arbeidssituasjon under pandemien, er det grunn til bekymring hva gjelder langtidskonsekvensene av den tidvise svært forhøyete arbeidsbelastningen for denne gruppen. Mange ledere opplever å være mer slitne, utmattet og stresset enn normalt. Dette har negative konsekvenser både for den enkelte leder, kan påvirke hvor godt ledere klarer å håndtere sine arbeidsoppgaver, og kan føre til høyere sykefravær.

Også ansatte i kommunen har – sett under ett – fått økt **arbeidsbelastning** og **arbeidstid** som følge av **endringer i arbeidsoppgaver**. Endringene både i arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og arbeidstid har vært vesentlige for mange ansatte, og ført til at flere av dem er stresset, og har opplevd å være mer utmattet og mer slitne enn normalt. Det er slik også grunn til bekymring hva gjelder konsekvensene av arbeidsbelastningen for ansatte i flere deler av kommunen, da en vedvarende arbeidssituasjon preget av høy belastning, stress og utmattethet både kan føre til økt sykefravær og til at arbeidsoppgaver ikke blir gjennomført som de skal.





Undersøkelsen viser at et vesentlig mindretall av respondentene har opplevd at det har manglet både tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner, prosedyrer, tilstrekkelig arbeidsverktøy og -utstyr, samt tilstrekkelig smittevernutstyr og -tiltak under covid-19-pandemien. Også ledere har opplevd slike utfordringer, men gjennomgående i lavere grad enn ansatte. Det var særlig tidlig i pandemien at de ansatte opplevde dette sterkest; nedstengingen av samfunnet kom brått på for de fleste, og tiltakene som ble iverksatt for å håndtere pandemien hadde

vidtrekkende konsekvenser for arbeidssituasjonen til både ledere og ansatte i Bergen kommune. Tilsvarende har både samhandling og kommunikasjon internt og eksternt vært skadelidende av covid-19-tiltakene, særlig tidlig i pandemien.

Undersøkelsen viser at også tilgangen til tilstrekkelig **smittevernutstyr og smittereduserende** tiltak ble opplevd som mest utfordrende i begynnelsen av pandemien, men òg at andelen av respondentene som svarte at de hadde opplevde å ha manglet slikt også senere i pandemien holdt seg på et relativt høyt nivå. Svar i undersøkelsen tyder på at utfordringene knyttet til smittevern og smitteverntiltak likevel har endret seg i løpet av pandemien. Der det tidlig i pandemien ble rapportert om manglende utstyr og tiltak (det ble for eksempel vist til at ansatte og ledere tidlig i pandemien måtte kjøpe smittevernutstyr på egenhånd for at arbeidsplassen skulle ha tilstrekkelig), var det senere i pandemien mer utfordringer knyttet til etterlevelse av smitteverntiltak, samt uenighet om og ulike tolkninger av hva som burde være praksis innenfor ulike tjenester.

Når det gjelder tilgangen til smittevernutstyr, er revisjonen oppmerksom på at denne var globalt begrenset tidlig i pandemien, noe som nødvendigvis også hadde konsekvenser for kommunens muligheter til å skaffe til veie smittevernutstyr. Selv om flere ansatte opplever at tilgang på smittevernutstyr og tiltak har vært utfordrende/manglende, registrerer revisjonen at BEHF i forbindelse med verifiseringen opplyser at kommunen bare unntaksvis har manglet smittevernutstyr under pandemien. Revisjonen er òg oppmerksom på at nasjonale anbefalinger har vært førende for smittevernet i flere sektorer i kommunen. Det betyr at ansatte kan ha ønsket og sett behov for smittevernutstyr og smitteverntiltak som går utover det som kreves i nasjonale og lokale veiledere.



Revisjonen vil likevel peke på at misnøyen, usikkerheten og frykten som kommer til uttrykk i undersøkelsen knyttet til bruk og etterlevelse av smittevernutstyr og -tiltak, må tillegges vekt. Undersøkelsen viser at det i skolesektoren har vært til dels utbredt misnøye og frykt knyttet til manglende smitteverntiltak eller mulighet for å overholde disse. Respondenter derfra viste gjennomgående til at de opplevde seg svært eksponert for smitte, uten mulighet til å holde avstand til elever eller på andre måter å holde antallet nærkontakter nede. Også andre ansattgrupper – som barnehagepedagoger – pekte på tilsvarende utfordringer. Både fra disse sektorene og fra ulike deler av helse- og omsorgssektoren er det mange respondenter som uttrykker frykt både for å bli smittet selv og for å smitte brukere.

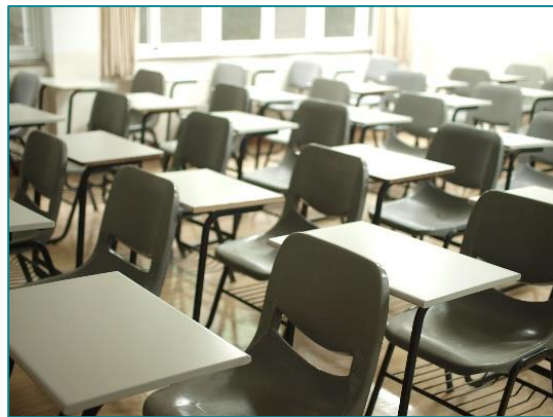
Overordnet viser svarene i spørreundersøkelsen at de fleste respondentene har vært fornøyde med både **informasjonen** og **oppfølgingen** de har fått fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien; en noe høyere andel var fornøyd med *informasjonen* enn med *oppfølgingen*. Svarene varierte ikke vesentlig mellom stillingsnivåene, arbeidsformene eller byrådsavdelingene. Det kan likevel bemerkes at ledere generelt var mer fornøyd både med informasjon og oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder, enn hva ansatte var, og at blant de ansatte var respondenter med

kontorbasert arbeid mer fornøyde enn dem med direkte tjenesteytende arbeid, som igjen var mer fornøyde enn dem med driftsrettet arbeid. Utfordringene var størst tidlig i pandemien, og kommunen fikk etter hvert etablert bedre, interne informasjonskanaler, både via intranett, og med jevnlig oppdateringer fra nærmeste leder.

Samtidig ble det pekt på en rekke utfordringer knyttet til både informasjon og oppfølging. Det ble pekt på at noe **informasjon** kom veldig sent, og det ble vist til eksempler der ansatte opplevde at de hadde måttet holde seg orientert om egen arbeidssituasjon via media. Når det gjaldt **oppfølging** ble det blant annet uttrykt forståelse for at den ekstraordinære situasjonen har gjort det vanskelig for ledere å følge opp de ansatte i tilstrekkelig grad. Samtidig var det også mange som viste til at de hadde savnet oppfølging fra nærmeste leder, både når det gjaldt utfordringer knyttet til isolasjon og psykososialt arbeidsmiljø på hjemmekontoret, når det gjaldt spørsmål og usikkerhet knyttet til smittevern, samt når det gjaldt utfordringer knyttet til for høy arbeidsbelastning.

Revisjonen finner videre at covid-19-pandemien og de tiltak som har vært iverksatt for å håndtere denne, har hatt negative konsekvenser for **samhandling og kommunikasjon** i kommunen, både internt og eksternt. I tillegg viser undersøkelsen at samhandling og kommunikasjon med **brukere** virker å ha vært skadelidende som følge av covid-19-tiltakene. Det var særlig respondenter med direkte tjenesteytende oppgaver som rapporterte om svakheter i kommunikasjon og samhandling med brukere, og da spesielt med sårbare brukergrupper og brukergrupper med svake eller ikke-eksisterende norskkunnskaper.

Nasjonale og lokale smitteverntiltak har både ført til at enkelte **lovpålagte tjenester** har blitt stengt, sterkt redusert eller blitt utført på nye måter. Samtidig har nye oppgaver kommet til, og det har vært vanskelig å sikre tilstrekkelig personell i enkelte tjenester (både på grunn av sykefravær, karantene, omdisponering mv.). Kommunen har med andre ord vært nødt til å kontinuerlig prioritere mellom ulike hensyn – og da også mellom hvilke oppgaver som skulle løses – i løpet av pandemien. Revisjonen vil likevel understreke at til grunn for denne prioriteringen mellom smitteverntiltak og tjenesteutførelse, mellom hvilke oppgaver som skal utføres, må det gjøres gode risiko- og konsekvensanalyser som sikrer at de ansatte er i stand til å gjennomføre de mest kritiske tjenestene og oppgavene på en så trygg og god måte som mulig. Dette gjelder særlig for tjenester til en del sårbare grupper.



Revisjonen finner videre at langt de fleste av respondentene (om lag tre av fire) rapporterte å ha hatt en **velfungerende arbeidssituasjon** så langt under pandemien. Svarene varierte lite mellom stillingsnivå, arbeidsform og byrådsavdelingstilhørighet, men likevel slik at en noe høyere andel ledere enn ansatte svarte positivt på spørsmålet, og at ansatte med direkte tjenesteytende arbeid var minst positive. Likevel er det overordnede bildet entydig: den store majoriteten av respondentene svarte at de har hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under pandemien.

Likevel er det flere – både i spørreundersøkelsen og i intervju – som uttrykker bekymring for langtidsvirkningene av arbeidssituasjonen for ansatte og ledere. Selv om hjemmekontorsituasjonen i seg selv har fungert greit for mange, er flere bekymret for at fagmiljøet forvitrer som en konsekvens av manglene ved digitale samarbeidsformer. Også andre potensielle negative langtidsvirkninger blir løftet frem, som at fortsatt forhøyet arbeidsbelastning vil få konsekvenser for både arbeidsmiljøet og for sykefraværet. Med andre ord kan arbeidssituasjonen være velfungerende både *så langt og nå*, men ikke være det om noe tid dersom situasjonen vedvarer.

I tillegg tyder en del av svarene på at vurderingen av om arbeidssituasjonen har vært velfungerende har tatt høyde for at situasjonen generelt er ekstraordinær, og at vurderingen slik er av om arbeids-

situasjonen *gitt den ekstraordinære situasjonen* har vært velfungerende, ikke om arbeidssituasjonen har vært velfungerende på samme måte som den skulle vært i en normalsituasjon.

Selv om langt de fleste av respondentene rapportere å ha hatt en velfungerende arbeidssituasjon, viser undersøkelsen at ansatte i Bergen kommune i relativt stort omfang har opplevd å ha både **utilfredsstillende fysisk og psykososialt arbeidsmiljø** under pandemien.

Ansatte og ledere med hjemmekontor rapportere at det **fysiske arbeidsmiljøet** ikke hadde vært tilfredsstillende, blant annet på grunn av manglende utstyr. Flere ansatte med direkte tjenesteytende oppgaver rapporterte på sin side om utfordringer knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet i sammenheng med smitteverntiltak, og da i hovedsak knyttet til at de fysiske arbeidsforholdene på forskjellige arbeidsplasser ikke tillot etterlevelse av ønskete smitteverntiltak (små lokaler, mange brukere tett på).

«Å være så mye alene oppleves som belastende og ensomt, og tunge tanker kan ta plass. Savner omgang med venner og familie, og med kollegaer.»

-Ansatt

Også når det gjelder det **psykososiale arbeidsmiljøet**, viser svarene i spørreundersøkelsen en noenlunde lik tendens som med det fysiske arbeidsmiljøet; andelen av respondentene som rapporterte å ha opplevd flere vesentlige, negative forhold av psykososial karakter var like høy eller nesten like høy i siste som første periode dekket av undersøkelsen. Undersøkelsen viser at ulike ansattgrupper har opplevd ulike former for negative psykososiale forhold. Der ansatte og ledere med kontobasert arbeid – og særlig dem med pålagt hjemmekontor – i større grad rapporterte om negative forhold som ensomhet og isolasjon, var usikkerhet og stress mer utbredt blant ansatte som jobber direkte tjenesteytende. For sistnevnte ansattgruppe var også frykten for å bli smittet selv eller å spre smitte til sårbare grupper tjenestemottagere utbredt.

De negative konsekvensene av et utilfredsstillende arbeidsmiljø kan være vidtrekkende; både dårlige fysiske arbeidsforhold og negative psykososiale forhold som stress, frykt, usikkerhet, uro, ensomhet og isolasjon vil på kort sikt kunne føre til blant annet økt korttidsfravær og redusert effektivitet, og på lengre sikt bidra til at også langtidsfraværet øker.

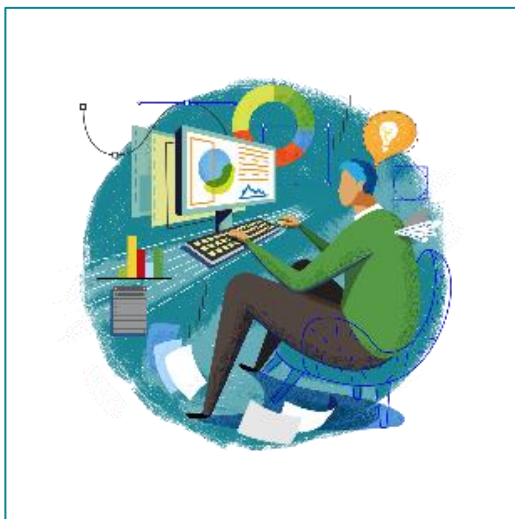
Når det gjelder hva som **har fungert** og hva som **ikke har fungert** under pandemien, peker svarene i undersøkelsen i motsatte retninger. Svarene på begge delspørsmålene kretser delvis rundt de samme temaene, som hjemmekontor, digitalt arbeid og kompetanse, ledelse, oppfølging og samarbeid, samt renhold og smittevern, men altså med helt ulik valør. Det som flere opplever som positivt blir av andre oppfattet som negativt. Gitt kommunens størrelse og mangslunne tilfang av arbeidsoppgaver og -former, med dertil hørende variasjon hva gjelder ansattes kompetanse og ledes kontrollspenn, er det ikke overraskende at samme tiltak eller samme endring i arbeidssituasjonen oppleves og vurderes ulikt. Funnene i undersøkelsen viser slik at læringspunktene fra arbeidssituasjonen under pandemien vil skille seg vesentlig mellom arbeidsoppgaver og -former. Dette mener revisjonen kommunen bør vektlegge dersom læringspunktene fra pandemien skal brukes i videre utviklingsarbeid.

I revisjonen finner vi også at det har blitt etablert **nye og bedre praksiser** i arbeidssituasjonen til ansatte som følge av covid-19-tiltakene. Svarene i spørreundersøkelsen viser at respondentene i stor grad rapporterte at covid-19-tiltakene hadde ført til at det hadde blitt etablert nye og bedre tekniske løsninger, og i noe mindre – men fortsatt stor – grad at tilsvarende også gjaldt samarbeidsmåter og måter å gjennomføre arbeidsoppgaver på.

Respondenter (både ledere og ansatte) med kontorbasert arbeid rapporterte i størst grad at covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre muligheter for innovasjon og utvikling. Nettopp fordi kontorbasert arbeid allerede i utgangspunktet i stor grad er digitalt, vil nok mange av de nye tekniske løsningene som har kommet på plass i kjølvannet av covid-19-tiltakene også ha en positiv innvirkning på arbeidssituasjonen til disse arbeidstagerne. De utdypende kommentarene styrker en slik tolkning; mange av respondentene i disse gruppene pekte på de tekniske løsningene som avgjørende for at de har kunnet skjøtte sine arbeidsoppgaver fra hjemmekontor, primært med henvisning til digitale møteflater og økt bruk av digitale verktøy i arbeidet.

Også respondenter med andre arbeidsformer understreket at de tekniske løsningene og den økte digitale kompetansen som var kommet på plass som følge av covid-19-tiltakene hadde vært positive. Dette gjaldt for eksempel lærere som ble satt i stand til å organisere undervisningen hjemmefra, sosialtjenesten som hadde funnet nye måter å bruke tekniske løsninger for å nå sine brukere under nedstengningen av samfunnet, og barnehagene i deres kommunikasjon med foresatte.

Foruten de tekniske forbedringene, viser undersøkelsen at covid-19-tiltakene også har hatt andre positive effekter på samarbeidsmåter og arbeidsmåter i kommunen, illustrert ved at mange respondenter med direkte tjenesteytende arbeid rapporterte om at man har etablert bedre samarbeidsmåter og blitt flinkere å planlegge arbeidet under pandemien.



Innhold

1	Innledning	11
2	Kort om arbeidsformer, arbeidsgiveransvaret, vernetjenesten og sykefravær	20
3	Endringer i ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien	25
4	Pandemiens konsekvenser for tjenesteutøvingen	44
5	Ansattes egenvurdering av arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien	66
6	Læringspunkter fra arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien	77
7	Konklusjon og anbefalinger	84
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	87

Detaljert innhold

1	Innledning	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Formål og problemstillinger	11
1.3	Avgrensning	11
1.4	Metode	12
1.4.1	Dokumentgjennomgang	12
1.4.2	Spørreundersøkelse	13
1.4.3	Intervju	14
1.4.4	Verifiseringsprosesser	14
1.5	Revisjonskriterier	14
1.5.1	Lov og regelverk	15
1.5.2	Regler og anbefalinger for smittevern	18
2	Kort om arbeidsformer, arbeidsgiveransvaret, vernetjenesten og sykefravær	20
2.1	Arbeidsformer i Bergen kommune	20
2.2	Arbeidsgiveransvaret i Bergen kommune	22
2.3	Vernetjenesten i Bergen kommune	22
2.4	Sykefravær i Bergen kommune	23
3	Endringer i ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien	25
3.1	Endringer i ansattes arbeidshverdag	25
3.1.1	Arbeidsoppgaver	26
3.1.2	Arbeidsbelastning	30
3.1.3	Arbeidstid	35
3.1.4	Forklaringer på endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid	37
3.1.5	Overtid	39
3.2	Vurdering	42
4	Pandemiens konsekvenser for tjenesteutøvingen	44
4.1	Rutiner, arbeidsverktøy og smittevern	44
4.1.1	Retningslinjer, rutiner og prosedyrer	44
4.1.2	Arbeidsverktøy og -utstyr	46
4.1.3	Smittevern	49
4.2	Vurdering	53
4.3	Informasjon, oppfølging og kommunikasjon	55
4.3.1	Informasjon	55
4.3.2	Oppfølging	57
4.3.3	Kommunikasjon	60
4.4	Vurdering	62
4.5	Lovpålagte oppgaver	63
4.6	Vurdering	65
5	Ansattes egenvurdering av arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien	66

5.1	Velfungerende arbeidssituasjon	66
5.2	Vurdering	69
5.3	Arbeidsmiljø	69
5.3.1	Fysisk arbeidsmiljø	69
5.3.2	Psykososialt arbeidsmiljø	72
5.4	Vurderinger	76
6	Læringspunkter fra arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien	77
6.1	Sentrale observasjoner	77
6.1.1	Læringspunkter – det som <i>har</i> fungert godt	77
6.1.2	Læringspunkter – det som <i>ikke</i> har fungert godt	78
6.2	Vurdering	79
6.3	Nye og bedre praksiser	80
6.4	Vurdering	83
7	Konklusjon og anbefalinger	84
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	87

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien i Bergen kommune. Prosjektet er et av flere som undersøker hvordan kommunen har håndtert covid-19-pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 64/20 2. september 2020.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan covid-19-tiltakene har påvirket de ansatte i Bergen kommune sin arbeidssituasjon, med fokus på om de ansatte har hatt tilgang på tilstrekkelige rutiner, verktøy, system og smittevernutstyr, om og på hvilke måter det har vært endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning for de ansatte, om og i hvilken grad de ansatte opplever å ha hatt en velfungerende arbeidssituasjon under covid-19-pandemien, samt om covid-19-tiltakene har medvirket til innovasjon og endret bruk av teknologi blant de ansatte i kommunen.

Følgende problemstillinger har blitt undersøkt for å svare ut formålet med prosjektet:¹

- 1) Hvordan ble arbeidshverdagen til ansatte og ledere endret som følge av covid-19-tiltakene?
 - a) Fikk ansatte og ledere nye eller endrede **arbeidsoppgaver** (og vært tilfredse med måten dette ble gjennomført på)?
 - b) Fikk ansatte og ledere endret **arbeidsbelastning**?
 - c) Fikk ansatte og ledere endret **arbeidstid**?
- 2) Har endret arbeidssituasjon hatt konsekvenser for tjenesteutøvingen blant ansatte og ledere?
 - a) Har arbeidsplassene hatt tilstrekkelig med **system, rutiner, verktøy og utstyr** til å håndtere arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien?
 - b) Har ledere og ansatte opplevd at de har fått **tilstrekkelig med informasjon og ledelsesoppfølging** under covid-19-pandemien?
 - c) Har endret arbeidssituasjon hatt **konsekvenser** for:
 - i) Gjennomføring av lovpålagte oppgaver
 - ii) Samhandling/kommunikasjon med brukerne, andre i avdelingen, andre kommunale avdelinger og med eksterne samarbeidspartner?
- 3) Har ledere og ansatte opplevd å ha hatt en **fungerende arbeidssituasjon** under pandemien?
 - a) Hvordan opplever de covid-19-tiltakene påvirket ansatte og ledere sitt fysiske arbeidsmiljø?
 - b) Hvordan har covid-19-tiltakene påvirket ansatte og ledere sitt psykososiale arbeidsmiljø?
- 4) Hva har vært den viktigste **læringen** fra denne perioden med hensyn til utføring av arbeidsoppgaver?
 - a) Hva har fungert godt?
 - b) Hva har ikke fungert godt?
 - c) Er det etablert nye positive praksiser/innovasjon/utvikling?

1.3 Avgrensning

Prosjektet har vært avgrenset til å gi en overordnet beskrivelse og vurdering av arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i Bergen kommune under covid-19-pandemien basert på ansatte og ledere sine opplevelser. Formålet har ikke vært å gi en detaljert beskrivelse av alle sider ved kommunens håndtering av arbeidsgiverrollen under pandemien, eller å gjennomgå bekreftende dokumentasjon knyttet til arbeidsgiverrollen. Rapporten skal gi et overordnet bilde over kommunens håndtering av pandemien, og hva som er de viktigste læringspunktene.

¹ Både rekkefølgen og utformingen av problemstillingene har blitt justert av hensyn til struktur og for å tydeliggjøre meningsinnholdet.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2020 til april 2021.

Valg av metode og datakilder er i samsvar med RSK 001 punkt 17 gjort med utgangspunkt i formålet med og problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Punkt 17 i RSK 001 sier at: «Revisor skal innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstilling(e).»

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan covid-19-tiltakene har påvirket arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i *hele* Bergen kommune, med problemstillinger som i hovedsak fokuserer på hvordan ansatte og ledere har opplevd ulike dimensjoner av egen arbeidssituasjon. Prosjektet har derfor vært innrettet som en bred og overordnet undersøkelse, med fokus på opplevelsen til ansatte og ledere.

For å samle inn informasjon om hvordan ansatte og ledere har opplevd sin arbeidssituasjon under pandemien og svare på problemstillingene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse der et bredt utvalg av disse har svart på spørsmål om egen arbeidssituasjon under pandemien (se avsnitt 1.4.2).

For å få ytterligere og mer overordnet informasjon om de ansatte sin arbeidshverdag under covid-19-pandemien, har vi i tillegg intervjuet hovedverneombud ved alle byrådsavdelingene samt bystyrets kontor (se avsnitt 1.4.3).

Revisjonen har konsultert og gjennomgått noe skriftlig dokumentasjon og styringsdata for å kontekstualisere hvordan covid-19-tiltakene har påvirket ansatte og ledere sin arbeidssituasjon (se avsnitt 1.4.1).

Undersøkelsen bygger med andre ord i all hovedsak på spørreundersøkelsesdata, samt intervju med hovedverneombud, og gjennomgang av noe dokumentasjon.

1.4.1 Dokumentgjennomgang

Relevante lover, forskrifter og uttaler fra autoritative kilder har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier.

Det ble i forbindelse med verifiseringen av rapportutkast etterlyst referanser til nasjonalt regelverk og nasjonale føringer for håndtering av covid-19-pandemien. Revisjonen har i endelig versjon inkludert en gjennomgang av de mange kildene med nasjonale påbud, forbud, anbefalinger, veiledninger, beretninger og notat som kommunen har måttet forholde seg til gjennom pandemien (se avsnitt 1.5.2), samt tydeliggjort gjennomgående at kommunen ikke alene har kunnet bestemme hvilke smitteverntiltak som gjaldt, eller hvilke smittevernutstyr som skulle benyttes i ulike sektorer.

Revisjonen har òg inkludert en del informasjon som kom frem i korrespondanse med kommunen i forbindelse med verifiseringsprosessen, både knyttet til bakgrunnsinformasjon, noe statistikk, samt en del konkrete faktaopplysninger.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten ble det videre etterlyst mer omfattende gjennomganger av kommunens egne rutiner, retningslinjer, og styringsdata. Gjennomgang av ytterligere dokumentasjon og styringsdata ville vært både interessant i seg selv og nyttig for å ytterligere belyse særlig detaljer og formalia knyttet til hvordan kommunen har håndtert ulike aspekter ved arbeidsgiverrollen sin under covid-19-pandemien. Slike undersøkelser var imidlertid utenfor mandatet i vedtatt prosjektplan, og revisjonen har i samsvar med tilstrekkelighetskravet i RSK 001 punkt 17 ikke gjort ytterligere datainnsamling eller analyser av slik dokumentasjon da dette ikke var nødvendig for å svare ut problemstillingene i og derigjennom formålet med prosjektet.

1.4.2 Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant et større utvalg ansatte i Bergen kommune. Utvalget ble gjort basert på tilsendt liste over totalt 17 850 ansatte i Bergen kommune.² 4 000 ansatte og ledere ble valgt ut til å delta i spørreundersøkelsen.³ Formålet med spørreundersøkelsen var å kartlegge om og hvordan covid-19-tiltakene har påvirket arbeidssituasjonen til den enkelte og de ulike ansattgruppene.

Utvalget som fikk spørreundersøkelsen var tilfeldig og vektet, slik at et tilfeldig utvalg ansatte fra alle byrådsavdelinger og alle ansatte- og stillingskategorier ble invitert til å svare på spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post. Responsraten per byrådsavdeling er presentert i tabellen under:

Tabell 1: Responsrate per byrådsavdeling og totalt

	Invitert	Svart	Responsrate
Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB)	1003	483	48,2 %
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI)	1388	752	54,1 %
Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet (BEHF)	999	346	34,5 %
Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom (BFNE)	191	125	65,4 %
Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling (BKMB)	112	84	75,0 %
Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (BKML)	147	105	71,4 %
Byrådsleders avdeling (BLED)	78	58	74,4 %
Bystyrets organer	6	6	100,0 %
Totalt	3924	1959	49,9 %

Som det går frem av tabellen, varierte responsraten mellom byrådsavdelingene. Særlig utmerker BEHF seg med å ha relativt lav svarprosent. Det antas at dette dels kan forklares med at de ansatte i nettopp denne byrådsavdelingen har båret en stor del av den ekstrabyrden covid-19-pandemien har representert for kommunen, og at flere av dem som ble invitert rett og slett ikke har hatt eller tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen. I tillegg mangler en stor del av de ansatte i BEHF tilgang til datamaskin på jobben. Dette kan ha medført at en del ikke fikk med seg eller har hatt mulighet til å svare på spørreundersøkelsen.

En tilsvarende effekt kan også ha gjort seg gjeldende for spesifikke stillingskategorier, for eksempel for ansatte med driftsrettede arbeidsoppgaver (drift, vedlikehold og ol.); også mange av disse har ikke tilgang til datamaskin i jobbsammenheng, og kan av den grunn tenkes å ikke ha svart på spørreundersøkelsen. I vektingen av utvalget tok revisjonen hensyn til disse antatte mekanismene, slik at ansatte fra visse avdelinger og stillingskategorier var noe overrepresentert i det opprinnelige utvalget.

De samlede resultatene fra spørreundersøkelsen vil presenteres i figurer i rapporten. Det vil også resultatene fordelt på stillingsnivå (leder og ansatt) og per arbeidsform (kontorbasert, direkte tjenesteytende og driftsrettet). Også svarene på noen utvalgte spørsmål vil presenteres grafisk fordelt på byrådsavdeling, men av hensyn til lesbarhet har ikke dette blitt gjort gjennomgående.⁴ Generelt vil svarene fordelt på byrådsavdeling drøftes tekstlig.

² Listen inkluderte ikke ansatte på tilkallingsavtaler (sporadiske timelønnede), personer med stønad og godtgjørelse (disse er ikke ansatte, men mottar ytelser som f.eks. kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad, fosterhjem godtgjørelse osv.), folkevalgte, andre med andre tilfeldige utbetalinger fra Bergen kommune, fastleger som mottar fastlegetilskudd fra HELFO via Bergen kommune eller lærlinger og utdanningsstillinger.

³ Noen av de utvalgte respondentene ble av ulike grunner senere ekskludert fra undersøkelsen. Dette er årsaken til at det totale utvalget ikke samsvarer med totalen i tabellen.

⁴ Med mange kategorier respondenter og flere sverdimensjoner kan figurene bli svært kompliserte.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden november-desember 2020.⁵

Det ble i forbindelse med verifiseringen stilt spørsmål ved om spørsmålsformuleringene i spørreundersøkelsen kunne vært utformet på en annen måte for å forhindre en påstått bekreftelsesfare (antatt oversatt fra det engelske *confirmation bias*). Spørsmålsformuleringene er utformet etter etablerte og anerkjente revisjonsfaglig metoder, og dataene som er samlet inn gjennom spørreundersøkelsen er etter revisjonens vurdering både gyldige, pålitelige, og både godt egnet og tilstrekkelige for å svare på problemstillingene i prosjektet, jf. RSK 001 punkt 16 og 17.

Videre ble det i forbindelse med verifiseringen stilt spørsmål ved representativiteten i resultatene, med særlig henvisning til den noe lave svarprosenten fra respondentene i BEHF. Revisjonen hadde gjerne sett at svarprosenten gjennomgående var høyere, men viser igjen til tilstrekkelighetskravet i RSK 001 punkt 17; informasjonen som er samlet inn gjennom spørreundersøkelsen er tilstrekkelig til å svare på prosjektets problemstillinger og formål. Videre vil vi bemerke at tilstrekkelighetskravet også er ment å sikre at revisjonen ikke pålegger revisjonsobjektet unødig belastning i sin datainnsamling.

Vi vil også peke på at representativitetsbetraktninger i forvaltningsrevisjoner bare i begrenset grad er aktuelt der datagrunnlaget er så bredt som i denne. Selv for de byrådsavdelingene der responsraten er lav, er svarene som har kommet inn relevante sett opp mot prosjektets formål og problemstillinger, og det ville vært brudd på RSK 001 punkt 20 om vi unnlot å peke vesentlige risikoer eller avvik når dette kommer frem i undersøkelsen.

1.4.3 Intervju

For å få utfyllende og forklarende informasjon til dataene samlet inn gjennom spørreundersøkelsen, har revisjonen intervjuet hovedverneombud i Bergen kommune. Vi har intervjuet hovedverneombud fra alle byrådsavdelinger samt bystyrets organer. Totalt intervjuet vi 11 personer. Informasjon fra ti av disse er brukt i rapporten.⁶

Utvalget av intervjuobjekter er gjort basert på prosjektets formål og innretting i samsvar RSK 001 punkt 17. Vernetjenesten skal ivareta arbeidstagerens interesser i saker som angår arbeidsmiljøet (se seksjon 2.3), og hovedverneombudene er slik svært godt egnet som informanter for å komme med utdypende informasjon om hvordan covid-19-tiltakene har påvirket arbeidssituasjonen til de ansatte.

Det ble i forbindelse med verifiseringen av rapporten kommentert at revisjonen burde intervjuet både kommunale ledere, kommunens kriseledelse, samt hovedtillitsvalgte. Ytterligere intervjuer kunne utvilsomt gitt mer dybdeinformasjon om hvordan arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i ulike deler av kommunen har vært påvirket av covid-19-pandemien. Dette ville imidlertid kreve at prosjektet ble utvidet betydelig i omfang, utover vedtatt prosjektmandat. Det vil være opp til kontrollutvalget å vurdere om det er ønskelig å følge opp denne brede undersøkelsen med ytterligere dybdeundersøkelser innenfor noen områder.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju ble sendt til dem som ble intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Rapportutkast er sendt til kommunen for verifisering. Innspill fra verifisering er innarbeidet i den endelige versjonen. Rapporten ble sendt til byrådet for høring og uttale. Byrådets høringsuttalelse er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for

⁵ Invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen gikk ut 17. november 2020, med opprinnelig svarfrist i 1. desember 2020. Pga. lav svarprosent ble denne fristen utsatt flere ganger.

⁶ Én av de intervjuede returnerte aldri verifisert referat, og svarte ikke på gjentatte henvendelser fra revisjonen, verken på e-post eller telefon. Innholdet i det uverifiserte referatet skilte seg ikke nevneverdig fra hva som ellers kom frem i intervjuene som ble gjennomført.

forvaltningsrevisjon (RSK 001). Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven og kommuneloven.

1.5.1 Lov og regelverk

Arbeidsgiveransvar og internkontroll

Byrådet leder Bergen kommunens administrasjon, og har det overordnede ansvaret for blant annet «det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov», jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd.

Byrådet er også forpliktet gjennom § 25-1 i kommuneloven å sikre at Bergen kommunen har en internkontroll som sørger for at administrasjonens virksomhet følger lover og forskrifter. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Paragrafen sier videre at ved internkontroll skal byrådet:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunens internkontroll skal ikke bare bidra til at kommunen unngår lovbrudd, men har også som formål å sikre at kommunen gjennomfører sine arbeidsprosesser og -oppgaver på en måte som gjør at kommunens innbyggere får levert alle disse tjenestene med god kvalitet. Kommunens internkontroll er altså ment å bidra til en drift som er i samsvar med lover, regler og folkevalgtes planer og vedtak, til at tjenesteyting og forvaltning er effektiv og holder tilstrekkelig kvalitet, og til at kommunen har et godt omdømme og legitimitet hos befolkningen.

God internkontroll handler i stor grad om å sikre systematisk arbeid, god organisering og samhandling, at organisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, at de ansatte og ledere er satt i stand til å håndtere sine arbeidsoppgaver gjennom nødvendig opplæring, tilgang på tilstrekkelige og dokumenterte retningslinjer, rutiner og prosedyrer, samt tilgang på riktig arbeidsverktøy og -utstyr.

Arbeidsmiljøloven

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven, aml.) har blant annet som formål (§ 1-1) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en arbeidssituasjon som er helsefremmende og meningsfylt, og gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Loven skal bidra til å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet, legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon, samt gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.

Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter

Lovens kapittel 2 stiller opp plikter til både arbeidsgiver og arbeidstaker; der arbeidsgiver plikter å sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt, skal arbeidstaker medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal også delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet, og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø. Arbeidstaker er videre forpliktet til å bruke påbudt verneutstyr, vise aktsomhet og ellers medvirke til å hindre ulykker og helseskader, underrette arbeidsgiver og verneombudet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere når arbeidstakeren blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet, avbryte arbeidet dersom arbeidstaker mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse.

Lovens kapittel 3 omhandler virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet, og § 3-1 nr. (1) stiller blant annet krav om at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle

plan i virksomheten for å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, med nærmere spesifiserte krav.

Fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

Lovens kapittel 4 stiller krav til både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet. I § 4-1 nr. (1) går det frem at «Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.» Kapitlet inneholder flere paragrafer med regler om hvordan dette skal sikres. Blant annet står det i § 4-2 nr. (1) at «Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem.» I samme paragraf nr. (3) står det at «Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.»

Aml. § 4-3 stiller krav til det **psykososiale arbeidsmiljøet**. I paragrafen går det blant annet frem at arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas og skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten. Videre står det at arbeidstaker, så langt det er mulig, skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. § 4-4 stiller krav til det **fysiske arbeidsmiljøet**. Blant annet skal fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings- og utstyrmessige forhold, inneklima, lysforhold, støy, stråling o.l. være fullt forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd.

Verneombud og AMU

Kapittel 6 og 7 regulerer hhv. verneombudsrollen og arbeidsmiljøutvalg. Det er blant annet krav om at det skal være verneombud om virksomheter med flere enn 10 ansatte, og kapittel 6 inneholder nærmere krav om verneombudets rolle og oppgaver. For virksomheter med flere enn 50 ansatte, skal det etableres arbeidsmiljøutvalg. Kapittel 7 inneholder nærmere regler om arbeidsmiljøutvalgets oppgaver og rolle.

Arbeidstid

I kapittel 10 fremgår lovens arbeidstidsbestemmelser. § 10-2 nr. (1) sier at «Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn». § 10-4 inneholder reguleringer av alminnelig arbeidstid, inkludert en rekke hviletidsbestemmelser. Hviletidsbestemmelser går også frem i § 10-8, regler knyttet til pause står i § 10-9, og lovens overtidsbestemmelser er å finne i § 10-6.

Hjemmekontor

Ansatte som har mulighet for å jobbe hjemmefra har periodevis vært anbefalt eller pålagt å gjøre dette. Anbefalingene og påleggene har tidvis vært nasjonale, og tidvis lokale. Hjemmelsgrunnlaget for å pålegge ansatte å jobbe hjemmefra har vekslet i løpet av pandemien.

Arbeidsgiver har gjennom sin ulovfestede styringsrett anledning til å bestemme at ansatte skal jobbe hjemmefra – under forutsetning om at det foreligger «et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn», jf. RT-2001-418, side 427. Myndighetenes anbefalinger og pålegg om hjemmekontor i ulike perioder av pandemien vært begrunnet med smittevern, og forstås som et forsvarlig grunnlag som verken er vilkårlig eller basert på utenforliggende hensyn.

Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem (hjemlet i arbeidsmiljøloven § 1-5) regulerer denne typen arbeid som ikke er kortvarig eller tilfeldig. Forskriftens § 3 sier blant annet at arbeidsgiver skal, så langt det er praktisk mulig, forsikre seg om at arbeidsforholdene er fullt forsvarlige, blant annet slik at

18. mars 2020 inngikk partene i kommunesektoren en avtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (kapittel 10).

I praksis betydde avtalen det at det ble mulig å endre avtalt arbeidstid og utvide rammene for overtidsarbeid for kommunene.

Avtalen utløp 16. september 2020.

arbeidsstedet, arbeidsutstyret og innemiljøet ikke medfører uheldige fysiske belastninger. Arbeidstaker er videre forpliktet til å medvirke til gjennomføringen av de tiltak som blir satt i verk for å skape et sunt og trygt arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har ikke tilgang til arbeidstakers hjemmearbeidsplass uten etter særskilt avtale. Forskriftens § 5 sier blant annet at også verneombud og arbeidsmiljøutvalg så langt det er praktisk mulig skal ivareta arbeidstakernes interesser i spørsmål som knytter seg til den enkeltes arbeidsmiljø, samt påse at arbeidsmiljøforhold for arbeidstakere i eget hjem er en del av virksomhetens internkontrollsystem. Heller ikke verneombud har tilgang til arbeidstakers hjemmearbeidsplass uten etter særskilt avtale.

Jf. forskriftens § 3 tredje ledd, gjelder ikke arbeidsmiljøloven kapittel 2 (om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter), kapittel 3 (virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet) med unntak av § 3-1 (om at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid) og kapittel 4 (om krav til arbeidsmiljøet) for arbeid i arbeidstakers private hjem. Ifølge § 2 i forskriften, må det inngås avtale om hjemmearbeid for at forskriften kommer til anvendelse.

Tidlig i pandemien var det noe usikkerhet om hvorvidt hjemmearbeidsforskriften kom til anvendelse der arbeidsgivere påla arbeidstakere å arbeide hjemmefra av smittevern hensyn. Dette har særlig konsekvenser for om arbeidsmiljølovens kapitler 2, 3 og 4 var gjeldende for ansatte som arbeidet hjemmefra.

Arbeidstilsynet uttalte i april 2020, at forskriften *ikke* gjaldt for de fleste ansatte som hadde fått pålagt hjemmekontor som følge av koronasituasjonen, og altså at arbeidsmiljøloven i sin helhet var gjeldende.

I november 2020 kom Arbeids- og sosialdepartementet med en nærmere omtale og tolkning av forskriften og dens virkeområde i lys av økt bruk av hjemmekontor under covid-19-pandemien. Departementet skriver blant annet at kravet om egen avtale om hjemmearbeid må «ses i lys av hva som antas å være den vanlige situasjonen, og utelukker etter departementets syn ikke at forskriften gjelder også der hjemmearbeidet er pålagt.» Med andre ord åpner departementet for at forskriften gjelder også uten at det er inngått skriftlig avtale.

Med hensyn til om forskriften gjelder sett opp mot vilkåret «kortvarig», skriver departementet at: «Det avgjørende for at forskriften kommer til anvendelse, slik departementet ser det, er at ordningen med hjemmearbeid som sådan har en viss varighet, fasthet og omfang. Så snart hjemmearbeidet kan kalles en fast ordning, vil forskriften komme til anvendelse, uansett hvor liten del av arbeidstiden som faktisk skjer i hjemmet». Når det gjelder vilkåret «tilfeldig», skriver departementet at:

Etter departementets syn vil det ... ikke være naturlig å si at begrepet «tilfeldig» omfatter situasjoner der en slik utenforliggende omstendighet varer over tid, slik at hjemmearbeidet får en viss fasthet. Formålet med forskriften støtter etter departementets syn en slik konklusjon. Det er når hjemmearbeid varer over tid og/eller foregår i fastere omfang at det oppstår behov for de særregler og tilpasninger forskriften oppstiller. Det at varigheten av hjemmearbeidet er ukjent og beror på utenforliggende omstendigheter som partene ikke har kontroll over, utelukker etter departementets vurdering ikke at det kan få karakter av å være en fast ordning.

Vinteren 2021 fikk forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) egne bestemmelser om hjemmekontor. Bestemmelsene har versert i ulike deler av forskriften på ulike tidspunkt, men har i det alt vesentlige vært likelydende:

Arbeidsgivere skal sørge for at ansatte jobber hjemmefra så langt det er praktisk mulig. Arbeidsgivere skal kunne dokumentere at det er gitt beskjed til de ansatte om hvordan dette skal gjennomføres i virksomheten

Påbudet om hjemmekontor har vært gjeldende for ulike kommuner på ulike tidspunkt, avhengig av myndighetenes forskjellige regimer for klassifisering av kommuner med ulikt smittetrykk med tilhørende tiltakspakker. Fra 23. januar 2021 gjaldt det kommuner som etter forskriften hadde forsterkede smitteverntiltak og enten særlig høyt eller høyt tiltaksnivå, jf. forskriftens kapittel 5A og kapittel 5B, mens tilsvarende bestemmelse også gjaldt for kommuner med noe høyt tiltaksnivå (jf. kapittel 5C) fra 2. februar 2021. Fra 25. mars ble påbudet nasjonalt. For Bergen kommune har bestemmelsene vært gjeldende fra 7. februar.

1.5.2 Regler og anbefalinger for smittevern

For å redusere smitten av covid-19 i samfunnet har det på ulike tidspunkt vært vedtatt forskjellige forbud, påbud og anbefalinger knyttet til smittevern, både nasjonalt, regionalt og lokalt.

Nasjonale forbud og påbud har vært forskriftsfestet, i hovedsak i Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften), mens den enkelte kommune har vedtatt egne forskrifter knyttet til lokale forhold. Vinteren 2021 vedtok staten for første gang regionale tiltak, og innførte ulike tiltakskategorier i covid-19-forskriften som avhengig av smittesituasjon har vært gjeldende for forskjellige kommuner på ulike tidspunkt.

Videre har det vært vedtatt en rekke midlertidige lover og forskrifter om tilpasninger i ulike sektorregelverk for å avhjelpe konsekvensene av covid-19. Flere av disse har også hatt konsekvenser for smittevernet i kommunen, da de typisk pålegger kommunen å ivareta en gitt tjeneste etter nærmere bestemte regler under pandemien. Det har vært vedtatt slike midlertidige lover og forskrifter blant annet knyttet til barnehageloven, opplæringsloven, introduksjonsloven, og regelverket som regulerer barnevernet.

