

FAUSKE KOMMUNE

SAKSPAPIR

| | | |
|--|------------------------|---------------------------------|
| | JournalpostID: 10/1280 | |
| | Arkiv sakID.: 10/302 | Saksbehandler: Kontrollutvalget |
| Sluttbehandlede vedtaksinstans: Kommunestyre | | |
| Sak nr.: 024/10 | KOMMUNESTYRE | Dato: 25.03.2010 |

SÆRUTSKRIFT FRA KONTROLLUTVALGET SAK 02/10 - FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT SYKEFRAVÆR FAUSKE KOMMUNE

- Vedlegg:
1. Særutskrift Fauske kontrollutvalgs sak 02/10
 2. Saksutredning sak 02/10
 3. Forvaltningsrevisjonsrapport fra Salten Kommunerevisjon

Sammendrag:

Det vises til kontrollutvalgets sak 02/10.

INNSTILLING FRA KONTROLLUTVALGET:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid er forelagt kommunestyret i Fauske og tas til etterretning.
2. Kommunestyret er tilfreds med at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.
3. Administrasjonen bes merke seg revisors anbefalinger.
4. Kommunestyret vil trekke frem og påpeke følgende forhold for videre oppfølging fra administrasjonen:
 - Iverksettelse i enhetene av vedtatte rutiner og tiltak,
 - særlig styrking av dialogen med den sykemeldte for vurdering av tilrettelegging av arbeidsplass.
 - I det kommende arbeid med omorganisering av kommunen må det vurderes konkret hvordan organisasjonen skal ivareta a) oppfølging av sykemeldte og b) HMS-arbeid.

Ragnar Pettersen
rådmann

SAKSPROTOKOLL – KONTROLLUTVALGET I FAUSKE

Saksbehandler: Lars Hansen

| | |
|----------------|----------|
| Fauske kommune | |
| ORD | Saksbeh. |
| 8/2-10 | |
| Klassering | |
| J. ID | S. ID |
| 10/1166 | 10/302 |

Saksgang

Kontrollutvalget i Fauske 29.01.2010 02/10

02/10 Forvaltningsrevisjonsrapport Sykefravær, Fauske kommune

Innstilling til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid er forelagt kommunestyret i Fauske og tas til etterretning.
2. Kommunestyret er tilfreds med at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.
3. Administrasjonen bes merke seg revisors anbefalinger.
4. Kommunestyret vil trekke frem og påpeke følgende forhold for videre oppfølging fra administrasjonen:

Omforent forslag:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid er forelagt kommunestyret i Fauske og tas til etterretning.
2. Kommunestyret er tilfreds med at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.
3. Administrasjonen bes merke seg revisors anbefalinger.
4. Kommunestyret vil trekke frem og påpeke følgende forhold for videre oppfølging fra administrasjonen:
 - Iverksettelse i enhetene av vedtatte rutiner og tiltak,
 - særlig styrking av dialogen med den sykemeldte for vurdering av tilrettelegging av arbeidsplass.
 - I det kommende arbeid med omorganisering av kommunen må det vurderes konkret hvordan organisasjonen skal ivareta a) oppfølging av sykemeldte og b) HMS-arbeid.

Votering:

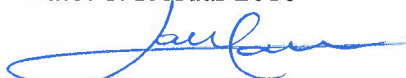
Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid er forelagt kommunestyret i Fauske og tas til etterretning.
2. Kommunestyret er tilfreds med at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.
3. Administrasjonen bes merke seg revisors anbefalinger.
4. Kommunestyret vil trekke frem og påpeke følgende forhold for videre oppfølging fra administrasjonen:
 - Iverksettelse i enhetene av vedtatte rutiner og tiltak,
 - særlig styrking av dialogen med den sykemeldte for vurdering av tilrettelegging av arbeidsplass.
 - I det kommende arbeid med omorganisering av kommunen må det vurderes konkret hvordan organisasjonen skal ivareta a) oppfølging av sykemeldte og b) HMS-arbeid.

Rett utskrift:

Dato: 1. februar 2010



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

Saksprotokoll sendt: Fauske kommune, kommunestyret

SAK 02/10

Forvaltningsrevisjonsrapport Sykefravær, Fauske kommune

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
29.01.2010

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 23. desember 2009: Forvaltningsrevisjonsrapport Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid, Fauske kommune

Bakgrunn for saken:

I plan for forvaltningsrevisjon 2007-2011, vedtatt av kommunestyret 11. september 2008, ble "Sykefravær" prioritert som nummer 5 av 7 vedtatte områder for forvaltningsrevisjon. På grunnlag av dette vedtok kontrollutvalget 19. januar 2009, sak 05/09, å bestille gjennomføring av forvaltningsrevisjon basert på en prosjektplan utarbeidet av Salten kommunerevisjon.

Formålet med den gjennomførte forvaltningsrevisjonen var å undersøke om kommunen har tilfredsstillende tiltak og rutiner for å forebygge og redusere sykefraværet sett i forhold til lov- og avtaleverk, og om disse er iverksatt i kommunens enheter.

Følgende to problemstillinger er undersøkt:

1. Har kommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?
2. I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer med en rekke personer på ulike nivåer i kommunen.

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen) er bl.a arbeidsmiljølov, bestemmelser og veiledninger tilknyttet Inkluderende Arbeidsliv (IA), men også kommunale dokumenter, bl.a "Tiltak for å redusere

sykefraværet" (rapport fra sykefraværsutvalget 2006), HMS-plan for Fauske kommune (AMU 2007) og Retningslinjer for sykefraværsoppfølging.

Funn sammenholdt med krav: Problemstilling 1 - Har kommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov og forskrift?

- **Revisjonskriterier:** Krav til målsetting for sykefravær: Kommunen skal fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet. Arbeidsgiver skal i dialog med de ansatte fastsette mål for sykefraværsarbeidet, og måltall for sykefraværsutviklingen.
Krav til kartlegging: Arbeidsgiver skal føre statistikk over sykefravær og fravær ved barnssykdom. Arbeidsgiver skal kartlegge arbeidsmiljøet og vurdere risikoforhold på områdene fysiske, psykososiale og sikkerhetsmessige forhold. .
Krav til forebygging: Arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøet skal være fullt ut forsvarlig. Arbeidsgiver skal sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet, og skal vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne. Videre er det plikt for arbeidsgiver til å gjennomgå opplæring i HMS-arbeid. Verneombud og arbeidsmiljøutvalg skal velges.
Krav til oppfølging av sykemeldte: Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for å følge opp sykemeldte, og skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær. Arbeidsgiver skal: utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid (med mindre det åpenbart er unødvendig), gjennomføre dialogmøter innen 12 uker for ansatte som har vært borte fra arbeidet, sende skriftlig melding om utfall av dialogmøte til NAV, legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne og dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert og gjennomført/forsøkt gjennomført.
- **Funn:** Krav til målsetting for sykefravær: Kommunens HMS-plan har ett hovedmål og 5 delmål, og er utarbeidet i samarbeid med de tillitsvalgte. Tre av fem delmål angår forebygging / reduksjon av sykefraværet: i) Det skal være et godt psykososialt arbeidsmiljø i Fauske kommune, ii) Det fysiske arbeidsmiljøet skal være trygt og skadefritt, iii) Egenmeldt og legemeldt sykefravær skal være under 7 prosent for kommunen som helhet.
Krav til kartlegging: Statistikk over fravær føres fortløpende og behandles i ledermøtene hver måned. Status for sykefravær er fast tema på de månedlige AMU-møtene. Det er knyttet en viss usikkerhet til sykefraværstallene når det gjelder de ferskeste tallene, hvilket skyldes ulik praksis for når tid fravær registreres ved enhetene. Det opplyses at personalkonsulent skal kartlegge praksis i enhetene, og deretter utarbeide retningslinjer for registrering. Risikokartlegging er blant tiltakene i kommunens HMS-plan, men det er ikke spesifisert hva som skal kartlegges, eller hvor ofte kartleggingen skal skje. I 2009 ble alle enhetene bedt om å foreta en slik kartlegging. Vernerunder skal i hht HMS-planen gjennomføres minst en gang per år. Arbeidsmiljøkartlegginger gjennomføres ved behov; det foreligger ikke krav fra arbeidsgiver om når eller hvor ofte det skal gjøres. Medarbeidersamtale skal i hht HMS-planen gjennomføres av leder årlig med hver enkelt ansatt. I store enheter klarer ikke ledere følge opp de ansatte på en god måte. Gjennom en Kontrollplan har kommunen et krav om årlig rapportering fra enhetene vedr HMS-arbeidet, med 12 rapporteringspunkter.
Krav til forebygging: I rådmannens lederavtale med enhetslederne inngår HMS som et ansvarsområde, og det kreves bl.a at enhetsleder skal fremme et godt

arbeidsmiljø. Enhetens størrelse (antall ansatte / antall avdelinger) virker inn på hvor godt enhetsleder greier å utøve personal- og HMS-ansvaret. 7 av kommunens enheter har mer enn 50 ansatte. Innen pleie og omsorg peker mange enhetsledere på at små stillingsbrøker virker inn på det psykososiale arbeidsmiljøet og på terskelen ”for å la seg sykemelde”. Hovedtillitsvalgte Utdanningsforbundet og Fagforbundet uttrykker bekymring for svekket kapasitet til HMS-arbeid, ut fra fjerning av vernelederstilling og en mer perifer rolle for bedriftshelsetjenesten. Systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet: Personalsjef opplyser at det ved hver enhet er en egen HMS-gruppe, og at det skal holdes møter 6 ganger per år. Intervjuede enhetsledere stiller seg spørrende til begrepet HMS-gruppe, selv om de har et samarbeid med verneombud. Det forutsatte antall møter per år er ikke kjent i enhetene. AMU og personalmøter er arenaer for mulig samarbeid og dialog om arbeidsmiljø. Tiltak for å fremme fysisk aktivitet: HMS-planen sier at enhetene bør tilrettelegge for trimtiltak i eller utenfor arbeidstid. Felles tiltak er svømmehall 1 timer pr uke og redusert pris hos Friskhuset. Opplysninger om hvem som er medlemmer i AMU og AMUs protokoller er lite tilgjengelig for de ansatte. Ingen av de intervjuede enhetslederne kjente til hvem som ser med i AMU.

Krav til oppfølging av sykemeldte: Kommunen har egne retningslinjer for oppfølging av sykemeldte. Her beskrives rutiner i forbindelse med sykefravær. Det er et eget skjema for oppfølging av langtidssykemeldte for å dokumentere tiltak / kommunikasjon. Kun en av de intervjuede enhetslederne bruker dette, resterende benytter individuell oppfølgingsplan. Enhetene kan benytte en egen tilretteleggingsgruppe ved behov. Gruppen består av enhetsleder, medarbeider, evt tillitsvalgt, saksbehandler og IA-kontakt NAV. Gruppen er ikke beskrevet i kommunens retningslinjer for oppfølging. Ifølge HMS-planen skal kommunens atferdsutvalg behandle saker vedr omplassering og atferd av ansatte. Det opplyses at tilretteleggingsgruppa til dels har overtatt denne funksjonen.

- **Revisors vurderinger:** Målsetting: Mål for HMS er nedfelt i kommunens HMS-plan, som er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og vedtatt i AMU. Mål for sykefraværstatus er nedfelt i HMS-planen. ’

Kartlegging: Det er positivt at det legges opp til at enhetene skal gjennomføre medarbeidersamtaler, risikokartlegging og vernerunder. HMS-planen er enkel og lett forståelig. Det er også avdekket en del svakheter ved kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø:

- Det mangler ensartede rutiner for registrering av sykefravær,
- Begrepsbruken knyttet til *risikovurdering* er uklar og kan skape usikkerhet,
- Risikoanalyse er ikke gjennomført ved å vurdere sannsynlighet for og konsekvens av uønskede hendelser slik det må,
- Kontrollplanen (årlig rapportering om HMS fra enhetene) er på enkelte punkter ikke konkret og spesifikk nok,
- Det følges ikke opp om enhetene har HMS handlingsplan, og (for 2008) at enhetenes kontrollplaner skal sendes inn.
- Mal for vernerunde mangler; i kontrollplanen fremgår ikke deltagere i og omfang av vernerunde.

Forebygging: Revisor mener det er positivt at ansvar for HMS er klart forankret hos enhetsleder. Kommunens ledelse synes bevisst på ofrebyggende HMS-arbeid, men HMS-arbeidet blir ofte nedprioritert. Videre har revisor inntrykk av at det sentralt er for liten kapasitet til å bistå enhetene i HMS-arbeidet. Revisor fremhever som positivt at det er opprettet samarbeid i form av HMS-gruppe på

enhetene. Informasjon til ansatte om HMS-dokumenter og tiltak er svært mangelfull. Det er avvik fra krav om oppslag på arbeidsplassen om hvem som sitter i AMU, og for den del arbeidsplasser hvem som er verneombud.

Oppfølging: Kommunen har gode retningslinjer for sykefraværsoppfølging. Det er positivt at tilretteleggingsgruppa fungerer bra. Følgende svakheter er avdekket:

- Retningslinjer for oppfølging av sykemeldte er for lite kjent blant ansatte
- Tilretteleggingsgruppa er ikke beskrevet i retningslinjene, og funksjonen ser ut til å overlape atferdsutvalget
- Arbeidsgivers plikt til å dokumentere tilrettelegging synes ikke godt nok poengtert i retningslinjene; manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å kontrollere om enhetsleder har fulgt opp medarbeideren.

Funn sammenholdt med krav: Problemstilling 2 - I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

- **Revisjonskriterier:** Fauske kommunes HMS-plan og Retningslinjer for sykemeldinger, atferd og uførepensjon. I nevnte dokumenter er det fastsatt bestemmelser om kartlegging, måltall og forebyggende aktiviteter, samt detaljerte krav til oppfølging av sykemeldte.
- **Funn:** Medarbeidersamtale: Alle lederne skal gjennomføre årlig samtale med hver medarbeider, men cirka en tredel av enheten har ikke eller bare delvis oppfylt dette. Det er intervjuet 4 sykemeldte innen pleie og omsorg, hver med mer enn 15 års jobb i kommunen, men ingen av dem har noen gang vært til medarbeidersamtale. Store enheter med mange medarbeidere vanskeliggjør gjennomføring. Risikokartlegging: 23 % av enhetene gjennomførte ikke dette i 2008. I hovedsak er det fysiske arbeidsmiljøet kartlagt. Årshjul/vernekalender: Alle enhetene skal ha denne oversikten, men for 2008 har kun 10 enheter rapportert at de har dette. Bruk av og forståelsen av begrepet varierer. Beskrivelse av trivselsfaktorer: De fleste enhetene har rapportert om trivselstiltak i enheten. Forebygging av mobbing /konflikter: Det er utarbeidet rutiner for konflikthåndtering. Personalmøter: Revisjonens inntrykk er at dette avholdes etter fast plan. Vernerunder: De fleste enhetene rapporterer at dette er gjennomført. Egne måltall og tiltak for reduksjon i sykefravær per enhet: 8 av 26 enheter har ikke satt opp eget måltall. Tilrettelegging for trimtiltak: En tredel av enhetene har ikke rapportert på dette punktet. Avviksregistrering: Av 9 enheter som har besvart dette punktet sier 7 av de har rutiner for avviksregistrering. Oppfølging av sykemeldte: Enhetsledernes kontakt med sykemeldte er sjeldnere enn hver 14. dag, kanskje én gang per måned. Ved store enheter opplyses det at de ikke har tid til kontakt med alle som er sykemeldte. Blomster etter 14 dagers sykemelding huskes ikke alltid. Revisor mener enhetslederne følger opp dette med oppfølgingsplan. Få enhetsledere dokumenterer den uformelle kontakten med den sykemeldte. Ledelse, hovedverneombud og hovedtillitsvalgte mener oppfølging av sykemeldte fungerer bra, mens de sykemeldte gir mer varierte tilbakemeldinger på dette området.
- **Revisors vurdering:** Medarbeidersamtale: Kravet om gjennomføring av årlig medarbeidersamtale er ikke tilstrekkelig implementert i enhetene. Risikokartlegging: Grunnet manglende tiltaksplan fremstår kartleggingen mer som en formell øvelse. Årshjul/vernekalender: Tiltaket virker ikke særlig godt

implementert i enhetene. Forebygging av arbeidskonflikter: Det er positivt at kommunen har rutiner for konflikthåndtering og varsling. Personalmøter: Dette synes for en stor del gjennomført etter en fast plan. Vernerunder: Synes for en stor del implementert, men det er etter revisors vurdering merkelig at det i kontrollplanen ikke spørres om enhetene har gjennomført vernerunde. Måltall for sykefravær: Implementeringen av dette kravet er mangelfullt – en tredel av enhetene har ikke oppgitt måltall for sykefravær, og flere enhetsledere mangler kjennskap til kravet. Avviksregistrering: Intervjuene tyder på at rutinene er svært ulike. Det synes å være behov for en klargjøring overfor ansatte om hva som ligger i avviksbegrepet og når det skal skrives avviksmelding. Oppfølging av sykemeldte: Lederne er generelt bevisste på at de skal følge opp sykemeldte, men det er store variasjoner i hvor raskt og hyppig leder tar kontakt med sykemeldt. At enhetslederne ikke tar kontakt innen 14 dager etter sykemelding er et avvik fra retningslinjene. Praksis varierer også en del når det gjelder blomster til sykemeldte etter 14 dagers fravær. Revisor finner det positivt at mange enheter ofte har dialogmøter med den sykemeldte langt tidligere enn fristen på 12 uker..

