



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2017 - 2020

Bruk av overtid

MÅSØY KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Måsøy kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av overtidsbruken i kommunen for perioden 2017 til 2020.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Måsøy kommune jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Måsøy kommune og spesielt helse- og omsorgstjenesten i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 1. desember 2020

Viggo Johannessen
Prosjektleder/Forvaltningsrevisor

Aud S. Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

0. SAMMENDRAG	1
0.1 FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2 REVISORS KONKLUSJON OG VURDERINGER	1
0.3 ANBEFALINGER	1
1. INNLEDNING	2
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING AV FORVALTNINGSREVISJON	2
1.2 PROBLEMSTILLINGER	2
1.3 REVISJONSKRITERIER	2
1.3.1 Kilder til kriterier	2
1.3.2 Revisjonskriterier	2
1.3.3 Rammer for overtid	4
1.4 METODE	5
1.4.1 Datainnsamling	5
1.4.2 Avgrensing	5
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	5
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	6
2.1 ORGANISERING OG BEMANNING	6
2.2 PERSONALRESSURSER	7
2.3 SYKEFRAVÆR	7
3. HVORDAN ER MÅSØY KOMMUNES BRUK AV OVERTID?	8
3.1 OVERTIDSTIMER	8
3.2 ØKONOMI	8
4. ER MÅSØY KOMMUNES BRUK AV OVERTID I TRÅD MED REGELVERKET?	9
4.1 REVISJONSKRITERIER	9
4.2 DATA	9
4.3 VURDERINGER	12
5. KONKLUSJON	12
6. ANBEFALINGER	12
7. KILDER OG LITTERATUR	13
VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	14
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	15
VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	19

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med undersøkelsen er todelt. For det første kartlegges overtidsbruken i Måsøy kommune over flere år. Hovedformålet har imidlertid vært å undersøke i hvilken grad kommunen sikrer at bruken av overtid er i tråd med regelverket.

0.2 Revisors konklusjon og vurderinger

Måsøy kommunes bruk av overtid er i all hovedsak i overenstemmelse med regelverket.

Det er etter revisjonens vurdering etablert tilfredsstillende system og rutiner for overholdelse av regelverket på området.

Selv om undersøkelsen viser at det forekommer overskridelser av overtidsgrensene er omfanget såpass lavt at det ikke rokker ved inntrykket av at kommunen bare unntaksvis overskrider grensene for overtidsbruk.

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

Etter revisjonens vurdering har Måsøy kommune etablert et system for oppfølging av overtidsarbeid som er godt egnet til å sikre at overtidsbestemmelsene blir overholdt. Vi mener at en tilnærming der det differensieres mellom sektorene basert på vurdering av risiko for regelbrudd og erfaringer er forsvarlig.

Risikoen for brudd på overtidsreglene anses i all hovedsak knyttet til helse- og omsorgssektoren og relaterer seg til noen få av sektorens stillingsgrupper og ansatte. Sektoren har gjort flere risikoreduserende tiltak, blant annet i form av sykefraværsarbeid, organisatoriske grep og bruk av dataverktøy ved utarbeidelse av turnus og tildeling av vakter.

På bakgrunn av intervju, oversendt dokumentasjon og revisjonens gjennomgang av overtidslister og tidsregistreringer anser vi det godt gjort at arbeid ut over avtalt arbeidstid bare utføres når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov.

Gjennomgangen av tidsregistreringene i helse- og omsorgssektoren viser noen overskridelser av avtalte overtidsgrenser. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra ledelsen i sektoren antar vi at hensynet til liv og helse har blitt prioritert. Det må i den forbindelse presiseres at vi ikke har grunnlag for å vurdere om vilkårene for å fravike overtidsgrensene etter lovens § 10-12 har vært til stede. Det anses likevel som en svakhet at det i enkelte tilfeller tildeles vakter uten at den som foretar tildelingen har muligheten til å se i hvilken grad det utløser overtid og i hvilken grad det kan medføre overskridelse av overtidsgrensene.

Oversendelsen av lister fra ressursstyringssystemet i helse- og omsorgssektoren viser at det for denne sektoren foreligger lister over hvor mye den enkelte medarbeider har jobbet. Ettersom vi ikke fått oversendt tilsvarende oversikt fra de øvrige sektorene kan vi ikke med sikkerhet konstatere at en slik oversikt eksisterer.

0.3 Anbefalinger

Revisjonen har ikke funnet det hensiktsmessig å utforme anbefalinger.

1. INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Måsøy kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon der revisjonen ble bedt om å undersøke overtidsbruken i kommunen og om overtidsbruken har vært i tråd med regelverket.

1.2 Problemstillinger

Basert på kontrollutvalgets bestilling av denne forvaltningsrevisjonen har undersøkelsen hatt følgende problemstillinger:

- *Hvordan er Måsøy kommunes bruk av overtid?*
- *Er Måsøy kommunes bruk av overtid i tråd med regelverket?*

Den første problemstillingen er en rent deskriptiv (beskrivende) problemstilling som presenterer fakta. Til denne problemstillingen er det derfor ikke satt opp revisjonskriterier.

Den andre problemstillingen er av normativ art. Her belyses det hvorvidt kommunen har system og rutiner for å sikre at bruken av overtid er i tråd med regelverket. Videre har vi undersøkt hvorvidt kommunens bruk av overtid er i tråd med fastsatte rammer som framgår av henholdsvis arbeidsmiljøloven (aml.) og hovedtariffavtalen (hta.).

Formålet med undersøkelsen er todelt. For det første kartlegges overtidsbruken i Måsøy kommune over flere år. Hovedformålet har imidlertid vært å undersøke i hvilken grad kommunen sikrer at bruken av overtid er i tråd med regelverket.

Med utgangspunkt i naturlig språklig forståelse av kontrollutvalgets bestilling er undersøkelsen avgrenset til overtidsbruk og arbeid ut over ordinær arbeidstid. Det er følgelig ikke foretatt nærmere undersøkelse av kommunens arbeidstidsordning(er).

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Hovedtariffavtalen (KS)
- Anerkjent teori og beste praksis for internkontroll (COSO-rapporten)

1.3.2 Revisjonskriterier

Det framkommer av kommuneloven¹ at kommunens administrasjonssjef skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Denne bestemmelsen understreker rådmannens ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. Det er verd å påpeke at kravet om internkontroll også er nedfelt i annet regelverk som regulerer virksomheten i kommunene.