I tillegg til reglene med forbud og påbud, har nasjonale myndigheter også operert med anbefalinger på overordnet nivå, primært rettet seg mot enkeltinnbyggere og generelle smittevernprinsipp. Videre har Helsedirektoratet publisert en rekke veiledere, beslutninger og notat som omhandler covid-19 og smittevern både på overordnet nivå og for spesifikke sektorer. Disse har Helsedirektoratet utarbeidet dels alene og dels i samarbeid med Folkehelseinstituttet og ulike fagdirektorat. Flere av dem har blitt justert gjennom pandemien ettersom kunnskapsgrunnlaget utviklet seg og smittesituasjonen endret seg.

Mye av veiledningsmateriellet til Helsedirektoratet er samlet i en større, nasjonal veileder som blant annet omhandler: testing, isolasjon, smittesporing og karantene (TISK); reiser, idrett, kultur og frivillighet; næringsliv, barnehager, skoler og utdanning; vaksiner, smittevernutstyr og legemidler; besøk hos pasienter og beboere; kommunale helse- og omsorgstjenester; psykiske lidelser, rusmiddelproblemer og avhengighet; personell, kompetanse og rekruttering og beredskapsplanlegging; og prioritering og tilsyn. Den nasjonale veilederen har blitt justert flere ganger i løpet av pandemien, og inneholder en egen endringslogg.⁷

I tillegg til den nasjonale veilederen, har Helsedirektoratet også publisert mer spesifikke veiledere som omhandler smittevern innenfor ulike sektorer. For eksempel foreligger det en veileder med prioriteringsråd til sykehjem og hjemmebaserte tjenester, en veileder for arbeidsplasser og hjemmekontor, en veileder for barnehagesektoren, flere veiledere for skolesektoren (barneskole, ungdomsskole og videregående opplæring), og en veileder for smittevernfaglig forsvarlig drift i helsevirksomheter med én-til-én-kontakt (covid-19).

Helsedirektoratet har i løpet av pandemien også sendt en lang rekke brev til blant annet kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere og regionale helseforetak. Brevene har blant annet inneholdt informasjon om og diverse pålegg knyttet til covid-19-pandemien.

Også Folkehelseinstituttet har utarbeidet og publisert en rekke veiledere knyttet til smittevern for ulike sektorer, inkludert blant annet for legevakt, rehabiliteringsinstitusjoner, sykehjem, helse- og omsorgstjenester i private hjem mv. (hjemmetjenester), helsestasjons- og skolehelsetjeneste, dagaktivitetstilbud og bruk av personlig beskyttelsesutstyr.

I tillegg til publikasjonene fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, har flere fagdirektorat utarbeidet egen, sektorspesifikk veiledning for håndteringen av pandemien. Flere av disse omhandler også smittevern. Blant annet har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet egne temasider med informasjon om covid-19 som er relevant for kommunal sektor.

⁷ Se <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus/endringslogg>

Videre har kommunene selv på ulike tidspunkt vedtatt lokale forskrifter med sikte på å redusere smittespredning. Slike lokale forskrifter kan vedtas av kommunestyret med hjemmel i smittevernloven § 4-1. Både i loven og i rundskriv om kommunale smitteverntiltak fra Helse- og omsorgsdepartementet (I-7/2020) går det frem at det følger et strengt nødvendighetskrav med slikt vedtak, og videre at slike vedtak skal opphøre eller begrenses straks tiltaket ikke lenger er nødvendig. Det er ikke anledning til å lempe på nasjonale tiltak gjennom lokale forskrifter.

Hierarkiet mellom tiltak vedtatt nasjonalt og lokalt er slik at det alltid er de strengeste reglene som gjelder. Dette betyr at om de nasjonale reglene er strengere enn de lokale, så er det de nasjonale som gjelder, og motsatt, at dersom de lokale er strengere enn de nasjonale, er det de lokale som gjelder.

Kommunene har også utarbeidet rutiner, retningslinjer og prosedyrer for håndtering av arbeidssituasjonen og smittevernet internt i kommunene. Bergen kommune opplyser at de gjennom hele pandemien har forholdt seg til nasjonale forskrifter, retningslinjer og veiledere. I tillegg har kommunen vedtatt egne forskrifter når smittesituasjonen har krevd det.

Både de nasjonale lovene, forskriftene og anbefalingene, og de lokale forskriftene, anbefalingene og rutinene som direkte eller indirekte omhandler smittevern har vært gjenstand for mange endringer i løpet av pandemien. Det finnes ingen samlet oversikt over det totale regelverket som på ulike tidspunkt har gjort seg gjeldende i kommunal sektor generelt eller for Bergen kommune spesielt.

Det er likevel klart at de ulike reglene, retningslinjene og anbefalingene både i sum og enkeltvis har lagt strenge føringer for hvordan Bergen kommune skulle utforme og iverksette smitteverntiltak innenfor ulike tjenesteområder for å ivareta smittevernet både for ansatte og brukere. Disse tiltakene er en viktig kontekst for å forstå hvordan ledere og ansatte sin arbeidssituasjon har vært under covid-19-pandemien.

2 Kort om arbeidsformer, arbeidsgiveransvaret, vernetjenesten og sykefravær

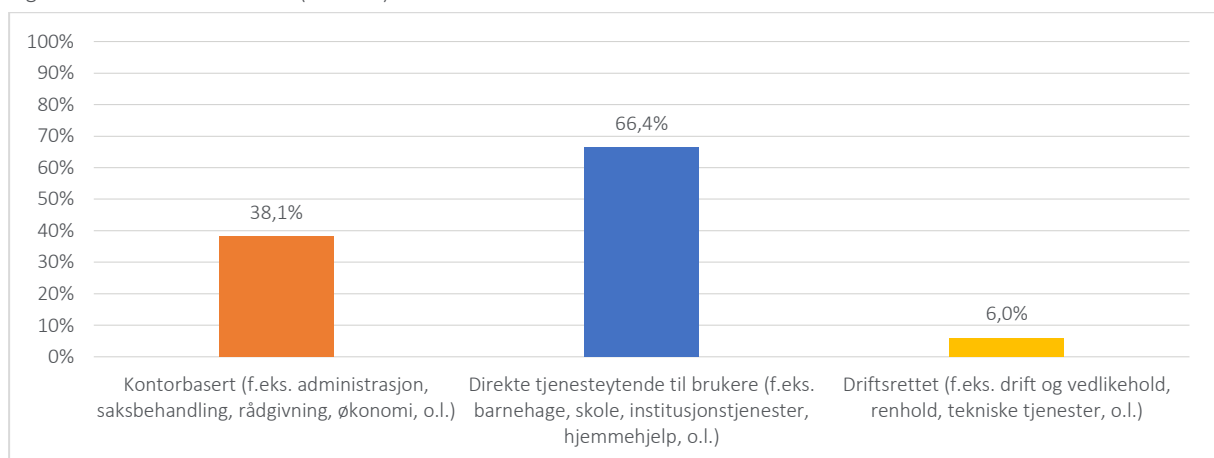
2.1 Arbeidsformer i Bergen kommune

Bergen kommune er en stor og kompleks organisasjon med nærmere 20 000 ansatte og rundt 1 300 ledere i mer enn 300 resultatenheter fordelt på syv byrådsavdelinger samt bystyrets organer. Kommunen er primærleverandør av velferdstjenester til og et sentralt offentlig organ for byens 280 000 innbyggere. Kommunens hovedoppgaver inkluderer blant annet barnehage, skole, spesialpedagogiske tjenester, barnevern, tjenester til eldre, tjenester til funksjonshemmede, tjenester til utviklingshemmede, psykisk helse, tjenester til rusavhengige og bostedsløse, annen sosialhjelp og andre sosiale tjenester, introduksjons- og tolketjenester, forebyggende helsearbeid, behandling og rehabilitering, brannvesen, boligtiltak, offentlige planer, byplanlegging og kulturminnevern, private planer og byggesaksbehandling, naturforvaltning og parkdrift, klima og miljø, kultur, bibliotek, idrett, næring, sivilforsvar og beredskap, vann og avløp, renovasjon,⁸ samt fellesfunksjoner til både forvaltningen og politisk nivå.

Kommunen har også et stort ansvar og en rekke oppgaver knyttet til smittevern og pandemihåndtering, og skal blant annet holde oversikt over omfanget av de smittsomme sykdommer i kommunen, opplyse, gi råd og veilede om hvordan smittsomme sykdommer forebygges, sørge for at individuelt forebyggende og nasjonalt vedtatte tiltak blir satt i verk, føre tilsyn og sørge for at smittevernregler og at nasjonale smittevernvedtak blir gjennomført, samt tilby vaksiner mot etter plan fastlagt av departementet. I den pågående pandemien har kommunen også overtatt ansvaret for smittesporing. Pandemien har dermed ikke bare ført til at eksisterende oppgaver måtte gjøres på nye måter, men kommunen har òg fått nye og krevende oppgaver.

De ansatte i kommunen løser med andre ord et vidt spekter av oppgaver, og har følgelig også til dels svært ulike arbeidsformer; noen jobber primært på kontor, andre jobber direkte tjenesteytende til brukere, og andre igjen jobber driftsrettet. Av respondentene i spørreundersøkelsen svarte om lag 38 % at de jobber kontorbasert, ca. 66 % at de jobber direkte tjenesteytende, mens 6 % svarte at de jobber driftsrettet:

Figur 1: Ansattes arbeidsform (N=1947)⁹

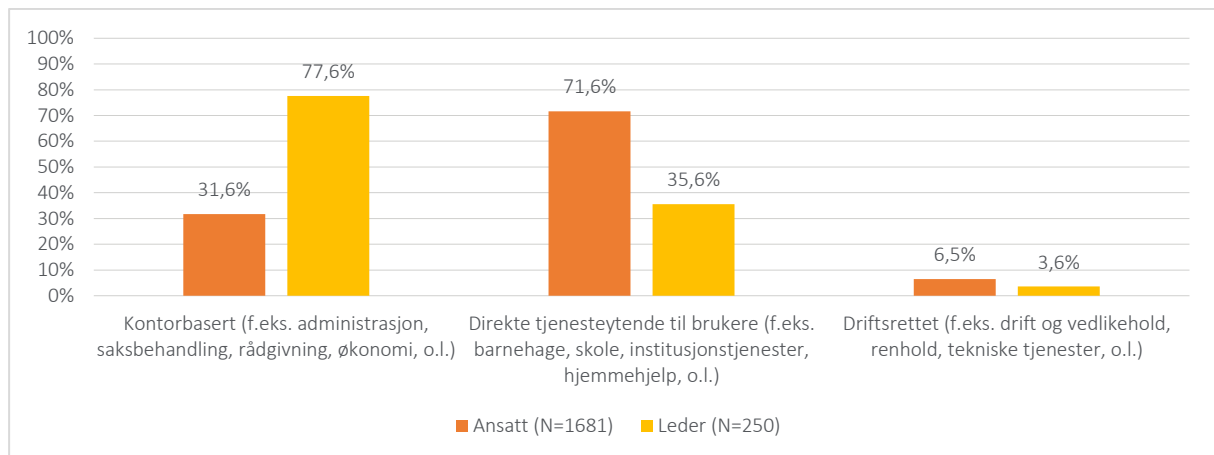


⁸ Renovasjonsoppgavene til Bergen kommune blir løst av BIR AS gjennom datterselskapet BIR Privat AS.

⁹ Fordi mange ansatte i kommunen veksler mellom ulike arbeidsformer, var det mulig å svare flere alternativ, og på grunn av dette summeres svarprosent til mer enn 100 %.

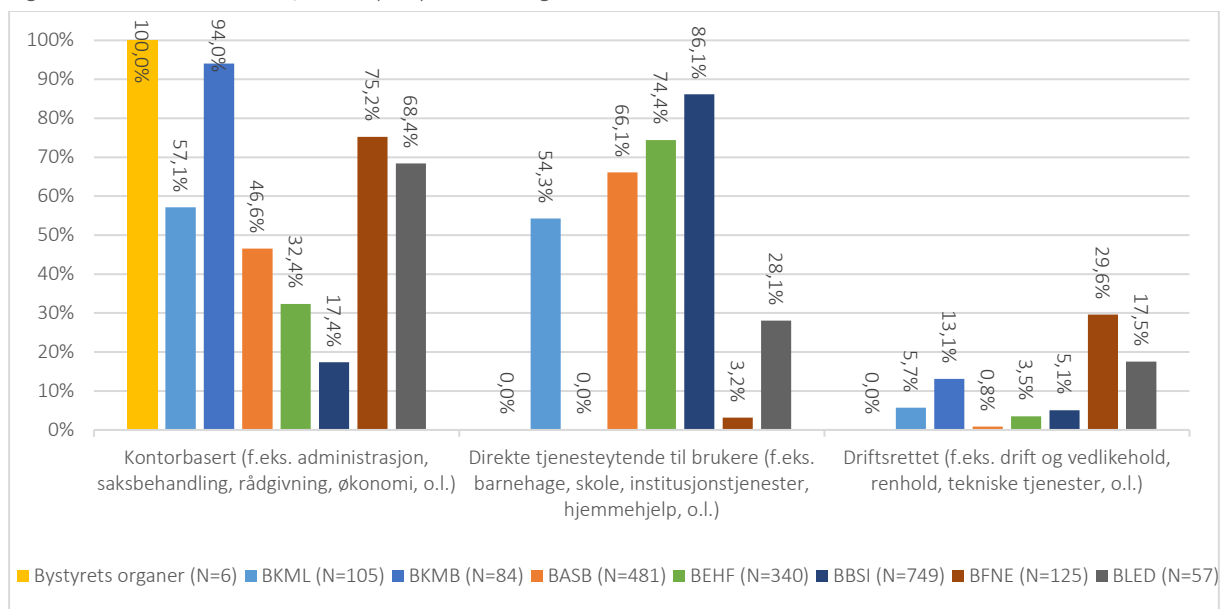
Fordelt på stillingsnivå, var fordelingen som vist i figur 2; over 77 % av lederne som svarte på spørreundersøkelsen oppgav å arbeide kontorbasert, mens over 70 % av ansatte svarte at de jobber direkte tjenesteytende:

Figur 2: Ansattes arbeidsform fordelt på stillingsnivå (N=250-1681)¹⁰



Figur 3 illustrerer forskjellene på arbeidsformer mellom byrådsavdelingene; der alle respondentene fra bystyrets organer, nesten alle fra BKMB og langt de fleste fra både BFNE og BLED svarte at de jobber kontorbasert, svarte de fleste i BBSI, BEHF og BASB at de jobber direkte tjenesteytende. Respondentene fra BKML fordelte seg relativt likt mellom kontorbasert og direkte tjenesteytende arbeid. En lav andel av respondentene oppgav å jobbe driftsrettet (jf. figur 1), og disse er relativt ujevnt fordelt mellom byrådsavdelingene. Av de nesten 30 % fra BFNE som svarte at de jobber driftsrettet, er langt de fleste ansatte i etat for bygg og eiendom, mens de fleste av de 17,5 % fra BLED i hovedsak arbeider i Bergen brannvesen.

Figur 3: Ansattes arbeidsform, fordelt på byrådsavdeling¹¹



¹⁰ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

¹¹ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

2.2 Arbeidsgiveransvaret i Bergen kommune

Byrådet er øverste leder for kommunens administrasjon, og har gjennom dette også det overordnede arbeidsgiveransvaret i kommunen. BASB er fagbyråd for kommunens arbeidsgiverpolitikk.

HR konsern er en seksjon i BASB, med tolkningskompetanse på lov og avtaleverk. HR konsern er også arbeidsgiverpart inn mot hovedsammenslutningene i samarbeid etter arbeidsmiljøloven (AML), hovedavtalen, (HA) og hovedtariffavtalen (HTA). Unntaket er lønnsområdet, som er tillagt BLED).

HR konsern har ansvar for å tilrettelegge styrende dokumenter (reglement, prosedyrer og veiledere), systemer og hensiktsmessige prosesser som skal benyttes i hele den kommunale organisasjon. HR konsern har et selvstendig ansvar for å gjennomføre internkontrollaktiviteter/etterkontroller for å sikre god etterlevelse i HR-funksjonen.

Avdelingen HR kompetanse har ansvar for rådgivning til HR-funksjonen og for å legge til rette for kompetanse- og utviklingstiltak til nærmere bestemte målgrupper: Ledere, nyansatte, HR-medarbeiderne, medarbeidere med definerte roller i de digitale HR-systemene, HMS-medarbeiderne og vernetjenesten.

Kommunens syv byrådsavdelinger samt Bystyrets kontor har delegert arbeidsgiverfullmakt, og har videre ansvar for å levere tjenester innen hver sin sektor, samt for å følge opp gjeldende lov-, avtale- og regelverk innen sin tjeneste og sin enhet. Den enkelte byrådsavdeling har også ansvar for rutiner og retningslinjer som gjelder den enkelte sektor og/eller fagområde.

Praktisering av arbeidsgiverfullmaktene er gjennom kommunens personal- og arbeidsreglement delegert i linjen. Her er det nærmere angitt hva som er kommunaldirektørens og bystyredirektørens eneansvar og hvilke fullmakter som er delegert til resultatenhetslederne. Beslutninger og ansvar knyttet til det daglige arbeidsgiveransvaret ligger dermed i de ulike enhetene. Dette gjelder for eksempel ansettelse, oppfølging av ansatte, sikre at personaloppfølging er i tråd med lov, avtaler og styrende dokumenter osv.

Den enkelte medarbeider i kommunen vil ha behov for rutiner og informasjon som gjelder både den faglige utøvelsen av jobben, samt rettigheter og plikter som arbeidstaker. I Bergen kommune er ansvaret for å utforme, oppdatere og kommunisere disse plassert ulike steder, avhengig av den enkelte byrådsavdeling, etat, seksjon, avdeling og resultatenhets organisering og kompleksitet.

2.3 Vernetjenesten i Bergen kommune

Vernetjenesten skal ivareta arbeidstagerens interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. I Bergen kommune er vernetjenesten organisert i tre nivå; konsernnivå, byrådsavdelingsnivå, og resultatenhetsnivå/arbeidsplassnivå:

På **konsernnivå** er det et ledende hovedverneombud (LHVO), som blant annet har ansvar for å se til at hovedverneombudene (HVO) på byrådsavdelingsnivå fungerer tilfredsstillende, koordinere HVOene, delta i hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU), og videreformidle informasjon til HVOene. HAMU er det overordnede organet for vernearbeidet i Bergen kommune, og skal arbeide for et forsvarlig arbeidsmiljø. HAMU er sammensatt av et likt antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og leder for HAMU veksler årlig mellom disse. HAMU skal ha minst fire møter hvert år. HAMU kan på eget initiativ stanse arbeid som medfører umiddelbar fare for liv og helse.

På **byrådsavdelingsnivå** er det HVO og arbeidsmiljøutvalg (AMU). Fordi byrådsavdelingenes er svært ulike hva gjelder størrelse og oppgaver, varierer det om de har ett eller flere HVO. Det varierer også i hvor stor grad HVOene er frikjøpt til vervet; i noen byrådsavdelinger er ett HVO frikjøpt i lav stillingsprosent, mens andre byrådsavdelinger har to HVO som er frikjøpt i større stillingsbrøker. HVOene skal blant annet se til at verneombudene (VO) på arbeidsplassnivå fungerer tilfredsstillende, hjelpe disse dersom en sak ikke blir løst lokalt, følge opp saker som kan innebære omfattende endringer for arbeidstakerne sitt arbeidsmiljø, delta i AMU, delta i å utarbeide overordnede risikoanalyser for HMS-arbeidet i Bergen kommune, delta i å utarbeide årlig egenkontroll/vernerunde på overordnet nivå,

holde verneombudene oppdaterte og orientert om utvikling innen HMS-feltet, samt sikre god informasjonsflyt og videreformidle informasjon fra LHVO til VO.

AMU på byrådsavdelingsnivå har tilsvarende oppgaver som HAMU har på konsernnivå. Også hvert AMU skal være sammensatt av et likt antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og leder veksler årlig mellom disse. Hvert AMU skal ha minst fire møter hvert år, og kan på eget initiativ stanse arbeid som medfører umiddelbar fare for liv og helse.

På **resultatenhetsnivå/arbeidsplassnivå** er det VO og arbeidsmiljøgruppe (AMG). Siden byrådsavdelingene er svært ulike både hva gjelder antall ansatte og antall fagområder, arbeidsplasser og resultatenheter, varierer det også hvor mange lokale verneombud som er i hver av dem. VOene har en rekke oppgaver, og de skal blant annet delta i planlegging og gjennomføring av vernerunder, vernemøter, AMG, kartlegging, risikovurdering og utarbeiding av lokal HMS handlingsplaner og tiltaksplaner. AMG er i praksis delegert oppgavene til AMU på arbeidsplass/resultatenhetsnivå. AMG skal ha oversikt over arbeidsmiljøet i egen resultatenhet og bør rapportere årlig til AMU om dette. Både ansatte og ledelse skal være representert i AMG, inkludert lokal leder samt VO og tillitsvalgt.

Vernetjenesten i Bergen kommune var på revisjonstidspunktet varslet omorganisert. Vedtak om omorganisering er ventet høsten 2021.¹²

2.4 Sykefravær i Bergen kommune

Under presenteres overordnede tall for sykefravær i Bergen kommune. Tabell 2 viser sykefraværet de siste tre årene i prosent, fordelt på byrådsavdeling:

Tabell 2: Sykefravær i prosent, siste tre år (totalt og per byrådsavdeling)¹³

	2018	2019	2020
Byrådsleders avdeling (BLED)	5,3	4,2	3,9
Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom (BFNE)	7,6	7,6	6,9
Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet (BEHF)	10,4	10,2	11,3
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI)	9,2	9,6	10,2
Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling (BKMB)	7,1	7	7
Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB)	9,5	10	10,6
Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (BKML)	6,4	6,8	6
Bystyrets organer	3,7	2,9	3,2
Totalt Bergen kommune	9,2	9,4	9,9

Som det går fram av tabellen, har det vært en nedadgående trend i sykefraværet i samtlige byrådsavdelinger, foruten de tre byrådsavdelingene som domineres av direkte tjenesteytende arbeidsformer (BEHF, BBSI og BASB), der sykefraværet har økt.

Tabell 3 viser sykefraværet i Bergen kommune de siste tre årene fordelt på sykefraværskategori.

Tabell 3: Sykefraværskategori per år i prosent, siste tre år

Kategori	2018	2019	2020
1-3 dager	1,4	1,4	1,2
4-16 dager	1,4	1,4	1,8
17-56 dager	2,7	2,8	2,9
>56 dager	3,7	3,8	4,0

¹² Se sak 8/21 i HAMU 25. februar 2021.

¹³ Da de kommunale foretakene ikke ellers var inkludert i undersøkelsen, er sykefraværskategori for disse utelatt fra tabellen.

Som vist i tabellen, var det i 2020 flere langtidssykemeldte over 16 dager enn kortidssykemeldte fra 1-16 dager. Treårstrenden viser en nedgang på i sykefraværskategorien 1-3 dager, mens trenden er stigende med flere sykemeldinger over 4 dager. Totalt var langtidssykefraværet i 2020 8,7 % i Bergen kommune. Tilsvarende tall for kommunesektoren under ett var 7,35 %.

Tabell 4 viser andelen av sykefraværet (fordelt på egenmeldt og legemeldt) for perioden mars-november 2020 var relatert til covid-19:

Tabell 4: Andel sykefravær relatert til covid-19

Kategori	Egenmelding	Sykemelding	Totalt
Covid-19-relatert	37,61	2,06	7,13
Ikke-covid-19-relatert	62,39	97,94	92,87
Totalt	100	100	100

Som tabellen viser, var andelen *egenmeldt* sykefravær relatert til covid-19 relativt høyt i perioden, mens *legemeldt* sykefravær relatert til covid-19 var relativt lavt. Totalt var 7,13 % av sykefraværet i Bergen kommune i perioden mars-november 2020 relatert til covid-19. Sykefraværet har samlet sett ikke økt markant under covid-19-pandemien.

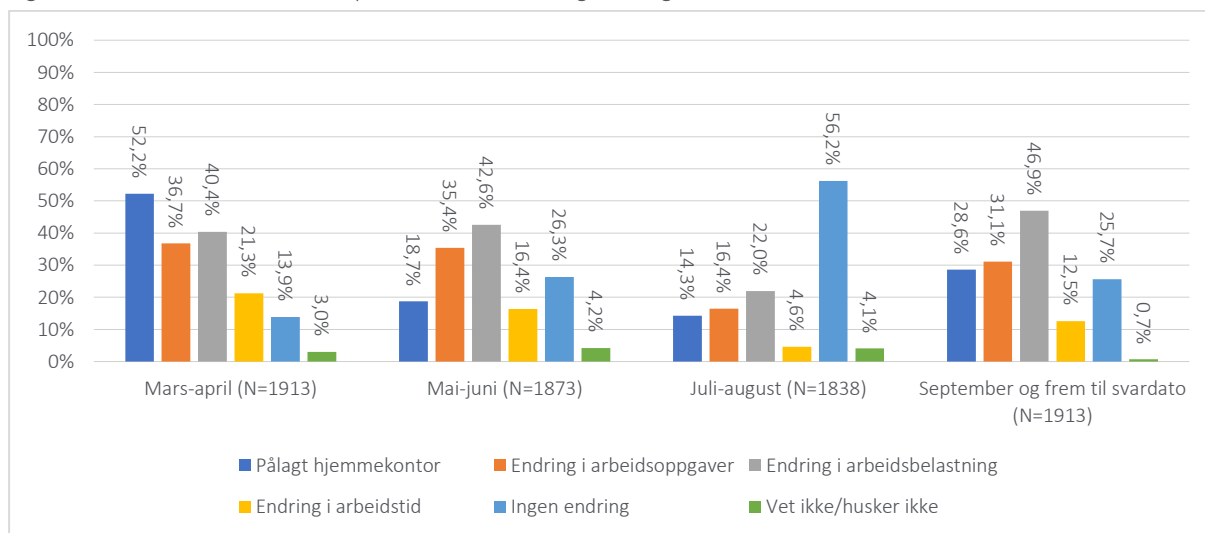
3 Endringer i ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien

Covid-19-tiltakene førte til at ansatte og ledere i Bergen kommune fikk endret arbeidssituasjon. Endringene har vært knyttet til arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning, arbeidstid og bruk av hjemmekontor. Særlig har ledere fått økt arbeidsbelastning og lengre arbeidstid ettersom de har blitt pålagt ytterligere arbeidsoppgaver for å håndtere covid-19-pandemien, men også ansatte – og da spesielt dem med direkte tjenesteytende arbeid – har opplevd til dels store endringer i arbeidshverdagen sin, med økt arbeidsbelastning og arbeidstid som følge av iverksatte tiltak.

3.1 Endringer i ansattes arbeidshverdag

Nasjonale og kommunale tiltak som har vært iverksatt som følge av covid-19-pandemien, har hatt konsekvenser for de ansattes arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og arbeidstid. For å kartlegge omfanget av disse endringene, ble respondentene i spørreundersøkelsen bedt om å svare på hvordan covid-19-tiltakene har påvirket arbeidshverdagen deres. Svarene er presentert i figur 4:

Figur 4: Hvordan covid-19-tiltakene påvirket arbeidshverdagen i Bergen kommune^{14*}



Som figuren viser, svarte langt de fleste av respondentene at de hadde fått endret sin arbeidshverdag på én eller flere måter som følge av covid-19-tiltakene i tre av de fire periodene som undersøkelsen dekker. I sommerferieperioden svarte rett over 56 % av respondentene at det *ikke* hadde vært noen endring i arbeidshverdagen.

Av respondentene som svarte at de hadde fått pålagt hjemmekontor, var det som forventet langt flest med kontorbasert arbeidshverdag. Endringer i arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og arbeidstid var ellers jevnt fordelt mellom de ulike arbeidsformene i de ulike periodene. Det var heller ingen vesentlige

¹⁴ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på delspørsmålene, og svarprosent er derfor over 100 %.

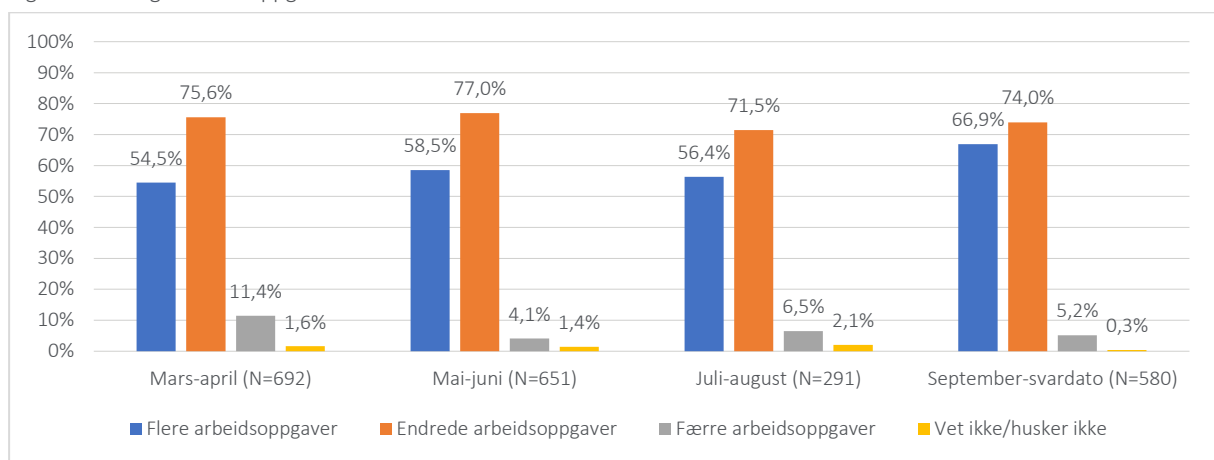
forskjeller mellom byrådsavdelingene når det gjelder andelen som svarte at de hadde fått endringer i arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og/eller arbeidstid i de ulike periodene.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk oppfølgingsspørsmål avhengig av om de svarte at de hadde fått endringer arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og/eller arbeidstid. Svarene på disse oppfølgings-spørsmålene, samt informasjon fra intervju knyttet til de samme temaene, blir presentert i de følgende avsnittene.

3.1.1 Arbeidsoppgaver

Respondentene som svarte at de hadde fått endrede arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene, ble bedt om å spesifisere nærmere på hvilken måte dette hadde skjedd. Som vist i figur 5, svarte over 70 % at de hadde fått *endrede* arbeidsoppgaver i de fire periodene, og godt over halvparten at de hadde fått *flere* arbeidsoppgaver. Et lite mindretall svarte at de hadde fått *færre* arbeidsoppgaver, og da hovedsakelig i første periode.¹⁵

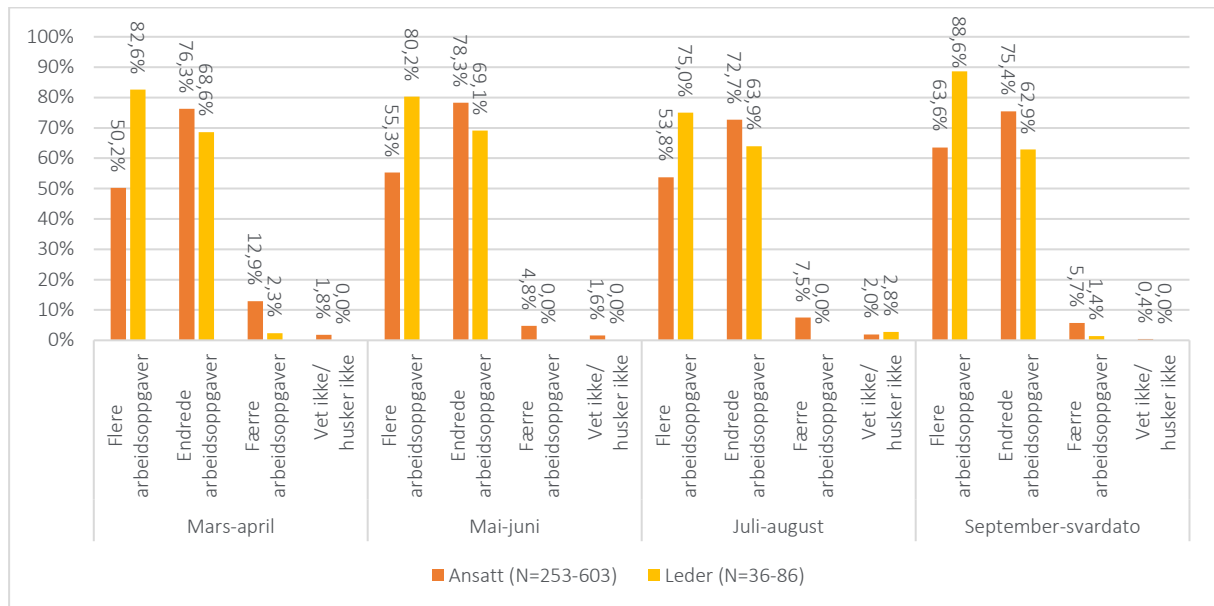
Figur 5: Endring i arbeidsoppgaver¹⁶



Figur 6 viser svarene fordelt på stillingsnivå (ansatt og leder), og som det går fram der, rapporterte en til dels langt større andel av lederne at de hadde fått *flere* arbeidsoppgaver i pandemiens fire perioder sammenlignet med hva de ansatte svarte, mens en større andel av disse svarte at de hadde fått *endrede* arbeidsoppgaver enn hva lederne svarte:

¹⁵ Få av respondentene som rapporterte om færre arbeidsoppgaver benyttet fritekstfelt til å utdype dette nærmere. Av dem som gjorde det, var en del vikarer som ikke fikk arbeid når behovet for arbeidskraften deres falt bort som følge av nedstengningen, og noen oppgav å jobbe oppdragsbasert. Det ble òg rapportert om eksempler der man på hjemmekontor ikke kunne skjytte jobben fullt ut, og at dette i praksis betydde færre arbeidsoppgaver.

¹⁶ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

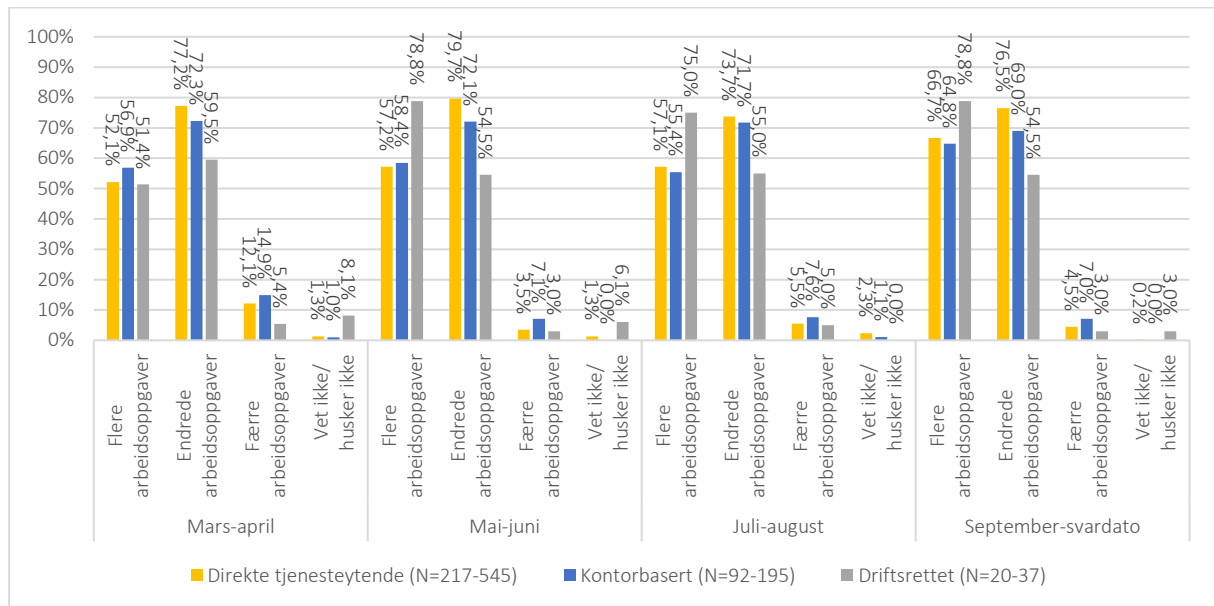
Figur 6: Endring i arbeidsoppgaver (stillingsnivå)¹⁷

Fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen understrekes det at mange ledere i kommunen har fått flere arbeidsoppgaver i under pandemien. Gjennomgående viste svarene at ledere har fått ytterligere arbeidsoppgaver både knyttet til koordinering av ansatte og deres arbeidsoppgaver, informasjonsarbeid både rettet mot egne ansatte og brukere av forskjellige tjenester, oppfølging av ansatte (både med hensyn til hjemmekontor og knyttet til bekymringer for smitte o.l.), samt ytterligere faglige oppgaver (som utarbeidelse av rutiner og retningslinjer).

Det kom også frem at flere ansatte og ledere fra ulike deler av kommunen har fått ytterligere oppgaver knyttet til smittesporing for sine respektive arbeidsplasser (dette gjaldt særlig rektorer). I tillegg svarte mange av respondentene – uavhengig av stilling, arbeidsform og -sted – at de hadde fått oppgaver knyttet til smittevern og renhold, som for eksempel spriting av overflater (generelt) og vasking av brukerutstyr (for eksempel leker i barnehage).

Figur 7 viser svarene fordelt på arbeidsform (direkte tjenesteytende, driftsrettet og kontorbasert). Som det går fram i figuren, svarte respondenter med driftsrettet arbeid i større grad at de hadde fått *flere* arbeidsoppgaver i pandemiens tre siste perioder enn respondenter med direkte tjenesteytende eller kontorbasert arbeid. Videre viser figuren at det var respondenter med direkte tjenesteytende arbeid som i størst grad svarte at de hadde fått *endrede* arbeidsoppgaver:

¹⁷ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

Figur 7: Endring i arbeidsoppgaver (arbeidsform)¹⁸

Svarene varierte etter samme mønster også mellom byrådsavdeling; respondenter fra de typisk direkte tjenesteytende byrådsavdelingene (BBSI, BASB, BKML og BEHF) svarte i større grad enn ellers at de hadde fått *endrede* arbeidsoppgaver gjennom pandemien, mens respondenter der kontorbaserte arbeidsformer er mer dominerende (BLED, BKMB, BNFE), i større grad svarte at de hadde fått *flere* arbeidsoppgaver.¹⁹

Fra intervju og fritekstsvar i spørreundersøkelsen, ble det pekt på at særlig noen ansattgrupper hadde fått store endringer i arbeidsoppgavene sine. For eksempel ble flere av idrettshallene i Bergen kommune gjort om til luftveisklinikker, og det var de ansatte i etat for idrett som fikk i oppgave å stå i førstelinjen på parkeringsplassene for å organisere biler.

Det kommer også frem fra intervju og i spørreundersøkelsens fritekstsvar at ansatte som jobber med undervisning – enten i grunnskolen, kulturskolen eller voksenopplæringen – har fått endrede arbeidsoppgaver; undervisningen har i perioder skjedd digitalt, noe som har stilt nye og til dels svært høye krav til de ansatte. Ansatte i undervisningsstillinger har måttet finne måter å organisere fjernundervisning på, ofte hjemmefra. Flere rapporterte at dette har vært krevende å få til på en tilfredsstillende måte. I tillegg vises det i svarene i spørreundersøkelsen til at oppfølgingen av elever var vanskeligere ettersom det i perioder kun var via digitale flater det var kontakt.

I intervju blir det også pekt på at ansatte i etat for helsetjenester har hatt store endringer i arbeidsoppgavene under covid-19-pandemien. Særlig smittesporingsteamet i etaten opplevde en stor økning i arbeidsoppgaver, noe som også bidro til økt arbeidspress (se også avsnitt 3.1.2 og 3.1.3). Det blir i intervju opplyst at de ansatte klarte å håndtere den økte arbeidsmengden i begynnelsen av pandemien, men at arbeidspresset etter hvert førte til at mange av smittesporerne ble veldig slitne.

For å avhjelpe situasjonen for smittesporingsteamet, ble det gjort en del omdisponeringen av personell. Blant annet ble det i en periode lånt ut en rådgiver fra etat for vurdering og rehabilitering til smittesporingsteamet. Kommunen opplyser at smittesporingskontoret hadde store utfordringer med å bygge opp tilstrekkelig kapasitet. En ansatt i byrådsavdelingen ble derfor satt inn som avdelingsleder for covid-19-smittesporing, og flere administrativt ansatte i BEHF fikk opplæring i smittesporing. Samtidig ble det igangsatt en større rekrutteringsjobb av helsepersonell som kunne jobbe med smittesporing. I

¹⁸ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

¹⁹ Antallet respondenter på dette spørsmålet fra disse tre byrådsavdelingene var lav (mellom fire og 15).

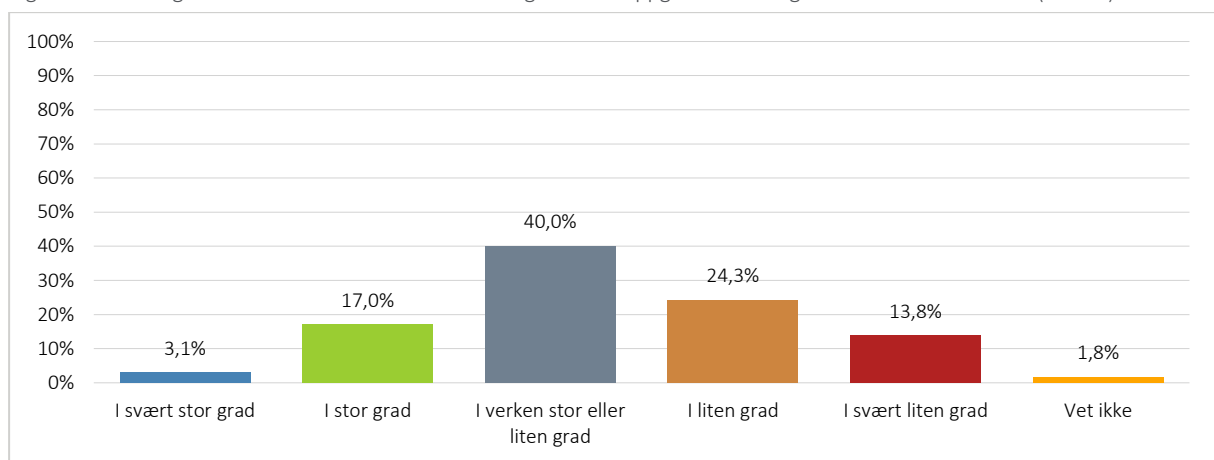
desember 2020 ble det etablert et eget prosjekt som overtok ansvar for vaksinerings og etter hvert også smittesporing og testing. Dette prosjektet ble omgjort til en ny midlertidig etat for covid-19 håndtering.

Også i BASB blir det i intervju opplyst at det har vært til dels store endringer i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltak. Blant annet blir det vist til at mottaks- og oppfølgingssentrene i perioder har vært stengt for fysisk oppmøte, noe som har ført til at de ansatte har måttet oppsøke brukerne enten hjemme eller på gaten for å for eksempel gi dem mat. Også aktivitetssenter innenfor psykisk helse var i perioder stengt, noe som førte til at de ansatte fikk ytterligere oppgaver (for eksempel matlaging), og dermed økt arbeidsbelastning. En tilsvarende effekt gjorde seg øg gjeldende i etat for tjenester til utviklingshemmede. Her var dagsentertjenesten til brukerne tidvis stengt, noe som førte til at ansatte måtte skjønne ytterligere arbeidsoppgaver i bofellesskapene, med dertil hørende økt arbeidsbelastning.