Revisors konklusjon og anbefalinger:

I forhold til spørsmålet om kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk, konkluderer revisor som følger:
De rutiner som Fauske kommune har etablert i form av HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging i all hovedsak er tilfredsstillende i henhold til lov- og avtaleverk.

I rapporten er det likevel også påvist en del avvik og svakheter i forhold til revisjonskriteriene.

I forhold til spørsmålet om i hvilken grad kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging er implementert i enhetene, konkluderer revisor som følger:
Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom enhetene når det gjelder grad av implementering av kommunens HMS-plan og sykefraværsretningslinjer. Intervjuene med lederne tyder på at HMS-arbeid har en tendens til å bli nedprioritert i en travel hverdag.

Også her har det i rapporten fremkommet en del avvik og svakheter i forhold til revisjonskriteriene.

Med bakgrunn i de funn som er gjort i rapporten fremkommer i rapportens side 37-38 til sammen 13 anbefalinger fra revisor.

Rådmannens kommentar:

Rådmannens kommentar er i sin helhet tatt med i vedlegg nr 1. Her kommenterer rådmannen hvordan revisors anbefalinger og hvordan disse vil bli fulgt opp. Det opplyses at arbeidet har høy prioritet.

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport i samsvar med det oppdrag de ble gitt av kontrollutvalget. Videre er revisjonen utført i samsvar med kravene i Standard for forvaltningsrevisjon.

Det er positivt at rapporten er tydelig på at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet. Samtidig er det også tydelig at betydningsfulle styringsdokumenter i kommunen, HMS-planen og kommunens retningslinjer for oppfølging av sykefravær, i varierende grad etterleves i organisasjonen. Dette illustreres ved at rapporten dokumenterer og lister opp en betydelig mengde avvik og svakheter. Noe av variasjonen kan henføres til at kommunen har enheter som varierer mye i størrelse og tjenesteområder. Rapporten illustrerer også at variasjonen kan forklares med at enhetslederne i ulik grad kjenner til regelverket, eller har kapasitet til å følge opp.

Det synes å være god sammenheng mellom rapportens funn, revisjonskriteriene som ligger til grunn, og revisors anbefalinger.

Saken legges frem for kontrollutvalget for gjennomgang av funnene i revisjonsrapporten, drøfting og utarbeidelse av vedtak.

Innstilling til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Sykefravær og forebyggende HMS-arbeid er forelagt kommunestyret i Fauske og tas til etterretning.
2. Kommunestyret er tilfreds med at kommunen har tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.
3. Administrasjonen bes merke seg revisors anbefalinger.
4. Kommunestyret vil trekke frem og påpeke følgende forhold for videre oppfølging fra administrasjonen:

○

Inndyr 20. januar 2010

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget



SYKEFRAVÆR OG FOREBYGGENDE HMS-ARBEID

FAUSKE KOMMUNE

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Desember 2009

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommuneloven. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon for Fauske kommune har Kontrollutvalget i møte 19.01.2009 bedt Salten kommunerevisjon om å gjennomføre en undersøkelse vedrørende arbeidet med forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i kommunen. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av prosjektet har vært forvaltningsrevisor Unni Edvardsen.

Vi vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon.

Bodø, 23. desember 2009



Svein Erik Moholt
ansvarlig forvaltningsrevisor



Unni Edvardsen
forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse:

| | |
|---|----|
| SAMMENDRAG | 4 |
| FORKORTELSER | 6 |
| 1. INNLEDNING | 6 |
| 2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER | 7 |
| 2.1 FORMÅL | 7 |
| 2.2 PROBLEMSTILLINGER | 7 |
| 2.3 DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER | 8 |
| 2.3.1 Definisjoner | 8 |
| 2.3.2 Avgrensninger | 8 |
| 3. METODE OG GJENNOMFØRING | 8 |
| 4. REVISJONSKRITERIER | 9 |
| 5. FAKTA OG VURDERINGER | 11 |
| 5.1 Har kommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov og avtaleverk? | |
| 5.1.1 REVISJONSKRITERIER | 11 |
| 5.1.2 FAKTA | 13 |
| 5.1.3 VURDERINGER | 20 |
| 5.2 I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene? | |
| 5.2.1 REVISJONSKRITERIER | 26 |
| 5.2.2 FAKTA | 27 |
| 5.2.3 VURDERINGER | 33 |
| 6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER | 36 |
| 7. REFERANSER | 39 |
| 8. RÅDMANNENS KOMMENTAR | 39 |

VEDLEGG NR. 1 – RÅDMANNENS UTTALELSE

SAMMENDRAG

Høyt sykefravær er en utfordring for arbeidslivet, ikke minst for kommunene. Salten kommunerevisjon har undersøkt om Fauske kommune har tilfredsstillende rutiner for å forebygge og redusere sykefraværet sett opp mot lov- og avtaleverk, og om disse er implementert i kommunens enheter. Første del av undersøkelsen dreier seg om de rutiner og tiltak som kommunen sentralt har etablert mens andre del fokuserer på i hvilken grad kommunens HMS-plan og retningslinjene for sykefraværsoppfølging er implementert ved enhetene. Undersøkelsen bygger på dokumentstudier og intervjuer. Sykefraværsstatistikken er innhentet fra personalkontoret i Fauske kommune. Det er foretatt 16 intervjuer med ansatte på ulike nivå i kommunen.

Har Fauske kommune tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

Revisjonen konkluderer med at de rutiner som Fauske kommune har etablert i form av HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging i all hovedsak er tilfredsstillende i henhold til lov- og avtaleverk. Mål for HMS og måltall for sykefraværsutviklingen er på plass, og komponentene i det nasjonale oppfølgingssystemet er inkorporert i kommunens retningslinjer og sikrer slik at minimumskravene for sykefraværsoppfølging er med. Revisjonen synes det er meget positivt at kommunen har nedfelt i HMS-planen krav om ulike former for HMS-kartlegging.

Avvik/svakheter sett i forhold til revisjonskriteriene:

- Det er usikkerhet knyttet til fersk sykefraværsstatistikk og man mangler felles rutiner for alle enhetene for registrering av sykefravær.
- Attføringsutvalget og AKAN-utvalget fungerer ikke etter intensjonen
- At attføringsutvalget ikke fungerer og at dets funksjon ift bedriftsintern attføring nærmest er blitt overtatt av tilretteleggingsgruppa svekker muligheten for systematisk samarbeid med de ansattes representanter.
- Det er ikke kunngjort hvem som er med i Arbeidsmiljøutvalget, verken ved oppslag på arbeidsplass eller på internett
- HMS-dokumentene er ikke godt nok kjent blant de ansatte. Mangelfull informasjon svekker forutsetningene for dialog med de ansatte.
- Undersøkelsen tyder på at Fauske kommune ikke har kapasitet til å drive HMS-arbeid ut over lovens minimumskrav. Dette svekker rådmannens muligheter til å følge opp enhetene og å sikre en mer enhetlig praksis/implementering i enhetene.

I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom enhetene når det gjelder grad av implementering av kommunens HMS-plan og sykefraværsretningslinjer. Intervjuene med lederne tyder på HMS-arbeid har en tendens til å bli nedprioritert i en travel hverdag.

Avvik/svakheter ift. revisjonskriteriene:

- Det utarbeides ikke HMS handlingsplaner ved enhetene

- Gjennomføringsgraden når det gjelder medarbeidersamtaler, spesielt i store enheter, er for dårlig
- Begrepet vernekalender synes ikke generelt befestet blant enhetslederne og flere enheter mangler dette
- Om lag en tredjedel av enhetene har ikke eget måltall for reduksjon i sykefraværet
- Intervjuene viser stor variasjon når det gjelder avvikshåndtering, både ift. hva som betraktes som et avvik og bruk av avviksmelding.
- Oppfølgingen av sykemeldte varierer mellom enhetene - både ift. hvor raskt og hvor ofte enhetsleder tar kontakt, og ift. oversendelse av blomster etter 14 dagers sykefravær.
- Noen enhetsledere synes å mangle en forståelse av kravet om to ulike dialogmøter (etter hhv. 12 uker og 6 md).
- Undersøkelsen tyder på at enhetsledere i store enheter i en del tilfeller ikke greier å oppfylle kravene verken ift HMS-arbeid generelt eller sykefraværsoppfølging.

ANBEFALING

På bakgrunn av undersøkelsen har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger til Fauske kommune:

- ✦ Kommunen bør i større grad sikre at det gjennomføres årlige medarbeidersamtaler med ansatte ved alle enhetene.
- ✦ Kommunen bør iverksette tiltak for å bedre ansattes tilgang til og kunnskap om sentrale HMS-dokumenter.
- ✦ HMS-planen bør revideres ift. kravet om at det skal være kjent hvem som er med i AMU og attføringsutvalget; oversikt over verneområder og verneombud.
- ✦ Arbeidsfordelingen mellom attføringsutvalget og tilretteleggingsgruppa bør klargjøres, og tillitsvalgtes rolle ift intern omplassering/BIA bør vurderes.
- ✦ Kommunen bør innskjerpe kravet om at alle enhetene skal ha en oppdatert HMS handlingsplan.
- ✦ Krav til HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging bør følges opp gjennom rådmannens styringsdialog med lederne, i resultatvurderinger, og i samspillet mellom administrasjon og verneombud.
- ✦ Malene for HMS-årsrapporten (kontrollplanen) og risikokartleggingen bør forbedres.
- ✦ Vernekalender: Kommunen bør presisere minimumskrav til hva som skal være med i kalenderen, evt. i egen vernekalender-mal.
- ✦ Vernerunder: Kommunen bør vurdere å innføre en felles mal for vernerunde. Hvis Brann og/el. Bygg/eiendom skal delta på vernerunder, så bør dette nevnes i HMS-planen.
- ✦ Avvikshåndtering: Kommunen bør vurdere å innføre en felles rutine for avvikshåndtering, evt. fulgt av sektorvis opplæring.
- ✦ Kommunen bør sørge for jevnlig oppdatering av HMS-kunnskapene hos ledere og verneombud, for eksempel arrangere en årlig HMS-kursdag. Sørge for tilstrekkelig opplæring i Unique ansatt og turnusprogram.
- ✦ Rådmannen bør styrke sentraladministrasjonens kapasitet til HMS-arbeid.

FORKORTELSER

Aml: arbeidsmiljøloven

Ftrl: folketrygdloven

IA: "et inkluderende arbeidsliv", brukt ifm. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, som er inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen

BHT: bedriftshelsetjenesten

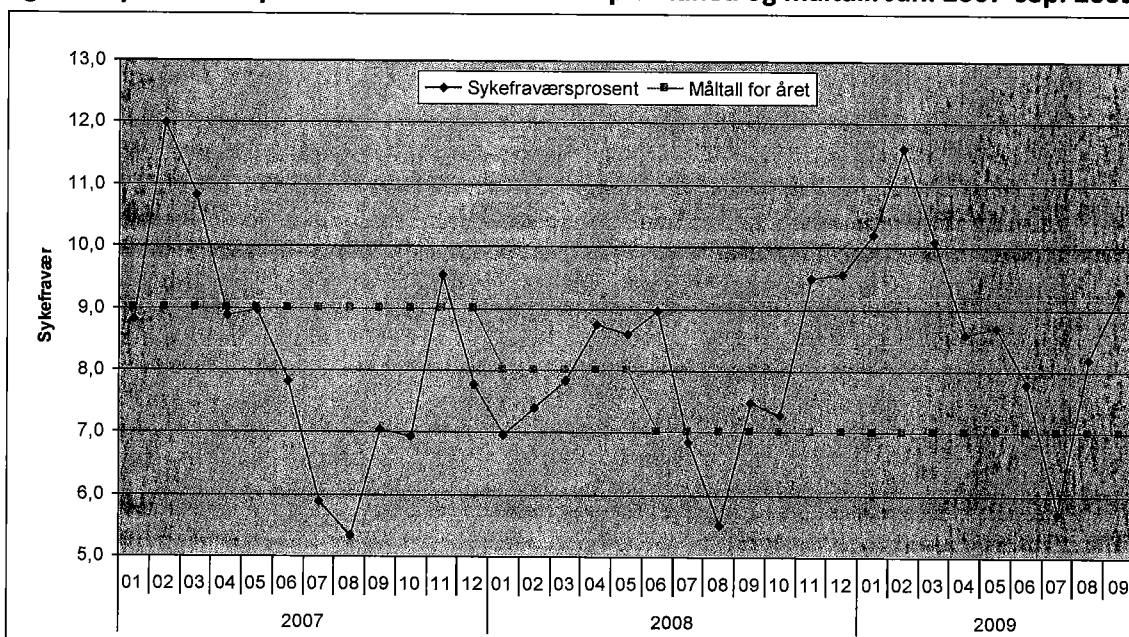
HVO: hovedverneombud (VO: verneombud)

HTV: hovedtillitsvalgt (TV: tillitsvalgt)

1. INNLEDNING

Økende sykefravær og et stort antall personer på uføretrygd har bekymret både arbeidsgivere og politikere de senere årene. Etter hvert har det vokst fram en økende bevissthet om betydningen av et godt arbeidsmiljø og forebyggende HMS-arbeid. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har bidratt til denne utviklingen.

Denne rapporten handler om forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i Fauske kommune. Sykefraværet i Fauske kommune ligger relativt høyt, men har vært nedadgående de siste årene. Fra 2006 til 2008 ble sykefraværet redusert med 1,9 prosentpoeng, fra 9,6 % i 2006 til 7,7 % i 2008. I 2009 har det imidlertid vært en økning i sykefraværet. Utviklingen i sykefraværet sammenholdt med kommunens måltall for reduksjon i sykefraværet framgår av figur 1. Vi ser at kurven for 2009 fram til og med juli ikke er ulik den for tilsvarende periode i 2007. For alle årene ser vi en sesongmessig svingning med lavere fravær i sommermånedene. Størst sprik mellom måltall og faktisk sykefravær var for første kvartal i år.

Figur 1: Sykefraværspersent i Fauske kommune pr. måned og måltall. Jan. 2007-sep. 2009.

Fauske kommune ble en IA-virksomhet i 2002. I perioden jan-mai dette året var sykefraværet på 9,37 %.¹ Målet for den første avtaleperioden var å redusere fraværet med 20%, noe som tilsvarer et sykefraværnivå på 7,5%.² Kommunen var bare 0,2 prosentpoeng fra å nå målet i 2008. For inneværende år ser imidlertid avviket ut til å bli betydelig større. Gjennomsnittlig sykefravær for de ni første månedene i 2009 var på 9,4 %, altså på omtrent samme nivå som i 2002 da kommunen inngikk samarbeidsavtalen med NAV og fikk tilgang til spesielle tjenester og virkemidler. Til sammenlikning var sykefraværet i Bodø kommune pr. 3. kvartal 2009 på 8,5 prosent.

Høyt sykefravær har negative konsekvenser for flere forhold. Det kan føre til mindre faglig og sosial stabilitet på arbeidsplassen, faktorer som kan redusere kvaliteten på arbeidsmiljøet og føre til mistrivsel. Hvis det ikke settes inn vikar, vil høyt sykefravær medføre større arbeidsbelastning på gjenværende personale. På kostnadssiden vil bruk av vikar øke utgiftene siden kommunene ikke får refundert de første 16 dagene av sykemeldingen, feriepenger, turnustillegg og pensjon.³ I tillegg kan det være vanskelig å få like god kvalitet på tilbudet som når det faste personalet er tilstede. Dermed kan høyt sykefravær også ramme brukere/innbyggere.

Denne undersøkelsen handler om forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i Fauske kommune, herunder også om kommunens system for helse, miljø og sikkerhet. I rapporten presenteres først problemstillingene og metodiske tilnærminger. Deretter følger en generell gjennomgang av de viktigste revisjonskriteriene. Kriteriene blir presisert under de enkelte problemstillingene. Vi vil vurdere hvorvidt de rutiner og retningslinjer kommunen sentralt har utviklet når gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær er tilfredsstillende sett opp mot kriteriene. I del to ser vi nærmere på i hvilken grad de kommunale retningslinjene er implementert i kommunens resultatenheter.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Fauske kommune har tilfredsstillende tiltak og rutiner for å forebygge og redusere sykefraværet sett opp mot lov- og avtaleverk, og om disse er implementert i kommunens enheter.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

¹ Kilde: Sakspapir til møte i Arbeidsmiljøutvalget 19.06.2002.

