

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Sykefraværarbeid i Nes kommune



Til: Kontrollutvalget i Nes kommune den 4.12.2013

Fra: Østre Romerike revisjonsdistrikt

FORORD

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i xx kommune.

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Østre Romerike revisjonsdistrikt takker alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Lars-Ivar Nysterud i samarbeid med Kristin Lundevall og Inger Berit Faller.

Sørumsand, den 18.10.2013/15.11.2013

Jan Arne Rasmussen /s/
Distriktsrevisor

Inger Berit Faller /s/
Leder forvaltningsrevisjon

Formål med prosjektet

I plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2013-2015 ble det prioritert et prosjekt om sykefraværsarbeid. Kontrollutvalget har senere bestilt prosjektet.

Begrepet sykefraværsarbeid har revisjonen definert til å bestå av:

- Forebygging av sykefravær
- Tilrettelegging for de som trenger det
- Oppfølging av sykmeldte

I forbindelse med prosjektet presiserte kontrollutvalget i vedtak 45/2012: «*Kontrollutvalget ønsker å legge vekt på hvordan lederrollen fylles og hvordan kommunikasjonen mellom leder og arbeidstager fungerer fremfor å sjekke at rutinene er på plass som sådan*».

Kontrollutvalgets presisering har vært førende for vinkling på prosjektet og valg av kvalitative intervjuer med personalledere i Nes kommune. Revisjonen har i prosjektet intervjuet ni personalledere kommunen, kommunens personalsjef, NAV Nes, NAV arbeidslivssenter Akershus, Romerike HMS-senter og kommunelegen i Nes.

I prosjektet ble følgende problemstillinger formulert på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling:

1. *I hvilken grad er sykefraværsarbeidet forankret og implementert i Nes kommune?*
 - *I hvilken grad er det implementert og iverksatt en felles personal-politisk praksis på sykefraværsarbeid i Nes?*
 - *I hvilken grad har personalledere kompetanse og tid i sykefraværsarbeid og hvordan benyttes ulike støtteordninger og virkemidler?*
 - *I hvilken grad opplever ansatte og personalledere at sykefraværsarbeidet er forankret og implementert?*
2. *I hvilken grad følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i Nes kommune?*
3. *I hvilken grad tror personallederne på forebyggingstiltakene og evalueres disse?*

Rapporten besvarer problemstilling 1 med tre tilhørende underproblemstillinger i kapittel 4. Problemstilling 2 besvares i kapittel 5, mens problemstilling 3 besvares i kapittel 6.

Sammendrag

Arbeidet med å redusere sykefraværet – forankring og implementering

Revisjonen har lagt til grunn:

- *Nes kommune bør ha implementert en felles personal-politisk praksis på sykefraværsarbeid med rom for læring og deling av kompetanse*
- *Nes kommune bør sikre at personalledere har kompetanse i sykefraværsarbeid i samsvar med kommunens mål*
- *I Nes kommune bør det være kompetanseutvikling innenfor sykefraværsarbeid som sikrer systematisk og obligatorisk oppfølging av ledere på alle nivå*
- *Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet*

Revisjonen har i kapittel 4.1 avdekket at det er forskjeller i praksisen til personalledere i sykefraværsarbeidet i de fire virksomhetene vi intervjuet, både mellom store og mindre virksomheter, og mellom virksomhetsleder og avdelingsleder.

Revisjonen avdekket i kapittel 4.2 at det er forskjeller mellom kompetansen i store og mindre virksomheter. Gjennomgangen har også vist at det er indikasjoner på at avdelingsledere med ansvar for mange ansatte, for eksempel over 40 ansatte, gjennomgående har dårlig tid til personalledelse. Revisjonen har avdekket at IA-avtalens mål om økt bruk av egenmeldinger framfor sykemeldinger ikke er implementert av personalavdelingen i organisasjonen.

Revisjonen har avdekket i kapittel 4.3 at ansatte opplever informasjonen og kommunikasjonen knyttet til sykefraværsarbeidet som mindre tilfredsstillende enn nærmeste personalleders praksis i sykefraværsarbeidet.

Personallederes oppfølging av sykmeldte

Revisjonen har lagt til grunn:

- *Personalledere i Nes kommune bør som utgangspunkt vurdere eventuelle tiltak så tidlig som mulig i den ansattes sykefraværsperiode (Aml §§ 3.1 f og 4.6 nr. 4).*
- *I Nes kommune bør BHT delta på dialogmøte 1 med mindre det er åpenbart unødvendig (Rutine for oppfølging av sykmeldte)*
- *Personalledere i Nes kommune bør eventuelt holde dialogmøte 3 senest ved utløpet av sykepengeperioden (Folketrygdloven § 8-7a)*
- *Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet (hentet fra kapittel 3.1.1)*

Revisjonens inntrykk etter å ha intervjuet ni personalledere er at arbeidsgivers plikter i sykefraværsoppfølgingen gjennomføres på en samvittighetsfull måte. Revisjonens opplevelse stemmer godt overens med forskningsrapporten fra Sintef om oppfølging av sykmeldte «Arbeidsgiverne er generelt flinke med å overholde sine plikter.» (SINTEF 2013). Revisjonen fikk også inntrykk av at personallederne brydde seg om de ansatte. Det virket som personallederne så individet i den sykmeldte, og i stor grad var kjent med årsakene til at den enkelte var sykmeldt.

Når det gjelder kommunens rutine for oppfølging av sykmeldte har revisjonen avdekket at rutinen ikke sier noe om kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstager ved 2.-8. fraværsdag. Revisjonen har avdekket brudd på rutinen om at BHT (Bedriftshelsetjenesten) skal være tilstede på dialogmøte 1.

Revisjonen har avdekket at formuleringen i rutinen om tidspunktet for avholdelse av dialogmøte 3 er lite fleksibel sammenlignet med Folketrygdloven § 8-7 a). Folketrygdlovens bestemmelse legger opp til at dialogmøte kan avholdes i tidsperioden mellom 6 måneder og sykepengeperiodens utløp, mens det står i rutinen at dialogmøte 3 kan avholdes ved utløpet av sykepengeperioden.

Revisjonen har avdekket en mulig kommunikasjonsutfordring mellom Nes kommune og Nav Nes, spesielt knyttet til oppfølgingsplaner og oppfølging av sykmeldte.

Forebyggingstiltakene

Revisjonen har lagt til grunn at

- *Nes kommune bør utarbeide gode, systematiske tiltak som virker forebyggende og reduserer sykefraværet*
- *Nes kommune bør evaluere tiltakene systematisk.*

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Etter revisjonens mening kan det oppleves som vanskelig for personalledere å skille ut hva som er henholdsvis sykefraværsarbeid, trivselstiltak, lovpålagte HMS-tiltak eller andre tiltak i kommunens mal for HMS-planen.

Revisjonen har avdekket at kommunen i liten grad har et skriftlig system for evaluering og at personalavdelingen ikke foretar en samlet skriftlig evaluering av virksomhetenes HMS-årsrapportering.

Revisjonen har avdekket indikasjoner på at sykefraværsarbeid i liten grad inngår i styringsdialogen mellom virksomhetsleder og kommunalsjef.

Andre funn

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt følger av arbeidsmiljøloven § 4-6 nr. 1. I kapittel 4.2 peker revisjonen på at lovkravet tilsier skriftliggjøring og dokumentasjon i tilretteleggingsarbeidet, herunder skriftlige avtaler før tilretteleggingen starter. Skriftlig dokumentasjon kan også være nyttig ved arbeidsforholdets eventuelle opphør.

Revisjonen viser til mal for innkalling til dialogmøte 1 i kapittel 5.5 i rapporten. Det framkom i flere intervjuer at enkelte ansatte ikke så poenget med dialogmøte 1. Selv om dette ikke inngår i revisjonskriteriene, vil revisjonen peke på at en formalisering av lovgrunnlaget i kommunens mal for «Innkalling til dialogmøte 1» vil kunne få de ansatte til bedre å forstå hvorfor slike møter skal avholdes, og hvilke plikter både arbeidsgiver og ansatte har (arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd f og g vedr «møteplikt og medvirkningsplikt», videre arbeidsmiljøloven § 4-6 «bestemmelser om dialogmøte» samt folketrygdloven § 25-5a og 25-2 tredje ledd).

Konklusjon

På bakgrunn av det som kommer fram i rapporten, har revisjonen konkludert slik:

- Revisjonen mener at sykefraværsarbeidet i middels grad er forankret og implementert i Nes kommune.
- Revisjonen mener at personallederne i det store og hele følger opp sykmeldte i henhold til de definerte retningslinjene i Nes kommune.
- Revisjonen mener at personallederne i mindre til middels grad tror på at forebyggingstiltakene virker og at evaluering av forebyggingstiltakene gjøres i middels grad.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte forvaltningsrevisjonen blir våre anbefalinger:

- Kommunen bør sikre tilstrekkelig og lik kompetanse hos personalledere i sykefraværsarbeidet
- Kommunen bør sikre tilstrekkelig evaluering av tiltakene i HMS-planene

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål	7
1.3	Problemstillinger	7
1.4	Avgrensing	7
1.5	Sykefravær i Norge	8
1.6	Sykefraværet i Nes kommune	10
1.7	Bruk av HMS-senter	11
1.8	Nes kommunes organisasjonskart	12
1.9	Definisjoner av begreper	13
2	Metode og kvalitetssikring	14
2.1	Metode.....	14
2.2	Høring	15
3	Revisjonskriterier.....	16
3.1	Utledning av revisjonskriterier.....	16
4	I hvilken grad er sykefraværarbeidet forankret og implementert i Nes kommune?	18
4.1	I hvilken grad er det implementert og iverksatt en felles personal-politisk praksis på sykefraværarbeid i Nes?	18
4.2	I hvilken grad har personalledere kompetanse og tid i sykefraværarbeid og hvordan benyttes ulike støtteordninger og virkemidler?	22
4.3	I hvilken grad opplever ansatte og personalledere at sykefraværarbeidet er forankret og implementert?.....	28
4.4	Samlet vurdering	31
5	I hvilken grad følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i Nes kommune?.....	32
5.1	Kommunelegen	32
5.2	Rutine for oppfølging av sykmeldte og krav i Arbeidsmiljøloven	32
5.3	Nyere forskning om bruk av gradert sykmelding og andre tiltak i IA-avtalen	33
5.4	Hovedelementer i dagens system for sykefraværsoppfølging	34
5.5	Fakta - intervju	35
5.6	Revisjonens vurdering.....	38
6	I hvilken grad tror personallederne på forebyggingstiltakene og evalueres disse?.....	40
6.1	Nes kommunes HMS-planer for 2013	40
6.2	Nyere forskning.....	41
6.3	Fakta - intervju	42
6.4	Revisjonens vurdering.....	43
7	Høring.....	44

Vedlegg:

1. Litteraturoversikt
2. Rutine for oppfølging av sykemeldte i Nes
3. Rådmannens høringssvar

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon med hjemmel i kommunelovens § 77 nr. 4, forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 samt forskrift om revisjon kapittel 3.

Rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Standarden er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon.

Dette prosjektet har sin bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2013-2015 vedtatt av kommunestyret i Nes 9.10.2012 sak 12/92. Kontrollutvalget prioriterte prosjektet da sykefraværet i Nes kommune lå noe over snittet i kommune-Norge og nabokommunene i Østre Romerike revisjonsdistrikt.

Kontrollutvalget vedtak i sak 45/2012 sier: «*Kontrollutvalget ønsker å legge vekt på hvordan lederrollen fylles og hvordan kommunikasjonen mellom leder og arbeidstager fungerer framfor å sjekke om rutinene er på plass som sådan*».

Dette vedtaket har vært førende for gjennomføringen av prosjektet. Problemstillinger, valg av datainnsamlingsmetoder og intervjuguide med personalledere i Nes er utarbeidet med utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke hvor godt forankret og implementert sykefraværarbeidet er i Nes kommunes organisasjon, herunder hvordan personallederrollen utøves. Formålet er videre om kommunen har en tilfredsstillende oppfølging av sykemeldte sett i sammenheng med kommunens retningslinjer og inngått inkluderende arbeidslivsavtale.

1.3 Problemstillinger

På denne bakgrunn er tre hovedproblemstillinger formulert:

1. *I hvilken grad er arbeidet med å redusere sykefraværet forankret og implementert i Nes kommune? (Kapittel 4)*
2. *I hvilken grad følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i Nes kommune? (Kapittel 5)*
3. *I hvilken grad opplever personallederne forebyggingstiltakene som gode og blir tiltakene evaluert?(Kapittel 6)*

1.4 Avgrensning

Datainnhenting er avgrenset til perioden fra 2011 til 2013. Intervjuer ble gjennomført i 2013. Sykefraværstall foreligger for 2011 og 2012. Sykefraværstall for 2013 er ikke tatt med. Dette skyldes at Nes kommune har skiftet personalsystem, og kommunen har ikke utarbeidet sykefraværstatistikk fra og med februar 2013.

Nes kommune har inngått inkluderende arbeidslivsavtale (IA-avtale) med NAV arbeidslivssenter Akershus. I IA-avtalen er Nes forpliktet til tre delmål. Disse er:

1. Redusert sykefravær
2. Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne
3. Redusert avgangsalder.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Forvaltningsrevisjonsrapporten fokuserer hovedsakelig på det første delmålet om redusert sykefravær. Delmål 1 og 2 i IA-avtalen kan stå i et motsetningsforhold til hverandre. Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne forventes som regel å øke sykefraværet (Wergeland, Ebba og Bruusgaard, Dag 2005). Dette motsetningsforholdet inngår ikke i revisjonens undersøkelse.

I forbindelse med kommunens medarbeiderundersøkelse stilte vi fire spørsmål til alle ansatte knyttet til sykefraværsarbeidet. Svarene på disse fire spørsmålene er presentert i rapporten. Utover svarene på disse fire spørsmålene, er ansattes oppfatning om sykefraværsarbeidet i Nes ikke undersøkt.

Undersøkelsen har ikke sett på de konkrete oppfølgingsplanene for sykmeldte i Nes kommune. Undersøkelsen har heller ikke sett på egenmeldinger eller sykmeldinger og registreringen av disse i kommunens personalsystem. Undersøkelsen har i forlengelsen av dette heller ikke undersøkt om det er systematiske forskjeller mellom kjønn, ulike stillingsbrøker eller turnusstillinger når det gjelder sykefravær.

1.5 Sykefravær i Norge

Sykefravær er et komplekst tema, og det finnes ingen enkle forklaringer. Sykefravær og sykdom er avhengig av hvor vi jobber, hvem vi er, helsetilstand generelt, familieforhold og mange andre faktorer. Forskningsbidragene innenfor sykefravær kommer fra mange ulike fagdisipliner som har ulike metodiske tilnærminger. Dette gjør at det er vanskelig å danne seg et større og mer helhetlig bilde over forskningen.

Nedenfor er det hentet noen fakta knyttet til forskning på sykefravær. Forskning viser at en rekke faktorer spiller inn på sykefraværet. Faktorer som påvirker sykefraværet er:

- kjønn
- ansattes utdanning
- ansattes medvirkning
- leders væremåte
- forhold ved arbeidet
- alder
- holdninger
- grad av tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

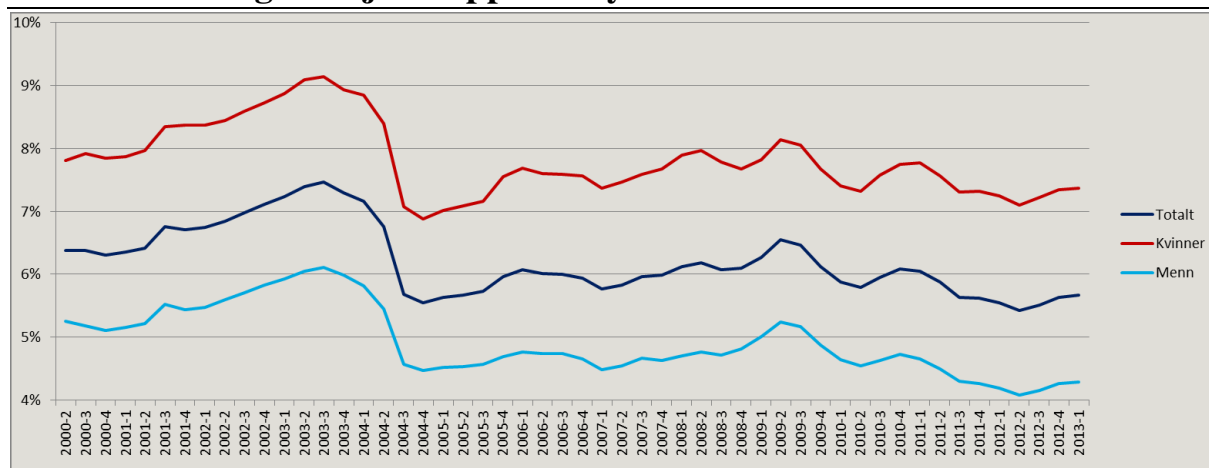
Av andre forhold som spiller inn, kan nevnes:

- sysselsettingsgrad i samfunnet (høy sysselsettingsgrad = høyt fravær)
- befolkningens sykелighet

Ifølge Statens arbeidsmiljøinstitutt er opptil 40 % av sykefraværet arbeidsrelatert.

Utviklingen i sykefraværet fordelt på menn og kvinner har utviklet seg som vist i figuren nedenfor.