Tilfredshet med endrede arbeidsoppgaver

Alle respondentene som svarte at de hadde fått endring i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene, ble spurt om hvor tilfreds de har vært med disse endringene. Svarene er presentert i figur 8:

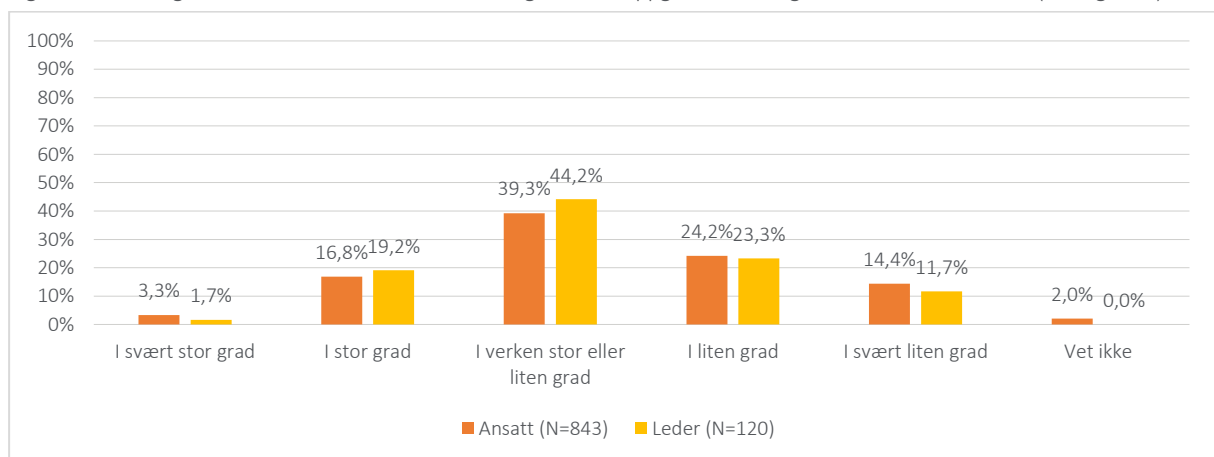
Figur 8: I hvilken grad har du vært tilfreds med endring i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene? (N=969)



Som det går frem av figur 8, svarte 40 % at de verken i stor eller liten grad var tilfreds med endring i arbeidsoppgaver. Videre går det frem at en del flere totalt sett var *mindre* tilfreds (38,1 %) enn som var tilfreds (20,1 %).

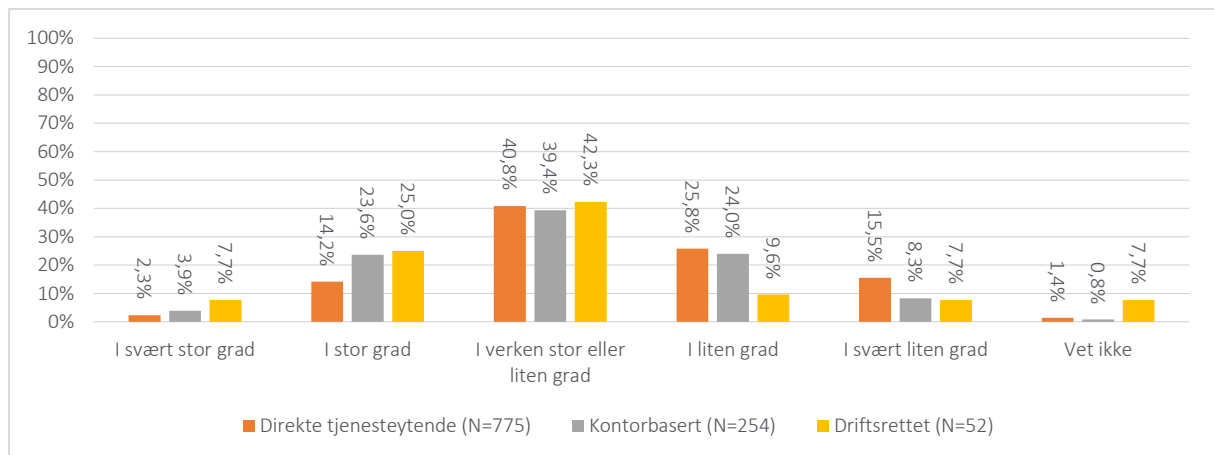
Som vist i figur 9 skilte ikke svarene seg mye avhengig av stillingsnivå; ledere svarte i noe større utstrekning at de verken i stor eller liten grad av tilfredse med endring i arbeidsoppgaver enn ansatte, og ansatte svarte i litt større omfang at de var mindre tilfredse enn ledere:

Figur 9: I hvilken grad har du vært tilfreds med endring i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene? (stillingsnivå)



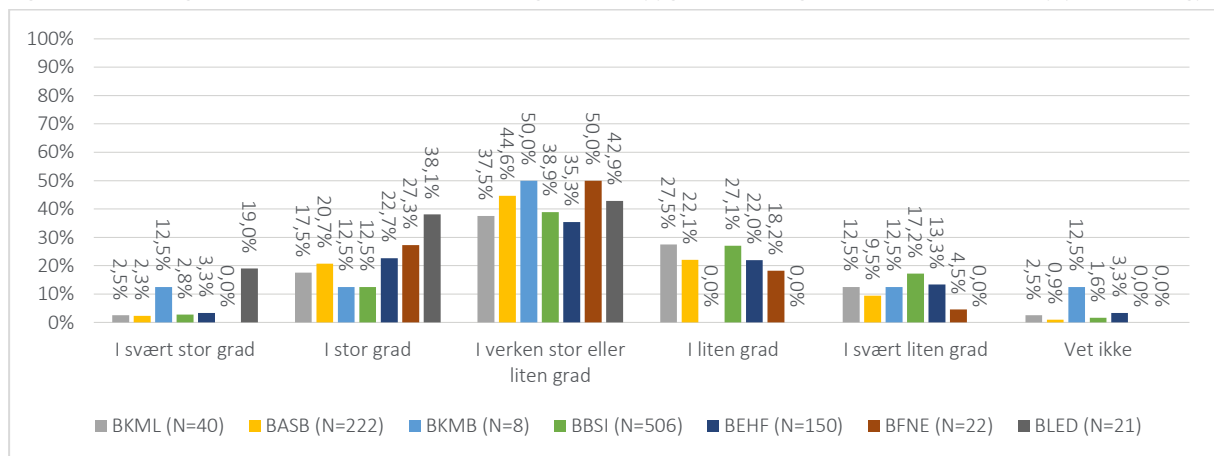
Svarene var også relativt likt fordelt mellom de ulike arbeidsformene (se figur 10); respondenter med direkte tjenesteyting til brukere var noe mindre tilfreds med endringer i arbeidsoppgaver enn hva respondenter med kontorbaserte eller driftsrettede oppgaver var, men forskjellene var ikke store.

Figur 10: I hvilken grad har du vært tilfreds med endring i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene? (arbeidsform)



Også mellom byrådsavdelingene var svarene relativt like, med noen unntak som til dels sammenfaller med svarene til den dominante arbeidsformen i hver byrådsavdeling, jf. figur 10. I BLED svarte flertallet av respondentene at de enten i svært stor grad (19 %) eller i stor grad (38 %) var tilfredse med endring i arbeidsoppgaver, mens nesten halvparten av respondentene i BBSI svarte at de i liten grad (27 %) eller i svært liten grad (17 %) var tilfredse med endring i arbeidsoppgaver.

Figur 11: I hvilken grad har du vært tilfreds med endring i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene? (byrådsavdeling)²⁰

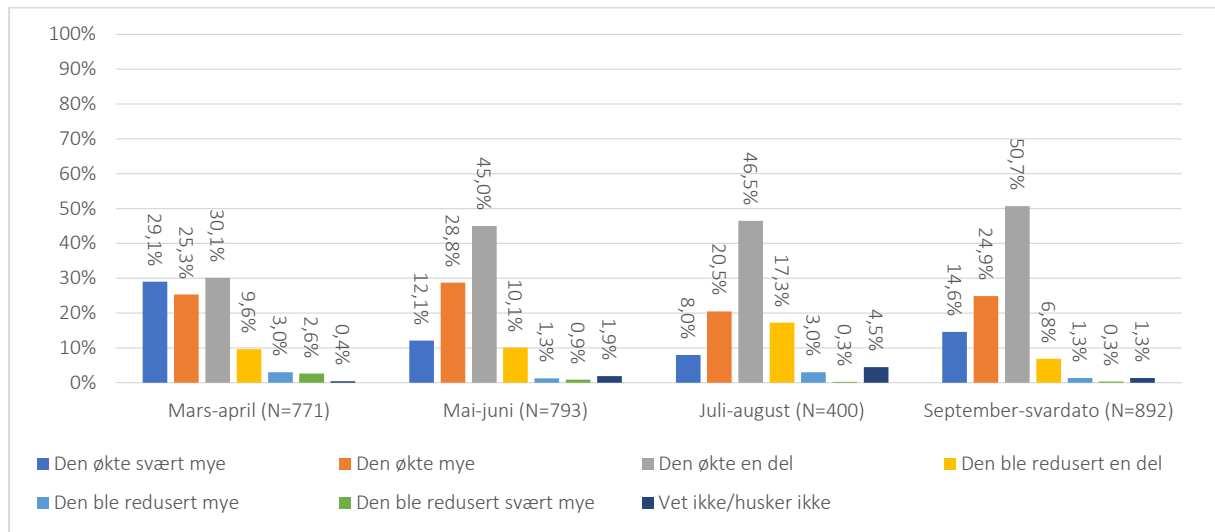


3.1.2 Arbeidsbelastning

Alle respondenter som svarte at de hadde fått endret arbeidsbelastning som følge av covid-19-tiltakene, ble bedt om å svare på hvordan og i hvilken grad denne har endret seg. Som vist i figur 12, oppgav nesten 30 % at arbeidsbelastningen hadde økt svært mye i perioden mars-april. For de påfølgende periodene, er dette tallet lavere, men andelen som svarte at arbeidsbelastningen økte mye eller en del, ligger relativt jevnt.

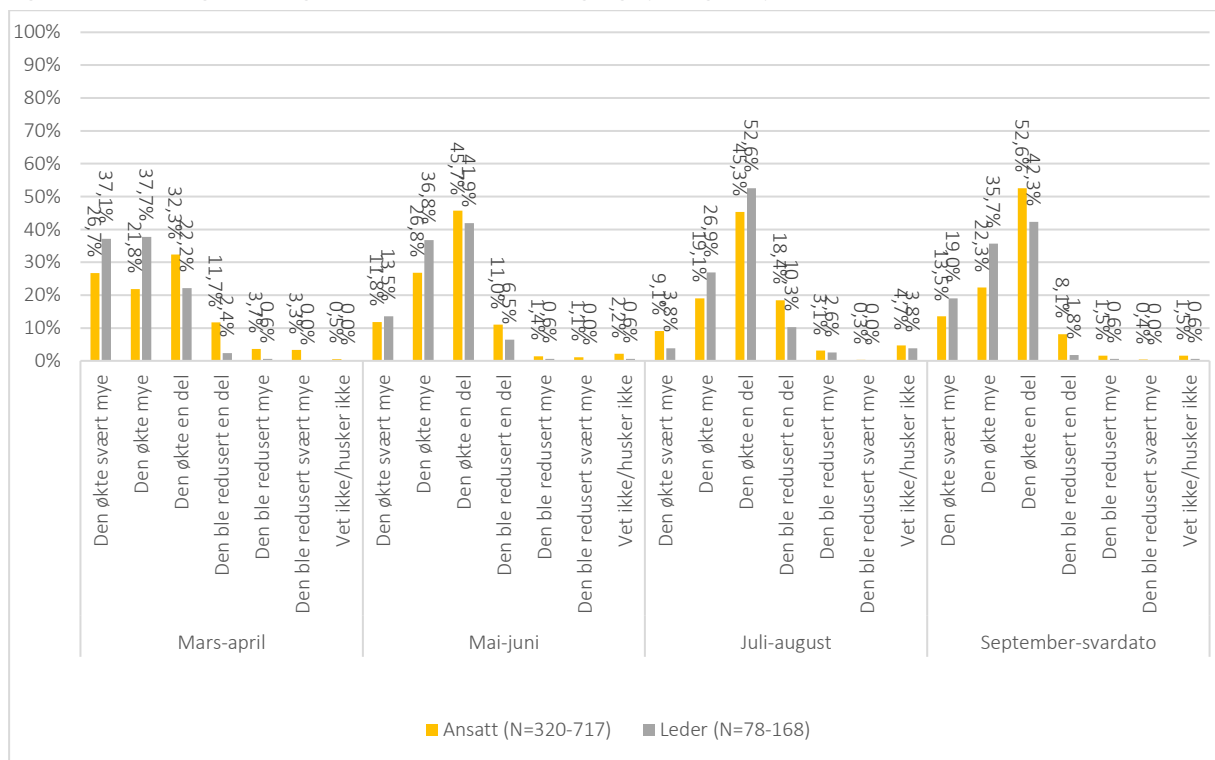
²⁰ Fra bystyrets organer var det kun én respondent som svarte på spørsmålet, og dette er tatt ut av hensyn til personvern. Ved en inkurie var svarene fra BLED utelatt i figuren i rapportutkastet som ble sendt kommunen til verifisering. Det bekreftes at BLED ikke er utelatt fra noe annet av datamaterialet.

Figur 12: Hvordan og i hvilken grad endret arbeidsbelastning seg?



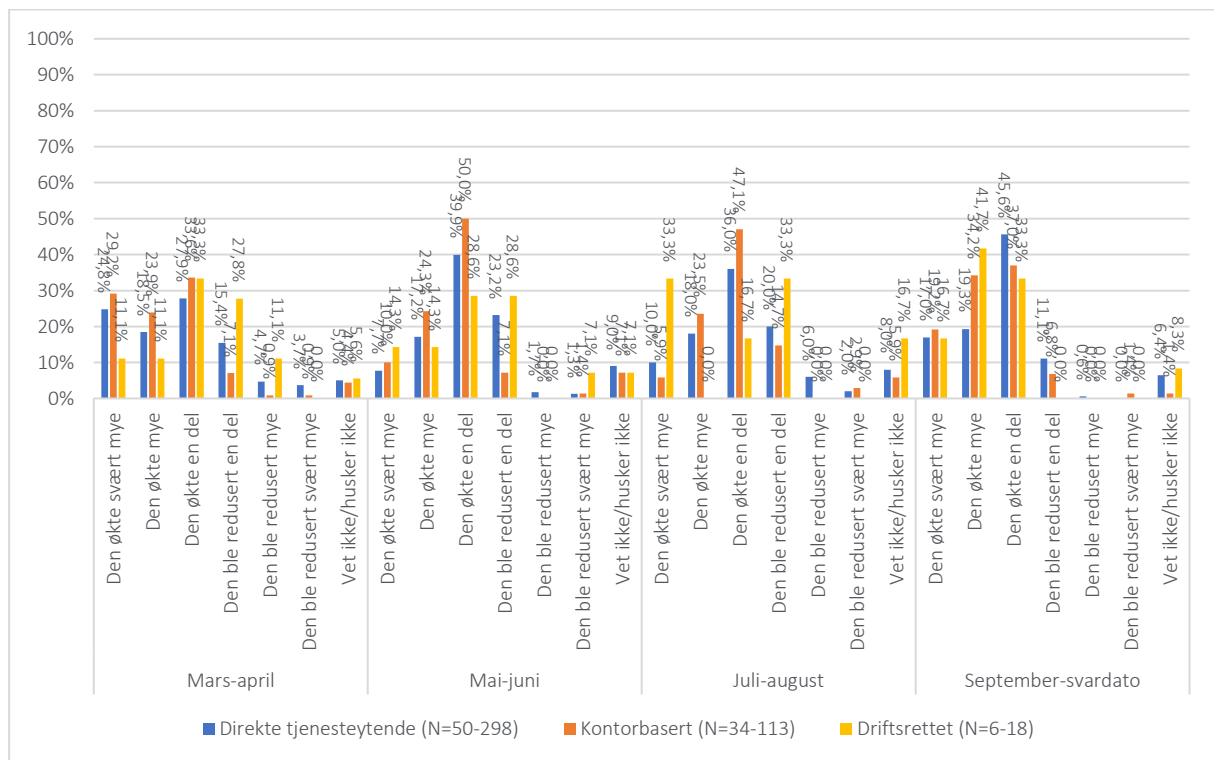
Ledere rapporterte generelt om noe høyere arbeidsbelastning under covid-19-pandemien enn hva ansatte gjorde (se figur 13). Dette gjaldt særlig i perioden mars-april, der 37 % av lederne rapporterte om svært høy økning i arbeidsbelastningen, og 26 % av ansatte gjorde det samme. Også for de andre periodene rapporterte lederne jevnt over om høyere arbeidsbelastning enn hva de ansatte gjorde.

Figur 13: Hvordan og i hvilken grad endret arbeidsbelastning seg? (stillingsnivå)



Svarene varierte en del mellom de ulike arbeidsformene; gjennomgående var det respondenter med kontorbasert arbeid som i størst grad rapporterte om økt arbeidsbelastning (totalt mellom 84 % og 90 % i de fire periodene), men også en høy andel av respondentene med direkte tjenesteytende arbeid rapporterte om en til dels svært høy økning i arbeidsbelastningen (totalt mellom 54 % og 82 %). Størst variasjon var det blant respondentene med driftsrettede arbeidsoppgaver, der andelen som svarte at de hadde fått økt arbeidsbelastning varierte mellom 50 % og 91 %. For detaljer, se figur 20:

Figur 14: Hvordan og i hvilken grad endret arbeidsbelastning seg? (arbeidsform)



Også mellom byrådsavdelingene var den en viss forskjell i svarene. Særlig utmerker respondentene fra BBSI seg, ved at de rapporterte om en høyere økning i arbeidsbelastning enn de andre, og da spesielt i periodene mars-april, der nesten 40 % av respondentene i BBSI oppgav at arbeidsbelastningen hadde økt svært mye, og juli-august, der om lag 36 % av dem gjorde det. Ellers og for de senere periodene var variasjonen mellom byrådsavdelingene mindre markert.

I intervju med hovedverneombudene ble det gjennomgående uttrykt bekymring for konsekvensene av den til dels svært høy arbeidsbelastning blant ledere på tvers av de fleste byrådsavdelinger i kommunen under pandemien. For eksempel ble det i intervju pekt på at ledere ved BLED har og har hatt svært høy arbeidsbelastning under pandemien. Disse har i perioder arbeidet store deler av døgnet i et høyt tempo. Det blir pekt på at dette forventes av ledere i avdelingen under en situasjon som pandemien, men òg at dette på sikt vil kunne ha negative konsekvenser for dem det gjelder.²¹

Både i intervju og fritekstsvaer fra spørreundersøkelsen går det frem at økt arbeidsbelastning ofte henger tett sammen med endring i arbeidsoppgaver, jf. avsnitt 3.1.1. For eksempel ble det i intervju vist til at ansatte i BASB som har fått endrede og ytterligere arbeidsoppgaver, også har opplevd økt arbeidsbelastning. Dette gjelder blant annet ansatte innenfor etat for tjenester til utviklingshemmede, der det ble vist til at sykefraværet er høyt, og at det ved flere enheter opereres med minimumsbemanning – noe som gir ytterligere økt arbeidspress på de ansatte, med tilhørende risiko for forhøyet sykefravær.

Også hovedverneombud for boligetaten, etat for barn og familie, etat for psykisk helse og rustjenester og etat for sosiale tjenester, rapporterte i intervju om generelt høyt arbeidspress for både ansatte og ledere, og uttrykte bekymring for konsekvensene av dette.

I intervju ble det òg sagt at de ansatte på sykehjem²² og i hjemmebaserte tjenester hadde fått økt arbeidsbelastning under pandemien, blant annet fordi pårørende i mindre grad har kunnet avlaste

²¹ Det aktuelle hovedverneombudet oppgir å ha vært oppmerksom på denne gruppen, uten at det kommet inn meldinger fra ledere om at arbeidsbelastningen har vært for høy i perioden.

²² I intervju blir det opplyst at noen av sykehjemmene har økt bemanningen under pandemien. En av grunnene til dette er for å unngå at ansatte må arbeide doble vakter. Videre har noen sykehjem måtte øke bemanningen fordi de ansatte som bruker fullt smittevernstutstyr på jobb må få flere pauser enn normalt fordi det er krevende å ha på seg smittevernstutstyr en hel arbeidsdag.

tjenestene av smittevernhensyn.²³ Også lederne innenfor pleie- og omsorg har hatt svært stor arbeidsbelastning under pandemien.²⁴ Hovedverneombudet for de aktuelle tjenesteområdene uttrykte bekymring for konsekvensene av en så høy arbeidsbelastning for både ansatte og ledere.

Også i intervju med hovedverneombudene for BBSI, ble det vist til at endringer i arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene førte til økt arbeidsbelastning for de ansatte. Spesifikt ble det vist til at barnehagene hadde kortere åpningstid – men ordinær arbeidstid for de ansatte – den første perioden etter gjenåpningen våren 2020; dette ble opplevd som positivt for de ansatte, da det i praksis betydde økt bemanning i åpningstiden. Da åpningstidene for barnehagen ble utvidet igjen, økte imidlertid arbeidsbelastningen tilsvarende. Der de med redusert åpningstid hadde håndtert de ytterligere arbeidsoppgavene som kom som følge av covid-19-tiltakene (rengjøring og andre smittevernstiltak), ble det nå mindre tid til å drive pedagogisk arbeid med barna, og dermed større arbeidsbelastning for de ansatte.

Videre ble det opplyst at det i etat for skole hadde kommet tilbakemeldinger til hovedverneombudet om at rektorene har svært høy arbeidsbelastning, både fordi mange oppgaver allerede ligger til stillingen som rektor, og fordi stillingen har fått flere oppgaver under pandemien. Det ble også sagt at de øvrige ansatte i skolen gir tilbakemeldinger om å være slitne av å måtte jobbe for å opprettholde smittevernstiltakene og samtidig være kreative med undervisningen. Tilsvarende opplysningen kom òg frem fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen, der mange skoleansatte rapporterte om høy arbeidsbelastning.

«Det er ikke mulig å gjøre arbeidet innenfor normal arbeidstid. Belastningen er for stor og ikke bærekraftig over tid.»
- Avdelingsleder i BFNE

I intervju med hovedverneombud for BKML, ble det vist til at arbeidsbelastningen under covid-19-pandemien har variert mellom de ulike tjenestene. De tjenestene som har brukerkontakt (bibliotek, tolketjeneste og kulturskole) har hatt lavere arbeidsbelastning i periodene disse tjenestene har vært stengt ned. Likevel ble det pekt på at selv om arbeidsbelastningen gikk ned for mange, opplevde også mange at arbeidssituasjonen ble mer krevende fordi de måtte arbeide på nye måte. Som eksempel ble det vist til at selv om antallet flyktninger kommunen bosatte i perioden var lavere enn ellers, ble måten de bosetter flyktninger på helt forandret og krevde derfor mer tid.

Konsekvenser av endret arbeidsbelastning

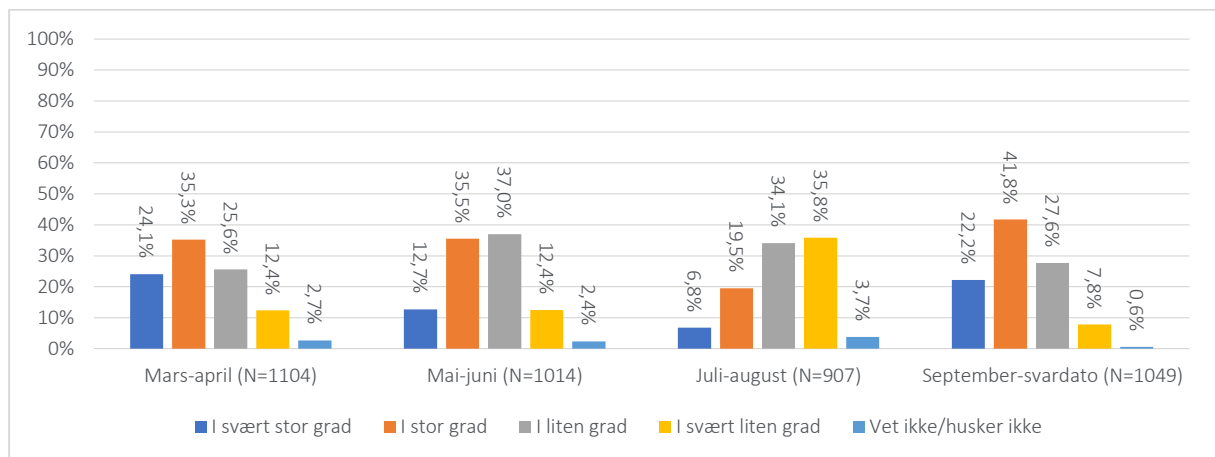
Alle respondenter som svarte at de hadde fått endret arbeidsbelastning som følge av covid-19-tiltakene, ble også bedt om å svare på i hvilken grad endringen har ført til at de har følt seg mer sliten og utmattet enn normalt. Svarene er presentert i figur 15.

Som det går frem av figuren, svarte nesten like mange av respondentene at de i svært stor grad følte seg mer sliten og utmattet enn normalt i første (24 %) og siste (22 %) periode dekket av undersøkelsen, og at flere svarte at de i stor grad (41 %) følte seg mer sliten og utmattet enn normalt i siste periode enn i noen av de foregående periodene.

²³ I intervju blir det også vist til at de hjemmebaserte tjenestene har hatt noe færre brukere under pandemien. Dette skyldes i stor grad at mange av brukerne ikke ønsker å slippe inn ansatte i frykt for å bli smittet.

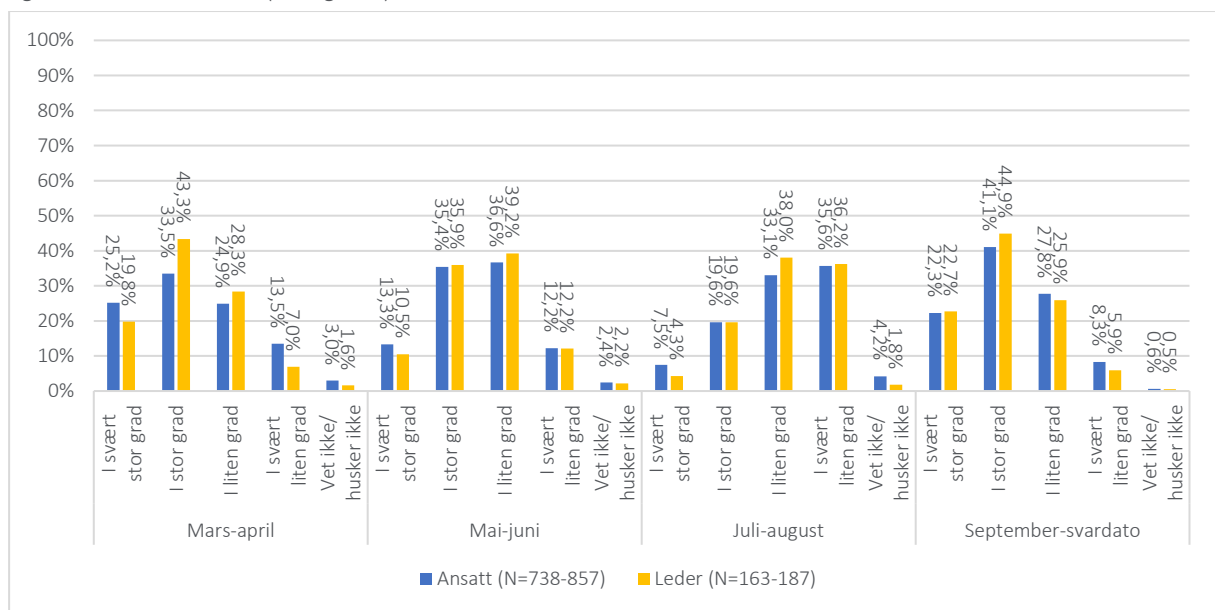
²⁴ I intervju ble det opplyst at det har blitt opprettet et kommunalt team bestående av vikarer med kompetanse innenfor pleie -og omsorg, som skal rykke inn når det er påvist smitte på et av tjenestestedene i sektoren. Dette skal hindre at tjenestene blir underbemannet på grunn av smitte og karantene.

Figur 15: I hvilken grad har endring i din arbeidsbelastning som følge av covid-19-tiltakene ført til at du har følt deg mer sliten og utmattet enn normalt?



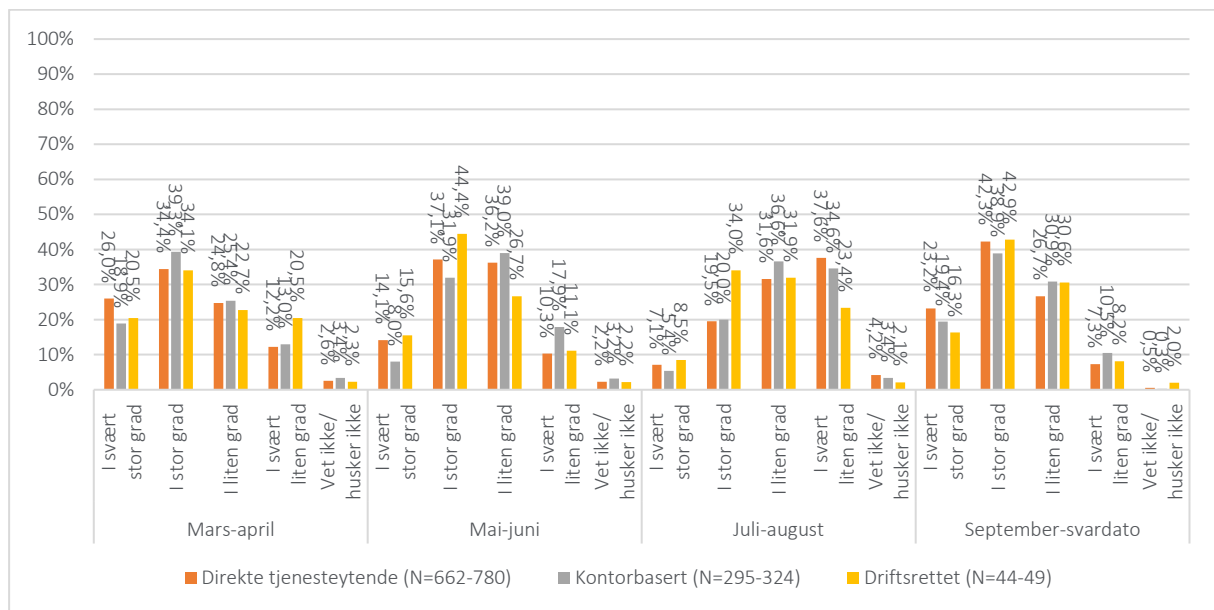
Svarene varierer litt mellom ledere og ansatte, der en noe større andel av lederne – særlig i første og siste periode – rapporterte om høyere grad av slitenhet og utmattethet enn normalt, sammenlignet med ansatte. Forskjellene var imidlertid ikke store (se figur 16).

Figur 16: I hvilken grad har endring i din arbeidsbelastning som følge av covid-19-tiltakene ført til at du har følt deg mer sliten og utmattet enn normalt? (stillingsnivå)



Svarene varierte lite avhengig av respondentenes arbeidsformer; en noe høyere andel av dem med direkte tjenesteytende arbeid rapporterte om høyere grad av slitenhet og utmattethet enn normalt i de ulike periodene, sammenlignet med respondenter med kontorbasert eller driftsrettet arbeid.

Figur 17: I hvilken grad har endring i din arbeidsbelastning som følge av covid-19-tiltakene ført til at du har følt deg mer sliten og utmattet enn normalt? (arbeidsform)

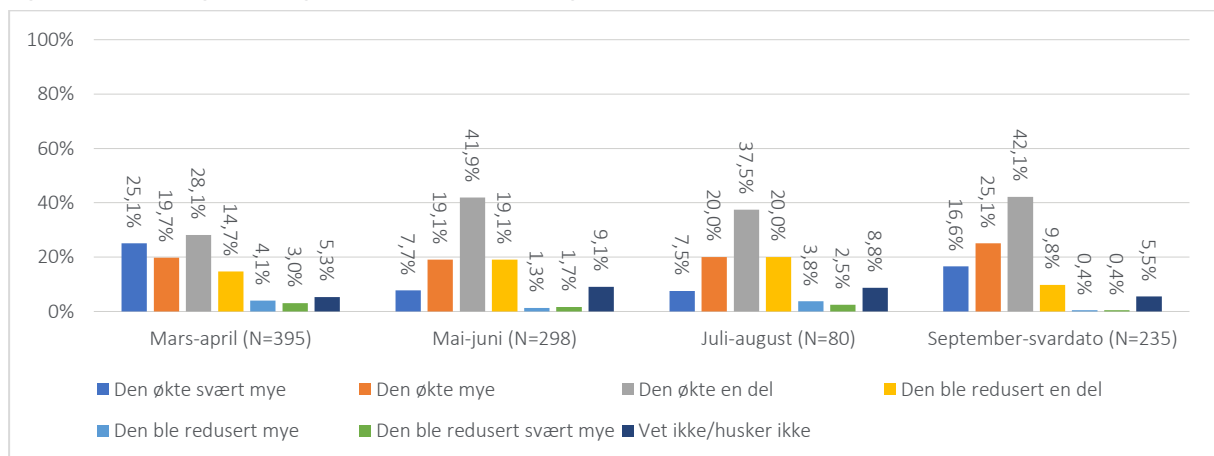


Når det gjelder byrådsavdelingene, varierte svarene noe mellom BBSI og BEHF – to typiske direkte tjenesteytende byrådsavdelinger – på den ene siden, der det jevnt over ble rapportert om høyere grad av slitenhet og utmattethet enn normalt i periodene, og de andre byrådsavdelingene på den andre, der det i lavere grad ble rapportert om slitenhet og utmattethet.

3.1.3 Arbeidstid

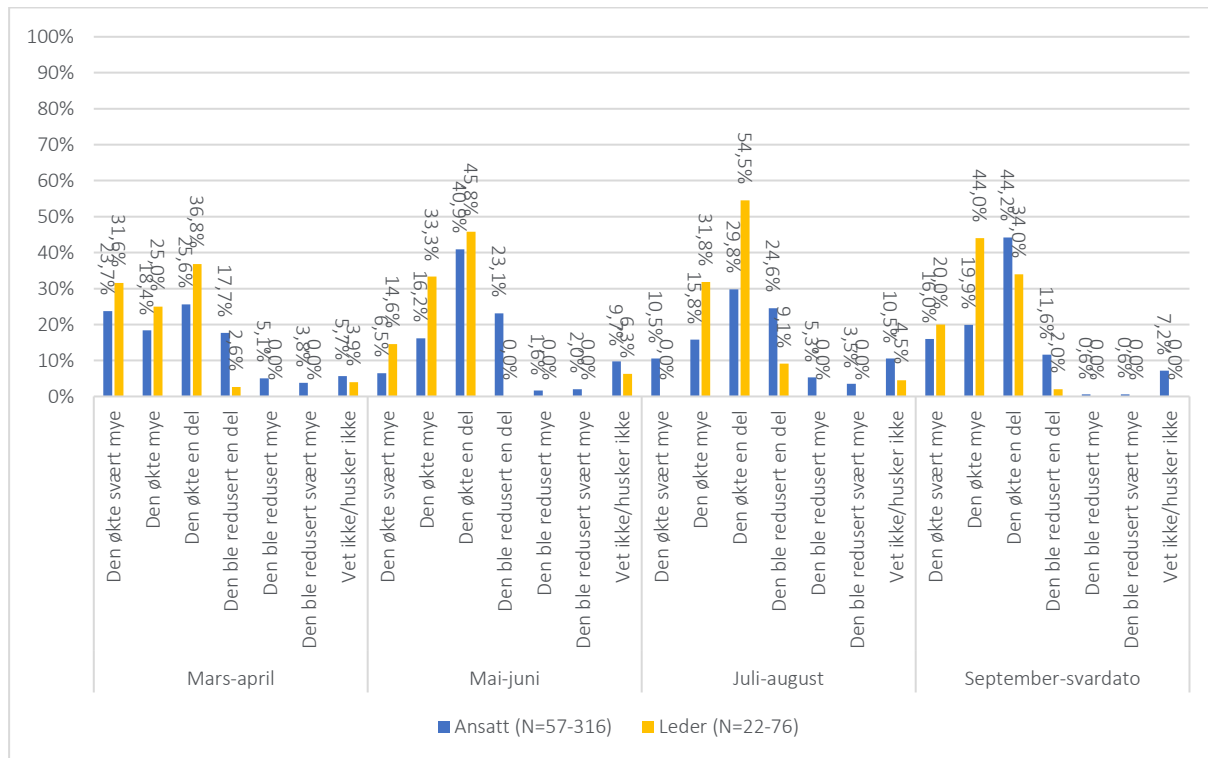
Alle respondenter som svarte at de hadde fått endret arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene, ble bedt om å svare på hvordan og i hvilken grad denne har endret seg. Som vist i figur 18, oppgav nesten 25 % at arbeidstiden hadde økt svært mye i perioden mars-april. For de påfølgende periodene, er dette tallet lavere, men andelen som oppgir at arbeidstiden økte mye eller en del, ligger relativt jevnt. Svarene knyttet til arbeidstid samvarierte i stor grad med svarene som ble gitt på spørsmål om arbeidsbelastning (se figur 12).

Figur 18: Hvordan og i hvilken grad arbeidstiden endret seg?



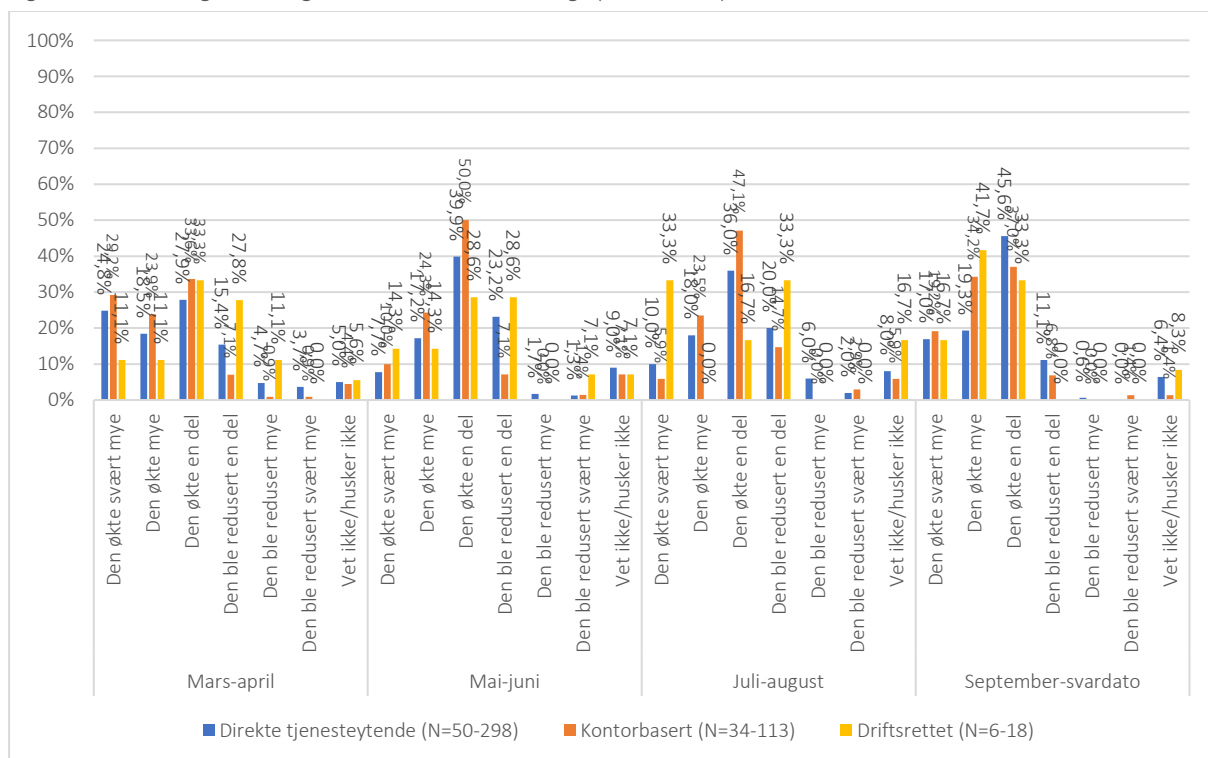
Svarene varierte til dels markert avhengig av stillingsnivå; ledere rapporterte gjennomgående om langt større økning i arbeidstid enn hva som var tilfelle for ansatte. Foruten sommerferieperioden, der både ansatte og ledere rapporterte om endring i arbeidstid ca. tilsvarende snittet for kommunen som vist i figur 18, rapporterte mellom 48 % og 64 % av lederne at arbeidstiden deres hadde økt mye eller svært mye i de tre resterende periodene, mens tilsvarende tall for ansatte var mellom 23 % og 42 %:

Figur 19: Hvordan og i hvilken grad arbeidstiden endret seg? (stillingsnivå)



Av de ulike arbeidsformene, var det særlig respondenter med kontorbasert arbeid og direkte tjenesteytende som svarte at de hadde fått økt arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene, og da spesielt i første periode. For samme periode svarte respondenter med driftsrettede arbeidsoppgaver i mindre grad at de hadde fått økt arbeidstid, og i større grad svarte at de hadde fått redusert arbeidstid. Forskjellene i rapportert endring i arbeidstid i de resterende periodene dekket av undersøkelsen var mindre markerte avhengig av arbeidsform.

Figur 20: Hvordan og i hvilken grad arbeidstiden endret seg? (arbeidsform)



Svarene fra byrådsavdelingene fulgte noenlunde samme mønster; respondenter fra de to største tjenesteytende byrådsavdelingene (BBSI og BEHF) svarte i større grad at de hadde fått økt arbeidstid, enn hva som var tilfelle fra de andre byrådsavdelingene. Og av BBSI og BEHF, var det BEHF som i størst grad svarte at arbeidstiden var økt; gjennomgående svarte mer enn 50 % av respondentene fra BEHF at arbeidstiden deres hadde økt mye eller svært mye i de fire periodene dekket av undersøkelsen. Tilsvarende tall for BBSI lå på mellom 27 % og 50 %.

Det ovennevnte reflekteres for øvrig i det som kommer frem i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen; ledere rapporterte om til dels svært lange arbeidsdager, mens det blant ansatte særlig var respondenter fra BBSI (og særlig skole og barnehage) og BEHF som gjennomgående gjorde det.²⁵

Generelt var det flere både ansatte og ledere som viste til at det var økt arbeidsbelastning som hadde ført til økt arbeidstid; flere pekte på at de hadde fått økt arbeidsbelastning, mye som følge av at de var pålagt ytterligere arbeidsoppgaver knyttet til håndteringen av covid-19-pandemien (jf. avsnitt 3.1.1 og avsnitt 3.1.4). For eksempel ble det fra en skoleleder vist til at alt ekstra oppfølgingsarbeid av engstelige ansatte, smittesporing og arbeid med planer og tiltak, har kommet i tillegg til ordinære driftsoppgaver, og at dette ikke har vært mulig å håndtere innenfor vanlig arbeidstid. Det var òg tilfeller der økt fravær blant ansatte som følge av sykemeldinger og karantene hadde ført til at ledere i BASB måtte ta både seinvakter, nattevakter og helgevakter i tillegg til å skjømte sin ordinære, 100 % stilling – noe som naturligvis førte til lengre arbeidstid.

I forbindelse med verifiseringen opplyser BEHF at: «På det meste var 249 ansatte i kommunens hjemmetjenester og sykehjem satt i karantene. I en situasjon hvor alt disponibelt personell er i bruk og hvor det heller ikke for vikarbyrå er mulig å skaffe personell, må det prioriteres slik at skadevirkningene blir minst mulig.»

Også ansatte i skolesektoren rapporterte om at økt arbeidsbelastning førte til lengre arbeidsdager. Flere skrev at covid-19-tiltakene – og da spesielt knyttet til hjemmeskole og hjemmekontor – førte til mye ekstraarbeid som måtte håndteres både på kveldstid og i helger. Gjennomgående ble det pekt på at alle ytterligere oppgaver som kom som en konsekvens av covid-19-tiltakene måtte håndteres i tillegg til regulære oppgaver, og at dette førte til lengre arbeidsdager.

Både fra ledere og ansatte som hadde vært pålagt hjemmekontor, ble det ellers rapportert om et utflytende skille mellom arbeidstid og fritid, noe som for mange førte til lengre arbeidsdager. Ikke

«Jobbet til alle tider på dagen. Var mye pålogget. Normal arbeidstid ble visket ut.»

