



Midtre Gauldal kommune

November 2021

FR-1158

## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Midtre Gauldal kommunes kontrollutvalg i perioden april til oktober 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Marit Ingunn Holmvik, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrerne Arve Gausen og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Midtre Gauldal kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Stjørdal, 15.11.2021

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## **SAMMENDRAG**

Revisjon Midt-Norge SA har på bestilling fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon i Midtre Gauldal kommune om sykefravær og arbeidsmiljø. Rapporten beskriver i hvilken grad det er arbeidet systematisk med å forebygge og redusere sykefravær, og om kommunen har tilstrekkelig oversikt over sykefraværet, og konsekvensene av dette.

Midtre Gauldal kommune arbeider systematisk med å forebygge og redusere sykefravær i kommunen. Plandokumenter og rutiner er på plass, og det er gjort en stor jobb med å formidle kunnskap om dette i organisasjonen. Det er gjennomført kompetanseheving på alle ledernivå når det gjelder sykefravær, både når det gjelder forebygging og oppfølging. Utfordringen for kommunen er å vedlikeholde kompetansen ved høy turnover hos ledere. Spesielt antas dette å gjelde under covid-19-pandemien. Videre er det etablert samarbeid både med NAV-arbeidslivsenteret og bedriftshelsetjenesten, som benyttes i varierende grad. De ansatte involveres i HMS-arbeidet, men det er potensial for å bruke arbeidsmiljøgruppene enda bedre. Funnene tyder på at det kan være behov for å avsette mer tid til gruppene, å gi tydelige mandat om tema, og å formidle relevante problemstillinger som arbeidsmiljøgruppene skal drøfte.

Revisor er av den oppfatning at kommunen har tilstrekkelig oversikt over sykefraværet og konsekvensene av dette. I rapporten er det vist til hvilke faktorer som kan føre til sykefravær, og kommunen har lagt frem oversikter som viser at de har oversikt over hva sykefraværet koster fra kommunenivå til individnivå.

Når det gjelder konsekvenser av sykefraværet er revisors konklusjon at ansatte i Midtre Gauldal kommune på det jevne har et helsefremmende arbeidsmiljø, og at integritet og verdighet ivaretas for de fleste. Denne opplevelsen deles imidlertid ikke av alle, og det bør kommunen ta tak i.

Revisjonens anbefalinger er at:

- Planer og rutiner for forebygging og sykefraværsoppfølging bør være en del av introduksjonsordningen for nyansatte ledere
- Ledelsen bør fortsette å ha fokus på arbeidsmiljøgruppene

# INNHALDSFORTEGNELSE

|  |    |
|--|----|
| Forord .....   | 2  |
| Sammendrag.....  | 3  |
| Innholdsfortegnelse .....  | 4  |
| 1 Innledning.....  | 6  |
| 1.1 Bestilling.....  | 6  |
| 1.2 Problemstillinger.....   | 6  |
| 1.3 Metode .....   | 7  |
| 1.4 Bakgrunn.....  | 8  |
| 1.5 Avgrensing .....   | 10 |
| 2 Forebygge og redusere sykefravær .....   | 11 |
| 2.1 Problemstilling .....  | 11 |
| 2.2 Revisjonskriterier.....  | 11 |
| 2.3 Systematisk arbeid med å forebygge og redusere sykefravær .....                                    | 11 |
| 2.3.1 Forankring av forebyggende arbeid - fra planer til praksis.....                                  | 11 |
| 2.3.2 Systematisk sykefraværsarbeid i enhetene .....   | 13 |
| 2.3.3 Involvering av ansatte i HMS-arbeid på enhetene .....  | 15 |
| 2.4 Vurdering.....   | 17 |
| 2.4.1 Forankring av forebyggende arbeid - fra planer til praksis.....                                  | 17 |
| 2.4.2 Systematisk sykefraværsarbeid på enhetene.....   | 17 |
| 2.4.3 Involvering av ansatte i HMS-arbeid på enhetene .....  | 18 |
| 3 Sykefraværets kostnader og konsekvenser .....  | 19 |
| 3.1 Problemstilling .....  | 19 |
| 3.2 Revisjonskriterier.....  | 19 |
| 3.3 Data .....   | 19 |
| 3.3.1 Faktorer som fører til sykefravær .....  | 19 |
| 3.3.2 Kostnader .....  | 20 |
| 3.3.3 Sykefraværets påvirkning på arbeidsmiljøet - og arbeidsmiljøets påvirkning på sykefraværet ..... | 21 |
| 3.4 Vurdering.....   | 28 |
| 3.4.1 Sykefraværets påvirkning på arbeidsmiljøet og arbeidsmiljøets påvirkning på sykefraværet .....   | 28 |
| 4 Høring .....   | 30 |
| 5 Konklusjoner og anbefalinger .....   | 31 |
| 5.1 Konklusjon.....  | 31 |
| 5.2 Anbefalinger .....   | 32 |
| Kilder.....  | 33 |
| Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....   | 34 |

|  |    |
|--|----|
| vedlegg 2 – Arbeidsgivers kostnad ved sykefravær ..... | 42 |
| Vedlegg 3 – Høringssvar .....                          | 43 |

## Figurer

|  |    |
|--|----|
| Figur 1. Organisasjonskart Midtre Gauldal kommune .....  | 9  |
| Figur 2. Om de ansatte opplever at arbeidsmiljøgruppen ved egen enhet fungerer godt. N=338. ....   | 16 |
| Figur 3. Spørsmål om hvordan andre sitt sykefravær påvirker arbeidssituasjonen. N=338. ....  | 23 |
| Figur 4. Om sykefravær krever endringsvillighet og fleksibilitet blant kollegaer, og om tilrettelegging for sykemeldte fungerer greit for kollegaer. N=338. ....                   | 24 |
| Figur 5. Om nærmeste leder viser omsorg/omtanke og er lydhør ovenfor de ansatte. N=338.....  | 25 |
| Figur 6. Om hvordan nærmeste leder håndtere utfordringer med det psykososial og fysiske arbeidsmiljøet, og om nærmeste leder jobber aktivt for å bedre arbeidsmiljøet. N=338 ..... | 26 |
| Figur 7. Om de ansatte opplever at kommunen har iverksatt forebyggende tiltak for å skape et godt arbeidsmiljø. N=338. ....  | 27 |
| Figur 8. Årlige kostnader for sykefravær i Midtre Gauldal kommune, alle enheter. ....  | 42 |
| Figur 9. Kostnader for en persons sykefravær (eksempel) .....  | 42 |

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget i møte 17.11.2020 i sak 42/20 å bestille en forvaltningsrevisjon om sykefravær og arbeidsmiljø i Midtre Gauldal kommune.