² Ifm. utarbeidelse av ny intensjonsavtale om IA 2006-2009, ble partene på nasjonalt nivå enige om å opprettholde målet for reduksjon i sykefraværet, dvs. en reduksjon på 20 prosent ift. sykefraværnivået i 2. kvartal 2001. Fauske kommune har ikke satt måltall ift den siste avtaleperioden; det er blitt endret to ganger siden 2007.

³ I tillegg er det en sammenheng mellom stort langtidsfravær og overgang til uførepensjon, som igjen skaper behov for mer avsetning til pensjonskassen.

1. Har kommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?
Vi har valgt å dele inn analysen i mål for sykefravær, kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø, forebyggende arbeid og oppfølging av sykemeldte.
2. I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

2.3 DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER

2.3.1 Definisjoner

Sykefraværsprosent: tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk

Rutiner: forstås her som nedfelte /skriftlige rutiner

2.3.2 Avgrensninger

I den andre problemstillingen har vi søkt å finne ut om de kommunale retningslinjene for HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging er like godt implementert i alle enhetene. Vi vurderte å se på sammenhengen mellom grad av implementering og sykefravær, men fant at en slik analyse ville blitt for omfattende og at det er mange faktorer og bakenforliggende årsaker som kan bidra til å forklare ulikheter i fravær.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Metode er en samlebetegnelse på de fremgangsmåter som benyttes for å samle inn data som vil gi svar på problemstillingene i en undersøkelse. Undersøkelsen vår bygger på dokumentstudier og intervjuer. Sykefraværsstatistikken er innhentet fra personalkontoret i Fauske kommune. Dokumentene omfatter retningslinjer for sykefraværsoppfølging, årsmelding og dokumentasjon over kommunens HMS system (HMS-plan; kontrollplaner og risikoanalyser fra enhetene, etc).

Det er foretatt 16 intervjuer med ansatte på ulike nivåer i kommunen. Fra sentraladministrasjonen har vi snakket med organisasjons- og personalleder Ingrid Alterskjær, personalkonsulent Sissel Blåmolid og skolefaglig rådgiver Kristian Øse. Videre har vi intervjuet seks virksomhetsledere innenfor pleie og omsorg og oppvekst/skole. For å få de ansattes perspektiv har vi snakket med hovedvernombud og hovedtillitsvalgte, samt seks ansatte som er eller nettopp har vært sykemeldt. Faktabeskrivelsen i rapporten er verifisert av informantene. Dette for å sikre påliteligheten (reliabilitet).

Underveis i prosjektet har vi også vært i kontakt med NAV Arbeidslivssenter.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. De kan hentes fra lovverk, politiske vedtak og føringer, administrative retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet som revisjonskriterier:

- Arbeidsmiljøloven
- Folketrygdloven
- Kommuneloven
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften)
- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv⁴ (Revidert versjon til Intensjonsavtalen 2006-2009)
- Veileder til Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (til Intensjonsavtalen 2006-2009)
- Veileder til oppfølgingsplan
- "Tiltak for å redusere sykefraværet" (Sykefraværsutvalgets rapport, 6. nov. 2006)
- HMS plan for Fauske kommune (vedtatt i AMU 10.06.08)
- Retningslinjer for sykefraværsoppfølging – Fauske kommune (mars 2007/ revidert pr. juni 2009)

Et sentralt og generelt revisjonskriterium er at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten, herunder systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte (aml. § 3-1 (1); Samarbeidsavtalen). Når det gjelder de enkelte bestemmelsene og øvrige revisjonskriterier vil vi komme tilbake til disse under den enkelte problemstilling.

Fauske kommune er en IA-virksomhet og flere av kriteriene knytter seg derfor til denne avtalen. Målene for IA-arbeidet er å redusere sykefraværet, rekruttere personer med redusert funksjonsevne og øke den gjennomsnittlige avgangsalder. IA-virksomheter har rettigheter og tilgang på virkemidler som bare er forbeholdt dem. Det gjelder tilretteleggingstilskudd, aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av NAV, honorar til bedriftshelsetjenesten og utvidet egenmelding (24 kalenderdager).

IA avtalen ble revidert i 2006. Endringene tok først og fremst sikte på å bidra til bedre oppfølging og tidligere aktivisering i sykemeldingsperioden – tilretteleggingen på arbeidsplassen skulle forbedres og starte tidligere, samt at legenes funksjonsvurdering skulle forbedres. Partene var også enig om at det skulle fokuseres mer på forebygging og

⁴ Heretter referert til som Samarbeidsavtalen

systematisk HMS-arbeid. Utgangspunktet er fortsatt at arbeidet med å forebygge sykefravær i hovedsak skal skje på den enkeltes arbeidsplass.

To dokumenter danner grunnlag for kommunens systematiske arbeid med å forebygge og redusere sykefraværet. Det er "HMS plan for Fauske kommune" og "Retningslinjer for sykefraværsoppfølging." Sistnevnte dokument beskriver den ansattes plikter og rettigheter ift sykefravær, samt prosedyre for hvordan nærmeste leder skal følge opp ansatte i forbindelse med sykefravær. Videre skisseres den videre oppfølgingen. HMS-planen beskriver mål og tiltak, samt ulike aktørers rolle i HMS-arbeidet.

I Fauske kommune er det den enkelte enhetsleder som er ansvarlig for sykefraværsarbeidet. Videre har rådmannen et overordnet ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter. Han har også et ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll, jf. kommuneloven § 23.2. I de kommunale retningslinjene for sykefraværsoppfølging som gjaldt fram til juni 2009, var rådmannens ansvar poengtert i et eget punkt (2.2.5). Der het det også at rådmann/kommunalsjef skal være pådrivere i forhold til den enkelte resultatansvarlig og kvalitetssikre at arbeidsgiver og arbeidstakers plikter følges etter de retningslinjer som kommunen har gitt.

5. FAKTA OG VURDERINGER

I den første delen (problemstilling 5.1) ser vi på hvordan *rådmannen* følger opp sentrale bestemmelser i lov- og avtaleverk i form av hvilke rutiner og tiltak som er etablert på et overordnet nivå for å forebygge og redusere sykefraværet i organisasjonen. Den andre delen (problemstilling 5.2) handler om i hvilken grad de kommunalt vedtatte planene og retningslinjene for HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging er implementert i den enkelte enhet i kommunen.

5.1 Har kommunen tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

Nedenfor skisseres forhold som bør være tilstede i kommunen for at sykefraværsoppfølging og forebygging skal kunne betegnes som tilfredsstillende. For ordens skyld skiller vi her mellom revisjonskriterier knyttet til ulike sider ved sykefraværsarbeidet:

- Fastsetting av mål for HMS, sykefravær og sykefraværsarbeid
- Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø
- Forebyggende rutiner og tiltak
- Oppfølging av sykemeldte

Målsetting

- I. Arbeidsgiver skal fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet (aml. § 3-1 (2) a); internkontrollforskriften § 5).
- II. Arbeidsgiver skal gjennom dialog med ansatte fastsette mål for sykefraværsarbeidet og sette måltall for sykefraværsutviklingen (Samarbeidsavtalen)

Kartlegging

- III. Arbeidsgiver skal føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom (aml. § 5-1 (4), jf. ftrl. §25-2).
- IV. Arbeidsgiver skal kartlegge farer og problemer og vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoforholdene. Områder som skal risikovurderes er fysiske, psykososiale og sikkerhetsmessige forhold. Dette arbeidet skal dokumenteres skriftlig (aml. §3-1 (2)c) og internkontrollforskriften § 5, annet ledd pkt. 6).

Forebygging

- V. Arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i virksomheten (Samarbeidsavtalen). Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt ut forsvarlig ut fra en vurdering av arbeidsmiljøfaktorer som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd (aml. § 4-1 (1). Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger (aml. §4-1 (2)).
- VI. Arbeidsgiver skal sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet for å bidra til et godt arbeidsmiljø (Samarbeidsavtalen).

- VII. Arbeidsgiver skal vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne (aml. § 3-4)
- VIII. Arbeidsgiver har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS-arbeid (aml. § 3-5 og veileder)
- IX. Plikt til å velge verneombud (aml § 6-1). Hvem som til enhver tid fungerer som verneombud ved virksomheten, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.
- X. Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg (aml § 7-1): I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg. Hvilke personer som til enhver tid er medlemmer av utvalget, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.

Oppfølging av sykemeldte

Bestemmelser i arbeidsmiljøloven (§4-6), Folketrygdloven (§ 25-2) og Samarbeidsavtalen danner grunnlag for et system med tett oppfølging av sykemeldte, med unntak kun hvis det er åpenbart unødvendig. Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 4-6 tar særlig sikte på "tilbakeføring" av sykemeldte arbeidstakere og gir arbeidsgiver en tilretteleggingsplikt når ansatte underveis i arbeidsforholdet får redusert arbeidsevnen på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale forhold, eller sammensatte forhold, og gjelder uavhengig av om endringen i helsetilstand har sammenheng med arbeidsforholdene eller ikke.⁵

Grunnleggende bestemmelser:

- Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for å følge opp sykmeldte (Samarbeidsavtalen pkt. 3.2)
- Arbeidsgiver skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær (aml. §3-1 (2) f)

Arbeidsgivers konkrete plikter følger av nevnte lov- og avtaleverk. Arbeidsgiver skal:

- I samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid med mindre dette er åpenbart unødvendig.⁶ Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i seks uker (Samarbeidsavtalen)/åtte uker (aml. § 4-6 (3)).⁷
- Gjennomføre dialogmøter innen 12 uker for arbeidstakere som har vært helt borte fra arbeidet
- Sende skriftlig melding om utfallet av dialogmøtet til NAV
- Legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne
- Dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert og gjennomført eller forsøkt gjennomført

⁵ Dette framgår av Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). Kilde: Fougner og Holo (2006: 261).

⁶ Arbeidsgiver har ikke plikt til å utarbeide oppfølgingsplan dersom arbeidstaker sannsynligvis vil vende tilbake i jobb innen kort tid, eller dersom sykdommen er av en slik karakter at det er svært lite sannsynlig at arbeidstaker vil vende tilbake til arbeid. I slike tilfeller skal arbeidsgiver sende inn begrunnelse for ikke å utarbeide oppfølgingsplan. (Kilde: Gulbrandsen et al. 2009).

⁷ Oppfølgingsplanen skal innhentes av NAV senest ved 12 uker.

5.1.2 FAKTA

Målsetting

Fauske kommune sin HMS-plan omfatter ett hovedmål og fem delmål. Imidlertid er det ennå ikke blitt vedtatt noen visjon for arbeidet med HMS i kommunen.⁸ HMS-planen er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og ble vedtatt i Arbeidsmiljøutvalget 10.06.2008. Hovedmålet er å skape et godt arbeidsmiljø som gir innflytelse, tilhørighet og trygghet. I tilknytning til dette er det satt opp fire tiltak som forplikter den enkelte enhet til å bidra. Tiltakene omfatter medarbeidersamtale, risikokartlegging, vernekalender og tid og opplæring i HMS-arbeid.

De fem delmålene i HMS-planen henspiller på målsettingene for IA-samarbeidet. Tre av dem er relevant ift. å forebygge/reducere sykefraværet.

Delmål 1: Det skal være et godt psykososialt arbeidsmiljø i Fauske kommune

Delmål 2: Det fysiske arbeidsmiljøet skal være trygt og skadefritt, - det gjelder personell, miljø og bygninger

Delmål 3: Egenmeldt og legemeldt sykefravær skal i gjennomsnitt være under 7 prosent for kommunen som helhet.⁹ Enhetene skal ha egne måltall.

Kartlegging

Statistikk over sykefravær blir ført fortløpende og behandles i ledermøtene hver måned. Status for sykefraværet er også fast tema på AMU-møtene en gang pr. måned. Sykefravær-rapporten omhandler forrige måneds sykefravær for alle enhetene, sammenlignet med forrige år. På hvert møte presenterer en enhet sitt sykefraværarbeid. Personalsjefen forteller at AMU har innført honorering av enheter med lavt sykefravær. De enhetene som går betydelig ned eller er lav får en blomsteroppsats hver.

Det knytter seg en viss usikkerhet til sykefraværstallene når det gjelder ferske tall. For eksempel, ved utkjøring 11. aug. viste statistikken en fraværspersent for juli på 5,7 prosent. Ved utkjøring 31. aug. var tallet 7,6, altså nesten to prosentpoeng høyere. Samlet for perioden 1/1-31/7 var avviket på 0,3 prosentpoeng mellom de to utkjøringstidspunktene. Personalkonsulenten mener at avvikene har sammenheng med ulike praksis for når tid timelister og fravær registreres ved enhetene. Pr. dd. vet hun ikke hvem som foretar registreringene ved enhetene og når det skjer. Personalkonsulenten vil nå kartlegge hva slags praksis det er ute i enhetene og deretter utarbeide retningslinjer for registrering av sykefravær som skal gjelde for alle enhetene for å kvalitetssikre tallene og sikre ens praksis.

Produksjonen av sykefraværstatistikken framstår som noe møysommelig og arbeidskrevende. For å finne samlet sykefravær for Fauske kommune, søker personalkonsulenten opp fraværet for hver enkelt enhet og registrerer tallene manuelt i en Excel-fil. Det er fem søk for hver enhet (egenmelding, sykemelding 1-16 dager, sykemelding 16-39 dager, sykemelding 40 dager og over, samt totalt).

Personalkonsulenten gir uttrykk for at det er svakheter knyttet til rutinen for registrering av sykefravær og produksjon av fraværstatistikken. Hun ser at personalkontoret trenger å

⁸ I planen er det oppgitt et innkommet forslag om at det er gøy å jobbe i Fauske kommune.

⁹ Måltallet ble redusert med 0,5 prosentpoeng (fra 7,5%) i tilknytning til ny HMS-plan i juni 2008.

styrke kompetansen i bruk av fraværsmodule i dataprogrammet Unique, og tenker å søke bistand hos Bodø kommune som bruker det samme verktøyet. I en epost (03.12.09) sier personalkonsulenten at arbeidsgiverseksjonen i kommunen har styrket sin kompetanse i datasystemet Unique gjennom kursdeltakelse. Videre gir hun uttrykk for at det kan bli gjort endringer i utformingen av fraværstatistikken fra 01.01.10, men at dette avgjøres av rådmannen.

Når det gjelder statistikk over fravær ved barns sykdom, så kjøres det ikke ut slik statistikk av arbeidsgiverseksjonen i Fauske kommune, men personalkonsulent sier at det er mulig å gjøre det i Unique. Dette forutsetter at fraværet blir punchet med riktig kode i hvert enkelt tilfelle. Arbeidsgiverseksjonen kjører rutinemessig ut sykefravær rapport for forrige måned samt for perioden fom. 01.01. tom. siste måned. Enhetslederne kjører selv ut de rapporter som de ønsker.

Når det gjelder risikokartlegging,¹⁰ er dette med blant tiltakene i kommunens HMS-plan, både under hovedmålet og under delmålet vedr. det fysiske arbeidsmiljøet. Det er imidlertid ikke med under delmålet som berører det psykososiale arbeidsmiljøet. Det er ikke spesifisert hva som skal risikokartlegges, men der er en link til samme skjema for risikokartlegging begge steder.

Det er ikke nedfelt i HMS-planen hvor ofte enhetene skal gjennomføre risikokartleggingen, og personaladministrasjonen ga uttrykk for at dette er opp til hver enkelt enhet, men at planene skal tas opp og ses på hvert år. I kontrollplanen er det med et punkt hvor man spør om risikokartlegging er gjennomført, men det spørres ikke etter hva slags type risikokartlegging (av det fysiske, psykososiale eller sikkerhetsmessige arbeidsmiljøet) som evt. er foretatt.

Enhetslederne er i år blitt bedt om å gjennomføre risikoanalyse og sende denne til arbeidsgiverseksjonen innen 15.09.09. Malen som ble sendt ut er inndelt i fysiske forhold, psykososiale/organisatoriske forhold og eksterne hendelser. Under eksterne hendelser er det ført opp tidsfrister/stress og frustrasjon på grunn av dataproblemer, samt brann. Enhetene skal anslå sannsynlighet for at risiko skal inntreffe i form av tallene 1-4 hvor 1 er lite sannsynlig, og konsekvens fra 1-4, hvor 1 er ufarlig. Det er ingen kolonne som oppsummerer sannsynlighet/konsekvens, som ville muliggjort en sammenligning av risikoenes alvorlighetsgrad. Til sist i tabellen er det en egen kolonne for tiltak, men det er ingen tiltaksplan med prioritet, frister og ansvarlig for gjennomføring.