- Ansatt

alle disse hadde jobbet flere arbeidstimer hver dag, men arbeidstiden ble likevel lenger. Noen forklarte at dette var en konsekvens av barn som var hjemme på grunn av stengt barnehage eller hjemmeskole, noe som førte til at jobbet måtte gjøres stykkevis og delt utover dagen og kvelden, slik at barna kunne bli fulgt opp. Andre viste til at arbeidstiden i seg selv ikke nødvendigvis hadde økt så voldsomt, men at mengden arbeid som skulle gjøres innenfor arbeidstiden hadde økt, noe som økte kravene til effektivitet og førte til svært travle arbeidsdager uten pauser.

«Mye ekstra arbeid med arbeidsopplegg til elevene, mange tekniske utfordringer, mange telefoner for å følge opp elever og foreldre daglig.»

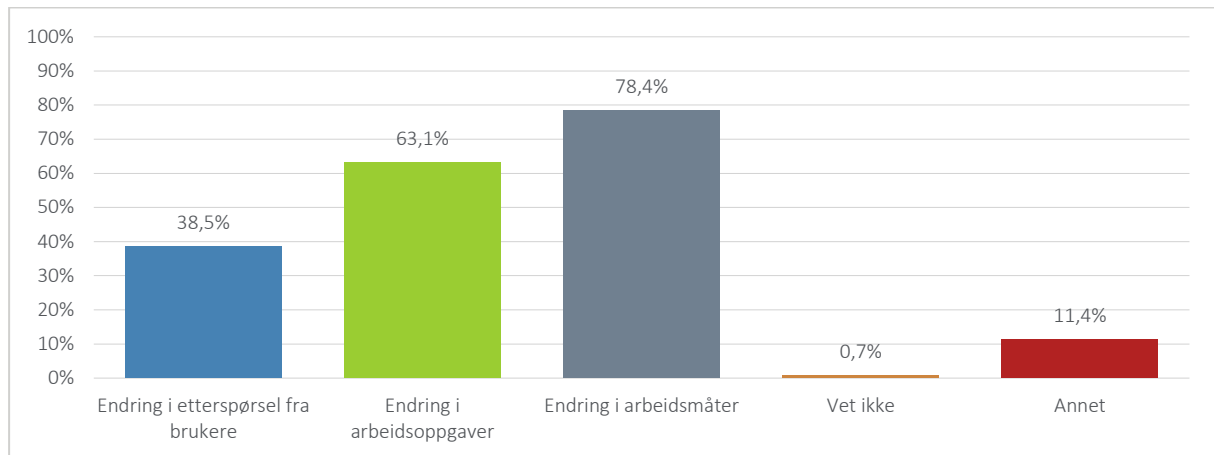
- Lærer

3.1.4 Forklaringer på endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid

Respondenter som svarte at de enten hadde fått endring i arbeidsbelastning og/eller arbeidstid, fikk alle et oppfølgings spørsmål der de ble bedt om å angi hva som forklarte endringen. Svarene er presentert i figur 21:

²⁵ Bare et fåtall av svarene omhandlet redusert arbeidstid.

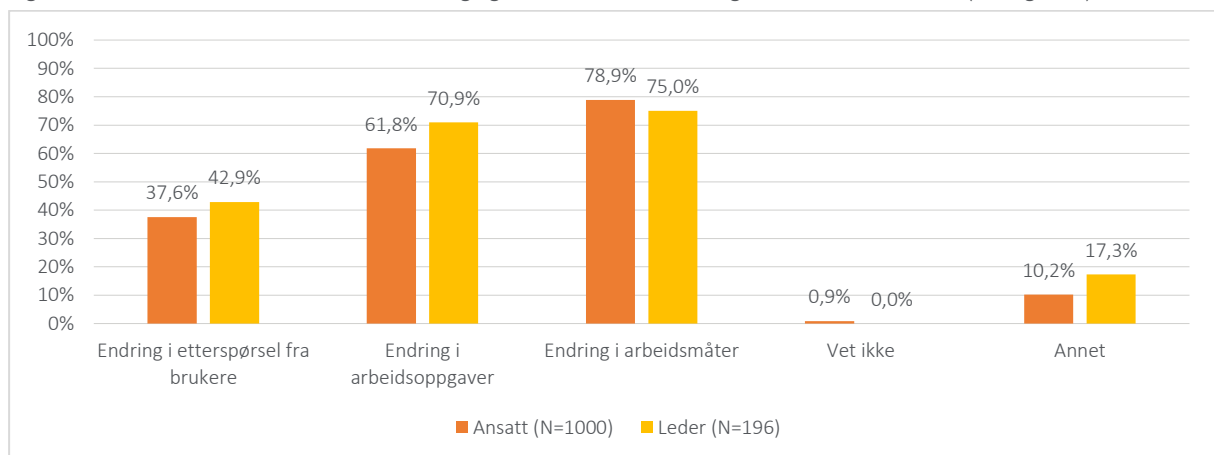
Figur 21: Hva forklarer endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene? (N=1204)²⁶



Som det går frem av figuren, var det endring i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter som var de to forklaringene flest respondenter pekte på som forklaring på endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid.

Det var noe variasjon i svarene avhengig av stillingsnivå (se figur 22); ledere svarte gjennomgående i høyere grad enn ansatte at både endring i etterspørsel fra brukere og endring i arbeidsoppgaver var årsaker til endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid, mens ansatte i noen større grad svarte at forklaringen var i endring i arbeidsmåter.

Figur 22: Hva forklarer endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene (stillingsnivå)?²⁷

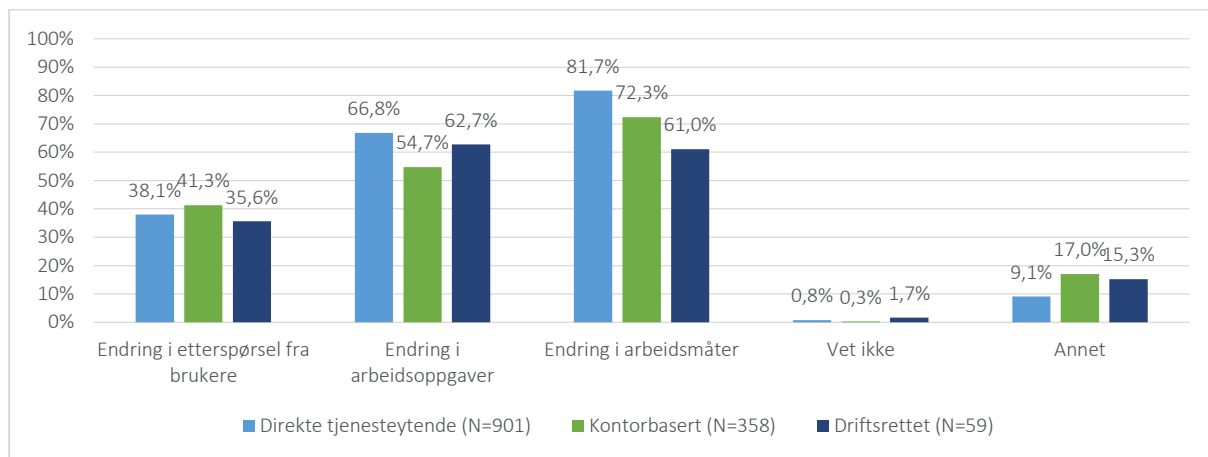


Også mellom de ulike arbeidsformene var det noe variasjon i svarene. Som det går frem av figur 23, svarte respondenter med direkte tjenesteytende arbeidsoppgaver i større omfang at endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene var forklart med endring i arbeidsoppgaver eller endring i arbeidsmåter, mens respondenter med kontorbasert arbeid i noe større grad viste til endring i etterspørsel fra brukere som forklaring på endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid.

²⁶ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

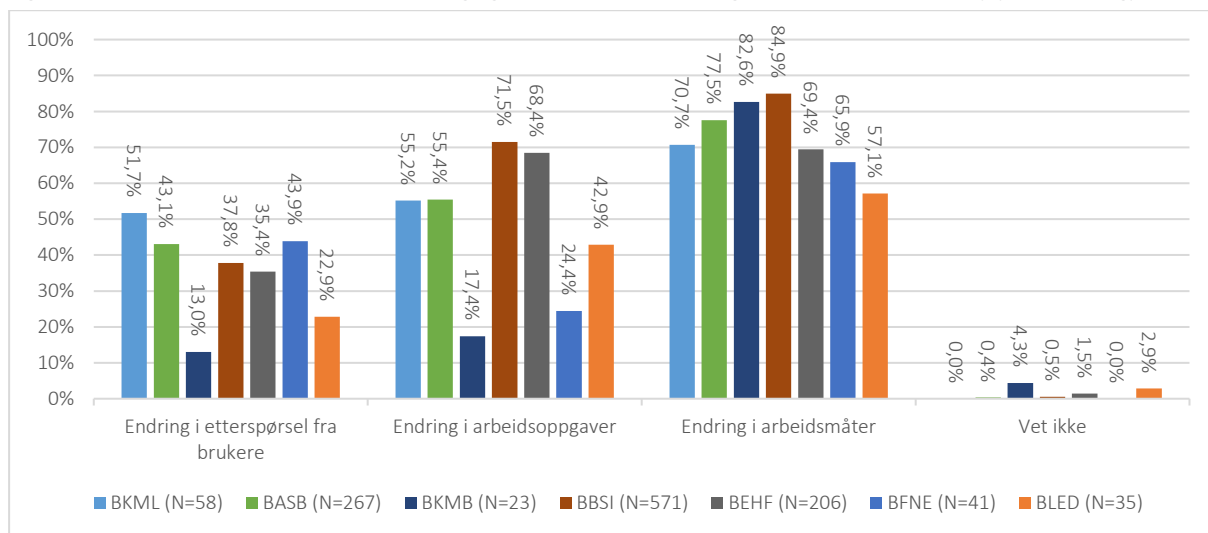
²⁷ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som gir en svarprosent på over 100 %.

Figur 23: Hva forklarer endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene? (arbeidsform)²⁸



Svarene fra byrådsavdelingene (se figur 24) reflekterer delvis den dominerende arbeidsformen; respondenter fra typisk direkte tjenesteytende byrådsavdelinger (som BASB, BBSI og BEHF) svarte i større grad enn de andre at det var endring i arbeidsmåter og endring i arbeidsoppgaver som forklarte endring i arbeidsbelastning og/eller arbeidstid, jf. figur 23.

Figur 24: Hva forklarer endret arbeidsbelastning og/eller arbeidstid som følge av covid-19-tiltakene? (byrådsavdeling)²⁹



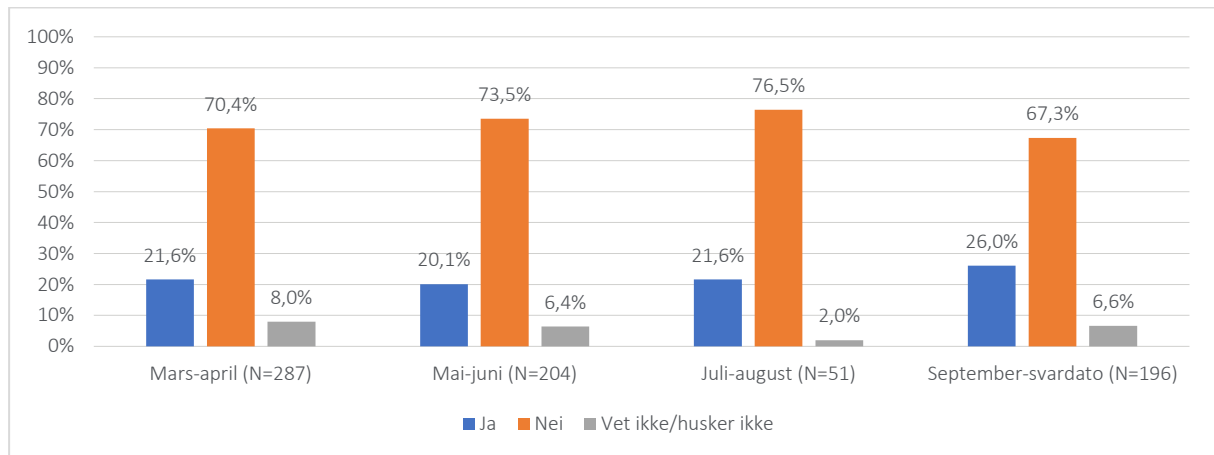
3.1.5 Overtid

Respondenter som oppgav at de hadde fått økt arbeidstid i en eller flere av periodene, fikk oppfølgingsspørsmål knyttet til om de hadde fått pålagt overtid i den eller de aktuelle periodene (se figur 25).

²⁸ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som her gir en svarprosent på over 100 %.

²⁹ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som her gir en svarprosent på over 100 %. Fra bystyrets organer var det få respondenter, og dataene er av personvern hensyn ikke presentert her.

Figur 25: Har du blitt pålagt å jobbe overtid som følge av covid-19-tiltakene?



Som det går fram av figuren, er svarene relativt jevnt fordelt mellom periodene, med en litt høyere andel som svarte ja i siste periode enn i de tre foregående periodene.

Svarene skilte seg lite mellom de ulike arbeidsformene; noen flere respondenter med driftsrettede oppgaver svarte at de hadde fått pålagt overtid i de fire periodene, enn hva respondentene med kontorbaserte eller direkte tjenesteytende oppgaver svarte, men antallet respondenter med driftsrettede oppgaver som besvarte spørsmålet var lavt, og forskjellene var ikke store. Heller ikke mellom byrådsavdelingene var det vesentlige forskjeller i svarene fra respondentene hva pålagt overtid gjelder.

Når det gjelder forskjeller på ansatte og ledere, svarte ledere i større omfang enn ansatte at de hadde blitt pålagt overtid; mellom 30 % og 35 % av lederne svarte at de hadde blitt pålagt overtid i første, andre og fjerde periode,³⁰ mens mellom 20 % og 26 % av ansatte svarte dette for alle fire periodene. Samtidig ble det kommentert i fritekstfelt i spørreundersøkelsen fra en rekke ledere at ledende stillinger ofte ikke har pålagt eller betalt overtid, men at arbeidstiden for flere av dem har økt betraktelig som følge av økt arbeidsbelastningen under pandemien (jf. avsnitt 3.1.2).

«Som leder har jeg ikke definert arbeidstid; jeg har en jobb å gjøre»

«Vi ble ikke pålagt så mye overtid men kjente behov for å jobbe frivillig ekstra for å gi barna et godt nok tilbud»
-Barnehageansatt

Respondentene som svarte at de hadde fått pålagt overtid, ble også bedt om å estimere om lag hvor mye overtid de hadde jobbet per uke i de fire periodene dekket av undersøkelsen. Svarene varierte mye,³¹ fra dem som opplyste å ha jobbet rundt 10-15 minutter eller en halvtime overtid per uke, via dem som svarte at de hadde jobbet mellom 4-10 timer overtid per uke, og opp til dem som svarte at de hadde jobbet 50 timer overtid per uke.³² Ikke alle som besvarte spørsmålet anga et timeestimat, men kommenterte heller i fritekst hvordan overtidsbelastningen hadde vært. Blant disse svarene blir det blant annet rapportert om arbeidsdager som i snitt varte fra kl. 07.20 til kl. 16.30 hver dag gjennom de fire periodene. Andre respondenter kommenterte at de hadde arbeidsdager som ofte gikk fra kl. 07.30 eller kl. 08.00 til kl. 21.00 eller kl. 22.00 i perioder.

I intervju ble det vist til at det tidlig i pandemien ble inngått avtale om unntak fra arbeidsmiljøloven kapittel 10 i forbindelse med koronapandemien mellom KS og forhandlings sammenslutningene LO

³⁰ Ca. 16 % av lederne svarte at de hadde blitt pålagt overtid i sommerferieperioden.

³¹ N=65.

³² Det kom også svar om 130 timer overtid, men det antas at dette er samlet for den aktuelle perioden og ikke per uke.

Kommune, Unio, YS og Akademikerne.³³ I praksis betydde avtalen at kommunen som arbeidsgiver fikk mulighet til å endre avtalt arbeidstid og utvide rammene for overtidsarbeid.³⁴

Videre ble det kommentert at avtalen hadde vært positiv i den forstand at den gav kommunen mulighet til å pålegge overtidsarbeid i en situasjon der det uten tvil var behov for ekstra innsats fra mange ansatte. Også det at avtalen slo fast at de ansatte i større grad skulle få utbetalt overtidsbetaling – og ikke bare opparbeide seg timer til avspasering – ble pekt på som positivt, særlig siden det tidvis har vært ulik praksis på og usikkerhet knyttet til dette i deler av kommunen.

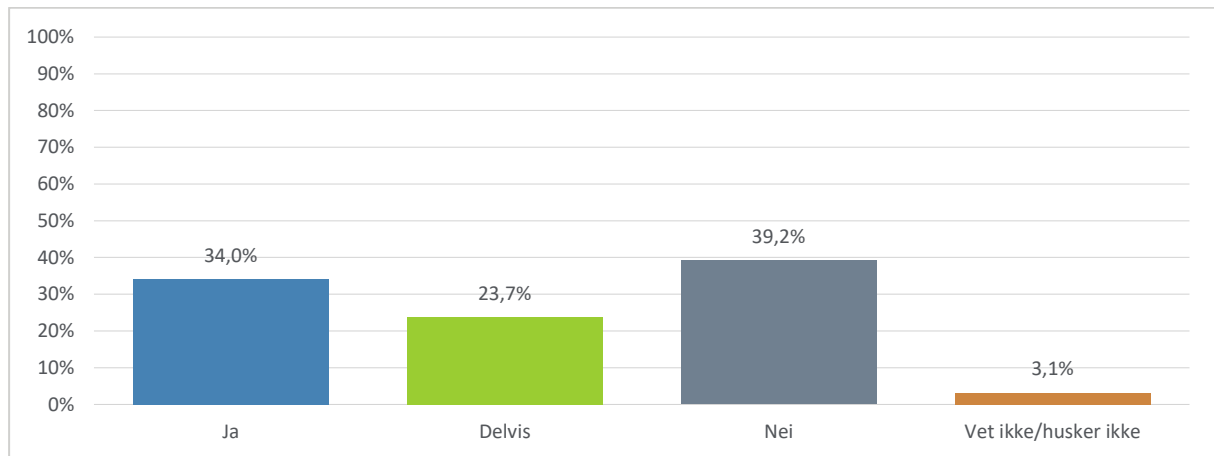
Imidlertid var det i hovedsak de negative konsekvensene av økt overtidsbruk avtalen åpnet for som ble vektlagt i intervju; avtalen åpnet både for mer overtid enn vanlig, og for overtid over lengre tidsperioder enn vanlig. Det ble fremholdt i intervju at økt overtidsbruk – både generelt og i henhold til avtalen – trolig har slitt ut mange ansatte. Fra BEHF ble det vist til at dette i spesielt stor grad gjaldt kommuneoverlegene, legevaktens ansatte, samt smittesporene, som alle har hatt et betydelig arbeidspress over tid. Det ble også pekt på at ansatte mer generelt i driftsstilling og administrasjon har fått økt overtidsbelastning som følge av pandemien.

«Vi ble indirekte pålagt å jobbe overtid, ettersom elevene skulle ha et fullverdig tilbud. Pålagte møter med elever og kolleger, daglig rettarbeid, hyppigere korrespondanse med foresatte, samt grundig pedagogisk instruks og oppgavemateriell til elevene hver dag, skulle lages. Alt dette førte til arbeidsdager utover kveld og natt.»

-Lærer

Respondenter som svarte at de hadde fått pålagt overtid, ble bedt om å svare på om de hadde fått betalt for denne overtiden. Svarene er presentert i figur 26:

Figur 26: Har du fått betalt for overtid pålagt deg som følge av covid-19-tiltakene? (N=97)



Siden det var relativt få respondenter som besvarte spørsmålet innenfor de ulike arbeidsformene, stillingsnivåene og byrådsavdelingene, blir graden av tilfeldighet knyttet til variasjon mellom disse dimensjonene stor. Det er derfor ikke gjort slike analyser av svarene på dette spørsmålet.

Det er likevel verdt å merke seg at det i flere fritekstsvaer kommer frem at ansatte rapporterte om manglende betalt overtid. Andre kommenterte også at de ikke får betalt for alle overtidstimene; for eksempel blir det vist til at en del overtid ble satt på avspaseringskonto, men at arbeidsbelastningen er slik at det ikke er mulig å faktisk avspasere.

³³ Avtalen ble inngått 18. mars 2020.

³⁴ Avtalen utløp 16. september 2020, og det har ikke blitt inngått noen ny avtale. For nærmere detaljer, se:

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/helse-og-omsorg/20-00972-1-Likelydende-avtaletekst-10-12-4-avtale-i-forbindelse-med-koronaepidemien-1262445-1-0.pdf>

Som nevnt over, får ikke ledere nødvendigvis betalt overtid. Dette ble også kommentert i fritekstfeltene i spørreundersøkelsen, der det òg ble pekt på at de heller får «lederdager» eller permisjonsdager som kompensasjon for mye overtidarbeid.

3.2 Vurdering

Funnene fra undersøkelsen viser at ansatte og ledere i Bergen kommune har opplevd store endringer i både arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og arbeidstid så langt under covid-19-pandemien.

Overordnet sett viser undersøkelsen at **ledere** i stor grad har fått flere arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene, og at dette – sammen med endrede arbeidsmåter, som for eksempel hjemmekontor – oppgis å være hovedårsaken til at ledere også har fått til dels svært forhøyet arbeidsbelastning med tilhørende økt arbeidstid. Revisjonen merker seg at det blir uttrykt bekymring for konsekvensene av arbeidssituasjonen mange ledere har og har hatt som følge av covid-19-tiltakene. Også andre funn i undersøkelsen peker i retning av at denne bekymringen bør tillegges vekt; for eksempel finner revisjonen at en høy andel av lederne rapporterte at de har følt seg mer sliten og utmattet som følge av økt arbeidsbelastning, og ledere rapporterte også i stort omfang om forhøyet stress som følge av endringer i arbeidssituasjonen.

Gitt de mange ulike arbeidsoppgavene som håndteres av kommunen, kunne det forventes stor variasjon med hensyn til hvordan og i hvilken grad ulike **ansattgrupper** har fått endret sine arbeidsoppgaver som følge av covid-19-tiltakene. Likevel viser svarene i undersøkelsen at om lag halvparten av alle respondentene – uavhengig av arbeidsform – oppgav å ha fått *flere* arbeidsoppgaver gjennom pandemien. En viss forskjell var det i andelen av respondentene fra de ulike arbeidsformene når det gjaldt *endringer* i arbeidsoppgaver, og det var særlig respondenter med direkte tjenesteytende arbeid som rapporterte om dette. Imidlertid var ikke forskjellene store sett i forhold til respondenter med andre arbeidsformer. Ellers går det frem fra undersøkelsen at ansatte som hadde fått endrede arbeidsoppgaver også rapporterte om økt arbeidsbelastning. Selv om dette ikke ble rapportert i like stort omfang som lederne gjorde, vil revisjonen understreke at det generelt var en høy andel respondenter som rapporterte om økt arbeidsbelastning. Revisjonen vil òg vektlegge at undersøkelsen avdekker at en høy andel av ansatte som rapporterte om endret arbeidsbelastning, også i stort omfang svarte at de har følt seg mer sliten og utmattet enn normalt.

Noen av de faktiske endringene i arbeidsoppgaver for **ansatte** var felles på tvers av ulike deler av kommunen. Dette gjaldt særlig oppgaver direkte knyttet covid-19 (smittevern, renhold og smittesporing). Ellers varierte naturlig nok endringene i arbeidsoppgaver – enten de ble flere eller bare endret – avhengig av den ansattes andre kjerneoppgaver. For eksempel var rapporterte endringer i arbeidsoppgaver for ansatte i skolesektoren i stor grad knyttet til hjemmeskole, mens en del ansatte i helse- og omsorgssektoren rapporterte å ha blitt omdisponert til smittesporing. Revisjonen merker seg likevel at noen ansatte fikk oppgaver som i liten grad var relatert til deres egentlig kjerneoppgaver.

Selv om både ledere og ansatte har fått en ny arbeidshverdag registrerer revisjonen at svarene i spørreundersøkelsen tegner et relativt entydig bilde hva gjelder ansattes *tilfredshet* med endringene i arbeidsoppgaver; om lag 40 % av respondentene – uavhengig av stillingsnivå og arbeidsform – var verken i stor eller liten grad tilfreds med endringene. Respondentene fra BBSI markerte seg ved at 44 % av dem i liten eller svært liten grad var tilfredse, mens respondentene fra BLED var mest tilfredse (totalt 57 %). Også senere i rapporten vil det bli vist til at det store flertallet av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad har hatt en velfungerende arbeidssituasjon under pandemien. Kun unntaksvis har større andeler av de ulike respondentgruppene rapportert å være utilfredse med endringene i arbeidsoppgaver. Likevel viser undersøkelsen både i dette kapittelet og senere at arbeidsbelastningen har fått betydelige konsekvenser både for det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet (se kapittel 5). En del av svarene i spørreundersøkelsen tyder på at respondentene er innforstått med at pandemisituasjonen er ekstraordinær og at dette krever at både ledere og ansatte må håndtere en ny og krevende arbeidssituasjon som alle tar ansvar for å få til å fungere. Flere viser til høy grad av fleksibilitet og omstillingsevne blant de ansatte.

Både ledere og ansatte rapporterer om økt arbeidstid. Som forventet korresponderer svarene knyttet til arbeidsbelastning relativt godt med svarene om arbeidstid; ledere rapporterte i vesentlig større omfang om økt arbeidstid sammenlignet med ansatte sett under ett, mens det blant de ulike ansattgruppene var særlig respondenter med kontorbasert arbeid samt respondenter fra BBSI og BEHF som rapporterte om økt arbeidstid. Revisjonen vil likevel understreke at også andre ansattgrupper rapporterte om økt arbeidstid, og at det ellers i undersøkelsen kommer frem opplysninger som tyder på at dette for flere ikke er en bærekraftig situasjon. For eksempel har ansatte opplevd at de har måttet jobbe «til alle døgnets tider» for å sjonglere hjemmekontor, hjemmeskole, flere arbeidsoppgaver og økt arbeidsbelastning.

Revisjonen merker seg for øvrig at det er en vesentlig diskrepans mellom andelen som i spørreundersøkelsen svarte at de hadde fått økt arbeidstid (mellom 65 % og 84 %) og andelen som svarte at de hadde fått pålagt **overtid** (mellom 20 % og 26 %). En del av forskjellen kan forklares med at det var en høy andel ledere som rapporterte om økt arbeidstid, og at disse i regelen ikke har *pålagt* overtid. Videre tyder funn i undersøkelsen på at en del av respondentene som rapporterte om økt arbeidstid ikke har registrert dette eller opplevd at den økte arbeidstiden har vært pålagt som overtid. Svar i spørreundersøkelsen viser at mange ansatte (blant annet lærere og barnehageansatte) har jobbet ekstra for å ivareta oppgavene sine under pandemien, men uten at dette har vært ført som overtid. Det er derfor risiko for at det er betydelige mørketall i kommunens arbeidstidsregister.

4 Pandemiens konsekvenser for tjenesteutøvingen

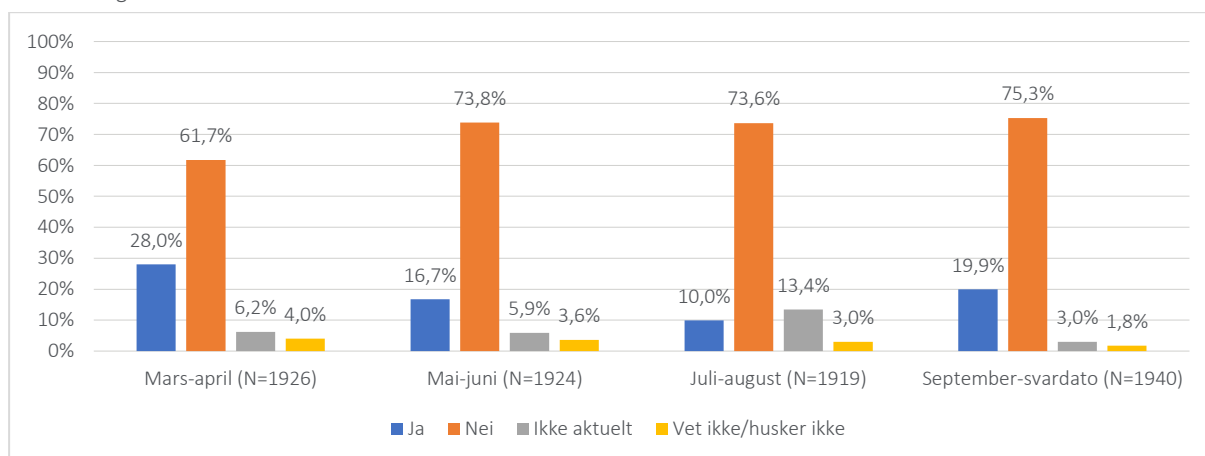
Covid-19-pandemien og tiltakene som ble iverksatt for å håndtere denne, har ført til store endringer i arbeidssituasjonen for ansatte og ledere. Disse endringene har gjort at ansatte og ledere har fått nye behov for rutiner, verktøy, informasjon og oppfølging for å kunne skjøtte sine arbeidsoppgaver. Flere ledere og ansatte opplyser at de har manglet dette i tilstrekkelig grad. Videre opplever flere at covid-19-tiltakene har påvirket samhandling og kommunikasjon negativt, både internt og eksternt. I tillegg har ikke alle lovpålagte oppgaver blitt gjennomført under pandemien.

4.1 Rutiner, arbeidsverktøy og smittevern

4.1.1 Retningslinjer, rutiner og prosedyrer

Alle respondentene i spørreundersøkelsen ble stilt spørsmål om de manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer for å håndtere arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene.³⁵ Svarene for kommunen som helhet er presentert i figur 27 under:

Figur 27: Har du manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer for å kunne håndtere arbeidssituasjonen din som følge av covid-19-tiltakene?

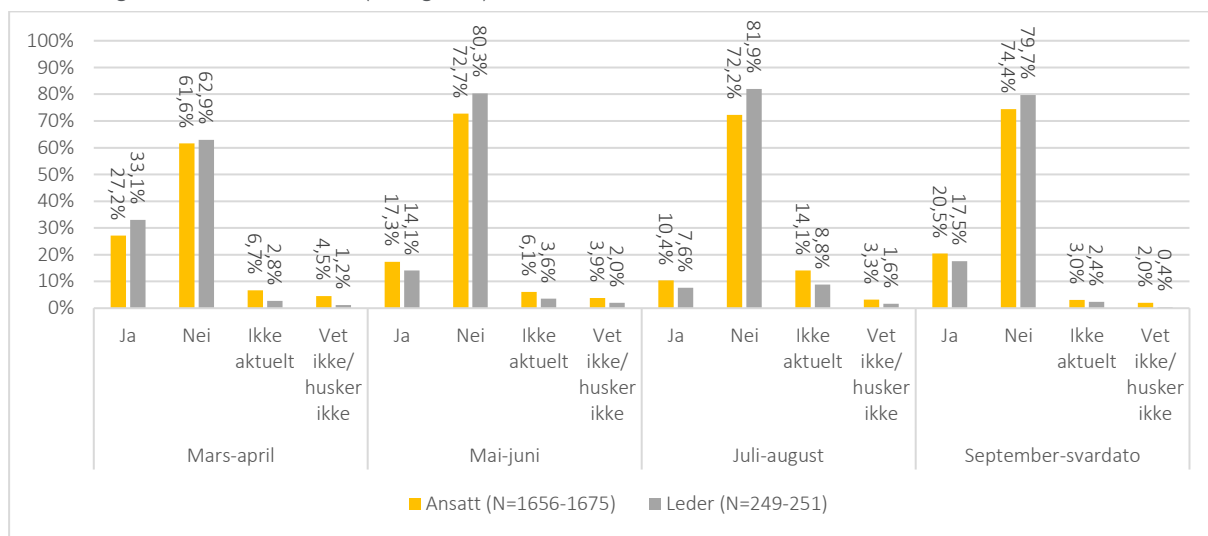


Som det går frem av figuren, var det en høyere andel av respondentene som svarte at de manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer i første periode (mars-april), enn i de påfølgende periodene, mens andelen som svarte nei på spørsmålet økte. Færrest rapporterte om slike mangler i sommermånedene, der også flest svarte at dette ikke var en aktuell problemstilling (antatt på grunn av ferieavvikling). Samtidig viser figuren at andelen som svarte at de hadde manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer økte i høstperioden, også sammenlignet med andelen som svarte dette på forsommeren.

³⁵ Retningslinjer, rutiner og prosedyrer var i spørsmålet definert som rutinebeskrivelser av hvordan en gitt arbeidsoppgave skal løses, sjekklister for å sikre at alt som skal gjøres blir gjort, prosedyrer for å håndtere spesifikke og eventuelle uvanlige situasjoner i arbeidshverdagen.

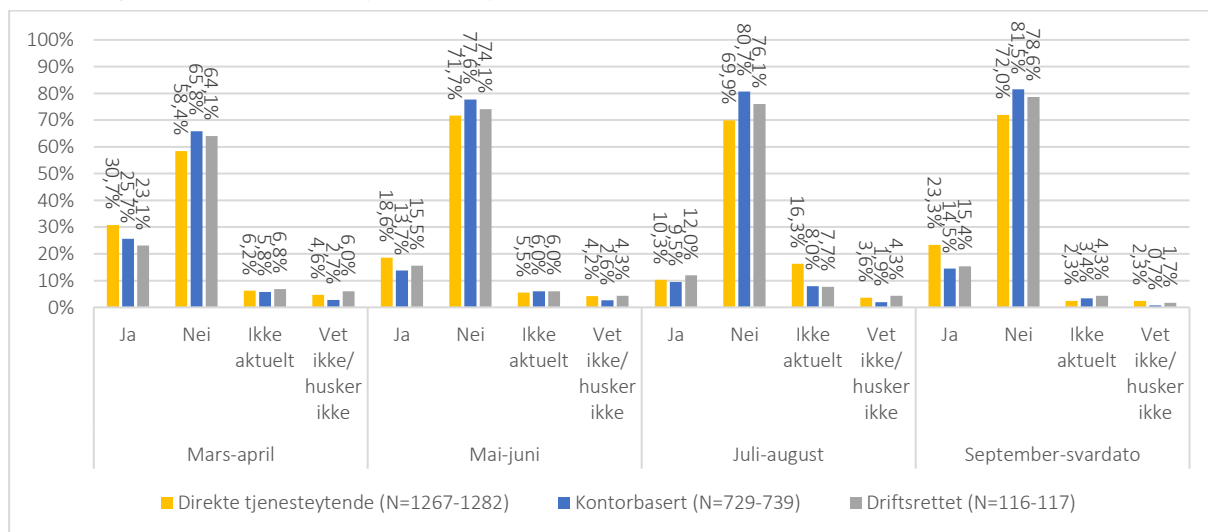
Forskjellen i svarene fordelt på stillingsnivå var ikke stor, men likevel slik at færre ledere svarte ja og flere nei, enn hva ansatte gjorde:

Figur 28: Har du manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer for å kunne håndtere arbeidssituasjonen din som følge av covid-19-tiltakene? (stillingsnivå)



Svarene var relativt like mellom de ulike arbeidsformene, men likevel slik at en noe høyere andel av respondentene som jobber direkte tjenesteytende gjennomgående rapporterte at de manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer enn hva som var tilfelle for respondenter med driftsrettede eller kontorbaserte arbeidsoppgaver:

Figur 29: Har du manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer for å kunne håndtere arbeidssituasjonen din som følge av covid-19-tiltakene? (arbeidsform)



Svarene fra de ulike byrådsavdelingene følger samme mønster; respondenter fra byrådsavdelinger med primært kontorbasert arbeid, som BFNE, BKMB og BLED, rapporterte gjennomgående i lavere grad at de manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer i de fire periodene, enn hva som var tilfelle for respondenter fra byrådsavdelinger som i større grad eller i hovedsak har direkte tjenesteytende arbeidsoppgaver som BBSI, BASB og BHEF. I BBSI var det i særlig respondenter fra skolen som svarte at de hadde manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer; her svarte nesten én av tre at de hadde manglet dette i første, andre og fjerde periode av pandemien.

Også en høyere andel av respondentene fra BKML rapporterte at de hadde manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer i de fire periodene. I BKML svarte 35 % av respondentene fra voksenopplæringen at de i første periode manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller

prosedyrer; i de tre påfølgende periodene var det langt færre av disse som svarte dette. Ellers svarte både respondenter fra kulturskolen og etat for inkludering gjennomgående at de hadde manglet tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer i de fire periodene.

Fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen kommer det frem at det var særlig i første periode det manglet tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer; flere av respondentene pekte på at det da var mye usikkerhet i organisasjonen, og at man løpende måtte finne nye måter å håndtere arbeidssituasjonen på. En del av respondentene uttrykte at de da savnet tydeligere kommunikasjon fra ledelsen (se også seksjon 4.3), samtidig som også flere av respondentene understreket at pandemien er en helt ekstraordinær hendelse, og at det ikke finnes retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer som kunne fange opp alle nye behov som oppstod. En stor del av fritekstsvarene på dette temaet viste til at det ble utarbeidet retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer fortløpende, og at det utover i pandemien forelå nyttige og tydelige retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer.

«I mars var det mye usikkerhet, vi måtte føle oss frem til hvordan dette skulle løses for vår skole. Nå ligger der endel planer, men fremdeles er endel ting uavklart, som f.eks. at vi i stor grad må drive smittesporingsarbeid som er tidkrevende.»

-Lærer

Likevel kommer det òg frem informasjon fra fritekstsvarene at en del av respondentene har opplevd at retningslinjer, rutiner og/eller prosedyrer var noe utydelige. Blant disse respondentene er det både enhetsledere og ansatte som rapporterte at de måtte tolke det de beskriver som relativt uklare rutiner og retningslinjer selv, uten at de har opplevd å få tilstrekkelig veiledning.

Flere av disse svarene om uklarheter i rutiner og retningslinjer kom fra respondenter i skolesektoren. Fra rektorer ble det rapportert at skoleeier forsøkte å gi gode retningslinjer, men at disse hadde stort rom for tolkning. Respondenter som er ansatte i skolesektoren kommenterte at retningslinjene har vært vage og inneholdt mange «bør»-formuleringer, noe som har ført til at skolene har tolket dem ulikt. Flere av dem rapporterte at særlig retningslinjene knyttet til «gult» smittetilstand har vært vanskelig å følge opp fordi disse ble opplevd som utydelige. I tillegg pekte en del respondenter fra skolesektoren på at de opplevde at det manglet retningslinjer og prosedyrer for hvordan hjemmeskole skulle håndteres og gjennomføres, noe som både førte til usikkerhet og stor variasjon i hvordan dette ble gjort.

Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering at lokale føringer og retningslinjer for driften var etablert allerede et par dager etter nedstenging i mars 2020, mens nasjonale myndigheter ikke hadde veiledere klare for dette før skoler og barnehager gradvis åpnet igjen to måneder senere.

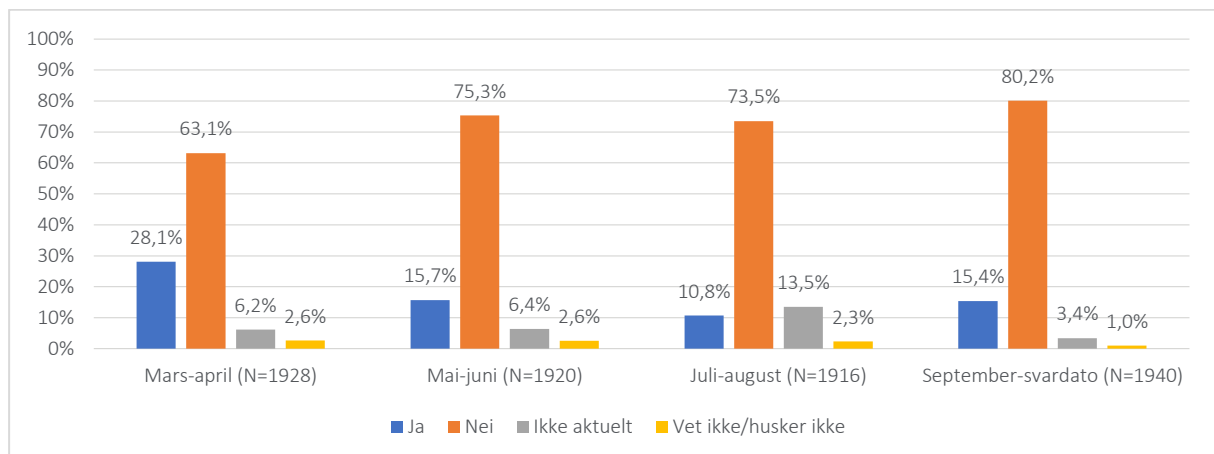
I intervju ble det vist til at behovet for skriftlige rutiner og retningslinjer har økt under pandemien. For eksempel ble det kommentert at det i etat for helsetjenester ble arbeidet mye med skriftlige rutiner og retningslinjer. Det ble vist til at hektiske arbeidsdager og mange vikarer og nyansatte førte til at flere i etaten innså viktigheten av skriftlige rutiner. Dette gjaldt blant annet for de medisinske prosedyrene, for brann, og for bruk av EPJ-meldinger.

4.1.2 Arbeidsverktøy og -utstyr

Alle respondentene i spørreundersøkelsen ble stilt spørsmål om de hadde manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy og/eller arbeidsutstyr til å håndtere arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene.³⁶ Svarene er presentert i figur 30 under:

³⁶ I spørreundersøkelsen ble arbeidsverktøy og -utstyr opplyst å omfatte de hjelpemidlene man trenger for å gjøre sin jobb, f.eks. elektronisk utstyr (som bærbar PC, mobiltelefon, nettbrett), programvare (f.eks. tilgang til fagsystem fra hjemmekontor, programvare for videomøter, osv.), transportmidler (f.eks. tilgang på bil eller sykkel for hjemmetjeneste og -sykepleie), renholdutstyr for renholdere, verktøy, maskiner og materialer for drift- og vedlikeholdsarbeidere, uniformer og arbeidstøy, medisiner og medisinsk utstyr, osv.

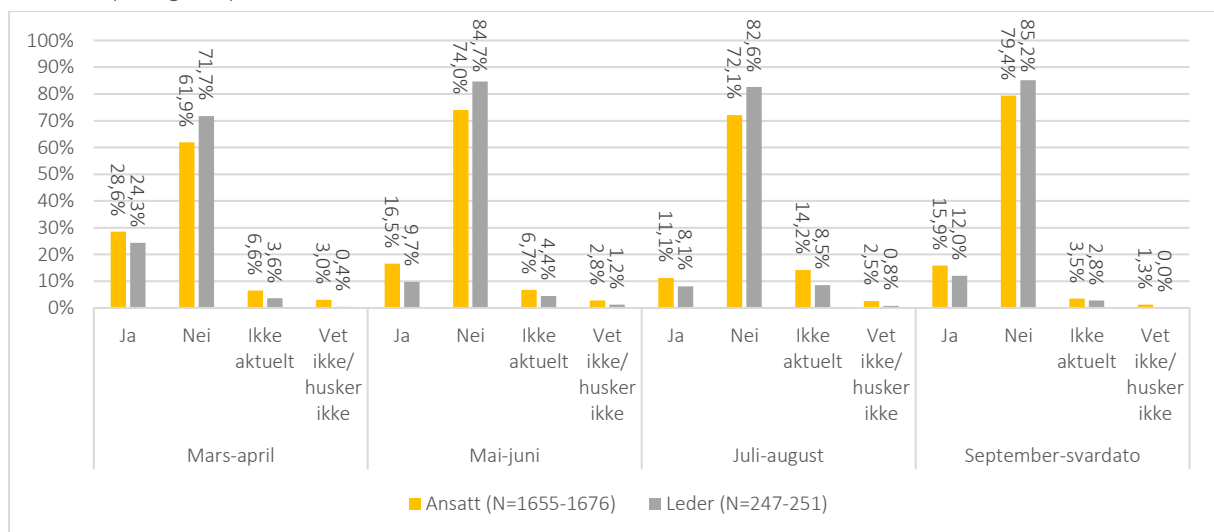
Figur 30: Har du manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr til å håndtere arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene?