Kontrollutvalget har listet opp hva de ønsker å få svar på;

- Har kommunen tilstrekkelig god oversikt over sykefraværet og årsaker til sykefraværet?
- Har kommunen tilstrekkelig oversikt over kostnader til sykefravær?
- Hvordan er praksis for vurdering av vikarbehov?
- Hvilke konsekvenser har sykefraværet for arbeidsmiljøet?
- Arbeider kommunen systematisk og målrettet med tiltak for å forebygge og redusere sykefravær?
- Blir tiltaksplaner fulgt opp og virker de som forutsatt?
- Er det tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om hvordan man forebygger og følger opp sykmeldte?
- Er det etablert rutiner og samarbeid for å sikre erfaringsdeling på tvers av enheten og andre kommuner når det gjelder sykefraværsrelatert arbeid?

Med dette som utgangspunkt ble det utarbeidet en prosjektplan som ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 11.03.2021. Vi ble i ettertid enig med kontrollutvalget om eventuelt å kunne bruke kommunens egen arbeidsmiljøundersøkelse (10-faktorundersøkelsen) som skulle sendes ut våren 2021. Dette ble likevel ikke aktuelt. Kommunens undersøkelse ble utsatt til høsten 2021. Denne undersøkelsen ville ikke ha gitt svar på alle punkter i kontrollutvalgets bestilling.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. I hvilken grad arbeides det systematisk med å forebygge og redusere sykefravær i kommunen?
  - Rutiner, tiltak og oppfølging
  - Kompetanse

2. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over sykefraværet, og konsekvensene av dette.

herunder

- Årsaker til sykefraværet
- Kostnader
- Påvirkning på arbeidsmiljø

## 1.3 Metode

Intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse brukt som datakilder for å besvare problemstillingene. Gjennom kvalitative intervjuer har revisor fått informasjon fra ledere for tjenestene om hvordan de arbeider med sykefravær og arbeidsmiljø, og gjennom spørreundersøkelse har revisor fått informasjon fra ansattes ståsted.

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunalsjef organisasjon/assisterende kommunedirektør samt begge HR-rådgiverne. Videre er det gjennomført intervjuer med følgende personer:

- Enhetsleder pleie og omsorg (sluttet 01.05.2021)
- Enhetsleder Støren barneskole
- Enhetsleder samfunnsutvikling og kultur
- Enhetsleder Singsås oppvekstsenter
- Enhetsleder helse og familie

Intervjuobjektene er valgt ut for å representere de fleste tjenester i kommunen, med unntak av enhet eiendom og teknikk som utgikk på grunn av nylig lederskifte. Det er videre hensyntatt at sykefraværet på de utvalgte enhetene varierer, og at intervjuobjektene har alt fra svært kort, til lang erfaring som enhetsledere. Intervju ble valgt som metode for å kunne gå i dybden på temaene. Med unntak for intervju med enhetsleder helse og familie, er alle intervjuene verifiserte.

Oppstartsmøtet og intervjuene ble gjennomført som videosamtaler våren 2021 grunnet Covid-19-pandemien. Revisor mener at nettmøtene har fungert godt som datainnsamlingsverktøy, og har ikke inntrykk av å ha gått glipp av informasjon og data som følge av innsamlingsmetoden. Vi tar likevel forbehold om at vi kunne fått mer, eller annen informasjon ved fysisk tilstedeværelse.

Det er benyttet dokumentgjennomgang, som årsmeldinger, tertialrapporter, rapporter fra bedriftshelsetjenesten, handlingsplaner for arbeidsmiljøgrupper med mer.

Revisor sendte ut en spørreundersøkelse i august -september 2021 til alle fast ansatte i Midtre Gauldal kommune via epost. Dette på bakgrunn av at kontrollutvalget vedtok i sin bestilling at

de ville ha en spørreundersøkelse til alle ansatte. Det ble vurdert av revisor som et godt metodevalg for å få besvart den delen av problemstilling 2 som omfatter sammenheng mellom sykefravær og arbeidsmiljø. Spørreundersøkelsen er fra revisjonens side avgrenset til alle fast ansatte, og er begrunnet med at ansatte bør ha en viss tilknytning til arbeidsplassen.

Fra kommunen fikk revisor tilsendt epostlister som inneholdt alle faste ansatte, og har i tillegg fått bistand fra administrasjonen til å informere om, og oppfordre ansatte til å delta i undersøkelsen. Korrekt antall mottakere av undersøkelsen er 548, hvorav 338 respondenter har sendt inn fullstendig besvarelse. Dette ga en svarprosent på 62 prosent. 15 respondenter har kun delvis avgitt svar, og er ikke med i oppsummering av resultater.

Revisor har ikke datagrunnlag for å sjekke hvordan svarene fra spørreundersøkelsen er fordelt mellom de ulike enhetene. Dette på bakgrunn av at det ikke er etterspurt informasjon om hvilken enhet de ansatte hører til. Revisor har derfor ikke grunnlag til å kommentere eventuelle skjevheter i datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen med tanke på fordeling mellom enheter. Det er derimot sjekket for skjevheter etter fordeling av stillingsprosent. Ansatte med 100 prosent stilling utgjør den største andelen, både ved utsendelse og besvarelse. I besvarelsen er respondenter med 100 prosent stilling 17 prosentpoeng høyere enn ved utsendelsen. Stillingsprosentene mellom 20 og 50 prosent har en lavere andel i besvarelsen enn i utsendelsen, 11 prosentpoeng lavere. Dette indikerer at det forekommer noen skjevheter innenfor stillingsprosentene, men det må sees i sammenheng med at revisor ikke har grunnlag for å se på tilsvarende fordeling mellom avdelinger. Det kan være naturlige variasjoner i enheter i stillingsprosent som revisor ikke er kjent med.