¹ § 23 nr. 2 i kommuneloven (1992-loven) og i § 31-3 (fra 01.01.2021 i § 25-1) i den nye kommuneloven (2018-loven)

COSO-rapporten,² som ble oversatt til norsk i 1996, har fått en sentral og dominerende posisjon når det kommer til å sette rammer for internkontroll. I rapporten defineres internkontroll som «[...]en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styrende organer, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig regnskapsrapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regler»

I denne undersøkelsen vil fokuset være rettet mot internkontroll knyttet til overtidsområdet i Måsøy kommune.

Internkontroll er sammensatt av fem innbyrdes sammenhengende komponenter³:

1. Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet er selve grunnmuren som de øvrige komponentene bygger på. Denne komponenten omfatter menneskene i virksomheten, deres individuelle egenskaper, verdier, holdninger og kompetanse. I tillegg omfatter kontrollmiljøet også organisering, ledelsesfilosofi og ledelsesstil i virksomheten.

2. Risikovurderinger

Risikovurdering forutsetter at det fastsettes konkrete mål for virksomheten og dens aktiviteter. Videre må det foretas kartlegging og analysing av eventuelle risikoer for at virksomheten ikke skal nå sine mål. Denne analysen danner grunnlaget for hvilke tiltak ledelsen iverksetter for å kontrollere disse

Risiko kan defineres som "en samling av alle interne og eksterne faktorer som påvirker vår evne til å nå mål eller å oppfylle formålet." Risiko oppstår like mye fra faren for at noe fordelaktig ikke vil skje ("tapte muligheter"), som trusselen for at noe galt vil skje, eller avvik fra forventet resultat".

Risiko kan identifiseres ved å stille et eller flere av spørsmålene: Hva kan gå galt? Hvilke nye muligheter kan gå tapt? Hvor er det stor usikkerhet?

3. Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver, og de etableres som en konsekvens av gjennomførte risikovurderinger.

4. Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon må være effektiv og flyte fritt horisontalt så vel som vertikalt i organisasjonen. Tilstrekkelig og relevant informasjon til rett tid skal muliggjøre ivaretagelsen av ansvaret som den enkelte har blitt tildelt. Tilgangen på økonomisk informasjon er viktig som styringsinformasjon for ledelsen og de politiske beslutningstakerne. Informasjon bør være oppdatert til enhver tid og finne sted så ofte at ansvarlig beslutningsinstans kan foreta nødvendige prioriteringer og beslutte hvilke tiltak som eventuelt må iverksettes. Informasjonen skal være: *tilstrekkelig, aktuell, nøyaktig og pålitelig, samt tilgjengelig*. Det er viktig at de ansatte er bevisste over plikten til å søke relevant informasjon for sitt arbeid.

Figur 1: Komponenter i internkontrollen (Kilde: COSO)



² Rapport utarbeidet av The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission i 1992.

³ Kilde: COSO.

5. Oppfølging og overvåkning

Den interne kontrollen må følges opp for å sikre at systemet er effektivt over tid. Oppfølgingen kan skje kontinuerlig som en del av de daglige ledelsesoppgavene, ved frittstående evalueringer eller som en kombinasjon av de to. Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen, og informasjon om alvorlige forhold bør tilflytte toppledelsen og styret. Gjennomførte risikovurderinger vil lette oppfølgingsansvaret fordi ledelsen vil ha et bedre grunnlag for å vite hvilke områder/funksjoner man bør rette oppmerksomheten mot.

1.3.3 Rammer for overtid

Om bestemmelsene i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (aml.) regulerer kommunens virksomhet og stiller krav til kommunen som arbeidsgiver. Aml. § 2-1 er en generell bestemmelse som omhandler arbeidsgivers plikter:

«Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt».

Lovens kapittel 10 omhandler arbeidstid. Av § 10-6 (1) framgår det at overtid og merarbeid kun er tillatt dersom det er et særlig og avgrenset behov for det. Med andre ord kan ikke overtid eller merarbeid benyttes som en fast ordning. Med særlig og tidsavgrenset behov menes det eksempelvis:

- fravær blant arbeidstakerne som forstyrrer eller truer med å forstyrre den daglige driften
- når anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter kan ta skade
- uventet arbeidspress
- særlig arbeidspress på grunn av sesongmessige svingninger eller mangel på arbeidskraft med spesiell kompetanse⁴

Det framgår videre av arbeidsmiljøloven § 10-7 at det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Denne oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

Arbeidstid⁵ utover arbeidsmiljølovens grenser for alminnelig arbeidstid er *overtidsarbeid*.

Dersom det blir arbeidet ut over avtalt arbeidstid, men innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid, vil dette være såkalt **merarbeid**. Overtid i lovens forstand blir det først når det arbeides ut over dette. I arbeidsmiljøloven heter det at den alminnelige arbeidstid ikke må overstige:⁶

- ti timer i løpet av sju dager
- 25 timer i fire sammenhengende uker og
- 200 timer innenfor en periode på 52 uker

Arbeidsgiver og de tillitsvalgte har adgang til å inngå skriftlig avtale om utvidelse av overtidsgrensene med inntil 20 timer i løpet av sju dager, 50 timer i fire sammenhengende uker og 300 timer innenfor en periode på 52 uker.⁷ Arbeidstilsynet kan i særlige tilfeller innvilge søknad om samlet overtidbruk inntil 25 timer i løpet av sju dager og 200 timer i løpet av en periode på 26 uker.⁸

Arbeidstidsbestemmelsene, herunder reglene for overtidbruk kan imidlertid «*fravikes for arbeid som på grunn av naturhendelser, ulykker eller andre uforutsette begivenheter må foretas for å avverge fare eller skade å liv eller eiendom*».⁹

For å besvare problemstillingen «*Er Måsøy kommunes bruk av overtid i tråd med regelverket?*» er det utarbeidet følgende revisjonskriterier:

⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78157>

⁵ Med arbeidstid menes den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver, jf. arbeidsmiljøloven § 10-1 (1).

⁶ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 (1).

⁷ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 (5).

⁸ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 (6).

⁹ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-12 (3)

- Arbeidsgiver skal sikre at det bare gjennomføres arbeid ut over avtale arbeidstid når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det
- Det skal foreligge en oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet.
- Arbeidsgiver skal sikre at det ikke arbeides overtid ut over arbeidsmiljølovens rammer

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse og analyse av regnskaps- og lønnsdata.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.4.2 Avgrensing

Det er ved gjennomføring av undersøkelsen tatt utgangspunkt i situasjonen i perioden fra 2017 til og med 2019.

For å vise utviklingen i overtidbruken over tid omfatter den deskriptive delen kalenderårene 2016, 2017, 2018 og 2019. Undersøkelsen av kommunens etterlevelse av arbeidsmiljølovens grenser for overtidbruk omfatter i utgangspunktet 2017, 2018 og 2019.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data er sikret ved at data er samlet inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som er innhentet, hvem som eventuelt har blitt intervjuet og hvilke spørsmål som har blitt stilt.

Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene. Eventuelle regnskapsdata og materiale fra ekstern rapportering som er benyttet avgrenses til offisielle, avlagte tall og data.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

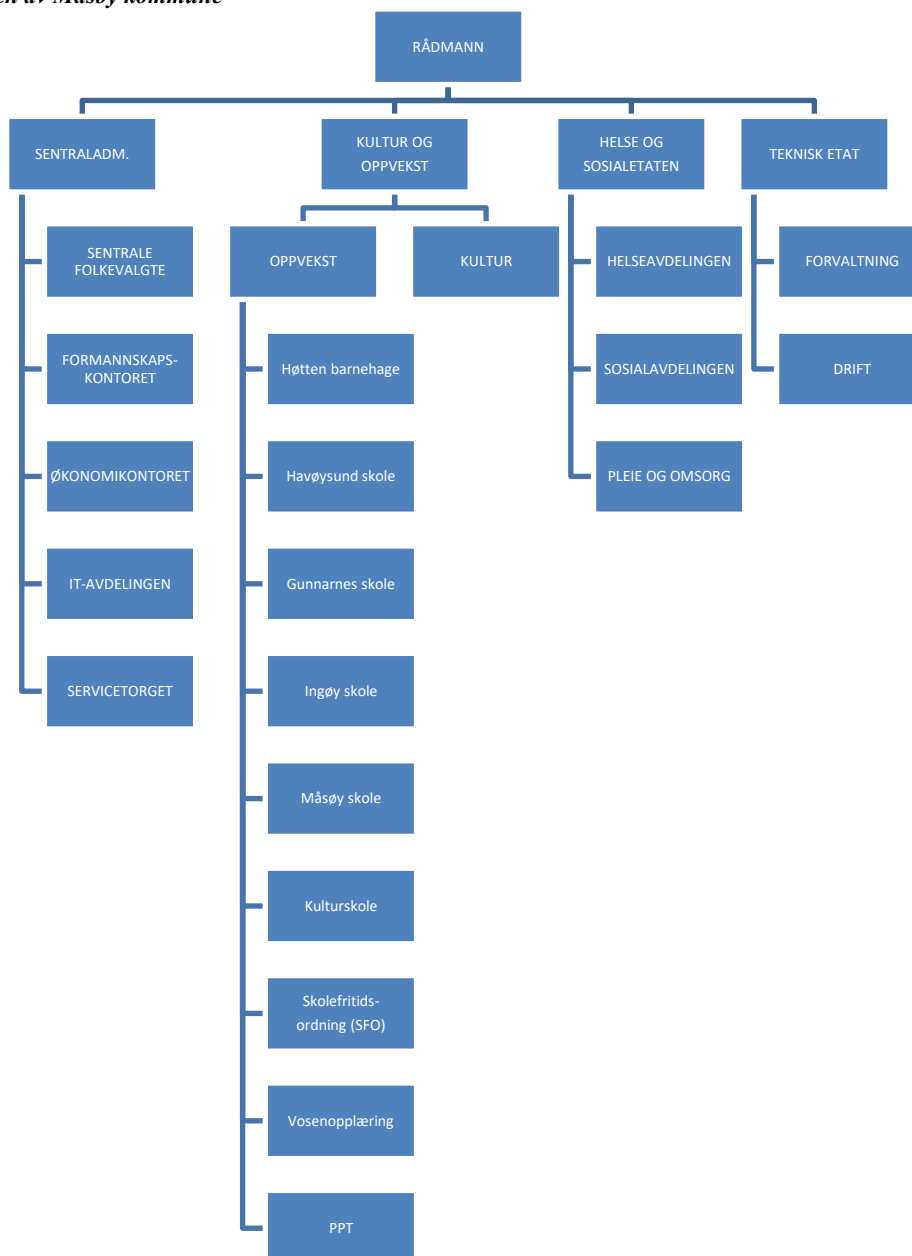
Nærmere beskrivelse av metode og gjennomføring av denne undersøkelsen fremgår av rapportens vedlegg 3

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Organisering og bemanning

Den overordnede *administrative organiseringen* i Måsøy kommune består av en sentraladministrasjon og tre etater. Organiseringen av Måsøy kommune kan illustreres slik det framgår av figuren under.

Organiseringen av Måsøy kommune



2.2 Personalressurser

Måsøy kommune hadde for årene 2016 – 2019 en bemanning på om lag 170 ansatte.

For årene 2016 – 2018 utgjorde det i overkant av 130 årsverk. I 2019 var antall årsverk redusert til 119.

	2016		2017		2018		2019	
	Årsverk*	Antall ansatte	Årsverk*	Antall ansatte	Årsverk*	Antall ansatte	Årsverk*	Antall ansatte
Sentrale folkevalgte	1,0	1	1,0	1	1,0	1	1,0	1
Sentraladministrasjonen	10,7	10	11,7	11	11,7	12	11,1	11
Kultur og oppvekst	45,9	53	49,4	55	48,2	52	42,3	55
Helse og omsorg	62,7	71	64,5	73	64,7	71	51,9	67
Teknisk drift og utbygging	10,7	36	11,3	35	10,6	34	12,6	36
Totalt	131,0	171	138,0	175	136,2	170	119,0	170

*Differanse mellom summering av antall årsverk og totalsum skyldes avrunding

2.3 Sykefravær

Sykefraværet var i henhold til kommunens årsmelding på 7 % i 2019. Sykefraværet for 2017 og 2018 var henholdsvis 10,4 og 5 %.

Sykefravær i Måsøy kommune 2007-2018¹⁰

	2016	2017	2018	2019
Egenmeldt	1,7 %	1,5 %	1,7 %	1,7 %
Legemeldt	8,3 %	8,9 %	3,3 %	5,3 %
Totalt	10,0 %	10,4 %	5,0 %	7,0 %

Måsøy kommune anførte i årsmelding for 2016 at årsaken til det høye sykefraværet skyldtes ledige stillinger, høyt sykefravær, stor belastning over tid og stor andel ufaglærte vikarer. Årsmeldingene for 2017, 2018 og 2019 har ikke tilsvarende merknader.

Av årsmelding for 2018 framgår det at «Måsøy kommune er IA-bedrift, og det er utarbeidet en overordnet handlingsplan for Måsøy kommune. Det har vært et merfokus og tettere oppfølging enn foregående år. Videre er det et tettere samarbeid med legetjenesten som vil kunne gi positive utslag i forhold til sykefraværsprosenten».

På forespørsel fra revisjonen har leder for stab opplyst at kommunen mener at reduksjonen i sykefraværet for 2018 har sammenheng med større fokus og tettere oppfølging av sykefravær, blant annet gjennom personalmøter og oppfølging av enkelte ansatte. Det opplyses videre at et tett samarbeid med legetjenesten og NAV også antas å ha medvirket til lav sykefraværsprosent.