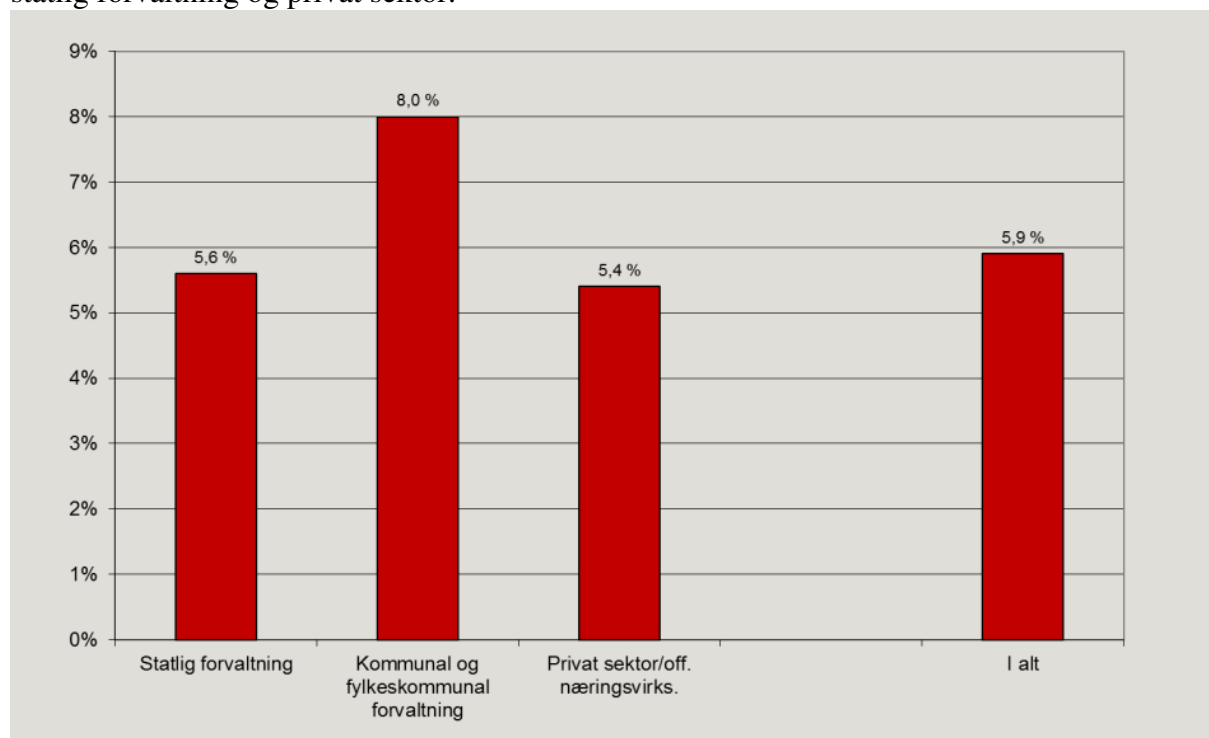
Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune



Figur 1. Legemeldt sykefravær, sesong- og influensajustert.2. kvartal 2000–1. kvartal 2013. Prosent. (NAV)

Som det går fram av figur 1, har kvinner ca. 70 % høyere legemeldt fravær enn menn. De viktigste forklaringsmodellene i sykefraværsforskningen fokuserer blant annet på forskjeller i yrkesvalg som gir seg utslag i ulike stillinger, ansettelsesbetingelser, stillingsandel og arbeidsbelastninger. Andre sentrale forskningshypoteser taler for kvinners tradisjonelle familie -og omsorgsrolle, biologiske helseforskjeller, graviditet, forskjeller i sykkelighet og ulik sykdomsattferd.

I figuren under vises det legemeldte sykefraværet i kommunal/fylkeskommunal forvaltning, statlig forvaltning og privat sektor.



Figur 2. Legemeldt sykefravær etter sektor, 1. kvartal 2013. Prosent. (NAV)

Det går fram av figur 2 at kommuner har et klart høyere legemeldt fravær enn statlig forvaltning og privat sektor/offentlig næringsvirksomhet. En sentral forklaring på dette er at kommuner har stor andel kvinnelige ansatte. Det totale sykefraværet i kommunal forvaltning er ca. 9 %. Det legemeldte fraværet utgjør som figuren viser 8 %, mens det egenmeldte fraværet utgjør ca. 1 % av det totale fraværet.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

1.6 Sykefraværet i Nes kommune

Når det gjelder sykefravær, skiller kommunene mellom korttidsfravær og langtidsfravær. Korttidsfravær defineres som fravær mellom 0-16 dager. 0-16 dager tilsvarer arbeidsgiverperioden hvor arbeidsgiver i utgangspunktet betaler sykelønnen. Fravær over 16 dager defineres som langtidsfravær, og folketrygden betaler sykelønnen.

I Nes kommune utgjør langtidsfraværet i 2012 6,86 % mens korttidsfraværet utgjør 2,22 % av det totale fraværet på 9,1 %. Korttidsfraværet utgjør 32,3 % av sykefraværet, mens langtidsfraværet utgjør 67,7 % av det totale sykefraværet.

I Nes skiller man ikke mellom egenmeldt og legemeldt korttidsfravær, noe man gjør for eksempel i Sørums kommuner. Man skiller imidlertid mellom egenmeldt fravær og legemeldt sykefravær totalt. Av det totale fraværet på landsbasis viser tall fra SSB siste to år at ca. 12 % av sykefraværet er egenmeldt, mens ca. 88 % er legemeldt. I Nes har tallene på egenmeldt og legemeldt sykefravær de siste årene ligget rundt landsgjennomsnittet.

Som vist i figur 1 i kapittel 1.5 om sykefravær i Norge, har kvinner ca. 70 % høyere fravær enn menn. I Nes kommune er det ifølge personalsjefen ca. 83 % kvinnelige ansatte pr 2012. I % av årsverk antar vi at dette blir noe lavere fordi mange kvinner har deltidsstillinger.

I tabellen nedenfor har revisjonen satt opp sykefraværstallene for Nes kommune totalt og for de utvalgte virksomhetene i prosjektet.

Virksomhet	Årsverk	Resultat	Mål HMS handlings-plan 2012	Resultat 2012	Avvik fra snitt Nes 2012 i % poeng	Mål HMS handlings-plan 2013
	2012	2011				
Bygg og eiendom	55,6	13,40 %	8,00 %	13,7 %	4,6 %	8,00 %
Hjemmetjenesten	85,1	11,80 %	10,00 %	11,0 %	1,9 %	10,00 %
Miljøarbeider-tjenesten	74,2	12,00 %	10,00 %	14,3 %	5,2 %	10,00 %
Vormsund ungdomsskole	35,9	8,10 %	6,00 %	6,0 %	-3,1 %	6,00 %
Nes kommune total	930,7	9,40 %	7,00 %	9,10 %		7,50 %

Tabell 1. Sykefraværstall 2011/2012 med målsettinger, hele kommunen og intervjuede virksomheter i sykefraværprosjektet. Tabellen bygger på HMS-rapporteringen til Nes for 2012 og 2013. Kolonnen «Avvik fra snitt» viser differansen mellom «Nes kommune total» for 2012 og de fire virksomhetene.

I tabell 2 har vi satt opp en oversikt over sykefraværstallene for 2011 og 2012 for kommunene som revideres av Østre Romerike revisjonsdistrikt.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

	2011	2012
Nes kommune	9,40 %	9,10 %
Sørum kommune	8,10 %	7,80 %
Fet kommune	8,80 %	9,40 %
Aurskog-Høland kommune	7,10 %	7,20 %

Tabell 2: Sykefravær i % 2011/2012 fra kommunene i Østre Romerike revisjonsdistrikt, hentet fra årsmeldingene. Alle kommunene er i kommunegruppe 7 på Kostra-statistikken fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

Sykefraværet for januar 2013 var 8,9 % i Nes kommune. Sykefraværet for 2013 står ikke i tabellen. Dette har sammenheng med at personalavdelingen i Nes kommune har hatt utfordringer med implementering av nytt personalsystem og kommunen har ikke utarbeidet sykefraværstatistikk etter januar i år.

1.7 Bruk av HMS-senter

Nes kommune kjøper HMS-tjenester fra Øvre Romerike HMS-senter (Bedriftshelsetjenesten eller BHT). I de største postene i kroner for 2012 inngår deltagelse i dialog 1 møter, HMS-opplæring for ledere og arbeidsplassvurderinger.

Kommune	Nes	Sørum	Fet	Aurskog-Høland
Beløp i kroner	337 967	245 880	475 840	751 962
Kroner pr årsverk	363	285	845	909

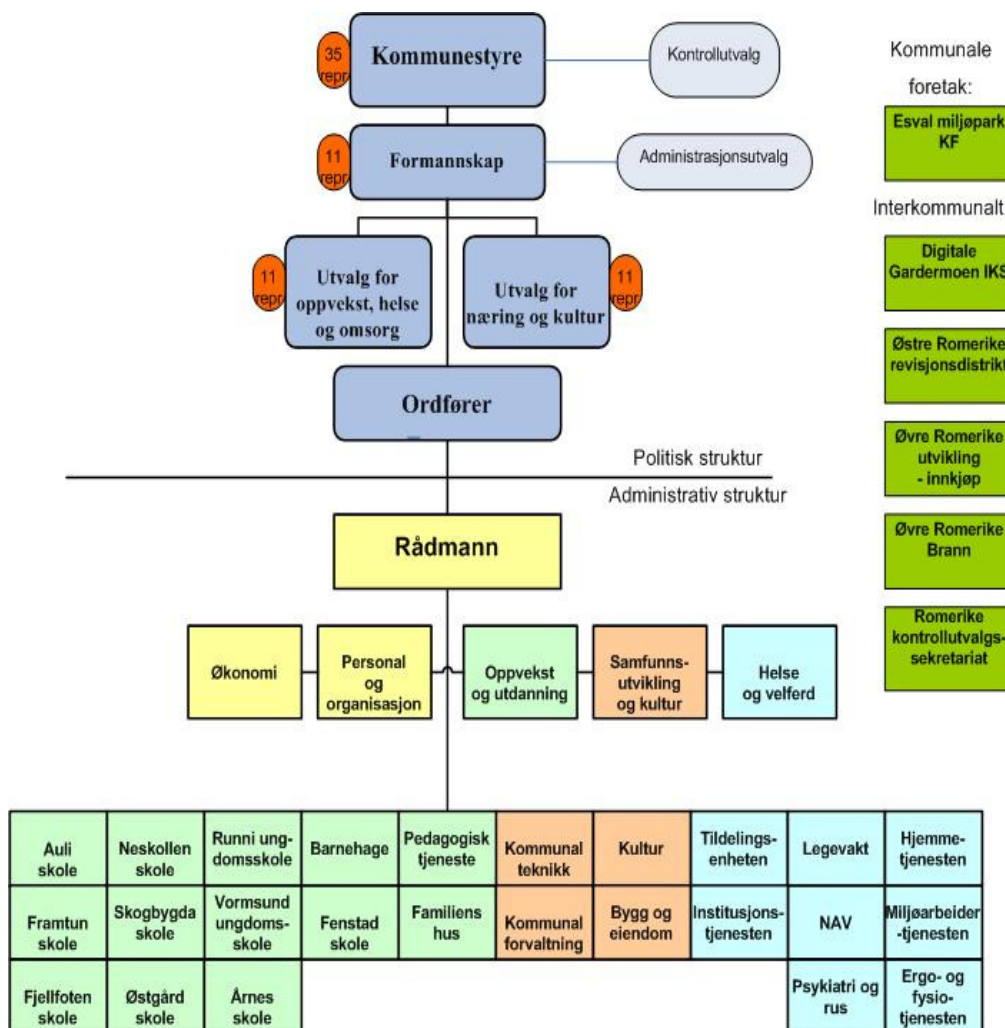
Tabell 3: Sammenligning kjøp fra HMS-sentrene på Romerike 2012. Tallene er hentet fra kommunes regnskap og årsrapporter. Nes kommune hadde ifølge årsrapport 2012 930,7 årsverk

Tabell 3 viser at utgifter pr årsverk til kjøp av HMS-tjenester ligger relativt lavt i Nes sammenlignet med Fet og Aurskog-Høland kommuner, men noe over Sørum kommune. En del av utgiftene som Nes kommune har til HMS-senteret, er refusjonsberettiget. Refusjonsberettigede utgifter, helt eller delvis, er utgifter til:

- Dialogmøte 1 (BHT-honorar, maksimalt 6 timer á kroner 626,- per 1.7.2013, refunderes fra NAV)
- individuelle og gruppesamtaler
- ergonomiseminar, funksjonsvurdering og arbeidsplassvurdering.

Når en korrigerer beløpet på kr 337 000 for de utgiftene som kommunen får refundert, tilsvarer Nes kommunes netto utgift til BHT ca. kr 170 000.

1.8 Nes kommunes organisasjonskart



Organisasjonskartet viser hvordan Nes kommune er organisert og oversikten er hentet fra kommunens hjemmeside på internett.

Nes kommune skriver i sitt personalpolitiske program for 2012-2015 at perioden innledes med iverksettelse av ny administrativ organisering, to-nivåmodell. En to-nivåmodell innebærer ofte et mål om en flatere struktur med færre ledernivåer.

Kommunen er organisert med en rådmann, to staver og tre kommunalsjefer. Kommunalsjef Oppvekst og utdanning har ansvar for 13 virksomheter (skoler, barnehager, Pedagogisk tjeneste samt Familiens Hus). Kommunalsjef Samfunnsutvikling og kultur har ansvar for fire virksomheter (Kommunalteknikk, Kultur, Kommunal forvaltning samt Bygg og eiendom). Kommunalsjef Helse og velferd har ansvar for fem virksomheter (Tidelingsenheten, Legevakt, Hjemmetjenesten, Institusjonstjenesten, NAV, Miljøarbeidertjenesten, Psykiatri og rus samt Ergo- og fysiotjenesten). De 25 virksomhetene i Nes kommune har budsjett- og personalansvar og ledes av en virksomhetsleder. Personallederansvaret kan delegeres og dette

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

er gjort i stort omfang fra virksomhetsleder til avdelingsledere (mellomledere) i den enkelte virksomhet.

Som det går fram av organisasjonskartet er Personal og organisasjon organisasjonsmessig plassert under rådmannen som en stabsfunksjon og ikke direkte i linjen som styrende for virksomhetene.

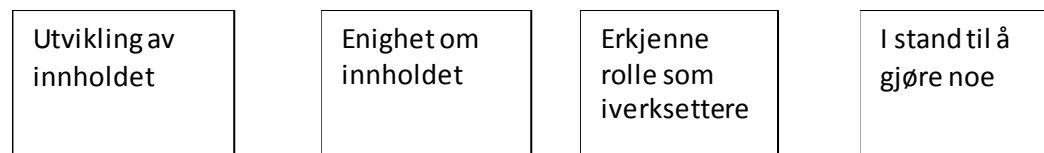
Kommunelegen er ikke avtegnet i organisasjonskartet. Han har i intervju med revisjonen fortalt at han er ansatt i stab hos rådmannen, organisert under kommunalsjef Helse og velferd. Rapporten kommer nærmere inn på kommunelegens rolle i kapittel 5.

1.9 Definisjoner av begreper

Begrepet sykefraværsarbeid i rapporten inneholder tre elementer: forebygging av sykefravær, tilrettelegging for de som trenger det og oppfølging av sykmeldte.

Begrepet implementering innebærer å iverksette eller innføre (Språkrådet).

Begrepet forankring kan sees på som en helhetlig prosess med fire hovedbolker:



(Kommunetorget, basert på Jørgen Amdam)

Begrepet kompetanse handler om å være i stand til å kunne gjennomføre det man har kunnskap om (Wikipedia).

Asymmetrisk innebærer at noe ikke er ensartet (Språkrådet), for eksempel at to parter ikke har den samme informasjonen.

2 Metode og kvalitetssikring

2.1 Metode

I gjennomføringen av dette prosjektet har revisjonen valgt ulike framgangsmåter for å kunne gi svar på problemstillingene.

Vi har gjennomgått årsrapporter og relevante dokumenter som: HMS planer og sykefraværsrapportering, interne retningslinjer for oppfølging av sykmeldte, personalpolitiske strategier og mål for lederutvikling. Lover, forskrifter, samt utvalgte veiledere, faglitteratur og forskning er gjennomgått. Videre har vi tatt kontakt med og innhentet informasjon fra sentrale aktører i sykefraværsarbeidet som Nav og Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Det ble holdt oppstartsmøte der rådmann og personalsjef deltok. I prosjektet har vi foretatt totalt ni dybdeintervjuer med personalledere i fire virksomheter. Av disse ni er det fire virksomhetsledere og fem avdelingsledere (mellomledere). Tre av disse fire virksomhetene har hatt relativt høyt sykefravær. Intervjuer med personalledere ble gjennomført i tidsrommet mars 2013 – mai 2013. Intervjuene tok fra 1 ½ time til 2 ½ time, og hovedpunktene i det som ble sagt ble sendt tilbake til personallederne for verifisering (godkjenning) i etterkant av intervjuene. I rapporten er det noen ganger brukt sitater (anførselstegn). I disse tilfellene er sitatene verifisert for annen gang av den intervjuede. I den forbindelse er sitatet satt i en sammenheng med hvordan sitatet vil bli brukt i rapporten.

Innledningsvis har vi intervjuet:

- Kommunelege i Nes
- Øvre Romerike HMS-senter (bedriftshelsetjenesten eller BHT) som leverer HMS-tjenester til Nes kommune
- Nav Nes
- Nav Arbeidslivssenter Akershus

Revisjonen utarbeidet så en intervjuguide med spørsmål som vi ønsket å stille personalledere i Nes. Vi valgte deretter ut fire virksomheter. De fire virksomhetene er:

- Bygg og eiendom
- Hjemmetjenesten
- Miljøarbeidertjenesten
- Vormsund Ungdomsskole

Det at revisjonen ikke har intervjuet mer enn ni personalledere, innebærer at vi ikke kan generalisere funnene vi har gjort, til å si at slik er det i alle virksomhetene. Noen funn kan imidlertid være sterkere enn andre i den grad de er sammenfallende med andre intervjudata eller spørreundersøkelse til alle ansatte.

