



EVALUERING - DELRAPPORT 4 NR. 7-2023

PANDEMIENS KONSEKVENSER FOR DE ANSATTES ARBEIDSSITUASJON

LILLESTRØM KOMMUNE

MARS 2023

INNHold

SAMMENDRAG	1
Anbefalinger	3
Kommunedirektørens høringsuttalelse	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Formål og problemstilling	5
1.3 Rapportens oppbygning	5
2 Metode og gjennomføring	6
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	6
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	7
3 Revisjonskriterier	8
3.1 Kilder til revisjonskriterier	8
3.2 Overordnede krav til internkontroll	8
3.3 Generelle krav til ansattes arbeidssituasjon	9
3.4 En forsvarlig arbeidsbelastning	9
3.5 Sette ansatte i stand til å gjøre arbeidet som er forventet	10
3.6 Arbeidsmiljø, hjemmekontor og smittevern	10
4 De ansattes arbeidssituasjon	13
4.1 Innledning	13
4.2 Forsvarlig arbeidsbelastning	15
4.3 Nye arbeidsoppgaver	21
4.4 Lederoppfølging	24
4.5 Intern kommunikasjon og informasjon	25
4.6 Arbeidsmiljø og smittevern	29
4.7 Verktøy, rutiner og systemer	35
4.8 Innovasjon, endret bruk av teknologi, økt effektivitet, bedre tjenester	38
5 Revisjonens vurderinger	40
6 Konklusjon og anbefalinger	44
LITTERATUR- OG KILDELISTE	45
7 Vedlegg	47
Kommunedirektørens høringsuttalelse	47

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Formålet har også vært ikke å bare identifisere svakheter og mangler, men også å fremheve gode erfaringer og læringspunkter. For å belyse formålet har revisjonen i denne delrapporten undersøkt hvilke konsekvenser pandemien og smitteverntiltakene hadde for ansattes arbeidssituasjon. Undersøkelsen bygger blant annet på en spørreundersøkelse som nærmere 2000 ansatte i kommunen har svart på.

Hovedfunn

1. Mange ansatte og ledere oppgir at de hadde økt arbeidstid under pandemien, og undersøkelsen viser at det var noe usikkerhet rundt praktisering av overtidsbestemmelsene, spesielt i starten av pandemien.
2. Høy arbeidsbelastning førte til sykefravær blant ansatte, og enkelte oppgir å slite psykisk i etterkant av pandemien.
3. Nærmere en tredjedel av de ansatte var svært tilfreds med oppfølging fra nærmeste leder under pandemien.
4. Ansatte innen helse og mestring var mindre tilfreds med tilgangen på informasjon og oppfølging fra sine ledere enn ansatte på andre tjenestoområder.

Forsvarlig arbeidsbelastning

Revisjonens spørreundersøkelse viser at 70 prosent av ansatte som fikk endret arbeidstid i hele eller deler av pandemien, opplevde en økning i arbeidstiden. Dette gjaldt spesielt for ansatte i tjenestoområdene oppvekst og helse og mestring. Av ansatte som hadde endret arbeidstid, oppgir om lag 50 prosent fra stabsavdelingen, oppvekst og helse og mestring at de jobbet svært mye, eller en del overtid under pandemien. Blant ledere med personalansvar oppgir 75 prosent at de jobbet svært mye, eller en del overtid. Selv om det uttrykkes at det var en lik «overtidspolicy», viser undersøkelsen at det var en del usikkerhet rundt overtidsbestemmelsene.

Over 60 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen oppgir at de opplevde endring knyttet til arbeidsbelastning i hele eller deler av tiden med pandemi. 30-40 prosent opplevde det som en for stor belastning. Totalt 42 ansatte oppgir at den økte arbeidsbelastningen var en hovedårsak til at vedkommende på noe tidspunkt ble syk, og totalt 222 ansatte oppgir at økt arbeidsbelastning var en medvirkende årsak til sykdom.

Nye oppgaver

Vel 60 prosent av de ansatte som svarte på revisjonens spørreundersøkelse oppgir at smitteverntiltakene førte til endringer i arbeidsoppgaver. Vel 80 prosent av disse fikk andre eller nye oppgaver i tillegg til de oppgavene den ansatte hadde før pandemien.

Hver fjerde ansatt som fikk nye oppgaver under pandemien opplevde opplæringen som tilstrekkelig, og vel 40 prosent svarer at de enten ikke fikk opplæring eller at de fikk opplæring, men ikke i

tilstrekkelig grad. I intervju med ulike informanter kommer det fram at nye oppgaver for mange ansatte var relatert til arbeidet rundt smitteverntiltak og informasjonsarbeid.

Oppfølging fra ledere

I revisjonens spørreundersøkelse svarer nesten halvparten av de ansatte at de er tilfredse med hvordan de ble ivarettatt av sin nærmeste leder i perioden med pandemi, og 30 prosent er svært tilfreds. En større andel ansatte i helse og mestring er lite, eller svært lite tilfreds med oppfølging fra ledere, enn i andre tjenesteområder. Når det gjelder faglig støtte fra ledere under pandemien, svarer hver tredje respondent i spørreundersøkelsen at denne ble noe forverret. Enkelte informanter i revisjonen har intervjuet mener at avstand fra de ansatte og opp til kriseledelsen var stor, og at mange ansatte, ledere og verneombud ute i organisasjonen følte seg alene.

Intern kommunikasjon og informasjon

Undersøkelsen viser videre at det ble opprettet et eget område på intranett hvor det fortløpende ble lagt ut informasjon fra kommuneoverlegen og tjenesteområdet helse og mestring for de som jobbet med smittesporing og vaksinerings. WorkPlace ble lansert 4. februar 2020, og kommunikasjonssjefen peker i undersøkelsen på at det tok tid å innarbeide et nytt system. Hun beskriver at WorkPlace ikke var noe godt system for å nå alle ansatte med informasjon. Beredskapssjefen gir i intervju uttrykk for at det er få ansatte som leser informasjon som publiseres på Workplace/Yammer. Han forteller videre at ifølge kommunens rutiner skal det ikke sendes ut e-post til ansatte med varsler, men at kommunens i enkelte tilfeller har sendt e-post ved smitteutbrudd.

På ulike spørsmål om intern informasjon svarer mange ansatte i revisjonens spørreundersøkelse at de er tilfredse med denne. Til tross for dette opplyser begge hovedverneombud i intervju med revisjonen at de opplevde frustrasjon over manglende og/eller sen informasjon til de ansatte fra kommuneledelsen. I spørreundersøkelsen er det noe variasjon mellom tjenesteområdene og helse og mestring skiller seg mest negativt ut. Undersøkelsen viser at dette kan skyldes utfordringer med å nå ut med informasjon til ansatte som jobber i turnus, og som ikke har mobiltelefon mens de er på jobb, eller som ikke har egne kontorer eller egen pc. Dette gjaldt også vaktmestere og renholdere som havnet utenfor informasjonssløyfa i helse og mestring, noe kommunikasjonssjefen uttrykker er noe de burde ha fanget opp.

Arbeidsmiljø og smittevern

Når det gjaldt samhandling var det en stor andel av de ansatte som i ulik grad opplevde at dette ble forverret i tiden med pandemi. Halvparten av de ansatte opplevde at det psykososiale arbeidsmiljøet ble noe forverret. Majoriteten av de ansatte som har besvart revisjonens spørreundersøkelse har kjent på frustrasjon, stress, usikkerhet og uro. Rundt en tredjedel ansatte har kjent på urettferdighet, frykt, nedstemthet, isolasjon og ensomhet. I spørreundersøkelsens kommentarfelt beskriver flere ansatte at de fortsatt sliter med psykisk helse etter pandemiperioden.

Svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsen viser også at det varierer hvordan opplevelsen med bruk av hjemmekontor har vært. Mange opplevde det som vanskelig å skille på arbeid og fritid. En enda større andel savnet å treffe kollegaene sine fysisk.

Av de som opplevde mangler innen smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak, svarer flest at dette gjaldt munnbind og/eller annet beskyttelsesutstyr, sprit og/eller rengjøringsmidler og avstands-

og kontaktreduserende tiltak. Omtrent en tredjedel av de som opplevde mangler, har savnet tilrettelegging fra arbeidsgiver for å kunne etterkomme krav om avstand og kontaktreduserende tiltak.

Av nærmere 2000 ansatte svarer vel 40 prosent at de på et tidspunkt har kjent på uro for egen eller nærstående sin helse på grunn av manglende smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak på jobb. Kommentarer fra ansatte som deltok i spørreundersøkelsen viser at det spesielt var lærere som opplevde frykt grunnet mangel på smitteverntiltak på jobb.

Verktøy, rutiner og systemer

Undersøkelsen viser at 70 prosent av de ansatte som har svart på revisjonens spørreundersøkelse mener det var tydelige retningslinjer og rutiner som beskrev smitteverntiltakene som gjaldt for den ansattes arbeidssituasjon. 30 prosent mener dette har manglet i hele eller deler av perioden. Vel 60 prosent svarer at de gjennom hele perioden med smitteverntiltak hadde tilstrekkelig tilgang på arbeidsverktøy/- og utstyr. Av de som har opplevd mangler oppgir de fleste at de manglet beskyttelses- og renholdsutstyr.

Innovasjon og endret bruk av teknologi

Endret bruk av teknologi, spesielt bruken av Teams, er det som tydeligst kommer fram som en positiv nyvinning i ansattes arbeidssituasjon under pandemien. Også annen bruk av teknologi, som KOMP, en digital skjerm for dialog mellom sykehjemsbeboere og deres pårørende, samt bruken av sosiale medier til å spre informasjon, løftes fram som positivt. Økt samarbeid på tvers blir også fremhevet som en god erfaring, samt at erfaringer tilsier at hjemmekontor i mange tilfeller fungerer for de ansatte, og at ansatte «leverer» selv om de sitter hjemme.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen, er følgende revisjonens anbefalinger:

Kommunen som arbeidsgiver bør i framtidige lignende situasjoner i større grad sørge for å

- ha klare rutiner for overtidsarbeid
- etablere tydelige informasjonssløyfer som ivaretar ansatte på tvers av tjenesteområder, og med ulik tilgang på digitale verktøy
- gjennomgå, samt vurdere, arbeidsmiljørettede tiltak i forbindelse med utstrakt bruk av hjemmekontor
- fange opp ansatte som opplever stor arbeidsbelastning og/eller som sykemeldes grunnet psykososiale forhold ved arbeidssituasjonen

Jessheim 22.3.2023

Øyvind Nordbrønd Grøndahl
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Kristin Fragell Lillevold
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport ble forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Hørings svar er mottatt 9.2.2023, og er i sin helhet vedlagt rapporten. Hørings svaret legger blant annet vekt på at rapporten tegner et bilde kommunedirektøren kjenner seg igjen i og gir konkrete råd om veien videre. Videre påpeker kommunedirektøren at rapporten bygger på et godt datagrunnlag, og at evalueringen blant annet bygger på en spørreundersøkelse der veldig mange har fått muligheten til å fortelle sin historie. Samtidig påpeker kommunedirektøren at noen likevel vil oppleve at rapporten ikke formidler alt som er opplevd, blant annet alle dilemmaene ansatte stod i, den bratte læringskurven og mestringsgleden da det stod på som verst og kommunen likevel klarte å holde tjenestene oppe. Kommunedirektøren er likevel trygg på at rapporten sier noe riktig om det viktigste – og at konklusjonene og anbefalingene som er gitt har gyldighet for hele organisasjonen.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

10.11.21 vedtok kommunestyret i Lillestrøm (sak 167/21) å be kontrollutvalget om å igangsette en evaluering av Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Kontrollutvalget i Lillestrøm bestilte 23.11.21 en evaluering av Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien fra Romerike Revisjon IKS (sak 54/21). I møte den 22.3.22 (sak 8/22) vedtok kontrollutvalget prosjektplanen utarbeidet av revisjonen.

1.2 Formål og problemstilling

Det overordnede formålet er å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Evalueringen har også som mål å ikke bare identifisere svakheter og mangler, men å fremheve både positive og negative læringspunkter. Evalueringen skal svare på fire problemstillinger:

1. Hvor godt forberedt var Lillestrøm kommune på å møte en pandemi?
2. Hvordan har Lillestrøm kommune ivaretatt smitteverntiltak og vaksinerings?
3. Hvordan har Lillestrøm kommune håndtert tjenesteproduksjonen under pandemien?
4. Hvilke konsekvenser hadde pandemien og smitteverntiltakene for ansattes arbeidssituasjon?

Denne delrapporten er ment å svare på problemstilling 4 om konsekvensene pandemien og smitteverntiltakene hadde for ansattes arbeidssituasjon. De tre andre problemstillingene svares ut i egne delrapporter.

Evalueringen følger standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver datagrunnlaget og bruk av metode. I kapittel 3 gis en framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 gjennomgås funn fra undersøkelsen. Revisjonens vurdering gis i kapittel 5, og konklusjon og anbefalinger gis i kapittel 6. I sammendraget innledningsvis i rapporten framstilles rapportens hovedfunn og revisjonens anbefalinger. Her gjengis også kort kommunedirektørens uttalelse til rapporten, som også er lagt ved rapporten i sin helhet.

2 METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene som er benyttet og en vurdering av undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Dokumentanalyse og informasjon på ansattportalen

Revisjonen sendte administrasjonen en liste over ønsket dokumentasjon, blant annet sykefraværstatistikk gjennom de siste to årene, risikovurderinger knyttet til pandemiens konsekvenser for ansatte med mer. Vi har på bakgrunn av dette fått tilgang til dokumentasjon lagt inn i en egen teamskanal. Dokumentasjonen er gjennomgått og benyttet som datagrunnlag i rapporten.

Vi har videre hatt en gjestebroker i SharePoint i Lillestrøm kommunes, slik at vi har hatt tilgang til ansattportalen med mer. Herfra er det hentet ut informasjon som er brukt og referert til i rapporten.

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført intervju med følgende ni personer:

- Begge de to hovedverneombudene
- Kommuneoverlege
- Direktør helse og mestring
- Kommunalsjef helsetjenester for barn, unge og familier (oppvekst)
- Kommunikasjonssjef
- Beredskapssjef
- Leder for bedriftshelsetjenesten
- Rådgiver HR-stab i organisasjon- og tjenesteutvikling

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuet ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som er brukt som datagrunnlag i rapporten. Intervjuføringene er verifisert.

Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i perioden 28.9.22-26.10.22. Alle ansatte med en stillingsbrøk over 50 og som startet sitt arbeidsforhold i Lillestrøm før 1.3.22 fikk undersøkelsen. Dette utgjorde 4871 respondenter. 1978 respondenter svarte på alle spørsmål, mens 143 respondenter besvarte noen av spørsmålene. Dette gir en samlet svarprosent på 41. En frafallsanalyse viser at alle ansattgrupper sortert på nivå to i organisasjonskartet er godt representert.

Tabell 1 Frafallsanalyse spørreundersøkelse

Avdeling	Svarprosent	Antall respondenter	Antall svar	Andel respondenter
Stabsavdelingene ¹	84	195	163	4,0 %
Fagstab oppvekst	90	20	18	0,4 %
Pedagogisk psykologisk avdeling	60	48	29	1,0 %
Barnehager	29	599	175	12,3 %
Skoler	43	1438	616	29,5 %
Helsetjenester for barn, unge og familie	54	123	67	2,5 %
Barnevern	49	133	65	2,7 %
Fagstab helse og mestring og kommuneoverlege	81	16	13	0,3 %
Tjenestetorg	70	98	69	2,0 %
Helsetjenester til voksne	30	517	156	10,6 %
Helsehus og institusjon	30	579	172	11,9 %
Bo- og miljøtjenester	29	467	136	9,6 %
NAV	32	92	29	1,9 %
Fagstab kultur, miljø og samfunn og næring	83	6	5	0,1 %
Kultur	67	76	51	1,6 %
Eiendom	34	271	92	5,6 %
Miljøteknikk	50	107	54	2,2 %
By- og stedsutvikling	79	86	68	1,8 %
Total	41	4871	1978	100,0 %

Tabell 1 viser at svarprosenten varierer fra 29 til 90 mellom avdelingene. Ansatte i avdelinger som primært sitter på kontor har naturlig nok høyere svarprosent enn andre ansatte. Lavest svarprosent har bo- og miljøtjenester og barnehager, og høyest har fagstab oppvekst.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

¹ Her er kommunedirektør med stab og ledere på nivå én tatt med, i tillegg til avdelinger for økonomi, organisasjon og utvikling og digitalisering, med underliggende avdelinger.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62
- Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem (hjemmekontorforskriften) av 5. juli 2002 nr. 715
- Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) av 27. mars 2020 nr. 470
- RT-2001-418. Kårstø-dommen i Høyesterett om arbeidsgivers styringsrett
- KS 2018. Guide til god ledelse.

3.2 Overordnede krav til internkontroll

Kommunedirektøren i Lillestrøm har det overordnede ansvaret blant annet for «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.

Kommunedirektøren er også forpliktet gjennom § 25-1 i kommuneloven å sikre at Lillestrøm kommune 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 kommunedirektøren:

- 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.

3.3 Generelle krav til ansattes arbeidssituasjon

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) har blant annet som formål å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en arbeidssituasjon som er helsefremmende og meningsfylt, og gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger (§ 1-1). 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.

3.4 En forsvarlig arbeidsbelastning

En pandemi som pågår over lang tid, vil nødvendigvis føre til økt arbeidsbelastning for flere ledere og ansatte. Arbeidsmiljøloven gjelder imidlertid også i en pandemisituasjon og stiller krav om at «[a]rbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn» (§ 10-2 (1)). Med arbeidstid menes den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver og med arbeidsfri menes den tid arbeidstaker ikke står til disposisjon for arbeidsgiver (§10-1). Hovedregelen er at alminnelig arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av syv dager (§ 10-4 (1)).

Dersom arbeidet for noen arbeidstaker varer ut over lovens grense for alminnelig arbeidstid regnes overskytende som overtidsarbeid. Slik arbeid må ikke gjennomføres uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det. Som hovedregel skal overtidsarbeidet ikke overstige ti timer i løpet av syv dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. Arbeidsgiver og tillitsvalgte kan imidlertid skriftlig avtale overtidsarbeid maks 300 timer i løpet av en periode på 52 uker, og i særlige tilfeller kan arbeidstilsynet etter søknad tillate overtidsarbeid på inntil 200 timer i løpet av en periode på 26 uker. Arbeidstakere har krav på lønn for overtidsarbeid og arbeidsmiljøloven sier at det skal betales et tillegg til lønn for tilsvarende arbeid i den alminnelige arbeidstiden på minst 40 prosent. Alternativt kan arbeidsgiver og arbeidstaker skriftlig avtale at overtidstimer helt eller delvis tas ut i form av arbeidsfri på et avtalt tidspunkt (§ 10-6).