¹⁰ Kommunens årsmelding for 2019

3. HVORDAN ER MÅSØY KOMMUNES BRUK AV OVERTID?

3.1 Overtidstimer

Revisjonen har på bakgrunn av registreringene i kommunens lønssystem foretatt en kartlegging av antall timer med overtidsgodtgjørelse som er utbetalt i perioden 2016 – 2018. Overtidsbruken er synkende i de tre årene. Det årlige antall timer med overtidsgodtgjørelse¹¹ utgjorde 5581 timer i 2016. I 2017 var antall overtidstimer redusert til 4637,33 timer med en ytterligere reduksjon til 3486 timer i 2018. Kommunens overtidbruken steg imidlertid til 2869 timer i 2019.

	2016			2017			2018			2019		
	Antall ansatte	Timer		Antall ansatte	Timer		Antall ansatte	Timer		Antall ansatte	Timer	
		Totalt	Gj.snitt		Totalt	Gj.snitt		Totalt	Gj.snitt		Totalt	Gj.snitt
Under 100 timer	79	2 034	26	96	979	10	99	2105	21	80	2216	28
100 - 199 timer	13	1724	133	18	2376	132	7	1142	147	9	1407	156
200 - 399 timer	7	1822	260	5	1283	257	1	239	239	1	246	246
Over 400 timer	0	0		0	0	0	0	0	0			
Totalt	99	5581	56	119	4637	39	107	3486	33	90	3869	43

Den årlige overtidbruken for 2016, 2017, 2018 og 2019 utgjorde henholdsvis 3,3, 2,7, 2,1 og 2,3 fulltidsstillinger med 37,5 timers uke¹², mens tilsvarende tall for stillinger med 33,6 times uke¹³ utgjorde om lag 3,6 fulltidsstillinger i 2016, 3 fulltidsstillinger i 2017, 2,3 fulltidsstillinger i 2018 og 2,5 fulltidsstillinger i 2019.

Samtidig som overtidbruken i 2018 har blitt redusert fra 2016 og 2017 har også arbeidet overtidstimer blitt fordelt på flere ansatte.

3.2 Økonomi

Måsøy kommunes har i perioden fra 2016 til og med 2019 årlig budsjettet fra kr. 759 000 til kr. 767 500 i overtidsgodtgjørelse. Utgiftene til overtid har for årene 2016, 2017, 2018 og 2019 utgjorde henholdsvis kr. 2 514 670, kr. 2 887 910, kr. 1 797 360 og kr. 2 114 614.

Regnskapstallene viser årlig merforbruk i forhold til opprinnelig budsjett i hele perioden.

Måsøy kommunes utgifter til overtid

	2016	2017	2018	2019
Budsjett*	766 000	759 000	767 500	767 000
Regnskap	2 514 670	2 877 910	1 797 736	2 144 614
Differanse	1 748 670	2 118 910	1 030 236	1 377 614

*Opprinnelig budsjett

¹¹ Timer med overtidsgodtgjørelse omfatter både overtid etter arbeidsmiljølovens bestemmelser og mertid

¹² Beregning av årsverk ved 37,5 timers uke: 7,5 timers arbeidsdag, 365 dager, 25 feriedager, 104 helgedager, 10 andre røde dager 7,5 (365-25-104-10) = 1695 timer

¹³ Beregning av årsverk ved 33,6 timers uke x 46 uker = 1546 timer

4. ER MÅSØY KOMMUNES BRUK AV OVERTID I TRÅD MED REGELVERKET?

4.1 Revisjonskriterier

- Arbeidsgiver skal sikre at det bare gjennomføres arbeid ut over avtale arbeidstid når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det
- Det skal foreligge en oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet.
- Arbeidsgiver skal sikre at det ikke arbeides overtid ut over arbeidsmiljølovens rammer

4.2 Data

Vi har fått opplyst at det ikke er etablert felles kommunale rutiner for å kontrollere om overtidsbestemmelsene blir overholdt, men at overtidsbruken rapporteres månedlig som en del av budsjett- og økonomioppfølgingen. Det foreligger ikke skriftlige rutiner, beskrivelser eller instruksjoner som beskriver hvordan overtidsbruken i kommunen følges opp på overordnet nivå. Måsøy kommune har i medhold av aml. § 10-6 (5) inngått avtale med arbeidstakernes tillitsvalgte om utvidelse av rammene for overtidsbruk. Den enkelte medarbeider skal i henhold til avtalen ikke kunne jobbe overtid ut over:

- «15 timer i løpet av 7 dager
- 40 timer i løpet av 4 sammenhengende uker
- 300 timer i løpet av 52 uker»

Avtalen inneholder i tillegg unntak fra reglene om samlet arbeidstid.

Ledelsen i teknisk etat og i oppvekstsektoren fremhever at overtidsbruken i sektorene er liten. Det har på den bakgrunn ikke sett behov for å utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging. Revisjonens gjennomgang av kommunens overtidslister i undersøkelsesperioden viser at over 80% av de arbeidstimene som utløste overtidsgodtgjørelse var tilknyttet helse- og omsorgssektoren.

Ifølge virksomhetsleder for pleie og omsorgssektoren benytter sektoren seg av ressursstyringsprogrammet «Visma Entreprise ressursstyring». Ved utarbeidelse av turnusplan (grunnturnus) tas det utgangspunkt i bemanningsplanen som gir oversikt over hvor mange som skal være til stede på de ulike vaktene, de ulike dagene i uka. Størrelsen på bemanningen og dermed kommunens bemanningsplan opplyses å bygge på faglige normtall.

Virksomhetsleder mener at systemet er et godt redskap for planlegging av turnusene, både for å minimere og unngå brudd på overtidsbestemmelsene. Systemer har innebygde alarmer som brukes. Her legges det inn:

- Hvor mange timer fritid det minimum skal være mellom to vakter
- Hvor mange søndager arbeidstakerne minimum skal ha i løpet av et år
- Maksimalt antall arbeidstimer per dag
- Maksimalt antall arbeidstimer per uke

De innebygde alarmfunksjonene medfører at det ikke har blitt ansett som nødvendig å utarbeide egne skriftlige rutiner for overtidsbruk. Alarmfunksjonen merker de vaktene som har en eller flere feil i farget bakgrunn, der det kommer opp melding om hva som er feil. Alarmfunksjonen brukes både ved oppsett av turnusen og ved fordeling av vakter mellom de ansatte. Systemet anses også som et godt redskap for å sikre overholdelse av arbeids- og overtidsregler når det oppstår behov for endringer på grunn av fravær, for eksempel sykemeldinger.