I AMU-møte 02.12.2008 ble det vedtatt at det skal gjennomføres et kort kurs i risikokartlegging og avviksrapportering for enhetsledere og verneombud. Ved fristens utløp for innlevering av risikoanalysen (15.09.09), var dette, i følge personalsjefen, av kapasitetmessige årsaker ennå ikke gjennomført. Hun presiserer imidlertid at rådmannen tilbød hjelp til risikokartleggingen i møte med enhetene 24.06.09. De kunne henvende seg til personalkonsulenten ved behov, og hjelp ble gitt både via telefon og ved besøk ved enheter.

¹⁰ Kommunen bruker ulike benevelser i ulike dokumenter/uliker steder i samme dokument – risikokartlegging, risikovurdering og risikoanalyse. Personalsjefen har klargjort at det er én og samme kartlegging/vurdering det er snakk om.

Vernerunder: Det er med et punkt i HMS-planen om at enhetene skal gjennomføre vernerunder minimum en gang pr. år. Kommunen har ingen mal for vernerunder, men personalsjefen forteller at arbeidstilsynets skjema (meget omfattende) brukes som veiledende. Det står ingen ting i HMS-planen om hvem som skal delta ifm. vernerunder eller hvordan vernerunder skal gjennomføres. I intervju framkom det at en representant fra bygg/eiendom, evt. brann, pleier å delta. I følge personalsjefen har alle ledere og verneombud gjennomgått 40 timers HMS-kurs, der det fremkommer hvem som skal delta på vernerunder, mv.

Når det gjelder arbeidsmiljøkartlegginger, forteller personalsjefen at det tidligere ble gjennomført på alle enheter hvert tredje år. Det var før da de hadde felles bedriftshelsetjeneste med Sørfold. Nå går det på bestilling hvor hver enhet bestiller en kartlegging fra bedriftshelsetjenesten ved behov. Det er ingen krav fra arbeidsgiver for når eller hvor ofte det skal gjøres.

Hovedutfordringen for kommunen når det gjelder arbeidsmiljøkartlegging ligger i følge personalledelsen på det psykososiale plan. Dette var også blant avvikene som Arbeidstilsynet påpekte i forbindelse med et tilsynsbesøk ved Helsetunet 1 og 2. De ga da pålegg om at det måtte gjennomføres kartlegging av det psykososiale arbeidsmiljøet, noe som ble gjort i mai 2009.

Medarbeidersamtale er en annen metode for å kartlegge hvordan ansatte har det på jobb. Kommunen har nedfelt i HMS-planen at alle ledere skal gjennomføre en årlig medarbeidersamtale med den enkelte ansatte. Personalsjefen forteller at i forhold til medarbeidersamtaler er det ideelle enheter på maks 25 ansatte, mens Fauske har enheter med opptil 80 ansatte. Hun gir uttrykk for at enten må kommunen endre struktur eller endre på hvem som snakker med hvem. Når enhetene blir for store slik de er mange steder i kommunen, klarer enhetsledere ikke å følge opp de ansatte på en god måte.

Kontrollplan: Kommunen har innført krav om en årlig rapportering fra enhetene vedr. HMS-arbeidet. Rapporteringsskjemaet kalles "kontrollplan" og er en form for kartlegging og kontroll av enhetene om de har gjennomført i praksis de tiltak som HMS-planen skisserer. Det er rutine at kontrollplanen skal være innsendt sentraladministrasjonen innen 31.10. for behandling i AMU i påfølgende møte.¹¹ Kontrollplanen skal være et hjelpemiddel for enhetsleder og administrativt og politisk nivå i kommunen til å evaluere HMS-arbeidet ved enheten (jf. pkt. 6 i HMS-planen). I følge personalledelsen lages det en samlet oversikt over enhetene. For 2008 ble denne ikke laget fordi enhetene benyttet ulike rapporteringsmaler (en gammel og en ny som ble innført i tilknytning til innføringen av ny HMS-plan juni 2008).

Rapporteringsskjemaet er identisk med strukturen i HMS-planen og er inndelt i mål og tiltak. Det er ganske omfattende med 12 rapporteringspunkter, hvorav noen inneholder flere tiltak. I skjemaet stilles det imidlertid ikke spørsmål ved om hvert enkelt tiltak er gjennomført, noe som kan medføre at noen enheter kun rapporterer ift de tiltak som de har gjennomført og unnlater å si noe om at øvrige tiltak evt. ikke er gjennomført. På noen punkter synes ikke spørsmålene å være spesifikke nok, for eksempel blir enhetene spurt om de har gjennomført risikokartlegging, men det blir ikke stilt spørsmål om enheten har en oppdatert tiltaksplan.

¹¹ AMU får kopi av alle kontrollplanene, slik at de kan sjekke enkeltenheter, i tillegg til den generelle saksbehandlingen som administrasjonen gjør.

Forebygging

Når det gjelder bestemmelsen om at arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø, og at arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt ut forsvarlig:

Som vist til under "målsetting" ovenfor, er flere av målene i HMS-planen relatert til kvaliteten på arbeidsmiljøet.

Personalsjefen mener at et godt arbeidsmiljø gir mindre sykefravær. Et viktig moment for lederne å fokusere på er å arbeide for myndiggjorte medarbeidere (medbestemmelse eller medinnflytelse), som hun mener vil gi mindre sykefravær. Gjennom KS ble det kjørt et opplegg sammen med Sørfold kommune som heter Medarbeiderskap der kommunen hadde inne over 200 ansatte over tre dager.

Rådmannen har inngått lederavtale med enhetslederne hvor HMS inngår som et ansvarsområde. Under punktet vedr. enhetsleders personalansvar, heter det at enhetsleder skal "vise omsorg for de ansatte ved aktivt å fremme et godt arbeidsmiljø, trivsel og trygghet for den enkelte. Dette innebærer også å ivareta motivasjon, et godt mellommenneskelig klima og arbeidsmiljø for de ansatte." I resultatavtalen som er en del av lederavtalen er det med et eget punkt om sikring og videreutvikling av HMS-rutinene i enheten.

Enhetens størrelse i form av antall ansatte og antall avdelinger synes å virke inn på hvor godt enhetsleder greier å utøve personal- og HMS-ansvaret. Enhetsleder for den største pleie og omsorgsenheten ga uttrykk for at å ha personalansvaret for mange ansatte, på flere avdelinger og med døgkontinuerlig drift er meget ugunstig. Enhetsleder har ikke kapasitet til å være nærværende, og det blir en avstand mellom enhetsleder og ansatte. Hun mener at hvis enhetsleder ikke er synlig, "så får man heller ikke jobbet med mentaliteten og holdninger blant de ansatte." Det er i dag 7 enheter i Fauske kommune som har over 50 ansatte, derav fire pleie- og omsorgsenheter.

Flere av lederne bemerket at det er spesielle utfordringer i kvinnedominerte sektorer som oppvekst/skole og pleie/omsorg. I stedet for at folk er direkte og sier fra, blir det ofte til at kvinner går til andre og klager. Dermed skapes det lett en kultur preget av uartikulert misnøye som virker negativt inn på arbeidsmiljøet. Likevel mente enhetslederne som påpekte dette at det overveiende er et godt arbeidsmiljø. Pleie og omsorg har nettopp vært gjennom en runde med nedskjæringer. "Det er klart at det har gjort noe med arbeidsmiljøet og sykefraværet også," sier en av enhetslederne, som samtidig jobber for å snu en til dels oppgitt stemning.

Innenfor pleie og omsorg mener mange enhetsledere at små stillingsbrøker er et stort problem som virker inn både på det psykososiale arbeidsmiljøet og på terskelen for å la seg sykemelde. Det blir konkurranse om vaktene, noe som lett kan skape konflikter og gå ut over arbeidsmiljøet.¹² Folk får ikke planlagt arbeidstid/fritid, og det er uforutsigbart ift til den ansattes personlige økonomiske situasjon. Små stillingsbrøker gjør også at folk ikke får et eierforhold til jobben sin, noe som senker terskelen for å la seg sykemelde.

¹² Arbeidsforsker Nina Amble har uttalt at 80 prosent av konfliktene på de typiske kvinnearbeidsplassene med vakter, turnus og deltid, handler om fordeling av turnus og arbeidsbyrder. (Kilde: *Aftenposten*, publisert 24.09.2009: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3285378.ece>)

HTV mener at det ikke settes inn nok ressurser til forebyggende tiltak. Det burde f.eks tas inn vikarer i større grad for å hindre overbelastning av de ansatte, og oppfølging av ønsker i medarbeidersamtalene må tas mer alvorlig. Ellers er det i følge ansatt-representantene mye som tyder på at det sosialt er et gjennomsnittelig godt arbeidsmiljø.

HTV fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet uttrykker i en epost (04.12.09) bekymring for at kommunens kapasitet til HMS-arbeid er blitt svekket som en følge av flere faktorer som de ser på som en nedprioritering av HMS. Det gjelder fjerningen av vernelederstillingen fra kommunens administrasjon og at bedriftshelsetjenestens rolle i kommunens HMS-arbeid er blitt perifer. BHT er verken med i tilretteleggingsgruppa, AMU, attføringsutvalget eller AKAN-utvalget. HMS-planen tilsier at det skal være et AKAN-utvalg i kommunen, men i følge HTV er dette ute av funksjon, og det er opp til den enkelte enhetsleder hva som gjøres med problemstillinger ift rusproblematikk. På denne bakgrunn frykter HTV en forringelse av arbeidsmiljøet i kommunen og økt sykefravær.

Ad. kravet om at arbeidsgiver skal sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet, for å bidra til et godt arbeidsmiljø:

I følge personalsjef er det en egen HMS-gruppe ved hver enhet, bestående av enhetsleder, verneombud og i de fleste tilfeller, tillitsvalgt(e). Det skal være møter i HMS gruppene i enhetene minimum 6 ganger i året. Bestemmelsen om HMS-grupper er ikke med i HMS-planen, noe personalsjefen sier er en forglemmelse. Revisjonen snakket med enhetsledere som stilte seg spørrende til begrepet HMS-gruppe selv om de har et visst samarbeid med VO, og dette med minimum seks møter pr. år syntes ikke kjent ute i enhetene. I ny resultatavtale er det under punktet om medvirkning kommet med et underpunkt om faste møter med tillitsvalgte/verneombud.

Ansatte-representanter får jobbet med ulike sider ved arbeidsmiljøet i AMU. Personalmøter er en annen arena som kan benyttes til samarbeid og dialog med de ansatte. I følge HMS-planen skal personalmøter avholdes etter en fast plan. I tillegg er HMS fast tema på ledermøtene som rådmannen har med enhetslederne.

Når det gjelder medvirkning fra verneombud ifm. rapporteringen vedr. enhetenes HMS-arbeid ("kontrollplanen"), så har personalledelsen i høst tatt med i malen at både enhetsleder og VO skal signere rapporten, men det er ikke nevnt i HMS-planen at verneombud skal medvirke ved rapporteringen.

I følge HMS-planen skal enhetene utarbeide en oversikt over planlagte HMS-tiltak, enten i HMS-årshjul eller i vernekalender. På bakgrunn av intervju og HMS-planen, fikk revisjonen forståelsen av at enhetene kan velge om de vil lage en egen vernekalender eller inkorporere HMS-tiltakene i et årshjul. I ny resultatavtale for enhetslederne vedtatt 15.07.09, er det krav om *både* vernekalender og årshjul (under hhv. mål 3 og 1). Det følger av spørsmål i kontrollplanen at det forventes at HMS-årshjul eller vernekalender er kjent for alle ansatte, men dette er ikke nevnt i HMS-planen. I følge personalsjefen skal det ligge en vernekalender-mal som vedlegg til HMS-planen. Imidlertid viser det seg at det ikke finnes noen link i HMS-planen til mal for årshjul eller vernekalender. Heller ikke på fellesområdet ser det ut til at det ligger noen mal for vernekalender/årshjul.

De ansatte som revisjonen snakket med ga uttrykk for at de kjenner til at det skal ligge en HMS-perm på hver enhet, men ingen av dem hadde tatt seg tid til å bli i den. Fauske kommune har ikke noe intranett eller egne nettsider for ansatte hvor det ville vært naturlig å informere om HMS-systemet. Imidlertid finnes det et fellesområde på server (L-område) hvor det ligger en del HMS-relaterte dokumenter. Området er i teorien tilgjengelig for alle ansatte. I praksis har langt fra alle tilgang. Mange av de ansatte har ikke tilgang til pc i arbeidstida,¹³ og selv de som har tilgang synes ikke å kjenne til at det finnes noe fellesområde med HMS-dokumenter.

Ad. bestemmelsen om at arbeidsgiver har plikt til å vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne, så har kommunen med et punkt i HMS-planen som sier at "enhetene bør tilrettelegge for trimtiltak i eller utenfor arbeidstid." Kommunen sentralt tilbyr noen få felles tiltak for alle ansatte – svømmehall en time pr. uke og reduserte priser på Friskhuset.

Når det gjelder kravet om at arbeidsgiver har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS-arbeid, så har kommunen nedfelt i sin HMS-plan at "arbeidsgiver skal legge til rette for at det gis tilstrekkelig tid til og opplæring i HMS-arbeid. Opplæringsansvaret synes altså ikke delegert til enhetsleder slik det meste andre av HMS-arbeidet i kommunen. Likevel har ikke personalseksjonen noen befatning med HMS-opplæringen av verken enhetsledere eller verneombud. I følge personalsjefen skal alle enhetsledere og verneombud gjennomgå et 40 timers kurs i HMS som de nå kjøper gjennom Bedriftshelsetjenesten eller Høgskolen i Bodø. Dette er ikke nevnt i HMS-planen.¹⁴

Når det gjelder plikten til å velge verneombud, så er det i et vedlegg til HMS-planen skissert vernekart og verneområder. Hver enhet har sitt/sine verneområder med verneombud. I følge denne oversikten er det 32 verneombud fordelt på 26 enheter. Antall enheter er redusert til 23, men oversikten er ikke blitt oppdatert. Personalleder kan ikke bekrefte at det er kunngjort ved oppslag hvem som til en hver tid er verneombud. Det finnes heller ikke informasjon om dette på nettet.

Ad. plikten til å opprette arbeidsmiljøutvalg: I HMS-planen er det med et punkt om hvem som skal være medlem av AMU med henvisning til kommunens delegasjonsreglement. Her står det at det skal være med fire representanter hver fra henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og at det er formannskapet som velger alle de fire representantene fra arbeidsgiversiden. Personalsjefen opplyser at arbeidsgiversiden består av tre politikere og rådmannen, og at arbeidstakersiden omfatter HVO og 3 HTV. Bedriftshelsetjenesten er ikke representert.¹⁵

¹³ For eksempel ved en pleie og omsorgsenhet med ca. 60 ansatte og lokalisert på flere arbeidssteder, var det kun én pc tilgjengelig. Den skulle enhetsleder dele med sykepleier 1 og andre sykepleiere.

¹⁴ I intervjuene kom det fram at noen av enhetslederne har deltatt på HMS-kurs sammen med andre ledere og verneombud fra Fauske kommune, mens andre ledere var med som den eneste fra kommunen på et generelt kurs. Førstnevnte var meget fornøyd, både ift at man kunne relatere ting til Fauske kommune og pga muligheten for dialog mellom leder og vo.

¹⁵ Fauske kommune har ikke egen BHT, og kommunen valgte ut fra et økonomisk perspektiv å ikke ha BHT med i AMU i inneværende periode. BHT er vanligvis med i AMU. Men fordi Fauske kommune ikke har egen BHT, kan kommunen velge om de vil ha BHT med i AMU, noe Fauske kommune har valgt ikke å ha. For enkelte deler av

Hvilke personer som er med i utvalget skal i følge personalsjefen ligge på internett. Imidlertid kan revisjonen ikke finne dette.¹⁶ AMU står oppført i politisk møteplan som ligger på nettet. Der er det oppgitt et navn som i følge kolonne-overskriften skal være utvalgets leder samt kontakttelefonnr. Imidlertid er personen som står oppført der for andre halvår 2009 ikke leder av utvalget. Heller ikke under HMS på kommunens fellesområde ligger det informasjon om AMU, og det er ikke oppslag om hvem som sitter i AMU på den enkelte arbeidsplass. Ingen av enhetslederne eller de sykemeldte som revisjonen snakket med kjente til hvem som er med i AMU.

Arbeidsmiljøutvalget i Fauske kommune har jevnlig møtevirksomhet og har blant annet deltatt i behandling av retningslinjene for sykefraværsoppfølging, og får ellers uttale seg og delta i behandling av relevante saker.

Oppfølging av sykemeldte

Fauske kommune har utarbeidet egne retningslinjer for sykefraværsoppfølging. De er basert på lovens og Samarbeidsavtalens krav ift oppfølging og er behandlet og godkjent av kommunens arbeidsmiljøutvalg. Retningslinjene er nylig revidert (juni 2009) av personalkonsulent, hovedtillitsvalgte og hovedvernombud.¹⁷ Det har vært svært viktig at de har vært involvert i utarbeidelsen av det nye utkastet slik at man fikk inn flere synsvinkler, sier personalkonsulent. Hun opplyser at hovedessensen i de reviderte retningslinjene er at oppfølging og tilrettelegging skal begynne så tidlig som mulig, og gjerne begynne med tilrettelegging fra første dag. Det poengteres at den sykemeldte skal følges tett opp, minst hver 14.dag, og målet er å få ansatte tilbake i jobb så fort som mulig.