Etter intervjuene med personallederne gjennomførte revisjonen sluttintervju med personalsjefen i Nes kommune.

I januar 2013 ble alle ansatte i Nes kommune gitt anledning til å svare på en medarbeiderundersøkelse med totalt 50 spørsmål. Revisjonen avtalte i den anledning med personalsjefen at revisjonen fikk legge til fire ekstraspørsmål knyttet til det vedtatte forvaltningsrevisjonsprosjektet om sykefraværsarbeid i Nes kommune.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Verifisering

Intervjudata er verifisert. Utkast til rapport er gjennomgått med personalsjefen i Nes kommune.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Store deler av rapporten er bygd opp på bakgrunn av intervjudata med ni personalledere. Revisjonen har sikret intervjudata ved å være to personer til stede i samtlige intervjuer. Begge noterte og referatene ble deretter samkjørt før de ble sendt til verifisering.

Vi har hovedsakelig benyttet kvalitativ metode gjennom intervjuer, basert på en likelydende intervjuguide. Når det gjelder det som personallederne sa i intervjuene, kan det generelt være slik at objektet ikke ønsker å fortelle «alt».

Revisjonen har ikke gjengitt alt som ble sagt i hvert enkelt intervju. Intervjudata som ikke er tatt med i rapporten kunne i noen tilfeller ha vært brukt i rapporten. Revisjonen ser at dette er en svakhet. Imidlertid har revisjonen vært bevisst problemstillinger og kriterier i intervjusituasjonene slik at viktige og sentrale data etter revisjonens mening bør være fanget opp. Revisjonen benyttet en analysemal som et hjelpemiddel for å strukturere intervjudata. Analysemalen ligger til grunn for faktadelene i rapporten.

Når det gjelder bruk av forskningsdata i rapporten, har revisjonen tatt utgangspunkt i breddeforskning om sykefravær. Revisjonen har i liten grad sett på forskning om enkelte bestanddeler i sykefraværsarbeidet.

De innhentede data er etter revisjonens mening innhentet for og omhandler problemstillingene i denne rapporten. Vi anser de innsamlede data i det store og hele som korrekte, og revisjonen anser påliteligheten som god.

2.2 Høring

Forvaltningsrevisjonsrapporter sendes rådmannen til uttalelse før de oversendes fra revisjonen til kontrollutvalget. Rådmannens høringssvar til denne rapporten er omtalt i kapittel 7 og følger som vedlegg 3.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de normer og/eller standarder som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet. Revisjonens vurderinger gjøres opp mot disse kriteriene, eller denne målestokken.

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonsrapporten bygger på følgende kilder:

- Arbeidsmiljøloven
- Folketrygdloven
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA avtale mellom Nes kommune og NAV arbeidslivssenter Akershus)
- Nes kommunes personalpolitikk 2008-2011 samt 2012-2015, herunder handlingsplan
- Nes kommunes rutine for oppfølging av sykmeldte (Arbeidsmiljøutvalget 23.8.2011 og Personalmelding nr. 8/2011)
- Nes kommunes retningslinjer for HMS-planer og HMS-rapportering 2013 (Personalmelding nr. 15/2012)

3.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonen har utarbeidet revisjonskriterier til de tre problemstillingene i kapittel 4, 5 og 6 nedenfor.

3.1.1 Til problemstilling 1

Revisjonskriteriene til kapittel 4 om forankring og implementering av sykefraværarbeidet, tar utgangspunkt i kommunens egne dokumenter. Fra handlingsplan for «Personalpolitikken i Nes kommune 2012-2015» gjengis følgende utdrag:

- «Implementering av felles personalpolitikk og verdigrunnlag i hele Nes kommune» samt «Utvikle en kultur som gir rom for læring og deling av kompetanse»
- «Utvikle kompetanse som samsvarer med kommunens mål»
- «Kompetanseutvikling som sikrer systematisk og obligatorisk oppfølging av ledere på alle nivå»
- «Drive systematisk HMS-arbeid, med hovedfokus på IA-avtalens 3 delmål».

På bakgrunn av ovennevnte har vi kommet fram til følgende revisjonskriterier:

- *Nes kommune bør ha implementert en felles personal-politisk praksis på sykefraværarbeid med rom for læring og deling av kompetanse*
- *Nes kommune bør sikre at personalledere har kompetanse i sykefraværarbeid i samsvar med kommunens mål*
- *I Nes kommune bør det være kompetanseutvikling innenfor sykefraværarbeid som sikrer systematisk og obligatorisk oppfølging av ledere på alle nivå*
- *Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet*

3.1.2 Til problemstilling 2

Revisjonskriteriene til kapittel 5 om oppfølging av sykmeldte i henhold til retningslinjer i Nes kommune, tar utgangspunkt i kommunens egen rutine for oppfølging av sykmeldte, datert 23.8.2011 (vedlegg 2), arbeidsmiljøloven §§ 3.1 f og 4.6 nr. 4 og folketrygdloven § 8-7a).

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

På bakgrunn av ovennevnte har vi kommet fram til følgende revisjonskriterier:

- *Personalledere i Nes kommune bør som utgangspunkt vurdere eventuelle tiltak så tidlig som mulig i den ansattes sykefraværsperiode (Aml §§ 3.1 f og 4.6 nr. 4).*
- *I Nes kommune bør BHT delta på dialogmøte 1 med mindre det er åpenbart unødvendig (Rutine for oppfølging av sykmeldte)*
- *Personalledere i Nes kommune bør eventuelt holde dialogmøte 3 senest ved utløpet av sykepengeperioden (Folketrygdloven § 8-7a)*
- *Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet (hentet fra kapittel 3.1.1)*

3.1.3 Til problemstilling 3

Revisjonskriteriene til kapittel 6 om personallederne opplever forebyggingstiltakene som gode og om tiltakene blir evaluert, tar utgangspunkt i kommunens egne dokumenter. Handlingsplan for «Personalpolitikken i Nes kommune 2012-2015» inneholder flere konkrete tiltak for å nå målet om «godt og inkluderende arbeidsmiljø». To av tiltakene har slik ordlyd:

Tiltak 1:

«Videreutvikle HMS-handlingsplan med fokus på nærværsarbeid og systematiske HMS-tiltak»

Tiltak 2:

«Drive systematisk HMS-arbeid med hovedfokus på IA-avtalens 3 delmål; a) Forebygge sykefravær, b)... c) ... ».

På bakgrunn av ovennevnte har vi kommet fram til følgende revisjonskriterier:

- *Nes kommune bør utarbeide gode, systematiske tiltak som virker forebyggende og reduserer sykefraværet (IA-avtalen)*
- *Nes kommune bør evaluere tiltakene systematisk.*

4 I hvilken grad er sykefraværsarbeidet forankret og implementert i Nes kommune?

Revisjonskriterier:

- Nes kommune bør ha implementert en felles personal-politisk praksis på sykefraværsarbeid med rom for læring og deling av kompetanse.
- Nes kommune bør sikre at personalledere har kompetanse i sykefraværsarbeid i samsvar med kommunens mål
- I Nes kommune bør det være kompetanseutvikling innenfor sykefraværsarbeid som sikrer systematisk og obligatorisk oppfølging av ledere på alle nivå
- Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet

Til denne problemstillingen er det utarbeidet tre underproblemstillinger:

- I hvilken grad er det implementert en felles personal politisk praksis på sykefraværsarbeid i Nes? (kapittel 4.1)
- I hvilken grad har personalledere kompetanse og tid i sykefraværsarbeid og hvordan benyttes ulike virkemidler og støtteordninger?(kapittel 4.2)
- I hvilken grad opplever ansatte og personalledere at sykefraværsarbeidet er forankret og implementert?(kapittel 4.3)

4.1 I hvilken grad er det implementert og iverksatt en felles personal-politisk praksis på sykefraværsarbeid i Nes?

4.1.1 Fakta - intervju

Dette kapitlet bygger hovedsakelig på intervju med ni personalledere i Nes kommune (fire virksomhetsledere og fem avdelingsledere). I denne forbindelse utarbeidet revisjonen en intervjuguide. Kapitlet er bygd opp med utgangspunkt i spørsmålene i intervjuguiden.

Spørsmålene nedenfor knytter seg til personalledernes deltagelse i opplæring, informasjonsinnhenting samt erfaringsutveksling knyttet til sykefraværsarbeid. Deretter følger spørsmål om sykefraværsarbeidet sett opp mot HMS-handlingsplan og erfaringene med planen. For hvert spørsmål har revisjonen oppsummert svarene fra de som ble intervjuet. I tillegg utarbeidet revisjonen en egen intervjuguide som ble benyttet til intervjuet med personalsjefen. De to intervjuguidene er delvis overlappende. Personalsjefens kommentarer utfyller faktadelen nedenfor.

Snakkes det om sykefraværsarbeid på lederforum, lederutviklingsprogram osv?

På dette spørsmålet svarte ingen avdelingsledere at de deltar i ulike sentrale lederfora og lederprogram i Nes. Flere avdelingsledere ga uttrykk for at de savnet lederfora på tvers av virksomhetene. Den enkelte avdelingsleder er avhengig av at virksomhetsleder overfører kunnskapen sin. Flere avdelingsledere gir uttrykk for manglende kompetanse-satsning på avdelingsledere. Virksomhetslederne vi intervjuet var derimot deltagere på sentrale lederfora i Nes, og sa at det av og til snakkes om sykefraværsarbeid.

Personalsjefens kommentar:

- Han tror at kommunen må løfte kunnskapen spesielt rettet mot avdelingsledere.
- Sykefraværsarbeid er ikke et tema i lederutviklingsprogram.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

- Sykefraværsarbeid kan være et aktuelt tema på lederopplæringskurs to ganger i året.
- Kommunen har veldig god systematikk på sykefraværsarbeidet gjennom handlingsplaner og rapportering.

Foregår det erfaringsutveksling mellom ledere i virksomheten og mellom virksomheter?

Personalledere oppgir i intervjuer at det i liten grad er erfaringsutveksling mellom virksomheter i Nes kommune. På sektorledermøter hver uke i helse og sosial berøres omplasseringskandidater og i noen grad deles erfaringer knyttet til sykefraværsarbeid (personalledere fra helse- og sosial). På sektorledermøter, for eksempel innenfor utdanning, forekommer erfaringsutveksling i liten grad på en strukturert måte (virksomhetsleder på skole).

Det var enighet om, blant de som vi intervjuet, at det er innenfor den enkelte virksomhet at mesteparten av sykefraværsarbeidet tas opp og drøftes. Dette skjer i virksomhetsledermøter, avdelingsmøter og gjennom daglig kontakt mellom virksomhetsleder og avdelingsleder samt gjennom kontakt mellom avdelingsledere innenfor virksomheten.

Erfaringsutvekslingen nedover fra virksomhetsleder til avdelingsledere er en utfordring i følge personalsjefen. Mye av lederopplæringen knyttet til sykefraværsarbeid er knyttet til virksomhetsledermøter/-samlinger. Personalsjefen fortalte videre at Nes kommune nylig har systematisert informasjonen knyttet til lederrollen gjennom at avdelingsledere får tilsendt, pr e-post, den samme informasjonen som virksomhetsledere.

Hvor er det du innhenter informasjon knyttet til sykefraværsarbeid?

Personalledere i de to minste virksomhetene som vi intervjuet, bruker personavdelingen mye, mens personalledere i de to største virksomhetene vi intervjuet bruker et større register av aktører i sykefraværsarbeidet. De to største virksomhetene er mer selvhjulpne og har bedre oversikt over ressursene som er tilgjengelig knyttet til sykefraværsarbeidet. Mye sykefravær i store enheter med mange ansatte pr personalleder gir personalledere mye erfaring i sykefraværsarbeid.

Er informasjonen lett tilgjengelig, relevant og tilstrekkelig?

Alle personallederne synes kommunens intranett og personalmeldinger er lett å finne og bruke. Nav-systemet derimot oppleves som vanskeligere å forholde seg til for flere personalledere. Flere personalledere har vanskeligheter med å skille mellom Nav arbeidslivssenter Akershus og Nav Nes. En personalleder ønsker mer kompetanse i organisasjonen og sier følgende:

«Savner info/rådgiving på de komplekse sakene eks de slitne sykemeldte, der hvor bakgrunnen for ansattes sykmelding er sammensatt og kompleks. Der har verken leder eller personalavdeling nok kompetanse. Ønsker videre kompetanse i nærmøtet med den ansatte. Som arbeidsgiver har vi ikke nok informasjon og kompetanse, men sammen med de andre aktørene i sykefraværsarbeidet for eksempel lege, psykolog, Nav og BHT kan felles møtearenaer være et sted til bedre helhetsvurdering rundt den enkelte sykmeldte.»

Personalsjefen sier at tid er utfordrende for mange ledere. Personalsjefen sier at det blir mer og mer krav til datasystemopplæring og kompetanse for personalledere og andre ledere. Dette er en utfordring for de som sliter litt med data.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Søker du hjelp/bistand i sykefraværsarbeidet?

Fem av ni personalledere oppgir at de bruker personalavdelingen i Nes. Det er språk i hvordan de opplever verdien av rådgivningen fra personalavdelingen. Det som trekkes fram er at i vanskelige saker brukes for eksempel Nav arbeidslivssenter fremfor personalavdelingen. En personalleder sier han ikke har kontaktet andre i sykefraværsarbeidet. Nav arbeidslivssenter nevnes av tre personalledere mens Nav Nes nevnes av to personalledere.

Personalsjefen sier følgende om kompetanse i personalavdelingen: «Vi har en vei å gå på økt kompetanse innenfor sykefraværsarbeid/attføring».

Fortell litt om samarbeidet mellom deg og dine nærmeste personalledere i sykefraværsarbeidet? (både underordnet og overordnet personalleder)

Når det gjelder samarbeidet opp mot kommunalsjefnivå er det kun i «vanskelige» personalsaker at det er kommunikasjon. Ingen virksomhetsledere nevner at sykefraværsarbeid er tema i møter mellom kommunalsjef og virksomhetsledere.

Innenfor virksomhetene er det betydelig samarbeid mellom avdelingsledere og virksomhetsleder, og mellom avdelingsledere. Intervjuobjektene ga uttrykk for utstrakt samarbeid om sykefraværsarbeid innenfor virksomhetene. Hvor godt dette samarbeidet er, er det litt delte meninger om. En personalleder sier: «HMS-plan er tatt lettvtint, ikke mye rettet inn mot mine ansatte». En annen personalleder sier: «Mange saker kommer ikke frem da krav og stress forstyrrer samarbeidet i ledergruppen.»

Kan du fortelle litt om hvordan du har jobbet og tenkt på sykefraværsarbeid i HMS handlingsplan for 2012/2013?

I Nes er utarbeidelsen av retningslinjer for HMS-planer en bred og omfattende prosess som involverer både politikere i administrasjonsutvalg, virksomhetsledere og IA-utvalg. Spesielt fokus er de tiltak som er obligatoriske for alle virksomhetene. I virksomhetene foregår utarbeidelsen av HMS-planene enten av virksomhetsleder, virksomhetsleder i samarbeid med verneombud, HMS-utvalg og eller i ledergruppen i virksomheten. I enkelte virksomheter, som for eksempel miljøarbeidertjenesten, har en både virksomhetsspesifikke og avdelingsvise HMS-planer. Praksis varierer i de fire virksomhetene vi intervjuet. En leder ga uttrykk for at frister var for korte til å ha gode prosesser. I en virksomhet med flere avdelinger ble HMS-planen for 2013 utarbeidet av virksomhetsleder alene i siste liten. I to andre virksomheter ble HMS-planen drøftet på ledermøter. I en annen virksomhet ble HMS-planen til i møte mellom virksomhetsleder og verneombud.

Er de ansatte delaktige i utformingen av tiltak i HMS-handlingsplanen? Eller tiltak utenfor HMS-planen?

I HMS-plan prosessen til de fire virksomhetene vi intervjuet, er det litt forskjellig praksis på om ansatte var med i prosessen. HMS-prosessen i to av virksomhetene fulgte stort sett instruksjonen til Nes kommune slik den framkommer av personal melding nr. 15 2012. Lokale HMS-utvalg utarbeider planen. I lokale HMS-utvalg sitter virksomhetsleder, verneombud og plasstillitsvalgt. Ansatte-medvirkningen var også litt forskjellig. Fra i liten grad medvirkende til at de ansatte i større grad ble spurt underveis. Innspill fra de ansatte ble tatt til følge i en virksomhet ved utarbeidelsen av HMS-planen, i både virksomhetenes og de avdelingsvise HMS-planene.

Har du som virksomhetsleder handlingsrom for å sette inn gode lokale tiltak for å redusere sykefraværet?

Kun en personalleder savner budsjettmidler til gode forebyggingstiltak. Tid går igjen hos personalledere som en knapphetsfaktor for å kunne gjennomføre gode tiltak. Dette gjelder

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

spesielt i miljøarbeidertjenesten og hjemmetjenesten blant de som vi intervjuet. At tid er en knapphetsfaktor trekkes også fram av personalsjefen i Nes. En kompliserende faktor som trekkes fram er at i begge disse tjenestene er det døgnkontinuerlig drift, slik at det blir krevende å få gjennomført tiltak for alle.

Flere personalledere trekker fram at forebyggingstiltak mot sykefravær ikke trenger å koste så mye. En personalleder som savner budsjettmidler, trekker fram underbemanning som en kritisk faktor. Personallederen mener at økt bemanning ville vært et godt forebyggingstiltak mot sykefravær.

Der det oppsto høyt langtidsfravær i 2012: Hvilke tiltak ble satt i gang?

I de fire virksomhetene som ble intervjuet, var det litt forskjellig utvikling i sykefraværet utover i 2012. Tre av virksomhetene hadde høyt fravær og en virksomhet hadde relativt lavt fravær.