Som det går frem i figuren, var det en høyere andel av respondentene som rapporterte om at de manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i første periode (mars-april), enn i de påfølgende periodene. Svarene på spørsmålet fulgte ellers samme mønster som svarene på om de ansatte har hatt tilgang på tilstrekkelig retningslinjer, rutiner og prosedyrer (se figur 27); færrest svarte at de manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i sommerperioden (da også flest svarte at dette ikke var en aktuell problemstilling), og andelen økte litt igjen i siste periode.

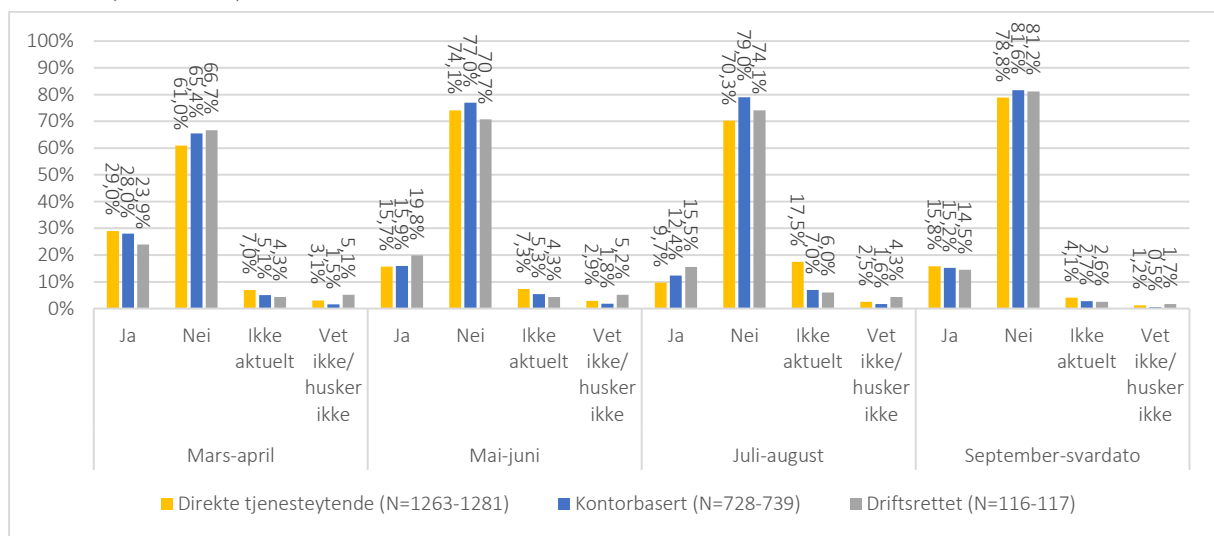
Ledere svarte gjennomgående i mindre grad at de hadde manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr enn hva som var tilfelle for ansatte:

Figur 31: Har du manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr til å håndtere arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene? (stillingsnivå)



Ellers var svarene relativt like uavhengig av arbeidsform, med noe variasjon mellom periodene; en noe høyere andel av respondenter med direkte tjenesteytende arbeid svarte at de hadde manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i første og siste periode, mens en noe høyere andel av respondenter med driftsrettede arbeidsoppgaver svarte at de hadde manglet dette i de to mellomliggende periodene.

Figur 32: Har du manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr til å håndtere arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene? (arbeidsform)



Heller ikke mellom byrådsavdelingene var det store forskjeller i svarene, men respondenter fra både BEHF og BKML rapporterte i noen høyere grad at de har manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr enn hva som var tilfelle fra de andre byrådsavdelingene. I BKML var det særlig etat for inkludering som utmerket seg, der over 60 % svarte at de hadde manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i første periode, og nesten 28 % også svarte det for de to siste periodene. Også en høy andel av respondentene fra kulturskolen svarte at de hadde manglet tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i de to første periodene (hhv. 57 % og 38 %). Fritekstsvarene fra begge disse etatene var i hovedsak knyttet til hjemmekontorsituasjonen (se under).

I BEHF var det særlig respondenter fra etat for hjemmebaserte tjenester som rapporterte om manglende tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr; over 40 % av dem rapporterte om manglende tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr i første periode, og i siste periode var det fortsatt 23 % av respondentene som rapporterte at de opplevde dette. Fritekstsvar fra respondenter i BEHF var i det alt vesentlige knyttet til manglende smittevernutstyr; dette er nærmere drøftet i avsnitt 4.1.3.

Mange respondenter med pålagt hjemmekontor rapporterte gjennom fritekstfeltene i spørreundersøkelsen at de har opplevd til dels store utfordringer med tilgang på **nødvendig verktøy og utstyr**; det ble blant annet rapportert om utstrakt bruk av eget utstyr (PC, mobil, osv.), noe som for en del har ført til kompatibilitetsproblemer med programvarepakker som er i bruk i kommunen. Både fra respondenter som brukte eget utstyr på hjemmekontor og fra andre som rapporterte om gammelt kommunalt utstyr, ble det pekt på at utstyret fungerte dårligere enn hva de har behov for, tidvis satt i sammenheng med at mange ansatte har dårligere tilgang til internett hjemmefra enn på kontoret.

Flere av respondentene med pålagt hjemmekontor rapporterte også om manglende tilgang på ergonomisk **kontorutstyr** (pult, stol, o.l.), noe som har ført til et dårligere fysisk arbeidsmiljø (se også avsnitt 5.3.1). Det ble òg vist til at behov for flere skjermer og skriver for å kunne løse sine arbeidsoppgaver på en effektiv måte hjemmefra.

Kommunen opplyser i korrespondanse med revisjonen at det i april 2020 ble åpnet for at ansatte kunne hente kontorstol og datautstyr til hjemmekontoret. Kommunen kunne også tilby hjemkjøring av slikt utstyr for ansatte som ikke kunne hente selv. Det var opp til hver enkelt byrådsavdeling med underliggende etater og resultatenheter å administrere denne ordningen. Ikke alle ansatte hadde utstyr som var egnet til bruk på hjemmekontor. Det foreligger ingen samlet oversikt over omfanget av hjemlån av utstyr og hvordan denne ordningen har blitt praktisert av hver byrådsavdeling.

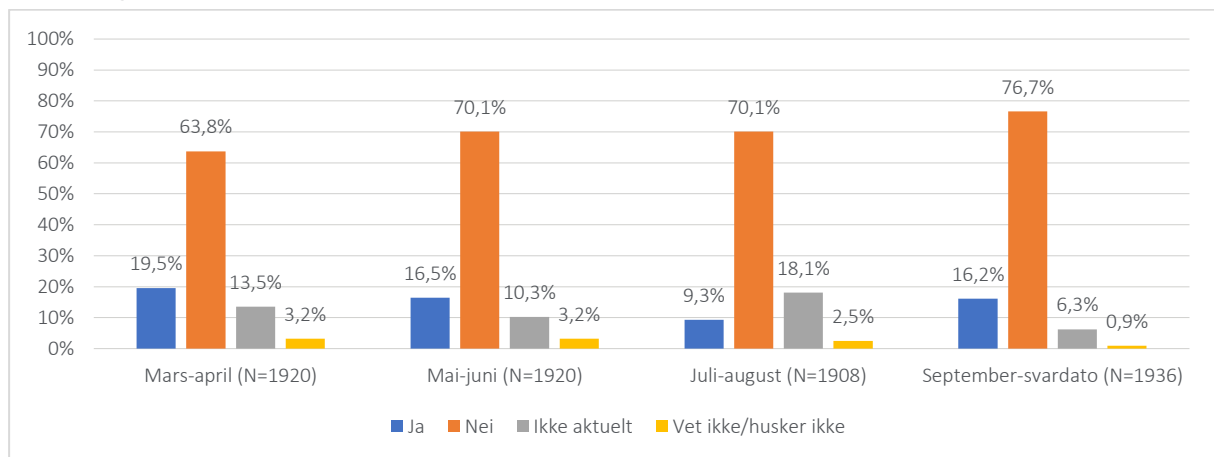
Flere ansatte fra skolesektoren viste til at de har manglet tilstrekkelig verktøy og utstyr til å effektivt kunne drive hjemmeskole; svarene dreide seg både manglende tilgang til tilstrekkelig kraftige

datamaskiner og tilstrekkelig bredt bredbånd, og også om manglende tilgang til pedagogiske programvarepakker.

4.1.3 Smittevern

Alle respondentene i spørreundersøkelsen ble stilt spørsmål om det har manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak for å kunne håndtere arbeidssituasjonen på en forsvarlig måte med covid-19-tiltakene.³⁷ Svarene er presentert i figur 33 under:

Figur 33: Har det manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak for at du kunne håndtere arbeidssituasjonen din på en forsvarlig måte i med covid-19-tiltak?



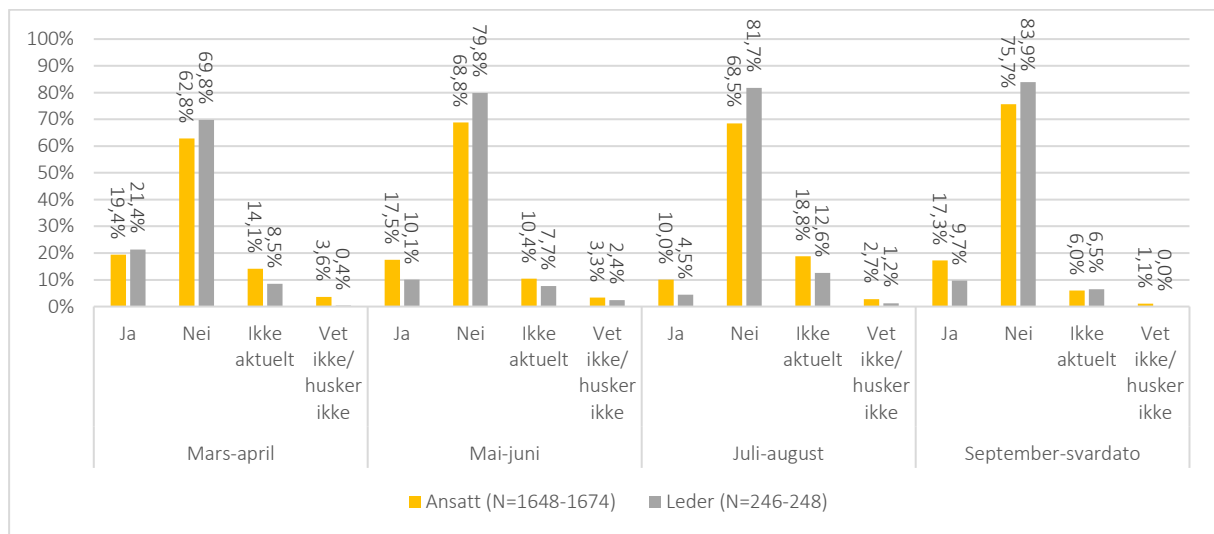
Som det går frem av figuren, gikk andelen som svarte at det *ikke* manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak, jevnt oppover i de fire periodene, mens andelen som svarte at det *hadde* manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak gikk nedover de første tre periodene, før andelen økte igjen i siste periode til 16,2%.³⁸ Som med de to foregående temaene, var det færrest som rapporterte om mangler i sommermånedene, der også flest svarte at problemstillingen ikke var aktuell.

Svarene varierte noe avhengig av stillingskategori; en høyere andel av lederne svarte at det hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak i første periode enn hva ansatte gjorde, mens en høyere andel ansatte enn ledere svarte at det hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak i de tre resterende periodene:

³⁷ Smittevernutstyr ble i spørreundersøkelsen opplyst å inkludere f.eks. hansker, munnbind, åndedrettsvern, øyebeskyttelse (briller, visir, munnbind med visir) og vernetøy (f.eks. smittefrakk), mens smittereduserende tiltak ble opplyst å omfatte bl.a. hånddesinfeksjonsmiddel (håndsprit/antibac e.l.), tilstrekkelig renhold, samt mulighet for å overholde 1-metersregelen.

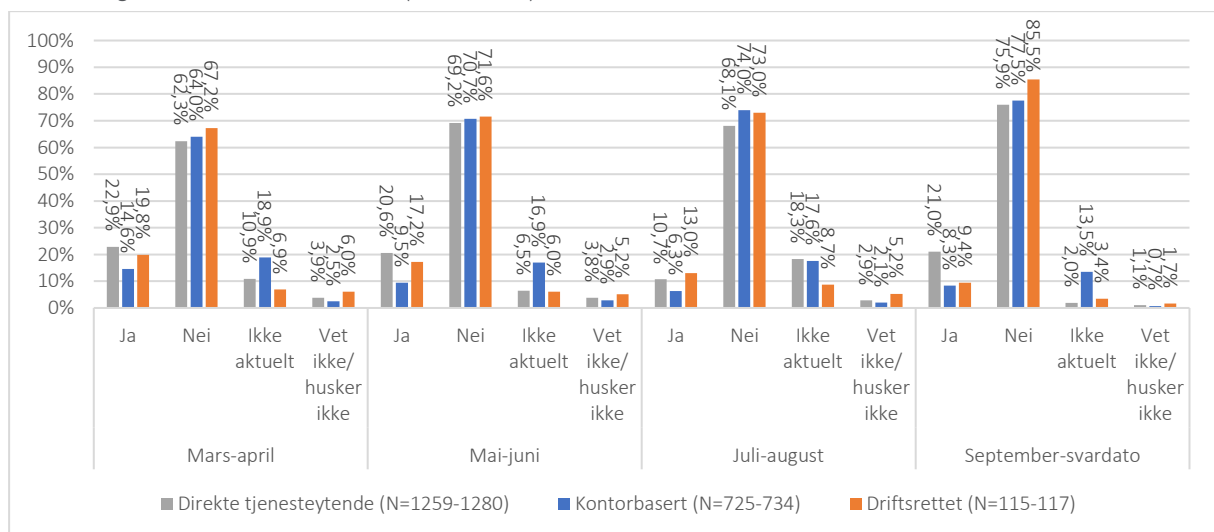
³⁸ Flere svarte at de ikke visste eller husket i de tre første periodene, noe som forklarer hvorfor både andelen som svarte ja og nei på spørsmålet økte mellom de to siste periodene.

Figur 34: Har det manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak for at du kunne håndtere arbeidssituasjonen din på en forsvarlig måte i med covid-19-tiltak? (stillingsnivå)



Svarene varierte også noe avhengig av arbeidsform (se figur 35); respondenter med kontorbaserte oppgaver svarte jevnt over at de i mindre grad hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak sammenlignet med respondentene som jobber driftsrettet eller direkte tjenesteytende. Og av disse sistnevnte, var det respondenter med direkte tjenesteytende arbeidsoppgaver som i størst grad rapporterte å ha manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak i de fire periodene. Om lag én av fem av respondentene med direkte tjenesteytende arbeidsoppgaver svarte at de hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak i første, andre og fjerde periode, mens 10 % av dem svarte det samme for sommerferieperioden.

Figur 35: Har det manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak for at du kunne håndtere arbeidssituasjonen din på en forsvarlig måte i med covid-19-tiltak? (arbeidsform)



Svarene varierte også en del mellom byrådsavdelingene; respondenter fra byrådsavdelinger med i hovedsak kontorbaserte arbeidsoppgaver (BFNE, BKMB, BLED og Bystyrets organer), svarte i det alt vesentlige i lavere grad at de hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak, sammenlignet med de mer direkte tjenesteytende byrådsavdelingene (BASB, BBSI og BEHF). Også respondentene fra BKML svarte i lavere grad at de har manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak, men her var variasjonen internt i byrådsavdelingen markert, og spesielt respondenter fra etat for inkludering svarte i ganske stor grad at de hadde manglet smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak.

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsen kommer det frem en rekke eksempler på opplevelser av manglende smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak, samt uheldige situasjoner som har oppstått som følge av slike mangler. Mange av respondentene viste til at det i pandemiens første fase var vanskelig å få tak i nødvendig smittevernutstyr (håndsprit, hansker, munnbind, frakker, visir, osv.), samt at det tok tid før smittereduserende tiltak kom på plass. Det ble også vist til situasjoner der ansatte og ledere hadde måttet kjøpe smittevernutstyr selv, enten fordi pågangen til kommunens leverandører var for stor, eller fordi kommunens leverandør var tom.

Kommunen peker i forbindelse med verifisering på at utviklingen av covid-19-pandemien gjorde at det på verdensmarkedet oppsto mangel på smittevernutstyr, og at kommunen kjøpte inn det som var mulig av beskyttelsesutstyr i en tidlig fase av pandemien. Etter hvert kom Sykehusinnkjøp på banen, og det ble bygget opp et nasjonalt beredskapslager. Videre viser kommunen til at de raskt bygget opp et stort lager, og «kun på et tidspunkt hadde mangel på beskyttelsesutstyr».³⁹ Dette utstyret fikk kommunen låne, gjennom en samarbeidsavtale kommunen har med Helse Bergen som trer i kraft i forbindelse med pandemier.

Når det gjelder bruk av **smittevernutstyr**, var det særlig munnbind som gikk igjen i mange av fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. For eksempel ble det kommentert fra respondenter ansatt i etat for hjemmebaserte tjenester at de først ikke hadde tilgang på munnbind, og at når de senere fikk dette, var det lenge ikke anledning for dem å ha det på hos brukere/pasienter. Det ble opplyst at det først var i slutten av oktober 2020 at dette ble tillatt for dem. Tilsvarende opplysninger kom òg frem i intervju; der ble det blant annet poengtert at det tok lang tid før de ansatte både på sykehjemmene og i hjemmetjenesten fikk bruke munnbind, selv om det tidlig i pandemien ble signaliserte at de ansatte ønsket å gjøre dette for å unngå å smitte pasienter.

Flere respondenter fra skolesektoren viste også til at de ønsket å kunne bruke munnbind. Basert på det som kommer frem fra svarene, var det åpning for dette i gitte situasjonen på noen skoler, mens det på andre skoler ikke var anledning å bruke munnbind.⁴⁰ Også fra andre deler av kommunen ble det pekt på at det har vært restriksjoner på bruk av munnbind og annet smittevernutstyr som smittefrakker, selv etter at tilgangen til slikt utstyr var på plass, og selv om de ansatte har ønsket å bruke det.

BEHF viser i forbindelse med verifisering at det alltid var tilgjengelig utstyr, men dette ble brukt i samsvar med de til enhver tid gjeldende veiledere. Det blir vist til at mange ansatte har ønsket å bruke beskyttelsesutstyr ut over det som var nasjonale anbefalinger. Det vises for eksempel til at mange ansatte ønsket å bruke munnbind i situasjoner hvor det ikke var anbefalt (for eksempel innen hjemme tjenester og på skole). BEHF viser til at det har vært sterkt fokus på korrekt bruk av smittevernutstyr i tjenestene og at mange ansatte var uenige.

BEHF opplyser videre i sin verifisering å ha fulgt de nasjonale anbefalingene og retningslinjene knyttet til smittevern, og at de gjennom sine fagfolk har gitt tilbakemelding til nasjonale myndigheter dersom de har ment praksis burde endres. Blant annet sendte kommunen tidlig inn forslag om endret praksis når det gjaldt bruk av munnbind, men dette ble ikke etterkommet av Folkehelseinstituttet, og kommunen valgte å fortsette å følge nasjonale anbefalinger.⁴¹

Når det gjelder **smittereduserende tiltak**, ble det fra flere respondenter kommentert at det tok tid før renholdsrutiner kom på plass, og at det i deler av kommunen fortsatt er utfordringer knyttet til dette.

³⁹ Det var smittefrakker med lang mansjett.

⁴⁰ Det ble for eksempel vist til at lærere med ansvar for elever med spesielle behov, ikke har fått bruke munnbind eller visir, selv i situasjoner der elever spytter lærere i ansiktet.

⁴¹ Kommunen viser òg til at regler om bruk av beskyttelsesutstyr og desinfeksjonsmidler endret seg etter hvert som kunnskapen om virusets egenskaper økte.

For øvrig var det overholdelse av 1-metersregelen flest av respondentene i spørreundersøkelsen kommenterte, og igjen var det særlig respondenter fra skolesektoren som uttrykte seg kritisk til situasjonen; det ble blant annet pekt på at overholdelse av 1-metersregelen er en «illusjon» slik undervisningen i perioder har vært organisert på skolene. Også respondenter fra barnehagesektoren kom med tilsvarende kommentarer. Generelt viser fritekstsvarene fra respondenter fra både skolesektoren og barnehagene at flere har følt seg utrygge i perioder der smittetrykket i samfunnet har vært høyt, og der skoler og barnehager har operert som normalt eller tilnærmet normalt.

«Smittevernreduserende tiltak i skolen er en vits. Her burde det blitt sett på andre løsninger med færre elever pr lærer og pr klasse. Nå gjelder det egne regler for samfunnet, og latterlig dårlige regler i skolen.»

-Lærer

Kommunen viser i forbindelse med verifisering til at det i de nasjonale retningslinjene for smittevern i skolesektoren ikke var krav om 1-meters avstand internt i kohorter i skolen. Heller ikke i barnehagesektoren var det krav om dette.

I intervju ble det kommentert at det var en del praktiske utfordringer for hjemmebaserte tjenester knyttet til tolkning og praktisk gjennomføring av smittevernreglene. For eksempel var bilene de ansatte kjørte for små til å overholde 1-metersregelen. Dette ble etter hvert løst ved at ansatte i de hjemmebaserte tjenestene fikk låne biler fra bymiljøetaten.

Smittevern har også vært en utfordring for de ansatte i helse- og omsorgssektoren i Bergen kommune. I intervju ble det pekt på at det særlig i den tidlige fasen i pandemien var ansatte som fryktet å smitte pasientene, samtidig som de var redde for å bli smittet selv på arbeidsplassen. Det ble videre understreket i intervju at siden det er sykehjemmene som har hatt mest smitte og flest dødsfall knyttet til covid-19 av alle kommunale etater, har disse blitt prioritert når kommunen har måtte rasjonere smittevernutstyret, og de har mottatt nødvendig smittevernutstyr. I forbindelse med verifisering fra BEHF blir det uttalt at:

«Det er ikke korrekt at sykehjem har blitt prioritert med utstyr «siden de har hatt mest smitte og dødsfall». De har klart brukt mest utstyr da de har hatt ansvar for mange pasienter med covid-19 smitte, spesielt på covid-19 avdelingen som ble etablert på Fyllingsdalen sykehjem. Kommunen har heldigvis sluppet å rasjonere smittevernutstyr men har vært streng på at ansatte skal bruke utstyret i samsvar med de til enhver tid gjeldende nasjonale veiledere.»

Når det gjelder utformingen av smitteverntiltak, ble det i flere intervjuer vist til ulike utfordringer. Blant annet ble det pekt på at ansatte på kulturskolen i stor grad måtte finne ut av sine egne smittevernrutiner. Hovedverneombudet fikk tilbakemeldinger på at enkelte ansatte opplevde at de stod alene om dette, og måtte sette egne grenser. I et forsøk på å opprettholde smittevernet, fordelte kulturskolelærere undervisningen mellom flere lokaler enn normalt, noe som endte opp med at dette foregikk i små rom og uten mulighet for lufting mellom timene. Dette førte til dårlig luftkvalitet og redusert smittevern.

Også på Nygård skole var det utfordringer knyttet til overordnede smittevernrutiner og praksis. I intervju ble det pekt på at det lenge var uvisst om denne skolen skulle følge retningslinjene for de andre skolene i kommunen, siden Nygård skole ikke er en skole for barn, men voksne, og sorterer under en annen byrådsavdeling.⁴² Etter at det kom smitte på skolen, ble skolen stengt en periode.

I flere intervju kommer det frem opplysninger om at det ikke alltid har vært samsvar mellom arbeidssituasjonen og smittevernreglene. Blant annet skulle flyktningetjenesten ikke møte flyktninger på kontoret, men heller gå turer ute på grunn av smittevern. På noen av disse møtene var det nødvendig med tolketjenester via telefon, noe som førte til at de involverte partene måtte stå tett utendørs, bøyde over telefonen, for å kunne kommunisere med tolken. Smittevernet ville trolig blitt bedre ivaretatt inne på et stort møterom med telefonen liggende på midten av bordet.

⁴² Nygård skole er et opplæringscenter for voksne og underviser i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til å være grunnskole for voksne. Skolen ligger under BKML. Kommunens andre skoler ligger til BBSI.

I intervju ble det også uttrykt bekymring for smittevernsituasjonen i etat for spesialpedagogiske tjenester. Dette er en ambulerende tjeneste som flytter seg mellom barnehager og skoler i kommunen, og det ble i intervju pekt på at effekten av de strenge kohortene i barnehagene trolig ble svakere av at ansatte i etaten forflyttet seg mellom ulike skoler og barnehager. Det ble videre vist til at dette har skapt mye uro blant ansatte. I forbindelse med verifisering fra BBSI blir det understreket at det har vært «nasjonale føringer om at tjenestene skulle utføres»

Til de to ovennevnte eksemplene ble det i intervju òg kommentert at smittevernet kunne blitt bedre iver tatt dersom smitteverntiltakene hadde blitt utarbeidet med ytterligere medvirkning fra verneombud og/eller ansatte.

For øvrig ble det både i intervju og i fritekstfelt i spørreundersøkelsen rapportert om manglende etterlevelse av smitteverntiltak. Det ble gitt få konkrete eksempler, men det kom frem at ansatte som enten selv er i risikogrupper eller generelt er redde for smitte, har opplevd det som utfordrende at ikke alle ledere eller ansatte fulgte smittevernreglene til enhver tid.

4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at et vesentlig mindretall av respondentene har opplevd at det har manglet både tilgang på tydelige retningslinjer, rutiner, prosedyrer, tilstrekkelig arbeidsverktøy og -utstyr, samt tilstrekkelig smittevernutstyr og -tiltak under covid-19-pandemien. Også ledere har opplevd slike utfordringer, men gjennomgående i lavere grad enn ansatte. Det var særlig tidlig i pandemien at de ansatte opplevde dette sterkest; nedstengingen av samfunnet kom brått på for de fleste, og som vist i kapittel 3, hadde tiltakene som ble iverksatt for å håndtere pandemien vidtrekkende konsekvenser for arbeidssituasjonen til både ledere og ansatte i Bergen kommune. Likevel viser funn i undersøkelsen at en vesentlig andel av respondentene opplevde utfordringene på flere av disse punktene også videre utover i pandemien.

Når det gjelder opplevelsen av manglende tilgang på **tydelige retningslinjer, rutiner og prosedyrer**, svarte 20 % av respondentene at de fortsatt manglet dette i siste periode dekket av undersøkelsen. Revisjonen vil understreke at dette ikke betyr at det faktisk mangler retningslinjer, rutiner og prosedyrer, men at respondenten enten ikke kjenner til disse eller opplever at disse har vært tilstrekkelig tydelige. Det blir vist i flere tilfeller til nye rutiner og prosedyrer som er utarbeidet. Samtidig gir en del respondenter – både ledere og ansatte – uttrykk for at rutineene som ble utarbeidet til dels var uklare og til dels hadde for stort tolkningsrom slik at de selv ble overlatt til å gjøre vanskelige vurderinger.

Endringer i arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver førte til økt behov for tydelige rutiner og retningslinjer innen ulike arbeidsområder. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre at en utfører arbeidsoppgaver mest mulig likt, og at en har en felles oppfatning av hva som er gjeldende praksis. Samtidig kan den krevende situasjonen kommunen har stått i under covid-19-pandemien, ha gjort det utfordrende for kommunen å imøtekomme alle ansattes og lederes behov for nye og endrete retningslinjer, rutiner og prosedyrer. Utfordringen har vært ytterligere vanskeliggjort ved at pandemisituasjonen er usikker og at ledere, som ofte som har ansvaret for å utarbeide nye og justerte retningslinjer, også har hatt til dels svært forhøyet arbeidsbelastning.

Flere respondenter som rapporterte om manglende tydelige rutiner utviste forståelse for at situasjonen har vært ekstraordinær. Vi vil likevel påpeke viktigheten av at ansatte – og ledere – *har* tilgang til rutiner, retningslinjer og prosedyrer som setter dem i stand til å håndtere sine oppgaver. Det bør derfor vurderes hvordan en best mulig kan identifisere *hvilke* rutiner det er *viktigst* å få på plass, tydeliggjøre eller gjøres kjent, gjennom gode risikoanalyser og bred involvering innen de enkelte tjenestene. Dette er spesielt viktig i en situasjon der mange ansatte har fått nye og/eller endrede arbeidsoppgaver, og der mange samtidig jobber langt mer isolert enn vanlig.

Også når det gjelder tilgang på tilstrekkelig **arbeidsverktøy/-utstyr**, viser svarene fra spørreundersøkelsen at denne utfordringen var størst tidlig i pandemien, og at andelen som rapporterte om slike mangler falt utover i pandemien. Likevel vil revisjonen peke på at svarene i spørreundersøkelsen

viser at utfordringen har vært vedvarende i vesentlig omfang. Det var særlig manglende verktøy og utstyr for hjemmekontoret som ble etterlyst av mange respondenter. Slike mangler var også størst i begynnelsen, men undersøkelsen viser at dette var et vedvarende problem for mange utover i pandemien. Dette gjaldt for eksempel skolesektoren, der respondenter gjennomgående etterlyste verktøy og utstyr til å effektivt kunne drive hjemmeskole. Ellers merker revisjonen seg at flere ansatte rapporterte at de måtte bruke egen PC for å løse arbeidsoppgavene sine på hjemmekontor. Dette førte til kompatibilitetsproblemer og andre utfordringer knyttet til bruk av relevante fagsystem, noe som har hatt konsekvenser for muligheten disse ansatte har hatt til å løse sine arbeidsoppgaver. I tillegg vil revisjonen peke på at det kan hefte en vesentlig informasjonssikkerhetsrisiko ved bruk av personlig utstyr til å løse kommunale arbeidsoppgaver. Pcer som ikke er administrert av etat for digitale driftstjenester vil potensielt være langt mer eksponert for virus, spionprogramvare og lignende, noe som kan ha store konsekvenser for kommunen.⁴³

Funn i undersøkelsen viser òg at mange ansatte ikke har hatt tilgang til nødvendig kontorutstyr på hjemmekontoret, selv om ansatte skal ha hatt mulighet til å låne med seg kontorutstyr hjem. Dette har hatt negative konsekvenser for det fysiske arbeidsmiljøet (se også avsnitt 5.3.1 og seksjon 5.4). Revisjonen anerkjenner at det er begrenset hva kommunen i praksis kan gjøre for å sikre nødvendig arbeidsverktøy og -utstyr for alle ansatte med hjemmekontor, men vil likevel understreke at det er uheldig at ikke alle ansatte med pålagt hjemmekontor har hatt tilgang til nødvendig arbeidsutstyr og -verktøy for å på en trygg og effektiv måte kunne håndtere arbeidsoppgavene sine derfra. Kommunen bør evaluere hvordan en bedre kan legge til rette for dette fremover, og ev. i en ny tilsvarende situasjon.

Undersøkelsen viser at også tilgangen til tilstrekkelig **smittevernustyr og smittereduserende** tiltak ble opplevd som mest utfordrende i begynnelsen av pandemien, men òg at andelen av respondentene som svarte at de hadde opplevd å ha manglet slikt også senere i pandemien holdt seg på et relativt høyt nivå. Svar i undersøkelsen tyder på at utfordringene knyttet til smittevern og smitteverntiltak likevel har endret seg i løpet av pandemien. Der det tidlig i pandemien ble rapportert om manglende utstyr og tiltak (det ble for eksempel vist til at ansatte og ledere tidlig i pandemien måtte kjøpe smittevernustyr på egenhånd for at arbeidsplassen skulle ha tilstrekkelig), var det senere i pandemien mer utfordringer knyttet til etterlevelse av smitteverntiltak, samt uenighet om og ulike tolkninger av hva som burde være praksis innenfor ulike tjenester.

Når det gjelder tilgangen til smittevernustyr, er revisjonen oppmerksom på at denne var globalt begrenset tidlig i pandemien, noe som nødvendigvis også hadde konsekvenser for kommunens muligheter til å skaffe til veie smittevernustyr. Selv om flere ansatte opplever at tilgang på smittevernustyr og tiltak har vært utfordrende/manglende registrerer revisjonen at BEHF i forbindelse med verifiseringen opplyser at kommunen bare unntaksvis har manglet smittevernustyr under pandemien. Revisjonen er òg oppmerksom på at nasjonale anbefalinger har vært førende for smittevernet i flere sektorer i kommunen. Det betyr at ansatte kan ha ønsket og sett behov for smittevernustyr og smitteverntiltak som går utover det som kreves i nasjonale og lokale veiledere.

Revisjonen vil likevel peke på at misnøyen, usikkerheten og frykten som kommer til uttrykk i undersøkelsen knyttet til bruk og etterlevelse av smittevernustyr og -tiltak, må tillegges vekt. Undersøkelsen viser at det i skolesektoren har vært til dels utbredt misnøye og frykt knyttet til manglende smitteverntiltak eller mulighet for å overholde disse. Respondenter derfra viste gjennomgående til at de opplevde seg svært eksponert for smitte, uten mulighet til å holde avstand til elever eller på andre måter å holde antallet nærkontakter nede. Også andre ansattgrupper – som

⁴³ I forbindelse med verifiseringen av rapporten ble det av BEHF kommentert at ansatte på hjemmekontor har benyttet en godkjent løsning for fjernpålogging, og at det er «uforståelig» at dette skulle medføre en sikkerhetsrisiko. Revisjonen vil i den forbindelse peke på at vår vurdering ikke omhandler løsningen for fjernpålogging, men informasjonssikkerhetsrisikoen representert ved bruk av datamaskiner som ikke er administrert og sikret av kommunen sentralt. Når sikringen av datamaskinene er overlatt til den enkelte og ikke styrt sentralt, øker risikoen for manglende oppdateringer av operativsystemet, og har kommunen da ingen kontroll med hvilke programvarepakker som ellers benyttes. Dette gjør at slike datamaskiner er potensielt langt mer eksponert for virus, spionprogramvare og lignende, noe som i neste runde kan ha negative følger også for kommunen.

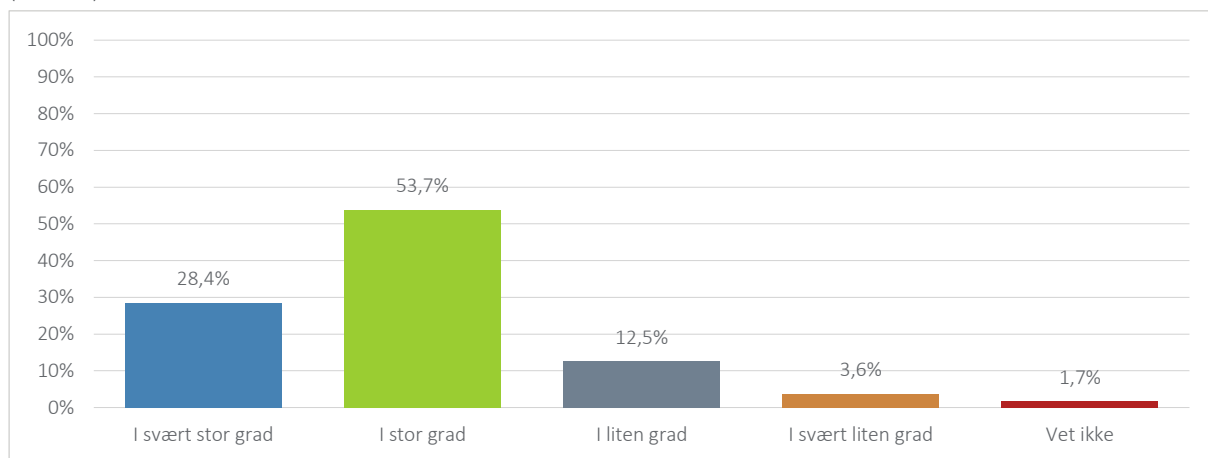
barnehagepedagoger – pekte på tilsvarende utfordringer. Både fra disse sektorene og fra ulike deler av helse- og omsorgssektoren er det mange respondenter som uttrykker frykt både for å bli smittet selv og for å smitte brukere. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved om kommunen i enda større grad kan følge opp den frykt og misnøye enkelte ansattgrupper opplever knyttet til smittevernarbeid på den enkelte arbeidsplass, ved å involvere både ansatte og verneombud i enda større grad i arbeidet med utforming av lokale smitteverntiltak.

4.3 Informasjon, oppfølging og kommunikasjon

4.3.1 Informasjon

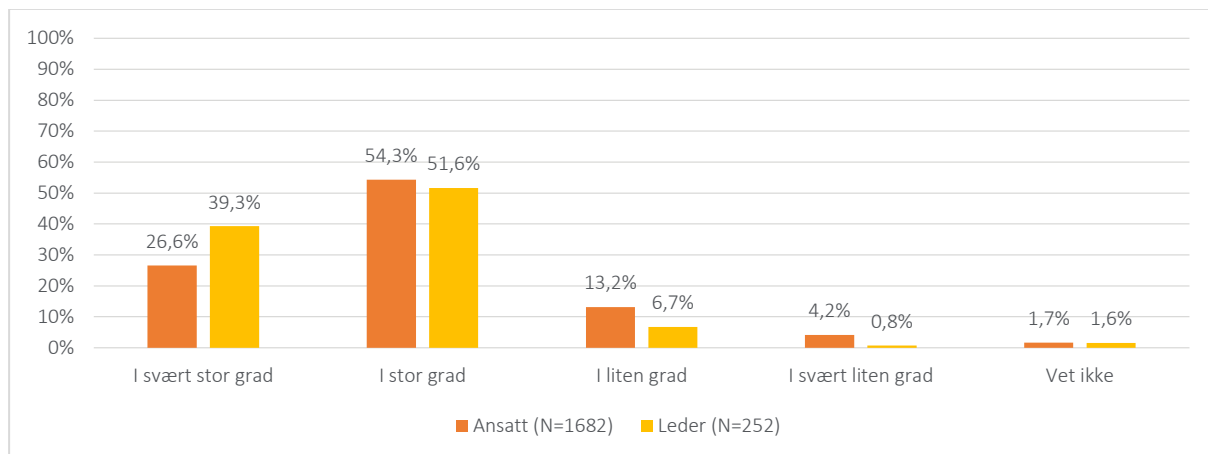
Alle respondentene i spørreundersøkelsen ble stilt spørsmål om i hvilken grad de hadde fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien. Svarene er presentert i figur 36:

Figur 36: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (N=1948)



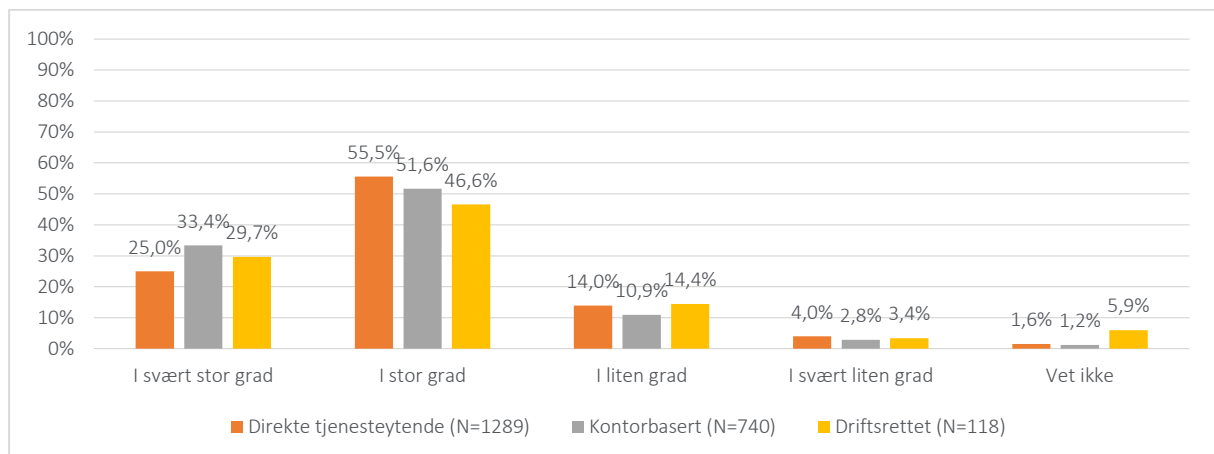
Det var noe variasjon i svarene avhengig av stillingsnivå. Over 90 % av lederne var svarte at de enten i svært stor grad eller i stor grad hadde fått tilstrekkelig informasjon fra nærmeste arbeidsgiver/nærmeste leder. Av de ansatte svarte tilsvarende totalt 80 % at de enten i svært stor grad eller i stor grad hadde fått tilstrekkelig informasjon fra nærmeste arbeidsgiver/nærmeste leder (se figur 37).

Figur 37: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (stillingsnivå)



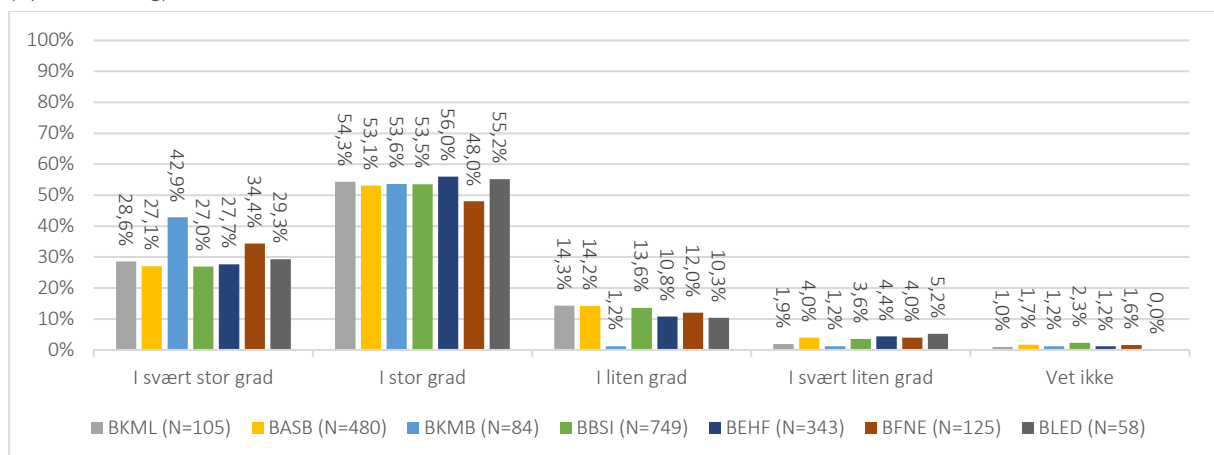
Blant arbeidsformene varierte svarene lite. Det var respondenter med kontorbasert arbeid som i størst grad svarte positivt; av disse svarte totalt 85 % at de enten i svært stor grad eller i stor grad hadde fått tilstrekkelig informasjon fra nærmeste arbeidsgiver/nærmeste leder. Tilsvarende tall for respondenter med direkte tjenesteytende arbeid og driftsrettet arbeid var hhv. 80 % og 76 % (se figur 38).

Figur 38: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (arbeidsform)



Heller ikke mellom byrådsavdelingene varierte svarene mye; respondentene fra BKMB svarte mest positivt (totalt 96 %), respondenter fra BASB og BBSI svarte minst positivt (begge totalt 80 %), mens respondentene fra de andre byrådsavdelingene fordelte seg imellom disse ytterpunktene (se figur 39).

Figur 39: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (byrådsavdeling)⁴⁴



Også i fritekstfeltet var det flere som kort kommenterte at de opplevde informasjonen fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien som god og tilstrekkelig. Disse viste blant annet til at kommunens intranett inneholder oppdatert informasjon, og flere nevnte at der fikk oppdateringer fra etatsleder eller lignende med jevne mellomrom (for eksempel ukentlig). Flere av disse rapporterte imidlertid også at dette først ble tilfelle litt uti pandemien; det ble gjennomgående vist til at det i pandemiens første fase var utfordringer knyttet til informasjonsflyt.

«Vi har ikke fått så mye info, vi må lese avisen for å vite hva som skjedde.»
-Ansatt i etat for helsetjenester

⁴⁴ Fra bystyrets organer var det få respondenter, og dataene er av personvern hensyn ikke presentert her.

«Noen ganger bra, andre ganger for seint, f.eks. når vi måtte i karantene og ha hjemmeskole. Selv om arbeidsgiver visste det fredag kveld, fikk ikke de berørte beskjed før søndag ettermiddag at det var hjemmeskole fra mandag av. STRESS.»