Arbeidsmiljøloven åpner imidlertid i § 10-12 (1-2) opp for at det kan gjøres unntak fra disse bestemmelsene for arbeidstakere i ledende, eller særlig uavhengig, stilling. Regelen i § 10-2 om at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, kan likevel ikke fravikes. Videre sier arbeidsmiljøloven at bestemmelsene «kan fravikes for arbeid som på grunn av naturhendelser, ulykke eller andre uforutsette begivenheter må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom. I så fall skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern».

3.5 Sette ansatte i stand til å gjøre arbeidet som er forventet

Under koronapandemien fikk flere ansatte nye eller endrede arbeidsoppgaver. For eksempel ble det opprettet en ny organisasjon knyttet til smittesporing og vaksinerings. Arbeidsmiljøloven stiller i § 4-2 krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling. «Arbeidstakere 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 i utformingen av dem» (§ 4-1 (1)). I paragrafens punkt to og tre sier arbeidsmiljøloven videre:

I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:

- a. det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,
- b. arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
- c. det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
- d. arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,
- e. det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

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.

Nærmeste leder er en viktig aktør for å ivareta disse kravene overfor den enkelte ansatte. Lillestrøm kommune peker på sin ansattportal på at lederrollen i Lillestrøm består av to hovedelementer:

1. Ledelse: legge til rette for en organisasjons- og arbeidskultur som fremmer gode arbeidsprosesser, gode medarbeiderskap og læring, forbedring og innovasjon.
2. Administrasjon: etablere og følge opp administrative rutiner og systemer som skal sikre god virksomhetsstyring, god internkontroll og riktige tjenester til innbyggere og brukere.

Videre pekes det her på at KS sin guide til god ledelse til grunn for kommunens ledelsesmodell (Lillestrøm kommune 2022). KS trekker i sin guide frem viktigheten av at ledere stimulerer til utvikling og innovasjon. Det pekes på at ny teknologi er viktige verktøy for å finne nye løsninger og å jobbe mer effektivt i tjenestene (KS 2018).

Revisjonen legger på bakgrunn av dette til grunn at ansatte skal oppleve å være kvalifisert for nye arbeidsoppgaver, og at de får tilstrekkelig opplæring som sikrer dette. Videre legger vi til grunn at ansatte skal sikres god informasjon, lederoppfølging og at det er på plass verktøy, rutiner og systemer som setter den enkelte i best mulig stand til å utføre det arbeidet som er forventet. I tillegg bør det legges til rette for innovasjon og endret bruk av teknologi.

3.6 Arbeidsmiljø, hjemmekontor og smittevern

Fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

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.

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.»

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.

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.

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 har 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 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. 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.

Revisjonen legger til grunn at enten ansatte har vært på hjemmekontor eller ikke, så har de krav på et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Videre legger vi til grunn at å ivareta smittevern for de ansatte, er en del av det å sikre et godt arbeidsmiljø.

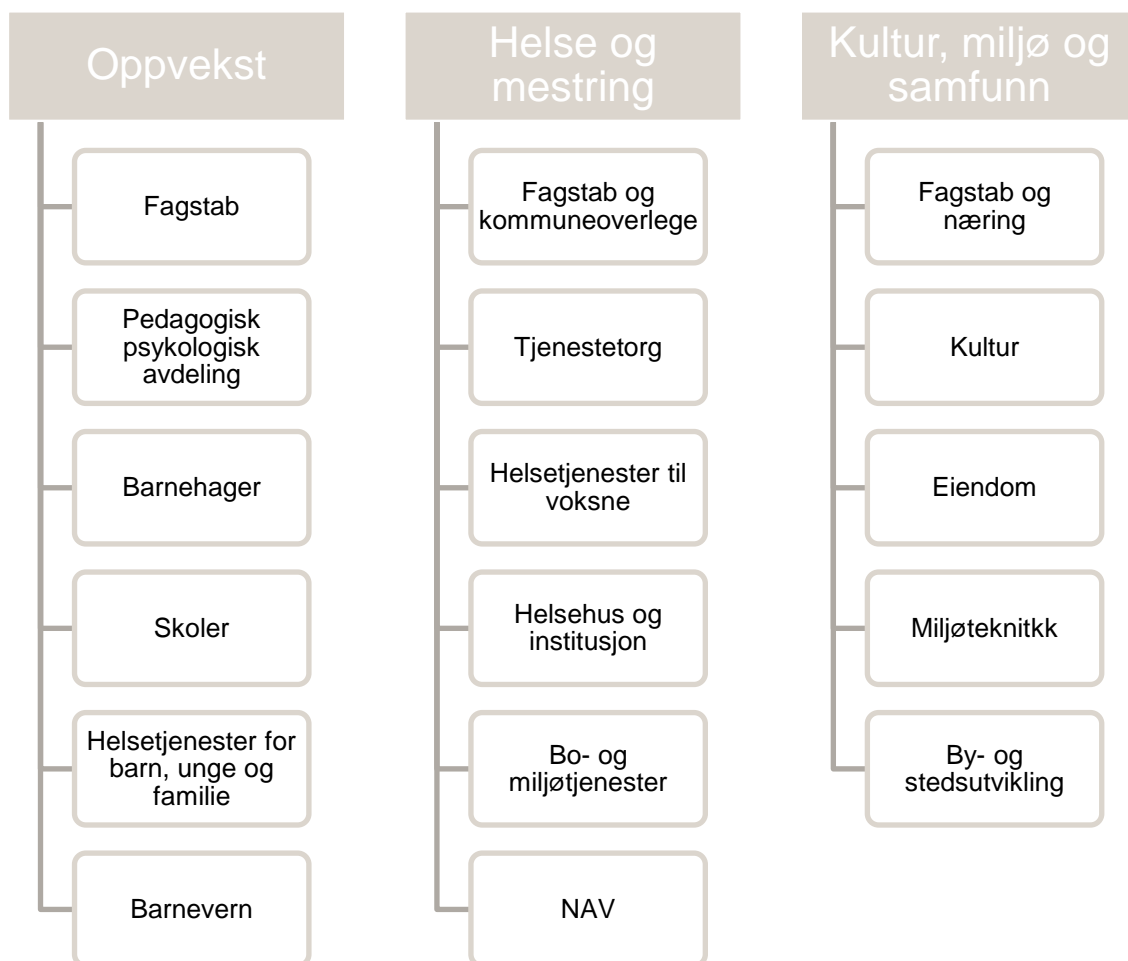
Problemstilling 4	
Hvilke konsekvenser hadde pandemien og smitteverntiltakene for ansattes arbeidssituasjon?	<p>Kommunen skal som arbeidsgiver ha sørget for</p> <ul style="list-style-type: none">→ en forsvarlig arbeidsbelastning→ at ansatte er kvalifisert for nye arbeidsoppgaver, gjennom f.eks. tilstrekkelig opplæring→ at ansatte følges opp av sine ledere→ tilstrekkelig, rask og målrettet intern kommunikasjon og informasjon→ godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, herunder å ivareta smittevern for de ansatte→ verktøy, rutiner og systemer for å utføre arbeidsoppgaver→ å legge til rette for innovasjon og endret bruk av teknologi

4 DE ANSATTES ARBEIDSSITUASJON

4.1 Innledning

Organisering og arbeidsformer

Lillestrøm kommune er en av de mest folkerike kommunene i Viken med 89 000² innbyggere. Det er også en av de største arbeidsgiverne i regionen med rundt 9 500 ansatte. Kommunen er organisert med tre store tjenesteområder under kommunedirektør med stab, i tillegg til stabsavdelingene. Stabsavdelingene består av organisasjon og utvikling, digitalisering, økonomi og kommunikasjon, med tilhørende underavdelinger. De tre tjenesteområdene er fremstilt i figuren under ut til nivå to i organisasjonen. Et komplett organisasjonskart med alle underavdelinger er å finne på kommunens nettsider³.

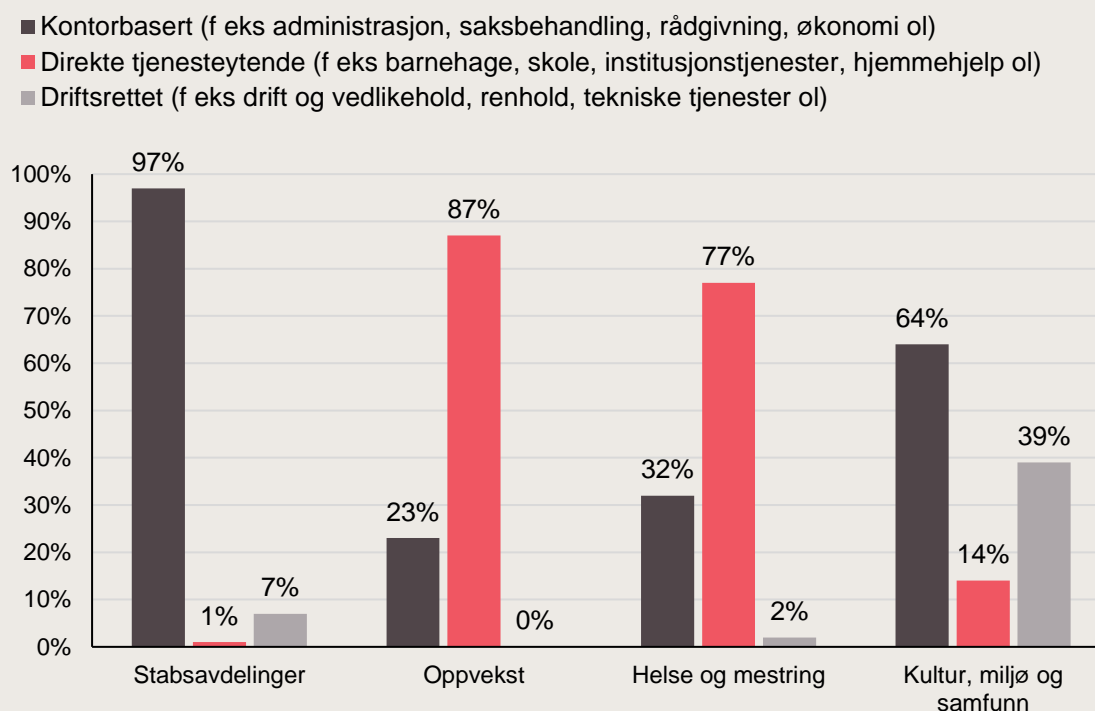


² SSB 2021

³ <https://www.lillestrom.kommune.no/om-lillestrom-kommune/jobbe-i-lillestrom/lillestrom-kommune-som-arbeidsgiver/>

De ansatte i stabsavdelingene og i de tre tjenesteområdene har et vidt spekter av oppgaver og har derfor til dels også svært ulike arbeidsformer. De ansattes arbeidsform kan være relevant med hensyn til hvordan pandemiltakene påvirket dem. Vi har derfor kartlagt dette i vår spørreundersøkelse til de ansatte. I denne undersøkelsen skiller vi mellom kontorbasert, direkte tjenesteytende og driftsrettet arbeid.

Diagram 1 Arbeidsformer



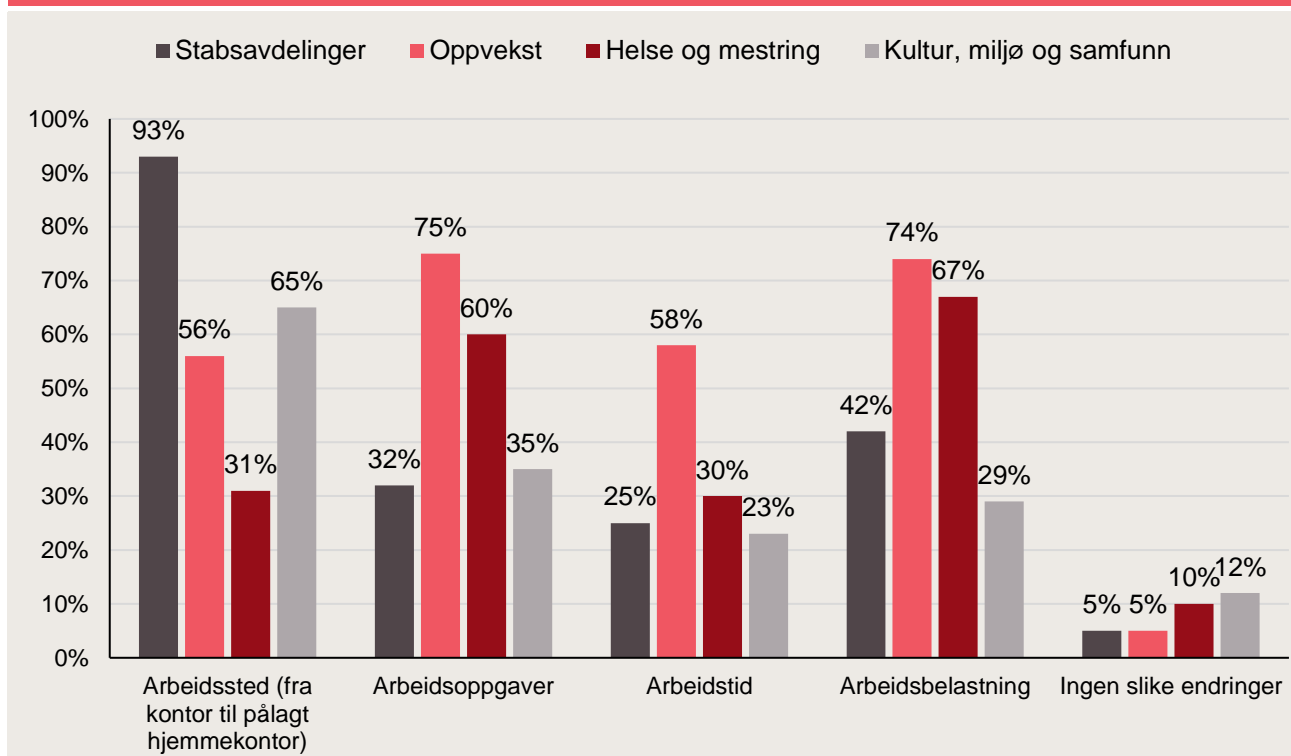
N=2351 (respondentene kunne velge flere alternativer dersom dette var relevant, 2119 personer besvarte spørsmålet, N for stabsavdelinger=176, N for oppvekst=1050, N for helse og mestring=618, N for kultur, miljø og samfunn=285)

Diagrammet viser at de aller fleste i stabsavdelingene sitter på kontor, det gjør også en stor majoritet av de ansatte i kultur, miljø og samfunn. Det er også i disse to områdene flest jobber driftsrettet, og da særlig i kultur, miljø og samfunn der dette gjelder nesten 40 prosent av de ansatte. I oppvekst jobber nærmere 90 prosent direkte tjenesteytende, og i helse og mestring nærmere 80 prosent. I disse to områdene sitter henholdsvis 23 og 32 prosent på kontor.

Oversikt over endringer i de ansattes arbeidshverdag

Innledningsvis i spørreundersøkelsen til de ansatte stilte vi spørsmål om endringer i arbeidshverdagen til hver enkelt. De ansatte ble spurt om det var endringer i enten hele eller deler av tiden med pandemi når det gjelder arbeidssted, arbeidsoppgaver, arbeidstid og arbeidsbelastning. Svarene er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 2 Endringer i ansattes arbeidshverdag



N=2 095

Diagrammet viser at det særlig var stabsavdelingene som opplevde endringer knyttet til arbeidssted, noe som er naturlig da de aller fleste her har kontor som arbeidsform og ble satt på hjemmekontor. I tillegg opplevde en stor andel av de ansatte som har svart i kultur, miljø og samfunn og oppvekst endringer her. Kun 30 prosent av de ansatte i helse og mestring har krysset av for endring i arbeidssted.

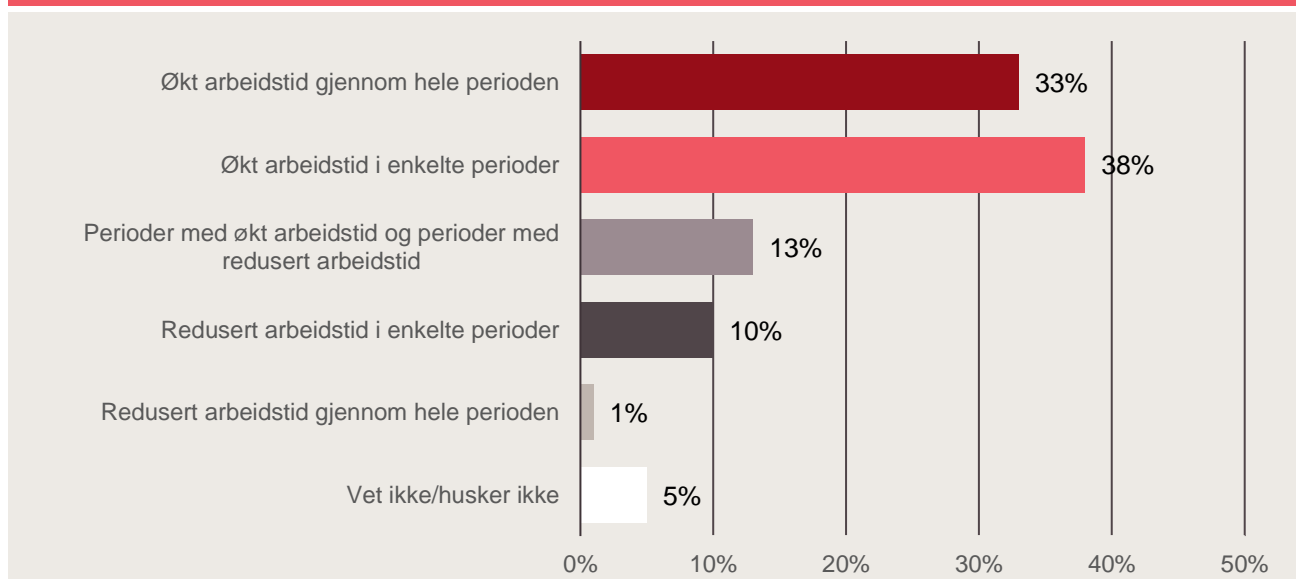
Når det gjelder endring i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning skiller oppvekst og helse og mestring seg ut ved at mange har opplevd endringer her, og ansatte i oppvekst skiller seg ut med hensyn til at mange også har opplevd endring i arbeidstid. Det er få som svarer at de ikke har opplevd endringer på noen av de områdene som er nevnt, i gjennomsnitt syv prosent av de ansatte. I det følgende skal vi blant annet beskrive nærmere hva disse endringene har bestått av, konsekvenser av dem og de ansattes opplevelser knyttet til dette.