Utfordringen er imidlertid korttidsfravær, der ansatte ringer inn på morgenen og gir melding om at de er syk(e). Det er i disse tilfellene behov for å få inn en annen ansatt for å dekke opp fraværet allerede

fra klokken 08:00 på morgenen. De som mottar beskjed om fraværet har ofte ikke tilgang til å legge vakter inn i systemet, men må sørge for å dekke opp vaktene uten mulighet til å se hvor mye overtid det utløser. Disse vaktene blir lagt inn i etterkant, dvs. først etter at vaktene er gjennomført.

Det kan oppstå situasjoner der det i valget mellom overtredelse av overtidsbestemmelsene eller bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven blir benyttet overtidsarbeid ut over arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Systemet gir også en god oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker i sektoren har jobbet. De øvrige sektorene i kommunen har ikke tilsvarende system, men henviser i den forbindelse til lønssystemet «VISMA lønn» og «4 Human». Ved forespørsel om oversendelse av tidsregistrering for utvalgte ansatte i kommunen har revisjonen bare mottatt tidsregistrering for ansatte i helse- og omsorgssektoren.

Virksomhetsleder for pleie og omsorgssektoren forteller at det gjøres flere tiltak for å begrense overtidsbruken. Det viktigste er å sørge for å ha alle stillinger besatt til enhver tid, ikke ha vakante stillinger og minimere sykefraværet.

I 2020 har koronasituasjonen begrenset tilgangen på helsepersonell, *«men ellers har det vært veldig stabilt og vi skårer høyt på å ha fagpersonell i stillingene»*. *«De siste tre årene har vi turt å «overbooke» litt på personalsiden, ikke bare for å unngå bruk av overtid, men også for å kunne håndtere dersom noen slutter»*.

Han forteller at det er klar sammenheng mellom fravær, herunder både sykefravær og permisjoner og hvor mye overtidsarbeid som må brukes. Det har blant annet vært en gledelig «babyboom» som har medført at en del ansatte har vært ute i svangerskapspermisjon.

Det blir gjort flere grep for å redusere sykefraværet. Ledelsen har blant annet tett kontakt med legene i kommunen og informerer om muligheten til tilrettelegging på arbeidsplassen. Det har bidratt til et lavere sykefravær og dermed også mindre behov for overtidsarbeid. På arbeidsplassen legges det vekt på å skape en kultur for at medarbeider og leder i tidlig fase vurdere tilrettelegging, slik at sykefraværet blir minst mulig.

I hjemmetjenesten er overtidsarbeidet i stor grad knyttet til ledsagertjeneste og ledsagerturer. Det kan være at en ansatte er ledsager ved reise til Tromsø, der den ansatte må være sammen med pasienten over flere dager. Da genereres det fort en del overtid. Det opplyses videre at «terminalpleie», dvs. at noen ligger for døden også genererer overtid. Kommunen har som prinsipp om at ingen skal måtte dø alene. Dette kan det ikke planlegges for, så da må man få inn ekstra ressurser, ofte i form av overtid. Kommunen har også pasienter som har behov for «1 til 1 pleie». *Det kan f.eks. være at de har demens eller utagerende adferd, eller eventuelt er så kognitiv svekket at 1 til 1 pleie er nødvendig*.

Før det eventuelt brukes tvang må mindre inngripende virkemidler være prøvd, som regel ved at vi til enhver tid har en ansatt/medarbeider som følger opp pasienten. *Vi har de siste årene hatt en del pasienter der vi har måtte gå over på «1 til 1 pleie»*. *Det er/ har vært veldig ressurskrevende»*.

Måsøy kommune har egen selvstendig legevakt. *«Vi har det som heter ØHD-plass.¹⁴ Tidligere ble det kalt KAD-plass»*.¹⁵ Det betyr at kommunen til enhver tid (døgnet rundt) som et minimum må ha en lege og en sykepleier på vakt.

Revisjonen har også fått opplyst at det er gjort organisatoriske grep som vil kunne bidra til redusert bruk av overtid. Tidligere besto helse- og omsorgstjenesten av to avdelinger, med en avdelingsleder for hjemmetjenesten, praktisk bistand og rus og psykiatri og en avdelingsleder for sykehjemmet,

¹⁴ Øyeblikkelig hjelp, døgnoophold

¹⁵ kommunal akutt døgnenhet/ kommunale akutte døgnplasser

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5 tredje ledd: «Kommunen skal sørge for tilbud om døgnoophold for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp»

kjøkkenet, legene og fysioterapi. Det er nå gjort driftsendringer med som bl.a. innebærer enhetlig ledelse av tjenestene i sektoren.

Driftsendringen gikk på å innføre en felles grunnbemanning, der en kan flytte ressursene etter behov. *«For en liten kommune er det utfordrende å ha en grunnbemanning i hjemmetjenesten med kvalifiserte sykepleiere og helsefagarbeidere og en egen grunnbemanning på sykehjemmet. Vi er en av de første kommunene som prøver en sykepleierenhet, som gjør at de både er ute og inne. Vi flytter kompetansen etter behov».*

Kommunen hadde tidligere en ordning med såkalt «nordsjøturnus». Avdelingsleder forteller at de som jobbet «nordsjøturnus» arbeidet sine vakter, men dro fra Måsøy så snart de hadde fri. Når det oppsto behov for ekstra ressurser til oppgaver som krever kontinuitet, for eksempel kreftomsorg, demensomsorg osv., var det færre å fordele oppgavene på. Det samme gjelder når det oppstår behov for overtidarbeid. Det var i praksis bare de som gikk ordinær turnus som var tilgjengelig når det krevdes at det måtte «trø til og ta i et tak». Avviklingen av Nordsjøturnusen bidrar til at nødvendig overtidarbeid kan fordeles på flere arbeidstakere enn tidligere.

«Vi ønsker i tillegg at de som jobber her også er her, skatter her og bidrar i lokalsamfunnet. På grunn av koronasituasjonen har vi først i kommet i gang rett før sommeren. Driftsendringen har også bidratt til at vi har kunnet gått ned fra 21 til 16 sykepleiere».

Revisjonens gjennomgang av overtidslistene for alle ansatte i kommunen for 2016, 2017, 2018 og 2019 viser at risikoen for brudd på overtidsbestemmelsene i all hovedsak relaterer seg til helse- og omsorgssektoren. Med et par unntak knyttet til teknisk etat er det ingen ansatte i de øvrige sektorene som jobber så mye- og så ofte overtid at det har vært fare for overskridelse av grensene for overtidsbruk.