-Lærer

Det var også noen eksempler på at informasjonsflyten ikke var tilfredsstillende. Det ble vist til eksempler der de fikk informasjon om egen arbeidshverdag gjennom avisen, og ikke fra nærmeste leder eller kommunen ellers.

I forbindelse med verifisering av rapporten fra BEHF ble det vist til situasjoner der informasjon om vedtak og bestemmelser med konsekvenser for ansattes arbeidssituasjon ble formidlet straks beslutningen var tatt. Informasjon ble da formidlet både til media og til ansatte via de aktuelle avdelingene, noe som kan ha medført at ansatte kunne lese om det i avisen før de fikk informasjonen på arbeidsplassen sin.

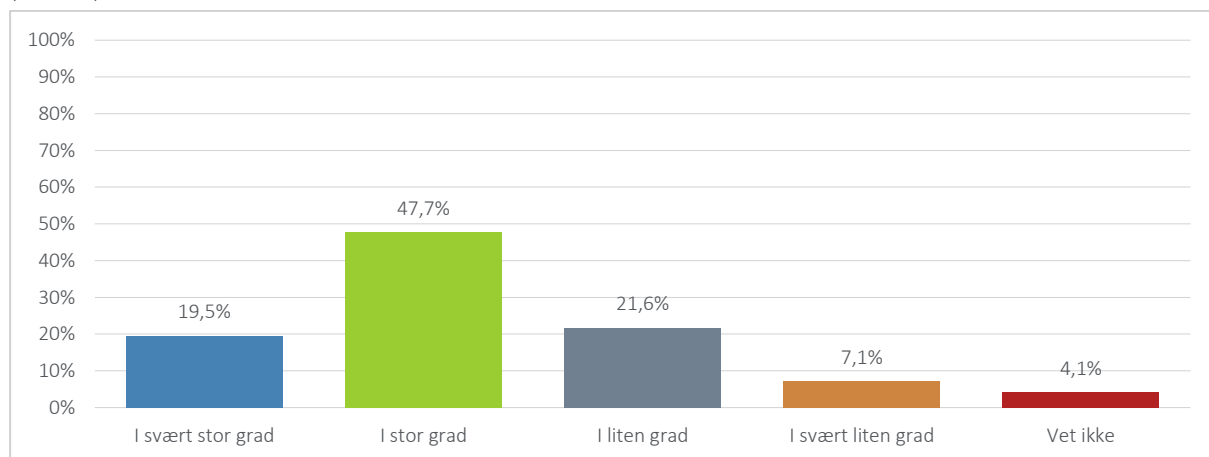
Andre respondenter igjen svarte at de opplevde at det har vært for mye informasjon til at de har kunnet sette seg inn i det, samt at en del av informasjonen som har blitt gitt har vært tvetydig eller vanskelig å forstå. For dem dette gjelder, har det skapt frustrasjon med hensyn til å levere gode tjenester til de aktuelle brukerne.

Kommunen ved HR konsern opplyser i forbindelse med verifisering at oppdatert informasjon om pandemien fortløpende ble publisert på kommunens intranett (Allmenningen), og slik har vært tilgjengelig for både ansatte og ledere.

4.3.2 Oppfølging

Tilsvarende som med spørsmålet om informasjon, fikk alle respondentene i spørreundersøkelsen spørsmål om i hvilken grad de har fått tilstrekkelig oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien. Svarene er presentert i figur 40:

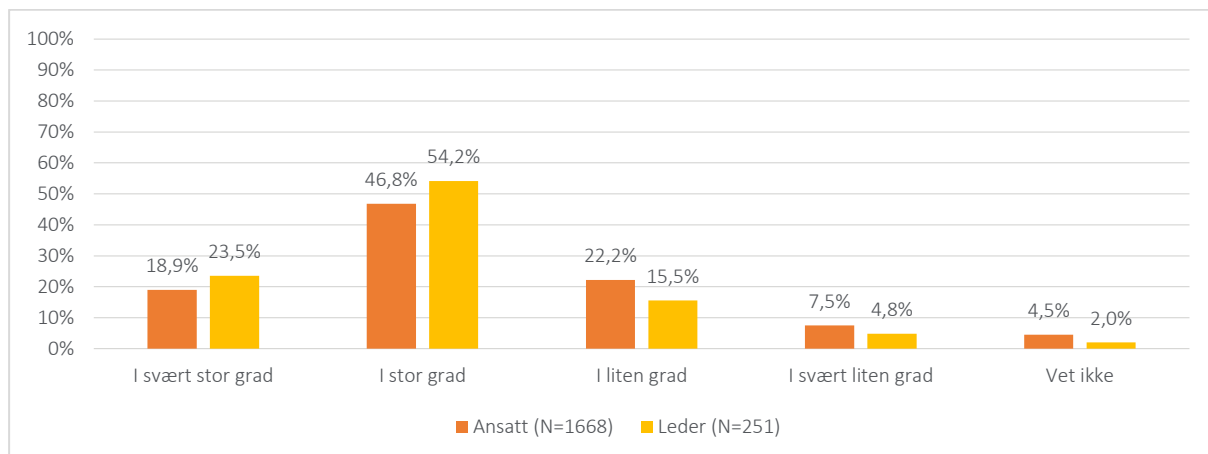
Figur 40: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (N=1933)



Godt over halvparten (67,2 %) av respondentene svarte at de i svært stor grad eller i stor grad har fått tilstrekkelig oppfølging av arbeidsgiver/nærmeste leder. Heller ikke på dette spørsmålet skilte svarene seg særlig avhengig av stillingsnivå, arbeidsform eller byrådsavdelingstilhørighet.

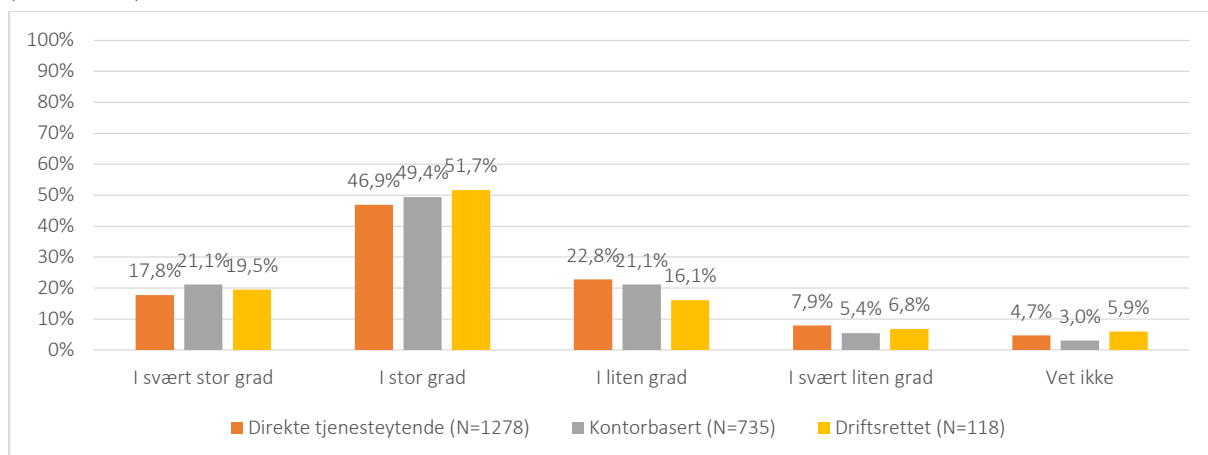
Ledere svarte jevnt over mer positivt på spørsmålet enn ansatte; totalt svarte 77 % av lederne at de enten i svært stor grad eller i stor grad hadde fått tilstrekkelig oppfølging av arbeidsgiver/nærmeste leder under pandemien. Tilsvarende svarte totalt 65 % av ansatte at den enten i svært stor grad eller i stor grad hadde tilstrekkelig oppfølging av arbeidsgiver/nærmeste leder under pandemien. Svarene er presentert i figur 41:

Figur 41: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (stillingsnivå)



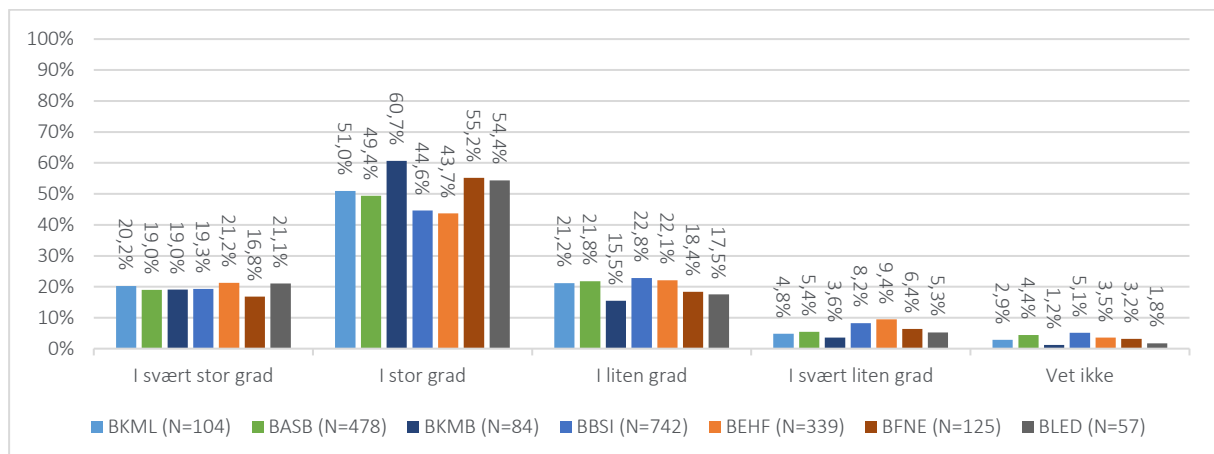
Fordelt på arbeidsform var variasjonen i svarene mindre; respondenter med driftsrettede oppgaver var mest positive (totalt 71 %), med en liten forskjell til respondenter med kontorbaserte oppgaver (totalt 70 % positive svar). Respondenter med direkte tjenesteytende oppgaver var minst positive (totalt 65 %).

Figur 42: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (arbeidsform)



Forskjellene i svarene fra de ulike byrådsavdelingene var heller ikke stor (se figur 43); BKMB var mest positive (totalt 79 %), mens BBSI var minst positive (totalt 64 %).

Figur 43: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien? (byrådsavdeling)⁴⁵



Fritekstsvarene på dette spørsmålet sprikte noe mer enn hva som var tilfelle på spørsmålet om informasjon (se avsnitt 4.3.1). Noen av respondentene var relativt positive, og det ble blant annet rapportert om gode tilbakemeldinger og tett oppfølging fra nærmeste leder, opplevelse av at døren er åpen dersom det skulle være noe, og at respondenter har fått hjelp til å skaffe det utstyret de har trengt på hjemmekontor.

Fra en del av respondentene ble det kommentert at nærmeste leder har gjort det vedkommende kunne, gitt de vanskelige forutsetningene covid-19-pandemien førte til. Det ble vist forståelse for at lederne har hatt stor arbeidsbelastning og har måttet håndtere langt flere oppgaver enn i en normalsituasjon, og at dette tidvis har gått utover den oppfølging en del av respondentene enten har vært vant til, hatt behov for eller har ønsket seg.

«Har fått noe oppfølging, men leder har stort kontrollspenn og dermed ikke kapasitet til at det blir godt nok.»
-Leder

I denne respondentgruppen var det videre en del av dem som var på hjemmekontor som har opplevd å ikke få tilstrekkelig oppfølging når de har sittet alene hjemme under forskjellige nedstengninger av samfunnet. Respondenter viste til at de har savnet fokus på og oppfølging knyttet til det psykososial og belastningen ved å være hjemme.

Kommunen ved HR konsern opplyser i forbindelse med verifiseringen at HAMU i september 2020 vedtok at HR konsern skulle utarbeide en prosedyre for oppfølging av medarbeidere på hjemmekontor.⁴⁶ Prosedyren omfattet blant annet det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet. Det ble utarbeidet prosedyre med samtaleplan, spørsmål og fagstoff for å gi leder best mulig utgangspunkt til å avdekke begynnende problem og iverksette tiltak for å forebygge sykdom. Kommunen opplyser videre at 196 ledere hadde gjennomført slike oppfølgingsamtaler med sine ansatte i perioden september til desember 2020. For mer om det psykososiale arbeidsmiljøet på hjemmekontor, se avsnitt 5.3.2.

«Ikke sett eller hørt fra leder på flere måneder under pandemien.»
-Ansatt

Flere respondenter rapporterte også om helt eller delvis manglende oppfølging fra nærmeste leder. Noen av disse svarene er knyttet til arbeidsbelastning og smittevern, og det blir for eksempel kommentert at det har vært lite forståelse fra ledelsen når det har blitt lagt frem saker som omhandler spørsmål om dette, mens andre rapporterte at spørsmål knyttet til arbeidsbelastning, arbeidstid og smittevern overhodet ikke ble fulgt opp.

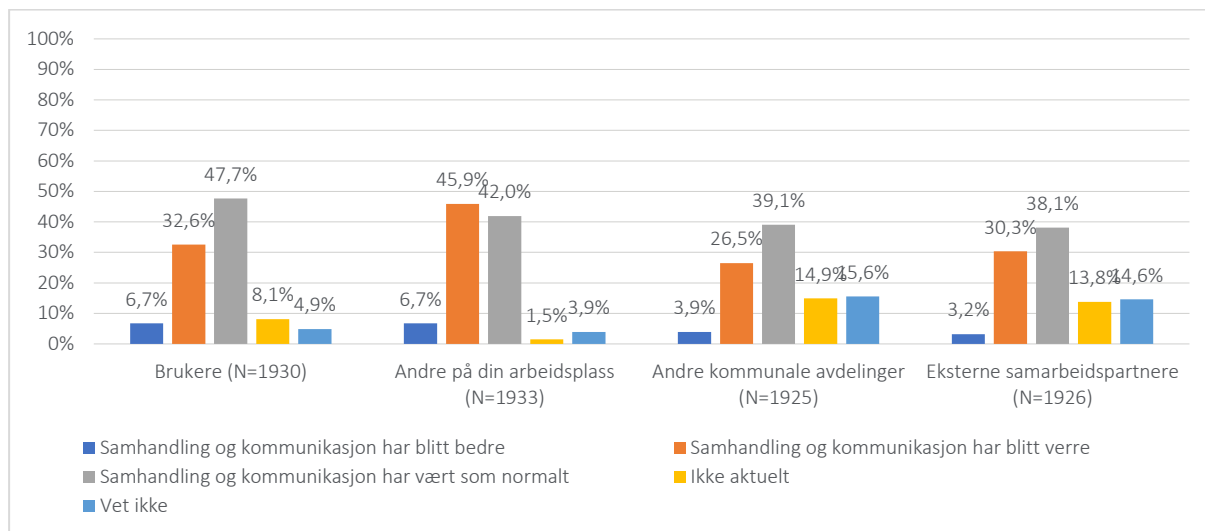
⁴⁵ Fra bystyrets organer var det få respondenter, og dataene er av personvern hensyn ikke presentert her.

⁴⁶ Vedtaket ble gjort i HAMU-sak 20/20 i møte 17. september 2020. I HAMU-sak 9/21 (25. februar 2021) ble det vedtatt at prosedyren skal videreutvikles og kunne inngå som et verktøy i kommunens videre systematiske HMS-arbeid.

4.3.3 Kommunikasjon

Alle respondentene i spørreundersøkelsen ble bedt om å svare på hvilke konsekvenser covid-19-tiltakene har hatt for samhandling og kommunikasjon, både med brukere, internt på arbeidsplassen, med andre kommunale avdelinger, og med eksterne samarbeidspartnere. Svarene er presentert i figur 44:

Figur 44: Hvilke konsekvenser har covid-19-tiltakene hatt for samhandling og kommunikasjon?



Som det går frem av figuren, svarte nesten halvparten av respondentene at samhandling og kommunikasjon med brukere har vært som normalt. Omtrent én av tre svarte at den har blitt verre. Litt lavere andeler av respondentene svarte tilsvarende om samhandling og kommunikasjon med andre kommunale avdelinger og med eksterne samarbeidspartnere. Det området som flest opplever har blitt verre var samhandling og kommunikasjon med andre på egen arbeidsplass (45,9 %). Gjennomgående var det få som svarte at samhandling og kommunikasjon var blitt bedre.

Forskjellene i svarene mellom stillingsnivåene var små. Når det gjaldt samhandling og kommunikasjon med brukere eller på arbeidsplassen, svarte likevel ledere i noe større grad at dette vært som normalt enn hva ansatte gjorde. Ledere svarte også i noen større grad at samhandling og kommunikasjon med andre kommunale avdelinger og eksterne samarbeidspartnere var blitt verre enn hva ansatte gjorde.

Svarene skilte seg noe avhengig av arbeidsform. Respondenter med driftsrettede oppgaver svarte gjennomgående i langt større grad (mellom 56,6 % og 60 %) enn respondenter med direkte tjenesteytende eller kontorbaserte oppgaver at samhandling og kommunikasjon har vært som normalt. Respondenter med direkte tjenesteytende eller kontorbaserte oppgaver svarte jevnt over relativt likt på spørsmålene, foruten knyttet til delspørsmålet om samhandling og kommunikasjon internt på arbeidsplassen, der respondenter med kontorbaserte oppgaver i større grad svarte at dette hadde blitt verre enn normalt (50 %).

Svarene per byrådsavdeling varierte også en del; byrådsavdelinger med en overvekt av direkte tjenesteytende ansatte som BKML, BASB, BBSI og BEHF svarte i større grad at samhandlingen og kommunikasjon med **brukere** var blitt verre, enn det som var tilfelle i BKMB, BFNE og BLED.

Når det gjaldt samhandling og kommunikasjon internt på **arbeidsplassen**, svarte litt over halvparten av respondentene i BKML, BKMB, BBSI og BFNE at dette også har blitt verre, mens litt over halvparten av respondentene i BEHF og BLED svarte at det var som normalt. I BASB svarte om lag like mange respondenter at samhandling og kommunikasjon internt på arbeidsplassen hadde blitt verre som svarte at den hadde vært som normalt. Flertallet av respondentene fra alle byrådsavdelingene svarte videre at samhandling og kommunikasjon med andre kommunale avdelinger var som normalt. Dette var også det store bildet i svarene på om samhandling og kommunikasjon med eksterne, foruten i BBSI, der respondentene i større grad svarte at samhandlingen var blitt verre.

Fra fritekstsvarene i spørreundersøkelsen ble det kommentert av flere at det er mye som har endret seg i løpet av pandemien når det gjaldt samhandling og kommunikasjon. Jevnt over ble det vist til at samhandling og kommunikasjon med brukere, kollegaer og andre var vanskeligere i starten på grunn av hjemmekontor, nye kommunikasjonsformer, stengte tjenester, restriksjoner på antall som kunne være samlet, osv., men at det normaliserte seg noe etter hvert, særlig etter som ansatte ble vant til å jobbe mer digitalt.

Likevel var det mange respondenter fra ulike deler av kommunen som rapporterte om svekket samhandling og kommunikasjon med **brukere** gjennom pandemien. Det ble for eksempel vist til at det i deler av kommunen har vært en kraftig økning i digital møteaktivitet internt, noe som har medført at tilgjengeligheten for brukere gikk ned.

Ellers var det særlig respondenter som jobber mot sårbare grupper som rapporterte at covid-19-tiltakene har ført til dårligere samhandling og kommunikasjon med brukere. Fra etat for spesialpedagogiske tjenester ble det kommentert at det på grunn av fare for smittespredning ikke har vært mulig å opprettholde samme kontakt med sårbare eller særlig utsatte personer som normalt.⁴⁷ Også fra etat for sosiale tjenester ble det kommentert at smitteverntiltak har lagt begrensninger på muligheten for observasjon og direkte kontakt med brukere, noe som er svært viktig blant annet for å kunne følge opp sårbare barnefamilier på en god måte.

Videre rapporterte respondenter som jobber innen ulike deler av helse- og omsorgssektoren om svekket samhandling og kommunikasjon med brukere. Det ble for eksempel vist til at det periodevis har vært begrenset mulighet til hjemmebesøk hos brukere som mottar bistand fra etat for hjemmebaserte tjenester. Tilsvarende ble det kommentert fra sykehjemsektoren at covid-19-tiltakene forverret samhandling og kommunikasjon med både pårørende og brukere, mye på grunn av besøksrestriksjoner, men også fordi kommunikasjonen måtte foregå digitalt eller per telefon.

Det blir også rapportert om at noen smitteverntiltak har hatt negative konsekvenser for samhandlingen med brukere. For eksempel blir det fra etat for vurdering og rehabilitering kommentert at munnbind har gjort samhandling med eldre brukere vanskelig, fordi mange av dem har nedsatt hørsel og problemer med å høre hva de ansatte sier når disse har munnbind på. Også fra tjenester for etat for utviklingshemmede blir det vist til at enkelte brukere har reagert negativt på smitteverntiltakene i perioder, noe som innimellom førte til økt konfliktnivå. Tilsvarende rapporterte respondenter fra etat for psykisk helse og rustjenester at smitteverntiltakene har gjort det utfordrende å komme i posisjon til å hjelpe en del brukere, da de ansatte periodevis har vært henvist til å gjennomføre brukermøter i døren, med munnbind og med avstand.

«Digitale møter er egnet til informasjonsmøter, ikke faglig utvikling og dialog.»
-Leder, BASB

Når det gjelder **intern** samhandling og kommunikasjon, tegner fritekstsvarene et delt bilde; en stor del av respondentene viste til at det etter en innkjøringsperiode ble effektivt å avvikle møter digitalt, samt at det kunne være lettere å få folk til å stille i digitale møter sammenlignet med fysiske møter. I tillegg ble det kommentert at bruk av digitale møteplattformer har ført til et større faglig og sosialt fellesskap på arbeidsplassen.

Samtidig var det mange som rapporterte at man på hjemmekontor mistet mye av den spontane og uformelle samhandlingen med kolleger, og som opplevde at bruk av digitale møteflater har ført til en større distanse mellom ledere og arbeidstakere. Fra skolesektoren ble det òg rapportert om utfordringer knyttet til deling av sensitiv informasjon ved bruk av digitale samarbeidsverktøy.

«En del av våre brukere har svake eller lite norskferdigheter, og da blir det vanskelig å kommunisere via elektronisk plattform. Enkelte møter med samarbeidspartnere, kommunale og eksterne, har ikke vært mulig å få til på en utviklende måte.»

-Ansatt, etat for inkludering

⁴⁷ BBSI viser i forbindelse med verifiseringen til at det var «nasjonale føringer om at tjenesten skulle utføres».

Også når det gjelder samhandling og kommunikasjon med **andre avdelinger** eller **eksterne samarbeidspartnere**, er det en viss variasjon i fritekstsvarene. Jevnt over rapporterte de fleste som berørte temaet i fritekstfeltet at slik samhandling og kommunikasjon har blitt verre som følge av covid-19-tiltakene; generelt var det flere som viste til at det har vært mindre eller ingen kontakt med eksterne og interne samarbeidspartnere, dels fordi det har vært vanskelig å etablere kontakt via nye kanaler, dels fordi det har vært tekniske utfordringer, og dels fordi den generelle arbeidsbelastningen og møtedefrekvensen i deler av kommunen har vært så høy at det har vært vanskelig å få fulgt opp samhandling og kommunikasjon med andre avdelinger og eksterne samarbeidspartnere.

Samtidig er det noen respondenter som rapporterte om bedring i samhandling og kommunikasjon, og særlig med andre kommunale avdelinger; det ble pekt på at det med digitale møter har blitt lavere terskel for å kontakte andre fagmiljøer i kommunen, og at det har blitt både enklere og mer overkommelige å gjennomføre møter generelt.

4.4 Vurdering

Overordnet viser svarene i spørreundersøkelsen at de fleste respondentene har vært fornøyde med både informasjonen og oppfølgingen de har fått fra arbeidsgiver/nærmeste leder under covid-19-pandemien; en noe høyere andel var fornøyd med *informasjonen* enn med *oppfølgingen*. Svarene varierte ikke vesentlig mellom stillingsnivåene, arbeidsformene eller byrådsavdelingene. Det kan likevel bemerkes at ledere generelt var mer fornøyde både med informasjon og oppfølging fra arbeidsgiver/nærmeste leder, enn hva ansatte var, og at blant de ansatte var respondenter med kontorbasert arbeid mer fornøyde enn dem med direkte tjenesteytende arbeid, som igjen var mer fornøyde enn dem med driftsrettet arbeid. Utfordringene var størst tidlig i pandemien, og kommunen fikk etter hvert etablert bedre, interne informasjonskanaler, både via intranett, og med jevnlig oppdateringer fra nærmeste leder.

I fritekstsvarene kom det samtidig til dels svært kritiske bemerkninger knyttet til både informasjon og oppfølging. Det ble pekt på at noe **informasjon** kom veldig sent, og det ble vist til eksempler der ansatte opplevde at de hadde måttet holde seg orientert om egen arbeidssituasjon via media. Under en pandemi må informasjonsformidlingen tidvis skje hurtig, og kommunen har også en forpliktelse til å holde offentligheten informert om sine beslutninger. Samlet kan dette føre til at informasjon blir tilgjengelig for ansatte i media før eller samtidig som de får beskjed internt. Kommunen bør vurdere hvordan en i enda større grad kan gi ansatte tilstrekkelig med tidsriktig informasjon i slike kritiske situasjoner.

Når det gjaldt **oppfølging** ble det blant annet uttrykt forståelse for at den ekstraordinære situasjonen har gjort det vanskelig for ledere å følge opp de ansatte i tilstrekkelig grad. Samtidig var det også mange som viste til at de hadde savnet oppfølging fra nærmeste leder, både når det gjaldt utfordringer knyttet til isolasjon og psykososialt arbeidsmiljø på hjemmekontoret, når det gjaldt spørsmål og usikkerhet knyttet til smittevern, samt når det gjaldt utfordringer knyttet til for høy arbeidsbelastning. Det ble også rapportert om ansatte som ikke hadde fått noen form for oppfølging på flere måneder. Det er nærliggende å anta at både informasjonsbehov og behov for oppfølging har økt i takt med endringer i både arbeidssituasjonen og smittespredning. Samtidig har lederne også fått en økt arbeidsbelastning og flere oppgaver, noe som kan ha gjort det vanskeligere å følge opp de ansatte. Revisjonen merker seg at kommunen i løpet av pandemien *har* iverksatt tiltak for å sette ledere bedre i stand til å følge opp sine ansatte på hjemmekontor. Det er likevel mye som tyder på at det er behov for å sette i verk enda flere tiltak knyttet til oppfølging av ansatte, særlig innen de tjenester som har opplevd vesentlig endring i arbeidssituasjon slik som i BEHF og BBSI.

Revisjonen finner videre at covid-19-pandemien og de tiltak som har vært iverksatt for å håndtere denne, har hatt negative konsekvenser for **samhandling og kommunikasjon** i kommunen. Funnene tyder på at det var særlig samhandling og kommunikasjon **internt** i kommunen som periodevis var verre enn normalt (46 % svarte det), mens samhandling og kommunikasjon **mellom avdelinger** i kommunen og med **eksterne samarbeidspartnere** i større grad har gått som normalt, selv om det også her var mange

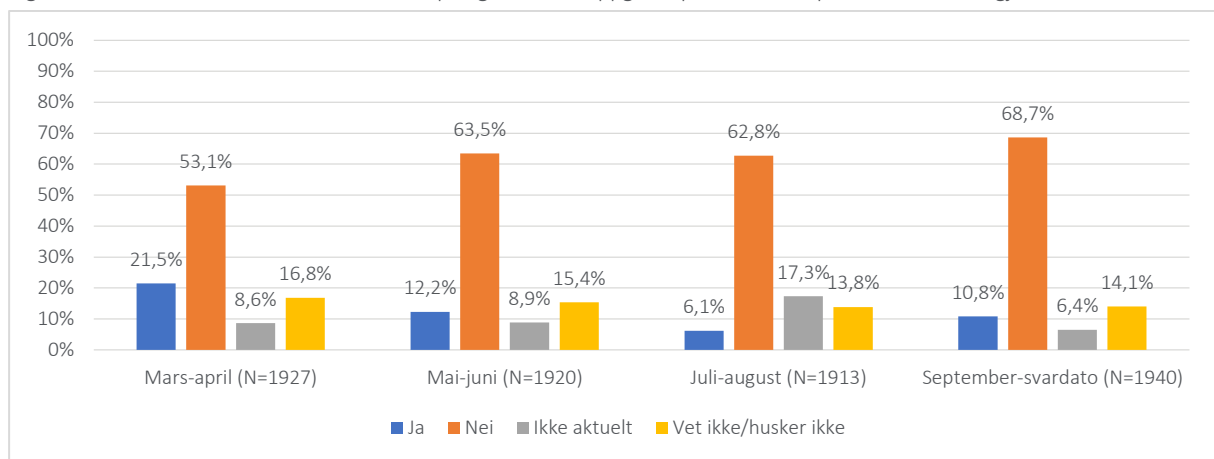
som rapporterte om svakheter. I tillegg viser undersøkelsen at samhandling og kommunikasjon med **brukere** virker å ha vært skadelidende som følge av covid-19-tiltakene. Det var særlig respondenter med direkte tjenesteytende oppgaver som rapporterte om svakheter i kommunikasjon og samhandling med brukere, og da spesielt med sårbare brukergrupper og brukergrupper med svake eller ikke-eksisterende norskkunnskaper.

Kommunens muligheter for å sikre bedre samhandling og kommunikasjon, både internt og eksternt, har vært begrenset under pandemien på grunn av smitteverntiltak. Det er likevel uheldig at samhandlingen og kommunikasjonen har vært skadelidende i et omfang som indikert av funnene i denne undersøkelsen, og revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen kunne truffet tiltak som utbedret situasjonen selv innenfor rammene av pandemien og de nasjonale smittevernreglene.

4.5 Lovpålagte oppgaver

Covid-19 tiltakene har som allerede vist påvirket arbeidssituasjonen til de ansatte og utførelse av oppgavene til kommunen. Alle respondentene ble spurt om covid-19-tiltakene har ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke har blitt gjennomført. Svarene er presentert i figur 45:

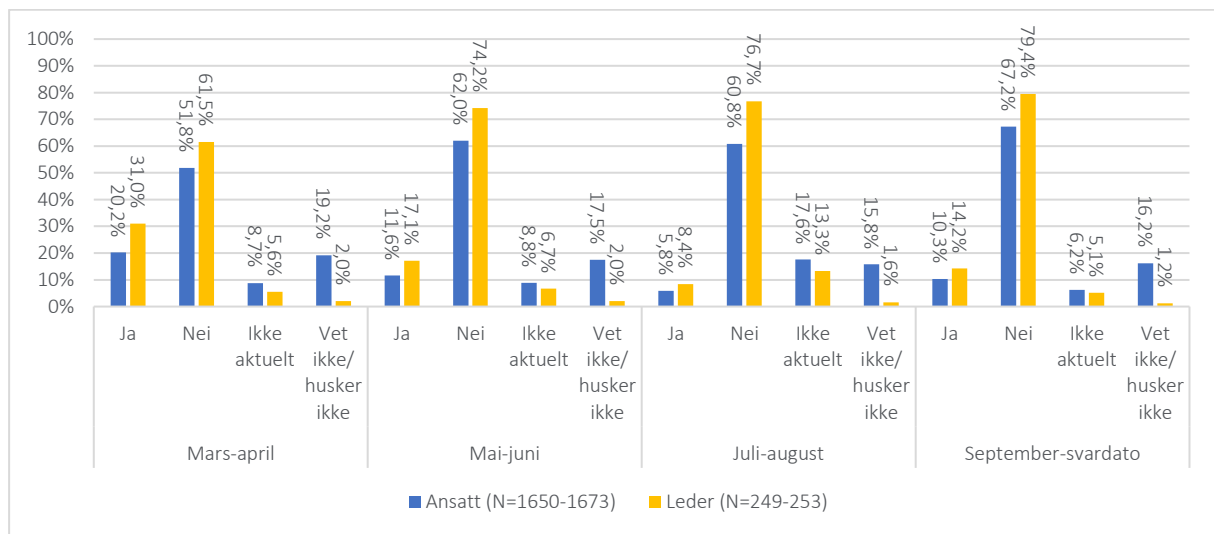
Figur 45: Har covid-19-tiltakene ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver på din arbeidsplass ikke har blitt gjennomført?



Som vist i figuren, var det en nedgang i andelen som svarte ja på spørsmålet fra første periode og videre til andre og tredje periode, før det gikk litt opp igjen i siste periode. Siden ikke alle kommunale arbeidsplasser eller kommunalt ansatte har lovpålagte arbeidsoppgaver, var det relativt mange som enten svarte ikke aktuelt eller vet ikke/husker ikke.

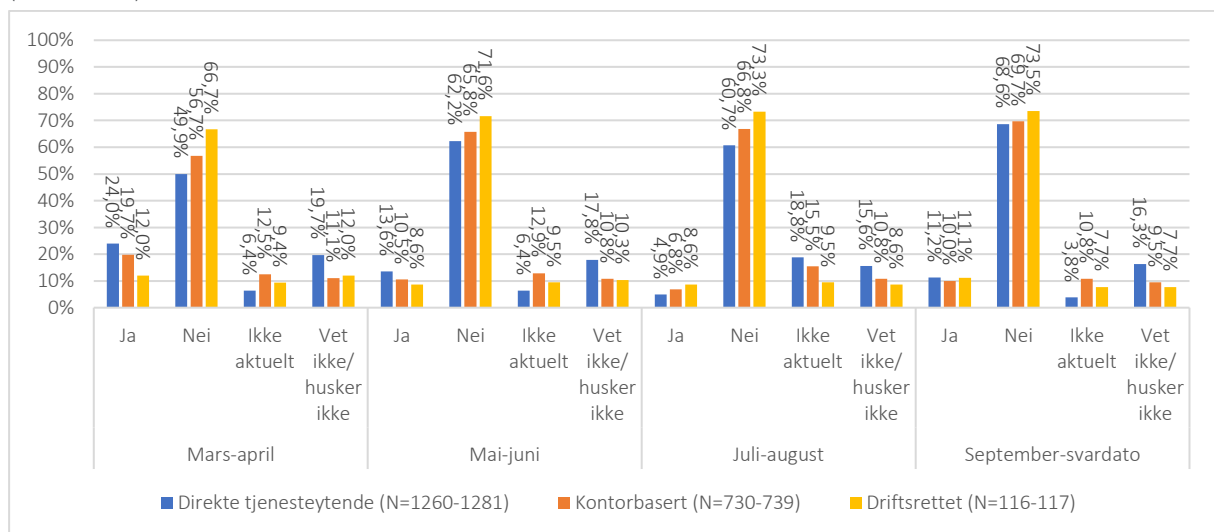
Svarene skilte seg en hel del mellom ansatte og ledere; ledere svarte gjennomgående i større grad at covid-19-tiltakene ikke hadde ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke har blitt gjennomført enn hva som var tilfelle i svarene fra ansatte; som vist i figur 46, lå svarene til de ansatte tett på snittet som vist i figur 45, mens blant lederne svarte mellom 60 % og 80 % at covid-19-tiltakene ikke har ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke har blitt gjennomført i de fire periodene:

Figur 46: Har covid-19-tiltakene ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver på din arbeidsplass ikke har blitt gjennomført? (stillingsnivå)



Avhengig av arbeidsform, skilte svarene seg mindre. Som det går frem av figur 47, var det respondenter med driftsrettede oppgaver som i størst grad svarte at covid-19-tiltakene ikke har ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke har blitt gjennomført (mellom 66 % og 73 %), mens respondenter med enten direkte tjenesteytende eller kontorbaserte oppgaver lå tett på snittet som vist i figur 45.

Figur 47: Har covid-19-tiltakene ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver på din arbeidsplass ikke har blitt gjennomført? (arbeidsform)



Mellom byrådsavdelingene var det særlig svarene som gjaldt første periode som skilte seg; her svarte henholdsvis 35 % av respondentene i BKML og 31 % av respondentene i BBSI at covid-19-tiltakene hadde ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke ble gjennomført. I de resterende periodene var det mindre og til dels marginale forskjeller.

Av fritekstsvarene som kom til dette spørsmålet, ble det av flere poengtert at det særlig var i første periode covid-19-tiltakene hadde ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke alltid ble gjennomført. Flere av respondentene fra skolesektoren og etat for spesialpedagogiske tjenester rapporterte imidlertid om at særlig spesialundervisning har vært skadelidende under hele covid-19-pandemien, i den forstand at barn med vedtak om slik undervisning ikke eller bare delvis har fått dette. Det ble òg kommentert at etat for spesialpedagogiske tjenester har utfordringer med å levere sine tjenester fordi flere av de ansatte var i karantene.

Fra etat for sosiale tjenester ble det rapportert om at tjenestene tidvis har vært utilgjengelige, og at tjenestemottakerne derfor har gitt opp å få hjelp fra kommunen, men heller henvendt seg til andre aktører, som Bymisjonen o.l. Fra etat for barn og familie ble det rapportert at det var stort fravær i tjenesten, noe som gjorde at tjenesten var svært presset, og at de ikke fikk tatt igjen oppgaver som har måttet ligge. Videre ble det kommentert fra en del respondenter at man på grunn av endret arbeidssituasjon som følge av covid-19-tiltakene ikke har klart å holde alle saksbehandlingsfrister. Dette gjaldt for eksempel i etat for inkludering.

4.6 Vurdering

Flertallet svarer at covid-19-tiltakene *ikke* har ført til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke har blitt gjennomført, eventuelt at dette ikke er en aktuell problemstilling for dem. Det er likevel en vesentlig andel av de spurte som har opplevd at covid-19-tiltakene førte til at de ikke har kunnet gjennomføre sine lovpålagte oppgaver. Svarene i spørreundersøkelsen viser at færre rapporterte om dette etter hvert som tiden gikk, men i siste periode dekket av undersøkelsen var det fortsatt én av ti som rapporterte at covid-19-tiltakene førte til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke ble gjennomført.

Nasjonale og lokale smitteverntiltak har både ført til at enkelte lovpålagte tjenester har blitt stengt, sterkt redusert eller blitt utført på nye måter. Samtidig har nye oppgaver kommet til, og det har vært vanskelig å sikre tilstrekkelig personell i enkelte tjenester (både på grunn av sykefravær, karantene, omdisponering mv.). Kommunen har med andre ord vært nødt til å kontinuerlig prioritere mellom ulike hensyn – og da også mellom hvilke oppgaver som skulle løses – i løpet av pandemien. Revisjonen vil likevel understreke at til grunn for denne prioriteringen mellom smitteverntiltak og tjenesteutførelse, mellom hvilke oppgaver som skal utføres, må det gjøres gode risiko- og konsekvensanalyser som sikrer at de ansatte er i stand til å gjennomføre de mest kritiske tjenestene og oppgavene på en så trygg og god måte som mulig. Dette gjelder særlig for tjenester til en del sårbare grupper.

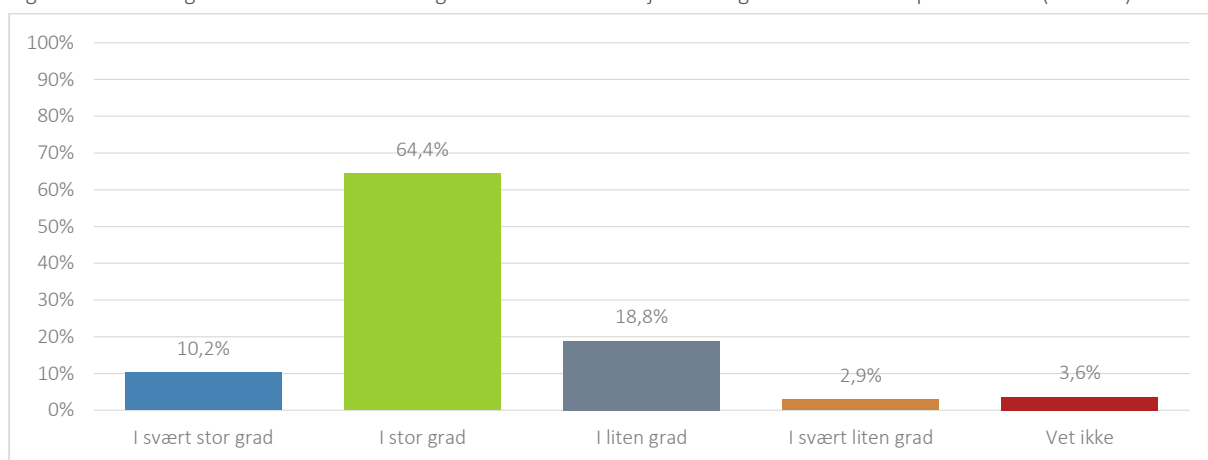
5 Ansattes egenvurdering av arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien

Flertallet av de spurte rapporterte om en velfungerende arbeidssituasjon under pandemien. Dette til tross for de mange og omfattende endringene i arbeidssituasjonen. Den økte arbeidsbelastningen mange opplever er samtidig ikke bærekraftig, og covid-19-tiltakene har bidratt til å svekke både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet til ansatte i Bergen kommune.

5.1 Velfungerende arbeidssituasjon

For å få et overordnet bilde av om de ansatte i Bergen kommune har hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under pandemien, ble alle respondentene bedt om å svare på i hvilken grad de hadde hatt det. Svarene er presentert i figur 48:

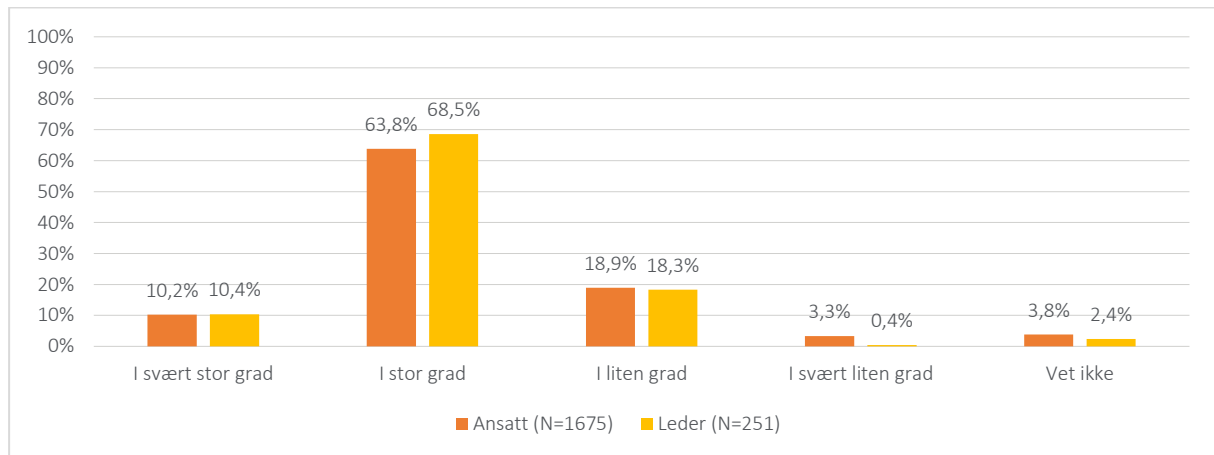
Figur 48: I hvilken grad har du hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under covid-19-pandemien? (N=1938)



Som figuren viser, svarte totalt 75,6 % av respondentene at de enten i svært stor grad eller i stor grad hadde hatt en velfungerende arbeidssituasjon under covid-19-pandemien.