4.2 Forsvarlig arbeidsbelastning

Endring i arbeidstid

Ansatte kan ha opplevd endringer i arbeidstid uten at dette nødvendigvis har ført til en opplevd økt arbeidsbelastning. I spørreundersøkelsen til de ansatte kartla vi derfor først hva endringene i arbeidstid dreide seg om, det vil si om ansatte hadde opplevd en økning eller en reduksjon i arbeidstiden på grunn av pandemien. Videre kartla vi om pandemien hadde ført til arbeid på andre tider av døgnet. Svarene er fremstilt i de to neste diagrammene.

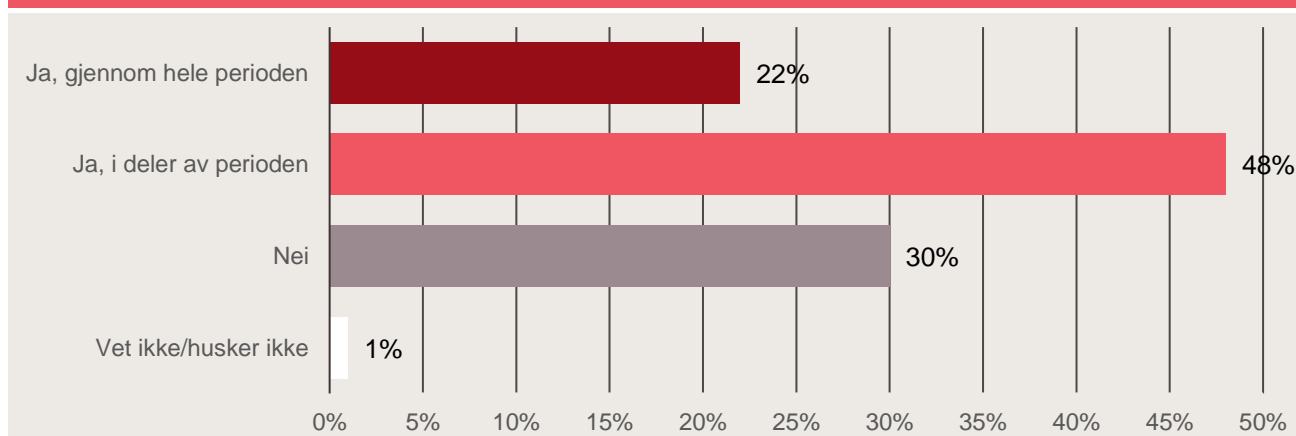
Diagram 3 Økning eller reduksjon i arbeidstid



N=874. Kun ansatte som krysset av for at pandemien hadde ført til endring i arbeidstid innledningsvis i spørreundersøkelsen fikk dette spørsmålet: **Opplvde du en økning/reduksjon i arbeidstiden på grunn av pandemien?**

Diagrammet viser at en stor andel ansatte opplevde økt arbeidstid gjennom hele eller deler av perioden med pandemi. Det var 288 ansatte som oppga at det har opplevd en økning i arbeidstid gjennom hele perioden, 200 av disse er ansatte i oppvekst og 59 fra helse og mestring. Svaralternativet «Økt arbeidstid i enkelte perioder» var det totalt 335 ansatte som valgte, 200 fra oppvekst og 94 fra helse og mestring. Altså tyder svarene på at det særlig er de ansatte i disse to tjenesteområdene som har opplevd en økning i arbeidstiden som følge av pandemien.

Diagram 4 Arbeid på andre tider av døgnet



N=874. Kun ansatte som krysset av for at pandemien hadde ført til endring i arbeidstid innledningsvis i spørreundersøkelsen fikk dette spørsmålet: **Opplvde du at pandemien førte til at du måtte jobbe på andre tider av døgnet sammenlignet med tidligere?**

Diagrammet over viser at nær halvparten av de ansatte opplevde å arbeide på andre tider av døgnet i deler av perioden med pandemi. Rundt 20 prosent opplevde å arbeide på andre tider av døgnet gjennom hele perioden og 30 prosent svarte «nei» på dette spørsmålet. De ansatte som svarte enten «Ja, gjennom hele perioden» eller «Ja, i deler av perioden» fikk videre spørsmål om hvor krevende de opplevde at det var å måtte jobbe på andre tider av døgnet. De ansatte ble bedt om å vurdere dette på en skala fra 1-6, der 1 var i svært liten grad og 6 var i svært stor grad. Svarene er fremstilt i tabellen under. Her ser vi at en majoritet av de ansatte har valgt svaralternativene 4-6, altså opplevde mange det som krevende å jobbe på andre tider av døgnet gjennom pandemien.

Tabell 2 Opplevelse av å måtte arbeide på andre tider av døgnet

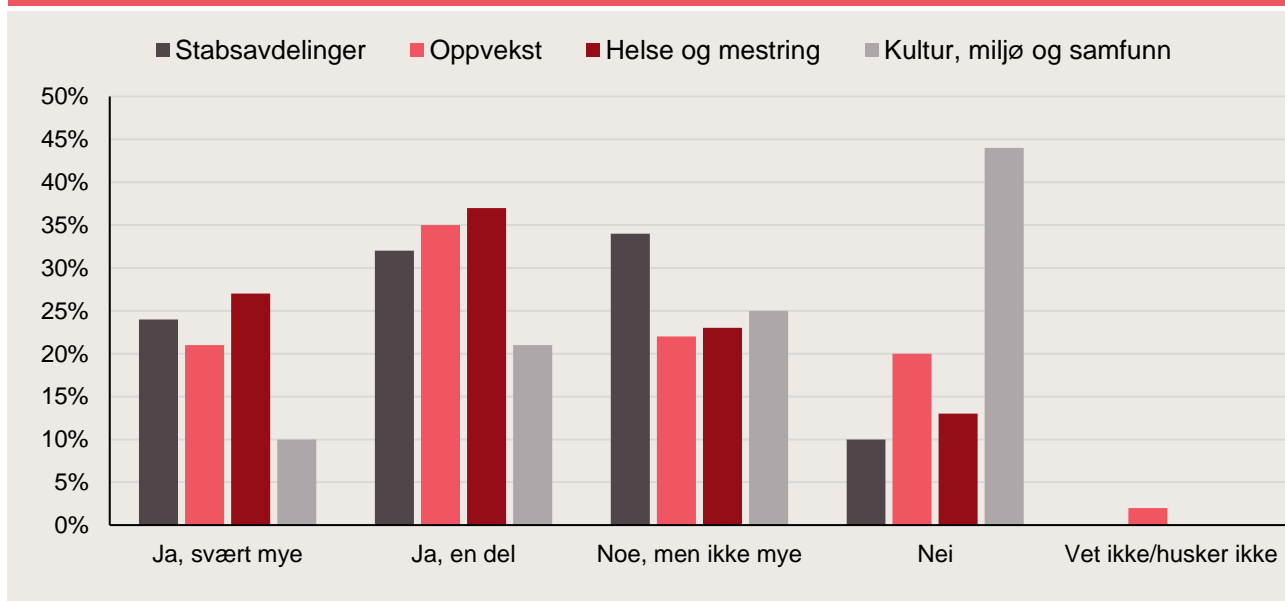
I svært liten grad krevende						I svært stor grad krevende	Husker ikke/ingen formening
1	2	3	4	5	6		
6 %	8 %	16 %	21 %	26 %	22 %	2 %	

N=604.

Overtidsarbeid

Videre ble de ansatte bedt om å svare på noen spørsmål knyttet til overtidarbeid, først om pandemien førte til at det ble behov for overtidarbeid. Svarene er fremstilt i diagrammet under, sortert på de fire stabs- og tjenesteområdene.

Diagram 5 Behov for overtidarbeid



N=874. Kun ansatte som krysset av for at pandemien hadde ført til endring i arbeidstid innledningsvis i spørreundersøkelsen fikk dette spørsmålet: **Førte pandemien til at det ble behov for at du jobbet overtid?**

Svarene fordeler seg ganske jevnt med hensyn til andelen ansatte fra stabsavdelingene, oppvekst og helse og mestring som jobbet svært mye, eller en del, overtid. Over 50 prosent i hvert område valgte et av disse svaralternativene. Kultur, miljø og samfunn skiller seg imidlertid ut med mindre overtidsarbeid enn resterende områder. Her oppgir litt over 30 prosent til sammen at de jobbet svært mye, eller en del, overtid. 44 prosent svarte nei på om det ble behov for overtidsarbeid. Når det gjelder ledere med personalansvar svarer 75 prosent at det jobbet svært mye, eller en del overtid.

HR-rådgiver i organisasjon og utvikling opplyser i intervju til revisjonen at samtlige ledere i Lillestrøm kommune har budsjett-, økonomi- og personalansvar, og er unntatt overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (jf. § 10-12 (1-2)). Det vil si at de ikke får overtidsbetalt. De får imidlertid inntil ti kompensasjonsdager i året. HR-rådgiver peker på at enkelte ledere kan ha opplevd dette som en for dårlig kompensasjon, sett opp mot hvor stor arbeidsmengden faktisk var særlig i perioden med korona. Direktør for helse og mestring peker i intervju på at disse ordningene ikke var godt nok forstått, noe som blant annet skyldes en noe kaotisk situasjon i starten som nylig sammenslått kommune da pandemien kom. For eksempel opererte seksjonsledere i helse og mestring med fleksitid og overtid. Direktøren opplyser at dette endte med at man fant løsninger i enkeltsaker og at man nå i samarbeid med de tillitsvalgte har forsøkt å «rydde opp» i dette.

I sin tilbakemelding på faktagrunnlaget kommenterer kommunen at dette blant annet medførte at det i pandemiens første år (2020) ble besluttet å gi flere fridager (kompensasjonsdager) etter hovedtariffavtalen, enn opprinnelig besluttet. Dog innenfor hovedtariffavtalens rammer – maks 10 dager. Senere kom en sentralt fremforhandlet KS-avtale om koronagodtgjøring som for Lillestrøm kommune gjaldt i perioden 22.12.2021 – 30.4.2022. Denne utvidet antall fridager (kompensasjonsdager) i hovedtariffavtalen. Dagene kom i tillegg til inntil 10 fridager som etter hovedtariffavtalens pkt. 6.3 kan tilstås som kompensasjon for møtevirksomhet/annen særlig belastning. Avtalen sa:

«Arbeidstakere som er unntatt fra overtidsbestemmelsene, jf. HTA kap. 1 § 6 pkt. 6,3, tilstås ved merbelastning knyttet til pandemisituasjonen inntil 20 ekstra fridager i 2022. Fridagene skal fortrinnsvis avvikles, alternativt kan arbeidstaker velge å ta ut tilsvarende antall daglønner».

Kommunen kommenterer videre til faktagrunnlaget at samtlige ledere utenom direktører fikk utbetalt ekstra fridager jf. KS avtalen i april 2022. Rektor, barnehagestyrer, seksjonsleder og enhetsleder i oppvekst, helse og mestring og kommuneoverlege/kommunelege var ifølge kommunens kommentar mest belastet med arbeid knyttet til pandemien og fikk utbetalt 15 daglønner.

HR-rådgiver opplyser at det under pandemien generelt har vært mye overtidsarbeid, særlig i tjenesteområdene helse og mestring og i oppvekst, for å få driften til å gå rundt. Overtidspolicyen har vært lik for alle, og kommunen har forsøkt å være fleksibel og så godt som mulig tilpasset seg endringer i regler og retningslinjer som kom fort og med kort varsel. Organisasjon og utvikling har løpende bistått med veiledning til ledere knyttet til lov- og avtaleverk, og har bistått med å få på plass særavtaler for utvidet rett til overtid for å sikre vaktordninger utover det ordinære. Noen brudd på arbeidsmiljøloven har det likevel vært, legger HR-rådgiver til.

HR-rådgiver opplyser at KS-avtalen som kom i desember 2021 fastsatte at koronarelaterte oppgaver eksempelvis skal skulle gi 200 prosent overtid. Avtalen gjaldt for Lillestrøm kommune sin del fra

22.12.2021 – 30.4.2022. Opprinnelig gjaldt avtalen faste ansatte, men i slutten av januar 2022 omfattet også avtalen midlertidig ansatte og ringevikarer satt opp på vakter frem i tid.

I kommentarfelt til spørreundersøkelsen har flere av de ansatte lagt igjen kommentarer knyttet til overtid:

Innledningsvis ble vi oppfordret til ikke å jobbe utover normal arbeidstid. Dette skapte et langvarig etterslep.

Jeg opplevde at det var en svært vanskelig tid å være leder i. Det var så mange usikkerheter og arbeidsbelastningen var enorm. Jeg var tilgjengelig nærmest 24/7 og det gikk ut over psykisk og fysisk helse. Jeg er usikker på om det var mulig å legge til rette for min arbeidssituasjon på noen bedre måte. Jeg ble skuffet over at jeg kun fikk fem koronakompensasjonsdager til utbetaling, mens andre ledere som på langt nær har stått i så mye press fikk ti. Det opplevdes urettferdig.

Drive smittevern har vært forferdelig krevende, og det har vært mye overtidssjobbing både helg, kveld og natt. Har jobbet frem til kl 02.30 for å få morgendagen til å gå opp med mange lærere i karantene. [...] Jeg hadde jobbet 387t overtid i 2021.

Lærerne har blitt for lite kompensert for den faktiske arbeidsbelastningen vi har stått i. I teorien skulle vi kunne føre opp "timelister" for overtid, men det ble så komplisert og tidkrevende at så godt som ingen hadde tid eller energi igjen til å gjøre det. Alle lærerne burde fått et likt pandemitillegg/engangsbeløp som bonus for alle kvelder og helger som gikk med til alle de stadige omorganiseringene m.m.

Ansattes arbeidsbelastning

1 327 ansatte, det vil si 63 prosent av de som besvarte undersøkelsen oppga at de opplevde endring knyttet til arbeidsbelastning i hele eller deler av tiden med pandemi. Disse ansatte fikk oppfølgingsspørsmål knyttet til dette. Innledningsvis ble de bedt om å svare på hvordan de opplevde endringen og der de fikk velge mellom følgende svaralternativer:

- **For stor** arbeidsbelastning: Jeg fikk **for mye å gjøre** i hele eller deler av perioden
- **Akseptabel** arbeidsbelastning: Jeg fikk **mye å gjøre** i hele eller deler av perioden
- **Akseptabel** arbeidsbelastning: Jeg fikk **lite å gjøre** i hele eller deler av perioden
- **For lav** arbeidsbelastning: Jeg fikk **for lite å gjøre** hele eller deler av perioden
- Vet ikke/husker ikke

Svært få ansatte svarte at de fikk lite, eller for lite, å gjøre. Seks prosent av de ansatte i kultur, miljø og samfunn svarte at de fikk lite å gjøre i hele eller deler av perioden, alle andre grupper hadde lavere andel ansatte som hadde lite, eller for lite, å gjøre. Totalt tre prosent vet ikke/husker ikke. Ellers fordeler svarene seg ganske jevnt mellom gruppene der en noe lavere andel opplever å ha hatt en **for stor** arbeidsbelastning (31-42 prosent), enn de som opplever å ha hatt mye å gjøre, men en **akseptabel** arbeidsbelastning (50-67 prosent).

De som opplevde en økt arbeidsbelastning, ble videre spurt om dette førte til at de ble mer sliten enn normalt. De ansatte ble bedt om å vurdere dette på en skala fra 1-6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad. En stor majoritet valgte svaralternativene 4-6. Tre prosent, totalt 42 ansatte,

oppga at den økte arbeidsbelastningen var en hovedårsak til at den ansatte «på noe tidspunkt ble syk». 18 prosent, totalt 222 ansatte, oppga at økt arbeidsbelastning var en medvirkende årsak til sykdom.

I kommentarfelt til spørreundersøkelsen kommenterer ansatte:

Oppfatter at det ble jobbet på spreng i alle instanser, og tross en del virvar underveis har vi kommet oss vel gjennom elendigheten. Læringskurven var høy, vil berømme kommuneoverlegene som holdt stødig kurs. Det ga trygghet. Personalgruppene fikk støtte, og det ble gitt hjelp på tvers av avdelinger ved utbrudd. Følelsen av at vi sto sammen var sterk. Har blitt godt ivaretatt av både leder og kollegaer.

Det som var krevende med hjemmekontor var at møter ble lagt kant i kant, slik at man ikke fikk tid til å spise ildagen og det var lange dager.

Ny kommune, med mangelfulle rutiner skapte mye arbeid utover ordinære oppgaver. I tillegg nedbemanning. Dette medførte stort arbeidspress under pandemien. Dette hadde ikke noe å gjøre med pandemien direkte, men i tillegg til å ivareta smitteverntiltak og andre faktorer som hadde med pandemien å gjøre ble det lange, krevende dager ved PC for å levere tjenester, som igjen påvirket helsa fysisk og psykisk.

Jeg opplevde stor tillit og ustrakt støtte fra både kollegaer og ledelse (hele linjen) i hele perioden hvor jeg fikk endrede og økte oppgaver, parallelt med stort ansvar og arbeidsbelastning. Uten dette hadde jeg nok bli syk av arbeidspresset.

Jeg følte meg utbrent av mine arbeidsoppgaver på jobben, og ble lite ivaretatt.

Et av hovedverneombudene forteller i intervju at arbeidsmiljøloven har blitt brutt flere ganger under pandemien, blant annet når det gjelder hvile. Arbeidsmiljøutvalget, som hovedverneombudet møter i, har derfor satt søkelys på overtid og hvile. Hovedverneombudet mener også at det har vært uforsvarlig på enkelte sykehjem i perioder uten tilstrekkelig smittevernutstyr.

Direktør for helse og mestring og kommunalsjef for helsetjenester for barn, unge og familier forteller i intervju med revisjonen om en krevende situasjon for mange ansatte, særlig da pandemien trakk ut i tid. Kommunalsjefen oppgir at ansatte i oppvekst i startfasen var innstilt på å «brette opp ermene» for å gjøre en innsats. Etter hvert så man at dette ble en stor belastning på mange av de ansatte, selv om de fleste var positive og profesjonelle. Når pandemien etter hvert varte over så lang tid, så man at ansatte ble veldig slitne. De ivaretok ansatte så godt de kunne, men det var ikke slik at man nødvendigvis fikk vikarer til å steppe inn. Da måtte man gjøre det beste ut av det, og legge forholdene best mulig til rette. Lederne sto i en veldig sentral rolle. Både styrere i barnehager og rektorer fikk helt andre oppgaver som de ikke var ansatt for å ha, og måtte blant annet legge til rette for testing, sørge for smidig utlevering av smittevernutstyr m.m.