Retningslinjene beskriver rutiner og ordninger i forbindelse med sykefravær og har lenker til ulike skjema. Først er arbeidstakers rettigheter og plikter beskrevet, dernest følger en oversikt over enhetsleders rutiner for oppfølging. Dernest følger en tabell med punkter fra det nasjonale oppfølgingsystemet: Innen 6 uker skal en oppfølgingsplan være laget, innen 12 uker skal arbeidsgiver innkalle til dialogmøte og etter 6 mnd arrangeres nytt dialogmøte av NAV. Ift tilrettelegging, står det at Bedriftshelsetjenesten og Arbeidslivssenteret kan være behjelpelig med å bistå arbeidsplassen, og at enheten kan søke om tilretteleggingstilskudd. For utarbeidelse av individuell oppfølgingsplan brukes den nasjonale malen utarbeidet av NAV.

For å dokumentere tiltak/kommunikasjon ift. sykemeldte, har kommunen et skjema for oppfølging av langtidssykemeldte. Det står ingen ting i retningslinjene om at enhetene skal bruke dette, og kun en av enhetslederne som revisjonen snakket med bruker det. De resterende benytter kun individuell oppfølgingsplanen.

Det er opprettet en egen tilretteleggingsgruppe i kommunen som enhetene kan benytte dersom de føler at de kommer til kort selv i dette arbeidet. Gruppen består av enhetsleder,

virksomheten er kommunen pålagt å ha BHT, men ikke for andre. Fra 01.01.2010 vil antall bransjer som er pålagt å ha BHT bli utvidet til bl.a. barnehager, skoler, etc.

¹⁶ Kommunen tok i bruk ny hjemmeside i juni. Revisjonen kan ikke finne noen oversikt over hvem som er medlem i AMU verken her eller på de gamle sidene.

¹⁷ Den gamle tittelen var "Retningslinjer for sykemeldinger, attføring og uførepensjon."

medarbeider, eventuell tillitsvalgt, saksbehandler NAV Fauske og IA-kontakt fra NAV Arbeidslivssenteret. HTV, HVO og bedriftshelsetjeneste kan tiltre ved behov. Saker som trenger drøfting i forhold til tiltak utenfor eller på tvers av enheten kan meldes tilretteleggingsgruppa. Gruppa administreres av personalsjef i den forstand at enheter melder inn saker/behov dit og personalsjef ordner med møtedato og møterom. Tilretteleggingsgruppa ble etablert i tilknytning til innføringen av HMS-planen i 2008 og første møte ble avholdt i september. Det er månedlige møter og da behandles tre saker á en time hver gang. Det har vært full agenda på alle møtene. Tilretteleggingsgruppa er ikke beskrevet i de kommunale retningslinjene for sykefraværsoppfølging.

Det finnes et atferdsutvalg i Fauske kommune, som i følge HMS-planen behandler tilrettelegging i forbindelse med omplassering og atferd av ansatte. Atferdsutvalget skal ha 6 fastlagte møter pr. år, men i følge de ansattes representanter er atferdsutvalget ikke i funksjon. Personalsjefen forteller at tilretteleggingsgruppa til dels har overtatt funksjonen til atferdsutvalget, for mens de før hadde seks møter i året med mange saker, har det vært få saker til utvalget etter at tilretteleggingsgruppa ble etablert. HTV gir uttrykk for at HVO og HTV i realiteten er fjernet fra atferdsarbeidet i og med det ikke lenger kalles inn til møter i atferdsutvalget og at de ikke er med i tilretteleggingsgruppa.

Rådmannen hadde møte med alle enhetslederne i Fauske kommune før fellesferien for å gjennomgå de nye retningslinjene for sykemeldinger som ble vedtatt på AMU-møte 09.06.09. Her deltok kommunens nye IA-kontakt ved Arbeidslivssenteret. Både personalsjefen og enhetsledere forteller at de bruker IA-kontakten(e) på Arbeidslivssenteret aktivt som gode hjelpere. Både personalledelsen og de ansattes representanter ønsker mer fokus på begrepet "nærvær" og nærværsfremmende faktorer enn på sykefraværet.

5.1.3 VURDERINGER

Målsetting

Mål for HMS er nedfelt i kommunens HMS-plan, og planen er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og vedtatt i AMU. Det er avsatt plass til en visjon for HMS-arbeidet, men denne mangler fortsatt.

Kommunens mål for sykefraværsstatus er integrert i kommunens HMS arbeid ved at det er nedfelt i HMS planen. Målet for kommunen er å ha et sykefravær som gjennomsnittlig ligger på under 7 prosent. Det er ikke nedfelt for hvilken tidsepoke dette skal gjelde for, men revisjonen tolker det slik at det er dette prosenttallet som gjelder så lenge den aktuelle HMS planen er gjeldende. Det er naturlig at sykefraværet vil variere en del, så sykefraværet kan periodevis ligge noe over eller under måltallet.

Kartlegging

Ulike former for kartlegginger er en sentral del av et systematisk HMS-arbeid. Det setter arbeidsgiver i stand til å ha nødvendig oversikt over sykefraværet og arbeidsmiljøsituasjonen, og å iverksette målrettede tiltak.

Dialoger som kartlegger arbeidsmiljøet kan være viktige informasjonskilder for å identifisere hva som er bra og hva som ikke er bra for arbeidsmiljøet. Det er positivt at det i Fauske kommune legges opp til at enhetene skal gjennomføre både medarbeidersamtaler, risikokartlegging og vernerunder. Man får da kartlagt ulike forhold ved arbeidsmiljøet fra flere perspektiver.

Kommunens HMS plan er enkel og lett forståelig og fastsetter mål og tiltak som forplikter enhetene til å drive eget HMS arbeid. Evalueringen av HMS-arbeidet ved den enkelte enhet i form av kontrollplanene er i utgangspunktet et godt verktøy for å kontrollere og sikre en systematisk gjennomføring av tiltakene i HMS planen, men malen trenger å forbedres.

Revisjonen vurderer det også som positivt at sykefraværstatistikken behandles på ledermøter og i AMU, og at man tenker å bruke personalkonsulenten som har videreutdanning i HMS arbeid til å bistå enheter som sliter med høyt fravær.¹⁸ Det vurderes også som positivt at enheter med lavt fravær påskjønes i AMU.

Undersøkelsen avdekket også en del svakheter ved kommunens kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljøforhold:

Kartlegging sykefraværet

- Kommunen synes å mangle ensartede rutiner for alle enhetene for registrering av sykefravær, noe som medfører at det er knyttet usikkerhet til forsk sykefraværstatistikk. Revisjonen anser det som positivt at personaladministrasjonen har planer om å sjekke registreringspraksis ved enhetene og å etablere ens rutine for alle enhetene, for å kvalitetssikre tallene.
- Når det gjelder utskrivning av sykefraværsmønstre for hele kommunen, framstår produksjonsprosessen som unødig tungvint og møysommelig. Revisjonen anser det som positivt at personaladministrasjonen er oppmerksom på at det finnes forbedringspotensiale og at man vil søke hjelp for å realisere dette.

Risikovurdering:

- Risikokartlegging/risikoanalyse/risikovurdering: det er brukt ulike benevnelser i ulike dokumenter/på ulike steder i samme dokument. Revisjonen mener at bruken av ulike begreper kan skape usikkerhet om det er det samme det siktes til. For å unngå en mulig forvirring/usikkerhet, bør det enten presiseres at man bruker ulike begreper om det samme, eller man bør bruke kun én benevnelse.
- Revisjonen mener at i en risikoanalyse beregner man risiko ut fra sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser (risiko = sannsynlighet x konsekvens). Dette er det ikke lagt opp til i malen for risikoanalyse som Fauske kommune bruker.
- Det er krav om risikokartlegging to steder i HMS-planen – under hovedmålet og under delmålet om det fysiske arbeidsmiljøet. Dette kan skape usikkerhet hvorvidt det dreier seg om samme eller ulike kartlegginger.

¹⁸ Hittil har personalkonsulentens kapasitet til å bistå enhetene vært svært begrenset.

- I den gjeldende HMS-planen er ikke områdene som skal risikokartlegges presisert (fysiske, psykososiale og sikkerhetsmessige forhold).
- Sikkerhetsmessige forhold er ikke med i mal for risikokartlegging.
- Kartleggingen av det psykososiale arbeidsmiljøet framstår som en svakhet, bl.a. som en følge av at det nå ikke lenger er noe krav om regelmessige arbeidsmiljøkartlegginger. Dette blir desto mer alvorlig tatt i betraktning de pågående og forestående omstillingsprosesser i kommunen.

Kontrollplanen (rapport om HMS-arbeidet ved den enkelte enhet):

- Kontrollplanen er et viktig dokument i HMS-arbeidet. Revisjonen synes det er behov for å gå gjennom rapporteringsmalen og forbedre den på en del punkter. Bla. synes vi det er en svakhet at den på enkelte punkter ikke er konkret og spesifikk nok,¹⁹ og at det finnes sammensatte punkter hvor enheten bes beskrive enhetens tiltak ift en rekke HMS-tiltak. I sistnevnte tilfelle er risikoen stor for at enheten kun responderer ift ett eller noen av tiltakene.²⁰
- Enhetene blir verken spurt om de har HMS handlingsplan eller bedt om å sende den inn.
- Enhetene er pålagt å sende inn kontrollplanene til sentraladmin, men 2008-rapporteringen ble ikke fulgt opp, i følge personalrådgiver fordi enhetene brukte ulike rapporteringsmal. Det er viktig at evalueringer blir fulgt opp. Kontroller som ikke følges opp, har nemlig lett for å svekkes over tid.

Vernerunde:

- Kommunen mangler mal for vernerunde. Det står ingen ting i kontrollplanen om hvem som skal delta eller hva den skal omfatte.²¹

Forebygging

Et forsvarlig arbeidsmiljø betyr ikke bare å unngå noe negativt. Det dreier seg minst like mye om å bidra til noe positivt. Friske og tilfredse medarbeidere yter mer og bedre. Et forsvarlig arbeidsmiljø er derfor også lønnsomt – for virksomheten, den enkelte og samfunnet. Et godt arbeidsmiljø er også etisk sett en god investering.²² Hvordan den ansatte har det på jobb virker også inn på hvordan tjenesten er for brukerne.

¹⁹ For eksempel er et av tre tiltak under 2.2.1 at "personalmøter skal avholdes etter en fast plan." Deretter heter det at enheten skal beskrive tiltak. Revisjonen mener man ville fått mer kunnskap om enhetens HMS-arbeid dersom man konkret spurte hvor mange personalmøter som er avholdt/avholdes i rapporteringsåret.

²⁰ Et eksempel er pkt. 2.2.3.

²¹ I følge kommentarutgaven til arbeidsmiljøloven (s. 299), består vernerunder i at verneombudet alene eller sammen med arbeidslederen går gjennom verneområdet og noterer feil og mangler. Praksis varierer, i noen virksomheter bes ansatte om å fylle ut et skjema ifm vernerunden hvor de skal beskrive forhold som bør rettes opp på områder som for eksempel ergonomi, inneklima, brannvern, etc.

²² Jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), Kommentارutgaven til arbeidsmiljøloven.

Forebyggende tiltak i forbindelse med sykefravær er viktig å få til å fungere dersom man skal oppnå å redusere fraværet.²³ Fauske kommune har gjennom IA- avtalen forpliktet seg til å drive forebyggende arbeid for å få ned sykefraværet.

Revisjonen synes det er positivt at kommunen har nedfelt som målsetting i sin HMS-plan at det skal være et godt psykososialt arbeidsmiljø og et trygt og skadefritt fysisk arbeidsmiljø, og at arbeidsmiljøet generelt skal gi innflytelse, tilhørighet og trygghet. Imidlertid mangler man fortsatt en visjon for HMS-arbeidet.

Revisjonen vurderer det også som positivt at ansvaret for HMS er klart forankret hos enhetsleder gjennom leder- og resultatavtalen. Ledelsen i kommunen framstår som bevisst på viktigheten av forebyggende HMS-arbeid og av å skape et godt arbeidsmiljø. Sykefravær og HMS er på dagsordenen på alle ledermøtene, rådmannen er kommet med i AMU, og personalledelsen synes innstilt på kontinuerlige forbedringer. Dette sender signaler nedover i organisasjonen om at HMS er viktig.

HMS-ansvaret til enhetslederne kommer i tillegg til personalansvar for øvrig, faglig og økonomisk ansvar. I intervjuene kom det fram at HMS-arbeid ofte blir nedprioritert og utsatt i en travel hverdag hvor andre oppgaver oppleves som mer presserende. Den pågående omstillingsprosessen innenfor de to største sektorene (skole og pleie/omsorg) har påført enhetslederne en ekstra arbeidsbelastning i form av møtedeltakelse sentralt, og det som følger med av informasjon mv. overfor egne medarbeidere, etc. Dette gjør at enhetsleder får enda mindre tid til HMS, i en tid da behovet for godt HMS-arbeid er ekstra stort.

Revisjonens inntrykk er at det sentralt er for liten kapasitet til at de i særlig grad kan bistå enhetene med det forebyggende HMS-arbeidet, for eksempel har personaladministrasjonen i følge personalleder ikke tid til å se på mulige årsaker til det høye sykefraværet. Dette finner revisjonen beklagelig tatt i betraktning at mange enhetsledere, særlig på enheter med mange ansatte, heller ikke synes å ha kapasitet til å gå inn i dette. En analyse av hovedårsaker til sykemeldinger kan gi kunnskapsgrunnlag for valg av tiltak. For eksempel kan muskel- og skjelettlidelser forebygges med hjelpemidler, riktig løfteteknikk, tiltak for å unngå ensidige belastninger, trening, etc.²⁴

Revisjonen synes det er bra at det er etablert systematisk samarbeid mellom enhetsleder, verneombud og evt. tillitsvalgte på enhetsnivå (HMS-gruppe), og at det er fastslått et minimum antall møter pr år. For øvrig fikk revisjonen inntrykk av at informasjon til ansatte om HMS-dokumenter og tiltak er svært mangelfull. Det skal finnes en HMS-perm ved hver enhet, men for at det skal fungere må den være oppdatert til en hver tid og omfatte alt fra aktivitetstilbud til retningslinjer og lovverk, og de ansatte må "trenes" i å bruke den. Dagens medium er inter- og intranett – det bør Fauske kommune utnytte i større grad.

²³ Vi fokuserer her på HMS-tiltak. Andre former for tiltak kan også være relevant med tanke på å få ned sykefraværet, men blir ikke diskutert her. For eksempel kan det se ut til at små stillingsbrøker representerer en trussel mot arbeidsmiljøet fordi det ofte medfører kiving om vakter og konflikter, manglende tilhørighet til jobben, etc. Pleie og omsorgssektoren er spesielt utsatt i så måte, og har da også det høyeste sykefraværet.

²⁴ Psykiske problemer er annen hovedårsak til sykefravær. Hver femte fraværsdag i Norge og om lag en tredjedel av uføreytelserne skyldes, i følge NAV, psykiske lidelser. Kunnskap om dette, gjør at arbeidsgiver for eksempel kunne etablert samarbeid med psykolog som kan ta i mot ansatte på relativt kort varsel, for å unngå lang ventetid i det ordinære systemet.

Det er bra at kommunen har med et punkt i HMS-planen som anmoder enhetene om å tilrettelegge for trimtiltak, og at det finnes tilbud om tid i svømmehall og redusert pris hos Friskhuset til alle ansatte. Om disse tilbudene er godt nok kjent blant de ansatte er en annen sak som revisjonen ikke har vurdert.

Fauske kommune har bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg nedfelt i HMS-planen, jf. revisjonskriteriene. Imidlertid er det ikke nevnt hvem som er med i AMU. Det er heller ikke kunngjort ved oppslag på arbeidsstedene eller på kommunens hjemmeside. Dette representerer et avvik ift. revisjonskriteriet om at det skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen hvem som er medlem i AMU. Når det gjelder informasjon om hvem som til en hver tid er verneombud, forekommer det også avvik ift kravet om oppslag. Imidlertid fikk revisjonen inntrykk av at dette generelt er kjent blant de ansatte, og noen enheter har oppslått hvem som er VO ved den enkelte enhet.