På bakgrunn av overtidslistene gikk revisjonen gjennom tidsregistreringer fra Visma Entrepri-
se ressursstyring» for 16 ansatte i Helse- og omsorgssektoren for kalenderåret 2017 og første halvår 2018. Gjennomgangen omfattet alle ansatte i sektoren som hadde

- mer enn 200 timer med overtidsgodtgjørelse i løpet av enhver foregående 12 måneders periode og
- mer enn 40 timer med overtidsgodtgjørelse i løpet av en kalendermåned

Etterlevelse av overtidsgrensene – per 7 dager

Gjennomgangen av tidsregistreringen fra «Visma Entrepri-
se» viste tre overskridelser av avtalt overtidsgrense i løpet av en enkelt kalenderuke. De tre tilfellene er fordelt på to ansatte.

Etterlevelse av overtidsgrensene – 4 sammenhengende uker

Gjennomgangen av tidsregistreringen fra «Visma Entrepri-
se» viser 24 tilfeller der avtalt overtidsgrense i løpet en fireukers periode er overskredet. 7 av de 16 ansatte vi har mottatt tidsregistrering hadde ett eller flere tilfeller med overskridelse av overtidsgrensene i løpet av en fire ukers periode.

Etterlevelse av overtidsgrensene – perioden på 52 uker

Gjennomgangen av tidsregistreringen fra «Visma Entrepri-
se» viste ingen overskridelse av avtalt overtidsgrense.

4.3 Vurderinger

- Arbeidsgiver skal sikre at det bare gjennomføres arbeid ut over avtale arbeidstid når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det
- Det skal foreligge en oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet.
- Arbeidsgiver skal sikre at det ikke arbeides overtid ut over arbeidsmiljølovens rammer

Etter revisjonens vurdering har Måsøy kommune etablert et system for oppfølging av overtidsarbeid som er godt egnet til å sikre at overtidsbestemmelsene blir overholdt. Vi mener at en tilnærming der det differensieres mellom sektorene basert på vurdering av risiko for regelbrudd og erfaringer er forsvarlig.

Risikoen for brudd på overtidsreglene anses i all hovedsak knyttet til helse- og omsorgssektoren og relaterer seg til noen få av sektorens stillingsgrupper og ansatte. Sektoren har gjort flere risikoreduserende tiltak, blant annet i form av sykefraværarbeid, organisatoriske grep og bruk av dataverktøy ved utarbeidelse av turnus og tildeling av vakter.

På bakgrunn av intervju, oversendt dokumentasjon og revisjonens gjennomgang av overtidslister og tidsregistreringer anser vi det godt gjort at arbeid ut over avtalt arbeidstid bare utføres når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov.

Gjennomgangen av tidsregistreringene i helse- og omsorgssektoren viser noen overskridelser av avtalte overtidsgrenser. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra ledelsen i sektoren antar vi at hensynet til liv og helse har blitt prioritert. Det må i den forbindelse presiseres at vi ikke har grunnlag for å vurdere om vilkårene for å fravike overtidsgrensene etter lovens § 10-12 har vært til stede. Det anses likevel som en svakhet at det ved akutt behov for arbeidskraft – i all hovedsak ved «ikke-planlagt» korttidsfravær - tildeles vakter uten at den som foretar tildelingen har muligheten til å se i hvilken grad det utløser overtid og i hvilken grad det kan medføre overskridelse av overtidsgrensene.

Oversendelsen av lister fra ressursstyringssystemet i helse- og omsorgssektoren viser at det for denne sektoren foreligger lister over hvor mye den enkelte medarbeider har jobbet. Ettersom vi ikke fått oversendt tilsvarende oversikt fra de øvrige sektorene kan vi ikke med sikkerhet konstatere at en slik oversikt eksisterer.

5. KONKLUSJON

Er Måsøy kommunes bruk av overtid i tråd med regelverket?

Måsøy kommunes bruk av overtid er i all hovedsak i overenstemmelse med regelverket.

Det er etter revisjonens vurdering etablert tilfredsstillende system og rutiner for overholdelse av regelverket på området.

Selv om undersøkelsen viser at det forekommer overskridelser av overtidsgrensene er omfanget såpass lavt at det ikke rokker ved inntrykket av at kommunen bare unntaksvis overskrider grensene for overtidsbruk.

6. ANBEFALINGER

Revisjonen har ikke funnet det hensiktsmessig å utforme anbefalinger.

7. KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 2005
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) av 1996

Annet regelverk

- Hovedtariffavtalen KS 2016-2018

Litteratur

- Arbeidstilsynet: *Orientering om arbeidsgiverens plikter* (2013), orientering, best.nr. 326
- Oversettelse av COSO-rapporten (1996): *Intern kontroll – et integrert rammeverk*. Cappelen Akademiske forlag, Oslo
- KS: *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* (2013)

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER



MÅSØY KOMMUNE

Formannskapskontoret

Havøysund, 15.12.2020

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Postboks 204

9615 HAMMERFEST

<i>vår ref.</i>	<i>arkivkode</i>	<i>deres ref.</i>
20/796/5167	217//	
<i>saksbehandler</i>	<i>direkte telefon/telefaks</i>	<i>e-postadresse</i>
RAD/FSK/OBP	90266023/	

SVAR - OVERSENDELSE AV FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - HØRING

Hei

Kommunedirektøren har ingen kommentar til rapporten og tar denne til orientering.

Med hilsen

Odd-Børge Pedersen
Kommunedirektør

Kopi til:

Måsøy kommune
Postboks 71
9691 HAVØYSUND

Besøksadr: Torget 1
Telefon sentralbord: 78 42 40 00
E-post: postmottak@masoy.kommune.no

Bankgiro 4955.05.00050
Org. nr. 941 087 957

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Undersøkelsen har i henhold til kontrollutvalgets vedtak hatt to problemstillinger.

1. Hvordan er Måsøy kommunes bruk av overtid?

Den første problemstillingen er deskriptiv (beskrivende) som presenterer fakta. Det er derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier.

2. Er Måsøy kommunes bruk av overtid i tråd med regelverket?

Den andre problemstillingen er av normativ art. Her belyses det hvorvidt kommunen har system og rutiner for å sikre at bruken av overtid er i tråd med regelverket. Videre belyser undersøkelsen hvorvidt kommunens bruk av overtid er i tråd med fastsatte rammer som framgår av henholdsvis arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Hovedtariffavtalen (KS)

Det framkommer av kommuneloven § 23 nr. 2 at kommunens administrasjonssjef skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Denne bestemmelsen understreker rådmannens ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. Arbeidsgivers plikt til å utføre systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid er lovfestet i arbeidsmiljølovens § 3-1.