Direktøren peker videre på at alt helsepersonell har hatt det krevende, spesielt de som har stått i smitteutbrudd, og har vært redde for å smitte brukerne sine. Direktøren kan ikke utelukke at noe av arbeidsbelastningen var uforsvarlig i starten. Mange har jobbet veldig mye, noe som ikke minst gjelder kommuneoverlegen. Hadde man visst at det skulle bli pandemi, hadde man rekruttert flere kommuneoverlegeressurser tidligere, men disse er ikke lett å rekruttere.

I sin tilbakemelding på faktagrunnlaget utdyper kommunen at kommuneoverlegen både er en funksjon og en person. Som funksjon er kommuneoverlegen en stabsavdeling som ligger organisert direkte under direktør for helse og mestring. Kommuneoverlegen er kommunens øverste medisinskfaglige rådgiver, og har lovpålagt myndighet og ansvar blant annet innenfor smittevern. Ved inngangen til pandemien var det i kommuneoverlegefunktjonen to leger i full stilling, og gjennom pandemien har det i hovedsak vært to eller tre leger i funksjonen. En lege har vært til stede gjennom hele pandemien, mens de andre legene har vært til stede i ulike deler av pandemien. I tillegg til legene, ble funksjonen fra mars 2020 styrket med to stabsmedarbeidere som har støttet legene.

Videre kommenterer kommunen til faktagrunnlaget at kommuneoverlegen som person er avdelingsleder for kommuneoverlegefunktjonen, litt på samme måte som statsforvalter er leder for organisasjonen statsforvalteren. Lederansvaret ble overført fra direktør for helse og mestring i februar 2022. Da besto kommuneoverlegefunktjonen av en kommuneoverlege (avdelingsleder), to kommuneleger, to stabsmedarbeidere, seks LIS1 og fastlegeordningen.

Avdelingsleder for kommuneoverlegene opplyser i intervju med revisjonen at arbeidsbelastningen for hennes egen del har vært enorm. Hun har jobbet gjennom hele pandemien og forteller at hun de første årene jobbet mer eller mindre i ett fra morgen til kveld, både hverdag og helg. Hun opplevde at det var vanskelig å stenge telefonen på fritiden. Hun legger til at hun har en høy arbeidskapasitet, og oppgavene har vært interessante faglig sett. Kommuneoverlegen legger til at dersom det samme skjer igjen, så vil kommunen håndtere situasjonen annerledes. De er nå flere kommuneleger i avdelingen, og kan avlaste hverandre på en annen måte. Det vurderes også en interkommunal beredskapsordning.

Flere av de ansatte kommenterer kommuneoverlegens innsats i kommentarfelt og en skriver:

En annen som holdt på å jobbe seg i hjel er kommuneoverlegen. Hun burde virkelig fått kongens fortjenestemedalje for tilgjengelighet, faglighet og ikke minst var hun vår trygghet som stod i front. Hun har en enorm arbeidskapasitet og eg er usikker på om hun jar fått den æren hun fortjener for jobben hun gjorde. Vi hadde ikke klart oss uten henne i Lillestrøm kommune.

4.3 Nye arbeidsoppgaver

Omfang og type endringer

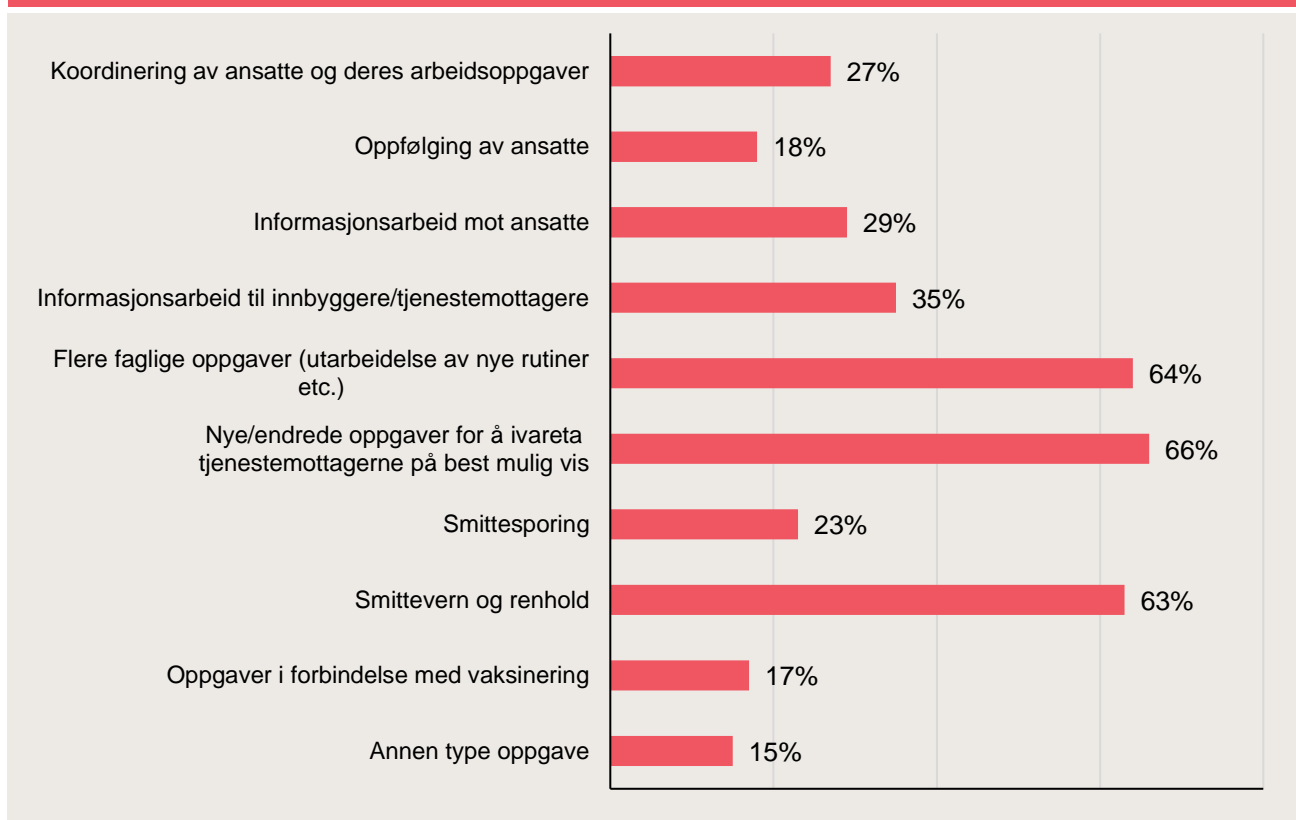
En stor andel av de ansatte, 62 prosent, oppga i undersøkelsen at smitteverntiltakene førte til endringer i arbeidshverdagen når det gjaldt arbeidsoppgaver. 45 prosent av disse oppga i undersøkelsen at de opplevde å få flere arbeidsoppgaver gjennom hele perioden. 27 prosent oppga at de fikk flere arbeidsoppgaver i enkelte perioder og 19 prosent svarte at de hadde perioder med flere arbeidsoppgaver enn vanlig og perioder med færre arbeidsoppgaver enn vanlig. Kun fem prosent oppga at de fikk færre oppgaver i enkelte perioder og én prosent av de ansatte opplevde færre oppgaver gjennom hele perioden.

Når det gjelder type oppgaver oppga 47 prosent av de ansatte at de fikk andre eller nye oppgaver i **stedet for** de oppgavene den ansatte hadde før pandemien. 84 prosent oppga at de fikk andre eller nye oppgaver i **tillegg til** de oppgavene den ansatte hadde før pandemien. Mens 43 prosent av de ansatte oppga at de fikk **mer av de samme** oppgavene som den ansatte hadde før pandemien.

Diagrammet under viser hva slags type oppgaver de ansatte fikk i tillegg, i stedet eller mer av, og viser at en majoritet av de ansatte fikk flere arbeidsoppgaver knyttet til:

- Smittevern og renhold
- Faglige oppgaver som utarbeidelse av nye rutiner og lignende
- Nye eller endrede oppgaver for å ivareta tjenestemottagerne på best mulig vis

Diagram 6 Flere arbeidsoppgaver



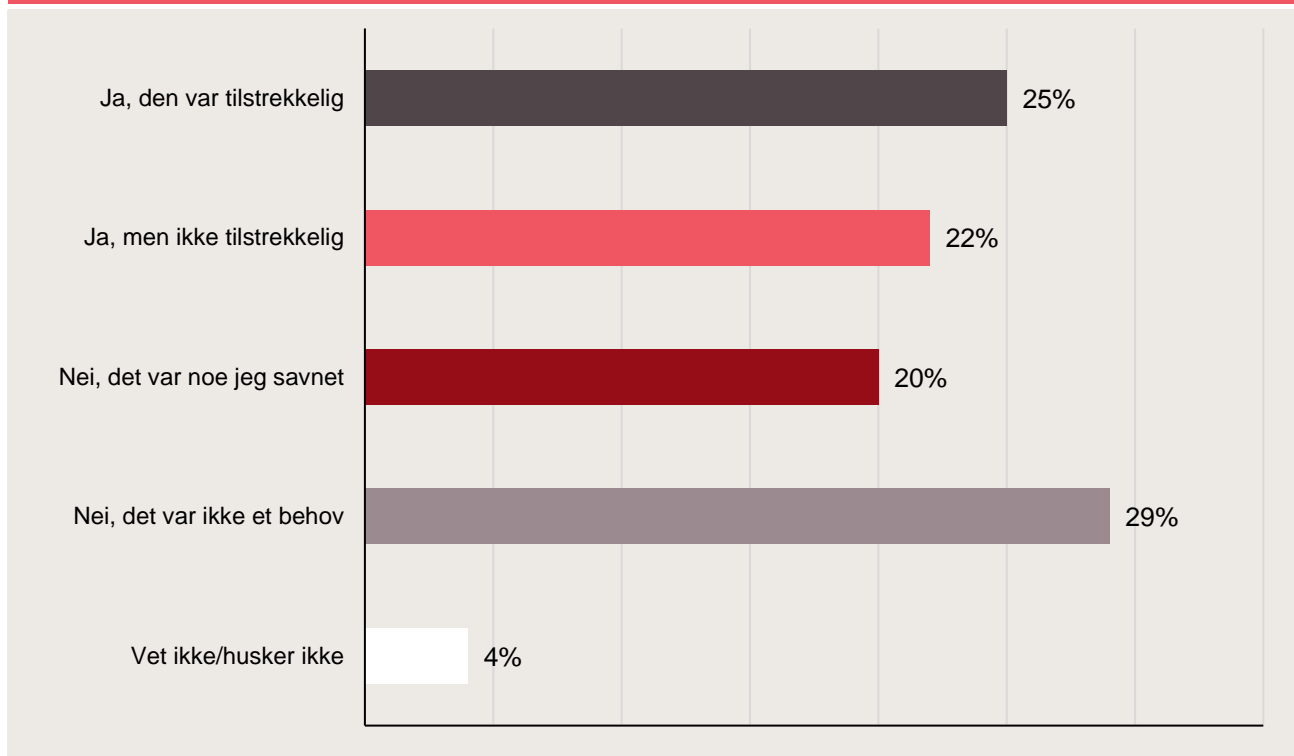
N=1 263. De ansatte kunne velge flere svaralternativer hvis aktuelt.

40 prosent av de ansatte var **tilfredse** med endringene i arbeidsoppgaver i tiden med pandemi. Nær halvparten av de ansatte som opplevde endringer i arbeidsoppgaver var imidlertid ikke tilfredse, 34 prosent oppga at de var **lite tilfredse** og 14 prosent **svært lite tilfredse** med dette.

Opplæring og kompetanse

De ansatte som svarte at de fikk nye oppgaver under tiden med pandemi ble spurt om de fikk opplæring i de nye oppgavene. Svarene er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 7 Opplæring i nye arbeidsoppgaver



N=1 153.

De ansatte ble bedt om å vurdere i hvilken grad de opplevde å ha nok kompetanse til å gjennomføre de nye arbeidsoppgavene på en god måte. På en skala fra 1-6, der 1 var i svært liten grad og 6 var i svært stor grad, valgte 20 prosent av de ansatte 6, 32 prosent svarte 5 og 25 prosent svarte 4. Kun to prosent valgte svaralternativet 1.

Kommunalsjef helsetjenester for barn, unge og familier forteller i intervju at det i starten hovedsakelig var helsepersonell som fikk nye arbeidsoppgaver gjennom at de ble omplassert. Koronatelefonen skulle opprettes, og man måtte bruke det man hadde av personell, blant annet helsesykepleiere. Disse ble brukt før kommunen fikk rigget TISK og vaksinasjonssenter og telefonsenter. Ansatte som jobba på testsenteret, gjorde dette etter arbeidstid på frivillig basis. Noe personell ble tatt ut av sine ordinære stillinger, men etter hvert ble det ansatt fast personell for oppfølging ved testsenteret. Opplæring i nye oppgaver var i regi av kommuneoverlegen, helsesykepleier og smittevernsykepleier. Etter hvert ble ansvaret lagt over på helse og mestring.

Kommuneoverlegen forteller at flere ansatte fikk andre oppgaver under pandemien. Dette gjaldt for eksempel rektorer, som blant annet fikk ansvar for å identifisere nærkontakter til smittede på skolene, og informere disse. Hun forteller videre at rektorene ønsket eget helsepersonell på skolene som kunne informere elever, foresatte og ansatte. Det var også flere andre ansatte som fikk nye oppgaver.

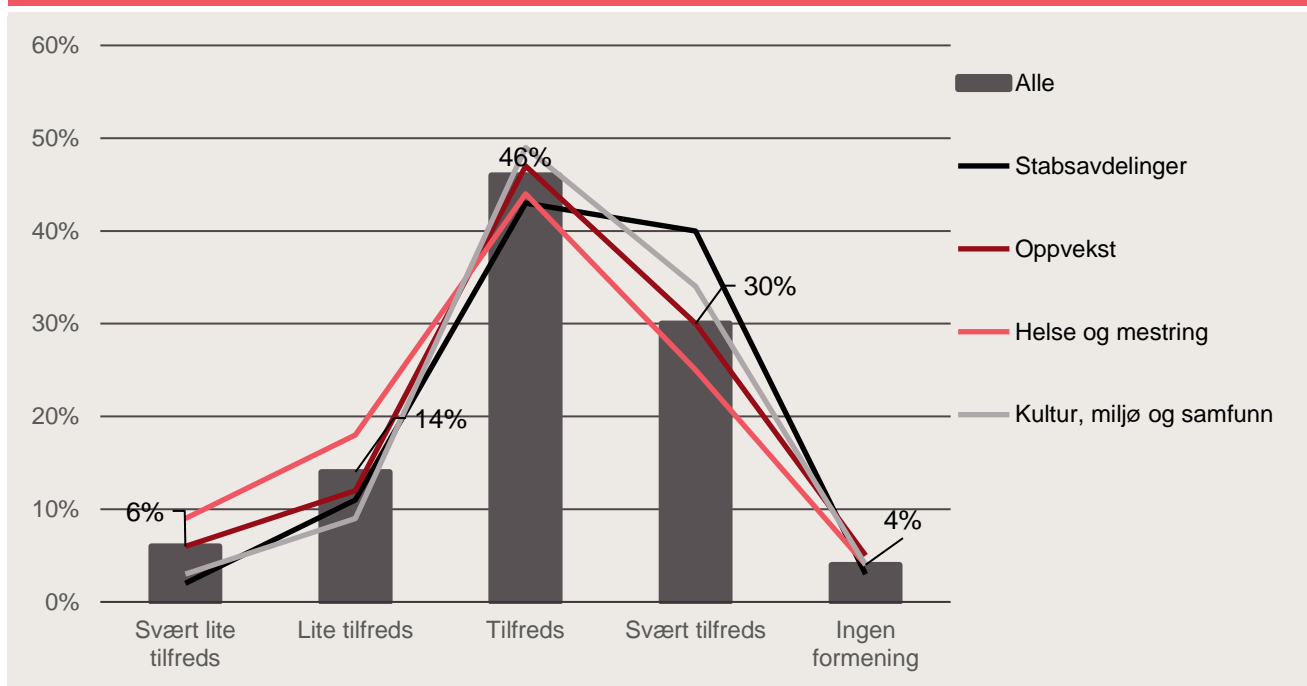
Kommuneoverlegen forteller at hun er imponert over hvordan de ansatte har håndtert krisesituasjonen. For eksempel opprettet kommunen en informasjonstelefon for spørsmål om korona

i løpet av noen timer. Ansatte med ulik fagbakgrunn svarte på disse spørsmålene, blant annet helsesykepleiere og ansatte på skoler.

4.4 Lederoppfølging

De ansatte ble i revisjonens spørreundersøkelse bedt om å vurdere hvor tilfredse de var med måten de ble ivaretatt av nærmeste leder i perioden med pandemi. Resultatet er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 8 Ivaretatt av leder



N=2 007. Spørsmål: **Hvor tilfreds er du med måten du ble ivaretatt av din nærmeste leder i perioden med pandemi?**

Som diagrammet over viser er nesten halvparten av de ansatte tilfreds med hvordan de ble ivaretatt av sin nærmeste leder i perioden med pandemi, 30 prosent er svært tilfreds. Når det gjelder forskjeller mellom stab- og tjenesteområdene, så er det en størst andel ansatte i helse og mestring som er lite, eller svært lite tilfreds, mens det er en størst andel ansatte i stabssavdelingene som er svært tilfreds.