Hovedinntrykket til revisjonen er at Fauske kommune med HMS- og kontrollplanen i store trekk oppfyller revisjonskriteriene når det gjelder forebyggende arbeid. Imidlertid er det for lite ressurser og for liten kapasitet til å drive planene framover og til å følge opp enhetene. Det er en svakhet at arbeidet med forebyggende arbeid ender opp med ikke å bli samlet nok, og noe diffust. Signalene fra de ansattes representanter er at det hele veien er for variabelt innad i kommunen. En helhetlig satsning og en mer ensartet opplæring av nye enhetsledere var viktige stikkord i så henseende. Funksjonen som verneleder savnes.²⁵

Oppfølging

Fauske kommune har utarbeidet gode retningslinjer for sykefraværsoppfølging. De er utarbeidet i samarbeid med ansattes representanter (hovedtillitsvalgte og hovedvernombud) og godkjent av AMU i tråd med revisjonskriteriene. Skjematisk oppstilling av krav til oppfølging er tilfredsstillende i henhold til nasjonalt oppfølgingssystem, med tidsfrister, roller og oppgaver. Retningslinjene gir til dels en god beskrivelse av prosesser og krav i sykefraværsoppfølgingen. Det er positivt at kommunen søker å sikre tidlig involvering og tilrettelegging.

Det er positivt at tilretteleggingsgruppa fungerer bra og at man søker konstruktive løsninger i hele organisasjonen når det er vanskelig å tilrettelegge arbeidet tilfredsstillende på den enkeltes arbeidssted.

Når det gjelder kravet om at tilretteleggingstiltak skal dokumenteres, så er det nevnt i tabellen at det skal beskrives i oppfølgingsplan hvilken tilrettelegging som er avtalt. For øvrig er kravet om dokumentasjon ikke nevnt i retningslinjene.

Svakheter:

- Retningslinjene for sykefraværsoppfølging er ikke godt nok kjent blant de ansatte. Dette i følge HTV, HVO og sykemeldte som revisjonen snakket med. At de ligger tilgjengelig på fellesområdet til de kommuneansatte betyr ikke at alle ansatte har mulighet til å finne de. For det første er det mange av de ansatte som ikke har tilgang

²⁵ Verneleder var tidligere en lovhjemlet stilling (aml § 30), men begrepet er nå borte fra den nye arbeidsmiljøloven. Vernelederstillingen er en fast stilling i motsetning til hovedverneombud som velges av og blant de ansatte.

til pc i arbeidstida, bl.a. innen pleie og omsorg. For det andre synes det som at vanlig ansatte ikke kjenner til fellesområdet i det hele tatt.

- Tilretteleggingsgruppa er ikke beskrevet i retningslinjene.²⁶
- Intern omplassering og bedriftsintern attføring (BIA) omtales på to ulike steder i retningslinjene (hhv. pkt. 2.3 og 3.2), som om det er snakk om to ulike ting. Kun ift til BIA skal sak fremmes for attføringsutvalget. I realiteten ser det ut som om det er overlapp av funksjonen mellom tilretteleggingsgruppa og attføringsutvalget.
- Attføringsutvalget er ikke lenger i funksjon etter at tilretteleggingsgruppa ble etablert. TV kan om ønskelig delta, og HTV, HVO og BHT kan tiltre ved behov, men intervjuene tyder på at ansatte-representantene/BHT vanligvis ikke deltar på møtene i tilretteleggingsgruppa. Dette representerer en endring i attføringsarbeidet som kommunen som arbeidsgiver bør vurdere mulige konsekvenser av. I tilfeller der det er aktuelt å overføre en arbeidstaker til annet arbeid (intern omplassering), skal, i følge aml. § 4-6 annet ledd, "arbeidstaker og arbeidstakers tillitsvalgte tas med på råd før saken avgjøres." (Dette også av hensyn til andre arbeidstakere som vil kunne bli berørt av omorganiseringen.)
- Arbeidsgivers plikt til å dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert/gjennomført/forsøkt gjennomført synes ikke tilstrekkelig poengtert i retningslinjene for sykefraværsoppfølging. I følge retningslinjene skal nærmeste overordnede sørge for en tett oppfølging av den sykemeldte - ta kontakt minst en gang hver 14. dag, gi blomster etter 14 dagers sykefravær, etc., men ved manglende dokumentasjon av prosessen blir det vanskelig å kontrollere om/på hvilken måte enhetsleder har fulgt opp den sykemeldte, for eksempel om hun er blitt tilbudt andre arbeidsoppgaver, om hun er blitt invitert med på personalmøter, om hun har fått blomster, etc.
- Formuleringen under pkt. 2.2 i retningslinjene om at "Det kan være tilstrekkelig å tilrettelegge arbeidsplassen..." framstår som noe passiv ift. bestemmelsen om at arbeidsgiver har tilretteleggingsplikt. For øvrig savner revisjonen en formålsformulering i retningslinjene.
- For utarbeidelse av individuell oppfølgingsplan ble det vist til at kommunen bruker standard mal fra NAV. Imidlertid viser det seg at malen for individuell oppfølgingsplan som ligger lagret på kommunens fellesområde, er NAVs IA-funksjonsvurdering oppsatt som en avtale, og ikke NAVs oppfølgingsplan.²⁷ Nå er det valgfri utforming av oppfølgingplanen, men visse minimumskriterier må være oppfylt, bla. skal planen beskrive hva som skal til for at den sykemeldte kan være helt eller delvis i arbeid. NAVs oppfølgingsplan fokuserer i større grad på tiltak enn det IA-funksjonsvurderingen gjør, som i større grad er ment som et samtaleverktøy.

²⁶ Nederst på en side, under en link med små bokstaver vises det til HMS-planens punkt om tilretteleggingsgruppe.

²⁷ Her ligger mal for både oppfølgingsplan og IA-funksjonsvurdering: <http://www.nav.no/805380188.cms>.

5.2 I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

Del 5.1 dreide seg om å undersøke om kommunen (rådmannen) har etablert rutiner for systematisk HMS- og sykefraværsoppfølgingsarbeid. I denne delen ser vi nærmere på i hvilken grad kommunens HMS-plan og retningslinjene for sykefraværsoppfølging er implementert ved enhetene i Fauske kommune.

Metodisk anmerkning:

De viktigste datakildene for å vurdere i hvilken grad HMS-planen er implementert, er kontrollplanene fra enhetene for 2008, risikokartleggingen med frist 15.09.09, samt intervju med enhetsledere og sykemeldte. For rapporteringsåret 2008 var det valgfritt for enhetene om de ville bruke gammel eller ny kontrollplanmal.²⁸ Halvparten av de 26 enhetene benyttet gammel mal. På grunn av ulik malbruk er det for noen av punktene vanskelig å sammenlikne enhetene. Noen av punktene i 2007-malen er ikke å finne i den nye og vice versa.

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

Vi vil vurdere enhetene ut fra de krav som følger av HMS-planen og Retningslinjer for sykemeldinger, attføring og uførepensjon.

KARTLEGGING, MÅLTALL OG FOREBYGGENDE AKTIVITETER

1. Medarbeidersamtale: Alle ledere skal gjennomføre en årlig medarbeidersamtale med den enkelte medarbeider.
2. Risikokartlegging: Enhetene skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.
3. Årshjul/vernekalender: Alle enheter skal utarbeide en oversikt over planlagte HMS-tiltak enten i årshjul eller i egen vernekalender.
4. Enhetene skal beskrive faktorer som skaper trivsel
5. Mobbing/arbeidskonflikter skal forebygges
6. Personalmøter skal avholdes etter fast plan
7. Enhetene skal gjennomføre vernerunder minimum en gang pr. år
8. Enhetene skal utarbeide egne måltall for reduksjon i sykefravær med aktuelle tiltak for å nå målene
9. Enhetene bør tilrettelegge for trimtiltak i eller utenfor arbeidstid
10. Avviksregistrering: Enhetene skal til enhver tid følge gjeldende lover, forskrifter og lokalt vedtatte rutiner. Ved brudd på forannevnte, skal avvik registreres.

²⁸ Den nye malen ble utviklet ifm innføringen av ny HMS-plan, juni 2008.

OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

I følge HMS-planen skal enhetene følge opp og tilrettelegge arbeidet for ansatte som er sykemeldte eller står i fare for å bli det. De detaljerte kravene finner vi i kommunens Retningslinjer for sykemeldinger (jf. sentrale krav iht lov- og avtaleverk).

- Nærmeste overordnede skal holde kontakt med den sykemeldte og vurdere tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig.
- Nærmeste overordnede skal gjennom skriftlig dokumentasjon kunne vise til de tiltak som er iverksatt ifm sykefravær.
- Nærmeste overordnede skal sørge for en tett oppfølging av den sykemeldte i form av at den ansatte inviteres til arbeidsplassen, jevnlig telefonsamtaler, eller at leder drar hjem til vedkommende. Slik oppfølging skal skje minst en gang hver 14. dag den ansatte er fraværende. Når den ansatte har vært sykemeldt i 14 dager gis den ansatte blomster med ønske om god bedring.

Arbeidsgiver (nærmeste overordnede) skal:

- Utarbeide individuell oppfølgingsplan i samråd med den ansatte, senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i 6 uker.
- Innkalle til dialogmøte etter 12 ukers sykemelding. Dersom arbeidstaker ønsker det, kan legen, NAV og/el. BHT delta. Arbeidsgiver skal sende skriftlig melding og/eller revidert oppfølgingsplan til NAV etter dialogmøtet.

5.2.2 FAKTA

Som nevnt i del 1, gis det fra ansatte representanters side uttrykk for at det oppleves som det er store ulikheter innad i kommunen når det gjelder HMS-arbeidet. De mener at dette kan henge sammen med manglende oppfølging/opplæring av nye enhetsledere. Nye enhetsledere blir bare "kastet" ut i det. Da oppstår det gjerne ulik vektlegging av HMS og ulik praksis.

KARTLEGGING, MÅLTALL OG FOREBYGGENDE AKTIVITETER

1. *Medarbeidersamtale: Alle ledere skal gjennomføre en årlig medarbeidersamtale med den enkelte medarbeider.*

Gjennomgangen av kontrollplanene viste om lag 1/3 av enhetene ikke eller bare delvis hadde gjennomført medarbeidersamtaler. Det var oppgitt ulike årsaker til manglende gjennomføring - lederskifte, manglende ressurser eller at det skulle gjøres i 2009.

Fire av de sykemeldte som revisjonen intervjuet jobber innenfor pleie og omsorg. Ingen av dem hadde noen gang vært til medarbeidersamtale til tross for at alle hadde jobbet i kommunen i 15 år eller mer.

Flere ledere for større enheter som revisjonen snakket med ga uttrykk for at det med dagens administrative ressurser ikke var mulig å gjennomføre medarbeidersamtaler med alle medarbeiderne hvert år. Medarbeidersamtaler omfatter både for- og etterarbeid i tillegg til selve samtalen. Å gjennomføre medarbeidersamtaler med mange ansatte er derfor meget tidkrevende. Ved den største enheten i Fauske kommune med vel 70 ansatte og et

sykefravær pr. sep. 2009 på ca. 20 prosent, var det ikke blitt gjennomført en eneste medarbeidersamtale. Leder ga uttrykk for at det ville bli vanskelig å ha samtale med alle, og at hun ville søke å ha samtale med "de som trenger det mest" ut fra sykefravær. En enhetsleder for en annen stor enhet ga uttrykk for at kapasitetsproblemer kan gå ut over kvaliteten og hensikten med medarbeidersamtaler: *"Man kan selvfølgelig stille spørsmål ved hvor bra det er å skulle ha samtale med 60 stk. Man skal jo ha oppfølging også. Det er en utfordring. Synes det er viktig å ha kvalitet."*

Enhetslederne på pleie og omsorg deltok på kurs i medarbeidersamtaler i september. Imidlertid er det flere store enheter innenfor pleie og omsorg, og ledergruppa der ser nå på hvordan de evt. kan gjøre det annerledes, at enhetsleder kanskje ikke skal ha samtale med alle, men at man fordeler det på flere.

Kommunen har ingen felles mal for medarbeidersamtaler, men enhetslederne har utviklet egne/overtatt maler som de bruker som grunnlag for medarbeidersamtaler. Medarbeiderne får tid til å foreberede seg til samtalen, og det lages en oppsummering av samtalen (evt. kun hvis det er ting som skal følges opp).

Hovedtillitsvalgte for Fagforbundet og Utdanningsforbundet i Fauske kommune gir (i epost 04.12.09) uttrykk for at rutinene for medarbeidersamtaler er meget kritikkverdig, og at det primo desember ennå er mange enheter som ikke har gjennomført medarbeidersamtale i 2009 med noen eller alle.

2. Risikokartlegging: Enhetene skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

I følge kontrollplanene for 2008 hadde 16 enheter gjennomført risikokartlegging mens 6 enheter (23%) ikke hadde gjennomført dette.²⁹ Det er vanskelig å vite hva slags risikokartlegging som er gjennomført, om det er en risikovurdering av det fysiske arbeidsmiljøet, psykososiale eller sikkerhetsmessige. Det synes imidlertid som om det i hovedsak er det fysiske arbeidsmiljøet som er blitt kartlagt. To enheter hadde gjennomført kartlegging kun ift brann.

Kommunen ba enhetene om å gjennomføre risikovurdering innen 15. sep. 2009.³⁰ De aller fleste har brukt malen som personalseksjonen sendte ut. Det er gjort vurderinger ift sannsynlighet og konsekvens, og det er gjort oppføringer i tiltakskolonnen. Men det er ingen samlet vurdering av avvik med tiltaksplan, tidsfrister og ansvarlig. I tillegg er en del av tiltakene generelle og lite konkrete (eks. "veiledning", "kurs", "trim", "samarbeid") mens andre framstår mer som ønsker (eks. "mer personell" og "nytt brannvarslingssystem"). Videre er det uklart hvem som egentlig har deltatt under risikokartleggingen. Nærmere 40 prosent av kartleggingene som revisjonen mottok var ikke signert med enhetsleders og verneombudets navn, slik malen la opp til. Under halvparten var datert.

²⁹ Punktet manglet i to rapporter.

³⁰ Revisjonen har fått kopi av risikovurderingene som var innsendt elektronisk innen fristen, fra til sammen 19 enheter.

3. Årshjul/vernekalender: Alle enheter skal utarbeide en oversikt over planlagte HMS-tiltak enten i årshjul eller i egen vernekalender.

Til sammen 10 enheter rapporterte i kontrollplanen for 2008 at de har årshjul. Den gamle kontrollplanmalen hadde ikke med noe punkt om årshjul/vernekalender. Hvorvidt årshjulet er kjent for de ansatte synes å variere. I følge de ansattes representanter er det meget variabelt. Bruken av årshjul/vernekalender er flere steder kun et dokument for leder, mens andre steder blir det hengt opp på personalrom og/eller distribuert til alle ansatte.

Selv om en stor andel enhetsledere har rapportert i kontrollplanen at de har årshjul/vernekalender, tyder intervjuene med enhetslederne på at begrepet (begrepene) ikke helt har festet seg. Noen kjente ikke til begrepene i det hele tatt mens andre svarte at de holder på å utarbeide det. Atter andre fortalte i denne sammenheng at de har plan for personalmøter oppslått på arbeidsplassen, nærmest som om det er ensbetydende med vernekalender.

Revisjonen fikk kopi av to årshjul og en vernekalender fra sentraladministrasjonen. I vernekalenderen er det skissert en rekke HMS-relaterte aktiviteter. Årshjulene framstår hovedsakelig som en huskeliste over ulike former for årlig tilbakevendende aktiviteter og frister, for eksempel annonse barnehageopptak og skolestart. Bare noen få oppføringer er direkte relatert til HMS, og de nærmest forsvinner i mengden.

Personalsjefen presiserer i en epost (03.12.09) at "begrepet årshjul brukes om så mangt og er derfor ute når det gjelder HMS, her brukes vernekalender." Imidlertid er begrepet fortsatt med i siste versjon av HMS- og kontrollplanen, og i intervju med personaladministrasjonen i juni ble det sagt at det er valgfritt hva enhetene bruker (HMS-årshjul eller vernekalender).

4. Enhetene skal beskrive faktorer som skaper trivsel

De aller fleste enhetene har i kontrollplanen rapportert om en del trivselstiltak som gjennomføres ved enheten. Tiltak som går igjen hos mange enheter er bursdagsmarkeringer, felles fredagskaffe og årlige markeringer som for eksempel juleavslutning. Andre trivselstiltak nevnt av færre enheter: personaltur eller blåtur på vår/sommer; andre sosiale sammenkomster. En enhet nevnte eget HMS-rom med massasjestol. Noen få enheter har tolket punktet på en annen måte og ført opp trivselsskapende verdier og holdninger i stedet for aktiviteter, for eksempel godt humør, åpen kommunikasjon, samarbeid og fleksibilitet.

5. Mobbing/arbeidskonflikter skal forebygges

I gammel rapportmal er dette med som et eget punkt under en bestemmelse om at alle enheter skal dokumentere at mobbing/arbeidskonflikter har vært tema på personalmøter siste år. Dette bekreftes av størsteparten av enhetene som har brukt gammel mal. Et par enheter har nevnt at dette har vært tema i HMS-gruppen (ikke på personalmøter). I ny mal er dette punktet med som et av tre tiltak under målet om et godt psykososialt arbeidsmiljø. Nesten ingen enheter som har brukt ny mal har med tiltak som går spesielt på dette. Noen enheter etterlyser kurs i konflikthåndtering og/eller retningslinjer for dette.