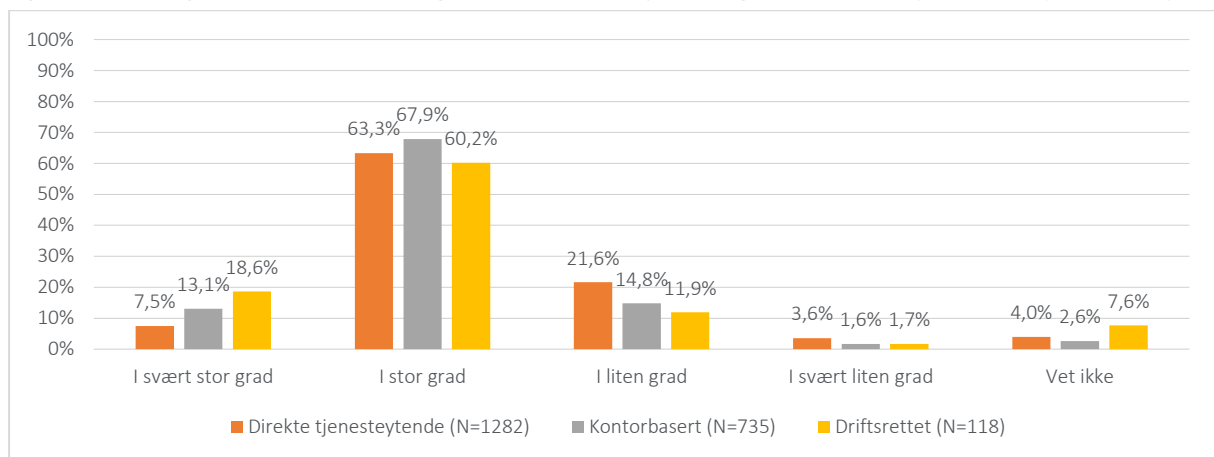
Ledere svarte videre i noe større grad positivt på spørsmålet enn ansatte, men forskjellene er som det går frem av figur 49 små:

Figur 49: I hvilken grad har du hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under covid-19-pandemien? (stillingsnivå)

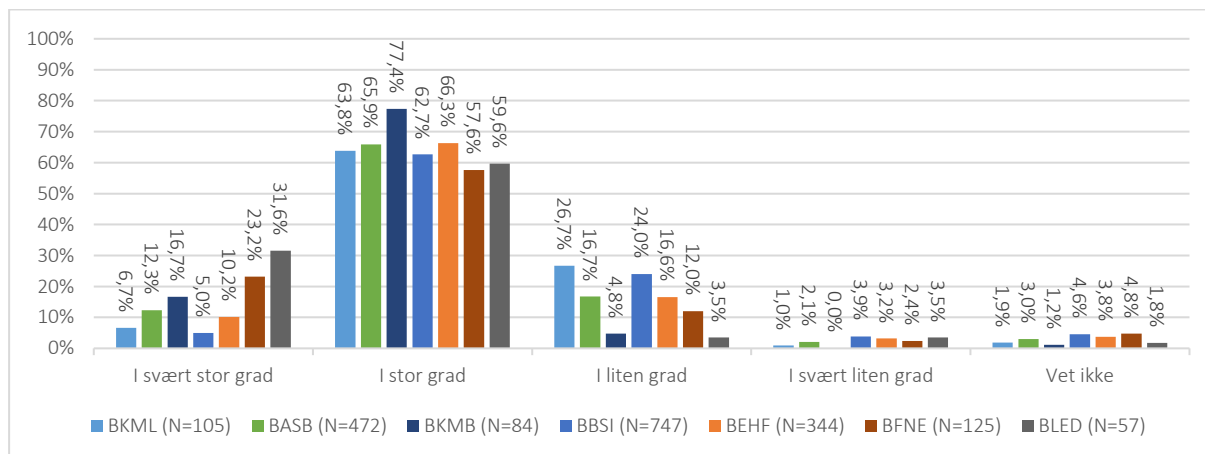


Forskjellene i svarene var noe mer markerte mellom de ulike arbeidsformene enn mellom ansatte og ledere; som vist i figur 50, var det for eksempel en lavere andel respondenter med direkte tjenesteytende arbeid som svarte positivt sammenlignet med respondenter med enten driftsrettede eller kontorbaserte oppgaver:

Figur 50: I hvilken grad har du hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under covid-19-pandemien? (arbeidsform)



Videre var variasjonen mellom visse byrådsavdelinger større enn mellom de ulike arbeidsformene. Her utmerker BBSI og BKML seg som de to byrådsavdelingene der færrest av respondentene svarte positivt. Respondentene fra BASB var mest variert i sine svar, mens respondentene fra BKBM var mest positive (se figur 51).

Figur 51: I hvilken grad har du hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under covid-19-pandemien? (byrådsavdeling)⁴⁸

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsen viste respondenter med ulikt stillingsnivå, ulike arbeidsformer og fra ulike byrådsavdelinger, at arbeidssituasjonen naturligvis har variert mye i løpet av pandemien, men at det var perioden frem til sommeren som var tyngst; denne ble beskrevet som preget av stress, uro og usikkerhet. Perioden etter sommeren ble gjennomgående vurdert som bedre, selv om en anseelig andel rapporterte om økt stress, uro og usikkerhet etter hvert som covid-19-tiltakene har vart lenge.

Av de mer positive svarene, var det flere respondenter med hjemmekontor som viste til at dette hadde fungert bra, blant annet med henvisning til at de hadde lettere for å konsentrere seg hjemme, og at man slapp reisetid. Også økt bruk av digitale hjelpemidler ble av noen respondenter pekt på som en viktig årsak til at arbeidssituasjonen hadde vært velfungerende.

«Arbeidstakere og -givere har løst situasjonen etter beste evne og prøvd å se nye muligheter og alternativer.»

-Ansatt i sosialtjenesten

Det var også flere respondenter som understreket at både ledere og ansatte hadde vært flinke til å tilpasse seg situasjonen, og flere respondenter benyttet anledning til å gi skryt til sine ledere. For eksempel skrev en rådgiver at det «alt i alt har funket bra. Når det ikke har fungert, har leder alltid stilt opp for å tilrettelegge.» En annen ansatt skrev at godt lederskap «har sikret rett fokus, prioritering av viktige oppgaver og bistand/tilrettelegging der det har vært nødvendig.»

Flere ledere uttrykte i fritekstsvarene at det har vært en krevende periode, og spesielt arbeidsbelastningen ble kommentert av flere; denne ble rapportert å ha vært høy og til tider for høy, selv om arbeidshverdagen har vært god og velfungerende. Også hjemmekontor ble kommentert av flere ledere. Flertallet av disse viste til at hjemmekontor var en effektiv arbeidsform det er ønske om å kunne beholde delvis også etter pandemien – selv om det psykososiale ble skadelidende (se også avsnitt 5.3.2).

Videre ble det uttrykt bekymring fra ledere om konsekvensene av covid-19-tiltakene over tid; flere rapporterte om økende tretthet, ikke bare på egne vegne, men blant ansatte og ellers i organisasjonen. Det ble òg vist til at nedstenging og pålagt hjemmekontor kan være ødeleggende for det kollegiale samholdet, samt undergrave faglig utvikling. Også ansatte kom med tilsvarende kommentarer; som en rådgiver skrev: «Det er greit å konsentrere seg på hjemmekontor, men fagmiljøet forvitrer.»

Fra de ansatte var det flere som kommenterte at bekymring knyttet til smittefare har gjort arbeidssituasjonen krevende. Særlig respondenter fra skole, barnehage og forskjellige helsetjenester rapporterte på ulikt vis om slik bekymring (se også avsnitt 5.3.2).

Fra ansatte i skolen ble det vist til at spesielt undervisningspersonale kan ha svært mange nærkontakter per dag, noe som i kombinasjon med fysiske møter og ingen hjemmekontor gir en utrygg situasjon.⁴⁹

⁴⁸ Fra bystyrets organer var det få respondenter, og dataene er av personvern hensyn ikke presentert her.

⁴⁹ Denne utryggheten ble skildret av flere lærere, som uttrykte at hjemmeskole opplevdes som tryggere i perioder med stort smittetrykk.

Tilsvarende kommentarer kom òg fra respondenter som jobber i barnehage. Fra respondenter i ulike helsetjenester var bekymringen knyttet til smitte i arbeidssituasjonen toveis; respondenter fra denne ansattgruppen var både bekymret for å bli smittet selv, og for å smitte pasienter/brukere.

«Arbeidssituasjonen har vært velfungerende, men stressende.»

-Lærer

Ellers ble det av ansatte gjennomgående vist til at arbeidssituasjonen under pandemien har ført til økt arbeidsbelastning, endring i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter, og det ble kommentert at det var mye og ny informasjon og endringer fra dag til dag. Dette har ført til økt påkjenning av å være på jobb, noe som har ført til økt belastning både fysisk og psykisk, samt tidvis misnøye og frustrasjon i organisasjonen. Også i intervju ble flere av disse momentene understreket, og det ble videre vist til at mange ansatte i ulike deler av kommunen er utslitte på grunn av pandemien. Flere av hovedverneombudene uttrykte bekymring for økt sykefravær fremover, dersom ikke arbeidssituasjonen til de ansatte bedres.

Samtidig ble det òg kommentert i spørreundersøkelsen at arbeidssituasjonen har vært så velfungerende den har kunne være, gitt situasjonen. Tilsvarende observasjoner ble også gjengitt i intervju. For eksempel pekte hovedverneombudet i BLED på at arbeidssituasjonen under pandemien ikke har vært ideell for noen, og heller ikke for de ansatte der. Likevel uttrykte vedkommende at det ikke er noen særlig grunn til bekymring for de ansattes arbeidssituasjon i BLED, fordi de ansatte der i stor grad er selvstendige, og har sett ut til å håndtere endringene i oppgaver, belastning og arbeidssituasjon greit. Det ble òg vist til at de ansatte der har blitt tett fulgt opp av nærmeste leder via digitale møter.

5.2 Vurdering

Revisjonen finner at langt de fleste av respondentene (om lag tre av fire) rapportere å ha hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under pandemien. Svarene varierte lite mellom stillingsnivå, arbeidsform og byrådsavdelingstilhørighet, men likevel slik at en noe høyere andel ledere enn ansatte svarte positivt på spørsmålet, og at ansatte med direkte tjenesteytende arbeid var minst positive. Likevel er det overordnede bildet entydig: den store majoriteten av respondentene svarte at de har hatt en velfungerende arbeidssituasjon så langt under pandemien.

Likevel er det flere – både i spørreundersøkelsen og i intervju – som uttrykker bekymring for langtidsvirkningene av arbeidssituasjonen for ansatte og ledere. Selv om hjemmekontorsituasjonen i seg selv har fungert greit for mange, er flere bekymret for at fagmiljøet forvitrer som en konsekvens av manglene ved digitale samarbeidsformer. Også andre potensielle negative langtidsvirkninger blir løftet frem, som at fortsatt forhøyet arbeidsbelastning vil få konsekvenser for både arbeidsmiljøet og for sykefraværet. Med andre ord kan arbeidssituasjonen være velfungerende både *så langt* og *nå*, men ikke være det om noe tid dersom situasjonen vedvarer.

I tillegg tyder en del av svarene på at vurderingen av om arbeidssituasjonen har vært velfungerende har tatt høyde for at situasjonen generelt er ekstraordinær, og at vurderingen slik er av om arbeidssituasjonen *gitt den ekstraordinære situasjonen* har vært velfungerende, ikke om arbeidssituasjonen har vært velfungerende på samme måte som den skulle vært i en normalsituasjon.

5.3 Arbeidsmiljø

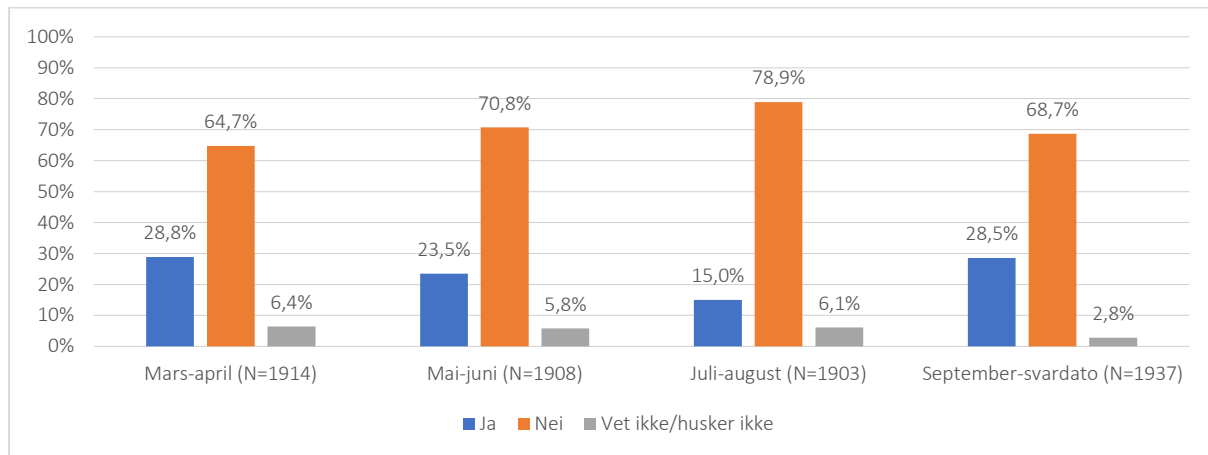
Endringer i ansattes arbeidssituasjon har hatt konsekvenser for både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet.

5.3.1 Fysisk arbeidsmiljø

Alle respondentene ble spurt om de har opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av covid-19-tiltakene.⁵⁰ Svarene er presentert i figur 52:

⁵⁰ I spørreundersøkelsen ble det opplyst at det fysiske arbeidsmiljøet skal være forsvarlig for arbeidstakerens helse, miljø, velferd og sikkerhet, bl.a. med hensyn til inneklime, lysforhold og støy, i tillegg til tilgang på nødvendige hjelpemidler (f.eks. kontorstol, pult, maskiner/utstyr som forhindrer belastningsskader o.l.).

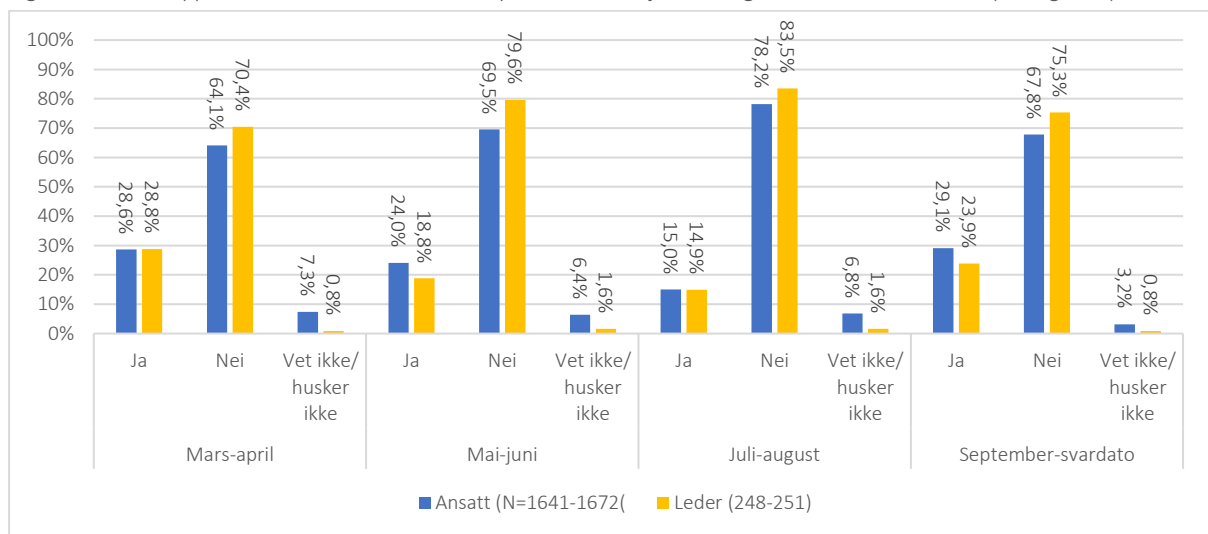
Figur 52: Har du opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av covid-19-tiltakene?



Som det går frem av figuren, svarte de fleste at de ikke har opplevd et utilfredsstillende arbeidsmiljø. Samtidig svarte mellom 23,5 % og 28,8 % av respondentene at de hadde opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø i tre av undersøkelsens fire perioder. I sommerferieperioden svarte 15 % at de hadde opplevd dette.

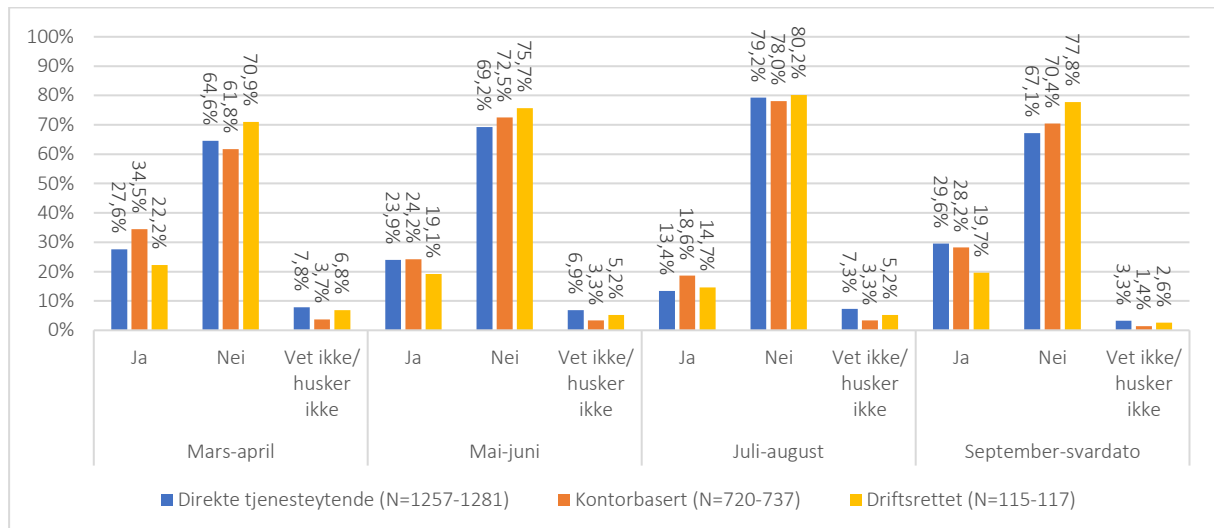
Blant lederne som svarte på spørreundersøkelsen var det en lavere andel som oppgav at de hadde opplevd et utilfredsstillende arbeidsmiljø som følge av covid-19-tiltakene, enn hva ansatte gjorde (se figur 53). Forskjellene mellom de to respondentgruppene var små:

Figur 53: Har du opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av covid-19-tiltakene? (stillingsnivå)



Som vist i figur 54 nedenfor, rapporterte gjennomgående en lavere andel av respondentene med driftsrettede oppgaver å ha hatt et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø i de fire periodene, enn hva som var tilfelle for respondenter med enten kontorbaserte oppgaver eller som jobber direkte tjenesteytende. Forskjellene i svarene mellom de to sistnevnte arbeidsformene var liten, foruten at respondenter med kontorbaserte oppgaver i høyere grad rapporterte å ha opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø i første periode av undersøkelsen (34,5 %).

Figur 54: Har du opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av covid-19-tiltakene? (arbeidsform)



Respondentene fra de ulike byrådsavdelingene svarte i all hovedsak relativt likt på spørsmålet. Unntaket var BKML, der respondentene i langt høyere grad enn ellers i kommunen svarte at de hadde opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø; der respondentene fra de andre byrådsavdelingene svarte tett på snittet som vist i figur 52, rapporterte 42 % av respondentene fra BKML at de hadde opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø i første periode, 30 % i andre periode, 20 % i sommerferieperioden, og 38 % i siste periode.

Fritekstsvarene samvarierte i det store med respondentenes arbeidsform. Ledere og ansatte med kontorbasert arbeid rapporterte gjennomgående om ulike årsaker til at det fysiske arbeidsmiljøet ikke har vært tilfredsstillende på hjemmekontor; en del av svarene knyttet seg til dårlige forutsetninger for å kunne arbeide hjemmefra, som dårlig plass, støy, og svake lysforhold. I tillegg ble det nevnt av flere at det i periode med hjemmeskole var utfordrende å ha et tilfredsstillende arbeidsmiljø på hjemmekontor.

Videre ble det av mange med hjemmekontor vist til at de har opplevd å ha et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av uegnet utstyr. Av disse respondentene ble både antall skjermer tematisert, og mange pekte på konsekvenser av dårlig arbeidsstilling som følge av dårlig kontorstol og manglende tilgang på heve-senke-pult. Det ble òg vist til fysiske plager som har kommet i kjølvannet av lange perioder med hjemmekontor, og da spesielt rygg- og nakkesmerter.

I april 2020 oppfordret kommunen ansatte om å hente kontorstol og datautstyr til hjemmekontoret. Kommunen tilbød også hjemkjøring av slikt utstyr for ansatte som ikke kunne hente selv. I september 2020 utarbeidet kommunen ved HR konsern en prosedyre for oppfølging av medarbeidere på hjemmekontor som også omfattet det fysiske arbeidsmiljøet.⁵¹ Prosedyren inneholdt en samtaleplan, med spørsmål og fagstoff for å gi leder best mulig utgangspunkt til å avdekke begynnende problem og iverksette tiltak for å forebygge sykdom. I perioden september-desember 2020 hadde 196 ledere gjennomført slike oppfølgingssamtaler med sine ansatte.

Respondenter med direkte tjenesteytende arbeid delte seg i hovedsak i to grupper; én der manglende smitteverntiltak har ført til utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø, og én der bruk av smittevernutstyr har ført til utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø.

I den første gruppen var det særlig mange respondenter fra skole- og barnehagesektoren. Det ble pekt på at de fysiske arbeidsforholdene ikke gjorde det mulig å holde den avstanden til elever og barn som mange ønsket

«Det er helt umulig å holde avstand til elevene. Både jeg og andre bare venter på å bli smittet.»
-Lærer

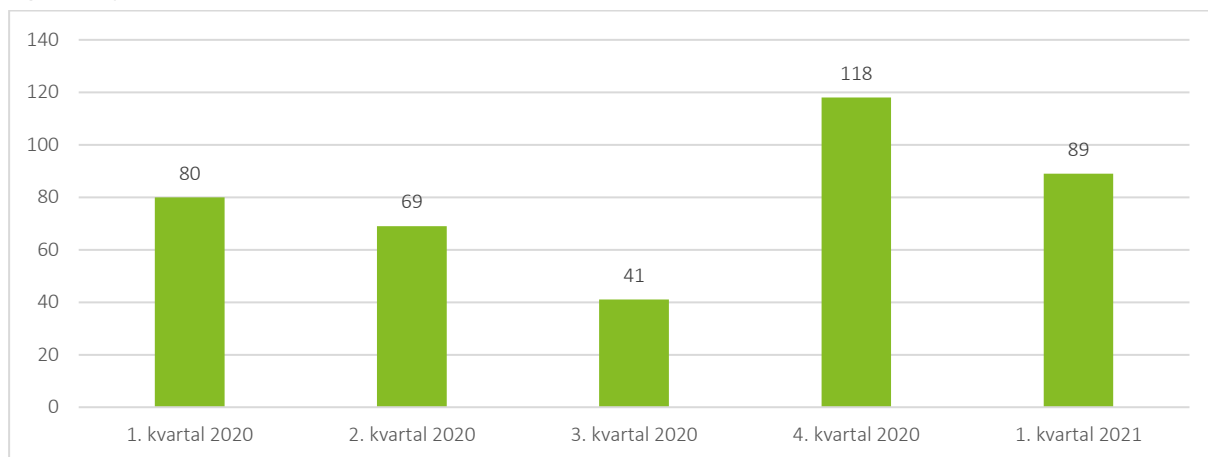
⁵¹ Vedtaket ble gjort i HAMU-sak 20/20 i møte 17. september 2020. I HAMU-sak 9/21 (25. februar 2021) ble det vedtatt at prosedyren skal videreutvikles og kunne inngå som et verktøy i kommunens videre systematiske HMS-arbeid.

av hensyn til smittefare, mye på grunn av små lokaler og mange elever eller barnehagebarn. Dette har i sin tur ført til at flere av respondentene frykter å bli smittet på jobb.⁵²

I den andre gruppen var det i hovedsak respondenter som jobber i ulike helse- og sosialtjenester. For eksempel viste respondenter som jobber med pleietrengende at det var tungvint å jobbe med fullt smittevernutstyr, dels fordi det enten var for kaldt eller for varmt å arbeide i smittevernutstyr, samtidig som det ikke er mulig å drikke med utstyret på. Andre respondenter i denne gruppen viste til at det har vært vanskelig å opprettholde avstand til brukerne og annet personale på grunn av små lokaler, noe som gjør at de har kommet for nært både brukere og kolleger.⁵³

Kommunen opplyser at det fysiske arbeidsmiljøet i kommunens egne lokaler skal kartlegges ved bruk av kommunens digitale vernerunde i BkKvalitet. Dette skal gjennomføres av leder sammen med verneombud minst én gang i året. Figur 55 viser antall vernerunder i 2020 og 1. kvartal 2021.

Figur 55: Gjennomførte vernerunder



Som det går frem av figuren, var det noe nedgang i gjennomførte vernerunder i årets første perioder, men øg at det i fjerde kvartal var en vesentlig økning i antallet gjennomførte vernerunder.

5.3.2 Psykososialt arbeidsmiljø

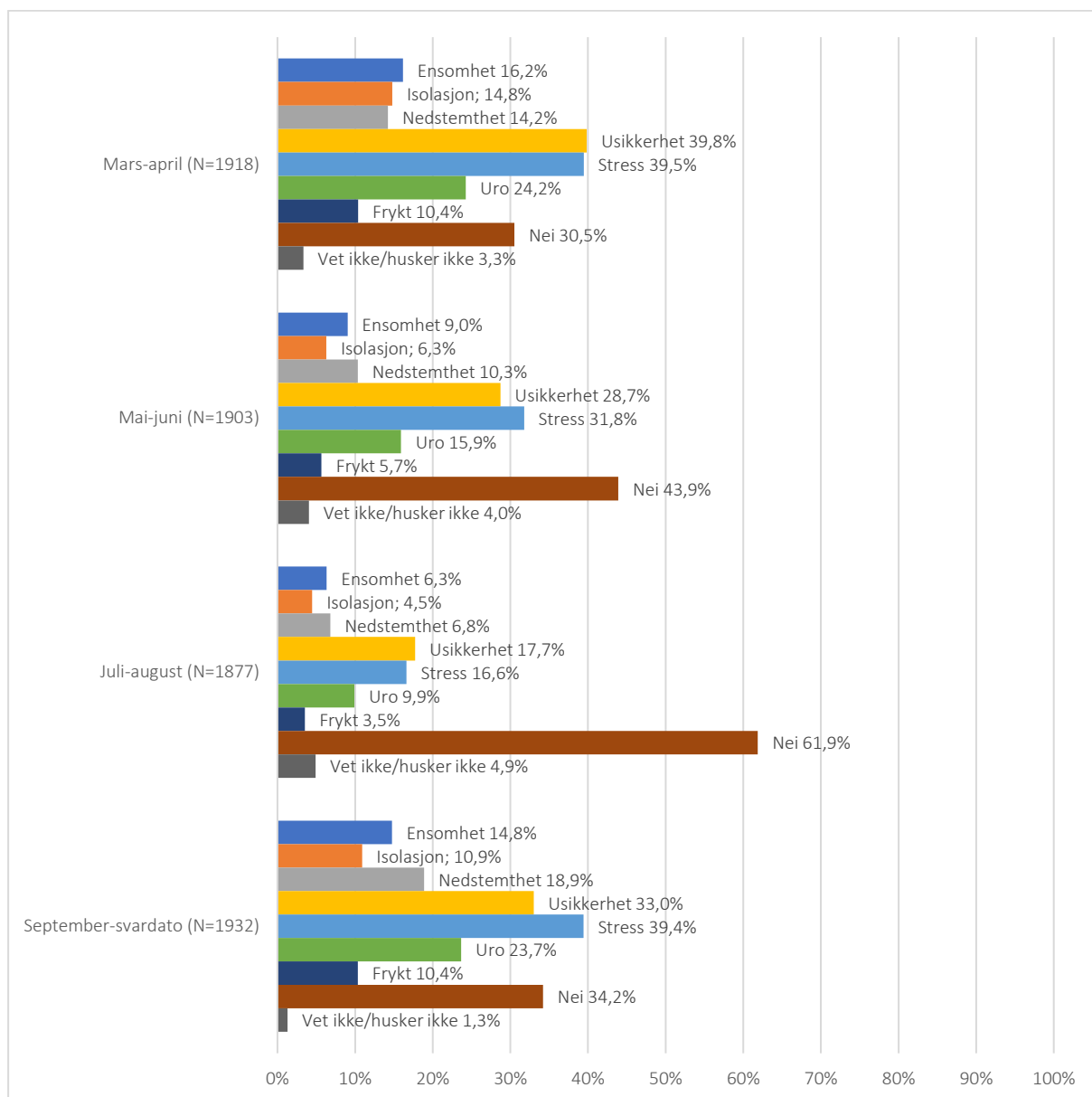
For å kartlegge eventuelle utfordringer i det psykososiale arbeidsmiljøet,⁵⁴ ble alle respondentene spurt om de har opplevd å ha et eller flere nærmere spesifiserte negative forhold av psykososial karakter knyttet til arbeidssituasjonen som følge av covid-19-tiltakene. Svarene er presentert i figur 56:

⁵² Som tidligere nevnt, følger kommunen nasjonale anbefalinger og veiledere for smittevern, inkludert for skole og barnehage. I disse sektorene har bruk av munnbind ikke vært anbefalt, og de generelle avstandsreglene har ikke vært gjeldende innenfor kohorter.

⁵³ Det var svært få fritekstsvar fra respondenter med driftsrettede oppgaver, og disse spredte seg mellom det de andre gruppene svarte.

⁵⁴ I spørreundersøkelsen ble det forklart at psykososialt arbeidsmiljø handler om hvordan ansatte har det på jobb, og det ble vist til at begrepet er en samlebetegnelse som omfatter mellommenneskelig samspill på en arbeidsplass, den enkeltes arbeid og hvordan det virker på arbeidstakeren, organisatoriske forhold og organisasjonskultur.

Figur 56: Har du har opplevd et eller flere negative forhold av psykososial karakter knyttet til din arbeidssituasjon som følge av covid-19-tiltakene?⁵⁵



Figuren viser at flere av respondentene opplevde ett eller flere negative forhold av psykososial karakter i alle fire perioder av undersøkelsen. Flere respondenter rapporterte om flere negative forhold av psykososial karakter den første perioden, med en markant reduksjon knyttet til de fleste forhold først til andre periode, og med en ytterligere reduksjon i tredje periode. I fjerde og siste periode omfattet av undersøkelsen økte andelen respondenter som svarte at de hadde opplevd ett eller flere negative forhold av psykososial karakter; omtrent like mange svarte da å ha opplevd stress knyttet til arbeidssituasjonen sin (39,4 %) som i første periode (39,8 %) av undersøkelsen. Også rapportert usikkerhet, ensomhet, nedstemthet og frykt økte igjen i siste periode, sammenlignet med de to foregående.

Jevnt over svarte en større andel av lederne at de hadde opplevd stress som et negativt psykososialt forhold enn det ansatte gjorde; i første periode rapporterte nesten halvparten av lederne at de hadde opplevd dette. Andelen sank mot og i sommeren, men økte igjen til 42 % i siste periode. For de andre negative forholdene av psykososial karakter var det de ansatte som i størst grad svarte bekræftende, og

⁵⁵ Respondentene kunne krysse av flere svaralternativ på dette spørsmålet, noe som kan gi en svarprosent på over 100 %.

særlig når det gjaldt rapportert ensomhet, isolasjon og nedstemthet var forskjellen mellom ansatte og ledere markert.

Forskjellene i svarene varierte til dels mye mellom de ulike arbeidsformene. I første periode rapporterte en større andel av respondenter med direkte tjenesteytende arbeid at de hadde opplevd alle de negative forholdene av psykososial karakter som var listet opp, og spesielt når det gjaldt usikkerhet (45 %) og stress (44 %). For de senere periodene var forskjellene mindre ensrettede, men foruten i sommerferieperioden rapporterte fortsatt en større andel av respondenter med direkte tjenesteytende arbeid at de var usikre og stressede. I siste periode svarte 39 % av dem at de var usikre, og 46 % at de var stresset.

Respondenter med kontorbasert arbeid utmerket seg i andre og fjerde periode som den gruppen der flest svarte at de opplevde ensomhet; i siste periode svarte 18 % av dem at de var ensomme. Respondenter med pålagt hjemmekontor rapporterte i enda større grad at de har opplevd å være ensomme; i første periode svarte 20 % av respondenter med pålagt hjemmekontor at de hadde opplevd ensomhet. Tilsvarende tall for de påfølgende periodene var 18 %, 15 % og 23 %. Respondenter med pålagt hjemmekontor svarte gjennomgående også i større grad enn andre at de har opplevd isolasjon under pandemien.

Respondenter med driftsrettede oppgaver svarte generelt ganske tett på eller under snittet (jf. figur 56), med unntak av sommerferieperioden, der dette var respondentgruppen som i størst grad svarte at de følte seg isolerte (8,7 %).

Ledere som kom med utfyllende svar i fritekstfelt, kommenterte gjennomgående bekymring for egne ansatte; de viste til at det har vært krevende å følge opp egne ansatte og brukere under pandemien, slik at disse kan oppleve å bli sett og føle trygghet. Det ble også pekt på at den fysiske kontakten de vanligvis har med underordnete ikke kan erstattes av kontakt via skjerm. Flere av dem var også urolige for om de selv håndterte jobben sin på en tilstrekkelig god måte.

Ledere viste også til at arbeidsmiljøet på arbeidsplassen har blitt skadelidende av vedvarende uro, frykt og stress. Det ble blant annet kommentert at mange ansatte er stresset, og kommuniserer med hverandre på måter de ellers ikke ville ha gjort.

Videre kom det frem at flere ledere også har følt seg ensomme under pandemien; det ble vist til savn etter kolleger og sosial kontakt, samt et utflytende skille mellom arbeids- og privatliv på hjemmekontor.

Tilsvarende momenter ble rapportert også fra ansatte med kontorbaserte oppgaver og som har vært mye på hjemmekontor; flere rapporterer om at skillet mellom arbeid og privatliv ble visket ut, samt om ensomhet, følelse av isolasjon og tilhørende savn etter kollegial og sosial kontakt. Selv om flere pekte på at kontakt via digitale møteflater og telefon var mulig, ble det av mange understreket at dette ikke kan erstatte fysisk nærvær. I intervju ble det for øvrig også pekt på at har utviklet seg en tendens med veldig tett møtehyppighet i de digitale møtene, noe som har vært belastende for ansatte.

«Det er utfordrende som leder å kunne følge opp medarbeidere som er urolige og engstelige. Usikkerhet rundt utvikling av epidemien gjør at det er vanskelig å møte medarbeiderne med gode svar.»

-Leder, BASB

Flere viste også til at negative psykososiale forhold som nedstemthet, uro og frykt følger prognosene for utviklingen av pandemien. Når prognosene har vært gode, har det gitt håp om at situasjonen snart skulle bedre seg. Men så snart prognosene har snudd, har nedstemtheten returnert, og for noen med tiltagende styrke.

En del respondenter med kontorbaserte arbeidsoppgaver uttrykte også at avvikling av hjemmekontor var en kilde til usikkerhet og frykt. Dette var både et generelt poeng, der ansatte opplevde å bli presset til å gå på kontoret selv om de ikke følte seg trygge for smitte, og noe som ble kommentert av ansatte der enkelte etater avviklet hjemmekontor mens andre deler av kommunen fortsatt hadde det.⁵⁶

«Å være så mye alene oppleves som belastende og ensomt, og tunge tanker kan ta plass. Savner omgang med venner og familie, og med kollegaer.»

-Ansatt

Videre var stress noe flere respondenter med kontorbaserte oppgaver som rapporterte om, både som følge av økt arbeidsbelastning, endrede arbeidsoppgaver og endret arbeidssituasjon. Også flere av respondentene med direkte tjenesteytende oppgaver rapporterte om stress under pandemien; i stor grad var begrunnelsen for økt stress lik den respondenter med kontorbaserte oppgaver viste til, men i tillegg ble det av flere av respondentene med direkte tjenesteytende oppgaver spesifisert at stress som følge av økt arbeidsbelastning kom av at kolleger ble sykemeldt i større omfang eller ble satt i karantene uten å bli erstattet.

«Jeg føler meg utrygg på jobb. Vi kan ikke holde avstand til verken elever eller kollegaer, og jeg opplever ikke at ledelsen tar smittevern på alvor.»

-Lærer

For øvrig reflekterte flere av svarene fra respondenter med direkte tjenesteytende arbeidsoppgaver det som tidligere har vært nevnt i rapporten, nemlig at smittevernsituasjonen i skolesektoren har vært opplevd som til dels svært utfordrende for mange der; knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet var det flere fra skolesektoren som viste til frykt for smitte som en vedvarende utfordring.

Også fritekstsvarene fra respondenter som jobber med pasienter eller sårbare grupper korresponderer med det som ellers har kommet frem fra disse respondentgruppene tidligere i rapporten; det ble blant annet vist til at ansatte har vært redde for å smitte brukere eller kolleger, noe som har ført til økt uro og usikkerhet. I tillegg ble det rapportert om stress og uro som følge av økt arbeidsbelastning, økt bruk av vikarer, samt uklare rutiner og retningslinjer.

Når det gjelder respondenter med driftsrettede oppgaver, var fritekstsvarene jevnt fordelt mellom momentene primært løftet av dem med kontorbaserte oppgaver, og dem med direkte tjenesteytende oppgaver; ensomhet som følge smitteverntiltak, stress på grunn av økt arbeidsbelastning og uro knyttet til smittevern var gjennomgangstemaene fra denne respondentgruppen.

Informasjon fra intervju reflekterer i stor grad det som kom frem i spørreundersøkelsen, nemlig at konsekvensene av covid-19-tiltakene og pandemien har vært forskjellige avhengig av arbeidsform. For ansatte som arbeider direkte med tjenestemottaker ble det vist til at frykten for å bli smittet selv eller å spre smitte til sårbare grupper tjenestemottagere, var utbredt.

Den typen utfordringer har i mindre grad gjort seg gjeldende for ansatte med kontorbasert arbeid, og da særlig dem som har hatt hjemmekontor. For disse ble det pekt på at de potensielle psykososiale konsekvensene av å være på hjemmekontor over lange perioder har vært mer utfordrende. Flere hovedverneombud uttrykte bekymring for denne ansattgruppen, og særlig for dem av disse som bor alene og må tilbringe mye tid alene på ettermiddag/kveldstid og i helgene i tillegg til på hjemmekontor. Det ble også pekt på at situasjonen trolig har vært krevende for ansatte med livssituasjoner som kan være utfordrende, som for eksempel aleneforsørgere.

⁵⁶ Dette ble kommentert av en ansatt i etat spesialpedagogiske tjenester.

I intervju ble det òg pekt på at det kan være svært vanskelig for ledere og kolleger å fange opp om enkeltansatte på hjemmekontor sliter (jf. avsnitt 4.3.2). Flere hovedverneombud viste til at dette har gjort dem bekymret for at ansatte på hjemmekontor med det som før pandemien var et mindre rusproblem, nå kan ha utviklet et større rusproblem; mulighetene for å ruse seg er langt flere på hjemmekontor enn ellers, og om ansatte er ruset eller nylig har ruset seg, er det vanskelig å fange opp via digitale møteflater.

Som nevnt utarbeidet HR konsern en prosedyre for oppfølging av medarbeidere på hjemmekontor i september 2020, som også omfattet det psykososiale arbeidsmiljøet

Flere av de intervjuede hovedverneombudene uttrykte frykt for at langtidskonsekvensene av covid-19 og covid-19-tiltakene kan være flere langtidsykemeldinger eller at ansatte i tjenestene er så slitne at de slutter i jobben sin.

5.4 Vurderinger

Selv om langt de fleste av respondentene (om lag tre av fire) rapportere å ha hatt en velfungerende arbeidssituasjon, viser undersøkelsen at ansatte i Bergen kommune i relativt stort omfang har opplevd å ha både utilfredsstillende fysisk og psykososialt arbeidsmiljø under pandemien.

Mange ansatte og ledere med hjemmekontor rapportere at det **fysiske arbeidsmiljøet** ikke hadde vært tilfredsstillende. Dels dreide dette seg om dårlig plass, støy, og svake lysforhold på hjemmekontoret, og dels dreide det seg om utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø som følge av uegnet utstyr. Flere ansatte med direkte tjenesteytende oppgaver rapporterte på sin side om utfordringer knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet i sammenheng med smitteverntiltak, og da i hovedsak knyttet til at de fysiske arbeidsforholdene på forskjellige arbeidsplasser ikke tillot etterlevelse av ønskete smitteverntiltak (små lokaler, mange brukere tett på).

Også når det gjelder det **psykososiale arbeidsmiljøet**, viser svarene i spørreundersøkelsen en noenlunde lik tendens som med det fysiske arbeidsmiljøet; andelen av respondentene som rapporterte å ha opplevd flere vesentlige, negative forhold av psykososial karakter var like høy eller nesten like høy i siste som første periode dekket av undersøkelsen. Undersøkelsen viser at ulike ansattgrupper har opplevd ulike former for negative psykososiale forhold. Der ansatte og ledere med kontobasert arbeid – og særlig dem med pålagt hjemmekontor – i større grad rapporterte om negative forhold som ensomhet og isolasjon, var usikkerhet og stress mer utbredt blant ansatte som jobber direkte tjenesteytende. For sistnevnte ansattgruppe var også frykten for å bli smittet selv eller å spre smitte til sårbare grupper tjenestemottagere utbredt.

De negative konsekvensene av et utilfredsstillende arbeidsmiljø kan være vidtrekkende; både dårlige fysiske arbeidsforhold og negative psykososiale forhold som stress, frykt, usikkerhet, uro, ensomhet og isolasjon vil på kort sikt kunne føre til blant annet økt korttidsfravær og redusert effektivitet, og på lengre sikt bidra til at også langtidsfraværet øker.

Rammebetingelsene for arbeidsmiljøet til de ansatte i kommunen under covid-19-pandemien har i stor blitt påvirket av smitteverntiltak som har vært påkrevd med hensyn til pågående smittefare og som et ledd i å hindre utvikling av pandemien. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved om kommunen kunne gjort mer for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte. Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen tydelig at alle ansatte *ikke* har hatt et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø under covid-19-pandemien, noe som blant annet øker risikoen for økt sykefravær. Revisjonen mener kommunen bør vurdere ytterligere tiltak for å utbedre både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet.

6 Læringspunkter fra arbeidssituasjonen under covid-19-pandemien

Endringene i arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i Bergen kommune under covid-19-pandemien har gitt nyttig erfaring for fremtiden, både med hensyn til hva som *har* fungert og hva som *ikke* har fungert. I tillegg har det blitt etablert nye og bedre praksiser som har ført til en bedre arbeidshverdag. Særlig flere og bedre tekniske løsninger samt økt digital kompetanse har gjort arbeidshverdagen til mange i kommunen enklere og mer effektiv, selv om det fortsatt er rom for ytterligere forbedring på disse områdene.

6.1 Sentrale observasjoner

For å kartlegge eventuelle læringspunkter fra arbeidssituasjonen til de ansatte under covid-19-pandemien, ble alle respondentene i spørreundersøkelsen bedt om å kort skildre hva som eventuelt *hadde* fungert godt i deres arbeidssituasjon under covid-19-pandemien, og hva som eventuelt *ikke* hadde fungert godt. Respondentene fikk òg mulighet til å komme med ytterligere utfyllende kommentarer. I tillegg ble de bedt om å svare på om covid-19-tiltakene hadde ført til at det ble etablert nye og bedre samarbeidsmåter, måter å gjennomføre arbeidsoppgaver på, tekniske løsninger, og muligheter for innovasjon og utvikling. Svarene er presentert i de følgende avsnittene.

6.1.1 Læringspunkter – det som *har* fungert godt

På spørsmålet om hva som har fungert godt i arbeidssituasjonen til respondentene under covid-19-pandemien, varierte svarene relativt jevnt mellom både stillingsnivå, arbeidsformer og byrådsavdelinger, og fordelte seg i følgende tematiske hovedkategorier:

- Hjemmekontor
- Digitalt arbeid og kompetanse
- Ledelse, oppfølging og samarbeid
- Renhold og smittevern

Både ledere og ansatte med kontorbasert arbeid som svarte på spørsmålet, viste gjennomgående til at **hjemmekontorsituasjonen** har fungert bra. Det ble blant annet pekt på at å jobbe hjemmefra har en rekke fordeler sammenlignet med å jobbe på kontoret, som for eksempel at det var tidsbesparende på grunn av mindre reisetid, og at det var lettere å konsentrere seg og ha arbeidsro hjemme sammenlignet med på kontoret. Særlig ledere og ansatte som viste til at de vanligvis sitter i åpent kontorlandskap, var opptatt av arbeidsrofordelen med hjemmekontor. Samlet rapporterte respondentene om at de nevnte fordelene med hjemmekontor har ført til økt effektivitet. Flere uttrykte også ønske om å få fortsette med delvis hjemmekontor også etter pandemien.