Videre ble de ansatte bedt om å svare på hvordan de opplever at tiden med pandemi påvirket oppfølging og faglig støtte fra ledere. 2020 ansatte svarte på spørsmålet og svarene fordelte seg slik:

- 13 prosent svarte at oppfølging og faglig støtte ble «betydelig forverret»
- 33 prosent svarte «noe forverret»
- 41 prosent svarte «ble ikke påvirket»
- Seks prosent svarte «noe forbedret»
- Tre prosent svarte «betydelig forbedret»
- Fire prosent husker ikke eller har ingen formening

Et av de to hovedverneombudene forteller i intervju at flere ansatte savnet en klarere ledelse fra toppen. Hovedverneombudet mener at det var lang avstand fra de ansatte og opp til kriseledelsen, og at det var vanskelig å formidle deres opplevelser til den øverste ledelsen. Begge hovedverneombudene oppfatter at mange ansatte, ledere og verneombud ute i organisasjonen følte seg alene. Dette er også noe som kommer frem i flere av de ansattes kommentarer i spørreundersøkelsens kommentarfelt

I intervju med revisjonen kommenterer kommunalsjef helsetjenester for barn, unge og familier at å være leder i denne perioden stort sett handlet om å legge til rette for gode tjenester til barn og unge gjennom pandemien, ivareta nye føringer som kom, og sørge for å ivareta de ansatte. For noen ledere var dette veldig krevende. Kommunalsjefen håper de ansatte har opplevd sine ledere som tilstedeværende i denne perioden. Direktør for helse og mestring peker på at der lederne har vært fysisk til stede har det antagelig vært bedre oppfølging av de ansatte.

Det går frem av kommentarfelt i spørreundersøkelsen at ansatte har ulike opplevelser av hvordan de har blitt ivaretatt av leder:

Vi har en ledelse som jobbet døgnet rundt for å trygge oss, og de oppdaterte informasjonen kontinuerlig. All ære til alle som ledet dette arbeidet.

Jeg har dyp respekt for mine nærmeste ledere på skolen hvor jeg jobber og er imponert av måten de håndterte å stå i front.

Har opplevd ekstremt dårlig lederoppfølging i deler av pandemien. Tiltak ble iverksatt ute faglig begrunnelse, noe som skapte stor utrygghet.

Ble ivaretatt så godt det var mulig av min nærmeste leder. Men i leddene over henne var det ikke mye oppfølging. Nærmeste leder hadde også mye å ta seg av, så det var begrenset med tid til hver enkelt fra henne også. Jeg jobbet alene og hadde veldig mye å ordne på egenhånd.

Nærmeste leder var god å ha, men manglet lederskap oppover i linja. Følte oss veldig alene.

Det var ikke mye tid til ivaretagelse i denne perioden. Endringer skjedde raskt, og noen grad på en uheldig måte, hvor jeg ikke ble involvert i viktige beslutninger som ble tatt. Alle ledere på alle nivå hadde en svært krevende situasjon, og mitt ansvarsområde lå gjennom hele perioden i episeneteret for pandemien. SVÆRT KREVENDE

4.5 Intern kommunikasjon og informasjon

Arbeidet med å informere internt

Kommunikasjonssjefen opplyser i intervju med revisjonen at for å kommunisere med egne ansatte i organisasjonen ble det opprettet et eget område på intranett hvor det fortløpende ble lagt ut informasjon for de som jobbet med smittesporing og vaksinerings. Informasjon kom fra kommuneoverlegen og tjenesteområdet helse og mestring. Kommunen tok også i bruk Workplace, som er en kommunikasjonsplattform for ansatte. Workplace fungerer på lignende måte som for eksempel Facebook der saker som legges ut på «veggen» etter hvert flyttes nedover ettersom nye saker legges ut. Ifølge kommunikasjonssjefen kunne det på Workplace bli lagt ut meldinger om at

ansatte måtte gå inn på ansattportalen å lese ny informasjon. I den grad det var mulig prøvde kommunikasjonsavdelingen alltid å oppgi kontaktpersoner, og informasjon om hvem ansatte kunne henvende seg til ved spørsmål.

WorkPlace ble lansert 4. februar, og kommunikasjonssjefen peker på at det tar tid å innarbeide et nytt system. Hun beskriver at WorkPlace ikke var noe godt system for å nå alle ansatte med informasjon. Flere av de revisjonen har intervjuet har kommentert utfordringer med WorkPlace som kommunikasjonsplattform. En av de intervjuede peker på at Yammer, som er den nye kommunikasjonsplattformen, fortsatt kan gjøre det krevende å nå ut til alle ansatte med informasjon i en ekstraordinær situasjon som under en pandemi. I en ordinær situasjon fungerer Yammer, men i en krisesituasjon bør man ifølge vedkommende kanskje vurdere å bruke e-post.

Kommunikasjonssjefen forteller videre at det ikke skulle sendes ut informasjon på e-post tjenestevei, bortsett fra når det måtte gis informasjon om smitteutbrudd, men at ledere ble oppfordret til å henvise folk til rett sted, som var ansattportalen og WorkPlace, Dette er i tråd med digitaliseringsstrategien, som ønsker intern samhandling vekk fra e-post.

Kommunikasjonen internt kan ifølge kommunikasjonssjefen alltid bli bedre, og det er alltid en fare for at dette blir forsømt. Det gjelder ikke bare for Lillestrøm kommune. Intern kommunikasjon er ifølge henne «alltid for dårlig», fordi presset utenfor er så stort. Men kommunikasjonssjefen uttrykker at de ikke mottok klager eller tilbakemeldinger. Hun beskriver perioder med hjemmekontor som spesielt krevende, fordi man da mister mye av den informasjonen som deles for eksempel når man tilfeldigvis treffer på noen i gangen eller ved kaffemaskinen, og gjennom «småpratene». Dette forsvinner ved hjemmekontor, hvor all kommunikasjon må avtales.

Kommuneoverlegen forteller at hun samarbeidet tett med kommunikasjonsavdelingen, og hadde et eget fast team med ordfører og en kommunikasjonsrådgiver som gikk igjennom behovet for kommunikasjon ut fra kommunen daglig. For intern informasjon ble det først og fremst lagt ut på ansattportalen eller workplace. Da utarbeidet hun først informasjon, og så ble den sendt direkte til aktuelle ledere eller til kommunikasjonsavdelingen for videre distribusjon. I starten ble det noen glipper på dette særlig der det var ansatte fra ulike avdelinger i samme bygg, f.eks på skole. Da gikk informasjonen om smitte til rektor, som ikke er personalleder for renholdsarbeidere og vaktmestere, men disse kunne også ha vært til stede i bygget og ønsket informasjon. Hun forklarer at i teorien skulle all kommunikasjon fra ansatte til kommuneoverlegen følge linjen, men i praksis kom informasjonen fra alle kanter. Spesielt i starten. Etter hvert ble ansatte flinkere til å samle spørsmål til egen leder først, men det var ekstremt mange henvendelser til kommuneoverlegen under pandemien.

Kommuneoverlegen opplevde at de lederne hun var i kontakt med var opptatt av å sikre de ansatte nok informasjon. Hennes inntrykk er at ansatte flere ganger ønsket mer informasjon, uansett hvor mye som var informert om, særlig i starten når usikkerheten var stor. Etter hvert ble de etablerte informasjonsskrivene godt mottatt, og kommuneoverlegen fikk få klager på informasjonen som ble gitt.

Kommuneoverlegen forteller at hun selv ikke hadde mulighet til å følge med på hva som ble lagt ut av informasjon på ansattportalen. Hun hadde mer enn nok med å besvare henvendelser på e-post og

telefon. Hun legger til at selv hadde hun mye førstehåndsinformasjon, og at hun ikke hadde behov for å lese om informasjon til ansatte på ansattportalen.

Ifølge beredskapssjefen er kommunikasjonsberedskap mer rettet mot innbyggere enn ansatte. Kommunen har ikke egnede verktøy til å kommunisere til ansatte som ikke bruker mye pc i arbeidet. Han har inntrykk av at det er få ansatte som leser informasjon som publiseres på Workplace/Yammer. Han forteller videre at ifølge kommunens rutiner skal det ikke sendes ut e-post til ansatte med varsler, men at kommunens i enkelte tilfeller har sendt e-post ved smitteutbrudd. Han mener at det er enkelte uklarheter knyttet til ansvarsdeling mellom kommunikasjon, digitalisering og organisasjon og utvikling, for eksempel hvem som har redaktøransvar for Workplace/Yammer.

Beredskapssjefen mener det er bekymringsfullt at den interne kommunikasjonsberedskapen ikke fungerer så godt. Han har inntrykk av at det er en lang vei mellom kriseledelsens beslutninger og informasjon til ansatte i de ulike tjenesteområdene. Enkelte ansatte kan også ha «falt mellom to stoler» når det gjelder kommunikasjon i forbindelse med smitteutbrudd, for eksempel vaktmestere og renholdsmedarbeidere. Informasjon generelt, også i forbindelse med smitteutbrudd, skal gis tjenestevei via leder. Det er beredskapssjefens inntrykk at dette ikke har fungert optimalt, da det gjerne er mange ulike ansatte, med ulike ledere, inne på både skoler, barnehager, institusjoner og lignende.

Ansattes perspektiv

De ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å svare på spørsmål om kommunikasjon og informasjon som ble gitt internt i organisasjonen knyttet til smitteverntiltak. Resultatet er fremstilt i diagrammet under.

Tabell 3 Intern kommunikasjon

Når det gjelder kommunikasjon og informasjon som ble gitt internt i organisasjonen knyttet til smitteverntiltak, i hvilken grad opplevde du at -	I svært liten grad					I svært stor grad	Gj. snitt
	1	2	3	4	5	6	
informasjon om nye smitteverntiltak ble gitt raskt?	4	8	14	20	26	24	4,4
informasjonen var lett å forstå?	4	11	20	21	24	17	4,1
du fikk den informasjonen du trengte?	4	10	20	21	25	18	4,2
kommunikasjonsmåter fungerte tilfredsstillende?	4	9	18	26	24	16	4,2
du visste hvem du skulle henvende deg til dersom du hadde spørsmål?	4	8	14	17	26	28	4,5
du raskt fikk svar dersom du hadde spørsmål?	4	10	16	21	23	19	4,3
kommunikasjonen til deg som medarbeider alt i alt var god?	3	8	16	23	28	18	4,3

N=1 985. Tallene viser prosentandel av de ansatte. Mellom to og tre prosent svarte «husker ikke/ingen formening» på samtlige spørsmål bortsett fra spørsmålet om svar kom raskt på spørsmål, her valgte syv prosent dette svaralternativet.

Diagrammet viser at mange av de ansatte har valgt svaralternativ 4, 5 eller 6 på de ulike delspørsmålene knyttet til intern kommunikasjon. På en skala fra 1 til 6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad er det svært få som har valgt svaralternativene 1 eller 2 på spørsmålene som ble stilt rundt temaet. Gjennomsnittsvaret på alle spørsmål varierer fra 4,1-4,5. 70 prosent valgte svaralternativene 4 til 6 på spørsmålet om informasjon om nye smitteverntiltak ble gitt raskt, omtrent like stor andel av de ansatte svarer det samme på om de visste hvem de skulle henvende seg til dersom de hadde spørsmål. På de to spørsmålene om informasjonen var lett å forstå og om de fikk den informasjonen de trengte, var det imidlertid en relativt stor andel som valgte svaralternativ 3.

Når det gjelder forskjeller mellom tjenesteområdene i svarene på spørsmålene i tabell 2 viser spørreundersøkelsen at stabsområdene skiller seg markant positivt ut. Oppvekst skiller seg lite ut, men der de skiller seg ut er de gjerne litt mer positive enn gjennomsnittet. Helse og mestring skiller seg negativt ut fra gjennomsnittet. Kultur, miljø og samfunn skiller seg lite ut, men noen steder litt mer positivt og andre steder litt mer negativt. En av respondentene fra helse og mestring oppsummerer sin opplevelse av informasjonsflyten på følgende måte i spørreundersøkelsens kommentarfelt:

«Mye informasjon i ulike kanaler. Henvist til å finne ut av ting på egenhånd, informasjon spredt på ulike plattformer, vanskelig å finne fram. All informasjon digitalt, slitsomt å lese/ tilegne seg ting på skjerm og manglende tilgang på utskrift. Avsatt lite tid til dette.»

I intervju med kommunikasjonssjefen kommenterte hun svarene de ansatte har gitt i spørreundersøkelsen. Kommunikasjonssjefen forteller at oppvekst har en flink skolesjef, og at dette kan forklare at oppvekst skiller seg positivt ut. Når det gjelder helse og mestring som skiller seg negativt ut, beskriver hun at det er en utfordring når folk jobber i turnus. Det er også en utfordring at folk som jobber i institusjon eller hjemmetjenesten ofte ikke har mobiltelefon mens de er på jobb, ikke har egne kontorer eller egen pc. Under pandemien var det hektisk og liten tid til å møtes. Det var utfordrende for «turnusfolk» og gjør det vanskeligere å kommunisere med dem. De har nå et prøveprosjekt med å kjøpe inn skjermer som skal stå på pauserom der ansatte spiser og hvor det skal legges ut bloggpost. Kommunikasjonsavdelingen har meldt inn om det kan være mulig å etablere en interaktiv skjerm. De skal kjøpe inn skjermer nå før jul. Det er tjenestestedet som har skjermen må legge inn nyheter på skjerm.

Kultur miljø og samfunn skiller seg i liten grad ut i undersøkelsen og kommunikasjonssjefen kommenterer at denne avdelingen ofte drev med «andre ting» enn pandemien. Når det gjelder vaktmester og renholdere mener hun disse har en god leder som bidro til et skikkelig løft og at dette hjalp på kommunikasjonen. Innen helse opplevde man imidlertid at vaktmestere og renholdere havnet utenfor informasjonssløyfa. Kommunikasjonssjefen uttrykker at dette er noe de burde ha fanget opp. På skolene hadde man eget skriv til ansatte, inkludert vaktmestere, helsesykepleiere, men dette ble nok beklageligvis ikke tenkt på helse og omsorgsområdet.

Flere av de revisjonen har intervjuet opplyser at det har vært krevende å nå ut til de ansatte med informasjon, særlig gjelder dette ansatte som ikke jobber foran PC. Kommunalsjef for helsetjenester for barn, unge og familier peker på at for denne gruppen ble det viktig å formidle informasjon gjennom andre kanaler som for eksempel adhocmøter. Hennes inntrykk er at man fikk informasjonen raskt ut til «ytterste ledd» via WorkPlace, kommunens nettsider og ved bruk av e-poster. Kommunalsjefen har fått få tilbakemeldinger på det med kommunikasjon og hvordan dette fungerte, men mener at

avdelingsledere var veldig «på», og selv etterspurte informasjon hvis de savnet dette. Generelt snakket man mye sammen.

Begge hovedverneombud opplyser i intervju med revisjonen at de opplevde frustrasjon over manglende og/eller sen informasjon til de ansatte fra kommuneledelsen. Det ene hovedverneombudet opplyser at inntrykket var at informasjonsflyten stoppet ved kommunalsjefene, for eksempel informasjon om ulike smitteverntiltak. Videre peker hovedverneombudet på at informasjon til hovedverneombudene fra kommunens direktører har vært varierende. De har hatt mest kontakt med oppvekst og helse og mestring. Hovedverneombudet opplever at det har vært kontinuerlig kontakt og informasjon fra direktør for oppvekst. Hovedverneombudene var på den samme e-postlisten som rektorer og barnehagestyrere. De fikk dermed lik informasjon, for eksempel om smitteutbrudd på skoler.

4.6 Arbeidsmiljø⁴ og smittevern

Psykososialt arbeidsmiljø

I revisjonens spørreundersøkelse var det flere spørsmål til de ansatte knyttet til trivsel og arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Tabellen under viser hvordan de ansatte vurderer at samhandling med kollegaer, brukere og samarbeidspartnere og aktører utenfor kommunen ble påvirket i tiden med pandemi. Videre viser tabellen hvordan de ansatte oppfatter at det psykososiale arbeidsmiljøet ble påvirket.

Tabell 4 Trivsel og samhandling

Hvordan opplever du at tiden med pandemi påvirket	Betydelig forverret	Noe forverret	Ble ikke påvirket	Noe forbedret	Betydelig forbedret
samhandling med kollegaer?	16	45	25	7	4
samhandling med brukere?	17	43	25	6	3
samhandling med aktører utenfor kommunen?	15	32	28	4	1
psykososialt arbeidsmiljø?	21	50	20	3	2
muligheter for faglig utvikling?	32	38	19	4	3

N=2018-2020. Tallene viser prosentandel av de ansatte. Svaralternativet husker ikke/ingen forringing varierer fra ter til seks prosent, men på spørsmål om samhandling med aktører utenfor kommunen valgte 20 prosent dette svaralternativet.

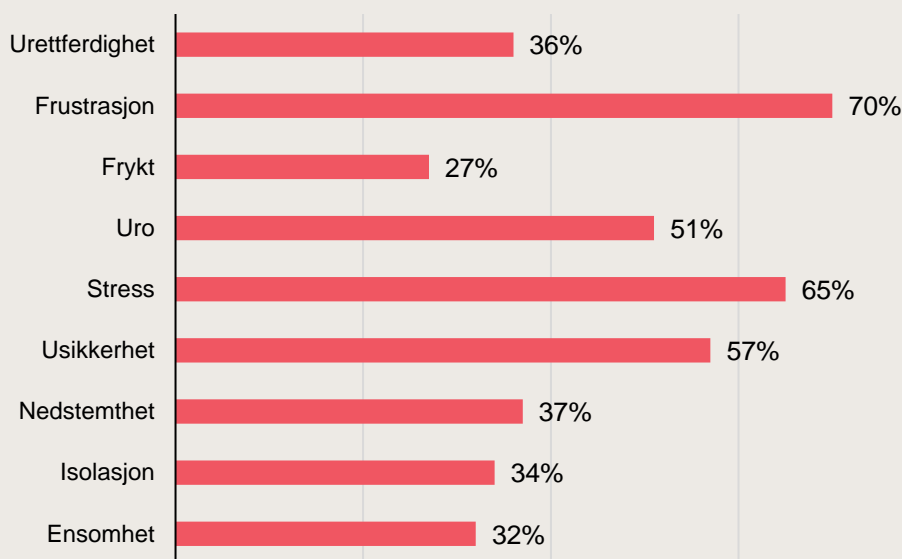
Når det gjelder samhandling er det en stor andel av de ansatte som opplever at dette har blitt enten noe eller betydelig forverret i tiden med pandemi. Videre opplever halvparten av de ansatte at det

⁴ Det fysiske arbeidsmiljøet beskrives under del 4.7.

psykososiale arbeidsmiljøet har blitt noe forverret, og 21 prosent at det har blitt betydelig forverret. 70 prosent opplever at mulighetene for faglig utvikling har blitt noe eller betydelig forverret.

For å undersøke nærmere hvordan de ansatte har opplevd det psykososiale arbeidsmiljøet ba vi dem svare på om de har opplevde ett eller flere forhold av negativ psykososial karakter i tiden med pandemi. Resultatet er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 9 Negative forhold av psykososial karakter



N=2008. Spørsmål: **Har du opplevd et eller flere negative forhold av psykososial karakter knyttet til den arbeidssituasjon som følge av pandemien?** Søylen viser andelen som svarte «Ja», resterende svarte «Nei» eller «Vet ikke/husker ikke».