Personalsjefen opplyser i en epost (03.12.09) at det er blitt utarbeidet rutiner for konflikthåndtering. Disse er vedtatt av AMU 01.12.09 og skal være implementert i enhetene innen 31.12.09. Det er også utarbeidet rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, med implementeringsdato som over.

6. Personalmøter skal avholdes etter fast plan

Nesten ingen av enhetene har rapportert noe på dette punktet. Det er ikke med i den gamle malen og i den nye er det med sammen med to andre tiltak under samme mål. Dermed er det få enheter som har skrevet noe om dette. Kun fire enheter har skrevet noe om hyppigheten/antall personalmøter pr. år. Her varierer antallet mellom 4 møter pr. år (stor enhet) og to ganger pr. måned (liten enhet). Likevel er revisjonens inntrykk på bakgrunn av intervjuene at enhetene fastsetter en årlig eller halvårlig møteplan for personalmøter, og at denne i mange tilfeller er oppslått på arbeidsplassen.

Personalsjefen presiserer at datoene for personalmøtene skal inn i vernekalenderen. Revisjonens inntrykk er imidlertid som nevnt at mange enheter ikke har vernekalender, men det synes som de fleste har en egen plan for personalmøter.

7. Enhetene skal gjennomføre vernerunder minimum en gang pr. år

Dette punktet er med i både gammel og ny rapportmal. De fleste enhetene rapporterer at det er gjennomført vernerunder, noen spesifiserer også hvilke bygg/anlegg det er gjennomført ved og hva som evt. gjenstår. Det heter i kontrollplanen at bygningsmessige tiltak som ikke kan løses innenfor enhetens budsjett skal oversendes bygg/eiendom fortløpende. Ingen enheter har rapportert noe om dette. Opplysninger som framkom i intervju tilsier at Bygg/eiendom pleier å være med på vernerunder. Enhetsleder for Helsetunet2 fortalte at da hun skulle gå vernerunde for første gang var det nytt både for henne og for verneombud. Hun henvendte seg flere ganger til bygg/eiendom for å få de til å bistå, men fikk ingen respons.

8. Enhetene skal utarbeide egne måltall for reduksjon i sykefravær med aktuelle tiltak for å nå målene

Ved gjennomgang av kontrollplanene fant revisjonen at i om lag 1/3 av kontrollplanene (8 av 26) er det ikke satt opp eget måltall for enhetens sykefravær. Noen har tall som er identiske med kommunens, mens andre har fastsatt andre tall for fraværet. En god del av de som har utarbeidet måltall, har også skissert opp noen tiltak for sykefraværsarbeid, mens andre oppgir at enheten følger gjeldende retningslinjer for oppfølging. Ikke alle enhetslederne som revisjonen intervjuet kjente til om enheten hadde noe eget måltall for sykefraværet.

9. Enhetene bør tilrettelegge for trimtiltak i eller utenfor arbeidstid

I ny kontrollplanmal er dette punktet med som et blant flere tiltak under tiltak for å redusere sykefraværet. I gammel rapportmal var det med som et eget punkt. Vel 1/3 av enhetene har ikke rapportert noe på dette punktet. Av de som har svart, oppga flere av enhetene at det er muligheter for trening /tur i arbeidstida og at de har avtale med Friskhuset. Noen ga uttrykk for at de ønsket en bedre Friskhusavtale, at oppslutningen ville blitt bedre da. Et tiltak som visstnok hadde vært vellykket i noen enheter var deltakelse i skrittellerkonkurranse. En enhet oppga at ordningen er gjort kjent på personalmøter. Hvilken ordning det siktes til er uvisst, muligens avtalen med Friskhuset. Noen enheter oppga at de hadde forsøkt felles trimtiltak utenom arbeidstid, men at det hadde vært liten oppslutning, en enhet oppga at ansatte har tilgang til svømmehallen 1 gang i uka.

10. Avviksregistrering: Enhetene skal til enhver tid følge gjeldende lover, forskrifter og lokalt vedtatte rutiner. Ved brudd på forannevnte, skal avvik registreres.

Dette er det siste punktet i den nye kontrollplanen.³¹ Her spørres det om enheten har rutiner for avvikshåndtering. Deretter skal enheten beskrive eksempler og evt. mengde. Av de ni enhetene som har svart, har 7 bekreftet at enheten har rutiner for avviksregistrering. En enhet har svart delvis og en har svart nei.

Når det gjelder eksempler og evt. mengde, har kun to enheter oppgitt nøyaktig antall avviksmeldinger. De fleste har gitt eksempler på de mest vanlige avvikene.

Intervjuene med enhetsledere tyder på at en del ansatte ikke helt forstår hva som menes med avvik, og at det er ulike rutiner for avvikshåndtering ved enhetene. For eksempel fortalte enhetsleder for en hjemmetjeneste at hun ber om at "alt som tenkes kan skrives på avvik. For da blir det ei formell behandling." Leder for et oppvekstsenter fortalte derimot at de kun skriver avviksmelding på større ting som skal sendes videre tjenestevei (for eksempel til bygg/eiendom).

OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

Samtalene som revisjonen hadde med enhetsledere og sykemeldte tyder på at enhetslederens kontakt med sykemeldte ikke er så ofte som hver 14. dag, kanskje én gang i måneden, avhengig av hva det gjelder. Revisjonen fikk inntrykk av at både enhetsledere og ansatte mener at kontakt så hyppig som hver 14. dag kan virke "masat". Kontakten skjer som oftest pr. telefon, men flere enhetsledere fortalte også at de ofte tar en samtale hvis/når den ansatte er innom for å levere (fornyet) sykemelding. Enhetsledere ved store enheter fortalte at de ikke har tid til å ta kontakt med alle som blir sykemeldt. Ved pleie- og omsorgsenhetene hvor enhetslederne sitter i en egen kontorfløy er det ofte sykepleier1 som mottar sykemeldingen når denne leveres personlig. Noen av informantene (både sykemeldte og enhetsledere) ga uttrykk for at de synes det er for liten kontakt med leder/de ansatte, og i arbeidsmiljøkartleggingen ved Helsetunet var det flere ansatte som oppga at de ser for lite til leder i sin avdeling.

Ikke alle enhetsledere husker det med blomster etter 14 dagers sykemelding. Noen enhetsledere har delegert dette til merkantilt personale, mens det ved andre enheter synes å bli avglemt. Når det gjelder sykemeldte på enhetsledernivå, fortalte enhetsledere som selv hadde vært sykemeldt mer enn 2 uker at de faktisk ikke hadde fått blomster fra overordnede (kommunalsjef). Men de var blitt kontaktet og hatt møte(r) om utførelse/fordeling av arbeidsoppgaver.

Når det gjelder oppfølgingsplanen, er revisjonens inntrykk at enhetslederne følger opp dette ansvaret.³² Tidspunkt for når plan utarbeides synes i stor grad å variere. Noen er meget tidlig

³¹ Det var ikke med i den gamle, slik at halvparten av enhetene (de som brukte gammel mal) har ikke rapportert vedr. dette punktet. I tillegg mangler akkurat den siden i rapporten fra tre enheter (i alle fall i kopien som revisjonen har mottatt).

³² Det spørres ikke om dette i kontrollplanen, men blant de langtidssykemeldte som revisjonen intervjuet hadde fem oppfølgingsplan, derav en som hadde fått laget den dagen før intervjuet, etter å ha vært sykemeldt i et år.

ute mens andre venter til det kommer påminnelse fra NAV. Alle enhetslederne og størsteparten av de sykemeldte som revisjonen snakket med, har et positivt syn på oppfølgingsplanen. Flere ga uttrykk for at den tvinger partene til å tenke gjennom en del ting – hva som er mulig, og man får klargjort evt. krav til motparten slik at man vet hva man har å forholde seg til. I tillegg tjener oppfølgingsplanen som dokumentasjon og grunnlag for evt. videre oppfølging hos NAV. Imidlertid er det få av enhetslederne som dokumenterer den mer uformelle kontakten som de evt. måtte ha med den sykemeldte. For eksempel om enhetsleder inviterer den ansatte på personalmøte eller spør pr telefon om vedkommende kan tenke seg å gjøre andre arbeidsoppgaver og det blir avslått, så blir ikke dette dokumentert.

Når det gjelder dialogmøtet som arbeidsgiver skal kalle inn til innen 12 uker (dialogmøte 1), ga både enhetsledere og sykemeldte i intervju uttrykk for at de har en dialog/møte når det passer inn (for eksempel ved fornyelse av sykemelding), og ikke akkurat rundt 12 ukers sykemelding. Flere av enhetslederne ga uttrykk for å ha en forståelse av at det kun er snakk om ett dialogmøte, og at dette er det møtet som NAV innkaller til senest etter 6 md. (dialogmøte 2).

Når det gjelder tilrettelegging av arbeidsplassen/arbeidet, så ga flere enhetsledere uttrykk for at de tar dette opp med den sykemeldte, og er klar over mulighetene til å søke om IA-tilskudd. Videre er revisjonens inntrykk at enhetsledere kjenner til muligheten til å få hjelp fra NAV Arbeidslivssenter og til å få drøftet saker i tilretteleggingsgruppa. Enhetslederne synes tilfreds med arbeidet som gjøres i tilretteleggingsgruppa; en av dem sa det slik: "Inntrykket mitt er positivt – her skal vi finne løsninger, alt går an." Samarbeidet med Arbeidslivssenteret ser ut til å fungere bra, både når det gjelder generell IA-informasjon og hjelp i konkrete enkeltsaker. Imidlertid virker det som kommunikasjonen med NAV lokalt på Fauske ikke er like god. Flere av enhetslederne som revisjonen snakket med uttrykte misnøye med at man ikke kan ringe direkte til NAV lokalt, men må ringe et 815-nr "og sitte og vente." En av dem sier det slik: "Har slitt litt med å få kontakt med saksbehandler for den enkelte arbeidstaker. I en travel hverdag har det ikke vært mulig å få den nødvendige dialogen."

Enhetslederne synes fornøyd med samarbeidet med BHT, i den grad de benytter seg av deres tjenester. "Det er lett å komme i kontakt med dem og det er lett å få svar. De virker innstilt på å gjøre en god jobb," sier en av enhetslederne. Noen tjenester dekkes av en egen kommunal pott (for eksempel legesjekk for utsatte grupper) mens for eksempel førstehjelpskurs må dekkes av enhetens eget budsjett. Her kan enhetsleder søke om IA-midler, for eksempel lønnsmidler.³³

Revisjonen fikk inntrykk av at det er meget store forskjeller når det gjelder enhetsledernes kompetanse i bruk av fraværs-/turnus-programmene. Noen bruker de aktivt og konstruktivt både ift enhetens sykefraværsutvikling og ift oppfølging av ansatte. Andre, særlig nytilsatte, syntes ikke å kjenne til selv de enkleste funksjoner som å se hvor mange sykemeldte det er ved enheten. Opplæring i programmene var ikke blitt gitt.

³³ En leder for en mindre enhet uttrykte misnøye med den økonomiske ordningen ift BHT, der det er avsatt midler til BHT ut fra enhetens størrelse. "Små enheter får da forholdsvis lite penger, men når du skal arrangere kurs er det ofte ikke antall kursdeltakere som bestemmer prisen, men det faktum at du skal ha kurset."

Intervjuene med sykemeldte tyder på at retningslinjene ikke er godt kjent blant ansatte, og ansatte-representanter ga uttrykk for at ansatte flest ikke kjenner retningslinjene, og at det burde vært mer informasjon om retningslinjene blant annet på personalmøter, i og med at de jo også beskriver ansattes plikter i et sykefravær.

Oppfølging av sykemeldte fungerer bra, mener både ledelsen og HVO/HTV. Intervjuene med de sykemeldte tegner et mer variert bilde. Noen er veldig godt fornøyd, mens andre er svært misfornøyd og sier at arbeidsgiver aldri har spurt om hvordan det står til. En sier at enhetsleder har vært aktiv og fulgt opp månedlig, men at det har vært til liten hjelp. Hun savner en i systemet som kunne fungert som en ressursperson for sykemeldte og de som stod i fare for å bli det, med kunnskap om ulike instanser som kan hjelpe, og det kunne vært gitt tilbud om egne aktivitetstilbud til sykemeldte, etc. Videre gir hun uttrykk for at ressurspersonen gjerne kunne vært utdannet coach, slik at vedkommende også kunne fungert som samtalepartner for personlig utvikling. Hun mener at det i dagens system fokuseres for mye på problemene, i stedet for på løsninger/muligheter og den enkeltes ressurser.

5.2.3 VURDERINGER

Gjennomgangen av tiltak som enhetene gjennom HMS-planen er pålagt å gjennomføre viser at det er store variasjoner mellom enhetene. På mange av tiltakene har om lag en tredjedel av enhetene ikke rapportert om gjennomføring i det hele tatt. Som nevnt i del 1, er det visse svakheter forbundet med utformingen av rapporteringsmalen, noe som gjør at rapporteringen lett blir mangelfull, lite konkret og som kan vanskeliggjøre evalueringen av HMS-arbeidet ved enhetene. For øvrig synes selve rapporteringsarbeidet å variere i den forstand at noen gjør et grundig arbeid, mens andre synes å ta lettere på oppgaven, og ofte uten medvirkning fra de ansatte.

Medarbeidersamtale

Rutinene for medarbeidersamtaler blant enhetene varierer. Kontrollplanene viste at om lag 1/3 av enhetene ikke hadde/bare delvis hadde gjennomført samtaler. Mange enheter synes å ha gode rutiner for selve gjennomføringen av medarbeidersamtalene, men synes å mangle rutine for tidspunkt for gjennomføring av samtaler (når tid på året). I større enheter har enhetsleder ofte kapasitetsproblemer ift. gjennomføring av samtaler. At HTV karakteriserte rutinene for medarbeidersamtaler for meget kritikkverdige, og at ingen av de langtidsansatt sykemeldte innenfor pleie og omsorg som revisjonen intervjuet hadde vært til medarbeidersamtale bekrefter inntrykket om at kravet om gjennomføring av en årlig medarbeidersamtale ikke er tilstrekkelig implementert i enhetene.

Risikokartlegging

I 2008 hadde størsteparten av enhetene kun gjennomført risikovurdering ift det fysiske arbeidsmiljøet. Malen fra sentraladministrasjonen sikrer at enhetene også vurderer psykososiale/organisatoriske forhold. Imidlertid framstår kartleggingen mer som en formell øvelse enn som et matnyttig redskap for å bedre arbeidsmiljøet. Dette pga. manglende tiltaksplan. At det er en tiltakskolonne i kartleggingsmalen, sikrer ikke iverksettelse, for selv

om tiltakene framstår som gode (for eksempel "ergonomiske tilpasninger av arbeidsplass"), mangler ansvarlig og frist for gjennomføring.

Vernekalender/årshjul:

I HMS-planen står det at enhetene skal utarbeide en oversikt over planlagte HMS-tiltak, enten i årshjul eller i egen vernekalender. Dette tiltaket virker ikke særlig godt implementert i enhetene. De fleste har en plan for personalmøter, og disse inngår jo i en vernekalender, men ut over dette er revisjonens inntrykk at det er svært store variasjoner mellom enhetene. De fleste har ikke en fullstendig vernekalender. En del har årshjul. Her nærmest drukner HMS-relaterte aktiviteter blant mange ordinære gjøremål og frister. Revisjonen mener at det kan skape forvirring at man bruker begrepene årshjul og vernekalender om hverandre.

At personalleder gir uttrykk for at det finnes en mal for vernekalender/årshjul som vedlegg til HMS-planen, når det ikke er det, ei heller finnes slik mal på fellesområdet, tyder på at det er vanskelig for personalleder å skille mellom hva personalseksjonen praktiserer som enhet og det som finnes/ligger i mal til alle enhetene. Revisjonen finner dette betenkelig.

Trivselstiltak

Rapporteringen tyder på at alle enhetene har innarbeidet ulike former for trivselstiltak. Det at noen enheter har ført opp konkrete tiltak som fredagskaffe mens andre har ført opp verdier eller holdninger som godt humør og åpenhet antyder at det kan være behov for en klarere ordbruk i rapportmalen.³⁴

Forebygging av arbeidskonflikter

Det er meget positivt at kommunen har fått på plass rutiner for konflikthåndtering og varsling, noe som forhåpentligvis kan bidra til å forebygge arbeidskonflikter/mobbing. Mange kommunale arbeidsplasser er kvinnedominerte. Som flere enhetsledere påpekte, så gir dette spesielle utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø og konfliktforebygging.³⁵

Personal møter

Kravet om at personalmøter skal avholdes etter fast plan, synes for en stor del å være implementert i enhetene selv om rapporteringen er mangelfull.