Det er verd å påpeke at kravet om internkontroll også er nedfelt i annet regelverk som regulerer virksomheten i kommunene, eksempelvis i internkontrollforskriften¹⁶ og i helse- og omsorgstjenestelovens¹⁷ §§ 3-1 (3) og 4-2, jfr. forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.¹⁸ I henhold til internkontrollforskriftens § 5 skal internkontrollen tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve lovens regler.

I henhold til aml. § 10-7 skal det *«foreligge en oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakerens tillitsvalgte»*.

Rammene for overtidsarbeid er lovregulert i arbeidsmiljølovens § 10-6. Det er inngått tariffavtale mellom KS og arbeidstakernes organisasjoner om utfyller lovens bestemmelser og setter ytterligere rammer for overtidsbruk i Måsøy kommune.

Ved eventuelle brudd på overtidsrammene foreligger det lovbrudd som kan straffes etter lovens kapittel 19, mens overskridelse av tariffavtalens rammer for overtidsbruk anses som et avtalebrudd.

¹⁶ Jfr. forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (FOR-1996-12-06-1127)

¹⁷ Jfr. helse- og omsorgstjenestelovens (LOV-2011-06-24-30)

¹⁸ FOR-2016-10-28-1250

Om bestemmelsene i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven regulerer kommunens virksomhet og stiller krav til kommunen som arbeidsgiver. Arbeidsmiljøloven § 2-1 er en generell bestemmelse som omhandler arbeidsgivers plikter: *«Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt»*. Arbeidsgivers plikter og ansvar gjelder i henhold til lovens § 1-8 tilsvarende for *«den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten»*.

Arbeidstid¹⁹ utover arbeidsmiljølovens grenser for alminnelig arbeidstid er *overtidsarbeid*.²⁰ Dersom det blir arbeidet ut over avtalt arbeidstid, men innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid, vil dette være såkalt **merarbeid**.

Overtid og merarbeid er kun tillatt dersom det er et særlig og avgrenset behov for det.²¹ Med andre ord kan ikke overtid eller merarbeid benyttes som en fast ordning. Med særlig og tidsavgrenset behov menes det eksempelvis:

- fravær blant arbeidstakerne som forstyrrer eller truer med å forstyrre den daglige driften
- når anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter kan ta skade
- uventet arbeidspress
- særlig arbeidspress på grunn av sesongmessige svingninger eller mangel på arbeidskraft med spesiell kompetanse²²

Dersom det er mulig skal arbeidsgiver drøfte nødvendigheten av overtidbruk med de tillitsvalgte før overtidarbeid iverksettes.²³

Det framgår videre av arbeidsmiljøloven § 10-7 at det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Denne oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

Lovens overtidsrammer

Det framgår av lovens § 10-6 (4) at overtidarbeidet ikke må overstige:

- 10 timer i løpet av syv dager,
- 25 timer i fire sammenhengende uker
- 200 timer innenfor en periode på 52 uker

Ut fra en normal språklig forståelse av lovteksten innebærer det at beregning av samlet overtid i løpet av en 7 dagers periode og fireukersperiode er løpende. Beregningen av overtidbruk over 52 uker er derimot ikke løpende. Her skal det legges til grunn en fast definert periode på 52 uker.

Når det gjelder 52 ukers perioden har Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttalt følgende:

«Når det gjelder referanseperioden på ett år så var det i den tidligere bestemmelsen i 1977-loven brukt betegnelsen «kalenderår» og det var da klart at det ikke dreide seg om løpende periode, men en periode fra 1. januar til 31. desember. Departementet viser til at ordlyden «innenfor en periode på 52 uker» ikke i seg selv gir noe entydig svar, men trekker i retning av at det dreier seg om en fast periode. Når det fremgår av ovennevnte forarbeider at det har vært meningen å gjeninnføre de tidligere rammene, mener departementet at formuleringen «innenfor en periode på 52 uker» i § 10-6 må forstås slik at det kan legges til grunn en fast definert periode på 52 uker.

Dette innebærer at virksomheten kan definere perioden fra 1. januar til 31. desember.

Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte kan med hjemmel i lovens § 10-6 (5) skriftlig avtale unntak fra grensene for samlet arbeidstid og overtid. Øvre grense for hva som kan avtales er inntil 16 timers samlet arbeidstid i løpet av 24 timer, mens grensene for overtidbruk kan utvides inntil 20

¹⁹ Med arbeidstid menes den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver, jf. arbeidsmiljøloven § 10-1 (1).

²⁰ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (2)

²¹ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (1)

²² <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78157>

²³ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (3)

timer i løpet av syv dager, 50 timer i løpet av fire sammenhengende uker og 300 timer innenfor en periode på 52 uker.²⁴ Samlet arbeidstid i løpet av en enkelt uke kan for øvrig iht. § 10-6 (8) ikke overstige 69 timer i noen enkelte uker.

Arbeidsmiljøloven § 10-12 (3) angir at lovens arbeidstidsbestemmelser kan fravikes for arbeid som på grunn av naturhendelser, ulykke eller annen uforutsette begivenheter må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom.

Bakgrunnsopplysninger - Nærmere om lovens bestemmelser om alminnelig arbeidstid

Som hovedregel kan den alminnelige arbeidstiden ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager.²⁵ Loven har i imidlertid særregler for skift- og turnusarbeid²⁶.

Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige 38 timer i løpet av sju dager ved:

- a) døgnskuttet skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid
- b) arbeid på to skift som regelmessig drives på søn- og helligdager, og sammenlignbart turnusarbeid som regelmessig drives på søn- og helligdager,
- c) arbeid som innebærer at arbeidstaker på arbeide minst hver tredje søndag,
- d) arbeid som hovedsakelig om natten

Ved helkontinuerlig skiftarbeid²⁷ og sammenlignbart turnusarbeid, samt ved underjordisk arbeid mv. skal den alminnelige arbeidstiden ikke overskrider 36 timer i løpet av sju dager.

Arbeidsgiver kan i henhold til arbeidsmiljølovens § 10-5 inngå skriftlig avtale med arbeidstaker eller arbeidstakernes tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden.

Arbeidsgiver kan avtale med den enkelte arbeidstaker at den alminnelige arbeidstiden i løpet av en 52 ukers periode i gjennomsnitt ikke overstiger grensene for alminnelige arbeidstid etter § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 10 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 50 timer i løpet av en enkelt uke.²⁸

Ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte kan den alminnelige arbeidstiden ordnes slik at den i en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt ikke overstiger grensene for alminnelige arbeidstid etter § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 12,5 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 54 timer i løpet av en enkelt uke.²⁹ Samlet arbeidstid i løpet av en enkelt uke kan for øvrig iht. § 10-6 (8) ikke overstige 69 timer i noen enkelte uker.