Resultatet viser at en majoritet av de ansatte har kjent på frustrasjon, stress, usikkerhet og uro. Rundt en tredjedel ansatte har kjent på urettferdighet, frykt, nedstemthet, isolasjon og ensomhet.

Flere hundre ansatte har tatt seg tid til å legge igjen en kommentar til slutt i undersøkelsen om hvordan de opplever at de har blitt ivaretatt av Lillestrøm kommune i tiden med pandemi og smitteverntiltak. Kommentarer fra spørreundersøkelsen viser at mange ansatte har hatt det tungt under tiden med pandemi. Her gis noen få eksempler på tilbakemeldinger som går igjen i kommentarfeltet knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet:

Kommunesammenslåingen så tett på pandemiens start har nok bidratt til større utfordringer i det første året enn det kunne vært uten sammenslåingen. Jeg endret rolle i sammenslåingen og rollen var ikke klart definert med ansvar og oppgaver før pandemien, og dette ble ikke ivaretatt av leder i det første året av pandemien. Det ble derfor mange ensomme dager. Telefonen sluttet å ringe, og mailen var tom. Ingen leder ringte, ingen kollegaer.

Det var en svært ensom tid under pandemien. Var alltid alene. Satt bare på kontoret og spiste lunsj og nesten ingen kontakt med andre.

Jeg har aldri følt med så lite verdt i arbeidssammenheng som i denne perioden. Opplevde mye redsel og uro, og belastningen ble veldig stor. Silter fortsatt med psykisk helse etter denne perioden. Har mistet mye motivasjon og glede over arbeidet og ser ikke at man har fått noe tilbake for alt det ekstra man har gjort.

Jeg har opplevd markant nedgang i egen psykisk helse i perioden etter å ha vært stresset og redd gjennom hele perioden.

Jeg følte at jeg ofret min egen fysiske helse for å stå i jobb. Jeg følte det som at kommunen eide meg. Når jeg tenker på det, gjør det meg forbanna. Jeg sliter fortsatt med motivasjon og arbeidsglede som følge av pandemien.

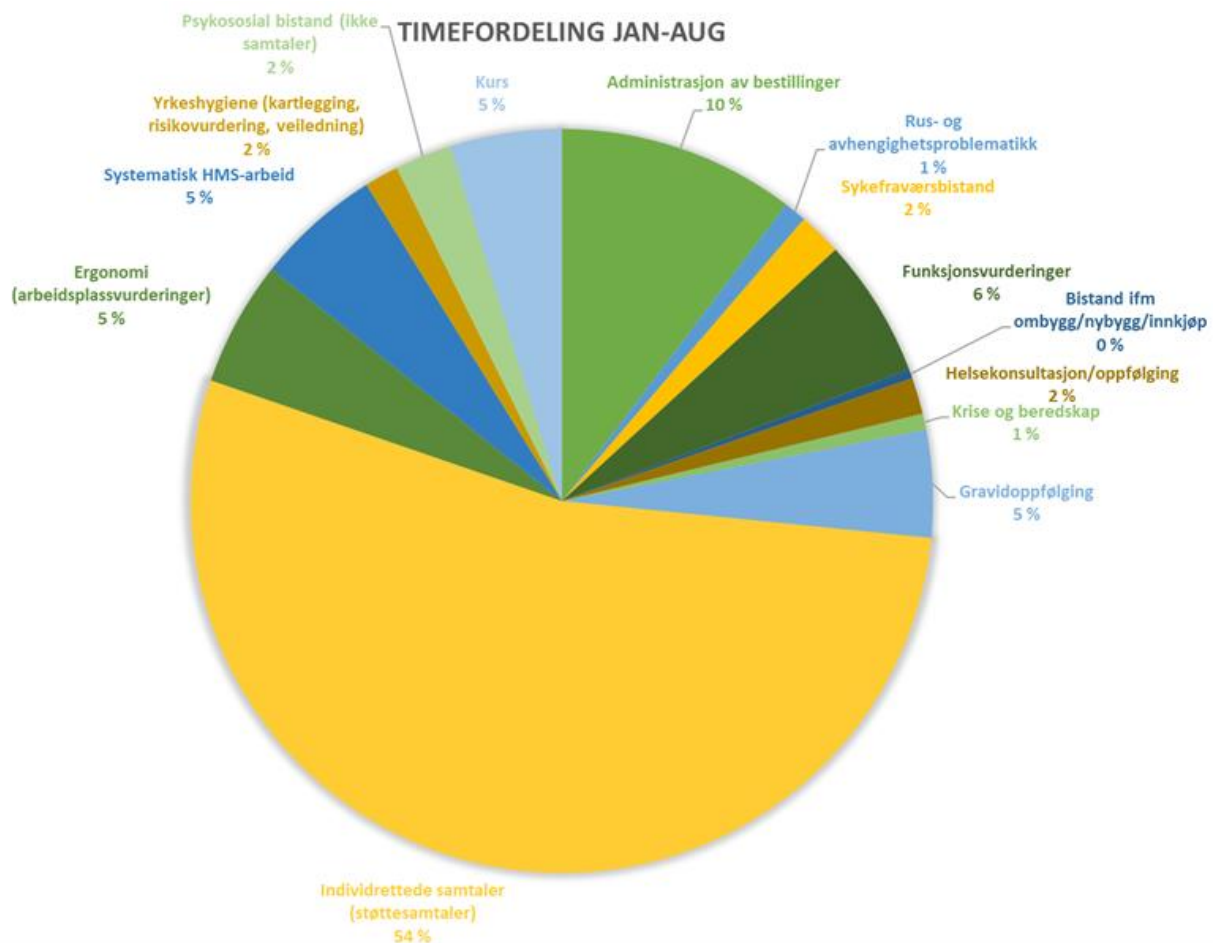
Jeg hadde det veldig tøft psykisk. Fikk mulighet for samtale gjennom bedriftshelsetjenesten som gjorde at jeg klarte å gå på jobb. Hadde mye panikkangst og mye uro.

I ansattportalen til Lillestrøm kommune er det en egen side med informasjon om bedriftshelsetjenesten, Salutis, som jobber på kontrakt med Lillestrøm kommune. Her står det at bedriftshelsetjenestens kjerneområder er:

- Arbeidshelse
- Psykososialt arbeidsmiljø (individ og gruppenivå)
- Ergonomi
- Yrkeshygiene
- Krise og beredskap
- Forebyggende sykefraværsarbeid
- Systematisk HMS-arbeid

Alle ansatte kan gjennom et bestillingskjema på siden bestille inntil én samtaletime direkte, anonymt om ønskelig. Inntil tre samtaletimer kan bestilles direkte av leder. På siden oppgis det at sentralbordet skal svare innen tre minutter og er åpent 7-23 alle dager, og at epost besvares innen to timer. Videre drifter bedriftshelsetjenesten en krisetelefon som skal «gi psykologisk førstehjelp ved akutte og alvorlige hendelser og sikre nødvendig personalomsorg ved oppståtte kriser» (Lillestrøm kommune udatert).

I intervju med revisjonen oppgir leder for bedriftshelsetjenesten at bestillingsportalen fungerer godt og at det ikke er ventetid på samtaler/tjenester for de ansatte. Dette er kontraktsfestet. Leder oppgir at hans inntrykk er at oppdragsmengde for bedriftshelsetjenesten har vært ganske lik i omfang før, under og etter pandemien. Leder peker på at Salutis bistår over 1100 virksomheter, herunder syv til åtte kommuner, og hans inntrykk er at Lillestrøm kommune har håndtert pandemien profesjonelt sammenlignet med en del private virksomheter. Her var det behov for at bedriftshelsetjenesten bisto inn med smittevern anbefalinger og tiltak, dette håndterte imidlertid Lillestrøm selv. Oversikten under viser timefordeling hos bedriftshelsetjenesten i Lillestrøm kommune januar til august i år. Her ser vi at godt over halvparten av timene som ytes Lillestrøm kommune dreier seg om individrettede samtaler, det vil si støttesamtaler eller psykologi.



Kilde: epost fra leder i bedriftshelsetjenesten 8.12.22

Flere ledere revisjonen har intervjuet omtaler den psykososiale belastningen på ansatte. Kommunalsjefen for helsetjenester til barn, unge og familier uttrykker i intervju at det psykososiale og fysiske arbeidsmiljø klart ble påvirket av pandemien. Folk var syke og færre folk var på jobb. Det medførte en større belastning på de ansatte. Noen ansatte var redde for å gå på jobb. I ettertid ser kommunalsjefen dette i lys av at man gjorde en dugnad sammen. Det var lange arbeidsdager og noen måtte sitte langt utover kvelden for å forberede neste dag. I ettertid tenker kommunalsjefen at de «sto i det». Det ble arrangert morgenkaffe, og fredagskaffetreff på Teams og levert sommerlunsj på døra. Man forsøkte å bevare samholdet også for de som satt på hjemmekontor.

Erfaringer med hjemmekontor

Når det gjelder erfaringer med hjemmekontor blant de ansatte er det i spørreundersøkelsens kommentarfelt mange som kommenterer at de har gode erfaringer med dette og opplever at åpning for dette har vært en positiv effekt av pandemien.

Svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsen viser imidlertid at det varierer hvordan opplevelsen med bruk av hjemmekontor har vært. Tabellen under viser at mange ansatte opplevde det som vanskelig å skille på arbeid og fritid. En enda større andel av de ansatte savnet å treffe kollegaene sine fysisk. Svært mange melder om at de aller fleste møter lot seg gjennomføre digitalt og en mindre andel opplevde at de ble forstyrret av avbrytelser fra nærstående eller andre gjøremål på

hjemmekontor. 18 prosent av de ansatte svarer at de i svært stor grad trivdes på hjemmekontor, men her er svarene godt spredt ut over skalaen fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad.

Tabell 5 Ansatte på hjemmekontor

I perioden/perioder med hjemmekontor, i hvilken grad opplevde du at -	I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Gj. snitt
det var vanskelig å skille mellom arbeid og fritid?	19	11	8	14	20	25	3,9
de aller fleste møter lot seg gjennomføre digitalt?	2	3	7	15	26	45	5,0
du savnet å treffe kollegaene dine fysisk?	4	5	9	15	23	42	4,8
du ble forstyrret i arbeidet ved avbrytelser fra nærstående eller andre gjøremål?	33	17	12	15	11	9	3,0
du trivdes på hjemmekontor?	12	13	17	20	17	18	3,9

N=1088.

Kommentarer ansatte har gitt til spørsmål rundt hjemmekontor i spørreundersøkelsen, viser i stor grad til at dette har gitt positive effekter for den ansattes arbeidssituasjon, men enkelte peker også på nødvendigheten av å ivareta det sosiale fellesskapet når hjemmekontor benyttes over tid:

På hjemmekontor får jeg mye bedre mulighet til å konsentrere meg slik at oppgavene mine blir løst på en bedre måte. I åpent landskap fungerer dette ikke.

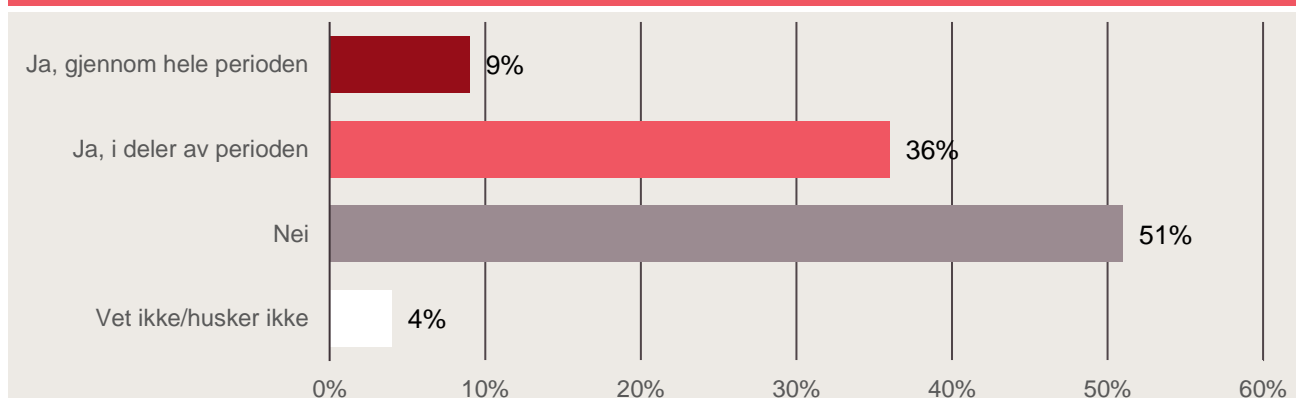
Mer hjemmekontor opplevde jeg som positivt fordi jeg jobber mer effektivt med egen planlegging. Mange digitale ressurser ble åpnet. Lite fysisk kontakt med kollegaer går utover samarbeid og felles planlegging, men det var positivt at alle ble "tvunget" over på Teams.

Det pandemien ga av innovasjon innen løsninger ble utkonkurrert av at hjemmekontor er utrolig kjøpt i lengden. Det er ikke arbeidsgivers feil i prinsippet, men om det kommer en ny bølge, så bør det kanskje settes av minst 15-30 minutter hver dag direkte til arbeidsmiljørettede ting, for eksempel prating, kaffepause over teams, quiz eller lignende.

På hjemmekontor kan man like greit jobbe på kveldstid. Benyttet av og til tid på dagen til sosialt samvær med kollegaer til å gå tur i det fine vårværet. Også på egenhånd.

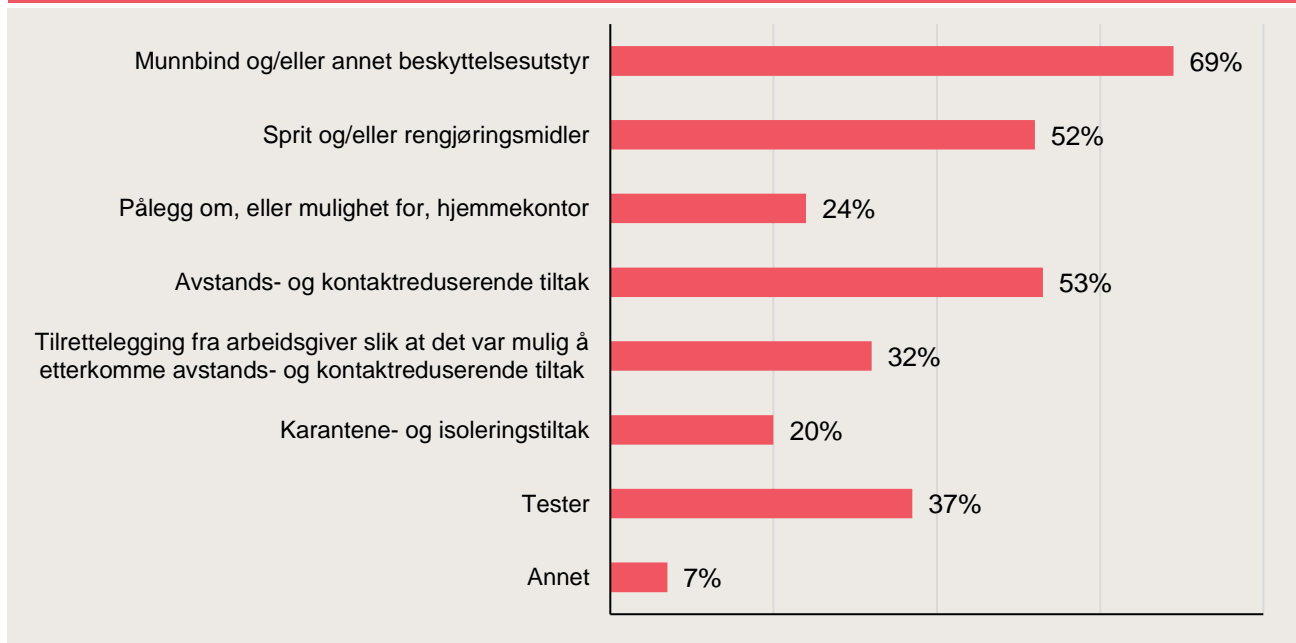
Smittevern for de ansatte

De ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om hvorvidt de har manglet smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak for å kunne gjennomføre arbeidet på en forsvarlig og trygg måte. Som diagrammet under viser svarer vel halvparten nei på spørsmålet, mens ni prosent svarer at de har manglet dette i hele perioden og 36 prosent har savnet det i deler av perioden.

Diagram 10 Mangler knyttet til smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak

N=1 982. Spørsmål: **Har det manglet smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak for at du kunne gjennomføre arbeidet ditt på en forsvarlig og trygg måte?**

Ansatte som svarte at de har manglet smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak ble nærmere spurt om hva de spesielt har manglet for å kunne gjennomføre arbeidet på en forsvarlig og trygg måte.

Diagram 11 Mangler smittevern

N=888. Kun ansatte som krysset av for mangler i spørsmålet om smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak ble bedt om å svare på spørsmålet: **Hva slags smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak manglet for at du kunne gjennomføre arbeidet ditt på en forsvarlig og trygg måte? (her kan du sette flere kryss).**

Utstyr og tiltak ansatte spesielt oppgir at de har manglet er munnbind og/eller annet beskyttelsesutstyr, sprit og/eller rengjøringsmidler og avstands- og kontaktreduserende tiltak. Omtrent en tredjedel har savnet tilrettelegging fra arbeidsgiver for å kunne etterkomme avstands- og kontaktreduserende tiltak, samt tester.

Ansatte ble også bedt om å svare på om de på noe tidspunkt har kjent på uro for egen eller nærstående sin helse på grunn av manglende smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak på jobb. 1980 ansatte svarte på dette spørsmålet, og 42 prosent av disse svarte «ja» på dette. 54 prosent svarte «nei» og fire prosent «husker ikke». En gjennomgang av kommentarer fra ansatte som deltok i spørreundersøkelsen viser at spesielt lærere beskriver frykt grunnet mangel på smitteverntiltak på jobb:

Synes det var meget dårlig at lærere ikke ble vaksinert tidligere. Vi levde i mye uro i frykt for å bli smittet.

Er i risiko gruppe og fikk vite at det er ikke lov å bruke munnbind i klasserom. Min helse var helt viktig for min arbeidsgiver.

Føler meg ivaretatt, men som lærer fikk jeg ikke lov å bruke munnbind (ikke skape frykt blant elevmassen) og meteren var veldig vanskelig å opprettholde når elever trengte trøst eller at det var mange elever i gangene på vei til klasserommet.