Flere avdelinger i virksomhetene med høyt fravær satte i gang tiltak som stressmestringskurs, forflytningskurs, oppfølgingssamtaler med sykmeldte og nærværsgruppe som følge av økende fravær. Nærværsgruppen medførte et fall i sykefraværet. Nærværsgruppen som ble startet opp i en avdeling kombinert med økt grunnbemanning, skapte bedre arbeidsmiljø ifølge personalleder. I en annen avdeling i en virksomhet med økende fravær utover i 2012 ble det ikke satt i gang tiltak, da det ble vurdert at fraværet ikke var arbeidsrelatert.

Kan du fortelle litt om de tiltakene i HMS handlingsplanen som er tenkt å redusere sykefraværet i 2013?

Oppfatningen om hva som er de viktigste tiltakene for å redusere sykefraværet i de fire virksomhetene varierer. Virksomhetene er forskjellige og har forskjellige utfordringer i arbeidshverdagen. Av viktige tiltak som ble nevnt i intervjuene er kartlegging av kompetanse, nærværstiltak, felles lunsj og møter. Trim nevnes av tre personalledere. Videre nevnes stressmestringskurs, forflytningskurs, medarbeidersamtaler, kartlegging av psykososialt arbeidsmiljø, fagdager og det å få ansattgruppen til å bli en felles enhet. En personalleder trekker fram muligheten til å komme sent og gå tidlig hvis en ansatt hangler. En annen personalleder ga utrykk for at ingen av tiltakene i HMS-planen ville få ned sykefraværet.

Av tiltakene som trekkes fram som de viktigste av personallederne, er det en blanding av obligatoriske HMS-tiltak 2013 for alle virksomheter og valgfrie forebyggingstiltak. Medarbeidersamtaler, kartlegging av kompetanse og mulighet for trim er obligatoriske tiltak, mens de andre tiltakene som trekkes fram av personallederne, er valgfrie for virksomhetene.

Mener du tiltakene i HMS handlingsplanen er spisset nok mot å redusere sykefraværet til måltallet i HMS-planen for 2013?

Nes kommune har et sentralt måltall på sykefraværet for 2013 på 7,5 %. Dette måltallet er et vektet gjennomsnitt av virksomhetens måltall for 2013. På spørsmål om hvordan virksomhetslederne fastsatte måltallet for egen virksomhet, fortalte flere personalledere at måltall for sykefraværet settes på bakgrunn av fjorårets måltall og sykefraværutviklingen.

Spørsmålet om tiltakene er tilstrekkelig spisset mot å redusere sykefraværet, synes flere personalledere at det var vanskelig å besvare. Personalledere som først har en overordnet HMS-plan for så å utarbeide avdelingsvise HMS-planer, mener at de avdelingsvise planene er mer spisset mot å redusere sykefraværet (eks miljøarbeidertjenesten). Ellers svarer en personalleder vet ikke, og en svarte at planen ikke er spisset mot å redusere sykefraværet. Den siste personallederen vektlegger at det er opp til hver enkelt ansatt, det er lite ledelsen kan gjøre med sykefraværet. En personalleder har liten tro på HMS-planen, da det er lite å gjøre

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

med slitasjeskader på gamle kropper. Generelle trivselstiltak som lunsj og sosiale sammenkomster trekkes frem av flere som viktige tiltak for å redusere sykefraværet.

4.1.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at det skal være en felles personalpolitisk praksis i sykefraværarbeid i Nes kommune. Intervjudata viser at praksis i sykefraværarbeidet varierer. Revisjonen vurderer det slik at det i mindre grad er implementert en felles personalpolitisk praksis på sykefraværarbeid i Nes kommune. Intervjudata tyder på at det foregår lite erfaringsutveksling mellom virksomheter i sykefraværarbeidet og revisjonen vurderer at revisjonskriteriet om deling av kompetanse i liten grad er oppfylt.

Data fra intervjuene tyder på at virksomhetsledere og avdelingsledere ikke alltid får den samme opplæringen og informasjonen om sykefraværarbeid da dette ikke er satt inn i et system. Revisjonen mener at avdelingsledere i for liten grad er inkludert i kommunens kompetanseoppbygging og – utvikling på sykefraværområdet. Revisjonen vurderer det slik at kommunen ikke har sikret at alle personalledere har kompetanse innenfor sykefraværarbeid. I mindre virksomheter med få eller ingen avdelingsledere er dette mindre viktig enn i de store virksomhetene med flere avdelingsledere med mange ansatte pr personalleder.

Data fra intervjuene tyder på at HMS-planene i stor grad handler om forebygging og ikke tiltak rettet mot de sykmeldte. Langtidsfraværet i Nes over 16 dager i 2012 utgjør, i følge kommunens egen sykefraværstatistikk, ca. 2/3 av det totale fraværet. Revisjonen vurderer at fraværet av målrettede tiltak rettet mot de sykmeldte, og spesielt de langtidssykmeldte i HMS-planene, ikke oppfyller revisjonskriteriet om at Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å redusere sykefraværet.

Data fra intervjuene indikerer at personalledernes vurdering av hva som er viktige forebyggingstiltak spriker. Revisjonen kommer tilbake til forebyggingstiltak og evaluering i kapittel 6 i rapporten.

4.2 I hvilken grad har personalledere kompetanse og tid i sykefraværarbeid og hvordan benyttes ulike støtteordninger og virkemidler?

4.2.1 Fakta - intervju

Dette kapitlet bygger også hovedsakelig på intervju med ni personalledere i Nes kommune (fire virksomhetsledere og fem avdelingsledere). Kapitlet er bygd opp med utgangspunkt i spørsmålene i intervjuguiden.

Spørsmålene nedenfor knytter seg til personalledernes praksis, utfordringer og kunnskap om eksterne aktører i sykefraværarbeidet. For hvert spørsmål har revisjonen oppsummert svarene fra de som ble intervjuet. I tillegg utarbeidet revisjonen en egen intervjuguide som også her ble benyttet til intervjuet med personalsjefen. Personalsjefens kommentarer utfyller faktadelen nedenfor. I tillegg framkommer to kommentarer til sykefraværarbeidet fra Nav arbeidslivssenter Akershus.

I hvilken grad benyttes virkemidler og støtte/tilskuddsordninger fra NAV arbeidslivssenter, NAV lokalt og HMS senteret?

Personalledere i de to store virksomhetene miljøarbeidertjenesten og hjemmetjenesten fortalte at de kjenner godt til og bruker både Nav arbeidslivssenter Akershus og Øvre Romerike HMS-senter. De fortalte videre at tilretteleggingstilskudd fra Arbeidslivssenteret er det

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

sentrale virkemidlet og har blitt brukt ved flere anledninger. Når det gjelder bruk av personalavdelingen i Nes svarte personalledere i de to største virksomhetene at de bruker personalavdelingen i Nes i litt varierende grad, mens Nav Nes i mindre grad blir brukt i sykefraværarbeidet. Nav Nes ble nevnt i forbindelse med dialog 2 møter hvor Nav Nes innkaller og er med. Av de to mindre virksomhetene som vi intervjuet, fortalte tre av fire personalledere at de i mindre grad har kunnskap om Nav arbeidslivssenter og kunnskap om HMS-senterets tilbud.

De fire personallederne i de to minste virksomhetene fortalte at de i stor grad bruker personalavdelingen til rådgiving i sykefraværarbeidet. En av de fire personallederne trakk fram at han/hun ikke kunne så mye om sykefraværarbeid, men vedkommende personalleder visste hvor han/hun skulle få hjelp.

Personalsjefen mente at kunnskapen både om Nav arbeidslivssenter Akershus og HMS-senteret burde være god ute i virksomhetene. Han fortalte videre at Kommunal Landspensjonskasse (KLP) er en annen mulig aktør i sykefraværarbeidet. Personalsjefen sa også at KLP nok er minst kjent og brukt ute i virksomhetene og kunne vært brukt mer. Personalsjefen avsluttet med å fortelle at kommunen er i dialog med KLP om et konkret prosjekt. I intervjuene som revisjonen gjennomførte med personallederne, ble KLP ikke nevnt.

***Har du fått nok informasjon slik at du kan bruke de ulike aktørene målrettet?
(er det noen av disse aktørene du trenger mer kunnskap om?)***

Seks av ni personalledere ga uttrykk for at de har fått nok informasjon til å gjøre en god jobb i sykefraværarbeidet. To virksomhetsledere trakk fram at det var ukjent for dem at NAV arbeidslivssenter har gratis kurs i forebygging, tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte arbeidstagere.

Personalsjefen opplyste i intervju at informasjon om gratis kurs fra Nav arbeidslivssenter Akershus sendes ut fra dokumentetsenteret i Nes kommune til virksomhetslederne på e-post.

En personalleder etterlyste mer hjelp til å komme videre i «vanskelige» personalsaker. En annen personalleder etterlyste opplæring når man begynner som leder. Vedkommende hadde ikke fått opplæring i personalledelse utenom 40 timers HMS-kurs. En tredje personalleder etterlyste mer kunnskap om Nav Nes.

Hvor mange er du personalleder for?

Revisjonen har oppsummert svarene slik:

- Virksomhetsledere har personalansvar for hhv 4, 5, 11 og 34 ansatte. I snitt 13,5 ansatte.
- Avdelingsledere har personalansvar for hhv 13, 35, 40, 50 og 53 ansatte. I snitt 38,2 ansatte.

Personalsjefen opplyste at han i ledergruppen, i et møte for noen år siden, uttrykte at det burde være ca. 20 ansatte pr personalleder i Nes kommune. Dette er ikke implementert fullt ut i følge personalsjefen.

Mener du at du har tilstrekkelig tid til personalledelse?

(I hvilken grad klarer du å ivareta alle du har personalansvar for?)

I intervjuene fortalte de fire virksomhetslederne om mer tid til personalledelse enn de fem avdelingslederne gjorde. Flere avdelingsledere fortalte at de jobber med «brannslukking» i det daglige, at løpende operative oppgaver tar all tid, og at tid til personalledelse lider under det. De to avdelingslederne med ansvar for flest ansatte svarte: «vet ikke», og «føler nok tid» på

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

spørsmål om de har tilstrekkelig tid. Virksomhetslederen som er sjef for disse to personallederne, sa: «Jeg har tid, men mine avdelingsledere har ikke nok tid til personalledelse». I intervjuene var det to av fem avdelingsledere som trakk fram at det var de som hadde mest personalarbeid når de sammenlignet seg med virksomhetsleder.

Sykefraværet var høyt i 2012. Hvorfor var sykefraværet høyt? Kan du fortelle litt om du tror det er mulig å redusere det? Hvor er det skoen trykker?

Årsakene til høyt fravær i 2012 er sammensatte og komplekse i følge en virksomhetsleder. Denne virksomhetslederen trakk fram endringer i samfunnet, økende forventninger og opplevde krav som årsaker til høyt sykefravær. Tre personalledere mente man kan gjøre lite med det høye fraværet, og at fraværet ikke har vært arbeidsrelatert. Andre faktorer som ble nevnt av personallederne var slitasjeskader utviklet over mange år, samt stresset arbeidssituasjon med krevende brukere. To personalledere viste til den onde sirkelen som oppstår når noen blir syke. Andre får mer å gjøre og da blir de også sykmeldt. Virksomhetsleder trakk fram at et av formålene med omorganisering av virksomheten fra januar 2013, var å styrke og spisse personallederrollen. Virksomhetsleder fortalte at sykefraværet i deler av denne virksomheten var veldig høyt i 2012.

Fysisk og psykisk sykefravær. Har du erfaring fra begge deler?

Alle de ni personallederne fortalte at de hadde erfaring fra både fysisk og psykisk sykefravær. To av personallederne mente at psykisk sykefravær er vanskeligere å forholde seg til enn fysisk sykefravær for en personalleder fordi det er vanskeligere å tilrettelegge for psykisk syke grunnet mindre åpenhet. De to personallederne sa at de famler litt i tilretteleggingen hvis den ansatte holder skjult den egentlige grunnen til at han/hun sliter. Manglende åpenhet i samfunnet knyttet til psykisk sykefravær ble trukket fram som årsak, og da spesielt hos menn. De andre sju personallederne mente at psykisk sykefravær ikke er vanskeligere å håndtere enn fysisk sykefravær. En av disse personallederne trakk fram at fysisk relatert sykefravær, over et lengre tidsrom, ofte resulterer i psykiske plager, og at flere ansatte har sammensatte fysiske og psykiske plager.

Følger du dine ansatte så tett at mange sykefravær ikke kommer som en overraskelse?

En personalleder sa at man ikke diskuterer personlige problemer på arbeidsplassen. Den samme lederen mente at fraværet var «naturlig» i form av slitasje og sykdommer som arbeidsgiver i liten grad kan gjøre noe med. Tre andre personalledere ga uttrykk for at de kjenner sine ansatte og følger de så tett at de ser den utslitte ansatte. En av disse tre hadde sagt til flere ansatte som går i kjelleren med jevne mellomrom «nå er du der igjen».

De personallederne som har personalansvar for mange ansatte som jobber spredt i kommunen, sa i intervjuene at de i mindre grad kunne forutsi sykefravær. De er ikke så tett på alle hver dag. Et annet forhold som ble trukket fram av flere personalledere i de to virksomhetene som driver døgnskuttet drift, er at personalleder i stor grad jobber dagskift. Dette medfører at ansatte som jobber kveld, natt og helg, er mindre i kontakt med og har mindre daglig oppfølging av personalleder enn de som jobber dagskift. To av ni personalledere ga uttrykk for at en veldig viktig ledelsesoppgave er å støtte ansatte som sliter.

Hvordan vil du vurdere din egen kompetanse i sykefraværarbeid?

(På hvilket område i sykefraværarbeidet har du behov for mer kompetanse? Tiltak, tilrettelegging, oppfølging av sykmeldte).

I intervjuene ble de ni personallederne bedt om å vurdere sin egen kompetanse på henholdsvis forebygging, tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte på en skala fra 1 til 6, hvor 6 er best. Fire personalledere plasserte seg mellom fire og seks på skalaen. To personalledere plasserte

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

seg «middels» på skalaen, mens tre personalledere ikke ga klart uttrykk for hvordan de plasserte seg på skalaen.

Svarene på spørsmål om økt kompetansebehov fra de 9 personallederne fordeler seg slik:

På hvilket område i sykefraværsarbeidet har du behov for mer kompetanse?	Forebygging	Tilrettelegging	Oppfølging av sykmeldte	Trenger kompetanse på alle områder
Svarfordeling	1	4	2	2

Tabell 4. Personallederes behov for økt kompetanse, basert på intervjudata. Revisjonens oppsummering.

En personalleder ga uttrykk for et ønske om mer kompetanse innenfor forebygging når det gjelder HMS-planer og planlegging.

Fire personalledere mente at de har størst behov for kompetanse innenfor tilrettelegging. Det ble trukket fram at det er krevende når ansatte ikke har noen mening om tilrettelegging og at det i slike tilfeller blir vanskelig for personalleder å tilrettelegge. En av de fire trakk i tillegg fram behov for økt kompetanse om tilretteleggingsmuligheter. En av de fire personallederne sa at «det er mulig jeg tilrettelegger for mye».

Når det gjelder oppfølging av sykmeldte mente to personalledere at det formelle arbeidet med innsending av skjemaer til NAV er krevende og ønsket mer kompetanse om dette.

To personalledere ga uttrykk for omtrent like stort behov for økt kompetanse på alle tre områdene.

Personalsjefen ble spurt om hvilket område i sykefraværsarbeidet han trodde flertallet av personallederne ønsket mer kompetanse om. Han svarte at han trodde at personallederne ville valgt økt kompetanse om forebygging. Han begrunnet dette med at det er et bredt spekter av muligheter, med mange aktører, innenfor forebygging og at dette gjør forebygging til et krevende område.

Hvordan har du tilegnet deg denne kompetansen?

Alle ni personalledere trakk fram arbeidslivserfaring som kompetansebyggende i sykefraværsarbeid.

I intervju nevnte i tillegg tre av personallederne at 40 timers HMS-kurs for ledere er et sted hvor de har fått innføring i sykefraværsarbeid. En annen personalleder nevnte Nes kommunes lederutviklingsprogram. To personalledere har gått gratis kurs i oppfølging av sykmeldte i regi av Nav arbeidslivssenter. Virksomhetsleder i Miljøarbeidertjenesten fortalte at de hadde personalledere på Nav arbeidslivssenters gratiskurs «Sees i morgen» våren 2013.

Nav arbeidslivssenter sa i intervju med revisjonen at det hadde vært få eller ingen deltagere fra Nes på deres sentrale felleskurs i 2012.

Personalsjefen fortalte at Nes kommune ved flere anledninger i løpet av de siste årene har arrangert egne, åpne¹ kurs via Nav Nes med forelesere fra Nav arbeidslivssenter Akershus. Et eksempel på et åpent kurs er kurset med tema arbeidsgivers tilretteleggingsplikt som ble

¹ Åpne kurs: Til åpne kurs inviteres arbeidsgivere i Nes kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

arrangert i januar 2013. Personalsjefen fortalte at utover dette har kommunen arrangert få kurs om sykefraværsarbeid.

Hva opplever du som utfordrende i sykefraværsarbeidet?

(stikkord: telefonsamtalen med den sykemeldte, penger, tid, samarbeid med personalavd, gnisninger blant ansatte pga tilrettelegging etc)

Syv av ni personalledere nevnte at det vanskeligste i sykefraværsarbeidet er tilrettelegging. De samme personallederne ga uttrykk for at i den grad den sykmeldte er lite åpen om sin situasjon, blir tilrettelegging ofte en utfordring. En annen utfordring som ble nevnt av flertallet av personallederne er balansen mellom tilrettelegging for den enkelte og merbelastningen for de andre ansatte. Flertallet trakk også fram at tilrettelegging er en utfordring når tjenestene skal leveres til brukerne i rett tid og med god kvalitet. Som et eksempel på tilrettelegging nevnte en personalleder at fysisk tunge pasienter ikke kan dusjes av en med dårlig rygg. Personallederen sa videre at det må bli slutt på helgebemanningsbegrepet i virksomheten fordi det er like mye å gjøre både på ukedager og i helger.