Rammer for samlet arbeidstid:

Avtalt arbeidstid, merarbeid og overtid må samlet sett ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer. Den samlet arbeidstiden må heller ikke overstige 48 timer i løpet av sju dager, gjennomsnittsberegnet over 8 uker, jfr. § 10-6 (8).

Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte kan skriftlig avtale unntak fra disse grensene. Øvre grense for hva som kan avtales er inntil 16 timers samlet arbeidstid i løpet av 24 timer, mens

²⁴ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (5)

²⁵ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 (1)

²⁶ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 (4) og (5)

²⁷ Ikke definert i loven. En avtale mellom [LO](#) og [Næringslivets Hovedorganisasjon](#) fra 1974 definerer arbeid med minst 539 timer nattarbeid og minst 231 timer arbeid på søndager hvert år (dagens tall) som helkontinuerlig skiftarbeid. Også videreført som hovedregelen i nye overenskomster mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden

²⁸ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-5 (1)

²⁹ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-5 (2)

grensene for overtidbruk kan utvides inntil 20 timer i løpet av syv dager, 50 timer i løpet av fire sammenhengende uker og 300 timer innenfor en periode på 52 uker.³⁰

I særlige tilfeller kan Arbeidstilsynet tillate samlet overtidbruk med inntil 25 timer i løpet av sju dager og 200 timer i løpet av 26 uker.³¹ All overtid som overstiger de ordinære grensene for overtidbruk må være frivillig fra arbeidstakerens side.

Om bestemmelsene i hovedtariffavtalen (tariffperiode 1. mai 2016 – 30. april 2018)

Reglene om overtid framgår av hovedtariffavtalen § 6. I henhold til tariffavtalen defineres overtidarbeid som «*pålagt arbeid ut over den ordinære arbeidstid*». Utgangspunktet i avtalen er at overtid «*skal innskrenkes mest mulig*». Det henvises for øvrig det til utfyllende bestemmelser for arbeidstakere som er unntatt fra overtidsbestemmelsene i avtalens pkt. 6.2, samt arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid i lovens § 10-6.

Det framgår av Hovedtariffavtalen § 4 at ordinær arbeidstid regnes som:

- 37,5 timer per uke
- 35,5 timer per uke i turnusordninger hvor ordinært arbeid må utføres mellom kl. 20:00 og kl. 06:00 og/eller minst hver 3. søndag, samt ved døgnskiftarbeid
- 33,6 timer per uke ved helkontinuerlig skiftarbeid eller sammenlignbare turnusordninger

³⁰ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (5)

³¹ Jfr. arbeidsmiljøloven § 10-6 (6)

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³² Undersøkelsen er vurdert gjennomført i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.³³

Undersøkelsen har hatt følgende hoved- og underproblemstillinger:

- Hvordan er Måsøy kommunes bruk av overtid?
- Er Måsøy kommunes bruk av overtid i tråd med regelverket?

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.³⁴ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Problemstilling 1

Denne problemstillingen er deskriptiv. Det er ved besvarelsen av problemstillingen brukt dokumentanalyse og statistisk analyse av materiale mottatt fra kommunen.

Problemstilling 2

For å besvare problemstilling 2 er det foretatt analyse av vaktplaner, overtidslister fra lønssystemet og analyse av tilsendte dokumenter. Det er også foretatt intervju, der lederne har oversendt skriftlige svar på revisjonens spørsmål. I tillegg er det gjennomført intervju med virksomhetsleder i kommunens helse- og omsorgssektor.

Relevans og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).³⁵ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Med relevante data menes at det skal være samsvar mellom kriteriene for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet vil bli sikret ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene og ved at vil hente inn data fra ulike kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder styrker dette kvaliteten og gyldigheten i datamaterialet.

Med pålitelige data menes at data er mest mulig presise og nøyaktige.

I denne undersøkelsen er relevans og pålitelighet sikret ved gjennomgang av kommunale dokumenter og lister tatt ut fra kommunens lønns- og personalssystemer som viser hvor mye overtid det er arbeidet og grunnlaget for utbetaling av overtidsgodtgjørelser, samt intervju på ledernivå.

Ved innsamling av data tok revisjonen utgangspunkt i overtidslister fra kommunens lønssystem i perioden fra 2016 til og med utløp av andre halvår i 2018. Overtidslistene tyder på at risiko for overtredelse av reglene for overtidsarbeid i all hovedsak knytter seg til Helse- og omsorgssektoren. Ettersom overtidslistene viste begrenset bruk av overtid i de øvrige sektorene og i tillegg viste at overtidsbruken på individnivå (per kalendermåned) i disse sektorene ikke oversteg rammene for avtalte overtidsarbeid i løpet av en sammenhengende 4 ukers periode, ble den videre undersøkelse i all hovedsak konsentrert om Helse- og omsorgssektoren. På bakgrunn av overtidslistene gikk revisjonen

³² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

³³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

³⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

³⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

gjennom tidsregistreringer fra Visma Entrepriise ressursstyring» for 16 ansatte i Helse- og omsorgssektoren for kalenderåret 2017 og første halvår 2018. Gjennomgangen omfattet alle ansatte i sektoren som hadde

- mer enn 200 timer med overtidsgodtgjørelse i løpet av enhver foregående 12 måneders periode og
- mer enn 40 timer med overtidsgodtgjørelse i løpet av en kalendermåned

Før ferdigstilling av denne rapporten har datagrunnlaget blitt supplert med uttak av liste fra lønssystemet som viser overtidbruk (antall timer med overtidsgodtgjørelse) på personnivå for 2019.

På basis av de opplysningene som fremkom i revisjonens gjennomgang av overtidslister og tidsregistreringer ble det gjennomført intervju med virksomhetsleder i sektoren. Dette intervjuet kom i tillegg til et innledende e-postintervju som ble gjennomført med samtlige sektorledere.

Etter vår vurdering medfører dette at innsamlede data både er relevant og pålitelige for å svare på undersøkelsens problemstilling.

Det er verdt å merke seg at revisjonen ved gjennomgangen av tidsregistreringene på individnivå har kontrollert overtidsbruken opp mot overtidsgrensene per hele kalenderuke og kalenderår. Undersøkelsen er i så måte ikke egnet til å gi svar på hvor mange (totalt antall) brudd på overtidsgrensene som har forekommet i undersøkelsesperioden.

Verifisering og intern kvalitetssikring

For å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig er data i rapporten verifisert ved at høringsutkast av rapporten er sendt kommunens kontaktperson. Virksomhetsleder for Helse- og omsorgssektoren har dessuten verifisert de intervjudata som er brukt i rapporten.³⁶

Undersøkelsen og rapporten er kvalitetssikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

Høring

Administrasjonssjefen har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³⁷ Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1.

³⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

³⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.