Jeg opplevde det belastende å ikke bli prioritert mht. vaksine. Jeg opplevde det som svært ugreit å få beskjed om at jeg ikke skulle bruke munnbind eller annet smittevernutstyr.

Etter at skolen åpnet igjen var det vanskelig å stå i klasserommet uten beskyttelse da smittetrykket økte. Jeg ble smittet til slutt og ble veldig redd for å smitte syke familiemedlemmer (gamle foreldre spesielt).

Det var altfor mye frem og tilbake i hva slags smittevernstiltak som gjaldt så man visste aldri hva man skulle forholde seg til. Man opplevde også stor redsel for sin egen familie i risikogrupper når man var hele dagen i nærkontakt med andre uten mulighet for smittevern.

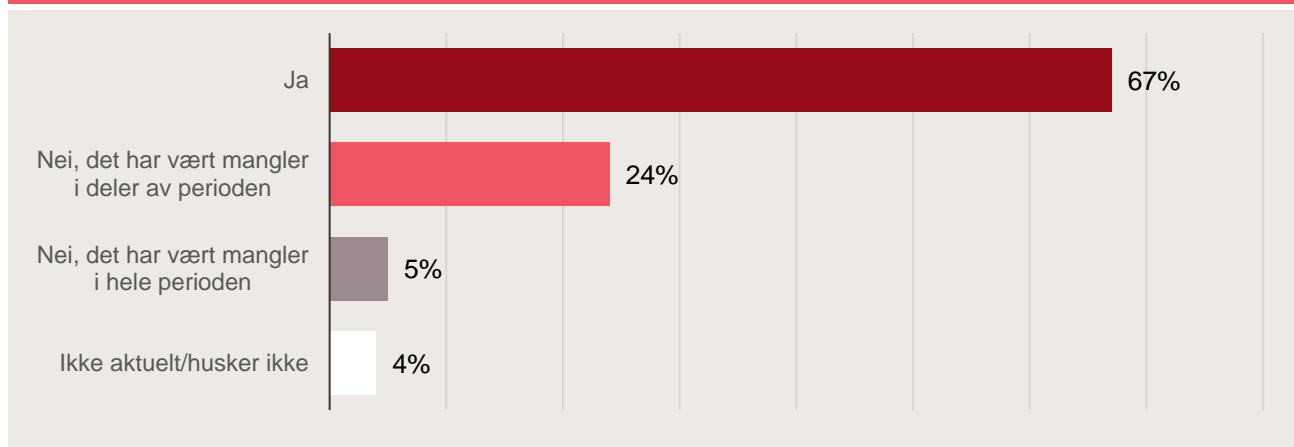
Ansattes redsel for smitte kommenteres også i intervju med de to hovedverneombudene, som forteller at enkelte opplevde det ubehagelig å oppholde seg i områder med mulig smitte, uten selv å kunne bruke smittevernutstyr. Hovedverneombudene fikk også noen henvendelser om at smittevernutstyret ikke var godt nok, og varslet i slike tilfeller enten direktør, kommunalsjef eller avdelingssjef.

4.7 Verktøy, rutiner og systemer

Retningslinjer og rutiner

For at den enkelte ansatte skal være best mulig i stand til å utføre det arbeidet som er forventet, skal kommunen som arbeidsgiver sikre at det er på plass verktøy, rutiner og systemer. I spørreundersøkelsen ble ansatte spurt om det var tydelige retningslinjer og rutiner som beskrev smitteverntiltakene som gjaldt for den ansattes arbeidssituasjon. Nærmere 70 prosent svarer ja på spørsmålet, mens nærmere 30 prosent svarer at det enten har manglet tydelige retningslinjer i hele eller deler av perioden.

Diagram 12 Tydelige retningslinjer og rutiner for smitteverntiltak



N=2040. Spørsmål: **Var det tydelige retningslinjer og rutiner som beskrev smitteverntiltakene som gjaldt for din arbeidssituasjon?**

Mange av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen, nevner at klare og tydelige retningslinjer for smitteverntiltak var noe av det de savnet.

Vi måtte utarbeide alle retningslinjer selv. Kommunen tok ikke stilling i flere viktige spørsmål, som førte til stor forskjell mellom tjenestestedene. Det førte til merbelastning.

Personalet måtte utforme egne retningslinjer ved oppståtte smittetilfeller hos personal eller brukere.

Det var stor usikkerhet rundt bruk av smitteutstyr/hvilket smitteutstyr, mangel på smitteutstyr, karantenetid, isolasjon. Retningslinjer og rutiner ble utydelige og stadig endret. Retningslinjer fra FHI kunne være annerledes enn kommunens, og det var rom for feiltolkninger av rutiner og retningslinjer

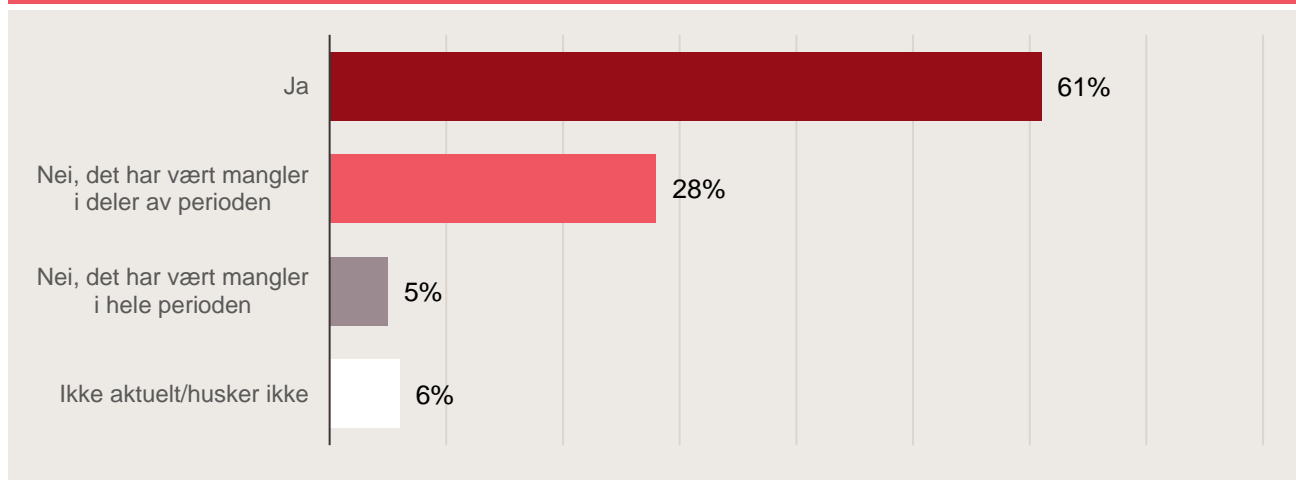
Det vises i kommentarene også til forståelse for at det lå i «sakens natur», at oppdaterte retningslinjer til enhver tid kunne være utfordrende:

Med bakgrunn i at retningslinjene og anbefalingene endret seg ilt. perioden, måtte også rutinene som skulle tilpasses lokalt endres med jevne mellomrom. I tillegg er det mange grensesnitt problemstillinger når det gjelder utøvende tjenester innenfor helse med mye brukerkontakt. Å til enhver tid ha tydelige nok rutiner har vært savnet, men ligger samtidig i sakens natur når det var slik det var.

Arbeidsverktøy og utstyr

Ansatte ble også spurt om hvorvidt de gjennom hele perioden med smitteverntiltak har hatt tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr til å utføre sine arbeidsoppgaver.

Diagram 13 Tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr

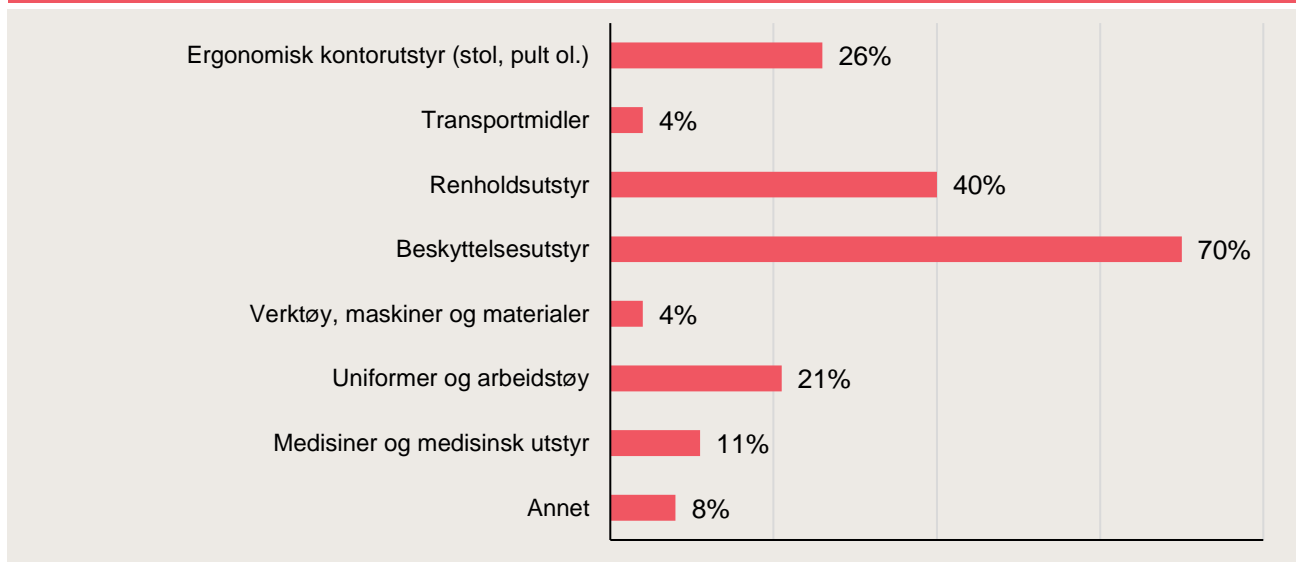


N=2037. Spørsmål: **Har du gjennom hele perioden med smitteverntiltak hatt tilgang på tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr til å utføre dine arbeidsoppgaver?**

61 prosent av de ansatte svarer ja, at de gjennom hele perioden med smitteverntiltak har hatt tilgang på tilstrekkelig på arbeidsverktøy/- og utstyr. 33 prosent svarer nei, at det har vært mangler på dette i hele eller deler av perioden.

Ansatte som krysset av for at de opplevde mangler, ble også stilt spørsmål om hvilke arbeidsverktøy/-utstyr vedkommende savnet for å kunne utføre arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Diagram 14 Mangler arbeidsverktøy/-utstyr



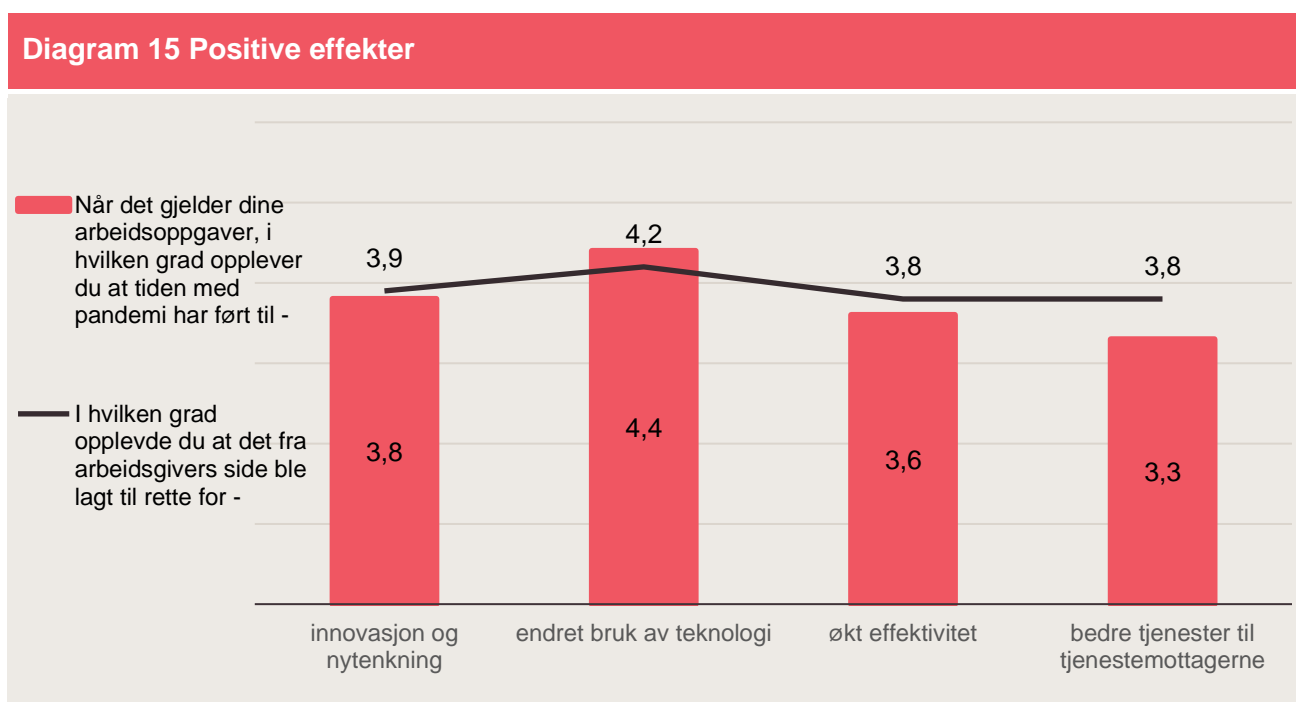
N=673. Kun ansatte som krysset av for mangler i spørsmålet om tilgang til tilstrekkelig arbeidsverktøy/-utstyr ble bedt om å: **Kryss av for arbeidsverktøyet/-utstyr du savnet for å kunne utføre dine arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Her er det mulig å sette flere kryss.**

Beskyttelsesutstyr er det de fleste, det vil si 70 prosent, oppgir har utgjort en mangel. Utover dette er det renholdsutstyr (4 prosent) og ergonomisk kontorutstyr (26 prosent) som flest oppgir var en mangel.

De ansatte fikk også spørsmål om hvordan de opplever at tiden med pandemi påvirket det fysiske arbeidsmiljøet. 2019 ansatte svarte på dette spørsmålet. 19 prosent svarte at det fysiske arbeidsmiljøet i perioden ble betydelig forverret, 47 prosent svarte at det ble noe forverret, 25 prosent mente det fysiske arbeidsmiljøet ikke ble påvirket og kun henholdsvis fire og to prosent mente at det ble noe forbedret eller betydelig forbedret.

4.8 Innovasjon, endret bruk av teknologi, økt effektivitet, bedre tjenester

Diagram 15 på neste side viser at de ansatte gjennomsnittlig befinner seg midt på skalaen mellom enig og uenig i påstandene om positive endringer under pandemien. Det flest gjennomsnittlig sett er enige i er at pandemien førte til endret bruk av teknologi, og at det fra arbeidsgivers side ble lagt til rette for dette. Det færrest er enig i gjennomsnittlig sett er at pandemien førte til bedre tjenester for tjenestemottagerne.



N=1997. Tallene viser gjennomsnittet blant de ansattes svar på en skala fra 1-6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad. En relativt stor andel ansatte har svart «ingen formening». Det gjelder særlig spørsmålene om i hvilken grad arbeidsgiver har lagt til rette for positive effekter der mellom ni og 19 ansatte har svart at de ikke har noen formening om spørsmålene.

Utover økt bruk av teknologi som en innovasjon under pandemien, trekker kommunalsjef for barn, unge og familier frem gode erfaringer fra arbeidet som ble gjort for å nå ut til brukere med informasjon om hvordan de kunne nå ulike støttetjenester. Dette kunne for eksempel gjelde elever som var i behov for å snakke med noen, enten lærer eller helsesykepleier. Her benyttet man blant annet videoer i sosiale medier før ferier til å informere om mulighet for kontakt med alarmtelefon for barn og unge.

Direktør for helse og mestring trekker i intervju fram at digitaliseringsavdelingen sørget for bruken av KOMP, en digital skjerm for dialog mellom sykehjemsbeboere og deres pårørende. Videre mener hun at etablering av timebøker og booking i forbindelse med vaksine bidro til effektivisering, samt at økt samarbeid på tvers også var en god erfaring.

Når det gjelder innovasjon og endret bruk av teknologi peker HR-rådgiver i intervju på bruk av Teams. Lærdom fra pandemien er ifølge HR-rådgiver at hjemmekontor fungerer, at ansatte leverer selv om de sitter hjemme og at kvaliteten heller ikke har gått ned. HR-rådgiver mener også dette har ført til mer effektivitet for de som har lang reisevei. Hun forteller videre at «Veileder for hjemmekontor i Lillestrøm» kom i mars i 2022.

5 REVISJONENS VURDERINGER

Evalueringen av hvilke konsekvenser pandemien og smitteverntiltakene hadde for ansattes arbeidssituasjon i Lillestrøm kommune, baserer seg i stor grad på revisjonens egen spørreundersøkelse høsten 2022, og som nærmere 2000, eller 40 prosent av de ansatte svarte på.

Koronapandemien som pågikk over lang tid, førte nødvendigvis til flere endringer i arbeidssituasjonen for svært mange. Endringer ansatte opplevde var blant annet avhengig av hvilken arbeidsform den enkelte hadde, det vil si om vedkommende jobbet kontorbasert, direkte tjenesteytende eller driftsrettet. Selv om perioden på flere måter utgjorde en unntakstilstand, gjaldt arbeidsmiljøloven og kravene om at kommunen som arbeidsgiver skulle ivareta de ansattes arbeidssituasjon også under pandemien.

Forsvarlig arbeidsbelastning

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen sørget for at ansatte hadde en forsvarlig arbeidsbelastning. Revisjonens spørreundersøkelse viser at 70 prosent av ansatte som fikk endret arbeidstid i hele eller deler av pandemien, opplevde en økning i arbeidstiden. Dette gjaldt spesielt for ansatte i tjenesteområdene oppvekst og helse og mestring. Nær halvparten av de som hadde økt arbeidstid arbeidet også på andre tider av døgnet i deler av perioden, og majoriteten av dem opplevde dette som krevende. Av ansatte som hadde endret arbeidstid, svarer om lag 50 prosent fra stabsavdelingene, oppvekst og helse og mestring at de jobbet svært mye, eller en del overtid under pandemien. Blant ledere med personalansvar svarer 75 prosent at de jobbet svært mye, eller en del overtid. Selv om det uttrykkes at det var en lik «overtidspolicy», viser undersøkelsen at det var en del usikkerhet rundt overtidsbestemmelsene.