To av ni personalledere nevnte at de største utfordringene i sykefraværsarbeidet er tid til å følge opp sykemeldte og at sykmeldte får for mye oppmerksomhet sammenlignet med de som er på jobb.

På spørsmål til personalsjefen om hva han opplever som mest utfordrende i sykefraværsarbeidet i virksomhetene, svarte han at tilrettelegging er en utfordring, spesielt innenfor pleie- og omsorg. Personalsjefen sa også at det er vanskelig å ha nok ledige stillinger slik at ansatte kan omplasseres innen kommunen. Dernest nevnte han tid og omplassering i egen virksomhet fordi ansatte som går over på arbeidsavklaringspenger² ikke lenger kan utprøves med tanke på omplassering internt i kommunen. I slike tilfeller må den som har vært sykmeldt, ansettes på ordinær måte og det blir krevende for kommunen når utprøving koster egne lønnsmidler.

Egenmeldt kontra legemeldt fravær: Hva sier du til dine ansatte?

Alle personallederne svarte at egenmeldinger som hovedregel skal brukes ved fravær, og da spesielt ved korttidsfravær. To personalledere fortalte at de i møter med de ansatte aktivt formidler bruk av egenmeldinger framfor legemelding ved at de viser til IA-avtalen som Nes kommune har inngått. De fortalte i tillegg om IA-avtalens intensjon om økt ansvarliggjøring av alle parter i møter med de ansatte.

To andre personalledere sa at det unntaksvis kommer inn to-tre dagers legemelding ved korttidssykefravær.

Hva sier overordnet ledelse/kommunen om bruken av egenmeldt eller legemeldt fravær?

Ingen av personallederne vi intervjuet hadde oppfattet det slik at personalavdelingen eller andre i kommunens ledelse, har poengtert økt bruk av egenmelding framfor legemelding. Flere av personallederne trekker imidlertid fram IA-avtalen og ansvarliggjøring av både arbeidstager og arbeidsgiver.

Personalsjefen i Nes sa at Nav arbeidslivssenter Akershus har hatt fokus på økt bruk av egenmeldinger. Han fortalte også at personalavdelingen har utfordret fastlegene i Nes om at antall egenmeldinger bør økes framfor at legene skriver ut sykmeldinger. Personalsjefen

² Arbeidsavklaringspenger: Bruken ble strammet inn fra og med årsskiftet 2012/2013 og ansatte på arbeidsavklaringspenger kan ikke lenger prøves ut hos egen arbeidsgiver.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

fortalte at personalavdelingen ikke har gått ut i organisasjonen med en tilsvarende oppfordring. Ifølge personalsjefen planlegger personalavdelingen å oppfordre til økt bruk av egenmeldinger i organisasjonen i 2014.

Nav Arbeidslivssenters rådgiver for Nes, Solrun Røed, poengterte i intervju med revisjonen viktigheten av å følge IA-avtalens intensjoner om ansvarliggjøring av alle parter gjennom økt bruk av egenmelding på kurs og møter i virksomhetene. Hun fortalte videre at det er mulig å redusere sykefraværet i Nes kommune med økt bruk av egenmeldinger.

Ifølge seniorrådgiver Solveig Haugen, Nav arbeidslivssenter Akershus, er det tre hovedårsaker til at de anbefaler økt bruk av egenmeldinger framfor legemeldinger:

- Viktig moment for arbeidstagerne ved framforhandlingen av IA-avtalen. Man gikk der fra 3 til 8 kalenderdagers egenmelding.
- Frigjøre tid for leger til medisinsk virksomhet, og at legene ikke bruker tid på pasienter som ikke har noe der å gjøre.
- Leger har hatt en praksis med å skrive ut legemeldinger for hele kalenderuker om gangen. Nav arbeidslivssenter hevder derfor at ved økt bruk av egenmeldinger vil tilbakekomsten til arbeid bli jevnere fordelt utover uken, med mindre totalfravær som resultat.

4.2.2 Revisjonens vurdering

På grunnlag av intervjuene mener revisjonen at personalledernes kompetanse om sykefraværsarbeid varierer. Intervjuene viser også at kompetanse om ulike aktører i sykefraværsarbeidet, både internt i kommunen og eksternt, varierer.

Når det gjelder lederrollen og kompetanse i sykefraværsarbeid er det godt samsvar mellom det flertallet av personalledere ønsker mer kompetanse om, og hva de samme lederne sier er vanskeligst i sykefraværsarbeidet - nemlig tilrettelegging. Revisjonens inntrykk fra intervjuene er at det jobbes mye med tilrettelegging i de virksomhetene vi intervjuet og at spesielt miljøarbeidertjenesten og hjemmetjenesten har mye erfaring. Revisjonen har gitt en kort oversikt over kommunens rutiner i sykefraværsarbeidet i kapittel 5.4. Revisjonen kan ikke se tilrettelegging for ansatte er tatt med i disse rutineene.

Data fra intervjuene tyder på at avdelingsledere med ansvar for mange ansatte, har dårligere tid til personalarbeid enn virksomhetsledere. Revisjonen har imidlertid ikke funnet noen norm som sier hvor mange ansatte det skal være pr personalleder.

Revisjonen har lagt til grunn at Nes kommune bør ha implementert en felles personal-politisk praksis på sykefraværsarbeid og at Nes kommune bør sikre at personalledere har kompetanse i sykefraværsarbeid i samsvar med kommunens mål. Mer kompetanse om tilrettelegging er etterspurt av flere personalledere. Data viser at kunnskap og praktisering av tilrettelegging ikke er implementert i en felles personal-politisk praksis. Revisjonen mener at kommunen i for liten grad har sikret at personalledere har tilstrekkelig kompetanse og tid i sykefraværsarbeidet når det gjelder tilrettelegging.

Revisjonen har videre lagt til grunn at Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet. Kommunens IA-avtale vektlegger økt bruk av

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

egenmeldinger framfor legemeldinger. Revisjonen mener at dette ikke er implementert av personalavdelingen i organisasjonen.

Tilrettelegging er en del av det systematiske HMS-arbeidet med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet. Det kom fram i intervjuene med personalledere og personalsjef at tilrettelegging er krevende. Selv om det ligger på siden av spørsmålene i intervjuene, peker revisjonen på at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt som følger av arbeidsmiljøloven § 4-6 nr. 1 tilsier skriftliggjøring og dokumentasjon i tilretteleggingsarbeidet, herunder skriftlige avtaler før tilretteleggingen starter og vil kunne være nyttig ved arbeidsforholdets eventuelle opphør.

4.3 I hvilken grad opplever ansatte og personalledere at sykefraværsarbeidet er forankret og implementert?

Dette kapitlet tar utgangspunkt i spørsmål om sykefraværsarbeid som ble stilt i tilknytning til kommunens medarbeiderundersøkelse og intervjuer med de ni personalledere i Nes kommune (fire virksomhetsledere og fem avdelingsledere).

4.3.1 Fakta – Spørsmål i tilknytning til kommunens medarbeiderundersøkelse

Revisjonen formulerte fire spørsmål som de ansatte ble spurt om å svare på i forbindelse med Nes kommunes egen medarbeiderundersøkelse i perioden 23. januar til 6. februar 2013. Den enkelte ansatte ble bedt om å foreta en rangering på en skala fra 1 (svært liten grad) til 6 (svært stor grad) for hvert spørsmål.

Spørsmål til de ansatte	Score
1. I hvilken grad snakkes det om sykefraværsarbeidet og utviklingen i sykefraværet på personalmøter, avdelingsmøter og lignende?	3,5
2. I hvilken grad er din nærmeste personalleder opptatt av å redusere sykefraværet?	4,4
3. I hvilken grad har du som ansatt blitt informert om tiltakene for å redusere sykefraværet i din virksomhet?	3,4
4. I hvilken grad er din nærmeste personalleder opptatt av å forebygge sykefravær?	4,2

Tabell 5. Gjennomsnittlig score på spørsmål om sykefraværsarbeid, medarbeiderundersøkelse i januar 2013. Total svarprosent på medarbeiderundersøkelsen var 70 %. Medarbeiderundersøkelsen 2013.

Tabell 5 overfor viser at ansatte gir lavere karakterer på kommunikasjon og informasjon i sykefraværsarbeidet (spørsmål 1 og 3), enn på spørsmålene knyttet til at nærmeste leder er opptatt av å redusere og forebygge sykefravær (spørsmål 2 og 4).

I intervjuene stilte vi spørsmål til personallederne i tilknytning til HMS-planprosessen, jf. blant annet følgende spørsmål i kapittel 4.1.1: *Er de ansatte delaktige i utformingen av tiltak i HMS-handlingsplanen? Eller tiltak utenfor HMS-planen?*

I tre av fire virksomheter fortalte personallederne at de ansatte i liten grad er delaktige i HMS-planprosessen.

I personalmeldingen om HMS-handlingsplan 2013 framkommer at HMS-planen skal kommuniseres ut til de ansatte når den er vedtatt (Personalmelding nr. 15/2012, vedlegg HMS-plan, et av de obligatoriske tiltakene).

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Revisjonen spurte personalsjefen om resultatene på revisjonens spørsmål 1 og 3 ovenfor samsvarte med hans oppfatning. Personalsjefen svarte slik: «Nei, det gjør det ikke. Virksomhetsledere har rapportert at de har informert de ansatte om HMS-handlingsplanene.»

I tabell 6 nedenfor har revisjonen sett nærmere på resultatene i de fire virksomhetene som vi intervjuet. I tillegg har vi tatt med resultatet fra to hovedspørsmål i kommunens egen medarbeiderundersøkelse.

	Bygg og eiendom	Hjemmetjenesten	Miljøarbeider-tjenesten	Vormsund ungdomsskole	Nes snitt
Nærmeste leder	4,6	4,2	4,3	5,0	4,4
Medarbeidersamtale	4,6	4,5	4,9	5,3	4,9
<i>Gjennomsnitt for revisjonens spørsmål</i>	3,9	3,8	3,8	4,1	3,9
I hvilken grad snakkes det om sykefraværsarbeidet og utviklingen i sykefraværet på personalmøter, avdelingsmøter og lignende?	3,6	3,8	3,3	3,5	3,5
I hvilken grad er din nærmeste personalleder opptatt av å redusere sykefraværet?	4,3	4,4	4,3	4,9	4,4
I hvilken grad har du som ansatt blitt informert om tiltakene for å redusere sykefraværet i din virksomhet?	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4
I hvilken grad er din nærmeste personalleder opptatt av å forebygge sykefraværet?	4,3	3,9	4,2	4,7	4,2
<i>Svarprosent medarbeiderundersøkelsen</i>	75	82	56	100	70

Tabell 6. Detaljert oversikt basert på fire spørsmål i tilknytning til kommunens sykefraværsarbeid i tillegg til spørsmålene «nærmeste leder» og «medarbeidersamtale» i kommunens medarbeiderundersøkelse. Medarbeiderundersøkelsen 2013.

Svarprosenten totalt på medarbeiderundersøkelsen 2013 var på 70 %, men varierer mellom virksomhetene. Den lave svarprosenten i miljøarbeidertjenesten kan være et resultat av at Miljøarbeidertjenesten ble omorganisert med virkning fra januar 2013.

Resultatene på revisjonens fire spørsmål ligger i nærheten av snittet for Nes for de fire virksomhetene som vi intervjuet. Et lite unntak for Vormsund ungdomsskole som skårer litt over snittet. På spørsmålene knyttet til «nærmeste leder» og «medarbeidersamtale» viser resultatene at Vormsund ungdomsskole skårer over snittet, mens Hjemmetjenesten skårer under snittet.

4.3.2 Fakta - intervju

Dette kapitlet bygger også hovedsakelig på intervju med ni personalledere i Nes kommune. Kapitlet er bygd opp med utgangspunkt i de fire spørsmålene i intervjuguiden.

Hva tror du de ansatte svarer på om sykefraværsarbeidet er tema på personalmøter og lignende?

Fem personalledere ga uttrykk for at de tror ansatte svarer at det snakkes lite eller ingen ting om sykefraværsarbeid på personalmøter og lignende. En personalleder svarte «vet ikke» på spørsmålet. To personalledere mener de ansatte, etter å ha tenkt seg om, burde svare at det snakkes mye om sykefraværsarbeid. De mener at ansatte i liten grad kobler ulike

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

forebyggingstiltak med sykefraværsarbeid. En personalleder trakk fram at forebyggingstiltak kanskje ikke oppfattes som sykefraværsarbeid umiddelbart. En personalleder ga uttrykk for at dette er et vanskelig spørsmål for ansatte å svare på, og de vet ikke hva de skal svare. Sykefraværsarbeid er ikke et populært tema på personalmøter sa en annen personalleder og fortsatte med å si: «Ikke heldig å ha sykmeldte tilstede i personalmøter når sykefravær blir tema».

Har dere hatt eksterne utenfor virksomheten (for eksempel andre i kommunen, NAV, HMS senter osv) til stede i personalmøter for å bidra i sykefraværsarbeidet? (I hvilken grad er det nyttig?)

Hjemmetjenesten og Miljøarbeidertjenesten av de fire virksomhetene vi intervjuet opplyste om at eksterne har vært til stede i personalmøter. BHT og Nav arbeidslivssenter Akershus har vært til stede i personalmøter i Miljøarbeidertjenesten. Nyten av å ha eksterne tilstede vurderes til å være god av to personalledere i Miljøarbeidertjenesten.

To av ni personalledere ga uttrykk for at de ikke har det helt store behovet for eksterne aktører i personalmøter. En personalleder ga uttrykk for at de ansatte ikke vil bruke tiden i personalmøtene til sykefraværsarbeid. En personalleder savnet rådmannens tilstedeværelse i et av personalmøtene i avdelingen. Nåværende rådmann og ordfører har vært til stede i flere personalmøter fortalte to andre personalledere, og tema i disse møtene var «Bemanning, tidspress og sykefravær».

Tror du de ansatte opplever at sykefraværsarbeidet er gjennomført på en god måte i Nes?

På dette spørsmålet svarte fem personalledere at de håper og eller tror de ansatte er fornøyd med sykefraværsarbeidet i Nes. På den annen side peker to av disse fem personallederne på at sykefraværsarbeid ikke er et stort tema blant ansatte. En personalleder viser til at mange ansatte ikke skjønner vitsen med oppfølgingssamtaler og dialogmøter. Dette gjelder eksempelvis hvis ansatte foretar en operasjon. Manglende kunnskap om hva det innebærer å være en IA-bedrift trekkes fram den samme personallederen som årsak til at ansatte ikke skjønner vitsen med oppfølging fra arbeidsgiver når man er sykmeldt.

En annen personalleder trekker fram at forebyggingstiltak ikke skjer fort nok for de ansatte. De ansatte vil se resultater raskt. To personalledere ga uttrykk for at de ikke har noen mening om dette spørsmålet

Er pliktene til de ansatte som arbeidstagere underkommunisert/underforstått? For mye vektlegging av rettigheter? (tilbakemelde til arbeidsgiver, god kommunikasjon)

Syv personalledere sa seg enig i at arbeidstagers plikter enten er underkommunisert eller underforstått. En personalleder sa at vi har fått et kravsamfunn hvor balansen mellom plikter og rettigheter er blitt forrykket til fordel for rettigheter.

Virksomhetens behov for å levere tjenester av god kvalitet til avtalt tid ble trukket fram som viktig av tre personalledere. To personalledere trakk fram tilrettelegging som et vanskelig område. To personalledere trakk fram at de ansatte forventer ofte mer tilrettelegging enn hva personallederne mener er mulig, gitt tjenestens leveringsevne og merbelastning på andre ansatte. En personalleder sa at ansatte forventer tilrettelegging, men tenker ikke på hva de kan miste av goder. For eksempel at man bytter arbeidsoppgaver som følge av tilrettelegging, og hvor ikke alle de nye arbeidsoppgavene er helt enkle.

En annen personalleder trakk fram at eldre arbeidstagere føler større ansvar for jobben og sier: «de yngre har litt lettere for å ta egenmelding». En tredje personalleder trakk fram at det er manglende kunnskap blant ansatte om hva det betyr å være en IA-bedrift.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

4.3.3 Revisjonens vurdering

Den relativt lave scoren på de to spørsmålene om informasjon (snitt 3,5) og kommunikasjon (snitt 3,4) mot et snitt på 4,2 for medarbeiderundersøkelsen totalt, kan tyde på at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad har informert og kommunisert hva som er sykefraværsarbeid i HMS-planene for 2013 til de ansatte. HMS-planene for 2013 var gjeldende fra 23.12.2013 (Personalmelding nr. 15/2012).

Resultatene fra revisjonens to spørsmål om personalleders opptatthet av å forebygge og redusere sykefraværet viser, etter revisjonens mening, at personalledere skårer over middels når det gjelder å forebygge og redusere sykefraværet.

Syv av ni personalledere vi intervjuet sa seg enig i at ansattes plikter i sykefraværsoppfølgingen enten er underforstått eller underkommunisert. Dette kan tyde på at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har implementert ansattes plikter i ansettelsesforholdet og i sykefraværsoppfølgingen. Nes kommune har inngått IA-avtale og har forpliktet seg til å ansvarliggjøre både personalledere og ansatte om IA-målsettingen om redusert sykefravær. Seniorrådgiver Solveig Haugen ved Nav arbeidslivssenter Akershus sier at en viktig nøkkel i sykefraværsarbeidet er å få de ansatte til å forstå arbeidstageransvaret (Intervju 6.2.2013).