Noen resultater fra spørreundersøkelsen er presentert med svar fra respondentene på enkelte enheter. Dette er gjort der det har vært hensiktsmessig for merinformasjon knyttet til variasjon mellom enheter. Forøvrig er talldata fra spørreundersøkelsen presentert samlet for alle respondenter. For at omtalen av prosentandel på svaralternativene skal bli mer leservennlige er gradene av enighet (nokså enig og helt enig) i noen tilfeller presentert som enig, tilsvarende for uenig.

Revisor vurderer at innsamlet data, i kombinasjon av intervju, dokumenter og spørreundersøkelser, er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

## **1.4 Bakgrunn**

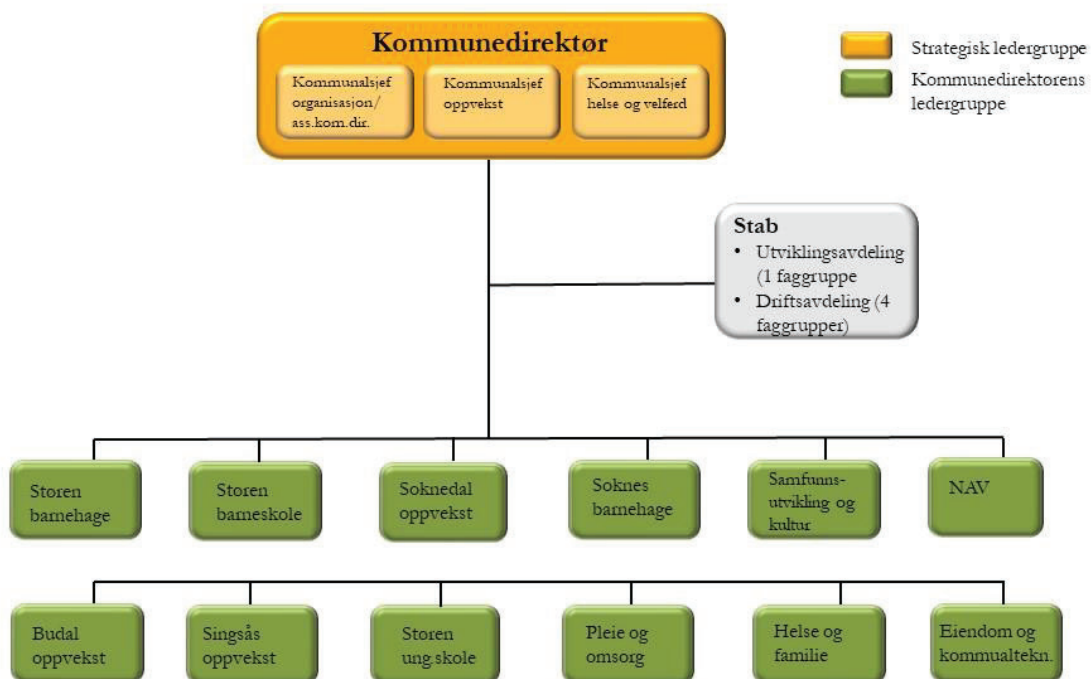
Revisjon Midt-Norge gjennomførte i 2017 en forvaltningsrevisjon om sykefravær som ble presentert for kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune. Rapporten beskriver at kommunen har betydelig oppmerksomhet knyttet til sykefravær, men at kommunen ikke har nådd sitt mål



om nærvær på 95%. Rapporten sier videre at kommunen har skriftlige rutiner for oppfølging av sykmeldte, statistikk på sykefraværet, og at det i tillegg er en rekke plandokumenter på plass. Utfordringen er, slik rapporten beskriver det, å forankre sykefraværarbeidet ut i organisasjonen. Videre sies det at arbeidet med sykefravær varierer fra enhet til enhet, også med tanke på kontinuitet i tjenesteutøvelsen. Rapporten så ikke på hvilke faktorer som medfører sykefravær i Midtre Gauldal kommune, og heller ikke på hvilke økonomiske konsekvenser sykefravær har for kommunen som arbeidsgiver. Med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon har kontrollutvalget bedt om en oppfølger av denne rapporten og som retter seg mot sykefravær og arbeidsmiljø.

Organisasjonskartet som gjelder for Midtre Gauldal kommune fra juni 2021:

Figur 1. Organisasjonskart Midtre Gauldal kommune



Kilde: Midtre Gauldal kommune

Figuren viser kommunes ledernivå og hvem som tilhører ledergruppene. Både kommunalsjefer og enhetsledere rapporterer direkte til kommunaldirektøren.

Organiseringen i kommunen er en rendyrket to-nivåmodell hvor enhetsledere har full delegasjon når det gjelder fag, personal og økonomi. Enhetslederne har ansvar på systemnivå,

og for det individuelle arbeidet opp mot ansatte. Ansatte i stab- og støttetjenesten, tilknyttet personal kan bistå enhetsledere i arbeidet med enkeltmedarbeidere når saker er mer komplekse, eksempelvis hvor det er snakk om langtidssykefravær.

Kommunalsjef for organisasjon/assisterende kommunedirektør har det overordnede ansvaret for alt av personalarbeid i kommunen. Med seg i stab har hun to rådgivere som primært har sine arbeidsoppgaver knyttet til personalområdet.

Kommunen har vært, og er i en omstillingsprosess, både før og under arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen. Dette omtales ikke nevneverdig i rapporten, men kan være av betydning for tematikken.

## **1.5 Avgrensing**

Sykefraværstallene for årene 2020 og 2021 er preget av covid-19-pandemien, ansettelsesstopp og at kommunen har vært i omstilling i samme periode. Sykefraværstall for denne perioden vil ikke være representative for kommunen over tid. Sykefraværstallene fra kommunen er av den grunn kun brukt som bakgrunnsmateriale for å velge informanter fra enheter som har ulike utfordringer med sykefravær, og for å vise hvordan kommunen følger opp kostnader med sykefraværet.

## **2 FOREBYGGE OG REDUSERE SYKEFRAVÆR**

I dette kapitlet beskriver vi deltema 1 om forebygging og oppfølging av sykefraværet i kommunen.

### **2.1 Problemstilling**

I hvilken grad arbeides det systematisk med å forebygge og redusere sykefravær i kommunen?

### **2.2 Revisjonskriterier**

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ledelsen skal sørge for å forankre det forebyggende arbeidet med sykefravær i enhetene.
  - Planarbeid skal være kjent i enhetene
  - Rutiner skal være innarbeidet
  - Påse at enhetslederne har nødvendig kompetanse for å gjennomføre HMS-arbeidet på en forsvarlig måte
- Enhetslederne skal videreføre det forebyggende arbeidet blant ansatte i sin enhet
- Enhetslederne skal arbeide systematisk med sykefraværet
- Enhetslederne skal involvere arbeidstakere og tillitsvalgte i HMS-arbeidet

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. De er i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven, og deler av disse kriteriene er oppfølging fra en tidligere forvaltningsrevisjon på området.

### **2.3 Systematisk arbeid med å forebygge og redusere sykefravær**

I dette kapitlet presenteres data om hva som er gjort for at planer og rutiner som skal forebygge sykefravær er kjent i enhetene, og om kommunen har planer og rutiner som skal forebygge sykefravær, om disse er kjent på enhetene, og videre hvorvidt disse følges opp på en systematisk måte.

#### **2.3.1 Forankring av forebyggende arbeid - fra planer til praksis**

Revisor viser til tidligere forvaltningsrevisjon om sykefravær (2017)<sup>3</sup>, som tilsier at en rekke plandokumenter for å forebygge og redusere sykefraværet er på plass. Det er ifølge ledelsen

---

<sup>3</sup> [www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/01/0004-Vedlegg-Forvaltningsrevisjonsrapport-vedr.pdf](http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/01/0004-Vedlegg-Forvaltningsrevisjonsrapport-vedr.pdf)

de samme dokumentene som er gjeldende i dag. Disse beskrives ikke ytterligere. Revisor viser til utledning av revisjonskriterier i vedlegg 1 for ytterligere informasjon om hvilke kriterier som er videreført i denne rapporten.

### Forebygging

Det forebyggende arbeidet i kommunen omfatter alt fra NED-satsingen, til dialog i arbeidsmiljøgruppene, handlingsplaner, og til individuelt arbeid med ansatte. NED-prosjektet var et samarbeid mellom NAV og KS, og har hatt som hensikt å gi ledere, tillitsvalgte og verneombud innsikt i nye måter å arbeide med forebyggende sykefravær på. Satsingen på NED er en videreføring av det systematiske arbeidet med å øke nærværet og redusere sykefraværet i kommunen. Fokuset har vært at kommunens systemer og gjeldende rettigheter og plikter skal bli kjent, og at det blir brukt av ledere og medarbeidere.

Gjennom NED-satsingen har det vært samarbeidsmøter med NAV, og det er foretatt kursing og veiledning av enhetsledere på sykefravær og sykefraværsoppfølging. Kursingen tar også opp «den vanskelige samtalen» og konflikthåndtering som lederne skal ha som kunnskap og verktøy i oppfølgingen av ansatte i sykefraværsperioden.

Bedriftshelsetjenesten og NAV arbeidslivssenter er også sentrale i det forebyggende arbeidet. Kommunen benytter DRIV HMS som bedriftshelsetjeneste. Det kjøpes et visst antall timer som er disponibel til kommunens enheter. I tillegg til faste planleggingsmøter har bedriftshelsetjenesten opparbeidet seg god kunnskap om kommunens enheter. Enhetsledere kan ta direkte kontakt og be om bistand, og tjenesten kan benyttes i tilknytning til enkeltindivider eller ved systemarbeid. Eksempler på bistand som kan ytes er arbeidsmiljøkartlegginger og forebyggende arbeid. Bedriftshelsetjenesten er videre med på utarbeidelsen av periodeplaner for hvert år, ut fra sykefravær og arbeidsmiljø, inkludert psykososialt arbeid. Tjenesten har blant annet bistått med opplæring tilknyttet rapporter, men også HMS, kurs i forflytningsteknikk, stressmestring etc. på noen av enhetene.

Nytteverdien av samarbeidet med NAV er vurdert som stor av kommunens HR-ansvarlige. Oppfatningen er at NAV stiller opp når kommunen ønsker at de skal bli med inn i samtaler eller gi orienteringer. Samarbeidet er basert på en åpen delingskultur, og inntrykket fra kommunens side er at taushetsplikten praktiseres på en måte som er til gunst for den den gjelder, og at man ser problemstillingene både fra arbeidstaker og arbeidsgiver sin side.

### Kompetanse

Det foregår ifølge kommunalsjef organisasjon mer eller mindre kontinuerlig lederutdanning i kommunen. Enhetsledere deltar på lederutdanningen, men også avdelingsledere og tillitsvalgte har deltatt. Tematikken i lederutviklingsprogrammene har med jevne mellomrom

også handlet om utøvelsen av personalledelse, jf NED i regi av KS og NAV, som er beskrevet foran. Her ble blant annet avholdt workshops, og forebygging var tema i denne satsingen. På grunn av koronapandemien har denne satsingen ikke blitt fulgt opp. NED-prosjektet er avsluttet, men kommunens enheter har laget planer for forebygging som følge av NED-satsingen.

Kunnskap om hva som er grunnlag for sykmelding, og påfølgende rettigheter er et av tiltakene i kompetansehevingen av ledere og ansatte, samt samarbeid med NAV og legene. Det er lege som sykmelder, og arbeidsgiver kan ikke bestride sykmeldingen. Arbeidsgiver kan derimot ha dialog rundt tilrettelegging og tiltak for å få ansatte tilbake i jobb, herunder å kartlegge arbeidsevne til ansatte. NAV har utarbeidet en veileder på dette, og hensikten er å komme så tidlig inn som mulig.

En av enhetslederne viser til at det er gjennomført flere opplæringstiltak i regi av ansatte og ledergruppen, samt veiledning i regi av fagakademiet, NAV arbeidslivsenter, PWC og bedriftshelsetjenesten.

Enhetslederne har i intervjuene vurdert sin egen kompetanse innen sykefraværsoppfølging. Kompetansen varierer fra at de mener de har god kunnskap og erfaring innenfor både personalarbeid og sykefraværsoppfølging, til at de er fagpersoner på andre områder og helt ferske på oppfølging av sykefravær. Samtidig viser de til at det er gode systemer både hos NAV, og i kommunens personalportal som gir trygghet og støtte i arbeidet. I personalportalen kommer det påminnelser om dialogmøter, tiltaksplaner etc. Videre har personalavdelingen i kommunen jevnlig samlinger der sykefraværsoppfølging er tema, og enhetslederne er klar over at de kan bruke personalavdelingen ved behov. Det er, tross dette, kommet til uttrykk at det kan være utfordrende for nytilsatte å måtte ta tak i slike oppgaver, uten noen form for opplæring internt i organisasjonen.

### **2.3.2 Systematisk sykefraværsarbeid i enhetene**

#### Videreformidling av forebyggende arbeid

Enhetene i kommunen er svært ulike, både i størrelse og tjenesteomfang. En av enhetslederne nevnte at deres enhet var en del av NED-satsingen. Dette er en av enhetene med høyest sykefravær over tid. De øvrige enhetslederne som ble intervjuet nevnte ikke NED. Noen av enhetslederne kjenner alle sine ansatte og deres eventuelle sykefraværsproblematikk, andre har delegert personalansvaret til flere under seg. Enhetslederne understreker at sykefraværsarbeid er et kontinuerlig arbeid med tiltak, og endring av kulturer og holdninger.

Forebyggende arbeid på enhetene omfatter både dialogen i arbeidsmiljøgruppene, personalmøter, faggruppemøter, fellessamlinger og individuelt arbeid i forhold til den enkelte ansatte. Arbeidet i arbeidsmiljøgruppene vil bli omtalt nærmere i kap. 2.3.3. Enhetsledere mener det er viktig at ansatte blir holdt oppdatert, og sier at alle slike møter kan benyttes til å snakke om fravær, hva slags tiltak ledelsen gjør, spørre ansatte hva de synes om tiltak ol.

Et fokusområde hos enhetene er å motivere ansatte til å komme på jobb, og å kunne komme på jobb med redusert helsetilstand og redusert form. Enhetslederne nevner både arbeid med kultur og holdninger, åpenhet i arbeidsmiljøet, trivselstiltak som elementer i det forebyggende arbeidet.

Ettersom et godt arbeidsmiljø vurderes å være viktig på alle nivå, ble ansatte spurt om å se tilbake på det siste året (august 2020- august 2021), for å vurdere ulike påstander. 40 prosent av de ansatte har gjennom spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at de er uenige i at kommunen har iverksatt forebyggende tiltak for å skape et godt arbeidsmiljø, 25 prosent er enige. Det er noe variasjon mellom enhetene. Innenfor pleie- og omsorg er de minst fornøyd. Der svarer 61 prosent at de er uenige i påstanden.

Halvparten av alle respondentene mener derimot at deres nærmeste leder arbeider aktivt for å bedre arbeidsmiljøet der de jobber, mens 31 prosent ikke er enig i denne påstanden. På samme vis som ovenfor, er det pleie- og omsorg som skiller seg ut med å være mest uenig i påstanden.

#### Sykefraværsoppfølging

Enhetsleder har ansvar for å følge opp den sykmeldte fra dag én i en sykmeldingsperiode frem til vedkommende eventuelt har avsluttet sitt arbeidsforhold kommunen. De som er langtidssykmeldt, og som fortsatt har stilling i kommunen, innkalles til samtaler/dialogmøter. Vanligvis er det NAV som innkaller til dialogmøter for ansatte som er langtidssykemeldt. Da deltar som regel representant for NAV, arbeidstakeren selv og arbeidsgiverrepresentant/leder. Noen ganger innkalles, og deltar også legen. Fra kommunens side forsøker de å ha et proaktivt forhold til legene, og det skjer at de ber om dialogmøter med NAV på eget initiativ, spesielt dersom det tar lang tid før kontakt blir opprettet. I slike tilfeller kan det være ønskelig at lege blir med i samtalen, noe som krever samtykke fra den ansatte.

I arbeidet med oppfølging av sykmeldte skiller det mellom arbeidsrelatert fravær som kan gå på konflikter, arbeidsskade og fravær knyttet til kronisk sykdom, muskel, skjelett, alder og slitasje. Bedriftshelsetjenesten er benyttet for å bedre det psykososiale miljøet på noen enheter, og det er gjennomført individuelle samtaler, hørselstester og tilbud om helseundersøkelser.

I intervju bekreftes det at kompetanse om sykefraværsoppfølging blir videreformidlet fra enhetsleder til den/de som arbeider direkte med personalet. Enhetsleder sitt inntrykk er at mellomlederne er dyktige på å følge opp sykefravær og tilrettelegge for mulige arbeidsoppgaver. De prøver ut tiltak der det er mulig, og har den oppfatning at det fins muligheter på enheten.

#### Samarbeid mellom enhetene og andre i sykefraværsarbeidet

På grunn av covid-19-pandemien har noen arenaer for møtevirksomhet og erfaringsutveksling vært satt på pause, blant annet nevnes personalnettverk der nærvær og sykefravær er blant temaene som blir behandlet.