Over 60 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen oppgir at de opplevde endring knyttet til arbeidsbelastning i hele eller deler av tiden med pandemi. Majoriteten av disse opplevde den økte arbeidsbelastningen som akseptabel, mens 30-40 prosent opplevde det som en for stor belastning. Totalt 42 ansatte oppgir at den økte arbeidsbelastningen var en hovedårsak til at vedkommende «på noe tidspunkt ble syk», og totalt 222 ansatte oppgir at økt arbeidsbelastning var en medvirkende årsak til sykdom. Flere informanter revisjonen har snakket med uttrykker at arbeidsmiljøloven har blitt brutt flere ganger under pandemien, blant annet når det gjelder bestemmelser om overtid og retten til å hvile, noe arbeidsmiljøutvalget i kommunen har satt søkelyset på.

Revisjonens vurdering er at kravene til en forsvarlig arbeidsbelastning for mange ansatte ikke ble tilstrekkelig ivaretatt i perioder av pandemien.

Nye oppgaver

Vel 60 prosent av de ansatte som svarte på revisjonens spørreundersøkelse oppgir at smitteverntiltakene førte til endringer i arbeidsoppgaver. Vel 80 prosent av disse fikk andre eller nye oppgaver i tillegg til de oppgavene den ansatte hadde før pandemien, og nær halvparten var ikke tilfredse med endringer i arbeidsoppgavene.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver sørget for at ansatte ble kvalifisert for nye arbeidsoppgaver, gjennom f.eks. tilstrekkelig opplæring. Hver fjerde ansatt som fikk nye oppgaver under pandemien svarer i spørreundersøkelsen at opplæringen var tilstrekkelig, og vel 40 prosent svarer at de enten ikke fikk opplæring eller at de fikk opplæring, men ikke i tilstrekkelig grad. I intervju med ulike informanter kommer det fram at nye oppgaver for mange ansatte var relatert til arbeidet rundt smitteverntiltak og informasjonsarbeid. Undersøkelsen viser at kommuneoverlegen, helsesykepleier og smittevernsykepleier hadde sentrale roller i forbindelse med opplæring av ansatte i nye oppgaver og at ansvaret for dette etter hvert ble overført til helse og mestring.

Revisjonens vurdering er at kommunen til en viss grad ga tilstrekkelig opplæring til ansatte i nye oppgaver.

Oppfølging fra ledere

Revisjonen har lagt til grunn at ansatte ble fulgt opp av sine ledere under pandemien. Revisjonen vurderer at oppfølgingen fra nærmeste leder i det alt vesentlige har vært tilstrekkelig, men at den faglige oppfølgingen har vært mer mangelfull.

I revisjonens spørreundersøkelse svarer nesten halvparten av de ansatte at de er tilfredse med hvordan de ble ivarettatt av sin nærmeste leder i perioden med pandemi, og 30 prosent er svært tilfreds. En større andel ansatte i helse og mestring er lite, eller svært lite tilfreds med oppfølging fra ledere, enn i andre tjenesteområder.

Når det gjelder faglig støtte fra ledere under pandemien, svarer hver tredje respondent i spørreundersøkelsen at denne ble «noe forverret» og 13 prosent svarer at faglig støtte ble «betydelig forverret». Enkelte informanter revisjonen har intervjuet mener at avstand fra de ansatte og opp til kriseledelsen var stor, og at mange ansatte, ledere og verneombud ute i organisasjonen følte seg alene. Dette kommer også frem i flere av de ansattes kommentarer i spørreundersøkelsens kommentarfelt.

Intern kommunikasjon og informasjon

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver sørget for tilstrekkelig, rask og målrettet intern kommunikasjon og informasjon. Undersøkelsen viser at det ble opprettet et eget område på intranett hvor det fortløpende ble lagt ut informasjon fra kommuneoverlegen og tjenesteområdet helse og mestring for de som jobbet med smittesporing og vaksinerings. Kommunen tok i bruk WorkPlace, som er en kommunikasjonsplattform for ansatte, og her ble det lagt ut meldinger om at ansatte måtte gå inn på ansattportalen å lese ny informasjon. Kommunikasjonsavdelingen la videre ut informasjon om hvem som var kontaktpersoner, og informasjon om hvem ansatte kunne henvende seg til ved spørsmål. WorkPlace ble lansert 4. februar 2020, og kommunikasjonssjefen peker i undersøkelsen på at det tar tid å innarbeide et nytt system. Hun gir uttrykk for at WorkPlace ikke var noe godt system for å nå alle ansatte med informasjon.

Beredskapssjefen peker i intervju på at det er få ansatte som leser informasjon som publiseres på Workplace/Yammer. Han forteller videre at ifølge kommunens rutiner skal det ikke sendes ut e-post til ansatte med varsler, men at kommunens i enkelte tilfeller har sendt e-post ved smitteutbrudd.

På ulike spørsmål om intern informasjon svarer mange ansatte i revisjonens spørreundersøkelse at de er tilfredse med denne. Til tross for dette opplyser begge hovedverneombud i intervju med revisjonen at de opplevde frustrasjon over manglende og/eller sen informasjon til de ansatte fra kommuneledelsen. I spørreundersøkelsen er det noe variasjon mellom tjenesteområdene og helse og mestring skiller seg mest negativt ut. Undersøkelsen viser at dette kan skyldes utfordringer med å nå ut med informasjon til ansatte som jobber i turnus, og som ikke har mobiltelefon mens de er på jobb, eller som ikke har egne kontorer eller egen pc. Dette gjaldt også vaktmestere og renholdere som havnet utenfor informasjonssløyfa i helse og mestring, noe kommunikasjonssjefen uttrykker er noe de burde ha fanget opp.

Revisjonen vurderer at kommunen i det alt vesentlige hadde systemer for å nå ut til ansatte med informasjon. Samtidig viser undersøkelsen at en sentral informasjonskanal som WorkPlace ikke fungerte helt etter hensikten, og at man heller ikke skulle ta i bruk e-post for varslinger. Kommunens informasjonssløyfer inkluderte heller ikke i tilstrekkelig grad ansatte i turnusarbeid og med begrenset tilgang på digitale verktøy, samt ansatte i merkantile stillinger.

Arbeidsmiljø og smittevern

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver sørget for et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, herunder ivaretok smittevern for de ansatte. De ansatte ble stilt ulike spørsmål rundt sine opplevelser av arbeidsmiljøet i revisjonens spørreundersøkelse. Når det gjaldt samhandling var det en stor andel av de ansatte som opplevde at dette enten ble noe eller betydelig forverret i tiden med pandemi. Videre opplevde halvparten av de ansatte at det psykososiale arbeidsmiljøet ble noe forverret, og hver femte ansatt opplevde det som en betydelig forverring. Videre opplevde 70 prosent at mulighetene for faglig utvikling ble noe eller betydelig forverret. Majoriteten oppgir å ha kjent på frustrasjon, stress, usikkerhet og uro. Rundt en tredjedel ansatte har også kjent på urettferdighet, frykt, nedstemthet, isolasjon og ensomhet. I spørreundersøkelsens kommentarfelt beskriver flere ansatte at de fortsatt silter med psykisk helse etter pandemiperioden.

Svarene på spørsmålene i spørreundersøkelsen viser at det varierer hvordan opplevelsen med bruk av hjemmekontor har vært. Mange opplevde det som vanskelig å skille på arbeid og fritid. En enda større andel savnet å treffe kollegaene sine fysisk.

Av de som opplevde mangler innen smittevernutstyr og/eller smittereduserende tiltak, svarer flest at dette gjaldt munnbind og/eller annet beskyttelsesutstyr, sprit og/eller rengjøringsmidler og krav til avstand og kontaktreduserende tiltak. Omtrent en tredjedel av de som opplevde mangler, har savnet tilrettelegging fra arbeidsgiver for å kunne etterkomme krav til avstand og kontaktreduserende tiltak.

Av nærmere 2000 ansatte svarer vel 40 prosent at de på et tidspunkt har kjent på uro for egen eller nærstående sin helse på grunn av manglende smittevernutstyr eller smittereduserende tiltak på jobb. Kommentarer fra ansatte som deltok i spørreundersøkelsen viser at det spesielt var lærere som opplevde frykt grunnet mangel på smitteverntiltak på jobb.

Undersøkelsen viser at belastningen på de ansattes psykososiale arbeidsmiljø til dels var stor under pandemien, og at belastningen spesielt gjaldt manglende samhandling, negative konsekvenser i

forbindelse med hjemmekontorløsningen, samt manglende smitteverntiltak. Etter revisjonens oppfatning framstår de ansattes arbeidsmiljø som et risikoområde med tanke på lignende situasjoner.

Verktøy, rutiner og systemer

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver sørget for at ansatte hadde nødvendige verktøy, rutiner og systemer for å utføre arbeidsoppgavene. Undersøkelsen viser at 70 prosent av de ansatte som har svart på revisjonens spørreundersøkelse mener det var tydelige retningslinjer og rutiner som beskrev smitteverntiltakene som gjaldt for den ansattes arbeidssituasjon. 30 prosent mener dette har manglet i hele eller deler av perioden. Vel 60 prosent svarer at de gjennom hele perioden med smitteverntiltak hadde tilstrekkelig tilgang på arbeidsverktøy/- og utstyr, mens hver tredje ansatt svarer at det har vært mangler på dette i hele eller deler av perioden. Av de som har opplevd mangler oppgir de fleste at de manglet beskyttelses- og renholdsutstyr.

Revisjonen vurderer at kommunen i det alt vesentlige sørget for nødvendige verktøy, rutiner og systemer under pandemien.

Innovasjon og endret bruk av teknologi

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen under pandemien la til rette for innovasjon og endret bruk av teknologi. Undersøkelsen viser at endret bruk av teknologi er det som tydelig kommer fram som en positiv nyvinning, spesielt bruken av Teams. Også annen bruk av teknologi, som KOMP, en digital skjerm for dialog mellom sykehjemsbeboere og deres pårørende, samt bruken av sosiale medier til å spre informasjon, løftes fram som positivt.

Økt samarbeid på tvers blir også fremhevet som en god erfaring, samt at erfaringer tilsier at hjemmekontor i mange tilfeller fungerer for de ansatte, og at ansatte «leverer» selv om de sitter hjemme.

Revisjonen vurderer at kommunen på flere områder har lagt til rette for bruk av ny teknologi som en positiv innovasjon under pandemien.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Formålet har også vært og ikke bare identifisere svakheter og mangler, men å fremheve både positive og negative erfaringer. For å belyse formålet har revisjonen i denne delrapporten undersøkt hvilke konsekvenser pandemien og smitteverntiltakene hadde for ansattes arbeidssituasjon.

Revisjonens konklusjon er at pandemien og smitteverntiltakene hadde negative og til dels alvorlige konsekvenser for mange ansattes psykososiale arbeidsmiljø. Dette ga seg utslag i opplevelser av frykt og stress, og var for en andel ansatte helt eller delvis også årsak til sykdom. Mange lærere har opplevde frykt og uro for egen eller nærstående sin helse på grunn av manglende smitteverntiltak på jobb. Enkelte ansatte sliter psykisk også i etterkant av pandemien. Noe av det samme bekreftes ved at godt og vel hver tredje ansatt som opplevde endret arbeidsbelastning, opplevde dette som en for stor belastning.

Revisjonens konklusjon er også at pandemiens konsekvenser for ansattes arbeidssituasjon på flere områder ikke var av alvorlig negativ karakter. Om lag halvparten har opplevd god oppfølging fra nærmeste leder, at de har fått tilstrekkelig med informasjon og at det har vært tilstrekkelig med tydelige retningslinjer og rutiner som beskrev smitteverntiltakene. Når det gjelder tilgang på informasjon er det en variasjon mellom ulike tjenesteområder, og undersøkelsen viser at ansatte i turnusarbeid med manglende tilgang på PC, samt ansatte i merkantile stillinger i størst grad havnet utenfor informasjonssløyfen. Det er videre innen helse og mestring en større andel ansatte enn på andre kommunalområder som oppgir at de var mindre tilfredse med oppfølging fra sine ledere.

Når det gjelder bruken av hjemmekontor, viser undersøkelsen at dette hadde både gode og mindre gode konsekvenser for ansatte. Flere ansatte viser til positive konsekvenser som økt konsentrasjon og effektivitet, men at det burde vært tilrettelagt for flere arbeidsmiljørettede tiltak ved bruk av hjemmekontor.

På bakgrunn av undersøkelsen, er følgende revisjonens anbefalinger:

Kommunen som arbeidsgiver bør i framtidige lignende situasjoner i større grad sørge for å

- ha klare rutiner for overtidsarbeid
- etablere tydelige informasjonssløyfer som ivaretar ansatte på tvers av tjenesteområder, og med ulik tilgang på digitale verktøy
- gjennomgå, samt vurdere, arbeidsmiljørettede tiltak i forbindelse med utstrakt bruk av hjemmekontor
- fange opp ansatte som opplever stor arbeidsbelastning og/eller som sykemeldes grunnet psykososiale forhold ved arbeidssituasjonen

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62

Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem (hjemmekontorforskriften) av 5. juli 2002 nr. 715

Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) av 27. mars 2020 nr. 470

RT-2001-418. Kårstø-dommen i Høyesterett om arbeidsgivers styringsrett

Kilder i Lillestrøm kommune og egenproduserte data

Intervju med hovedverneombud 1 23.11.22.

Intervju med hovedverneombud 2 24.11.22.

Intervju med kommuneoverlege 28.11.22.

Intervju med direktør helse og mestring 6.12.22.

Intervju med kommunalsjef helsetjenester for barn, unge og familier (oppvekst) 9.12.22.

Intervju med kommunikasjonssjef 23.11.22.

Intervju med beredskapssjef 25.11.22.

Intervju med leder for bedriftshelsetjenesten 8.12.22.

Intervju med rådgiver i HR-stab i organisasjon- og tjenesteutvikling 19.12.22.

Lillestrøm kommune 2022. *Ledelse*.

<https://lillestrom.sharepoint.com/mcas.ms/sites/Ansattportalen/SitePages/ledelse.aspx> [19.12.22].

Lillestrøm kommune udatert. *Bedriftshelsetjenesten*.

<https://lillestrom.sharepoint.com/mcas.ms/sites/Medarbeider/SitePages/Bedriftshelsetjenestens.aspx?web=1> [21.12.22].

Romerike revisjon 2022. Rapport fra spørreundersøkelse til de ansatte.

Andre kilder

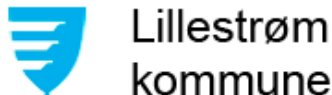
KS 2018. *Guide til god ledelse*.

https://www.ks.no/contentassets/e4db465f05944806a5544d7fd6fc6025/ks_guide-til-god-ledelse_low-res-nettversjon_f41.pdf [19.12.22].

Epost fra leder i bedriftshelsetjenesten 8.12.22.

7 VEDLEGG

Kommunedirektørens høringsuttalelse



ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Dato: 09.03.2023
Vår ref: 23/05498-5
Deres ref:
Saksbeh.: Ketil Matvik Foldal
Telefon:

Evaluering av kommunens koronahåndtering, kommunedirektørens høringsuttalelse til delrapport 4

I samsvar med standarden for forvaltningsrevisjon har kommunedirektøren fått anledning til å gå gjennom og gi uttalelse til Romerike Revisjon sin delrapport om Covid-19-pandemiens konsekvenser for de ansattes arbeidssituasjon.

Jeg ønsker å trekke fram tre forhold:

- Evaluering og gjennomgang er viktig for å avslutte og komme videre
- Rapporten tegner et bilde jeg kjenner meg igjen i og gir konkrete råd om veien videre
- Rapporten bygger på et godt datagrunnlag, men noen har kanskje enda flere erfaringer å dele

En evaluering fyller mange behov. At kommunen gjennom lov og forskrift har en plikt til å gjøre det, er en ting. Muligheten til læring og forbedring en annen. Men kanskje vel så viktig er den personlige og organisatoriske muligheten til å bearbeide det som har vært, sette sluttstrek og komme videre. Alle har rimelig klare oppfatninger om når covid-19-pandemien rammet oss, få har en like klar forestilling om når den slapp taket.

Jeg håper og tror at evalueringen av Lillestrøm kommune sin håndtering av covid-19-pandemien kan markere det tidsskillet vi trenger. Ikke på den måten at vi nå kan glemme og legge bak oss, men at forholdet vårt til covid-19 fra nå handler om etterarbeid og at evalueringsrapportene gir retning for dette arbeidet.

I det alt vesentlige tegner delrapporten om kommunens tjenesteproduksjon et situasjonsbilde jeg kjenner meg igjen i, og vurderingene som er gjort framstår som troverdige og godt underbygd.

Ingen unnsnapp covid-19-pandemien, alle ansatte ble på en eller annen måte berørt og alle har sine historier å fortelle. Jeg er derfor glad for at evalueringen blant annet bygger på en spørreundersøkelse der veldig mange har fått muligheten til å fortelle sin historie. Samtidig tror jeg nok at noen likevel vil oppleve at rapporten ikke formidler alt som er opplevd, alle dilemmaene vi som ansatte stod i, usikkerheten, frykten og følelsen av å ikke strekke til. Eller, for den saks skyld, den bratte læringskurven, mestringsgleden og tilfredsstillelsen som jeg vet mange kjente på da det stod på som verst og vi likevel klarte å holde tjenestene våre oppe.

Dette setter noen krav til oss som skal bruke evalueringsrapporten. Vi må ta høyde for at den ikke fyller hele lerretet, og vi må være åpne for at det kan finnes erfaringer og behov som ikke er uttrykt i klartekst her, men som likevel kan være viktige å følge opp. Jeg er likevel trygg på at rapporten sier noe riktig om det viktigste – og at konklusjonene og anbefalingene som er gitt har gyldighet for hele organisasjonen.

Kontaktinformasjon: <https://www.lillestrom.kommune.no/>
Postadresse: Postboks 313, 2001 Lillestrøm
E-post: postmottak@lillestrom.kommune.no
Sentralbord: 66 93 80 00
Org.nr.: 820 710 592

Besøksadresse: .
Telefon:

Avslutningsvis vil jeg understreke at denne høringsuttalelsen gjelder delrapporten om pandemiens konsekvenser for kommunens ansatte. Kommunedirektøren har mottatt delrapportene enkeltvis, og foreløpig er bare tre av fire rapporter mottatt.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke Romerike Revisjon for godt og ryddig samarbeid i det praktiske arbeidet med innhenting av faktagrunnlaget som rapporten bygger på.

Med hilsen

Trine Myrvold Wikstrøm
kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.