Revisjonen mener det er riktig å påpeke at årsaken til at sykefraværsarbeid ikke tas opp i personalmøter og lignende i noen virksomheter, kan være lavt sykefravær. I virksomheter med lavt sykefravær oppleves ikke sykefraværsarbeid som et viktig tema. Sykefraværet i Nes kommune varierer mellom 2,0 % i sentraladministrasjonen og 14,3 % i Miljøarbeidertjenesten (HMS- og fraværsrapportering, årsrapport 2012).

Vi har lagt til grunn at kommunen skal implementere en felles personalpolitikk og verdigrunnlag i hele Nes kommune, samt at kommunen skal drive systematisk HMS-arbeid, med hovedfokus på IA-avtalens delmål om redusert sykefravær. Resultatene fra intervjuer og spørreundersøkelse tyder på en kommunikasjonsutfordring med hensyn til å synliggjøre hva som er sykefraværsarbeid. Resultatene tyder videre på at det ikke fullt ut er en felles oppfatning blant personalledere og ansatte om hva som er forebygging og tilrettelegging i sykefraværsarbeidet.

4.4 Samlet vurdering

Revisjonen mener at sykefraværsarbeidet i middels grad er forankret og implementert i Nes kommune. Revisjonen har i kapittel 4.1 avdekket at det er forskjeller i praksis til personalledere i sykefraværsarbeidet, både mellom store og mindre virksomheter, og mellom virksomhetsleder og avdelingsleder. Revisjonen har videre avdekket i kapittel 4.2 at det er forskjeller mellom kompetansen i store og mindre virksomheter. Gjennomgangen har også vist at det er indikasjoner på at avdelingsledere med ansvar for mange ansatte, for eksempel over 40 ansatte, gjennomgående har dårlig tid til personalledelse. Revisjonen har avdekket at IA-avtalens mål om økt bruk av egenmeldinger framfor sykemeldinger ikke er implementert av personalavdelingen i organisasjonen. Revisjonen har til slutt avdekket i kapittel 4.3 at ansatte opplever informasjonen og kommunikasjonen knyttet til sykefraværsarbeidet som mindre tilfredsstillende enn nærmeste personalleders praksis i sykefraværsarbeidet.

5 I hvilken grad følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i Nes kommune?

Revisjonskriterier:

- Personalledere i Nes kommune bør som utgangspunkt vurdere eventuelle tiltak så tidlig som mulig i den ansattes sykefraværperiode (Arbeidsmiljøloven §§ 3.1 f og 4.6 nr. 4).
- I Nes kommune bør BHT delta på dialogmøte 1 med mindre det er åpenbart unødvendig (Rutine for oppfølging av sykmeldte i Nes kommune)
- Personalledere i Nes kommune eventuelt bør holde dialogmøte 3 senest ved utløpet av sykepengeperioden (Folketrygdloven § 8-7a)
- Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet

5.1 Kommunelegen

Kommunelegen hadde, i forbindelse med sin tiltredelse, en samtale med rådmannen for å avklare arbeidsoppgaver og rolle. I intervju med revisjonen den 12.2.2013 fortalte kommunelegen videre at han har en medisinsk faglig rådgivningsfunksjon i kommunen. Kommunelegen har to fora for kommunikasjon opp mot fastlegene. Et forum er lokalt samarbeidsutvalg hvor 3 fastleger og 3 fra administrasjonen i kommunen, inklusiv kommunelege deltar. Et annet forum er et allmennlegeutvalg hvor samtlige fastleger og kommunelege deltar.

Kommunelegen sa at når det gjelder Nes kommune og sykefraværarbeid er det naturlig at man bruker BHT i første omgang og at kommunelegen ikke har noen aktiv rolle i sykefraværarbeidet i Nes kommune.

5.2 Rutine for oppfølging av sykmeldte og krav i Arbeidsmiljøloven

Rutine for oppfølging av sykmeldte ble vedtatt av Arbeidsmiljøutvalget i Nes kommune den 23.8.2011, sak 11/18. Rutinen følger som vedlegg til rapporten.

I rutinen står det at den ansattes ansvar ved 2.-8. fraværsgang er å «holde kontakt med arbeidsplassen/leder». Videre skal den ansatte «opplyse om egen funksjonsevne og mulighet for å komme tilbake til hel- eller deltidsarbeid». Leders ansvar ved 2.-8. fraværsgang er å «vurdere eventuelle tiltak».

I Arbeidsmiljøloven (2005-06-17) § 4.6 nr. 4 står det at «Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker»

Arbeidsmiljøloven § 3.1 bokstav f) sier videre at arbeidsgiver skal: «sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær». Vi legger til grunn at arbeidet med oppfølgingsplanen og oppfølgingen av den sykmeldte skal starte på en systematisk måte så tidlig som mulig.

I rutinen for oppfølging av sykmeldte i Nes heter det blant annet at «leder skal vurdere eventuelle tiltak ved 2.-8. fraværsgang». For at personalleder skal kunne vurdere eventuelle

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

tiltak ved 2.-8. fraværsdag, på en tidlig og systematisk måte, legger vi til grunn at det bør være kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstager i denne perioden.

5.3 Nyere forskning om bruk av gradert sykmelding og andre tiltak i IA-avtalen

Det er asymmetrisk informasjon knyttet til sykefraværsoppfølgingen av en sykmeldt. Ulike aktører rundt den sykmeldte, inkludert den sykmeldte selv, sitter med ulik kompetanse og ulik informasjon om den sykmeldte. Som følge av den asymmetriske informasjonen, blir kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i sykefraværsoppfølgingen viktig. Dette kommer fram i en forskningsrapport som SINTEF Helse la fram i april 2013 «Oppfølging av sykmeldte «fungerer dagens regime?»». Det kommer videre fram i denne rapporten at det er viktig for arbeidsgiver at man klarer å fortelle sykmelder (legen) hva det er mulig å tilrettelegge for.

Folkehelseinstituttet har sett på bruken av gradert sykmelding og andre IA-tiltak. I rapportens sammendrag om gradert sykmelding står følgende:

«Økt vektlegging og bruk av gradert sykmelding i 2004 og 2010 har vært det mest effektive tiltaket for redusert sykmelding. I perioder hvor graderingsdelen går opp har også sykefravær falt» Videre står det i rapporten: *«Kostnadene ved økt bruk av gradert sykmelding er også i det vesentlige ukjente, men er trolig relativt beskjedne sammenlignet med andre tiltak i IA-avtalen»*. Forskerne skriver også at det er ytterligere potensial for mer graderte sykmeldinger (Folkehelseinstituttet 2013 side 6).

Forskeroppsummeringen ovenfor om gradert sykmelding stemmer overens med artikkel i Occupational medicine 2013:67, utført av Uni Helse Bergen, hvor forskerne skriver om internasjonal sykefraværstudie: «vi finner at det er moderat bevis for at gradert aktivitet reduserer sykefraværet» (oversatt fra engelsk).

Når det gjelder de andre tiltakene under IA-avtalen sier forskeroppsummeringen fra Folkehelseinstituttet følgende:

- Endring av sykmelders rolle, herunder opplæring, tilbakemelding på egen sykmeldingspraksis og faglige veiledere: *«Generelt er effekten av disse tiltakene ikke kjent, heller ikke kostnadene»*.
- Tilretteleggingstilskuddet herunder tilskudd til bedriftshelsetjeneste (BHT): *«Det har ikke vært gjort systematiske forsøk på effektevaluering»* videre *«virksomheter som har hatt disse tiltakene³ har hatt en utvikling i totalsykefraværet siden 2001 som har vært parallell med virksomheter som ikke har vært medlem i IA-avtalen. Den samlede effekten er ikke målbar og kan være både positiv, negativ eller nøytral»*.
- Raskere tilbake: Er et tiltak som forvaltes av Nav for å hindre unødvendig langvarig sykefravær som følge av ventetid på behandling. Forskerne skriver *«Det har aldri blitt lagt til rette for en systematisk effektevaluering av tiltaket»*
- Endringer i oppfølgingsregimet for sykmelder: Omfatter blant annet oppfølgingsplan, dialogmøter og sanksjoner. Forskerne skriver *« Det er selvsagt betydelige kostnader forbundet med dialogmøter, og utarbeidelse av oppfølgingsplan, men det er ikke utført noen effektevaluering av disse tiltakene, og heller ikke noen evaluering av kostnytte»* (Folkehelseinstituttet 2013).

³ Tilretteleggingstilskudd skal stimulere arbeidsgivere til å legge til rette arbeidet slik at ansatte kan være i arbeid til tross for helseproblemer. www.nav.no/Arbeid

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Forskerne har oppsummert tiltakene i IA-avtalen⁴ slik: «med unntak av gradert sykmelding har vi generelt lite kunnskap om hva som virker, hva som er skadelig og hva som er helt uvirksomt».

Sintef forsker og arbeidsmarkedsøkonom Solveig Osberg Ose sier at gradert sykmelding brukes minst i de yrkesgruppene hvor frafallet er størst. Ose sier videre at en mulig forklaring på dette er at tilrettelegging er enklest hos ledere og arbeidstagere i akademiske yrkesgrupper der medarbeiderne i svært liten grad faller utenfor arbeidslivet etter langtidsfravær. Tilrettelegging i yrker som ufaglærte, sjåførere, operatører⁵ og omsorgsarbeidere kan være vanskeligere enn i akademiske yrker hevder Ose. Ose sier også at tapene kommer når det tilrettelegges, og når det ikke er nok produktive oppgaver å gi den deltidsykmeldte, eller når tilretteleggingen går utover andre ansatte. Eksempel arbeidsgiver må leie inn vikar og i tillegg betale ut lønn for uproduktivt arbeid til ansatt på gradert sykmelding. Dette igjen medfører at arbeidsgiver må ta en større del av regningen (www.sintef.no/presserom/forskningsaktuelt).

5.4 Hovedelementer i dagens system for sykefraværsoppfølging

Nedenfor følger en innføring i hovedelementene i dagens system for oppfølging av sykmeldte med krav og plikter (SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse):

- At arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstaker skal utarbeide oppfølgingsplan senest innen fire ukers sykmelding
- At oppfølgingsplanen alltid skal sendes til sykmelder (vanligvis fastlegen)
- Hvis arbeidstakeren har vært sykmeldt helt eller delvis i sju uker, skal arbeidsgiver innkalle til dialogmøte (DM1)
- Sykmelder skal delta i DM1, med mindre arbeidstaker ikke ønsker det eller det ikke anses som hensiktsmessig
- Bedriftshelsetjenesten skal være representert i DM1
- Oppfølgingsplanen skal oppdateres i DM1
- Innen ni uker skal arbeidsgiver sende oppfølgingsplanen til NAV, sammen med rapporteringsskjema med informasjon om oppfølgingsarbeidet
- NAV-kontoret skal innkalle til dialogmøte 2 (DM2) senest innen 26 uker sykmelding. Både arbeidstaker og arbeidsgiver er pliktig til å delta, sykmelder eller annet helsepersonell skal delta hvis NAV mener (jf loven) det er hensiktsmessig
- Hvis arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller NAV mener det er behov for det, skal DM2 framskyndes
- Det er mulig å be om dialogmøte 3
- NAV skal følge opp med sanksjoner overfor de som ikke følger opp sitt ansvar i oppfølgingsarbeidet, både overfor arbeidsgivere, arbeidstakere og leger
- Oppfølgingspliktene gjelder uavhengig av om arbeidstaker er helt eller delvis sykmeldt

«Hvis pliktene ikke overholdes, vil arbeidsgiver kunne ilegges overtredelsesgebyr tilsvarende seks rettsgebyr (5 160 kroner pr. 1.7.2011) for hvert pliktbrudd. Arbeidstaker risikerer stans i sykepengene, mens sykmelder risikerer å bli ilagt et overtredelsesgebyr tilsvarende 12 rettsgebyr (10 320 kroner pr. 1.7.2011) ved manglende oppmøte på minst 7 dialogmøter i løpet av en periode på 24 måneder. Sykmelder risikerer også å miste retten til å skrive sykmeldinger. Det sendes forhåndsvarsel før NAV eventuelt iverksetter sanksjoner» (SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse, Oppfølging av sykmeldte 2013).

⁴ Nåværende IA-avtale utløper i desember 2013.

⁵ Herunder renholdsoperatører og vaktmestere

5.5 Fakta - intervju

Dette kapitlet bygger også hovedsakelig på intervju med ni personalledere i Nes kommune. Kapitlet er bygd opp med utgangspunkt i spørsmålene i intervjuguiden på overordnet nivå og detaljerte spørsmål om personalledernes praksis knyttet til milepæler i sykefraværsoppfølgingen.

Data fra intervjuer med personalsjefen, Nav Nes og Nav Arbeidslivssenter Akershus er også tatt med nedenfor.

I hvor stor grad følger du rutine for oppfølging av sykemeldte i Nes kommune?

Seks av ni personalledere oppga at de følger Nes kommunes rutine for oppfølging av sykmeldte. To personalledere oppga at de følger Nav sin tilsvarende rutine som ligger på internett. En personalleder kjente ikke til Nes sin rutine, men har spurt andre når det har vært aktuelt. Ingen av personallederne fører logg direkte i Nes sin rutine for oppfølging av sykmeldte slik rutinen legger opp til. Loggføring og oversikt over milepælene i sykefraværsoppfølgingen foretar alle personallederne på andre måter (gule lapper, kalender osv).

Personalsjefen sa at mulighet for loggføring i selve rutinen ikke er pålagt, men en mulighet for personalledere.

Fungerer rutinen i praksis? (svakheter, utfordringer)

Personallederne svarte gjennomgående at rutinen fungerer (enten de bruker kommunes eller Nav sin rutine). Tilbakemeldingene fra intervjuene var at den er klar og lett å forholde seg til.

To personalledere trakk fram at den medfører mer arbeid enn før. Den oppleves byråkratisk og det er tungvint å rapportere inn til Nav. Det er flere skjemaer som skal sendes inn og tre personalledere var frustrert over tidsbruken. Flere personalledere sa videre at Nav skaper litt uro, ved at de er raske med å purre på dokumentasjonen om sykefraværsoppfølging i forbindelse med dialogmøte 1. En personalleder syntes rutinen er grei, men savnet informasjon om innholdet (hva skal sies i møter med en ansatt, hva er en god oppfølgingsplan og hvordan skape gode prosesser for å få den sykmeldte tilbake i arbeid).

På hvilken måte sikrer du at de lovpålagte fristene i oppfølging av sykemeldte overholdes?

Åtte av ni personalledere oppga at de har god oversikt og kontroll over hva de skal gjøre når i sykefraværsoppfølgingen. Kun en personalleder oppga å ha fått bot for manglende sykefraværsoppfølging.

Personalsjefen i Nes fortalte at alle personalledere blir varslet fra personalavdelingen om tid for oppfølgingsplaner og dialogmøte 1. En personalleder oppga i intervju med revisjonen ikke å ha fått slike varsler om tid for oppfølgingsplaner og dialogmøte 1 fra personalavdelingen. Dette selv om vedkommende personalleder har hatt dialog 1 møter.

Varslingen som personalavdelingen sender ut, ligger i det gamle lønnsystemet som nå fases ut. Nye rutiner vil bli innført ved nytt lønnsystem ifølge personalsjefen.

2.-8. fraværsgang: Er det kommunikasjon om funksjonsevne med arbeidstager?

To personalledere oppga ingen kontakt med den sykmeldte, mens de resterende ni intervjuet oppga at de tok kontakt med den sykmeldte. Når det gjelder dialog om funksjonsevne med den sykmeldte i løpet av 2.-8. fraværsgang, varierte personalledernes praksis. En personalleder sa at han/hun fulgte opp tett i løpet av 2.-8. fraværsgang. En annen personalleder sa at det var kommunikasjon, men at det ikke ble brukt en standard sjekklister. En tredje personalleder sa at

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

kommunikasjon om funksjonsevne noen ganger er et vanskelig tema å ta opp og at det er lettere å ta det opp i dialogmøte 1.

Ved legemelding: Er det noe kommunikasjonsutveksling mellom deg, fastlege og arbeidstager?

En av ni personalledere fortalte om mye kontakt med fastleger vedrørende funksjonsevne og sykmeldinger. De resterende oppga at de først har truffet og eventuelt kommunisert med fastlege gjennom dialog 1 møter. I dialog 1 møter er legenes tilstedeværelse varierende oppgitt. En personalleder sa følgende: «Fastlegene ikke så gode på funksjonsvurdering. Altfor liten fokus på restarbeidsevne både fra fastlegene og arbeidstager». En annen personalleder sa: «Vi må bli flinkere til å fortelle legene hva arbeidsoppgavene består av».

En personalleder i Miljøarbeidertjenesten fortalte at de har erfaring med graderte sykmeldinger ned i 10 % friskmeldt. Personalsjefen sa at personalavdelingen har vært kritiske til flere leger og sykmeldingspraksisen med spesielt lite graderte sykemeldinger, men han har inntrykk av at det har bedret seg etter lovendringen fra 2011.

Overholdes fristen for å utarbeide oppfølgingsplan?

En av ni personalledere fortalte om en bot fra Nav for manglende sykefraværsoppfølging.

Fakturakontroll

Revisjonen har kontrollert omfanget av utstedte bøter fra Nav Innkreving for manglende sykefraværsoppfølging. Vår gjennomgang viste at Nes kommune i perioden fra juli 2011 til august 2013 hadde fått totalt 4 bøter⁶ på totalt kr 30 960,- fra Nav for manglende sykefraværsoppfølging.

I følge personalsjefen rapporterer ikke virksomhetene inn til personalavdelingen om de har fått bot for manglende sykefraværsoppfølging. Personalsjefen har i forbindelse med faktaverifisering opplyst om at personalsjefen fra 2. halvår 2013 får tilsendt kopi av varsel om bøter og vedtatte bøter fra kommunens dokumentcenter. Denne endringen ble foretatt som følge av revisjonens sluttintervju med personalsjefen den 6.6.2013.

Hvordan er tiltakene/konklusjonene i dialogmøte 1 blitt fulgt opp? Hvem har ansvar for at ting blir fulgt opp?

Personallederne sa i intervjuene at det er sjelden dialogmøte 1 krever beslutningsmyndighet høyere opp i organisasjonen.

Personalsjefen fortalte at omplassering av ansatte er et område hvor avdelingsledere ikke har beslutningsmyndighet i dialogmøte 1. IA-utvalget i Nes kommune jobber med slike saker og virksomhetene melder inn omplasseringskandidater til IA-utvalget. Personalsjefen opplyste videre at pr september 2013 er omplasseringskøen i Nes borte og at IA-utvalget har løst sakene som var til behandling der. Personalsjefen sa også at innkjøp av større ting knyttet til tilrettelegging kan enten tas av virksomhetenes budsjetter, eller det kan søkes av pott til formålet hos personalavdelingen.

Tre av personallederne opplevde det som utfordrende at det er faste møtedatoer for dialog 1 møter arrangert av personalavdelingen. To av personallederne fortalte at de har hatt dialog 1 møter uten BHTs tilstedeværelse etter lovendringen av 1. juli 2011. Totalt for disse to virksomhetene er det holdt 3 slike møter. Tre personalledere sa at de opplevde at deltagelse i dialogmøte 1 fra BHT ikke var til nytte, mens to personalledere sa at BHTs deltakelse i dialogmøte 1 har vært veldig bra.

⁶ Personalsjefen opplyste den 17.10.2013 at en av disse bøkene har blitt ettergitt av NAV i ettertid.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

Personalsjefen opplyste i samtale med revisjonen at han ikke kjente til at det er blitt holdt dialog 1 møter uten BHT tilstede.

Nav Nes står ansvarlig for, kaller inn til og gjennomfører dialog 2 møter. I intervju med revisjonen opplyste Nav Nes at oppfølgingsplanene ofte er mangelfulle fordi det som har blitt avtalt før og i dialogmøte 1, ikke framkommer av den planen som sendes til Nav. Saksbehandler i Nav Nes blir som følge av dette ofte sittende med mangelfull informasjon, og dette kan hindre tidligst mulig inngripen fra NAV. Dette gjelder for eksempel muligheten til å avholde dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt.

Kaller virksomhetsleder inn til dialogmøte 1? Eller er dette delegert til personalleder?

I alle virksomhetene utenom en er det avdelingsleder som kaller inn til dialogmøte 1. På denne ene virksomheten kaller virksomhetsleder selv inn til dialogmøte 1 (intervjudata). En annen virksomhetsleder opplyste at han/hun deltar i dialogmøter ved behov, og vedkommende drøfter det forestående dialogmøte 1 med den sykmeldtes nærmeste personalleder.

Mal for innkalling til dialogmøte 1

På Nes kommunes intranett foreligger det en mal for innkalling til dialogmøte 1. Malen fylles ut av personalleder og sendes sykmeldt arbeidstager i forkant av dialogmøte 1 og inneholder tid og sted før møtet, navn på obligatoriske deltakere samt informasjon om grunnlaget for møtet.

Hva skjer etter dialogmøte 2?

Tre av personalledere sa at etter dialog 2 møte skjer det lite. «Tomrom» sa en personalleder. «Ikke noe» sa en annen personalleder. «Den ansatte faller mellom to stoler» sa en tredje personalleder. «Hvis dialog 2 møtet ender uten noe konkret å jobbe med, vil ofte sykmeldte gå ut hele sykmeldingsperioden» sa en fjerde personalleder. To personalledere sa at man mister kontakten med den sykmeldte i denne perioden. «Det blir også vanskelig å begynne på jobbe igjen» sa en personalleder. To personalledere opplever omplassering som vanskelig innad i kommunen, da det er få ledige stillinger. Tre av personallederne fortalte uopfordret at de ikke har erfaring med dialogmøte 3.

Nav Nes har ansvaret for å kalle inn og avholde dialogmøte 2 for de ansatte som er bosatt i Nes. Når det gjelder perioden mellom dialogmøte 2 og sykmeldingsperiodens utløp, som er et år, understreker Nav Nes i intervju viktigheten av at arbeidsgiverrepresentanten(e) må ha beslutningsmyndighet i dialogmøte 2. Hvis ikke vil ting ofte trekke ut i tid og i verste fall skjer ingen ting fram mot sykmeldingsperiodens utløp (intervju med Nav Nes).

Nav Nes opplyste videre at de nå har få formaliserte kontaktpunkter opp mot Nes kommune utenom saksbehandlernivå. Når det gjelder IA-utvalget i Nes kommune deltar NAV Nes ikke i disse møtene. NAV Nes fortalte at det kan være uheldig at personallederne blir sittende med arbeidsgiveransvaret når de har meldt inn en ansatt til IA-utvalget som omplasseringskandidat. Den ansatte kan havne mellom to stoler fordi det kan bli uklart for den ansatte hvem som følger opp omplasseringssaken; personalavdelingen eller personalleder i kommunen.

Personalsjefen sa at det eneste møtepunktet i dag er legemøte i regi av Nav, bortsett fra kontakt på saksbehandlernivå. Han kjenner ikke til noe ønske om et tettere samarbeid med Nav Nes.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

Etter dialog 2 møte, etter seks måneder, er det ingen oppfølgingskrav i lovverket ifølge Nav arbeidssenters rådgiver for Nes, Solrun Røed. I følge henne kan dette bety at ansatte blir gående i et tomrom. Hun fortalte videre at dialog 3 møter kan avholdes i tidsrommet mellom 6 måneder og ett år, når sykmeldingsperioden utløper.

Har du selv noen erfaring med det å være sykmeldt?

De fleste personallederne vi intervjuet hadde erfaring med det å være sykmeldt ut over 14 dager. Ingen av personallederne hadde noe å utsette på den oppfølging de hadde fått fra arbeidsgiver i denne perioden og erfaringene var at de ble fulgt greit opp av arbeidsgiver. En personalleder trakk fram at man nærmest kan diktere sin egen sykmelding hos leger, og at leger har for stor makt. En annen personalleder mente at helsekø for å få en operasjon forlenger sykmeldingsperioden unødig.

5.6 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at personalledere i Nes kommune som utgangspunkt bør vurdere eventuelle tiltak så tidlig som mulig i den ansattes sykefraværperiode (Aml §§ 3.1 f og 4.6 nr. 4). Dette innebærer at arbeidet med oppfølgingsplanen og oppfølgingen av den sykmeldte skal starte på en systematisk måte så tidlig som mulig. I Nes kommunes rutine for oppfølging av sykmeldte står det at «*leder skal vurdere eventuelle tiltak ved 2.-8. fraværsgdag*». Revisjonen har lagt til grunn at det bør være kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstager i denne perioden for å få dette til. Revisjonen mener at kommunens rutine mangler noe om kommunikasjon i denne perioden før vi kan konkludere at dette revisjonskriteriet er oppfylt. Intervjuene med personallederne viste også at det var varierende grad av kommunikasjon mellom personalledere og sykmeldte ved 2.-8. fraværsgdag.

Revisjonen har videre lagt til grunn at BHT skal delta på dialogmøte 1 med mindre det er åpenbart unødvendig. Data fra intervju med 9 personalledere viser at det er holdt tre dialog 1 møter uten BHT sin tilstedeværelse. Revisjonen mener at disse møtene har blitt avholdt utenom de faste månedlige dialog 1 møtene som foregår i regi av personalavdelingen. Bedriftshelsetjenesten skal være til stede på dialog 1 møter med mindre det er åpenbart unødvendig (Arbeidsmiljøloven § 4-6 nr. 4). I kommunens rutine står det at «BHT skal delta på møtet» og at «leder har ansvaret for å innkalle BHT». Selv om det ikke nødvendigvis er i strid med bestemmelsen i Arbeidsmiljøloven, er det et brudd på kommunens rutine i den grad det avholdes dialogmøte 1 uten at BHT er til stede. I kapittel 1.7 ovenfor beskriver revisjonen at utgifter til BHT deltagelse i dialog 1 møter i utgangspunkt er refusjonsberettiget for kommunen.

Revisjonen har også lagt til grunn at personalledere i Nes kommune eventuelt bør holde dialogmøte 3 senest ved utløpet av sykepengeperioden (Folketrygdloven § 8-7a). I kommunens rutine for oppfølging av sykmeldte står det at «*dialog III møte kan holdes ved utløp av sykepengeperioden*». Revisjonen vurderer at det ikke er samsvar mellom Folketrygdloven § 8-7a) og kommunens rutine når det gjelder tidspunktet for å avholde et eventuelt dialogmøte 3. Det er ikke noe i lovverket som tilsier at dialog 3 møte skal eller bør holdes ved utløpet av maksdato. Det å holde dialog 3 møte ved utløpet av maksdato innebærer mindre fleksibilitet enn om dialogmøte 3 tas ved behov i perioden opp mot maksdato. Revisjonen nevner i denne sammenheng at det også kan stilles spørsmål ved om målet i personalplanen 2012-2015 om «tett oppfølging av omplasseringskandidater» oppnås gjennom å holde dialog 3 møte ved utløp av maksdato.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

Revisjonen har til slutt lagt til grunn at Nes kommune bør drive systematisk HMS-arbeid med fokus på å forebygge og redusere sykefraværet. Data fra intervjuene viser at kommunikasjonsutveksling mellom arbeidsgiver og fastleger forekommer i liten grad og at kommunikasjonsutvekslingen mellom Nes kommune og Nav Nes har utfordringer.

Gradert sykemelding er et tiltak som vil kunne bli mer brukt hvis det er god kommunikasjonen mellom arbeidsgiver og fastlege. Nyere forskning underbygger viktigheten av god kommunikasjon mellom aktørene i sykefraværsarbeidet. Revisjonen mener at den forskningen som det vises til i kapittel 5.3 kan gi innspill til Nes kommunes systematiske HMS-arbeid med tanke på å redusere sykefraværet.

Utfordringene i kommunikasjonsutvekslingen mellom Nes kommune og Nav Nes tyder på at innhold og endringer i oppfølgingsplanene og oppfølgingen rundt den sykmeldte ikke i tilstrekkelig grad kommuniseres til Nav Nes. Oppfølgingsplan skal sendes til Nav innen 9 uker sammen med rapporteringsskjema med informasjon om oppfølgingsarbeidet (Sintef 2013).

Nes har fått fire bøter fra Nav for manglende sykefraværsoppfølging siden ny lovgivning fra juli 2011. Revisjonen forutsetter at det er avholdt et stort antall dialog 1 møter i perioden fra juli 2011 til august 2013 og vi antar at antall bøter er relativt beskjedent. Revisjonen mener dette indikerer at rapporteringen og gjennomføringen knyttet til dialog 1 møter i Nes kommune i det store og hele fungerer. Vi presiserer at vi ikke har sett på selve innholdet i oppfølgingsplanene som senest skal utarbeides etter syv uker eller referater fra dialogmøte 1.

Revisjonens inntrykk etter å ha intervjuet ni personalledere er at arbeidsgivers plikter i sykefraværsoppfølgingen gjennomføres på en samvittighetsfull måte. Revisjonens opplevelse stemmer også godt overens med forskningsrapporten fra Sintef om oppfølging av sykmeldte «*Arbeidsgiverne er generelt flinke med å overholde sine plikter.*» (SINTEF 2013). Revisjonen fikk også inntrykk av at personallederne brydde seg om de ansatte. Det virket som personallederne så individet i den sykmeldte, og i stor grad var kjent med årsakene til at den enkelte var sykmeldt.

Revisjonen mener at personallederne i det store og hele følger opp sykmeldte i henhold til de definerte retningslinjene i Nes kommune. Når det gjelder kommunens rutine for oppfølging av sykmeldte har revisjonen avdekket at rutinen ikke sier noe om kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstager ved 2.-8. fraværsdag. Revisjonen har avdekket brudd på rutinen om at BHT skal være tilstede på dialogmøte 1. Revisjonen mener at formuleringen i rutinen om tidspunktet for avholdelse av dialogmøte 3 er lite fleksibel sammenlignet med Folketrygdloven § 8-7 a). Revisjonen har avdekket en mulig kommunikasjonsutfordring mellom Nes kommune og Nav Nes, spesielt knyttet til oppfølgingsplaner og oppfølging av sykmeldte.

Revisjonen viser i tillegg til mal for innkalling til dialogmøte 1 som er omtalt i kapittel 5.5 ovenfor. Det framkom i flere intervjuer at enkelte ansatte ikke så poenget med dialogmøte 1. Selv om dette ikke inngår i revisjonskriteriene, vil revisjonen peke på at en formalisering av lovgrunnlaget i malen for dialogmøte 1 vil kunne få de ansatte til bedre å forstå hvorfor slike møter skal avholdes, og hvilke plikter både arbeidsgiver og ansatte har (arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd f og g vedr «møteplikt og medvirkningsplikt», videre arbeidsmiljøloven § 4-6 «Bestemmelser om dialogmøte» samt folketrygdloven § 25-5a og 25-2 tredje ledd).

6 I hvilken grad tror personallederne på forebyggingstiltakene og evalueres disse?

Revisjonskriterier:

- *Nes kommune bør utarbeide gode, systematiske tiltak som virker forebyggende og reduserer sykefraværet (IA-avtalen)*
- *Nes kommune bør evaluere tiltakene systematisk*

6.1 Nes kommunes HMS-planer for 2013

Kommunens HMS-planer kan inneholde tre elementer (Hentet fra Nes kommunes mal for 2013):

- Obligatoriske tiltak for alle virksomheter
- Frivillige tiltak for alle ansatte innenfor en virksomhet
- Avdelingsvise, frivillige tiltak innenfor en avdeling.

Obligatoriske tiltak:

- HMS-handlingsplan (og samarbeidsplan BHT)
- HMS-handlingsplan – info til de ansatte
- Medarbeiderundersøkelse, gjennomføring og oppfølging
- Seniorsamtaler
- Medarbeidersamtaler
- Vernerunde
- Risikovurdering
- Folkehelse (obligatorisk med et nytt tiltak, for eksempel stille lag i innebandymesterskap, tilbud til ansatte om sykkelkarusell, stille på sykkelmesterskap)
- Kompetanseplan
- Introduksjonsprogram nyansatte
- Lokalt HMS-utvalg
- Mosjonskampanjen (personalavdelingens opplegg)
- Sosiale og trivselsfremmende tiltak (obligatorisk med 2 tiltak pr år, for eksempel kulturelle happenings i virksomheten, grøttest og grillfest i sentral regi og andre tiltak som orden, renhold og estetikk)
- Grunnopplæring i arbeidsmiljø (kurs) (obligatorisk for nye verneombud/nye ledere)

Frivillige tiltak, valgfritt for virksomheten, foreslått fra personalavdelingen:

- Arbeidsmiljøkartlegging
- Arbeidsmiljørettede målinger (eks. støy)
- Nærværstiltak/sykefraværsarbeid – IA (Samarbeidsprosjekt med Arbeidslivssenteret eller HMS-senteret. Vurdere tiltak for risikogrupper og enkeltansatte)
- AKAN
- Ergonomisk bistand
- Helse-/arbeidsmiljøsamtaler
- Førstehjelpskurs el andre HMS-kurs (et tilbud fra HMS-senteret)
- Virksomhetens HMS-system (internkontroll)
- Bedriftshytter
- Røykeuttkurs
- HMS-hjelpemidler

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

- Stillingsbeskrivelser
- Etiske retningslinjer lokalt
- Arbeidsmiljøutvikling, LØFT
- Kurs med fokus på vektreduksjon og livsstil (individtiltak, tilbud fra Spenst Årnes)
- Trim i arbeidstiden med Fred Børre Lundberg
- Frisklivsprosjekt med hjerte- og lungetest
- Kurs i stressmestring
- Kroppens serviceavtale

Virksomhetene eller avdelingene kan bestemme frie tiltak. Disse tiltakene kommer eventuelt i tillegg til tiltakene ovenfor.

Kommunens mal for rapportering på HMS-handlingsplan 2012 (HMS-rapportering mal tilbakerapportering 2012) inneholder følgende tema:

- Sykefravær
- Status IA-mål iht HMS-handlingsplan for virksomheten (sykefravær, tiltaksplasser og redusere tidligpensjonering)
- Status nærværstiltak iht IA-handlingsplan/HMS-handlingsplan for virksomheten
- Status sykefraværstiltak iht IA-handlingsplan/HMS-handlingsplan for virksomheten
- Status avviksmeldinger.

Nedenfor har vi limt inn innholdet i malen om rapportering på HMS-handlingsplan 2013 (Personalmelding nr. 15/2013):

Helhet i forhold til målstyringsarbeidet

Obligatoriske tiltak finner vi igjen i målkortsarbeidet, der det foreslås at en av resultatindikatorene det skal måles på, er hvorvidt virksomheten har kommet med et nytt folkehelseinitiativ:

Mål	Måleindikator	Ønsket resultat	Laveste aksepterte resultat	Ikke godkjent resultat	Resultat 2013
S.1. Fremme god folkehelse	S.1.1. Hver virksomhet har gjennomført minst et nytt tiltak som fremmer folkehelse	100 %	90 %	< 90 %	

Dette tiltaket finner man derfor igjen i malen for HMS-handlingsplanen.

Også andre resultatkriterier fra målkortet, finner man igjen i HMS-handlingsplanen:

Mål	Måleindikator	Ønsket resultat	Laveste aksepterte resultat	Ikke godkjent resultat	Resultat 2013
M.1. Godt arbeidsmiljø	M.1.2. Nærværprosent	Minst 93 %	90 %	< 90 %	
	M.1.3. Årlig økning av nærværet	Minst 0,5 % poeng bedre	Samme nærvær	Mindre nærvær	
	M.1.4. Hver virksomhet har gjennomført tiltakene i HMS-handlingsplan	100 %	90 %	< 90 %	

6.2 Nyere forskning

I Occupational medicine 2013:67 er det gjennomgått 2036 forskningsartikler om aktive tiltak for å redusere sykefravær på arbeidsplassen. Av disse er 93 artikler gjennomgått grundig.

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværarbeid i Nes kommune

Forskningsgjennomgangen i artikkelen er utført av forskere ved UNI Helse i Bergen. Revisjonen har oppsummert forskningsgjennomgangen kort i to hovedpunkter:

- Trening viser seg ikke å ha effekt i form av lavere sykefravær i fem av fem studier. Forskerne forklarer dette med at de med størst behov for trening og de som er sykmeldte, i mindre grad deltar.
- Forskerne skriver at organisasjoner som ønsker å redusere sykefraværet, ikke bør ha for store forventninger knyttet til mer kortvarige, aktive forebyggingstiltak. Disse er i liten grad effektive. De peker imidlertid på at systematiske forebyggingstiltak over lang tid i helse og jobbtrivsel, vil være effektive tiltak for å redusere sykefraværet.

6.3 Fakta - intervju

Dette kapitlet bygger hovedsakelig på intervju med ni personalledere i Nes kommune. Kapitlet er bygd opp med utgangspunkt i to spørsmål i intervjuguiden om effekten av forebyggingstiltakene og om forebyggingstiltakene evalueres. Data fra intervjuer med personalsjefen er også tatt med nedenfor.

Kan du si litt om du tror HMS tiltak og forebygging har noen effekt på sykefraværstallene?

En personalleder sa følgende: «Veldig tro på at forebygging har effekt. Når vi hadde nærværprosjekt i regi av Arbeidslivssenteret, fikk vi positive utslag i sykefraværstatistikken».

To personalledere sa at de hadde ingen tro på forebyggingstiltakene i HMS-planen. En annen personalleder sa følgende: «Fysiske tilretteleggingstiltak på individnivå har effekt, for eksempel mindre stell og løft, og å velge vekk brukere, ellers lite effekt av HMS-tiltak». En tredje personalleder trakk også fram positiv effekt av individuell tilrettelegging.

To personalledere trakk fram et godt arbeidsmiljø som god forebygging mot sykefravær. Fire personalledere fortalte at de er mer kritiske til både HMS-planer og det de oppfatter som byråkratiske regler knyttet til sykefraværsoppfølgingsregime. En personalleder sa: «Mye papirarbeid og skjemavelde rundt oppfølging av sykmeldte og HMS-planen». En annen personalleder sa følgende: «Jeg har hatt tro på dem (HMS-tiltak). Spørsmålet er imidlertid hvorfor sykefraværet øker? Er dette den riktige veien å gå - å bruke så mye ressurser på den måten vi gjør da sykefraværet øker. Hva kunne vi gjort annerledes?»

Personalsjefen sa at det er «vanskelig å koble HMS-tiltakene opp mot gjennomføring av HMS-tiltak og sykefraværstall». «Men», sier personalsjefen, «hvor hadde vi vært hvis vi ikke hadde gjort noe?»

Blir de virksomhets- og avdelingsvise spesifikke tiltakene evaluert?

En virksomhetsleder fortalte at det i liten grad foretas evaluering av HMS-planen. En avdelingsleder i denne virksomheten sa at han/hun aldri hadde vært borti evaluering av HMS-planene.

En annen virksomhetsleder fortalte at de går gjennom tiltakene og prater om tiltakene som er gjennomført i HMS-planen. Det foretas en skriftlig evaluering i ledergruppen i virksomheten hvert kvartal sammen med verneombud, men evalueringen er ikke systematisk nok.

En tredje virksomhetsleder sa at de utarbeider både en sentral HMS-virksomhetsplan og avdelingsvise HMS-planer. Disse gjennomgås og virksomhetsleder sa følgende «men ikke godt nok. Ikke nok tid til å se hva vi kunne gjort bedre, eller om vi kunne gjennomført andre tiltak. Vi kunne for eksempel hatt spørreskjema til ansatte som var sykmeldt, og spurt om hva

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

som var bra og ikke bra. Det kunne være greit å lese noe ut av det for å endre oppfølgingen vår av sykmeldte». To personalledere i denne virksomheten sa at de evaluerer de avdelingsvise forebyggingstiltakene skriftlig til virksomhetsleder.

Personalsjefen sa at personalavdelingen kontrollerer at tiltakene i HMS-planene er gjennomført, men går ikke inn og kontrollerer prosessen eller innholdet da det er virksomhetenes ansvar. Når det gjelder de obligatoriske tiltakene i HMS-planen sa personalsjefen at disse blir evaluert gjennom HMS-årsrapportene og fulgt opp av personalavdelingen, mens de lokale tiltakene følges opp av virksomhetene selv.

6.4 Revisjonens vurdering

Vi har lagt til grunn at Nes kommune bør utarbeide gode, systematiske tiltak som virker forebyggende og reduserer sykefraværet (IA-avtalen). Systematiske forebyggingstiltak innebærer i følge nyere forskning at arbeidsgiver sikrer at de som trenger det mest, deltar. HMS-planene for Nes 2012/2013 inneholder en rekke HMS-tiltak. Flere forebyggingstiltak er av mer kortvarig karakter for eksempel mosjonskampanjer, stressmestring osv.

Effekten av flere av disse tiltakene i form av redusert sykefravær, er usikker sett fra forskningsståsted når det gjelder vurderinger av hva som virker av forebyggingstiltak. Intervjudata viser at personalledernes vurderinger spriker når det gjelder hvilke forebyggingstiltak som virker i Nes kommune. Dette kan skyldes ulike utfordringer i de ulike virksomhetene, men kan også tyde på generell usikkerhet om tiltakene bidrar til å oppnå målsetningen om redusert sykefravær. Revisjonen oppfatter intervjuene slik at personallederne i mindre til middels grad tror på at forebyggingstiltakene virker.

Revisjonens gjennomgang av HMS-planen indikerer at det i liten grad skiller mellom begreper som lovpålagt HMS-arbeid, trivselstiltak og konkrete tiltak som har til hensikt å redusere sykefraværet. Revisjonen gjennomgang av HMS-handlingsplan for 2013 viser en opplisting av i alt 40 tiltak. HMS-tiltaket «Nærværstiltak/Sykefraværsarbeid – IA» står oppført som et valgfritt tiltak for virksomhetene. Dette valgfrie tiltaket er direkte knyttet opp til begrepet sykefravær og IA-avtalens mål om redusert sykefravær. Etter revisjonens mening kan det oppleves som vanskelig for personalledere å skille ut hva som er henholdsvis sykefraværsarbeid, trivselstiltak, lovpålagte HMS-tiltak eller andre tiltak. Begrepet sykefraværsarbeid har revisjonen definert i kapittel 1.9: forebygging av sykefravær, tilrettelegging for de som trenger det og oppfølging av sykmeldte.

Vi har i tillegg lagt til grunn at kommunen bør evaluere forebyggingstiltakene systematisk. De obligatoriske tiltakene i HMS-planen evalueres gjennom HMS-årsrapportene og følges opp av personalavdelingen. De lokale tiltakene følges opp av virksomhetene selv i følge personalavdelingen. Intervjudata viser at dette skjer i varierende grad.

Revisjonen mener at evaluering av forebyggingstiltakene gjøres i middels grad. Revisjonen har avdekket at kommunen i liten grad har et skriftlig system for evaluering. Revisjonen har videre avdekket at personalavdelingen ikke foretar en samlet skriftlig evaluering av virksomhetenes årsrapportering. Revisjonen har avdekket indikasjoner på at sykefraværsarbeid i liten grad inngår i styringsdialogen mellom virksomhetsleder og kommunalsjef.

7 Høring

Rådmannen fikk rapporten til høring den 18.10.2013 med svarfrist 14.11.2013. Rådmannens svar til rapporten er datert 13.11.2013 og følger som vedlegg 3.

Rådmannens svar viser at administrasjonen allerede har etablert tiltak for å følge opp rapportens anbefaling om at «Kommunen bør sikre tilstrekkelig og lik kompetanse hos personalledere i sykefraværs-arbeidet».

Rapportens anbefaling om at «Kommunen bør sikre tilstrekkelig evaluering av tiltakene i HMS-planene» vil bli fulgt bredt opp i 2014: «Vi setter en prosjektleder på rapporten, for en grundig gjennomgang med mål om endring av rutiner og en god implementeringsprosess i hele organisasjonen».

Vedlegg 1 – Litteraturliste

Lover:

- LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- LOV 1997-02-28 nr 19: Lov om folketrygd (folketrygdloven).

Forskning:

- Oppfølging av sykmeldte-fungerer dagens regime? Forskningsrapport Sintef. Gruppe for arbeid og helse 15.4.2013
- Systematic review of active workplace interventions to reduce sickness absence. Occupational medicine 2013;63: 7-16. Uni Helse Bergen
- Effekter av tiltak under IA-avtalen. Rapport fra forskermøte på oppdrag fra arbeidsdepartementet. Folkehelseinstituttet 7.6.2013
- Uvisst om delvis sykmelding vil holde flere i arbeid. Sintef presserom, forskningsaktuelt. Arbeidslivsforsker og arbeidsøkonom Solveig Osborg Ose
- Wergeland, Ebba og Bruusgaard, Dag, 2005: Er fraværsreduksjon en oppgave for leger? Tidsskrift for Den norske legeforening 2005 nr. 21.

Kommunale dokumenter:

- Innkalling til dialogmøte 1. Udatert dokument Nes kommunes intranett.
- HMS - handlingsplan 2013 (personalmelding nr 15 2012).
- Nes kommunes personalpolitikk. Personalstrategi og handlingsplan 2012-2015.
- Oppfølging av sykmeldte arbeidstagere- om rapportering til NAV (personalmelding nr 10 2011).
- Rutine for oppfølging av sykmeldte (Personalmelding nr 8 2011)
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. IA-avtale mellom Nes kommune og NAV arbeidslivssenter Akershus 9.12.2010

Vedlegg 2 – Rutine for oppfølging av sykmeldte



NES KOMMUNE

Rutine for oppfølging av sykmeldte
(Revidert iht lovendringer gjeldende fra 1. juli 2011)

TIDSPUNKT	DEN ANSATTES ANSVAR	LEDERS ANSVAR	LOGG
1. fraværsdag	Melde fra til arbeidsplassen så raskt som mulig. Primært til nærmeste leder. Si hvor lenge du tror du blir borte	Hvis leder ikke mottar meldingen selv, kontakter leder den sykmeldte direkte.	
2. – 8. fraværsdag	Holde kontakt med arbeidsplassen/leder. Opplyse om egen funksjonsevne og mulighet for å komme tilbake til hel- eller deltidsarbeid.	Vurdere eventuelle tiltak.	
Etter 8. fraværsdag	Ta kontakt med leder og informere om situasjonen. Levere sykmelding fra lege.	Mottatt sykmelding og eventuelt forutgående egenmelding sendes snarest til personal- og lønnsavdelingen. Vurdere eventuelle tiltak.	
1. – 4. fraværsuke	Levere forlenget sykmelding til leder. Utarbeide oppfølgingsplan sammen med leder.	Utarbeide en oppfølgingsplan sammen med den sykmeldte innen 4 ukers sykmelding. Leder sender oppfølgingsplanen til sykmelder. Arbeidstaker kan la seg bistå av tillitsvalgt/verneombud. Sett fokus på hvordan arbeidstaker kan komme tilbake i arbeid. Oppfølgingsplanen skal inneholde: <ul style="list-style-type: none"> • Foreta en funksjonsvurdering (Arbeidsoppgaver og arbeidsevne). • Vurdere ev. tilrettelegging og tiltak • Vurdere behovet for hjelp fra bedriftshelsetjenesten • Kontakt med Arbeidslivssenteret om økonomiske virkemidler og andre tiltak. • Plan for videre oppfølging Oppfølgingsplanen sendes lege/sykmelder , NAV og personal- og lønnsavdelingen.	
Senest innen 7 ukers sykmelding	Delta på dialogmøte I på arbeidsplassen Dersom arbeidstaker ønsker det kan lege og tillitsvalgt/	Dialogmøte I skal holdes for alle sykmeldte, også graderte, senest innen 7 ukers sykmelding, med mindre det er åpenbart unødvendig. Leder har ansvar	

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

	verneombud delta på møtet.	for å innkalle og gjennomføre møtet. BHT skal delta på møtet. Sykmelder skal delta i møtet (med mindre arbeidstaker ikke ønsker det eller det ikke anses som hensiktsmessig). Leder har ansvaret for å innkalle BHT. Behov for hel eller gradert sykmelding skal vurderes, samt vurdering av arbeidsevne.	
Innen 8 uker	Legen må fylle ut utvidet legeerklæring. Det må dokumenteres hvis det foreligger tungtveiende, medisinske grunner som hindrer aktivitet.	Vurdere eventuelle tiltak	
Senest innen 9 ukers sykmelding		Leder skal innen 9 uker uoppfordret sende rapporteringsskjema med oppfølgingsplan elektronisk til NAV via ALTINN	
Fravær over 26 uker	Delta på dialogmøte II	NAV skal innkalle til dialogmøte II dersom arbeidstakeren er sykmeldt mer enn 26 uker. Leder må følge opp dette. NAV, arbeidstaker, arbeidsgiver eller lege kan ta initiativ til dialogmøte II på et tidligere tidspunkt. Alle parter har møteplikt. Obligatorisk tema på dialogmøte II skal være bedriftsintern attføring og arbeidsrettede tiltak. Oppdatert oppfølgingsplan skal sendes NAV senest en uke før dialogmøtet avholdes	
Fravær utover maksdato	Delta på dialogmøte III	Dialogmøte III kan holdes ved utløp av sykepengeperioden.	
Sanksjoner	NAV har hjemmel til å sanksjonere mot både arbeidsgiver, arbeidstaker (frata retten til sykepenger) og sykmelder dersom plikter i oppfølgingsarbeidet ikke er oppfylt.	NAV har hjemmel til å sanksjonere mot både arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder dersom plikter i oppfølgingsarbeidet ikke er oppfylt. Arbeidsgiver vil kunne bli ilagt overtredelsesgebyr på kr 5.160 (pr juni 2011).	

Vedtatt av Arbeidsmiljøutvalget i Nes kommune 23.8.2011, sak 11/18

Vedlegg 3 – Rådmannens hørings svar



NES KOMMUNE

Østre Romerike revisjonsdistrikt
V/ Inger Berit Faller

Saksnr: 2012/3836-3

Deres ref: MCO

Saksbehandler: Martin Oterholt

Dato: 13.11.2013

Høringsutkast revisjonsrapport sykefravær – kommunens tilsva

Vi viser til utarbeidet revisjonsrapport vedr sykefraværsoppfølging i Nes kommune og har følgende å bemerke i vårt tilsva:

Informasjonen har vært god og forankringen i prosjektet tilstrekkelig. Det har vært mange involveringer underveis i arbeidet, hvilket har sikret en god kommunikasjon.

Det er forholdsvis få ledere som er intervjuet, og ut fra dette kan dataene ikke sies å være signifikante nok til å kunne generalisere og beskrive situasjonen i Nes. Vi synes allikevel funnene er interessante. Selv om det kan være enkeltstående funn, vil kommunen angripe rapporten på generelt grunnlag i forhold til alle ledere og gjennomføre de tiltak som påpekes i rapporten.

Av konkrete funn det er aktuelt å uttale seg om nå, kan følgende uttales vedr:

Revisjonen har avdekket at IA-avtalens mål om økt bruk av egenmeldinger framfor sykemeldinger ikke er implementert av personalavdelingen i organisasjonen

Vi tror bakgrunnen for funnet er at personalavdelingen i sin aktivitetsplan har satt opp et mål om å utøke antall egenmeldingsdager og i forbindelse med den prosessen øke kunnskapsnivået i organisasjonen om å bruke egenmelding framfor sykemelding. For budskapet om at dette er ønskelig er ikke nytt fra personalavdelingens side og temaet har vært oppe i flere omganger, særlig i samarbeid med Arbeidslivssenteret;

- HMS-koordinator har vært inne på dette på samling med alle verneombudene
- Det har vært et tema i lederforum
- Det har vært oppe under møtet da IA-avtalen ble signert
- Det var nevnt under siste møte med tillitsvalgte om IA-avtalen (2 møter årlig iht hovedavtalen)

Forvaltningsrevisjonsrapport – sykefraværsarbeid i Nes kommune

- Det var fokus i nærværprosjektet på Institusjonstjenesten.
- Og til slutt: I oktober ble også dette synliggjort da i introduksjonsprogrammet for nyansatte ble implementert i organisasjonen.

Når det gjelder tidsperspektiv for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak, så er noen tiltak etablert allerede, vi viser til;

- Etablering av informasjonskanal for å nå mellomledere på en bedre måte.
- Planlegging av et opplæringsprogram for mellomlederne og aktuelle virksomhetsledere.

I forhold til andre tiltak, vil rapporten bli gått gjennom i detalj og aktuelle tiltak utføres fortløpende. Sett i lys av den prekære bemanningssituasjon personal- og lønnsavdelingen har vært det siste året, og vil fortsette å være det neste året, bør det ikke tas sikte på å ferdigstille arbeidet før ved utgangen av 2014. Vi setter en prosjektleder på rapporten, for en grundig gjennomgang med mål om endring av rutiner og en god implementeringsprosess i hele organisasjonen.

Rådmannen har ikke innvendinger mot revisjonskriteriene, ei heller form eller språkbruk.

Avslutningsvis ønsker rådmannen å uttrykke at rapporten oppfattes som nyttig og vil bli brukt aktivt i forbedringsarbeidet framover.

Med hilsen
Nes kommune

Johnny Pedersen
rådmann

Martin Carlson Oterholt
Personal- og organisasjonssjef