Kommunedirektøren har faste samlinger med enhetslederne. Stab- og støttetjenesten kan melde inn tema til disse samlingspunktene. Dette er en arena der også personalrelaterte tema kan settes på dagsorden om ønskelig/nødvendig.

Samarbeid og erfaringsdeling vedrørende sykefraværsoppfølging mellom enhetene foregår ifølge to av enhetslederne i liten grad, men internt i enhetene samarbeides det godt. Det avholdes enhetsledermøter hver måned, men det varierer i hvilken grad HMS er tema på disse møtene. Flere enhetsledere nevner at de har et godt samarbeid med bedriftshelsetjenesten og NAV arbeidslivstjeneste, og at disse også har vært involvert i arbeidet i arbeidsmiljøgruppene.

### **2.3.3 Involvering av ansatte i HMS-arbeid på enhetene**

#### Trepartssamarbeid

På overordnet nivå foreligger det en signert avtale om et trepartssamarbeid. Kommunedirektøren har et fast dialogmøte med hovedtillitsvalgte en gang per måned. Partssamarbeidet er også ivaretatt gjennom administrasjonsutvalget i kommunen. Her deltar blant annet 2 representanter fra de ansatte.

#### Arbeidsmiljøgruppene

Arbeidstakere og tillitsvalgte involveres i HMS- arbeidet gjennom arbeidsmiljøgrupper. Som del av systemarbeidet er det etablert arbeidsmiljøgrupper ved hver enhet/avdeling. Disse består av leder (kan være enhetsleder eller avdelingsleder), tillitsvalgt og verneombud. De lokale arbeidsmiljøgruppene rapporterer til arbeidsmiljøutvalget i kommunen. I arbeidsmiljøgruppene legges føringer for arbeidsmiljøet og tiltak knyttet til det. Det er laget en egen handlingsplan for arbeidsmiljøgruppa, med en målsetting om et sykefravær på under 5

prosent. Kommunen har tatt et nytt krafttak for å profesjonalisere disse gruppene, og har hatt drøftinger og dialog for finne ut av arbeidsmåten videre. Kommunen deltar i et prosjekt i regi av KLP der kommunens satsing er en videreutvikling av arbeidsmiljøgruppene.

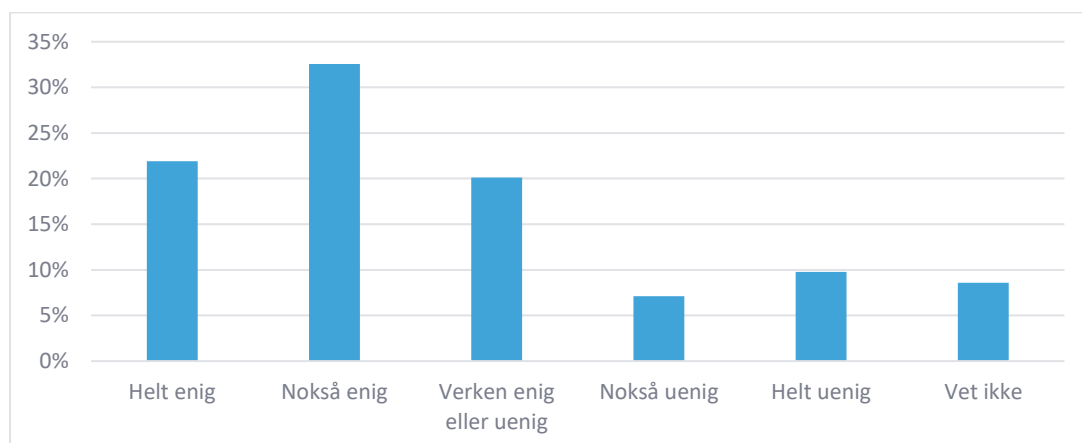
Revisor har sett eksempler på handlingsplaner fra enhetene som viser visjoner for arbeidsmiljøarbeidet, satsingsområder, og hva arbeidsmiljøgruppene jobber med. Eksempelene viser at de har plan om å ta for seg etiske retningslinjer, helsefremmende og forebyggende arbeidsmiljøtiltak, nærvær, informasjonsflyt og «vi-kultur».

Enhetslederne som er intervjuet har fortalt at arbeidsmiljøgruppene blant annet drøfter arbeidsmiljøtiltak, og kommer med innspill til forebyggende tiltak. Noen mener at arbeidet i arbeidsmiljøgruppa kunne blitt bedre om man hadde hatt mer tid, og tydeligere mandat fra ledelsen, blant annet hvilke tema man skulle ha drøftet, og hva det er ønskelig med synspunkter på. Det nevnes også at det kan være vanskelig å finne frem til problemstillinger som er relevante for alle ansatte.

Spørreundersøkelsen viser at 73 prosent av alle respondenter enten er nokså enig eller helt enig i at de får medvirke og har innflytelse på eget arbeidsmiljø. Tilsvarende svarer 12 prosent at de er nokså uenig eller helt uenig i dette. Kommentardelen i spørreundersøkelsen har noen gjengangere om at informasjonsflyten kunne vært bedre, og at flere ønsker mer innflytelse på turnus.

Revisor har undersøkt hvordan ansatte opplever at arbeidsmiljøgruppene fungerer i enhetene.

Figur 2. Om de ansatte opplever at arbeidsmiljøgruppen ved egen enhet fungerer godt. N=338.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren viser at det varierer noe hvordan de ansatte opplever at arbeidsmiljøgruppene fungerer. Det er også noen forskjeller hvordan svarene fordeler seg på enhetene. Innen pleie og omsorg er de mindre fornøyd med hvordan arbeidsmiljøgruppene fungerer enn ved de øvrige enhetene.



## 2.4 Vurdering

### 2.4.1 Forankring av forebyggende arbeid - fra planer til praksis

- Ledelsen skal sørge for å forankre det forebyggende arbeidet med sykefravær i enhetene.
  - Planarbeid skal være kjent i enhetene
  - Rutiner skal være innarbeidet
  - Påse at enhetslederne har nødvendig kompetanse for å gjennomføre HMS-arbeidet på en forsvarlig måte

Arbeidsgiver har plikt til å påse at enhetslederne har nødvendig kompetanse for å gjennomføre HMS-arbeidet på en forsvarlig måte. Dette innebærer at kommunens systemer, -herunder planer og rutiner, og gjeldende rettigheter og plikter blir gjort kjent, og at det blir brukt av ledere og medarbeidere. Kravet om at ledelsen skal sørge for å forankre det forebyggende arbeidet med sykefravær i enhetene, vurderes i stor grad å være ivaretatt nettopp gjennom kompetanseheving av enhetsledere og avdelingsledere med personalansvar.

Det å heve kompetansen til alle ledere med personalansvar er med på å sikre at sykefraværsarbeidet får best mulig kvalitet i hele organisasjonen. Det kan være en utfordring å vedlikeholde kompetansen der det har vært lederskifter, spesielt under covid-19-pandemien. Likedan der enhetslederen er avhengig av at kompetansen er til stede hos den som har fått delegert personalansvaret. At nyansatte ledere trenger ytterligere informasjon/opplæring viser at det kreves et kontinuerlig arbeid for å ivareta denne type kompetanse på et tilfredsstillende nivå.

### 2.4.2 Systematisk sykefraværsarbeid på enhetene

- Enhetslederne skal videreføre det forebyggende arbeidet blant ansatte i sin enhet
- Enhetslederne skal arbeide systematisk med sykefraværet

Enhetsledernes ansvar for forebyggende arbeid omfatter både dialogen i arbeidsmiljøgruppene, personalmøter, faggruppemøter, fellessamlinger og individuelt arbeid i forhold til den enkelte ansatte. Dette synes i en normalsituasjon å bli gjennomført. På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen kan det likevel se ut som om enhetslederne/nærmeste leder fortsatt kan gjøre mer arbeid av forebyggende art. Først og fremst er det en gjenganger i kommentarfeltene som viser at en del ansatte savner både å bli

sett og hørt av sin leder/ledelse. Det er viktig å ta i betraktning at muligheten til å drive med forebyggende arbeid kan være preget av covid-19-pandemien, og at svarene kan være preget av det.

På enheter med høyt sykefravær og mange ansatte, er inntrykket at det er forsøkt mange ulike virkemidler for å få ned sykefraværet. Revisor er av den oppfatning at enhetslederne i all hovedsak arbeider systematisk med sykefraværsarbeidet, men at enkelte enheter er mer offensive i sitt arbeid enn andre. Dette skyldes at de har mange ansatte og høyt sykefravær, og at behovet for systematisk tilnærming tvinger seg fram på en annen måte enn på enheter der dette ikke er en utfordring på samme måte.

### **2.4.3 Involvering av ansatte i HMS-arbeid på enhetene**

- Enhetslederne skal involvere arbeidstakere og tillitsvalgte i HMS-arbeidet

Avtale om et trepartssamarbeid er i orden, og dette følges opp med regelmessige møter. Det er videre lagt til rette for involvering av ansatte gjennom arbeidsmiljøgruppene. Handlingsplaner for disse fins, og møtevirksomheten følges opp av enhetslederne. Noen enhetsledere kunne tenkt seg både mer tid til, og klarere føringer for dette arbeidet. Revisor vurderer det slik at enhetslederne involverer medarbeiderne i HMS -arbeidet, men at ikke alle arbeidsmiljøgruppene fungerer like optimalt.

## 3 SYKEFRAVÆRETS KOSTNADER OG KONSEKVENSER

I dette kapitlet beskrives årsaker til sykefravær og økonomiske konsekvenser av sykefravær i henhold til kontrollutvalgets bestilling. Revisor beskriver og vurderer på hvordan sykefraværet påvirker arbeidsmiljøet i henhold til objektive kriterier.

### 3.1 Problemstilling

Har kommunen tilstrekkelig oversikt over sykefraværet, og konsekvensene av dette. herunder

- Årsaker til sykefraværet
- Kostnader
- Påvirkning på arbeidsmiljø

### 3.2 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet revisjonskriterier for kapittel 3.3.3 som omhandler sykefraværets påvirkning på arbeidsmiljøet. Se dette kapittel. Kapittel 3.3.1 og 3.3.2 er kun beskrivende.

### 3.3 Data

#### 3.3.1 Faktorer som fører til sykefravær

Statistikk fra NAV viser at hovedårsaken til legemeldt sykefravær er muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser. Arbeidsgiver må forholde seg til statistikk fra NAV når det gjelder årsaker til sykefravær, og har ikke anledning til å ta kontakt med en arbeidstakers lege for å diskutere forhold knyttet til en arbeidstakers helse uten arbeidstakers samtykke. Dette er et forhold mellom arbeidstaker, lege og NAV.

Gjennom intervju med enhetsledere og spørreundersøkelsen blant alle de fast ansatte i hele kommunen er det kommet frem et bilde av hva ledere og ansatte mener er faktorer som fører til sykefravær.

Enhetslederne i Midtre Gauldal kommune bekrefter statistikken fra NAV, som viser til de mest vanlige årsaker til sykefravær, men viser i tillegg til at kronisk sykdom, arbeidsskade, arbeidskonflikt, alder og slitasje er og faktorer som fører til sykefravær. En av enhetslederne får av og til tilbakemeldinger om at dårlig ledelse kan være årsaken til sykefraværet, men er av den oppfatning at den virkelige årsaken er mer kompleks enn som så.

I spørreundersøkelsen er det satt av plass til kommentarer, og der er det en del gjengangere som viser hva de ansatte opplever som belastninger i sin arbeidshverdag. De viser til at det har vært flere lederskifter, høyt arbeidspress over tid, usikkerhet i omstillingsprosessen og at

det er uløste arbeidskonflikter. Disse forklaringsfaktorene er ikke uttømmende, men enkeltstående årsaker kan ikke tas med av hensyn til personvernet.