Vernerunder

Kravet om gjennomføring av vernerunder synes for en stor del implementert. Imidlertid finner revisjonen det merkelig at man i kontrollplanen heller ikke på dette punktet konkret spør om vernerunde(r) har vært gjennomført.

Måltall for sykefravær

³⁴ I kontrollplanen heter det "faktorer som skaper trivsel," hvor det nok er ordet "faktorer" som skaper usikkerhet. "Tiltak" ville sannsynligvis her vært et mer entydig begrep.

³⁵ Langtidsfristenkningen far, Johnny Johnsson, har påpekt at fordi kvinner er "relasjonsvare", vil relasjonsproblemer få store konsekvenser på kvinnedominerte arbeidsplasser (foredrag Bodø, 01.10.09).

At om lag en tredel av enhetene ikke har oppgitt måltall for sykefravær, og at flere enhetsledere ga uttrykk for manglende kjennskap til dette, gjør at revisjonen finner implementeringen av kravet om egne sykefraværsmåltall mangelfull.

Trimtiltak

At vel 1/3 ikke har rapportert noe vedr. trimtiltak kan bety at det ikke er tilrettelagt for trimtiltak ved enheten, men pga kontrollplanens utforming trenger det ikke bety det.³⁶

Avviksregistrering

Kontrollplanen spør kun om enheten har rutiner for avvikshåndtering (ja eller nei). Enhetene skal så beskrive eksempler og evt. mengde. Nesten alle enhetene som har rapportert på dette punktet har svart at de har rutiner for avvikshåndtering, men intervjuene tyder på at rutinene er svært ulike. Noen oppfordrer ansatte til å skrive avviksmelding på "det meste" for å synliggjøre ting, mens andre vil ha færrest mulig avvik registrert. Det synes å være behov for en klargjøring overfor ansatte hva som ligger i avviksbegrepet, i hvilke tilfeller det skal skrives en avviksmelding og prosedyrene rundt.

Oppfølging av sykemeldte

Revisjonens inntrykk er at enhetslederne generelt er bevisst på at de skal følge opp sykemeldte, men det er store variasjoner når det gjelder hvor raskt og hyppig leder har kontakt. Videre er det forskjeller mellom enhetene ift. praksis for innsendelse av oppfølgingsplan til NAV og avholdelse av dialogmøte.

Revisjonen finner det betenkelig at ledere ved noen av de største enhetene ikke har/tar seg tid til å ta kontakt med sykemeldt i løpet av de første dagene, for å høre om prognose, om arbeidsgiver kan gjøre noe for å hjelpe, etc. At enhetslederne ikke tar kontakt minimum hver 14. dag, av kapasitetshensyn eller fordi de har en annen oppfatning av hvordan oppfølgingen bør være, representerer et avvik fra retningslinjene.

Intervjuene tyder på at også når det gjelder blomster etter 14 dagers sykefravær så varierer praksis en del. Dette er jo en oppgave som enhetsleder evt. kan delegere til merkantilt ansatt, hovedsaken er at det blir gjort. Hvis sykemeldte ved en enhet ikke får blomster, mens de ser at andre ansatte får, kan det oppleves som forskjellsbehandling.

Når det gjelder kravet om dialogmøte senest etter 12 uker, synes revisjonen det er positivt at mange enheter ofte har møte med den sykemeldte betydelig tidligere enn dette, ofte ved fornyelse av sykemelding. Imidlertid tyder undersøkelsen på at for noen enhetsledere så er dialogmøte ensbetydende med dialogmøte 2 som arrangeres av NAV. Når revisjonen så viser til dialogmøte innen 12 uker, så virker de åpen for å kalle et hvert møte med den sykemeldte for dialogmøte. Det betenkelige med dette er at den ansatte kanskje ikke blir informert om at han/hun kan ha lege, NAV eller BHT til stede på møtet, og at NAV-kontoret skal ha tilsendt skriftlig referat/melding fra møtet.

³⁶ Enheten kan ganske enkelt ha latt være å rapportere på akkurat dette punktet. Det er nemlig med som et av fem tiltakspunkter under målet om under 7 % sykefravær, med den følge at det er lett for enheten å unnlate å rapportere på et eller flere av tiltakene.

6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Fauske kommune har tilfredsstillende tiltak og rutiner for å forebygge og redusere sykefraværet sett opp mot lov- og avtaleverk, og om disse er implementert i kommunens enheter.

Har Fauske kommune tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

Revisjonen konkluderer med at de rutiner som Fauske kommune har etablert i form av HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging i all hovedsak er tilfredsstillende i henhold til lov- og avtaleverk.

- ✦ Mål for HMS og måltall for sykefraværsutviklingen er på plass i henhold til kriteriene.
- ✦ Revisjonen synes det er meget positivt at kommunen har nedfelt i HMS-planen krav om ulike former for HMS-kartlegging. Det dreier seg om risikokartlegging, medarbeidersamtaler og vernerunder. I tillegg kommer kartlegging av fraværet i form av sykefraværsstatistikk.
- ✦ Elementene fra det nasjonale oppfølgingsystemet er inkorporert i kommunens retningslinjer for sykefraværsoppfølging og sikrer slik at minimumskravene for sykefraværsoppfølging er med.

Avvik/svakheter sett i forhold til revisjonskriteriene:

- Kommunen fører statistikk over sykefraværet, men det er usikkerhet knyttet til fersk statistikk og man mangler felles rutiner for alle enhetene for registrering av sykefravær.
- Attføringsutvalget og AKAN-utvalget fungerer ikke etter intensjonen
- At attføringsutvalget ikke fungerer og at dets funksjon ift bedriftsintern attføring nærmest er blitt overtatt av tilretteleggingsgruppa (hvor HVO/HTV ikke er representert) svekker muligheten for systematisk samarbeid med de ansattes representanter. Når det heller ikke er vanlig at de deltar på dialogmøter, blir det vanskelig å "bistå i dialogen med arbeidsgiver" ifm oppfølging av sykemeldte.
- Det er ikke kunngjort hvem som er med i Arbeidsmiljøutvalget, verken ved oppslag på arbeidsplass eller på internett
- Det varierer om enhetene har kunngjort ved oppslag på arbeidsplassen hvem som er verneombud
- HMS-dokumentene er ikke godt nok kjent blant de ansatte. Mangelfull informasjon svekker forutsetningene for dialog med de ansatte.
- Mal for risikokartlegging omfatter fysiske, psykososiale/organisatoriske forhold, og eksterne hendelser. Malen er ikke helt i tråd med revisjonskriterium IV i det den mangler sikkerhetsmessige forhold.
- Kommunen spør ikke enhetene om de har en oppdatert HMS-tiltaksplan, ei heller ber de sende inn tiltaksplanen.
- Undersøkelsen tyder på at Fauske kommune ikke har kapasitet til å drive HMS-arbeid ut over lovens minimumskrav. Dette svekker rådmannens muligheter til å følge opp enhetene og å sikre en mer enhetlig praksis/implementering i enhetene.

I hvilken grad er kommunens HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging implementert i enhetene?

I utgangspunktet kan de kommunale HMS-dokumentene samlet sett bidra til å sikre at enhetene jobber systematisk med å forebygge og redusere sykefraværet. Det er imidlertid enhetsleder som er ansvarlig for å iverksette og følge opp kommunens rutiner i praksis. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom enhetene når det gjelder grad av implementering av kommunens HMS-plan og sykefraværsretningslinjer. Intervjuene med lederne tyder på HMS-arbeid har en tendens til å bli nedprioritert i en travel hverdag.

Avvik/svakheter ift. revisjonskriteriene:

- Det utarbeides ikke HMS handlingsplaner ved enhetene
- Gjennomføringsgraden når det gjelder medarbeidersamtaler, spesielt i store enheter, er for dårlig
- Begrepet vernekalender synes ikke generelt befestet blant enhetslederne og flere enheter mangler dette
- Om lag en tredjedel av enhetene har ikke eget måltall for reduksjon i sykefraværet
- Intervjuene viser stor variasjon når det gjelder avvikshåndtering, både ift. hva som betraktes som et avvik og bruk av avviksmelding.
- Oppfølgingen av sykemeldte varierer mellom enhetene. Noen ledere vurderer i hvert enkelt tilfelle hvor fort/ofte man tar kontakt; mange enhetsledere synes kontakt hver 14. dag blir for ofte. Ledere for en del større enheter tar, av kapasitetshensyn, ikke kontakt med alle som blir sykemeldt. Ikke alle enheter har rutiner for å sende blomster etter 14 dagers sykemelding.
- Noen enhetsledere synes å mangle en forståelse av kravet om to ulike dialogmøter (etter hhv. 12 uker og 6 md). For disse er dialogmøte ensbetydende med dialogmøte 2. Hvis det ikke innkalles formelt til dialogmøte 1, så gjøres sannsynligvis heller ikke de sykemeldte oppmerksom på at de kan be om at lege/sykmelder, TV/VO og evt. BHT deltar på møtet.
- Retningslinjene er ikke godt nok kjent blant de ansatte.
- I store enheter er HMS-arbeidet svært ressurskrevende. Undersøkelsen tyder på at enhetsledere i slike enheter i mange tilfeller ikke greier å oppfylle kravene verken ift HMS-arbeid generelt eller sykefraværsoppfølging. Fauske kommune har sju enheter med 50 eller flere ansatte.

ANBEFALING

På bakgrunn av undersøkelsen har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger til Fauske kommune:

- ✦ Medarbeidersamtaler: Kommunen bør i større grad sikre at det gjennomføres årlige medarbeidersamtaler med ansatte ved alle enhetene. Rådmannen kan vurdere å innføre en ordning med at leder skriver en generell oppsummering av ansattes syn på arbeidsmiljøet basert på medarbeidersamtalene (ikke om individuelle forhold). Dette vil kunne være et verdifullt bidrag i kartlegging av arbeidsmiljøet.

- ✦ Tiltak for å bedre ansattes kunnskap om HMS-plan og retningslinjer for sykefraværsoppfølging. Sentrale HMS-relaterte dokumenter bør være tilgjengelig for alle ansatte i Fauske kommune. I mangel av intranett, bør kommunen vurdere å legge dokumentene ut på internett.
- ✦ Det bør tas med i HMS-planen: 1) en oversikt over hvem (navn/tlfnr) som er med i AMU, utførelsesutvalget og AKAN; 2) en oversikt over verneområder, navn og tlfnr til leder og verneombud, samt informasjon om disse har gjennomført 40 t HMS-kurs; 3) Hvis utførelsesutvalget ikke lenger er i funksjon eller har endret sin virksomhet bør HMS-planen revideres tilsvarende.
- ✦ Arbeidsfordelingen mellom utførelsesutvalget og tilretteleggingsgruppa bør klargjøres, og tillitsvalgte sine rolle og intern plassering/BIA bør vurderes. Retningslinjene for sykefraværsoppfølging bør revideres i tråd med dette.
- ✦ HMS-handlingsplan: En handlingsplan er en viktig del av et systematisk HMS-arbeid, og man kan stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å kartlegge uten å gjøre noe med det en finner. Revisjonen anbefaler at Fauske kommune innskjerper kravet om at alle enhetene skal ha en HMS handlingsplan, som skal oppdateres når kartlegginger har vært gjennomført og når en aktivitet i handlingsplanen er iverksatt. Det bør innføres en rutine med at enhetene årlig sender inn tiltaksplan.
- ✦ Krav til HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging bør følges opp gjennom rådmannens styringsdialog med lederne, i resultatvurderinger, og i samspillet mellom administrasjon og verneombud.
- ✦ Malene for HMS-årsrapporten (kontrollplanen) og risikokartleggingen bør forbedres. Det er viktig at rapporteringsmalene kvalitetssikres slik at rådmann og politisk ledelse får sikker styringsinformasjon.
- ✦ Vernekalender: Kommunen bør presisere minimumskrav til hva som skal være med i kalenderen, evt. i egen vernekalender-mal.
- ✦ Vernerunder: Kommunen bør vurdere å innføre en felles mal for vernerunder. Hvis det er slik at Brann og Bygg/eiendom skal/kan delta på vernerunder, så bør dette nevnes i HMS-planen.
- ✦ Avviksregistrering: Kommunen bør vurdere å innføre en felles rutine for avviksregistrering, evt. fulgt av sektorvis opplæring.
- ✦ Kommunen bør sørge for jevnlig oppdatering av HMS-kunnskapene hos ledere og ansatt-representanter, for eksempel arrangere en årlig HMS-kursdag. Sørge for tilstrekkelig opplæring i Unique ansatt og turnusprogram.
- ✦ Styrke sentraladministrasjonens kapasitet til HMS-arbeid.
- ✦ Leder bør gis rammebetingelser som gjør det mulig å arbeide godt med HMS/sykefraværsoppfølging og fremme felles verdigrunnlag, holdninger og dialog.

7. REFERANSER

Referansene omfatter dokumenter som det er referert til i rapporten. De utgjør ikke en fullstendig liste over dokumentasjon og litteratur som er gjennomgått i forbindelse med prosjektet.

FOR-1996-12-06 nr. 1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Fougner, J., og L. Holo (2006): *Arbeidsmiljøloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gulbrandsen, E., N. Lysø, og K. Paulsen (2009): *Sykefraværsutvalgets modell for oppfølging av sykemeldte - to år etter*. Rapport nr. 1/2009.

LOV 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

LOV-1997-02-28 nr.19: Lov om folketrygd (folketrygdloven)

LOV-1992-09-25 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om arbeidsmiljøloven

8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten inngår som vedlegg 1.

Revisjonen merker seg at rådmannen vil følge opp våre anbefalinger og at arbeidet har høy prioritet.

Rådmannens kommentar endrer ikke på rapportens faktabeskrivelse, revisjonens vurderinger eller konklusjoner.

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS UTTAELSE

Generell uttalelse.

Det vises til Salten Kommunerevisjons e-post til rådmannen pr. 18.12.09 der det etterspørres rådmannens kommentar til Forvaltningsrapporten før denne legges til Kontrollutvalget. Rådmannen har gjort seg kjent med innholdet i rapporten:

Fauske kommune er til en hver tid opptatt av å innrette seg etter og følge Lover og Forskrifter. Området sykefravær og forebyggende HMS - arbeid er stort og tidkrevende. I tillegg er det mange involverte i å bygge opp systemer, men også mange som skal etterleve. Det er derfor viktig at "nye" øyne kikker oss i kortene og veileder oss til godt kvalitetsarbeid. Forvaltningsrevisjonsrapport oppleves grundig og sier hva vi er god på og hva som anbefales forbedret ut fra strukturer, systemer og handlinger. Det er nærliggende for Fauske kommune å sortere oppfølging av anbefalinger slik:

- Del A. Justering av punkter i HMS - arbeidet og sykefraværsoppfølgingen som enkelt kan behandles administrativt.
- Del B. Områder som ligger innen organisasjonsstruktur og krever utvikling og administrativ- og politisk behandling. Del B ses på som mer tidkrevende. Noen anbefalinger har tilhørighet i begge hovedpunktene. Nærmere kommentar nedenfor.

Del A:

Sykefravær og forebyggende HMS – arbeid

- AMU har en sentral plass i oppfølging av de anbefalinger som er kommet.
- Tilretteleggingsgruppa brukes mye, men en vil arbeide for bedre sammenheng mellom Attføringsutvalget og Tilretteleggingsgruppa.
- Bedriftshelsetjenesten er under vurdering, men vil nyttes ut fra de løsninger en kommer fram til.
- Der det er utarbeidet retningslinjer, rutiner osv., vil disse bli tilpasset etter de råd som er kommet.
- HMS – planen og tilhørende Kontrollplan. Disse justeres så langt som mulig etter de føringer som revisjonen anbefaler. Kontrollplan 2009 pr. 31.10.09 viser mange av de samme punkter som revisjonen viser. Her nevnes Medarbeidersamtaler som også er avhengig av Del B, organisering av enheter og størrelse på disse.
- Informasjon: Tidligere ble HMS, sykefravær og tilhørende dokumenter lagt på kommunens fellesområde der alle ansatte hadde tilgang. Etter at revisjonen ble gjennomført, har Fauske kommune fått ny hjemmeside med *Intranett*. Denne kan tilpasses HMS relatert arbeid.

Del B:

Organisasjonsstruktur og igangsatte føringer.

Fauske kommune er i gang med evaluering av Organisasjonsstrukturen. Denne legges til politisk behandling i mars 2010.

Med i vurderingen ligger anbefalinger som revisjonen påpeker:

- Størrelse på enheter og dertil Medarbeidersamtaler.
- Nedfelt verdigrunnlag i forhold til HMS/sykefraværsoppfølging.
- Styrke sentraladministrasjonens kapasitet.
- Behov for kurs/opplæring i organisasjonen, for eksempel HMS.
-

Sluttkommentar: Rådmannen vil følge opp revisjonspunktene både administrativ og politisk. Arbeidet har høy prioritet. Noen punkter, spesielt der det ligger til rette for prosesser, ser en for seg at det går med mye tid, mens andre områder er raskere å løse.