Mange av svarene som knyttet seg til fordelene med hjemmekontor, pekte på at tilgangen til **digitale verktøy**, både for samhandling (digitale møteplattformer og filutveksling), og når det gjelder tilgang til fagsystemer fra hjemmekontoret, var av avgjørende betydning. Flere viste også til at effektivitetsfordelen med hjemmekontor først materialiserte seg når de ansatte hadde lært seg ulike digitale verktøy. Basert på svarene, har

«Digital samhandling har gitt oss et kompetanseløft og bidratt til effektivitet.»

-Leder

denne læringskurven vært bratt for flere, men det ble også vist til at det har vært et godt tilbud om opplæring i bruk av digitale verktøy. Og i den forbindelse fikk særlig kommunens IKT-hjelpetjeneste skryt: «IKT helpdesk har vært helt fantastisk!»

Videre ble det av flere vist til at digitale møter og digital samhandling med både kolleger og andre kommunale avdelinger, har fungert godt. Også i denne forbindelse ble det vist til at covid-19-tiltakene har ført til økt digital kompetanse noe som har gjort digital informasjonsflyt og kommunikasjon bedre. I tillegg ble det nevnt at også oppfølging fra leder via digitale verktøy har fungert fint.

Både ledere og ansatte fikk for øvrig skryt fra hverandre i spørreundersøkelsens fritekstfelt; ansatte viste til at ledere har fulgt dem opp på en god måte, og ledere rapporterte om fleksible og tilpasningsdyktige ansatte som har vist forståelse for alvoret i situasjonen, og samtidig har håndtert plutselige og til dels omfattende endringer i arbeidshverdagen på en god måte.

Også godt og forbedret samarbeid internt på arbeidsplassene under pandemien ble løftet frem av flere respondenter. Det ble rapportert om støttende kolleger og gode ledere, økt åpenhet, stor omstillingsevne og løsningsorientert samhandling. Videre ble det vist til god informasjon og tydelige retningslinjer fra både lokal og overordnet ledelse.

Det ble videre gjennomgående vist til at det under pandemien har blitt økt fokus på hygiene og smittevern. Særlig forbedret håndhygiene, overholdelse av avstand og at ansatte holder seg hjemme når de er syke, ble pekt på som forklaringer på mindre spredning av forkjølelse og influensa. Noen rapporterte også om forbedret renhold.

6.1.2 Læringspunkter – det som *ikke* har fungert godt

Mange av de samme momentene som respondenter viste til at *hadde* fungert godt under pandemien i forrige avsnitt, var det andre respondenter som mente at *ikke* hadde fungert godt. Dette gjaldt for eksempel mange av respondentene som har hatt hjemmekontor. De viste blant annet til manglende eller dårlig arbeidsutstyr på hjemmekontoret, og at hjemmekontorsituasjonen var ineffektiv på grunn av dårlige fasiliteter, manglende arbeidsro og medfølgende dårlig konsentrasjon. Videre ble det pekt på at både det sosiale miljøet og det kollegiale fagmiljøet har forvitret som en direkte konsekvens av utstrakt bruk av hjemmekontor under pandemien. Flere viste også til at hjemmekontorsituasjonen har ført til en uheldig utvisking av skillet mellom arbeid og privatliv. Samtidig var det òg respondenter med kontorbasert arbeid som ikke hadde blitt pålagt hjemmekontor, og som var misfornøyde med det.

Også når det gjaldt digitalt arbeid, rapporterte flere av respondentene om en motsatt opplevelse sammenlignet med det som kom frem i forrige avsnitt; det ble vist til at var tungvint og slitsomt å jobbe digitalt, og særlig digitale møter ble fremhevet som et ankepunkt mot digitalt arbeid, både fordi det har ledet til en svært høy møtefrekvens og fordi flere av møtene har manglet klar agenda og ledelse. I tillegg ble det pekt på at digitale møter med mange deltakere fungerer dårlig.

Det ble videre vist til en rekke andre forhold som der digitale løsninger ikke har fungert. For eksempel ble det pekt på at det er vanskelig å ivareta nyansatte via digitale løsninger.

Flere respondenter fra skolesektoren viste til at det har vært vanskelig å drive skole under pandemien. Det ble pekt på at fjernundervisning har vært vanskelig å få til i utgangspunktet, og fjernundervisning har vært dårlig egnet for visse fag (for eksempel kulturskolen) og for visse elevgrupper (spesialundervisning). Særlig sistnevnte ble igjen understreket av flere; fjernundervisning har hatt negative konsekvenser for sårbare og svake elever.

Også fra andre respondenter med direkte tjenesteytende oppgaver ble svakhetene med digitale arbeidsformer fremhevet. Særlig var det respondenter fra etat for inkludering og etat for sosiale tjenester

«Jeg tror en på alle nivå må ta innover seg at en ikke har hatt en god og tydelig plan for hvordan en skal ivareta de mest sårbare elevene. Dette har vært krevende for både elever og ansatte som kjenner på et ansvar en ikke får tatt på en god nok måte.»

-Leder

som viste til at digital samhandling med deres brukergrupper var til dels svært utfordrende, og tidvis ikke egnet i det hele tatt.

Generelt ble det vist til at det under pandemien hadde vært dårlig informasjonsflyt og kommunikasjon, både internt i kommunen, mellom kommunale avdelinger, og med brukere – og da særlig for ikke-digitale brukere (ofte sårbare grupper – se også avsnitt 4.3).

«Det er vanskelig å hjelpe og kartlegge når du ikke møter folk og kan tolke kroppsspråk. Digital oppfølging fungerer godt på noen, nokså godt på andre og ikke i det hele tatt med resten.»

-Sosialkurator

Et annet gjennomgangstema var økt stressnivå som følge av covid-19-tiltakene. Flere respondenter rapporterte om stress som følge av økt arbeidsbelastning, endrede arbeidsoppgaver, samt endrede arbeidsmetoder. Sistnevnte ble til dels tilskrevet hjemmekontorsituasjonen, jf. over. En del av respondentene som viste til økt stressnivå som følge av økt arbeidsmengde viste til at dette kom av manglende bemanning og kapasitet fordi mange kolleger enten var sykemeldte eller satt i karantene.⁵⁷ Det ble òg nevnt at arbeidshverdagen har vært uforutsigbar under pandemien, med *ad hoc*-oppgaver som har gått utover andre pålagte og ordinære arbeidsoppgaver, noe som i sin tur har ført til økt arbeidsbelastning og arbeidsdager som varer langt utover ordinær arbeidstid (se avsnitt 3.1.3 og 3.1.5).

Som nevnt tidligere (se avsnitt 4.1.3), rapporterte respondenter om manglende tilgang på smittevernutstyr (særlig i pandemiens første fase) og manglende eller svake smitteverntiltak. Dette ble gjentatt som negative læringspunkter fra covid-19-pandemien; det ble vist til at det i deler av kommunen har vært dårlig tilgang på smittevernutstyr, og igjen ble det kommentert fra særlig respondenter i skolesektoren at det generelt har vært vanskelig å holde tilstrekkelig avstand, noe som har ført til frykt for å bli smittet. Usikkerheten rundt smittesituasjonen med tilhørende redsel for smitte ble for øvrig kommentert av flere. Det ble òg vist til eksempler på brukere – og da særlig pasienter i helse- og omsorgssektoren – som ikke har villet ta imot hjelp av frykt for å bli smittet.

Også andre momenter som har vært kommet frem tidligere i rapporten ble repetert her. For eksempel ble det uttrykt savn etter bedre oppfølging fra ledelsen under pandemien (se avsnitt 4.3.2), noe som ble speilet i kommentarer fra ledere som har opplevd det som vanskelig å følge opp ansatte slik de skulle ønske. Videre ble det òg rapportert om utydelige retningslinjer – særlig knyttet til «gult» nivå – og forvirring rundt beredskapsplaner på grunn av ulike tolkninger blant ansatte (se også avsnitt 4.1.1). Det ble også vist til at det har vært dårlig med retningslinjer på hva som skal gjøres dersom det oppstår smitte i hus med beboere som ikke klarer å holde karantene/isolasjon.

«Mye nye regler hele tiden, mye folk i karantene, mye nye arbeidsoppgaver, veldig mye fram og tilbake på tiltak og hva som er lov og ikke lov. Meget forvirrende.»

-Ansatt

Flere av respondentene som arbeider direkte tjenesteytende mot svake og sårbare grupper, rapporterte om en belastende arbeidshverdag som følge av å ikke kunne gi den hjelpen de ønsker. For eksempel ble det kommentert fra ansatte i etat for tjenester til utviklingshemmede at det har vært psykisk belastende å ikke kunne forklare psykisk utviklingshemmede hvorfor man ikke har kunne gjøre de vanlige aktivitetene. Også respondenter fra etat for sykehjem rapporterte om tilsvarende belastninger; det ble pekt på at de gamle har vært svært isolerte i leilighetene / på rommene sine, og at mange av dem har blitt deprimerte.

6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at svarene på hva som har fungert og hva som ikke har fungert under pandemien peker i diametralt motsatte retninger. Svarene på begge delspørsmålene kretser delvis rundt de samme temaene, som hjemmekontor, digitalt arbeid og kompetanse, ledelse, oppfølging og samarbeid, samt

⁵⁷ En del respondenter viste også til økt stressnivå i egen arbeidshverdag da skoler og barnehager stengte tidlig i pandemien, og senere da det periodevis ble innført hjemmeskole.

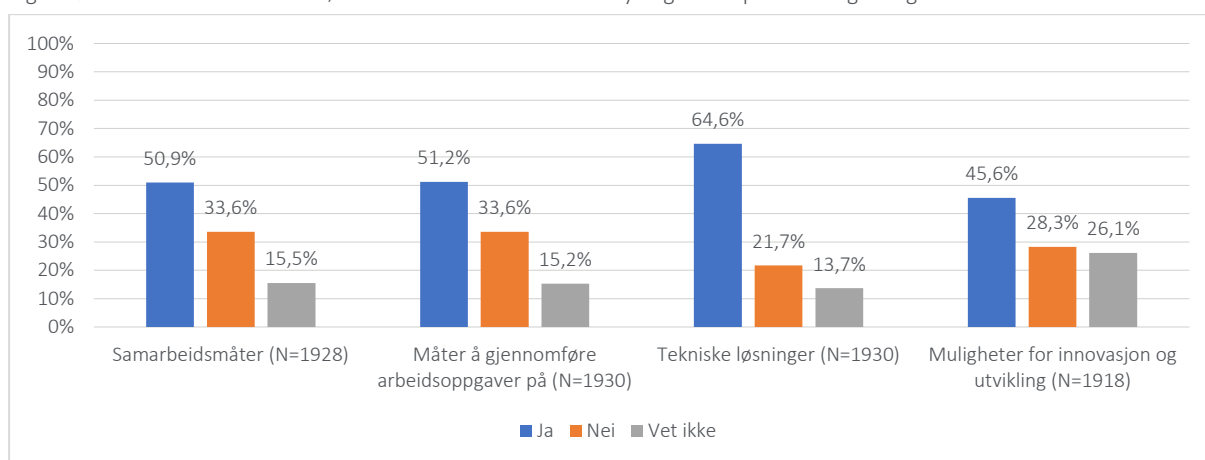
renhold og smittevern, men altså med helt ulik valør. Det som flere opplever som positivt blir av andre oppfattet som negativt.

Gitt kommunens størrelse og mangslungne tilfang av arbeidsoppgaver og -former, med dertil hørende variasjon hva gjelder ansattes kompetanse og lederes kontrollspenn, er det ikke overraskende at samme tiltak eller samme endring i arbeidssituasjonen oppleves og vurderes ulikt. Funnene i undersøkelsen viser slik at læringspunktene fra arbeidssituasjonen under pandemien vil skille seg vesentlig mellom arbeidsoppgaver og -former. Dette mener revisjonen kommunen bør vektlegge dersom læringspunktene fra pandemien skal brukes i videre utviklingsarbeid.

6.3 Nye og bedre praksiser

For å kartlegge eventuelle positive bieffekter av pandemien for arbeidssituasjonen, ble alle respondentene bedt om å svare på om covid-19-tiltakene har ført til forbedring i samarbeidsmåter, måter å gjennomføre oppgaver på, tekniske løsninger og/eller gitt bedre muligheter for innovasjon og tekniske muligheter. Svarene er presentert i figur 57:

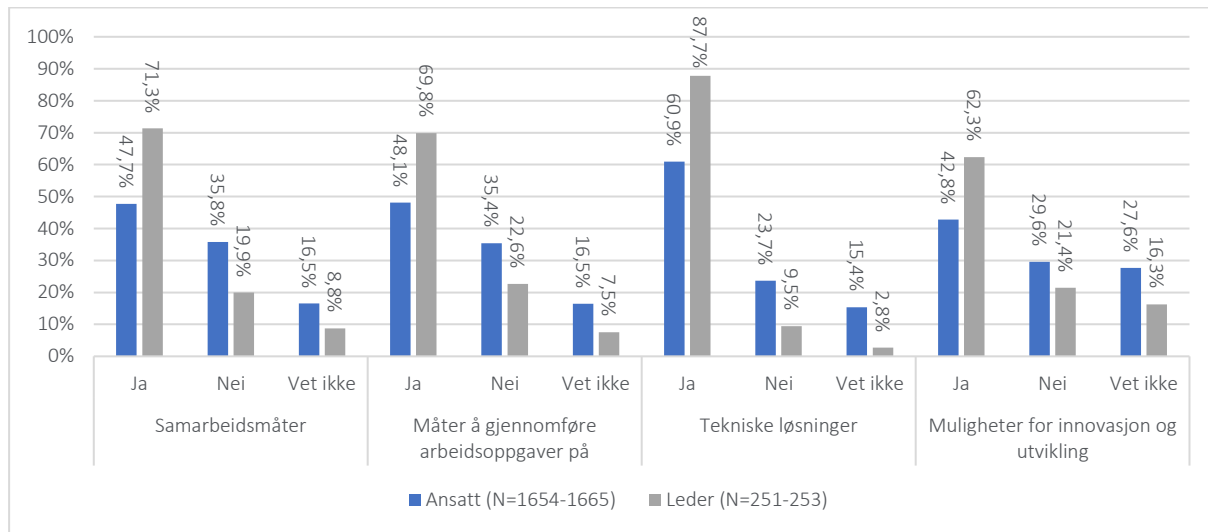
Figur 57: Covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre praksiser og muligheter



Som det går frem av figuren, svarte gjennomgående flere ja enn nei på de ulike delspørsmålene. Flest svarte ja på at covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre tekniske løsninger, over halvparten svarte at covid-19-tiltakene både har ført til at det har blitt etablert nye og bedre samarbeidsmåter og måter å gjennomføre arbeidsoppgaver på, mens 45 % svarte at covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre muligheter for innovasjon og utvikling. Dette var spørsmålet der flest svarte at de ikke visste.

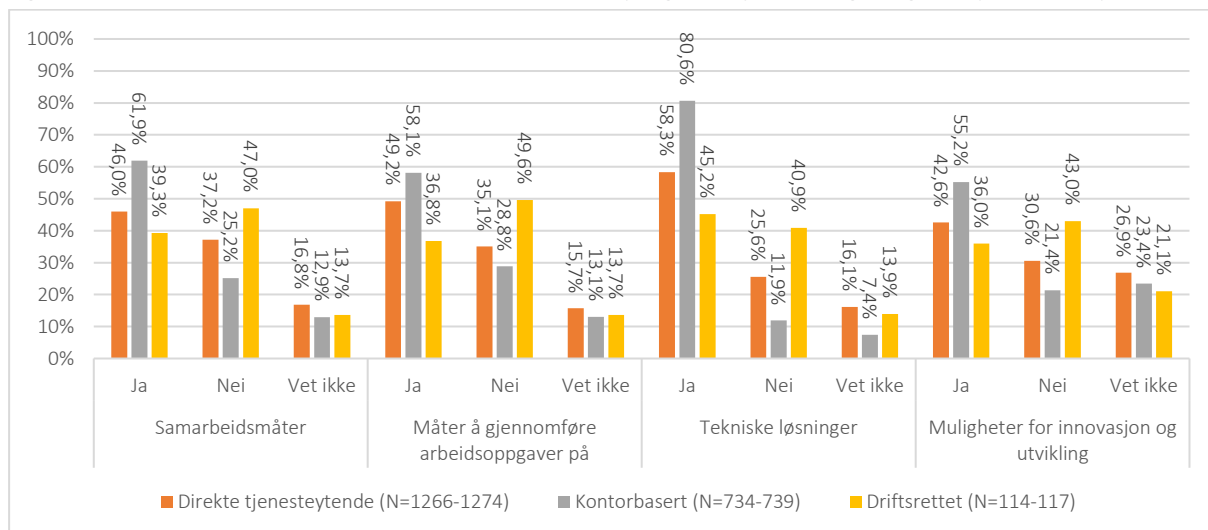
Som vist i figur 58, var svarene fra ledere gjennomgående vesentlig mer positive enn fra de ansatte:

Figur 58: Covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre praksiser og muligheter (stillingsnivå)



Videre var respondenter med kontorbasert arbeid jevnt over mest positive, respondenter med direkte tjenesteytende noe mindre positive, og respondenter med driftsrettede oppgaver minst positive:

Figur 59: Covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre praksiser og muligheter (arbeidsform)



Per byrådsavdeling samvarierte svarene i stor grad – men ikke utelukkende - med den dominante arbeidsformen; byrådsavdelinger der mange eller de fleste av respondentene hadde kontorbaserte oppgaver (BFNE, BKML og BLED) var svarene jevnt over mer positive enn hva som var tilfelle i de andre byrådsavdelingene. Særlig var forskjellene markerte når det gjaldt delspørsmålene om **tekniske løsninger** og **samarbeidsmåter**; på disse var respondentene fra BFNE, BKML og BLED vesentlig mer positive enn resten. På de andre delspørsmålene var forskjellene mindre markerte, men tendensen var likevel at byrådsavdelinger med direkte tjenesteytende oppgaver som BASB, BEHF og BBSI, var noe mindre positive. Et viktig unntak var at respondentene fra BBSI svarte relativt positivt når det gjaldt delspørsmålet om måter å **gjennomføre arbeidsoppgaver** på; her svarte over halvparten av respondentene fra byrådsavdelingen at covid-19-tiltakene har ført til at forbedring. Respondentene fra BBSI var også noe mer positive enn de andre direkte tjenesteytende byrådsavdelingen på delspørsmålet om tekniske løsninger.

Fritekstsvarene i spørreundersøkelsen reflekterer i stor grad svarene på spørsmål om positive læringspunktene beskrevet i avsnitt 6.1.1. Særlig forbedringer knyttet til tekniske løsninger var gjennomgangstema, og dette ble vist til som forklaring på forbedringer knyttet til samarbeidsmåter og måter å gjennomføre oppgaver på. Respondenter viste til at bedre tekniske løsninger har ført til bedre

samarbeidsmåter gjennom økt bruk av digitale møteflater og økt bruk av digitale saksbehandlingsverktøy, noe som har bidratt til bedre samhandling internt, mellom avdelinger, og med eksterne (se også avsnitt 4.3.3), samt gitt muligheter til endrede og mer effektive arbeidsmåter.

Det var særlig respondenter fra skolesektoren som var opptatt av forbedrete arbeidsmåter; disse viste til at de tekniske løsningene har satt dem i stand til å gjennomføre undervisningen på nye måter, noe som har vært særlig viktig i forbindelse med digital hjemmeundervisning.

De tekniske løsningene har også vært avgjørende for at mange av respondentene har kunnet skjøtte sine arbeidsoppgaver fra hjemmekontor. Igjen ble det vist til digitale møteflater og økt bruk av digitale verktøy i arbeidet. Flere respondenter pekte også på hjemmekontor i seg selv som en forbedring knyttet til gjennomføring av arbeidsoppgaver (arbeidsro, konsentrasjon og effektivitet, se også avsnitt 6.1.1).

«Tvangsdigitaliseringen har utjevnet kompetanseforskjellene i min avdeling, og vi har blitt langt mer effektive både på avdelingsmøter og i mindre møter mellom kollegaer.»

-Ansatt

Videre var det mange respondenter som på ulike måter uttrykte at covid-19-tiltakene hadde ført til vesentlig bedring i den digitale kompetansen i hele organisasjonen; som også tidligere nevnt, ble det kommentert at læringskurven har vært bratt for mange, men det ble vist til at ansatte både har fått opplæring i bruk av digitale verktøy gjennom ulike nettkurs, fått hjelp fra kolleger og supporttjenesten, samt tatt egenansvar for å bedre egen digital kompetanse.

Respondenter fra barnehagesektoren viste til at covid-19-tiltakene har hatt positive konsekvenser for måten arbeidet gjennomføres på; de har tatt i bruk nye, tekniske løsninger for å gi informasjon til foresatte (via internett), og det ble generelt vist til mer effektive måter å gjennomføre arbeidsoppgavene på, samt at pandemien har ført til nyteknisk og omstrukturering knyttet til gruppesammensetningen av barn. I tillegg var det flere respondenter fra barnehagesektoren som viste til at både nye måter å dele inn barnegrupper på, og at man har hatt kortere åpningstid i perioder av pandemien, har vært positivt for både ansatte og barn. Respondenter fra etat for spesialpedagogiske tjenester pekte òg på at mindre barnegrupper i barnehagene hadde hatt positiv effekt på deres arbeid.

Også fra skolesektoren var det respondenter som viste til at kohorter og inndeling i mindre elevgrupper har hatt positive effekter for arbeidssituasjonen for både lærere og elever; faste voksne har skapt ro for elevene og gitt både økt forutsigbarhet og trygghet.

Mer generelt ble det fra flere deler av organisasjonen vist til at covid-19-tiltakene har ført til økt selvstendighet, bedre samhandling og samarbeid, og mer løsningsorienterte ansatte. For eksempel ble det fra etat for tjenester til psykisk utviklingshemmede rapportert om at ansatte har bidratt til utvikling av gode rutiner for smitteverntiltak, og at det i en personalgruppe ble tatt initiativ til omorganisering av det praktiske arbeidet for å sikre en mer lik arbeidsfordeling. Lignende historier ble også rapportert fra andre etater som jobber med pasienter og andre sårbare grupper. Blant annet ble det fra sykehjemsektoren vist til at man har blitt flinkere i planleggingen av arbeidet, at man har jobbet med effektivt, og at kolleger har blitt mer hjelpsomme og mer samordnet.

«Vi er blitt bedre på å samarbeide. Kolleger har vist en stå-på-vilje som gjerne ingen har sett før. Vi har blitt bedre på det tekniske. Føler selv at jeg aldri har vært så kreativ som i år, på veldig mange forskjellige måter. Det har vært givende og gitt masse motivasjon når jeg har klart å gjennomføre.»

-Sykehjemansatt

Også respondenter fra etat for sosiale tjenester rapporterte om positive bieffekter av covid-19-tiltakene. Det ble pekt på at de ansatte måtte tenke nytt ved nedstengningen av samfunnet, særlig når det gjaldt hvordan de møtte brukerne sine. Både utemøter, oppsøkende virksomhet, og digitale møteflater (Facetime, Skype, o.l.) ble benyttet for å komme i kontakt med og følge opp brukerne. Det ble også laget videoer av sosialtilbudet, som ble publisert på sosiale medier. I tillegg ble det vist til at de hadde blitt mer dynamiske

i tilnærmingen til brukere, for eksempel ved å gi mer individuell og tilpasset oppfølging av brukere som har hatt utfordringer knyttet til rusmestring.

«Bedre rutiner på renhold og samarbeid med kollegaer har økt kvaliteten på arbeidet. Vi har avtalt arbeidsfordeling på en fin måte og blitt enig om hva vi skal gjøre for å øke kvaliteten og arbeidet utføres på beste måte.»

-Renholder i skolen

Et annet gjennomgangstema var forbedringer knyttet til smittevern, renhold og andre smitteforebyggende tiltak. For eksempel rapporterte respondenter fra etat for tjenester til utviklingshemmede om at gjentatte påminnelser og oppdateringer fra arbeidsgiver angående smittevern og smitteforebyggende tiltak har hatt god effekt, samt at det har etablert seg nye tenkemåter knyttet til smittevern på arbeidsplassen. Flere respondenter kom med konkrete eksempler på bruk av ulikt smittevernutstyr som har bidratt til en bedre og tryggere arbeidshverdag (for eksempel bruk av stellefrakker og munnbind).

Videre var det flere respondenter som viste til at det som følge av covid-19-tiltakene hadde blitt etablert nye rutiner for både for smittevern og for håndtering av arbeidsoppgaver. Med hensyn til sistnevnte var det også flere respondenter som viste til at viktigheten av rutiner og retningslinjer var blitt tydeligere under pandemien; endringer i arbeidssituasjonen og i arbeidsoppgaver har aktualisert behovet for gode rutiner, og betydningen av å følge disse.

I intervju kom det også frem eksempler på forbedrete praksiser på ulike felt som følge av covid-19-tiltakene. For eksempel ble det vist til at bystyret har begynt med elektronisk votering. Det ble sagt at dette trolig hadde blitt iverksatt før eller siden uavhengig av covid-19, men at situasjonen har ført til at prosessen har gått mye raskere enn den ellers ville gjort.

6.4 Vurdering

Funnene i undersøkelsen knyttet til nye og bedre praksiser i arbeidssituasjonen til ansatte som følge av covid-19-tiltakene reflekterer og utdyper i stor grad funnene om positive læringspunkter, jf. seksjon 6.2. Svarene i spørreundersøkelsen viser at respondentene i stor grad rapporterte at covid-19-tiltakene hadde ført til at det hadde blitt etablert nye og bedre tekniske løsninger, og i noe mindre – men fortsatt stor – grad at tilsvarende også gjaldt samarbeidsmåter og måter å gjennomføre arbeidsoppgaver på.

Respondenter (både ledere og ansatte) med kontorbasert arbeid rapporterte i størst grad at covid-19-tiltakene har ført til at det har blitt etablert nye og bedre muligheter for innovasjon og utvikling. Nettopp fordi kontorbasert arbeid allerede i utgangspunktet i stor grad er digitalt, vil nok mange av de nye tekniske løsningene som har kommet på plass i kjølvannet av covid-19-tiltakene også ha en positiv innvirkning på arbeidssituasjonen til disse arbeidstagerne. De utdypende kommentarene styrker en slik tolkning; mange av respondentene i disse gruppene pekte på de tekniske løsningene som avgjørende for at de har kunnet skjøtte sine arbeidsoppgaver fra hjemmekontor, primært med henvisning til digitale møteflater og økt bruk av digitale verktøy i arbeidet.

Også respondenter med andre arbeidsformer understreket at de tekniske løsningene og den økte digitale kompetansen som var kommet på plass som følge av covid-19-tiltakene hadde vært positive. Dette gjaldt for eksempel lærere som ble satt i stand til å organisere undervisningen hjemmefra, sosialtjenesten som hadde funnet nye måter å bruke tekniske løsninger for å nå sine brukere under nedstengningen av samfunnet, og barnehagene i deres kommunikasjon med foresatte.

Foruten de tekniske forbedringene, viser undersøkelsen at covid-19-tiltakene også har hatt andre positive effekter på samarbeidsmåter og arbeidsmåter i kommunen, illustrert ved at mange respondenter med direkte tjenesteytende arbeid rapporterte om at man har etablert bedre samarbeidsmåter og blitt flinkere å planlegge arbeidet under pandemien.

7 Konklusjon og anbefalinger

Denne rapporten har vist hvordan tiltakene som ble iverksatt for å håndtere covid-19-pandemien har påvirket arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i Bergen kommune. Formålet med revisjonen var å fange opp hvordan ledere og ansatte har opplevd sin arbeidssituasjon under pandemien.

Covid-19-pandemien har vært krevende for alle kommuner, inkludert Bergen kommune. Kommunene har et betydelig ansvar for å håndtere selve pandemien gjennom implementering av nasjonale og lokale smittevernregler og -tiltak, og skal samtidig gjennomføre og levere regulære arbeidsoppgaver og tjenester. I tillegg har covid-19-pandemien ført til at flere ansatte har vært borte fra jobb som følge av karantene og økt sykefravær. Kommunen har med andre ord hatt *mindre* personell til å løse *flere* oppgaver.

Samlet har dette skapt en utfordrende situasjon for en rekke viktige områder i kommunen. Flere tidligere delrapporter utarbeidet av revisjonen for kontrollutvalget har vist at covid-19-tiltakene har fått særlig konsekvenser for sårbare grupper. Denne rapporten viser at covid-19-tiltakene også har hatt betydelige konsekvenser for arbeidssituasjonen til ledere og ansatte i kommunen. Rapporten viser at både ledere og ansatte har lagt ned betydelig arbeid for å håndtere den situasjonen som kommunen har stått i, og gjennomgående blir det vist til høy grad av fleksibilitet og innsatsvilje som en forutsetning for at kommunen har klart å håndtere pandemien slik den har gjort.

Undersøkelsen viser samtidig at både covid-19-pandemien og tiltakene iverksatt for å håndtere denne har hatt store konsekvenser for arbeidssituasjonen til kommunens ansatte og ledere, blant annet med hensyn til arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning, arbeidstid og hjemmekontor. Konsekvensene av disse endringene har vært vidtrekkende, og stilt høye krav både til kommunen og særlig til de operative ledelsesleddene. Det er derfor verdt å merke seg at spesielt **lederes arbeidssituasjon** under pandemien har endret seg vesentlig. De har fått **økt arbeidsbelastning og lengre arbeidstid** ettersom de har blitt pålagt ytterligere arbeidsoppgaver for å håndtere covid-19-pandemien, noe som har resultert i at mange av dem opplever å være mer **slitne, utmattet og stresset** enn normalt. Også ansatte har fått **økt arbeidsbelastning og arbeidstid** som følge av **endringer i arbeidsoppgaver**, med samme konsekvens som for ledere; flere av dem er stresset, og mer utmattet og slitne enn normalt.

Endringene i arbeidssituasjon har videre ført til at ansatte – og ledere – har fått **behov for andre og nye rutiner, retningslinjer og verktøy, samt mer informasjon og andre former for oppfølging** for å kunne håndtere sine arbeidsoppgaver. Flere ledere og ansatte rapportere at de har manglet dette i tilstrekkelig grad. Det var særlig tidlig i pandemien at slike mangler og utfordringer gjorde seg gjeldende. Nedstengingen av samfunnet kom brått på for de fleste, og at kommunen ikke hadde på plass alt som trengtes av retningslinjer, rutiner, prosedyrer, arbeidsverktøy og smittevernutstyr for at alle ansatte og ledere kunne håndtere sine arbeidsoppgaver fullt ut tidlig i pandemien er selvsagt uheldig, men også forståelig. Tilsvarende er det ikke overraskende at covid-19-tiltakene påvirket både intern og ekstern samhandling og kommunikasjon negativt, selv om også dette er uheldig.

Funn i undersøkelsen knyttet til arbeidsmiljøet understreker hvor utfordrende arbeidssituasjonen har vært for mange ansatte og ledere i Bergen kommune. En høy andel av respondentene svarte at de har hatt et utilfredsstillende **arbeidsmiljø** gjennomgående under hele pandemien. Foruten de umiddelbare konsekvensene av et utilfredsstillende fysisk arbeidsmiljø og ulike negative psykososiale forhold, som mistrust og redusert effektivitet, kom det òg frem at disse utfordringene har avstedkommet fysiske plager for ansatte, noe som understreker det økte risikoen for forhøyet sykefravær som følge et utilfredsstillende arbeidsmiljø). I sum er det grunn til å være bekymret for langtidskonsekvensene av covid-19-tiltakene på arbeidsmiljøet i Bergen kommune.

Nasjonale og lokale smitteverntiltak har både ført til at enkelte lovpålagte tjenester har blitt stengt, sterkt redusert eller blitt utført på nye måter. Samtidig har nye oppgaver kommet til, og det har vært

vanskelig å sikre tilstrekkelig personell i enkelte tjenester (både på grunn av sykefravær, karantene, omdisponering mv.). Kommunen har med andre ord vært nødt til å kontinuerlig prioritere mellom ulike hensyn – og da også mellom hvilke oppgaver som skulle løses – i løpet av pandemien. I kombinasjon med de mange og omfattende endringene i arbeidssituasjonen ansatte og ledere rapporterer om som følge av covid-19-tiltakene, har dette hatt konsekvenser for utførelsen av **lovpålagte oppgaver**.

Gjennomføring av lovpålagte oppgaver var mest utfordrende tidlig i pandemien, men i siste periode dekket av undersøkelsen var det fortsatt én av ti som rapporterte at covid-19-tiltakene førte til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke ble gjennomført. Dette er uheldig, og det er særlig alvorlig at tjenester til en del **sårbare grupper** ikke ble gjennomført; både de umiddelbare konsekvensene og langtidsvirkningen av manglende tjenester til ulike sårbare grupper kan være svært uheldige for dem det gjelder.

Til tross for det ovenstående rapporterte det store flertallet av respondentene at de har hatt en **velfungerende arbeidssituasjon** under pandemien. Dette er i seg selv positivt, og tyder på at både kommunen, ansatte og ledere har vært svært tilpasningsdyktige. Likevel må denne vurderingen også sees i sammenheng med den ekstraordinære situasjonen som pandemien har vært og fortsatt er, og det kom i denne delen av undersøkelse også tydelig frem at arbeidssituasjonen til både ansatte og ledere er ikke bærekraftig over tid.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at endringene i arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i Bergen kommune under covid-19-pandemien også har gitt flere **nyttig erfaring** for fremtiden, både med hensyn til hva som har fungert og hva som ikke har fungert. I tillegg har det blitt etablert nye og bedre praksiser som har ført til en bedre arbeidshverdag. Særlig flere og bedre tekniske løsninger samt økt digital kompetanse har gjort arbeidshverdagen til mange i kommunen enklere og mer effektiv, og det er åpenbart også rom for ytterligere forbedring på disse områdene.

På bakgrunn av undersøkelsens funn, anbefaler revisjonen at kommunen:

1. Kartlegger og risikovurderer arbeidsbelastning for ansatte og ledere, og iverksetter tiltak for å redusere denne der risikoen er høy.
2. Sikrer at ansatte fører timene de jobber slik at kommunen kan følge med på arbeidsbelastning.
3. Sikrer at ansatte og ledere settes i stand til å løse sine arbeidsoppgaver ved at:
 - a) Gjør en vurdering av hvilke rutiner ansatte har behov for, og at disse utarbeides og gjøres kjent for ansatte og ledere.
 - b) Gjør en vurdering av ansattes behov for arbeidsverktøy og -utstyr.
4. Sikrer tilstrekkelig involvering av ansatte og verneombud i utarbeidelsen av eventuelle nye smitteverntiltak.
5. Vurderer ytterligere tiltak for å sikre tidsriktig formidling av viktig informasjon til ansatte og ledere.
6. Gjør en vurdering av behov for ytterligere oppfølging av ansatte og ledere, særlig for dem som har fått vesentlig endret arbeidssituasjon.
7. Gjennomføre risiko- og konsekvensanalyser som sikrer at de ansatte er i stand til å utføre de mest kritiske (lovpålagte) tjenestene og oppgavene på en så trygg og god måte som mulig.
8. Oppfordre ansatte til å aktivt å bruke avvikssystem og ellers gi tilbakemelding på oppgaver som ikke lar seg gjennomføre på en tilfredsstillende måte.
9. Vurderer tiltak for å sikre at alle ansatte og ledere har et forsvarlig fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, herunder vurdere særskilte tiltak for:
 - a) ansatte og ledere med hjemmekontor
 - b) ansatte på arbeidsplasser uten tilfredsstillende smitteverntiltak
 - c) ansatte som må arbeide med tungt smittevernutstyr
10. Gjennomfører en evaluering for å dokumentere og dele erfaringene fra pandemiperioden innen de ulike tjenestene. Både ledere, ansatte, verneombud og tillitsvalgte bør involveres i en slik evaluering.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR ARBEID, SOSIAL OG BOLIG
HR konsern

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013

5892 BERGEN

Vår referanse: 2021/30498-7
Saksbehandler: Tale Nesmann Berntsen
Dato: 27. april 2021
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon av ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien

Bergen kommune har mottatt rapport fra forvaltningsrevisjon av ansattes arbeidssituasjon under covid-19- pandemien. Dette er et av flere prosjekter som undersøker hvordan Bergen kommune har håndtert covid-19-pandemien. Rapporten konkluderer med at pandemien har hatt store konsekvenser for arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i kommunen, men at det store flertallet av respondentene har hatt en velfungerende arbeidssituasjon. I dette svaret kommenterer vi noen hovedfunn og læringspunkter fra rapporten.

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt hvordan covid-19-tiltakene har påvirket de ansatte i Bergen kommune sin arbeidssituasjon og sett på om de ansatte har hatt tilgang på tilstrekkelige rutiner, verktøy, system og smittevernustyr, om og på hvilke måter det har vært endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning for de ansatte, om og i hvilken grad de ansatte opplever å ha hatt en velfungerende arbeidssituasjon under covid-19-pandemien, samt om covid-19-tiltakene har medvirket til innovasjon og endret bruk av teknologi blant de ansatte i kommunen.

Covid-19-pandemien har utfordret kommunen som arbeidsgiver og tjenesteyter på en måte vi ikke har opplevd før. Både direkte håndtering av pandemien og tiltak knyttet til smittevern og restriksjoner i samfunnet generelt har truffet organisasjonen i alle ledd og påvirket tjenesteleveranser, arbeidsoppgaver, infrastruktur og arbeidsform. Dette har vært krevende for kommunens ansatte og ledere på alle nivå. I lys av dette er det viktig å opplyse at tre av fire ansatte rapporterer at de har hatt en velfungerende arbeidssituasjon under pandemien, at en nesten like høy andel opplever at de har hatt tilgang til tydelige retningslinjer, rutiner eller prosedyrer for å håndtere arbeidssituasjonen, samt at åtte av ti sier de har fått tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver. Vi ser også positivt på at nesten sju av ti ansatte svarer at de opplever at de har fått tilstrekkelig oppfølging fra sin leder.

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å gi en overordnet beskrivelse og vurdering av arbeidssituasjonen til ansatte og ledere i kommunen, basert på deres opplevelser. Ut fra mandatet vurderes funnene i liten grad opp mot styringsdata og annen dokumentasjon. Det kan derfor i noen tilfeller være vanskelig å konkludere om funnene viser reelle avvik eller i hvilken grad situasjonen i 2020 skiller seg fra et normalår.

Grunnlaget for rapporten er en spørreundersøkelse som ble sendt ut til rundt 4000 ansatte. I tillegg er det gjort intervjuer med hovedverneombud. Den kvalitative delen av undersøkelsen blir derfor noe begrenset og kunne med fordel vært utvidet. For å danne et fullstendig bilde av situasjonen ville det vært nyttig å inkludere enkelte ledere og hovedtillitsvalgte for å få en større bredde i datagrunnlaget.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Allehelgens gate 5

Telefon:
E-post: hr@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Rapporten gir likevel et grundig bilde av medarbeideres og lederes opplevelser av arbeidssituasjonen under pandemien og peker på områder kommunen må ta tak i, både med tanke på oppfølging av ansatte etter en langvarig pandemi, men også når det gjelder forebygging og planlegging opp mot andre scenarier. Det er viktig å understreke at pandemien ennå ikke er over, og at mange av kommunens ansatte opererer i en arbeidshverdag som fremdeles er langt fra det vi kjenner som en normalsituasjon.

En stor del av både ansatte og ledere melder om endrede arbeidsoppgaver og om økt arbeidsbelastning og arbeidstid. Dette gjelder ansatte fra flere deler av kommunen, men treffer i særlig grad ledere, samt de store, tjenesteytende byrådsavdelingene. Dette gjenspeiler både økning i oppgaver, endring av arbeidsoppgaver og tidvis høyt fravær, særlig i pandemiens første fase. Over tid har dette konsekvenser for både enkeltpersoner, arbeidsmiljø og organisasjonen som helhet. I tråd med anbefalingene fra revisjonen vil kommunen følge opp dette fremover.

Pandemien har stilt store krav til formidling av informasjon. Funnene i rapporten understreker dette og peker på at informasjon, retningslinjer og rutiner kunne kommet raskere og vært tydeligere formulert. Første fase av pandemien var spesielt uoversiktlig, men kommunen har i hele perioden gjort løpende vurderinger av hvordan vi skal levere tjenester under stadig skiftende forutsetninger, både for driftssituasjonen og for rettigheter og plikter for ansatte. Lov, forskrifter og veiledere fra nasjonalt nivå har i seg selv blitt utarbeidet raskt og endret hyppig, og det har ikke alltid vært ferdig formulerte løsninger for hvordan kommunen skulle tolke og håndtere disse i møte med lokale forhold. I lys av dette bildet er det forståelig at en del ansatte har opplevd at retningslinjer har manglet eller vært uklare.

Bergen kommune følger nasjonale anbefalinger og retningslinjer innen en rekke områder. Det varierer sterkt i hvor stor grad kommunen har mulighet til å ta selvstendige beslutninger som avviker fra dette. Dette har i stor grad preget vurderingene knyttet til smittevernutstyr og smittereduserende tiltak. I tjenester knyttet til helse og oppvekst har det vært diskusjoner knyttet til dette gjennom hele pandemien. Retningslinjene fra nasjonalt nivå har også endret seg over tid. Selv om Bergen kommune har fulgt nasjonale retningslinjer og veilederne for de ulike sektorene til enhver tid, ser vi fra rapporten at en del ansatte likevel føler seg utrygge. Kommunen som arbeidsgiver må ta denne frykten på alvor og arbeide for at våre ansatte skal være trygge på at de har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø innen de rammene som er mulige. En forutsetning for dette er godt samarbeid med tillitsvalgte og vernetjeneste. Dette har hatt stor oppmerksomhet gjennom hele pandemien. Våren 2020 var det i en lang periode ekstraordinære informasjons- og drøftingsmøter med de hovedtillitsvalgte på konsernnivå flere ganger i uken i tillegg til ukentlige møter med hovedverneombudene. Byrådsavdelingene hadde egen drøftingsmøter når det var nødvendig. Frekvensen på møtene har blitt justert opp og ned i takt med smittesituasjonen og behovet for informasjon, men arbeidsgiversiden opplever at partssamarbeidet er godt og danner et gunstig utgangspunkt for å jobbe videre med anbefalingene og tiltakspunktene i rapporten.

Når det gjelder kommunens lovpålagte oppgaver svarer flertallet av respondentene at de har hatt mulighet til å gjennomføre disse på tross av pandemien og tiltakene mot covid-19. Undersøkelsen viser at det var størst utfordringer knyttet til dette i pandemiens første fase. I denne perioden var en del av kommunens tjenester stengt eller sterkt redusert, noe som naturlig nok påvirker tilbudet. I andre deler av tjenestene har redusert bemanning eller sterkt press på andre høyt prioriterte oppgaver ført til oppgaver ikke har blitt utført.

Covid-19-pandemien er den mest alvorlige enkelthendelsen som har rammet Norge, i bredde og dybde, siden 2. verdenskrig. Med tanke på kompleksitet og omfanget i vår offentlige infrastruktur har Norge, så langt, kommet godt ut av pandemien.

Kommunen kjenner seg igjen i læringspunktene som rapporten beskriver. Det har vokst frem mange rutiner, arbeids- og samhandlingsformer som vi vil ta vare på og videreutvikle. Samtidig ser vi at mangel på utstyr og infrastruktur både for enkelte ansatte og brukere har

ført til at en del kommunikasjon og oppfølging har vært vanskelig. Tiltakspunktene i rapporten vil bli fulgt opp i det videre arbeidet.

Med hilsen
Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

Lubna Boby Jaffery - byråd

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS