

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Sykefravær og nærvær

Meldal kommune

Januar 2013

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Meldal kommunes kontrollutvalg i perioden april 2012 til januar 2013.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 31.1.2013.

Anne Gråberg /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjon er utført i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget i Meldal kommune. Grunnlaget for våre vurderinger er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ansatte, ledelse og andre aktører. I tillegg har vi brukt resultat fra Meldal kommune sine medarbeiderundersøkelser i regi av Kommuneforlagets *Bedrekommune* og resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn i Meldal kommune.

Problemstillingene for undersøkelsen er:

Problemstilling 1: Er utviklingen og omfanget av sykefraværet i tråd med utviklingen i andre kommuner og grupperinger og i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne mål?

Problemstillingen er belyst ved å se om utviklingen av sykefravær i Meldal kommune er i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne målsettinger. Videre sammenligner vi sykefraværet i Meldal kommune med andre kommuner og grupperinger.

Delproblemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

Problemstillingen har fokus på:

- Fastsetting av mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet
- Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø.
- Forebyggende rutiner og tiltak.
- Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler.

I tillegg synliggjør vi resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn i kommunen.

Delproblemstilling 1: Er utviklingen og omfanget av sykefraværet i tråd med utviklingen i andre kommuner og grupperinger og i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne mål?

I IA-avtalen er et av de overordnede målene en reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Det vises også til at delmålet om å redusere sykefraværet skal fastsettes med utgangspunkt i virksomhetens forutsetninger, fraværsnivå og hva som er realistisk. I handlingsprogrammet for 2011-2015 for Meldal kommune opererer man med *nærværsbegrepet*. Dette begrepet ble introdusert i 2011. Målet for nærvær for hele organisasjon var på 95 % i 2011.

I Meldal kommune var sykefraværet i 2011 på 8,9 prosent. Det innebærer en reduksjon i sykefraværet på 9,2 prosent siden 2001. Vi kan derfor konstatere at selv om Meldal kommune har hatt en reduksjon i sykefraværet i perioden, har de ikke oppnådd mål om sykefravær hverken ift de nasjonale målene i fastsatt i IA-avtalen eller kommunenes egne mål som vi ser er mer ambisiøse enn målene i IA-avtalen¹.

Sammenlignet med andre kommuner og grupperinger ser vi at i løpet av perioden 2007 til 2. kvartal 2012 har fraværet i Meldal kommune jevnt over vært i overkant av tallene for landsgjennomsnittet. Sammenlignet med andre kommuner i regionen, utmerker ikke Meldal seg hverken ved å ha et høyere eller lavere sykefravær enn de andre kommunene.

Delproblemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

- Fastsetting av mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet

Arbeidsgiver skal ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS er fordelt. I Meldal kommune er dette skriftliggjort både i organisasjonskart og i delegasjonsreglement. Ut i fra de intervjuene vi har gjennomført synes det også som om ansvarsforhold er klart i organisasjon.

Arbeidsgiver skal fastsette mål for helse miljø og sikkerhet og sørge for at arbeidet utføres systematisk. Dette skal gjennomføres i samarbeid med arbeidstakere og tillitsvalgte. I Meldal kommune er Handlingsprogrammet og budsjett de politisk vedtatte styringsdokumentene og utgangspunktet for strategier og for fastsetting av etterprøvbare aktivitetsmål. Oppfølging av planene sikres ved tiltaksoversikter som er utarbeidet på bakgrunn av målsettingene på de enkelte programområdene. Dette innebærer rapportering på hvilke tiltak som er gjennomført og man ser sammenhengen mellom hva som er fulgt opp og hva som ikke er fulgt opp. Store avvik følges systematisk opp gjennom ledersamtaler Også samarbeidsavtalen med HMS-tjenesten er dokumentasjon på tiltak. I Årsmelding 2011 er mål og resultat for alle rammeområder for HMS systematisert. Måling av fravær/nærvær er en av indikatorene for resultatstyring i kommunen og et av måltallene i tertialvis rapportering til rådmann og politisk nivå. I Kommunens årshjul inngår også tidsplan for vernerundene, når

¹ I *Handlingsprogram Økonomiplan 2012 – 2015*, vedtatt i kommunestyret 8.12.2011 vises det til at målet er å redusere sykefraværet med 20 % ift nivået i 2010 til ca 8 %.

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

medarbeiderkartleggingene skal være, årsrapportering til AMU, oppfølgingsplan, prioriteringer mm. Dette er spesifisert for den enkelte sektor og den enkelte avdeling.

Det kan se ut til at punkt i oppfølgingen av IA-avtalen ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Eksempel på dette er utarbeidelse av IA-plan. Dette er det tatt tak i, i løpet av den siste tiden. Det er viktig å involvere alle relevante parter i dette arbeidet.

Det kan også se ut til at kommunen har et forbedringspotensial i involvere verneombudene i større grad. Vi presiserer at både verneombud og tillitsvalgte er sentrale aktører i arbeidet for redusert sykefravær. Sentralt er også samarbeidet med HMS-tjenesten og NAV-arbeidslivssenter. For revisor ser det ut til at dette samarbeidet fungerer etter hensikten. Samarbeid også med andre aktører er relevant i denne sammenheng og vi ser at Meldal kommune deltar i og samarbeider innenfor flere arenaer der sykefraværspromatikken er satt i fokus.

Arbeidsgiver plikter å føre fraværstatistikk. Dette gjøres i Meldal kommune.

- Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø.

Faktiske opplysninger er nyttige for virksomhetens gjennomgang av egne mål og planer og virksomheten har plikt til å føre fraværstatistikk.

Kommunen fører statistikk over sykefravær og denne brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med redusert sykefravær. I kommunen har de rutiner for kartlegging av mulige årsaker til sykefravær. Dette innbefatter årlige vernerunder, medarbeidersamtaler, medarbeiderundersøkelser og fokus på ROS-analyse., det siste som en konsekvens av tilsyn fra Arbeidstilsynet. Det kan se ut til at tilbud om medarbeidersamtaler ikke fungerer helt som ønsket. For revisor ser det ut til at kommunen har gode rutiner for å følge opp resultat av kartlegging.

- Forebyggende rutiner og tiltak.

Arbeidsgiver har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS arbeid og skal og sørge for at andre aktører har tilstrekkelig kompetanse til å utføre arbeidet. Tilbakemeldinger i intervju tyder på at dette i stor grad fungerer på en god måte. Kommunen har og plikt til å opprette Arbeidsmiljøutvalg. Dette blir gjennomført i kommunen og gjøres kjent for alle ansatte.

- Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler.

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

Arbeidsgiver har hovedansvaret for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte. Datainnsamling tyder på at dette følges opp på en hensiktsmessig måte i kommunen.

Videre har IA-bedrifter tilgang til en rekke virkemidler i arbeidet for redusert sykefravær. Tett og godt samarbeid med NAV-arbeidslivssenter er med og sikrer dette. Allikevel kan det se ut til at fokuset på dette området kan økes for ytterligere utnyttelse av muligheter for virkemidler.

- Resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn i kommunen.

Arbeidstilsynet har vært aktive siste 2 år og gjennomført tilsyn i kommunen. Tilsynet har omfatta legekantoret i 2012, Grefstادتunet bolig for funksjonshemmede i 2011 og Meldal helsetun i 2010. Meldal kommune har fulgt opp tilsynets påpekninger.

Anbefalinger

Vi anbefaler Meldal kommune å ha fokus på følgende:

- Involvering av verneombud
- Innarbeide rutiner for medarbeidersamtaler i hele organisasjon
- Bruk av tilgjengelige virkemidler som IA-bedrift

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| 1 Innledning..... | 10 |
| 1.1 Bestilling | 10 |
| 1.2 Om arbeidet med sykefravær og organisering av Meldal kommune | 10 |
| 1.2.1 Om IA-avtalen | 10 |
| 1.2.2 Administrativ organisering av Meldal kommune..... | 12 |
| 2 Undersøkelsesopplegget..... | 13 |
| 2.1 Avgrensinger og presiseringer | 13 |
| 2.2 Problemstillinger | 14 |
| 2.3 Revisjonskriterier | 14 |
| 2.3.1 Lov, forskrift og lokale politiske vedtak | 15 |
| 2.3.2 Nasjonale føringer og anbefalinger..... | 16 |
| 2.3.3 Sammenligninger | 17 |
| 2.4 Metode | 17 |
| 3 Utviklingen av sykefravær | 19 |
| 3.1 Revisjonskriterier | 19 |
| 3.2 Data..... | 19 |
| 3.2.1 Utvikling av sykefravær | 19 |
| 3.2.2 Sammenligning av utvikling av sykefravær..... | 21 |
| 3.3 Revisors vurdering..... | 22 |
| 4 Rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet | 23 |
| 4.1 Mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet..... | 23 |
| 4.1.1 Kriterier | 23 |
| 4.1.2 Data | 24 |
| 4.1.3 Revisors vurdering | 30 |
| 4.2 Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø | 32 |
| 4.2.1 Kriterier | 32 |
| 4.2.2 Data | 32 |
| 4.2.3 Revisors vurdering | 34 |
| 4.3 Forebyggende rutiner og tiltak | 35 |
| 4.3.1 Kriterier | 35 |
| 4.3.2 Data | 35 |
| 4.3.3 Revisors vurdering | 36 |
| 4.4 Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler | 36 |

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

| | | |
|-------|------------------------------------|----|
| 4.4.1 | Kriterier | 36 |
| 4.4.2 | Data | 37 |
| 4.4.3 | Revisors vurdering | 39 |
| 4.5 | Tilsyn | 39 |
| 4.5.1 | Data | 39 |
| 4.5.2 | Revisorens vurdering | 40 |
| 5 | Høring | 40 |
| 6 | Konklusjoner og anbefalinger | 42 |
| 6.1 | Konklusjon | 42 |
| 6.2 | Anbefalinger | 43 |

1 Innledning

Revisjon Midt-Norge fikk i brev fra kontrollutvalgets sekretariat (KonSek) datert 26.4.2012 bestilling av forvaltningsrevisjon vedrørende fravær/nærvær/arbeidsmiljø i Meldal kommune. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir noe bakgrunnsinformasjon om området generelt og om Meldal kommune spesielt.

1.1 Bestilling

På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon for 2012-2013² vedtok kontrollutvalget i sak 017/2012³ å bestille en forvaltningsrevisjon som omhandler nærvær/fravær/arbeidsmiljø i Meldal kommune. Vinklingen av prosjektet ble også tatt opp i kontrollutvalgets møte den 17.10.2012. Revisor har i samråd med kontrollutvalget gjennom deres sekretariat kommet fram til fokusområdene i undersøkelsen.

1.2 Om arbeidet med sykefravær og organisering av Meldal kommune

1.2.1 Om IA-avtalen

Det er stor oppmerksomhet om utvikling av sykefravær både i det politiske miljøet og i arbeidslivet; ikke minst er temaet viet stor oppmerksomhet fra media. Som saksutredningen har vist, er Meldal kommune en IA-bedrift. Med intensjon om å skape et inkluderende arbeidsliv med plass til alle som kan og vil arbeide ble den første sentrale inkluderende arbeidsliv-avtalen (IA-avtalen) undertegnet i desember 2001 med en varighet på fire år. Bakgrunnen var en utvikling der stadig flere gikk ut av arbeidslivet og over på langvarige trygdeordninger. Høsten 2003 ble avtalen evaluert, og i desember samme år signerte partene en erklæring om videreføring ut avtaleperioden. Avtalen ble evaluert på nytt høsten 2005, og den 14.12.2005 ble det inngått en ny intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv med varighet til 31.12.2009. 24. februar 2010 ble partene enige om en ny IA-avtale, som varer fram til 31. desember 2013. Intensjonsavtalenes mål har i hovedsak vært de samme, med ett hovedmål og tre delmål. For den nye IA-avtalen er det overordnede målet:

Å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

² Vedtatt i kommunestyret 29.3.2012 sak 14/12

³ Den 25.4.2012

De tre delmålene er:

- *Reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.*
- *Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne. De konkrete målene fra tidligere tilleggsavtaler videreføres.*
- *Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneder. Med dette menes en økning sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet (for personer over 50 år).*

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har fått i oppgave å bistå virksomheter som vil arbeide for å nå ett eller flere av målene i Intensjonsavtalen. Når en virksomhet signerer en samarbeidsavtale med arbeids- og velferdsetaten, blir den en IA-virksomhet med tilgang til spesielle tjenester og virkemidler. Både arbeidstakere og arbeidsgiver har ansvar i en IA-bedrift. Arbeidstakere har blant annet ansvar for å bidra til å skape et godt arbeidsmiljø, og arbeidsgivere har ansvar for å sette inkluderende arbeidsliv på dagsorden og ha konkrete mål for IA-arbeidet.

Sykefravær har vært det dominerende elementet i IA-avtalen. Helt siden Sandmannutvalget⁴ la fram sin rapport høsten 2000 har det vært diskusjoner om det er konflikter mellom de ulike delmålene, særlig ved at fokus på sykefravær kan ha negative konsekvenser for arbeidstakere med redusert funksjonsevne og seniorer. En rapport fra SINTEF⁵ viser til at flere av partene på sentralt hold mener fortsatt det er konflikt mellom delmålene, men de fleste har kommet fram til at hvis man får til et inkluderende og godt arbeidsliv, kan dette både gi redusert sykefravær og økt inkludering av grupper som nå er ute av arbeidslivet.

Lovområder som er relevant i arbeidet med sykefravær vil bli nærmere beskrevet i kapittel 2.3. *Revisjonskriterier*

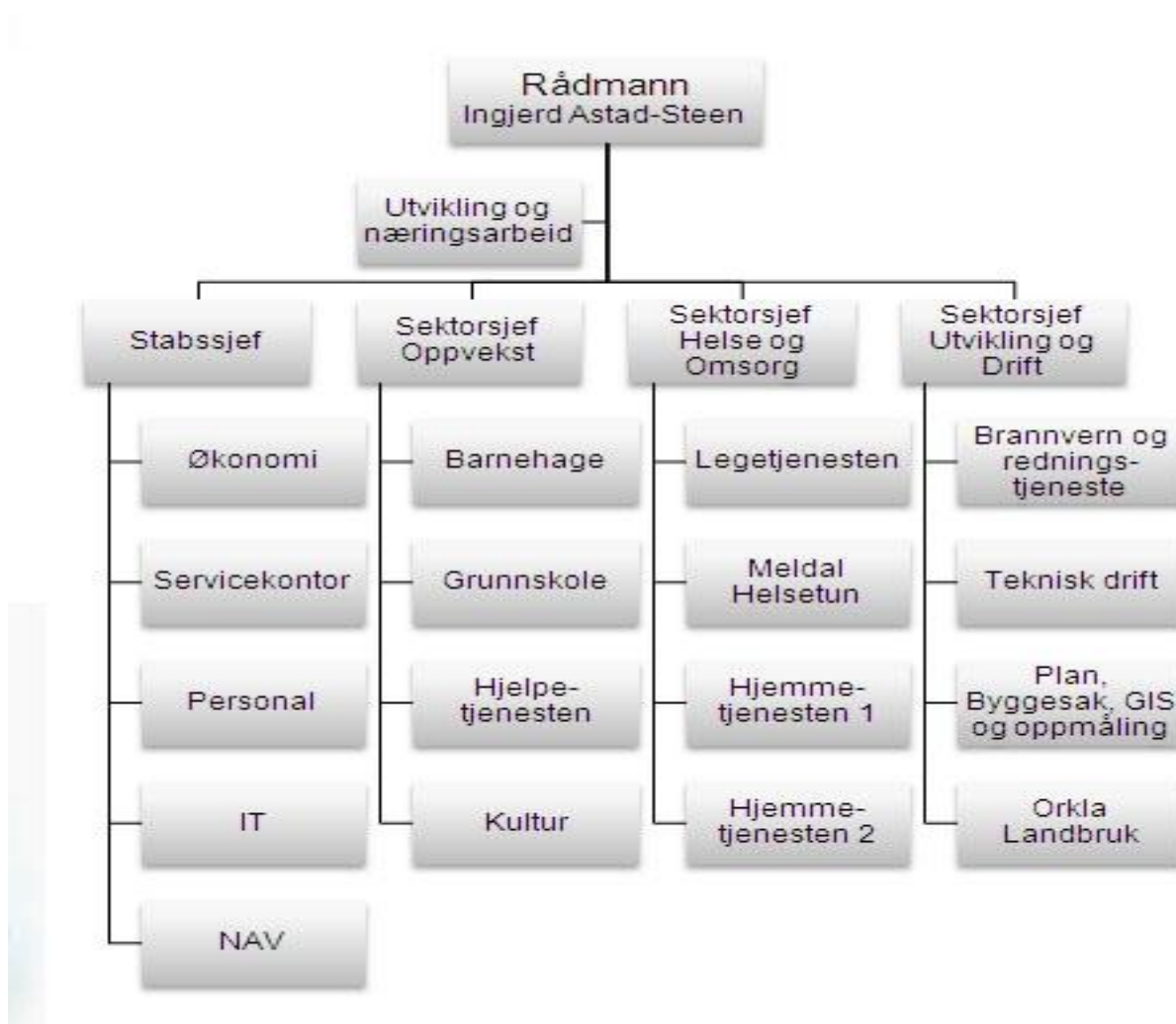
⁴ Sandmannutvalget utredet årsakene til den sterke økningen i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon som ble registrert utover 1990-tallet, og de foreslo tiltak for å redusere sykefraværet og begrense uføretilgangen. Tiltakene bygde på forståelsen av at det er ved den enkelte arbeidsplass tiltakene må forankres for å redusere sykefraværet.

⁵ Evaluering av IA-avtalen (2001-2009). SINTEF

1.2.2 Administrativ organisering av Meldal kommune

Administrativt er Meldal kommune organisert etter en sektormodell med tre sektorledere (sektor Oppvekst, sektor Helse og omsorg og sektor Utvikling og drift) og leder for stabsfunksjoner (IT, Økonomi, Servicekontor, Personal og Nav). Den kommunale organisasjonen i Meldal har ca 480 ansatte (inklusive vikarer) fordelt på 334 årsverk og kommuneadministrasjonen er lokalisert i Meldal sentrum. Figur 1 illustrerer den administrative organiseringa i kommunen.

Figur 1 Administrativt organisasjonskart for Meldal kommune



Kilde: Meldal.kommune.no

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres og her.

2.1 Avgrensinger og presiseringer

De to begrepene *sykefravær* og *arbeidsnærvær* sier noe om det samme, men har ulikt fokus på henholdsvis *fravær* og *nærvær*. Tallmessig vil de to begrepene alltid være motsatte størrelser. Det vil si at et fravær på 12 prosent representerer et nærvær på 88 prosent. Vi har her valgt å benytte begrepet fravær, og tallstørrelser på fravær, bortsett fra der vi gjengir og omtaler kommunens egne mål for nærvær.

Ser vi på saksutredningen ser vi at kostnadene ved sykefravær også nevnes. I mail fra KonSek datert den 31.5.2012 gir KonSek uttrykk for at kostnadene nok er interessante, men at hovedintensjon er å finne bakgrunn for fraværet. I lys av innspill fra KonSek har vi derfor ikke satt fokus på det kostnadsmessige aspektet ved sykefraværet. Revisor har hatt jevnlig kontakt med KonSek ved utarbeidelsen av prosjektplan for å sikre at innretningen er i tråd med bestillingen.

Undersøkelsen gjelder hele kommunen når det gjelder fraværstatistikk og systemer. På noen områder finner vi det hensiktsmessig å rette fokus på enhetsnivå i kommunen. Vi har valgt Teknisk drift og Helsetunet som relevante områder å undersøke nærmere. Fokuset på disse virksomhetene blir å regne som stikkprøver for hvordan arbeidet med sykefravær fungerer.

Enhetsleder for Teknisk drift er leder for driftsseksjonen, som omfatter forvaltning, drift, vedlikehold og utbygging innen off. vannforsyning, avløpstjenester, septik, gruveforurensing, komm. veier og gatelys, samt komm. bygg og eiendom. Stillingen er tillagt personalansvar for seksjonens ca 39 tilsatte. Det er til sammen 39 ansatte og enhetsleder har overordnet ansvar for sykefravær, og er pådriver for dette arbeidet på enheten. I det daglige er ansvaret for oppfølging av sykefravær delegert til formennene. Det er to formenn: en med ansvar for bygg og eiendom (vaktmestere, fagarbeidere og renholdere) og en med ansvar for kommunalteknikk (5 ansatte).

I følge hjemmesidene til Meldal kommune er helsetunet kommunens sykehjem med tilsammen 52 plasser fordelt på 3 avdelinger. Enhetsleder for helsetunet har ansvaret for 90

ansatte fordelt på 50 årsverk. Enhetsleder har hovedansvar for sykefravær på enheten og sitter med oversikt over hvordan det fungerer på enheten, men det er avdelingsledere (avdelingssykepleiere korttid og langtids og avdelingsleder på kjøkkenet) som har den nærmeste kontakten med arbeidstakere og har ansvar for oppfølging av sykmeldte.

2.2 Problemstillinger

For å svare på bestillingen har vi definert følgende problemstillinger:

Delproblemstilling 1: Er utviklingen og omfanget av sykefraværet i tråd med utviklingen i andre kommuner og grupperinger og i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne mål?

Problemstillingen vil bli belyst ved å se om utviklingen av sykefravær i Meldal kommune er i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne målsettinger. Videre vil vi sammenligne sykefraværet i Meldal kommune med andre kommuner og grupperinger.

Delproblemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?

Problemstilling 2 vil ha fokus på:

- Fastsetting av mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet
- Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø.
- Forebyggende rutiner og tiltak.
- Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler.

I tillegg vil vi synliggjøre resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn i kommunen.

2.3 Revisjonskriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier som innsamlede data kan vurderes mot. Hensikten med revisjonskriteriene er å etablere en målestokk som gjør det mulig å evaluere de resultater som er oppnådd innen et forvaltningsområde. Det er en forutsetning at de kriteriene som etableres er gyldige og at de hentes fra autorative kilder. Slike kilder kan være lov og forskrift, lokale politiske vedtak, nasjonale politiske føringer og anbefalinger, og evt anerkjent forskningslitteratur på området.

Denne undersøkelsen vil ha fokus på om Meldal kommune som arbeidsgiver følger opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål og IA-avtalen.

2.3.1 Lov, forskrift og lokale politiske vedtak

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 1. januar 2006. (arbeidsmiljøloven).

Arbeidsmiljøloven er sentral i arbeidet med sykefraværspromblematikk. Lovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet. Videre skal den sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet og legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon. Den har også som formål å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet og bidra til et inkluderende arbeidsliv.

Loven omhandler blant annet:

- Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Kapittel 2.
- Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet. Kapittel 3.
- Krav til arbeidsmiljøet. Kapittel 4.
- Verneombud. Kapittel 6.
- Arbeidsmiljøutvalg. Kapittel 7.
- Informasjon og drøfting. Kapittel 8.

Fra 1. juli 2011 er det gjort endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som skal sikre tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid om oppfølging. Det framgår av arbeidsmiljølovens § 3-1 at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid

- **Lov om folketrygd (Folketrygdloven)**

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

- **Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).**

Selv om ansvaret for HMS-arbeidet og sykefraværsoppfølgingen er delegert, har rådmannen et overordnet ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter. Rådmannen har også et ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll, jf. kommuneloven § 23.2.

- **Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)**

Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen

-arbeidsmiljø og sikkerhet

-forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester

-vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

- **Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom.**

Formålet med føring av sykefraværstatistikk er å sette søkelyset på sykefraværet på arbeidsplassen. Sykefraværstatistikken skal bidra til at arbeidsgiveren og arbeidstakeren i samarbeid kan iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet.

2.3.2 Nasjonale føringer og anbefalinger

- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. 1. mars 2010 – 31. desember 2013. (IA-avtalen)

Når en virksomhet signerer en samarbeidsavtale med NAV, blir den en IA-virksomhet. Hovedarenaen for IA-arbeidet er arbeidsplassen, og hovedaktørene er arbeidsgiver og arbeidstaker. NAV har fått i oppgave å bistå virksomheter som vil arbeide for å nå ett eller flere av målene i Intensjonsavtalen, og NAV har et bredt spekter av virkemidler og tiltak for å beholde personer i arbeid eller for å gi innpass i arbeidslivet. Samarbeidsavtalen bygger på Intensjonsavtalen, og er en avtale mellom den enkelte virksomhet og NAV for virksomheter som ønsker å være IA-virksomheter. Samarbeidsavtalen klargjør ansvars- og oppgavefordelingen. Det er utarbeidet en egen veileder til samarbeidsavtalen, som forklarer sentrale begreper og beskriver hvordan virksomheter og myndigheter skal gå fram i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. Den nye samarbeidsavtalen for IA-virksomheter ble godkjent av myndighetene og partene i arbeidslivet 13. september 2010. Innholdsmessig er det ikke gjort store endringer sammenlignet med den forrige samarbeidsavtalen, men en viktig endring er at virksomhetens tillitsvalgte er en likeverdig avtalepart med NAV og bedriftsledelsen.

2.3.3 Sammenligninger

Vi måler sykefraværet i Meldal kommune opp mot målene i IA-avtalen om et sykefravær på 5,6 % og kommunens mål om et nærvær på 95 % for hele organisasjon i 2011 satt i handlingsprogrammet for 2011-2015.

Videre sammenligner vi sykefraværet i Meldal kommune med sykefraværet i andre kommuner. *Veileder i forvaltningsrevisjon*⁶ viser til at kriterier kan utledes fra sammenlignbare kommuner eller virksomheters praksis når de er aksepterte forbilder, representerer beste praksis eller gjenspeiler en foretrukket praksis på det aktuelle området. I dette prosjektet har vi ikke grunnlag for å påstå at noen av de vi sammenligner med representerer dette. Sammenligningen må derfor ikke oppfattes som at noen av grupperingene eller kommunene har en "fasit" for hvordan en situasjon skal være. Tallmaterialet kan imidlertid gi en beskrivelse av en situasjon og gi indikasjoner på en utvikling/forhold.

2.4 Metode

Hovedhensikten i denne undersøkelsen har vært å få kunnskap om arbeidet for redusert sykefravær i Meldal kommune. Informasjonsgrunnlaget er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ansatte, ledelse og andre aktører. Med rådmannen er det gjennomført et eget oppstartsmøte. I tillegg har vi brukt resultat fra Meldal kommune sine medarbeiderundersøkelser i regi av Kommuneforlagets *Bedre kommune* og resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn i Meldal kommune.

For å få dybdekunnskap om arbeidet for redusert sykefravær har vi gjennomført intervju med ulike aktører. Vi har gjennomført intervju med følgende personer:

- Rådmannen
- Sektorsjef Oppvekst
- Sektorsjef Helse og omsorg
- Konstituert sektorsjef Utvikling og drift
- Stabssjef
- Personalkonsulent
- Organisasjonsutvikler
- Hovedtillitsvalgt fagforbundet
- Hovedtillitsvalgt utdanningsforbundet
- Hovedtillitsvalgt sykepleierforbundet

⁶ Veileder i forvaltningsrevisjon (NKRF, 2006)

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

- Hovedverneombud
- Seksjonsleder helsetunet
- Seksjonsleder Teknisk drift
- Kontaktperson NAV-arbeidslivssenter

I noen tilfeller har vi gjennomført intervjuene som gruppeintervju. Ved gruppeintervju kan dynamikken i gruppesituasjon bidra til økt informasjonstilgang. Samtidig er det en risiko for at den enkeltes mening ikke vil komme fram på samme måte som om de var intervjuet hver for seg. Vi prøver å forhindre dette ved å stille direkte spørsmål til alle i intervjuet, og ved å gi dem mulighet for å korrigere referatene hver for seg i etterkant. Alle referatene fra intervjuene er verifisert. Totalt er 14 personer intervjuet.

Dokumenter og statistikk som undersøkelsen bygger på, er i stor grad hentet fra Meldal kommune, nettstedet bedrekommune.no, nav, SSB og andre offentlige etater. Vi har i noen tilfeller valgt å sammenligne talldata fra Meldal kommune med andre kommuner og grupperinger. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet må ikke oppfattes som absolutte sannheter. I tillegg må vi ta forbehold om mulig feilrapportering. Statistikk for sykefraværet utarbeidet av SSB, KS og enkeltkommuner kan være forskjellige. KS har publisert et notat som redegjør for datagrunnlagene og beregningsmetodene⁷. I vår undersøkelse sammenligner vi derfor ikke talldata fra ulike kilder.

I en forvaltningsrevisjon på områder som dette er det alltid viktig å samordne innretning på undersøkelsen med andre tilsyns myndigheter. Så langt revisor kan se av FM`s nettsider, er det ikke vært gjennomført tilsyn i Meldal kommune i løpet av siste periode. Det er heller ikke planlagt tilsyn i nærmeste planlagte framtid. Arbeidstilsynet har derimot gjennomført tilsyn innen i perioden fra 2010 – 2012. Vi viser resultatet fra tilsynene i rapporten.

I tillegg til en oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor har en prosjektmedarbeider deltatt i prosjektet, og en styringsgruppe på to personer har kvalitetssikret undersøkelsen.

Bredden og omfanget av data som er innhentet fra ulike kilder tilsier at revisor har et egnet grunnlag for å vurdere de problemstillinger som er angitt for denne forvaltningsrevisjonen.

⁷http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/kvalitetskommuner/dokumenter/sammenlikning_sykefravarsstatistikk.pdf

3 Utviklingen av sykefravær

I dette kapitlet vil vi belyse delproblemstilling 1 om utviklingen og omfanget av sykefraværet i Meldal kommune er i tråd med utviklingen i andre kommuner og grupperinger og i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne mål.. Problemstillingen vil dels bli belyst ved å vise utviklingen av sykefravær innen ulike sektorer, grupperinger og innen Meldal kommune som helhet, og dels ved å sammenligne data fra Meldal kommune med andre kommuner og grupperinger.

3.1 Revisjonskriterier

I IA-avtalen er et av de overordnede målene at sykefraværet skal reduseres med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Veiledere til samarbeidsavtalen viser til at delmålet om å redusere sykefraværet skal fastsettes med utgangspunkt i virksomhetens forutsetninger, fraværnivå og hva som er realistisk (uavhengig av det nasjonale målet). I handlingsprogrammet for 2011-2015 for Meldal kommune opererer man med *nærværsbegrepet*. Dette begrepet ble introdusert i 2011. Målet for nærvær for hele organisasjon var på 95 % i 2011.

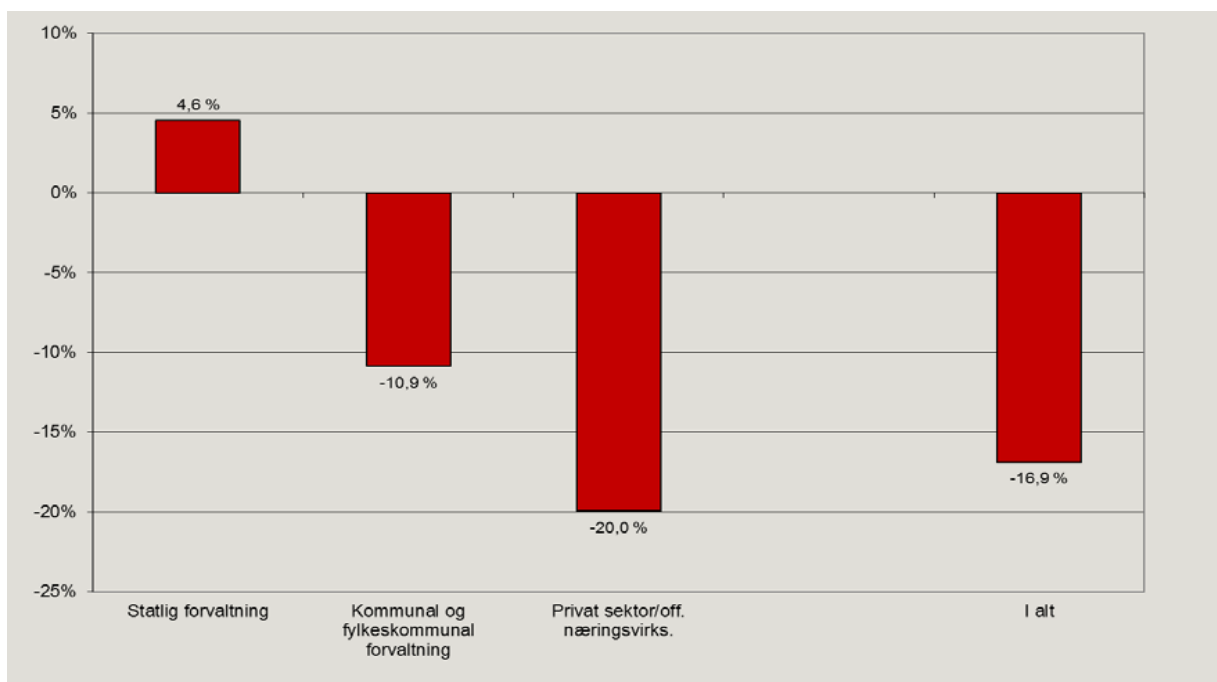
I dette kapitlet sammenligner vi og Meldal kommune med andre kommuner og grupperinger. Som vist til i kapittel 2.3. revisjonskriterier, må ikke sammenligningen oppfattes som at noen av grupperingene eller kommunene har en "fasit" for hvordan en situasjon skal være. Tallmaterialet kan imidlertid gi en beskrivelse av en situasjon og gi indikasjoner på en utvikling/forhold.

3.2 Data

3.2.1 Utvikling av sykefravær

Avtalen om Inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom partene i arbeidslivet og staten i 2001. Delmål 1 i avtalen gikk ut på at sykefraværet skulle reduseres med 20 % sammenlignet med 2. kvartal 2001. Dette målet gjelder også etter at avtalen ble fornyet for en ny fireårsperiode i februar 2010. I løpet av de 11 årene fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2012 har det vært en nedgang i det legemeldte sykefraværet på 16,9 prosent. Fraværet i privat sektor har gått ned med 20 prosent, mens kommunal og fylkeskommunal sektor har hatt en nedgang på 10,9 prosent siden 2. kvartal 2001. Tallene for statlig sektor viser en økning på 4,6 prosent men tallene er påvirket av at sykehusene ble statlige i 2002. Figur 2 nedenfor synliggjør denne utviklinga.

Figur 2 Prosentvis endring i det legemeldte sykefraværet etter sektor, 2. kvartal 2001 – 2. kvartal 2012.



Kilde: nav.no

(<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Sykefrav%C3%A6rsstatistikk>)

I følge NAV var det totale sykefraværet på 6,0 prosent i 2. kvartal 2012, en nedgang på 7,6 prosent sammenliknet med samme kvartal i 2011. Fordeler vi sykefraværet på egenmeldt og legemeldt fravær, utgjorde det egenmeldte fraværet 0,8 prosent, mens det legemeldte sykefraværet sank til 5,2 prosent i 2. kvartal 2012. Dette innebærer en prosentvis nedgang på 7,8 prosent.

Vi har ikke talldata som viser sykefraværet i Meldal kommune i 2. kvartal 2001. Gjennomsnittlig sykefravær i 2001 var imidlertid på 9,8 %. Med et gjennomsnittlig sykefravær på 8,9 % i 2011, innebærer dette en nedgang på 9,2 %.

Figur 1 nedenfor viser data for sykefraværet i Meldal kommune i perioden fra 2004 – 2011. Vi ser at sykefraværet har variert fra 8,3 % i 2004 til 10,8 % i 2006. i 2011 var sykefraværet på 8,92 %.

Tabell 1 Gjennomsnittlig sykefravær for Meldal kommune. 2004 – 2011.

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ⁸ | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|-------|-------|-------------------|------|------|-------|
| 8,3% | 8,4% | 10,8% | 10,5% | (5,8%) | 9,1% | 8,4% | 8,92% |

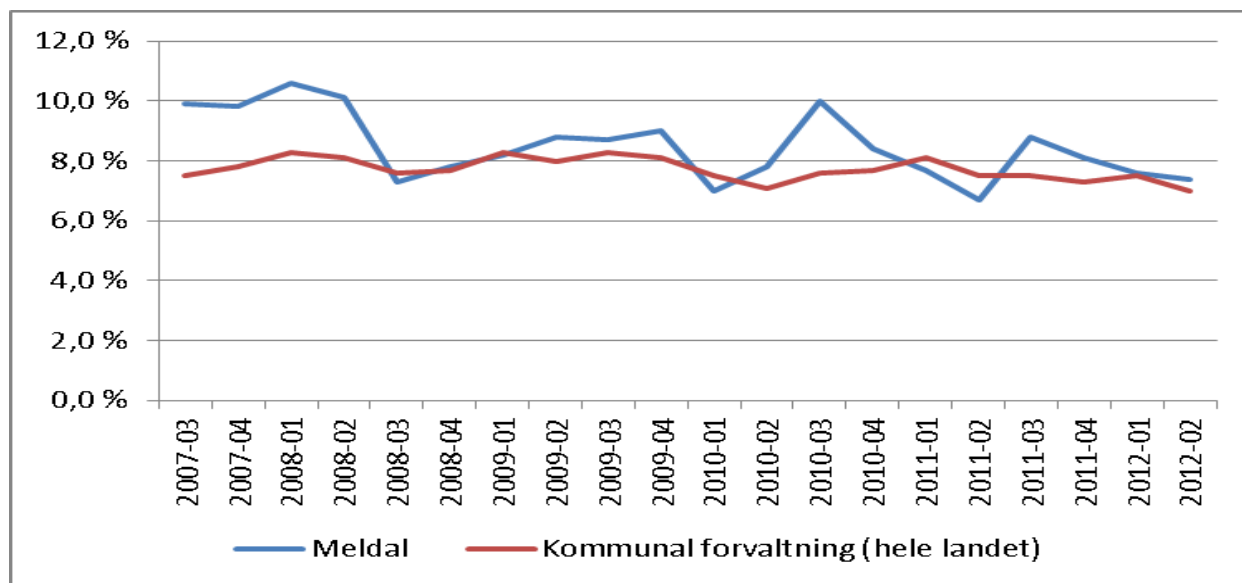
Kilde: Årsrapport for arbeidsmiljøutvalget for 2011

Det rapporterte sykefraværet for 2011 viser en oppgang fra 8,4 % i 2010 til 8,9 % 2011.

3.2.2 Sammenligning av utvikling av sykefravær

Figur 3 sammenligner utvikling i legemeldt sykefravær for Meldal kommune med et gjennomsnitt av kommuner i hele landet. Som figuren viser har sykefraværet i Meldal jevnt over vært i overkant av gjennomsnittstallene for hele landet.

Figur 3. Utvikling i legemeldt sykefravær. Meldal kommune og kommunal forvaltning hele landet. 2007 – 2. kvartal 2012.

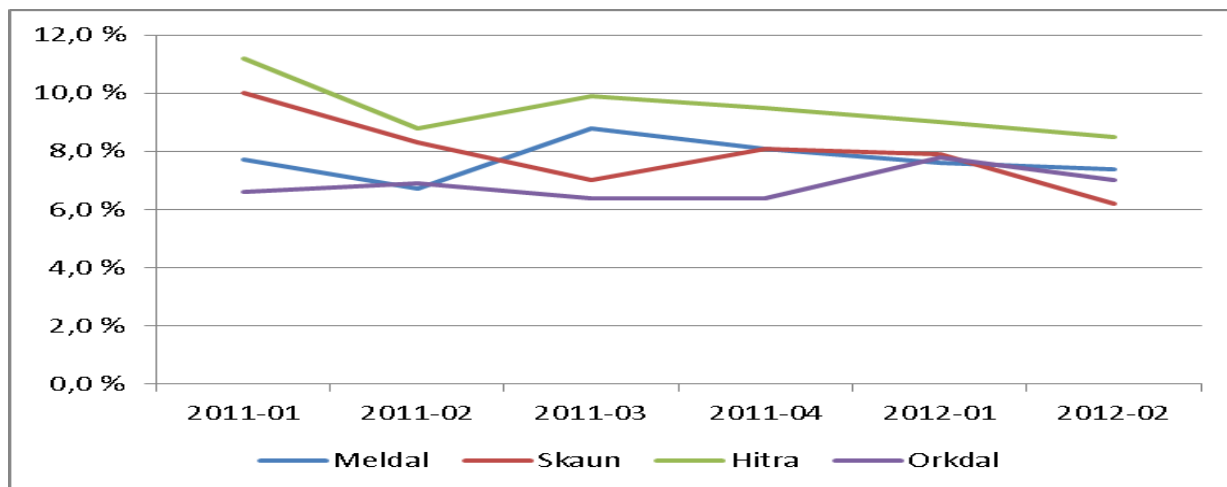


Kilde: NAV

I figur 4 ser vi at sykefraværet i Meldal kommune i løpet 1. kvartal 2011 til 2. kvartal 2012 har variert fra 6,7 % til 8,8 %. I løpet av samme perioden har sykefraværet i Hitra variert fra 8,8 % til 11,2 %. I Skaun har det variert fra 6,2 % til 10,0 % og I Orkdal har det variert fra 6,4 % til 7,8 %.

⁸ I 2008 endret Meldal kommune datasystem på personal, noe som medførte at det ikke foreligger korrekte lister fra dette året.

Figur 4. Sykefravær 1. kvartal 2011 til 2. kvartal 2012. Meldal kommune sammenlignet med andre kommuner.



Kilde: NAV

3.3 Revisors vurdering

I IA-avtalen er et av de overordnede målene en reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Det vises også til at delmålet om å redusere sykefraværet skal fastsettes med utgangspunkt i virksomhetens forutsetninger, fraværslivå og hva som er realistisk. I handlingsprogrammet for 2011-2015 for Meldal kommune opererer man med *nærværsbegrepet*. Dette begrepet ble introdusert i 2011. Målet for nærvær for hele organisasjon var på 95 % i 2011.

I Meldal kommune var sykefraværet i 2011 på 8,9 prosent. Det innebærer en reduksjon i sykefraværet på 9,2 prosent siden 2001. Vi kan derfor konstatere at selv om Meldal kommune har hatt en reduksjon i sykefraværet i perioden, har de ikke oppnådd mål om sykefravær hverken ift de nasjonale målene i fastsatt i IA-avtalen eller kommunenes egne mål som vi ser er mer ambisiøse enn målene i IA-avtalen⁹

Sammenlignet med andre kommuner og grupperinger ser vi at i løpet av perioden 2007 til 2. kvartal 2012 har fraværet i Meldal kommune jevnt over vært i overkant av tallene for landsgjennomsnittet. Sammenlignet med andre kommuner i regionen, utmerker ikke Meldal seg hverken ved å ha et høyere eller lavere sykefravær enn de andre kommunene.

⁹ I *Handlingsprogram Økonomiplan 2012 – 2015*, vedtatt i kommunestyret 8.12.2011 vises det til at målet er å redusere sykefraværet med 20 % ift nivået i 2010 til ca 8 %.

4 Rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet

Dette kapitlet omhandler delproblemstilling 2 om kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk.

Vi har undersøkt følgende områder:

- Mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet
- Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø
- Forebyggende rutiner og tiltak
- Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler.

I dette kapitlet synliggjør vi også resultat fra Arbeidstilsynets tilsyn..

4.1 Mål for HMS/sykefravær og organisering av HMS-arbeidet

4.1.1 Kriterier

- Selv om ansvaret for HMS-arbeidet og sykefraværsoppfølgingen er delegert, har rådmannen et overordnet ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter. Rådmannen har også et ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll, jf. kommuneloven § 23.2.
- Arbeidsgiver skal ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt. Dette må dokumenteres skriftlig. (Internkontrollforskriften § 5 nr. 5)
- Arbeidsgiver skal fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet (aml. § 3-1 (2) a); internkontrollforskriften § 5 nr. 4). Dette må dokumenteres skriftlig (internkontrollforskriften).
- Det framgår av arbeidsmiljøloven § 3-1 at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres *systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid* på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og dere tillitsvalgte. Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer blant annet at arbeidsgiver skal "*fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet*" og "*sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær*". Bestemmelsene er utdypet i forskrift om systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) der det framkommer at internkontrollen skal dokumenteres.

- Arbeidsgiver skal gjennom dialog med ansatte fastsette mål for sykefraværsarbeidet og sette måltall for sykefraværsutviklingen, etablere etterprøvbare aktivitetsmål, (Samarbeidsavtalen). I følge veileder skal resultatmålet suppleres med etterprøvbare aktivitetsmål.
- Veileder for samarbeidsavtalen viser til at arbeidsgiver plikter å føre fraværsstatistikk. Veileder påpeker at faktiske opplysninger er nyttige for virksomhetens gjennomgang av egne mål og planer og at virksomheten har plikt til å føre fraværsstatistikk.
- Arbeidsgiver skal sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet for å bidra til et godt arbeidsmiljø (Samarbeidsavtalen).
- Plikt til å velge verneombud (aml § 6-1). Hvem som til enhver tid fungerer som verneombud ved virksomheten, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.

4.1.2 Data

4.1.2.1 Ansvar og organisering

Organisasjonskartet for kommunen (se figur 1) gir oversikt over hvordan myndighet er fordelt. Ansvar for arbeidet med HMS og sykefraværsarbeidet er videredelegert fra rådmann til ledere med budsjett- og personalansvar. Revidert delegasjonsreglementet er vedtatt og gjøres gjeldende fra 1.1.2013. Dette gjelder delegering fra kommunestyret til andre politiske utvalg og til rådmannen. Rådmannens reglement vil bli revidert i løpet av 1. tertial 2013.

Fra rådmannens side handler det om å løfte arbeidet for redusert sykefravær opp på ledernivå og dra nytte av den kompetansen som finnes hos lederne. Videre handler det om å hjelpe dem til å lære av hverandre. I følge rådmannen gjøres det mye godt arbeid på enhetene, og da må andre få kjennskap til det. Ut fra dette er det en målsetting å utarbeide en felles systematikk på området. Rådmannen setter gjennom ledergruppa fokus på arbeidsmiljøet. Ledergruppa er en arena der alle skal kunne løfte fram forhold som de vil diskutere, også forhold som gjelder arbeidsmiljøet. Overordnet er sykefravær i følge rådmannen tema både på samlinger for hele ledergruppen (tom nivå 3, jfr organisasjonskart i figur 1) og på samlinger for ledere med kun personalansvar. Ledergruppa med alle tre ledernivå møtes månedlig, og det jobbes mye med helhetlig styring.

4.1.2.2 Planer og fora med tema sykefravær

I følge rådmannen har kommunen ingen samlede, overordnede planer for arbeidet med sykefravær. Kommunen har de siste årene jobbet mye med helhetlig systematikk, men fokus har ligget på resultatstyring og overordnede planverk. Måling av fravær/nærvær er en av

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

indikatorerne for resultatstyring i kommunen og er et av måltallene i tertialvis rapportering til rådmann og til politisk nivå. Enhetsleder ved helsetunet viser og til at tertialrapportene er sentrale i oppfølgingen. Det samme er årsmelding for HMS-arbeidet som leveres i januar hvert år. Hun viser til at planene evalueres jevnlig og at ufullførte tiltak tas med i neste plan.

På sektornivå viser sektorsjefene til faste møter med enhetsledere hvor sykefravær og HMS jevnlig er tema.

Kommunen har ikke årshjul spesifikt på sykefravær, men organisasjonen har overordnet årshjul og årshjul for det enkelte programområde. I kommunens vanlige årshjul inngår tidsplan for vernerundene, når medarbeiderkartleggingene skal være, årsrapportering til AMU, oppfølgingsplan, prioriteringer mm. Dette er spesifisert for den enkelte sektor og den enkelte avdeling. Rutiner for sykefraværsoppfølging er og definert i følge IA-avtalen.

I tillegg pekes det på følgende fora hvor sykefraværsproblematikken har fokus:

- Meldal deltar i personalnettverk i Orkdalsregion. Dette er et uformelt nettverk med representanter fra alle personalavdelinger i regionen.
- Organisasjonsutvikler deltar i KS sitt personalnettverk. Foraet har blant annet gitt innspill til ny IA-avtale
- I AMU er sykefravær fast orienteringssak.
- Samarbeidsmøter med NAV-arbeidslivssenter
- Siden 2010 har kommunen delvis i samarbeid med NAV-arbeidslivssenter gjennomført 3 IA-dager/arrangement for lederne i kommunen. Tema har vært sykefraværsoppfølging. At det skal settes fokus på kompetanseutvikling for ledere er i tråd med IA-avtalen. Dette er et fora for informasjon, diskusjon og erfaringsutveksling av sykefraværsarbeidet
- Samarbeid med KLP sin HMS-avdeling blant annet vedrørende opplæring av verneombudene.
- KS sentralt og lokalt
- HMS-avtalen med HMS-tjenesten er "levende" og fordeling av ressurser på ulike områder justeres etter behov.
- Enhetsleder Helsetunet og Teknisk drift viser til et greit samarbeid med NAV-lokalt. Samarbeidet omhandler sykefravær ved egen enhet.

I intervju blir det påpekt at disse foraene og treffpunktene er nyttige og hensiktsmessige.

I intervju med enhetsleder ved Helsetunet vises det til jevnlige møter i ulike fora og med ulike aktører fravær og HMS er tema. Enhetsleder viser til at til sammen gir dette en planmessig tilnærming til sykefraværsområdet med mange gode rutiner som gir god oversikt over HMS-arbeidet. Også enhetsleder Teknisk drift viser til månedlige driftsmøter hvor HMS er fast tema.

4.1.2.3 Mål

Handlingsprogram og budsjett er de politisk vedtatte styringsdokumentene, og handlingsprogrammet er utgangspunktet for strategier og for fastsetting av etterprøvbare aktivitetsmål. Arbeidet med ny mal for handlingsprogrammet starta i 2010 og handlingsprogrammet 2012 – 2015 er i så måte en 1. utgave. I tertialrapportene rapporteres det på målsettinger.

Oppfølging av planene sikres ved tiltaksoversikter som er utarbeidet på bakgrunn av målsettingene på de enkelte programområdene. Dette innebærer rapportering på hvilke tiltak som er gjennomført og man ser sammenhengen mellom hva som er fulgt opp og hva som ikke er fulgt opp. I tillegg er fravær/nærvær også indikator i styringskortene. Tall og indikatorer i styringskortet er administrative verktøy som kan endres/revideres, dersom dette er nødvendig for å nå de politiske vedtatte målene i handlingsprogrammet. Det er systematisert oppfølging av tertialrapportene, hvor store avvik følges opp gjennom ledersamtaler. Samarbeidsavtalen med HMS-tjenesten er også dokumentasjon på tiltak. I Årsmelding 2011 er mål og resultat for alle rammeområder for HMS systematisert.

Handlingsplaner og styringskort måler på målsettinger for nærvær og fravær. Prosessen med innføring av Helhetlig styring ble startet opp i 2010, med bistand fra KS-Konsulent. Systematikken heter helhetlig styring. Styringskortene er foreløpig bygget ut manuelt, og målet er å få etablert et elektronisk system. Dagens styringskort er "første generasjon", og bærer, i følge rådmannen, noe preg av det.

I handlingsprogrammet for 2011-2015 opererer man med *nærværsbegrepet*. Dette begrepet ble introdusert i 2011. Målet for nærvær for hele organisasjon var på 95 % i 2011. I tillegg har de enkelte enhetene delmål for sitt sykefravær. Både i *Handlingsprogram Økonomiplan 2012 - 2015*¹⁰, *handlingsprogram programområde 14, personalavdeling*, og i *Handlingsplan for IA-arbeidet 2012 – 2013* vises det til mål med tilhørende kjennetegn og strategi. Det vises blant annet til at i løpet av perioden skal sykefraværet reduseres med 20 % i forhold til nivået i

¹⁰ Vedtatt i kommunestyret 8.12.2011.

2010 til 8 %. I årsmelding for 2011 synliggjøres både mål og resultat og vi ser blant annet at det pekes på varierende måloppnåelse for arbeidet med å redusere sykefravær i organisasjon.

Innen teknisk drift gir enhetsleder uttrykk for at et mål om et nærvær på 95 % fravær er urealistisk. Reell målsetting er å ikke ha fravær på grunn av forhold ved arbeidsplassen per i dag. Det blir gitt gode tilbakemeldinger fra driftspersonell for tilrettelegging med materiell og utstyr i hverdagen. De får bistand fra HMS-tjenesten der det er behov for det. De har fokus på dette i den daglige driften, gjennom driftsmøter osv. Utover det har de ingen interne planer på dette området.

I følge enhetsleder ved helsetunet utarbeider hver enkelt avdeling en handlingsplan som skal rapportere årlig som et ledd i kommunens overordnede handlingsplan. Verneombudet deltar i dette arbeidet. Tillitsvalgte deltar i utgangspunktet ikke ved faste møtepunkt, men det er månedlige møter med tillitsvalgte sammen med hjemmetjenesten. I tillegg involveres tillitsvalgte ved behov. Den overordnede handlingsplanen er utgangspunkt for alle interne handlingsplaner for Helsetunet. Det er årlige vernerunder, som resulterer i handlingsprogram som utarbeides i samarbeid med verneombud. De behandles i AMU.

I intervju gir hovedtillitsvalgte uttrykk for at noen punkter i oppfølgingen av IA-avtalen har vært tema blant tillitsvalgte, men ikke tatt opp direkte med rådmannen. Hovedtillitsvalgte viser til at det er rådmannens ansvar å sørge for iverksetting og utarbeidelse av plan innen 12 uker etter underskrivelse som var 1.2.2011. Det skal være en plan for IA-arbeidet og 2 årlige møter der partene diskuterer IA som eneste tema. Dette har det i følge hovedtillitsvalgte ikke blitt noe av fram til nå. Rådmannen har nå (intervju gjennomført med hovedtillitsvalgte den 12.11.2012) lansert en plan¹¹ for oppfølging av IA-ansvaret, men tillitsvalgte har ikke deltatt i utarbeidelsen av denne. Generelt gir hovedtillitsvalgte uttrykk for at de i for liten grad blir involvert i arbeidet for oppfølging av sykefravær, men at de ser positivt på at de nå skal involveres gjennom den nye IA-planen. I møte med rådmann den 1. november ble det nedsatt en arbeidsgruppe med tillitsvalgte, verneombud og representanter for arbeidsgiver som skal bidra i videre arbeid med oppfølging av IA- avtalen.

4.1.2.4 Samarbeid

Flere aktører er involvert i HMS-arbeidet i kommunen. Nedenfor gir vi en beskrivelse av noen av disse og hvordan samarbeidet fungerer for best mulig effekt.

¹¹ Handlingsplan for IA-arbeidet 2012 – 2013. Meldal kommune.

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

Kommuneledelsen gjennomfører møter (og har møteplan) med tillitsvalgte og verneombud på overordna nivå. I disse møtene deltar rådmannens ledergruppe og personalkonsulent fra personalavdelingen. I følge rådmannen deltar tillitsvalgte i samarbeidsmøter med rådmann og sektorsjefer/stabssjef minst fire ganger i året. I følge rådmannen er sykefravær et av temaene ved disse møtene. Både enhetsleder helsetunet og teknisk drift viser til at sykefravær kommer opp i ulike sammenhenger i disse møtene som eksempelvis i forbindelse med handlingsprogram. I disse møtene kan også tillitsvalgte melde saker, men i følge hovedtillitsvalgte er sykefravær sjelden tema i disse møtene.

Det er etablert faste rutiner for samarbeid med plasstillitsvalgte, leder og verneombud ved hver enhet. På sektornivå er det gjennomført et samarbeidsmøte med de ulike aktørene for å finne form og struktur på tilsvarende møter på sektornivå.

Oppfølging av sykefravær/oppfølgingsmøter med NAV-lokalt er delegert til lederne i sektoren med personalansvar.

Kontaktperson fra NAV-arbeidslivssenter har deltatt i ledermøter og på ledersamlinger, og bidrar med informasjon og opplæring. Hun har også deltatt på den obligatoriske HMS opplæringa av nye tillitsvalgte og verneombud, et opplegg Meldal og Agdenes kommune samarbeider om. Kontaktperson NAV-arbeidslivssenter møter også leder og ansatte i NAV Meldal en gang i måneden.

I IA-avtalen ligger et krav om at det skal arrangeres IA-møter to ganger i året med IA-kontaktperson, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud. I følge kontaktperson er dette så langt ikke gjennomført grunnet en misforståelse om at alle aktører måtte delta. Dette er imidlertid ikke tilfelle, og det er derfor planlagt et IA-møte nå.

I intervju med kommunens ansatte og kontaktperson NAV-arbeidslivssenter vises det til at samarbeidet fungerer bra. Kommunen ledere/ansatte viser imidlertid til at de kan gjøre mer for at kontaktperson skal bli bedre kjent i organisasjonen. Kontaktinfo ligger på intranett, men det er kunnskap og ressurser å hente på å "bruke" henne mer. I følge kontaktperson er samarbeidet i stor grad knytta opp mot kontaktperson i Meldal, og det gjennomføres faste møter 1 gang i måneden mellom kontaktperson NAV-arbeidslivssenter og kontaktperson Meldal kommune. Det jobbes med å få på plass et team bestående av IA-kontaktperson, lege, rådmann, NAV-leder, hovedtillitsvalgt, hovedverneombud og IA-rådgiver for bedre å forankre arbeidet i toppledelsen i kommunen, noe kontaktperson anser som viktig. I tillegg vil samarbeid med et team gi bedre flyt i arbeidet og være mindre sårbart og mindre

personavhengig ved skifte av personell. Kontaktperson har tro på at dette vil komme på plass.

For øvrig gir kontaktperson NAV-arbeidslivssenter uttrykk for at Meldal kommune er villige til å satse på arbeidet for redusert sykefravær i kommunen, og at området har fått økt fokus i det siste.

I følge lederne i kommunen har verneombudene tidligere vært for lite involvert i organisasjonen, og det har vært usikkerhet rundt rolledelingen mellom verneombud og tillitsvalgte. Det blir gitt uttrykk for at det er krevende å få til engasjement om verneombudsrollen, spesielt ved de små enhetene. Å få til en god rolleforståelse for oppgaven krever tid, og det er heller ikke et veldig populært verv. Tillitsvalgte har i stor grad hatt verneombudets rolle, noe som blant annet skyldes at tillitsvalgte har frikjøpt mer tid. Tillitsvalgtes rolle er mer definert i lov og avtaleverk og står sterkere i folks bevissthet. Dette er en utfordring og rådmannen gir uttrykk for økt oppmerksomhet for å styrke verneombudene. Problematikken er tatt opp i rådmannens ledergruppe og det er et ønske om å styrke verneombudsrollen på sektornivå og sette av mer tid til, og utvikle kompetansen til verneombuda. I følge rådmannen er det satt fokus på dette arbeidet.

Også hovedverneombudet sier at fokuset på verneombudsrollen i kommunen har vært noe lav og at tillitsvalgte for en stor del har vært mer involvert. Hovedverneombudet viser til signaler fra kommuneledelsens om at verneombud i langt større grad skal aktiviseres. Hovedverneombudet gir uttrykk for et ønske om tettere dialog med rådmann vedrørende rollen som verneombud.

Ved Helsetunet vises det til at samarbeidet med tillitsvalgte og verneombud er godt. Ved Teknisk drift sier enhetsleder at de ikke har faste fora for kontakt med verneombudene. Det har de fått kritikk for, og har planer om å etablere det. Ellers er det vernerunder, og noe samarbeid fra sak til sak. Han gir også uttrykk for at verneombudsrollen er litt uavklart. Per i dag har de for eksempel ett ombud for rengjøringspersonell på helsetunet – de diskuterer om driftspersonellet på Helsetunet heller skal omfattes av det felles verneombudet der. Formelt er tillitsvalgte ved teknisk drift kun involvert ved tilsettingssaker. Men de kan også involveres i konkrete saker der det er behov. Innen Helse og omsorg vises det og til at de har prosjekt vedørende arbeidstidsordninger der tillitsvalgte er involvert. Arbeidet har fokus på ønsketurnus og et av målene er å redusere sykefraværet.

Kommunen har HMS-avtale med bedriftshelsetjenesten Orkladal. Sammen med kommunen utarbeider HMS-tjenesten en årlig plan for fokusområder. Det gjennomføres to oppfølgingsmøter i løpet av året for å sikre at det som står på plan er gjennomført. HMS-tjenesten rapporterer til kommunen. I Meldal er HMS-tjenesten invitert til å være tilstede i AMU. I følge rådmannen er i tillegg hovedtillitsvalgte, rådmann, ordfører og ledere fra nivå 2 og 3 representert i AMU. I følge rådmannen fungerer avtalen med HMS-tjenesten godt og kommunens ledere og enhetslederne ved Teknisk drift og Helsetunet og hovedtillitsvalgte betegner også samarbeidet med HMS-tjenesten som veldig bra.

I intervju med ledere blir det gitt innspill på at noen verneområder er lite hensiktsmessige. Eksempelvis kan de være avgrensa til geografisk område som omfatter et overkommelig antall ansatte, men innbefatter fire sektorer og inkluderer 16 ledere. Organiseringa er lite hensiktsmessig når verneombudsområdene ikke gjenspeiler fullmakter og strukturer i kommunen, spesielt når fokuset er på psyko-sosialt arbeidsmiljø. Det blir vist til at det hadde vært mer hensiktsmessig å rendyrke verneombudsrollen opp mot sektorer. Dette gir utfordringer i å utvikle verneombudsrollen. Dette forholdet reguleres av forskrift om verneombud og HMS. Arbeidstilsynet er opptatt av at verneområdene ikke skal være for store, men at de skal være enhetsorientert. I mail fra rådmannen datert den 13.1.2013 viser rådmannen til at AMU i siste møte i 2012 reviderte, gjennom et vedtak, inndelingen av verneombudsområdene i Meldal kommune.

Rådmannen gir uttrykk for at samarbeidet mellom nevnte aktører fungerer etter intensjonene.

4.1.2.5 Fraværstatistikk

Kommunen har ført fraværstatistikk over mange år. Det føres fravær på enhetene som registreres i personalssystemet; i tillegg fører *Pleie og omsorg* egen statistikk på fraværskdager. Ved hjelp fra Personal har alle enhetene tilgang til fraværstatistikk. I intervju blir det påpekt at de har en utfordring ved at fraværssystemet er bygd opp rundt organisasjonsnummer og ikke kommunens inndeling i programområder. Dette har de fokus på å prøve å finne en løsning på. Enhetsleder teknisk drift påpeker at det hadde vært hensiktsmessig om de kunne tatt ut tallene selv, men at dette ikke går på grunn av it-systemet. Ved helsetunet viser enhetsleder til at de bruker statistikken som en del av kartlegging for å avdekke problemområder og sette i verk relevante tiltak.

4.1.3 Revisors vurdering

Arbeidsgiver skal ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS er fordelt. I Meldal kommune er dette

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

skriftliggjort både i organisasjonskart og i delegasjonsreglement. Ut i fra de intervjuene vi har gjennomført synes det også som om ansvarsforhold er klart i organisasjon.

Arbeidsgiver skal fastsette mål for helse miljø og sikkerhet og sørge for at arbeidet utføres systematisk. Dette skal gjennomføres i samarbeid med arbeidstakere og tillitsvalgte. I Meldal kommune er Handlingsprogrammet og budsjett de politisk vedtatte styringsdokumentene og utgangspunktet for strategier og for fastsetting av etterprøvbare aktivitetsmål. Oppfølging av planene sikres ved tiltaksoversikter som er utarbeidet på bakgrunn av målsettingene på de enkelte programområdene. Dette innebærer rapportering på hvilke tiltak som er gjennomført og man ser sammenhengen mellom hva som er fulgt opp og hva som ikke er fulgt opp. Store avvik følges systematisk opp gjennom ledersamtaler. Også samarbeidsavtalen med HMS-tjenesten er dokumentasjon på tiltak. I Årsmelding 2011 er mål og resultat for alle rammeområder for HMS systematisert. Måling av fravær/nærvær er en av indikatorene for resultatstyring i kommunen og et av måltallene i tertialvis rapportering til rådmann og politisk nivå. I Kommunens årshjul inngår også tidsplan for vernerundene, når medarbeiderkartleggingene skal være, årsrapportering til AMU, oppfølgingsplan, prioriteringer mm. Dette er spesifisert for den enkelte sektor og den enkelte avdeling.

Det kan se ut til at punkt i oppfølgingen av IA-avtalen ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Eksempel på dette er utarbeidelse av IA-plan. Dette er det tatt tak i, i løpet av den siste tiden. Det er viktig å involvere alle relevante parter i dette arbeidet.

Det kan også se ut til at kommunen har et forbedringspotensial i involvere verneombudene i større grad. Vi presiserer at både verneombud og tillitsvalgte er sentrale aktører i arbeidet for redusert sykefravær. Sentralt er også samarbeidet med HMS-tjenesten og NAV-arbeidslivssenter. For revisor ser det ut til at dette samarbeidet fungerer etter hensikten. Samarbeid også med andre aktører er relevant i denne sammenheng og vi ser at Meldal kommune deltar i og samarbeider innenfor flere arenaer der sykefraværspromatikken er satt i fokus.

Arbeidsgiver plikter å føre fraværstatistikk. Dette gjøres i Meldal kommune.

4.2 Kartlegging av sykefravær og arbeidsmiljø

4.2.1 Kriterier

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

Veileder påpeker at faktiske opplysninger er nyttige for virksomhetens gjennomgang av egne mål og planer og at virksomheten har plikt til å føre fraværstatistikk.

4.2.2 Data

4.2.2.1 Kartlegging av farer, problemer og årsak til fravær

Som vi har vist tidligere fører kommunen statistikk over sykefravær.

Årlige HMS-runder er en del av systemet for kartlegging av farer og problemer. Det sendes en årlig rapport til AMU i tillegg til at hver enkelt enhet rapporterer om sine vernerunder til personaltjenesten innen 31.mai. I mail fra stabssjef datert 7. november 2011 vises det til at det ikke er gjennomført fellesvernerunde på rådhuset inneværende år, noe verneombudet har etterspurt. Vernerunden ble deretter tidfestet til 7.12.12. Manglende vernerunde skyldes i følge stabssjef utfordringer ved å finne felles ledig tid. I høring blir utfordringene ved å finne felles ledig tid presisert bl.a. ut fra verneområdets størrelse og kompleksitet.

Arbeidstilsynet krevde dokumentasjon på kartlegging i sitt tilsyn av helsetunet i fjor. Som et resultat av dette ble det gjennomført en ROS analyse som resulterte i en handlingsplan/prosedyrebeskrivelse ved hjelp av HMS-tjenesten. Ved uteavdelinga har de i løpet av de siste årene med risikokartlegging og i samarbeid med HMS-tjenesten hatt fokus på å utarbeide prosedyrer for å håndtere dette.

I intervju med kommunens ledere blir det gitt uttrykk for at det er gode rutiner på å gi tilbud om medarbeidersamtaler enten i gruppe eller enkeltvis. Disse skal gjennomføres i løpet av

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

våren. I medarbeiderundersøkelser er det kartlagt at ikke alle ansatte har gjennomført medarbeidersamtale. Dette kan i følge ledere og ansatte skyldes avstand i tid mellom samtale og undersøkelse, at ansatt har glemt samtalen, eller at det kan være i overkant av ett år siden siste samtale (spørsmål i undersøkelsen er om det er gjennomført medarbeidersamtale i løpet av siste år). En annen grunn til at en aldri vil nå 100 %, er nyansatte og folk som ikke vil ha samtale. I følge hovedtillitsvalgte får ikke alle ansatte på alle enheter tilbud om medarbeidersamtaler og noen personalansvarlige følger opp dette i for liten grad. Enhetsleder helsetunet sier at alle får tilbud om medarbeidersamtaler. Innen Teknisk drift sier enhetsleder at de ikke har greid å nå målet om å tilby medarbeidersamtaler. Målet er å tilby dette til alle. Data fra medarbeiderundersøkelsen viser at 63% har fått tilbud om medarbeidersamtale

Sektorsjefer/stabssjef har ledersamtaler med ledere, og oppfølging av lederavtaler. Der er fravær fokus. Dette er systematisert for hele organisasjonen. Oppfølging av lederavtalene er beskrevet i avtalene.

I intervju blir det gitt uttrykk for at de har gode rutiner for å gjennomføre medarbeiderundersøkelsen. Det gjennomføres i utgangspunktet medarbeiderundersøkelser annethvert år, senest i februar 2012. Det tilrettelegges teknisk, og informeres ved at det blir tatt opp på møter. Videre gis det egen orientering i AMU, egen orientering til verneombud og tillitsvalgte, det blir tatt opp på møter, informasjon legges ut på intra-nettet og alle ansatte får direkte informasjon om undersøkelsen og får tildelt eget passord fra nærmeste leder for å kunne besvare undersøkelsen på data. Svarprosenten på siste medarbeiderundersøkelse var på tilnærma 70 %, det samme som gjennomsnittet for Norge. Resultat fra undersøkelsen rapporteres til AMU og andre utvalg og legges ut på kommunens intra-nett. Det orienteres om resultatene fra medarbeiderundersøkelsen og oppfølging av disse til politisk nivå; formannskap og de 2 hovedutvalgene. Også enhetslederne som vi har intervjuet sier at det er en god undersøkelse, som de har bruk for i det daglige og ved utarbeidelse av planer. Resultatene fra undersøkelsen er tema i ledermøtene med rådmannen. Hun stiller krav om at de skal velge ut to-tre områder som det skal jobbes spesifikt med på bakgrunn av resultat fra medarbeiderundersøkelsen. Alle ansatte orienteres om resultatene fra medarbeiderundersøkelsene, og det presenteres også for politisk nivå. Alle avdelingene skal lage handlingsplaner med minimum tre satsningsområder på grunnlag av resultatene fra undersøkelsene. Rådmannen opplever at disse undersøkelsene er gode verktøy for å jobbe med fraværproblematikk. Det utarbeides skriftlige tiltaksplaner ut fra resultatene i medarbeiderundersøkelsen sektorvis eller enhetsvis. Alle sektorene skal velge ut tre områder/utfordringer som det skal jobbes videre med. Alle medarbeidere involveres i dette

arbeidet og leder på enheten er ansvarlig for oppfølging. Tiltaksplanene gjennomgår i rådmannens ledergruppe. Mål/ tiltak vurderes også inn i handlingsprogram.

Nedenfor gjengir vi hovedresultatene fra medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i 2012. Tabellen viser resultat for Meldal kommune sammenlignet med landsgjennomsnittet

Tabell 2: Hovedresultat fra medarbeiderundersøkelse 2012. Meldal kommune og landsgjennomsnitt¹².

| | Gjennomsnittlig tilfredshet Meldal kommune | Gjennomsnittlig tilfredshet Norge |
|--|---|--------------------------------------|
| Organisering av arbeidet | 4,6 | 4,5 |
| Innhold i jobben | 5,0 | 5,0 |
| Fysiske arbeidsforhold | 4,2 | 4,2 |
| Samarbeid og trivsel med kollegene | 5,1 | 5,0 |
| Mobbing, diskriminering og varsling | 5,1 | 5,0 |
| Nærmeste leder | 4,6 | 4,6 |
| Medarbeidersamtale | 4,6 | 4,8 |
| Overordnet ledelse | 4,2 | 4,0 |
| Faglig og personlig utvikling | 4,4 | 4,3 |
| Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger | 4,1 | 4,0 |
| Stolthet over egen arbeidsplass | 4,9 | 4,8 |
| Snitt totalt | 4,6 | 4,6 |

Kilde: bedrekommune.no

Som vi ser fra tabell 2 er hovedresultatene for Meldal kommune på linje med gjennomsnittet for landet.

4.2.3 Revisors vurdering

Faktiske opplysninger er nyttige for virksomhetens gjennomgang av egne mål og planer og virksomheten har plikt til å føre fraværstatistikk.

Kommunen fører statistikk over sykefravær og denne brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med redusert sykefravær. I kommunen har de rutiner for kartlegging av mulige årsaker til sykefravær. Dette innbefatter årlige vernerunder, medarbeidersamtaler, medarbeiderundersøkelser og fokus på ROS-analyse., det siste som en konsekvens av tilsyn fra Arbeidstilsynet. Det kan se ut til at tilbud om

¹² 109 kommuner er med i landsgjennomsnittet

medarbeidersamtaler ikke fungerer helt som ønsket. For revisor ser det ut til at kommunen har gode rutiner for å følge opp resultat av kartlegging.

4.3 Forebyggende rutiner og tiltak

4.3.1 Kriterier

- *Ledere, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte har i felleskap ansvar for at sykefraværsrutiner inngår i det systematiske forebyggende HMS-arbeidet og at individuelle oppfølgingsplaner blir utarbeidet og fulgt opp.*
- Arbeidsgiver har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS-arbeid (aml. § 3-5 og veileder)
- HMS/IA-arbeidet forutsetter langsiktighet, og at arbeidsgiver sørger for at linjeledelse, arbeidsledere, tillitsvalgte og verneombud har den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet.
- Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg (aml § 7-1): I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg. Hvilke personer som til enhver tid er medlemmer av utvalget, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.

4.3.2 Data

4.3.2.1 Opplæring

Ledere og verneombud har anledning til å delta på temadager som HMS-tj. arrangerer – HMS-arena. Her møtes bedriftsledelse og verneombud i hele Orkdalsregion og utveksler erfaringer. De er i tillegg i gang med 40-timers kurs for verneombud og AMU medlemmer (forskrift viser til krav om 40- timers kurs). Dette følges systematisk opp av personaltjenesten når det blir utpekt nye verneombud eller nye medlemmer i AMU og nye ledere. Tidligere har HMS-tjenesten gjennomført kurset. Nåværende kurs arrangerer kommunen selv i samarbeid med Agdenes kommune.

I 2011 gjennomførte personaltjenesten en kartlegging av om lederne hadde hatt opplæring. Dette resulterte i kurs fra HMS-tj vedrørende risikovurdering, forskrift med mer. Enhetslederne som vi har intervjuet gir uttrykk for at de har tilstrekkelig med kompetanse på området.

For verneombudene har KLP gjennomført opplæring i relevante forskrifter med mer. Personaltjenesten har ansvar for å følge opp opplæring som er befestet i

internkontrollforskriften. De med personalansvar samles internt minimum 2 ganger i året. Det blir brukt både intern og ekstern kompetanse ved gjennomføring av disse samlingene.

Hovedverneombudet gir uttrykk for at det er en utfordring å prioritere kompetanseutvikling i rollen som hovedverneombud i en hektisk arbeidshverdag, men at det er aksept fra arbeidsgiver for at hovedverneombud deltar på kompetanseutvikling. Hovedverneombud har i løpet av den siste tiden deltatt på kurs sammen med tillitsvalgte i kommunen. Det er et økt fokus på samarbeid mellom verneombud og tillitsvalgte

4.3.2.2 AMU

Arbeidstakersiden melder inn sine ønskede representanter, og valg til AMU gjennomføres formelt i kommunestyret i starten av hver enkelt valgperiode. AMU har en fastsatt møteplan (4 møter pr. år). I intervju blir det påpekt at det jevnt over er gode møter med engasjerte deltakere på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Møteprotokollen viser hvilke saker som blir tatt opp. Oversikt over hvem som er verneombud og hvem som er AMU medlemmer finnes på intranettet.

4.3.3 Revisors vurdering

Arbeidsgiver har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS arbeid og skal og sørge for at andre aktører har tilstrekkelig kompetanse til å utføre arbeidet. Tilbakemeldinger i intervju tyder på at dette i stor grad fungerer på en god måte. Kommunen har og plikt til å opprette Arbeidsmiljøutvalg. Dette blir gjennomført i kommunen og gjøres kjent for alle ansatte.

4.4 Oppfølging av sykmeldte og bruk av IA-virkemidler

4.4.1 Kriterier

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

Grunnleggende bestemmelser:

Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for å følge opp sykmeldte (Samarbeidsavtalen 3.2)

Arbeidsgiver skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær (aml. §3-1 (2) f).

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

- Utarbeide **oppfølgingsplan** i samarbeid med arbeidstaker, for tilbakeføring til arbeid med mindre dette er åpenbart unødvendig.*2 Arbeidet med oppfølgingsplanen skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeid i 4 uker (aml. § 4-6 (3)).*3 Planen skal beskrive hva som skal til for at den sykmeldte kan være helt eller delvis i arbeid.
- Senest innen 7 uker: **Dialogmøte**: Gjennomføre dialogmøter for arbeidstakere som har vært helt borte fra arbeidet. Hvis arbeidstaker ønsker det, skal behandlende lege delta. Også verneombud eller tillitsvalgt kan delta dersom arbeidstaker ønsker det. Hvis virksomheten har bedriftshelsetjeneste, skal de være med på møtet. Målet med møtet er å finne løsninger i virksomheten som kan hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid.
- Arbeidsgiver skal sende **oppfølgingsplan** og rapporteringsskjema til NAV innen 9 uker
- Legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Dersom det ikke er mulig å legge forholdene til rette for de ansatte slik at de kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal mulighetene for annet passende arbeid i virksomheten vurderes.
- Dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert og gjennomført eller forsøkt gjennomført.

4.4.2 Data

Rådmannen er lite involvert i arbeidet med planene for oppfølging av sykmeldte. Dette arbeidet er delegert til ledere med personalansvar som har ansvar for å følge opp dette for sine enheter. Personalavdelingen bistår dem der det er nødvendig. Rådmannen har inntrykk av at alle jobber godt med tematikken, og tar derfor ikke mer initiativ ovenfor dem. I følge rådmannen er hennes ansvar å jobbe overordnet og sikre at arbeidet blir utført etter den samme intensjon. Det er etter rådmannens syn det viktigste hun kan gjøre for å redusere sykefraværet.

4.4.2.1 Rutiner/retningslinjer for å følge opp viktige avtalepunkter

Kommunen følger IA-avtalens retningslinjer. Disse viser systematisk hva som skal gjøres, og er sendt til alle ledere. Etter endringene i IA-avtalen i 2011 fikk alle lederne beskjed om endringene både per mail og per post. I intervju vises det til at oppfølging av sykmeldte er godt dokumentert og at det er god systematikk og gode retningslinjer på oppfølging. NAV følger også opp dette. I 2012 har disse rutinene/retningslinjene vært tema på samling for alle personalledere.

Det vises til at det er viktig med tidlig oppfølging og at de er blitt tettere på den enkelte ansatte. Videre at det er viktig med avklaringer underveis med NAV, den sykmeldte og andre aktører: hva, når med mer. Det presiseres at det er viktig å være konkret i kartlegginga av årsak til sykefravær.

I følge enhetsleder for helsetunet og tekniske tjenester forholder de seg til NAVs retningslinjer for oppfølging. De ivaretar de faste punktene og fristene i oppfølgingen. Enhetsleder tekniske tjenester påpeker i tillegg at de har mer kontakt med sykmeldte enn det som er kravet. Dette fordi de vet at kontakten med arbeidsplassen er helt nødvendig for å sikre at folk kommer tilbake i jobb.

Hovedtillitsvalgte sier at hovedintrykket er at sykmeldte arbeidstakere følges opp tråd med loven.

4.4.2.2 Bruk av virkemidler fra IA

IA-bedrifter har tilgang til en rekke virkemidler i arbeidet for redusert sykefravær. I tillegg til de økonomiske virkemidlene kan NAV Arbeidslivssenter bidra med bedriftsintern kompetanseheving og utviklingsarbeid – både for arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I følge kontaktperson for arbeidslivssentret har disse virkemidlene ikke vært utnyttet i stor nok grad. Bruken er imidlertid økende og dette er også tema på ledersamlinger.

Fra kommunens side blir det vist til at lederne er kompetente til å bruke relevante virkemidler. Det vises spesielt til at staten har tatt bort adgangen til å bruke aktiv sykmelding, noe som skaper utfordringer for tilrettelegginga på flere områder, både av praktisk art og for den enkelte ansattes kontakt med arbeidsplassen. Ledere tar kontakt med Personalavdeling som sitter med oversikt over ledige stillinger i kommunen der det er behov for det.

I intervju med kommunens ledelse vises det til at de har god kontakt med kontaktperson på arbeidslivssentret som kommer med tips og råd når det gjelder muligheter for tilrettelegging og bidrag og at Arbeidslivssentret er "på tilbudssida". Personaltjenesten er limet i kontakten mellom kommuneorganisasjon og arbeidslivssentret. Det samme gjelder i stor grad også for HMS-tjenesten.

Av eksempler på bruk av virkemidler vises det spesielt til at Helse og omsorg mottar tilretteleggingstilskudd via IA-avtalen. De har fått løfteheis, pakkemaskin for middagsmat, sparkesykler mm. Det er og søkt om arbeidsplassvurdering for legesekretærer for bedre

tilrettelegging. Helsetunet har utarbeidet egen handlingsplan/innkjøpsplan for hjelpemidler. Noe tas over driftsbudsjett, noe av gavemidler. Hjemmetjenesten og legekantor bruker også både driftsbudsjett og gavemidler til innkjøp av utstyr.

Enhetsleder Teknisk drift viser til at ansatte får utstyret de har behov for, men at de har det for travelt til å gjennomgå lange prosesser for å få eventuelle tilskudd. Enhetsleder sier at de kjøper dette selv innen rimelighetens grenser. Han får tilsendt resultater fra vernerunden og hvis den avdekker behov for nytt utstyr eller andre endringer, tar de tak i det.

4.4.3 Revisors vurdering

Arbeidsgiver har hovedansvaret for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte. Datainnsamling tyder på at dette følges opp på en hensiktsmessig måte i kommunen.

Videre har IA-bedrifter tilgang til en rekke virkemidler i arbeidet for redusert sykefravær. Tett og godt samarbeid med NAV-arbeidslivssenter er med og sikrer dette. Allikevel kan det se ut til at fokuset på dette området kan økes for ytterligere utnyttelse av muligheter for virkemidler.

4.5 Tilsyn

4.5.1 Data

Arbeidstilsynet har vært aktive siste 2 år og gjennomført tilsyn i kommunen. Tilsynet har omfatta legekantoret i 2012, Grefstادتunet bolig for funksjonshemmede i 2011 og Meldal helsetun i 2010.

Ved Helsetunet satte Arbeidstilsynet fokus på forebygging av muskel og skjelettplager. Følgende tema ble tatt opp:

- Om virksomheten har gjennomført tiltak for å forebygge arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager
- Om virksomheten har vurdert risikoen for at ansatte som utfører manuelt arbeid kan pådra seg muskel- og skjelettplager
- Oppfølging av sykmeldt arbeidstaker
- Verneombud og lovpålagt opplæring

Tilsynet resulterte i følgende pålegg: *Virksomheten må kartlegge og risikovurdere de arbeidsmiljøforhold som kan innebære risiko for muskel- og skjelettplager hos arbeidstakerne.*

Fra kommunens side er tilsynet fulgt opp ved kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøforhold som kan innebære risiko for muskel- og skjelettplager. Kommunen hadde bistand fra HMS-tjenesten under prosessen.

Ved Grefstادتunet bolig for funksjonshemmede var fokuset på forebygging av langtidsfravær samt oppfølging og tilrettelegging av sykefravær. Kommunen fikk følgende pålegg fra Arbeidstilsynet:

- Arbeidsgiver må sørge for at verneombudet får den opplæring som er nødvendig.
- Kommunen ved AMU må vurdere om verneombudet og verneoppgaver er forskriftsmessig.
- Virksomheten må i samarbeid med verneombudet utarbeide skriftlig rutine for oppfølging av sykefravær.
- Virksomhetene skal informere sine medarbeidere om gjeldende rutiner for oppfølging av sykefravær.

Kommune har gitt tilsvaret til Arbeidstilsynet og satt i verk tiltak i tråd med pålegg fra Arbeidstilsynet.

Fokus ved Arbeidstilsynets tilsyn hos legekantoret var å kontrollere at virksomheten hadde rutiner for å jobbe systematisk og forebyggende med helse, miljø og sikkerhet. Tilsynet ga følgende anmerkning¹³:

- Virksomheten har utarbeidet en periodevis plan med bedriftshelsetjenesten. Planen bør i større grad synliggjøre bistand overfor enheten/legekantoret.
- Det opplyses om at bedriftshelsetjenesten informerer om aktuelle saker i arbeidsmiljøutvalget. Virksomheten bør i større grad dokumentere informasjon gitt av bedriftshelsetjenesten i arbeidsmiljøutvalget.

4.5.2 Revisorens vurdering

Revisor ønsker ikke å vurdere Arbeidstilsynets tilsyn, men konstaterer at Meldal kommune har fulgt opp tilsynets påpekninger

5 Høring

En foreløpig rapport har vært på høring hos rådmannen i Meldal kommune. Rådmannens høringssvar kom i form av mail datert den 13.1.2013 og den 23.1.2013. I tillegg har vi mottatt

¹³ Anmerkning er forhold som tilsynsmyndighetene mener det er riktig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet. Anmerkning resulterer ikke i pålegg.

en mail fra regnskapssjefen angående korrigeringer av opplysninger på kommunens hjemmeside vedrørende antall ansatte og årsverk.

Rådmannens hørings svar er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

På bakgrunn av hørings svar har vi korrigert faktafeil og tilføyd noe informasjon i rapporten uten at vi kommenterer dette ytterligere. Vi har i tillegg tatt stilling til og korrigert følgende punkter:

Rådmannens hørings svar:

Pkt 4.1.2.3: Det står at det ikke er gjennomført møter med ledere, TV og verneombud hvor IA er tema slik som IA-avtalen krever. Det er ikke tilfelle (det er gjennomført slike møter) Revisor beskriver selv på side 22 at det er arrangert 3 IA-dager/arrangement for ledere og det er gitt dokumentasjon på at disse IA dagene er gjennomført.

Revisor er enig i at ulike kilder har noe ulik framstilling av dette forholdet. Vi endrer vår vurdering i rapporten på dette punktet.

Rådmannens hørings svar:

- *Rapporten har spesiell fokus på enhetene Drift og Helsetunet. Ift konklusjonen/anbefalingene kan det synes at disse blir litt for generelle. Den som har kjennskap til Helsetunets rutiner/involvering, føler at disse anbefalingene blir feil. Verneombudet her blir mye involvert, enheten har også benyttet seg mye av tilretteleggingstilskudd.*
- *Det nevnes flere steder i rapporten at Meldal kommune ikke har nådd målet om nærvær like det er fastsatt i Handlingsprogram. Det er viktig å ta med i betraktningen at dette er et overordnet mål, satt for hele organisasjonen. Flere enheter når dette målet og vel så det. Vurderingen gjort flere steder i rapporten, blir derfor svært generell. Handlingsprogram går over en periode på 4 år. Det at man totalt sett for organisasjonen ikke når målet helt først i planperioden, er heller ikke ventet. Vurderingen synes derfor noe lettvindt, både i forhold til generalisering og til tidsaspekt.*
- *Når man jobber med fravær/nærværsoppfølging er det viktig å ikke generalisere. Gjennom registrering av fravær får administrasjonen tydeliggjort for hvilke enheter*

utfordringene er størst - for så å sette inn tiltak der. De enhetene som har lavt fravær dvs høyt nærvær, skal få mulighet til å fokusere på det positive i det.

Revisor viser til kapitel 2 hvor vi beskriver undersøkelsesopplegget. Her viser vi blant annet til at: *Undersøkelsen gjelder hele kommunen når det gjelder fraværstatistikk og systemer. På noen områder finner vi det hensiktsmessig å rette fokus på enhetsnivå i kommunen. Vi har valgt Teknisk drift og Helsetunet som relevante områder å undersøke nærmere. Fokuset på disse virksomhetene blir å regne som stikkprøver for hvordan arbeidet med sykefravær fungerer.*

Revisor ser at det er variasjoner mellom de enkelte enhetene, men våre vurderinger og konklusjoner knytter seg etter dette til kommunens praksis på et overordnet nivå.

Vi har valgt å presisere i konklusjon at handlingsprogrammet gjelder for en periode på 4 år.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Problemstillingene i undersøkelsen er om:

- 1. Utviklingen og omfanget av sykefraværet er i tråd med utviklingen i andre kommuner og grupperinger og i tråd med målene i IA-avtalen og kommunens egne mål?*
- 2. Kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner og tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet i henhold til lov- og avtaleverk?*

I 2011 var sykefraværet i Meldal kommune på 8,92 %, og i perioden 2001 til 2011 har Meldal kommune hatt en reduksjon i sykefraværet på 9,2 %. Vi kan derfor konstatere at selv om Meldal kommune har hatt en reduksjon i sykefraværet i perioden, har de ikke oppnådd mål om redusert sykefravær hverken ift de nasjonale målene i fastsatt i IA-avtalen (20 % reduksjon til 5,6 %) eller kommunenes egne mål (5 %) fastsatt i fireårig handlingsprogram. Sammenlignet med andre kommuner og grupperinger ser vi at i løpet av perioden 2007 til 2. kvartal 2012 har fraværet i Meldal kommune jevnt over vært i overkant av tallene for landsgjennomsnittet. Sammenlignet med andre kommuner i regionen, utmerker ikke Meldal seg hverken ved å ha et høyere eller lavere sykefravær enn de andre kommunene.

I det store og hele har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å forebygge og redusere sykefraværet. De har forbedringspotensialer i å involvere verneombud, men vi presiserer at det er viktig at alle relevante aktører i involveres i arbeidet for redusert sykefravær. Det ser heller ikke ut til at tilbudet om medarbeidersamtaler er tilstrekkelig implementert i alle deler av organisasjonen. Det kan være hensiktsmessig å ha fokus på dette området som et middel for å kartlegge mulige årsaker til sykefravær. Det kan også se ut til at kommunen kan ha noe økt fokus på bruk av tilgjengelige virkemidler som IA-bedrift.

6.2 Anbefalinger

Vi anbefaler Meldal kommune å ha fokus på følgende:

- Involvering av verneombud
- Innarbeide rutiner for medarbeidersamtaler i hele organisasjon
- Bruk av tilgjengelige virkemidler som IA-bedrift

Kilder

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). 1. januar 2006
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. 1. mars 2010 – 31. desember 2013. (IA-avtalen). 24. februar 2010.
- Protokoll mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om felles innsats for å forebygge og redusere sykefraværet og styrke inkluderingen. 24. februar 2010
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Revidert versjon. Intensjonsavtale 2010 – 2013.
- Veileder til Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv.
- Om tiltakspakke for lavere sykefravær og tiltakspakke:
<http://arbeiderpartiet.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Arbeid-og-naeringspolitikk/Enige-om-tiltakspakke-for-lavere-sykefravaer-og-ny-IA-avtale>
- <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78950>
- Tilsynsrapporter fra Arbeidstilsynet
- bedrekommune.no

Kommunale dokument:

- Handlingsprogram Økonomiplan 2012 – 2015. Vedtatt i kommunestyret 8.12.2011.
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv mellom Meldal kommune og Arbeids- og velferdsetaten v/ NAV Arbeidslivssenter.
- Årsmelding 2011
- Delegeringsreglement vedtatt av kommunestyret den 12.02.2004 – sak 04/04
- Handlingsplan for IA-arbeidet. 2012 – 2013.
- Samarbeidsavtale HMS-tjenesten
- Årsrapporter AMU
- Etiske retningslinjer Meldal kommune
- Mal Medarbeidersamtale
- Dokumentet Tidligere *oppfølging av sykmeldte*
- Styringskort
- Tertialrapporter
- Årshjul

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge

Vedlegg 1

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Ingjerd Astad-Steen [<mailto:ingjerd.astad-steen@meldal.kommune.no>]

Sendt: 13. januar 2013 21:23

Til: Gråberg Anne

Emne: Re: Foreløpig rapport forvaltningsrevisjon Sykefravær/nærvær

Hei!

Viser til mottatt foreløpig rapport forvaltningsrevisjon sykefravær / nærvær.

Høringssvar vil bli oversendt fra rådmannen innen høringsfristen.

Rådmannen ønsker likevel å påpeke følgende i dette foreløpige svaret:

Roy Fritzon er stabssjef. Tittelen ass.rådmann er ikke benyttet i Meldal kommune.

Antall ansatte/antall årsverk er jeg usikker på om stemmer. Har dere hentet dette fra regnskapet i 2011?

Medarbeiderundersøkelsen er ikke fra KS, men fra Kommuneforlagets "Bedrekommune".

Anne Overland er organisasjonsutvikler - ikke organisasjonsutvikler personal.

Rådmannens reglement for videre delegering vil bli revidert. Løpet av 1. tertial - ikke 1. kvartal.

AMU - Arbeidsmiljøutvalget - reviderte gjennom et vedtak i siste møte i 2012 inndelingen av verneombuds-områdene. Meldal kommune.

Dette til orientering.

Mvh

Ingjerd Astad-Steen

rådmann

Fra: Ingjerd Astad-Steen [<mailto:ingjerd.astad-steen@meldal.kommune.no>]

Sendt: 23. januar 2013 20:51

Til: Gråberg Anne

Emne: Ang foreløpig rapport forvaltningsrevisjon i Meldal kommune - høringsvar

Hei!

Viser til tidligere høringsvar gitt på rapporten, sendt 13.01.2013. Her kommer noen flere momenter rådmannen ønsker å gi tilbakemelding på:

- [pkt 2.1 5. avsnitt](#): Det er 52 plasser fordelt på 3 avd, ikke 62 plasser fordelt på 5 avd.
- [pkt 2.4 2. avsnitt](#): Tittel Rådgiver personal er feil. Skal være Personalkonsulent.
- [pkt 4.1.2.3](#): Det står at det ikke er gjennomført møter med ledere, TV og verneombud hvor IA er tema slik som IA-avtalen krever. Det er ikke tilfelle (det er gjennomført slike møter) Revisor beskriver selv på side 22 at det er arrangert 3 IA-dager/arrangement for ledere og det er gitt dokumentasjon på at disse IA dagene er gjennomført.
- [pkt 4.2.2.1 1. avsnitt](#): Stabssjef påpeker at "[...finne felles ledig tid, bl.a. ut fra verneområdets størrelse og komplekistet.](#)".
- Rapporten har spesiell fokus på enhetene Drift og Helsetunet. Ift konklusjonen/anbefalingene kan det synes at disse blir litt for generelle. Den som har kjennskap til Helsetunets rutiner/involvering, føler at disse anbefalingene blir feil. Verneombudet her blir mye involvert, enheten har også benyttet seg mye av tilretteleggingstilskudd.
- Det nevnes flere steder i rapporten at Meldal kommune ikke har nådd målet om nærvær like det er fastsatt i Handlingsprogram. Det er viktig å ta med i betraktningen at dette er et overordnet mål, satt for hele organisasjonen. Flere enheter når dette målet og vel så det. Vurderingen gjort flere steder i rapporten, blir derfor svært generell. Handlingsprogram går over en periode på 4 år. Det at man totalt sett for organisasjonen ikke når målet helt først i planperioden, er heller ikke ventet. Vurderingen synes derfor noe lettvint, både i forhold til generalisering og til tidsaspekt.
- Når man jobber med fravær/nærværsoppfølging er det viktig å ikke generalisere. Gjennom registrering av fravær får administrasjonen tydeliggjort for hvilke enheter utfordringene er størst - for så å sette inn tiltak der. De enhetene som har lavt fravær dvs høyt nærvær, skal få mulighet til å fokusere på det positive i det.

Med vennlig hilsen

Meldal kommune

Ingjerd Astad-Steen

Rådmann

Kontor 72 49 47 70

Mobil 415 62 886

www.meldal.kommune.no



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no