### 3.3.2 Kostnader

Arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbengasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. Kostnader forbundet med et ikke-optimalt arbeidsmiljø inkluderer både kostnader i form av sykefravær og kostnader i form av redusert produktivitet. For at kommunen skal kunne opprettholde en god og helhetlig økonomistyring er det viktig å ha oversikt over kostnadene som knyttes til sykefraværet.

Det er korttidsfraværet som får størst økonomiske konsekvenser for kommunen, og som er viktigst å få redusert.<sup>4</sup> Korttidssykefraværet må kommunen selv dekke. Omtales gjerne som arbeidsgiverperioden.

Midtre Gauldal kommune har oversikter som viser hva sykefraværet koster både for korttidsfravær og langtidsfravær. Fra økonomisjefen har revisor fått tilsendt oversikter som viser hva sykefraværet koster samlet for hele kommunen, og oversikter som viser hvordan kostnadene fordeler seg på de enkelte områder. Disse er hentet fra PAI-registeret (KS).<sup>5</sup> Kommunen har og muligheter til å innhente oversikter på individnivå. Disse viser hva sykefraværet for en enkelt ansatt koster kommunen. Vedlegg 2 viser eksempler.

Selv om det fins oversikter over hva sykefraværet koster, er det slik at enhetslederne i varierende grad har oversikt over hva sykefraværet koster for den enheten de leder. Noen har vært aktive og brukt NAV arbeidslivssenter, og fått tall derfra, mens andre kunne tenkt seg å få tilsendt rapporter regelmessig uten selv å måtte etterspørre. En av enhetslederne sier at kostnader som skyldes sykefravær er tema på månedsrapporteringer til økonomi, der budsjettet blir korrigert med hensyn til vikarinneleie, og at avvik i drift på grunn av ressursknapphet blir kommentert.

#### Innleie av vikarer

Vikarbehovet varierer for enhetene, likedan praksis for vurdering av behovet for innleie. På enkelte enheter er de avhengig av å erstatte personalet, både kort og lang sikt, på andre enheter ikke. Behovet for å ha personale til stede til enhver tid er størst innenfor oppvekst, og pleie og omsorg.

---

<sup>4</sup> Tertialrapport 2/20

<sup>5</sup> PAI-registeret er et register med lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. (KS)

Eksempel er skole, der er de avhengig av å ha lærer i klasserommet, og det må gjøres omrokninger umiddelbart for å få timeplanen til å gå opp. Dette skjer ikke nødvendigvis ved innleie av vikar, men ved interne endringer. En rådgiver på skolen trenger ikke umiddelbart å erstattes. Vurdering gjøres i hvert tilfelle. Vikariat ved korttidsfravær søkes unngått der dette er mulig.

Et annet eksempel er fra pleie og omsorg, der det frem til 2020 ble brukt mer på vikarinneleie enn det de har gjort i tiden etterpå, grunnet ansettelsesstopp. Dette har medført at de faste ansatte har måttet ta på seg flere ekstravakter. Enhetsleder mener at ansettelsesstoppen har ført til mindre tilgang til vikarer, som igjen har medført større belastning på faste ansatte. Spesielt gjelder dette for helgene. Hun er opptatt av å formidle at det er et behov for små deltidsstillinger som eventuelt kan utvides til å ta helger og kvelder, nettopp for å redusere fravær og rekrutteringsutfordringer. Dette støttes av kommentarfeltene i spørreundersøkelsen der det nevnes opptil flere ganger at fast ansatte opplever det som en økt belastning at de må arbeide mer i helgene.

### **3.3.3 Sykefraværets påvirkning på arbeidsmiljøet - og arbeidsmiljøets påvirkning på sykefraværet**

Følgende revisjonskriterier er brukt som vurderingsgrunnlag:

- Arbeidsmiljøet skal være helsefremmende (langtidsfrisk, jobbegasjement, trivsel)
- Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas

Revisjonskriteriene er hentet fra Arbeidsmiljøloven.

#### Helsefremmende arbeidsmiljø

Arbeidstilsynet har definert helsefremmende arbeidsplass slik:

«å ha fokus på hvordan en kan organisere arbeidet og skape et arbeidsmiljø og en samværskultur som gir god helse og utvikling for alle tilsatte.<sup>6</sup>»

Kommunens Bedriftshelsetjeneste DRIV HMS sier dette generelt om psykososialt arbeidsmiljø: «Psykososiale arbeidsbetingelser dreier seg først og fremst om de mellommenneskelige forholdene på arbeidsplassen samt om form og innhold i disse. Ofte er de psykososiale arbeidsbetingelsene en konsekvens av hvordan arbeidet er organisert, ledet og tilrettelagt. Forskning viser at dårlig psykososialt arbeidsmiljø kan føre til alvorlige og sosiale konsekvenser. Risikoen for å bli syk av ulike psykiske belastninger har sammenheng med hvor

---

<sup>6</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/helsefremmande-arbeidsplassar/>

ofte og hvor lenge arbeidstakeren utsettes for belastningen. Slike belastninger kan medføre helseplager og sykefravær for den enkelte. Virkninger av psykiske belastninger kan vise seg relativt raskt, men som oftest tar det lang tid før belastningen utvikles til helseplager eller sykdom. Sykdom som skyldes psykiske belastninger vil som regel vare lenge, og det vil ta en del tid før den syke arbeidstakeren er tilbake i arbeid igjen.»

Bedriftshelsetjenesten (DRIV HMS) har gjennomført kartlegginger og undersøkelser der tema blant annet har vært på arbeidsmiljø og sykefravær ved flere avdelinger i enhet pleie og omsorg i perioden fra desember 2019 til mars-april 2021. Det er utarbeidet rapporter fra disse som revisor har fått tilgang til. Rapportene har hatt ulikt innhold ut fra at det på forhånd er foretatt en kartlegging av hva som kan være utfordringen i den aktuelle avdelingen. Både fysisk og psykososialt miljø er omtalt. De ansatte har fått komme til orde, og bedriftshelsetjenesten har oppsummert resultat og kommet med konkrete forslag til tiltak.

Ledelsen er klar over at når det strammes inn på bruken av vikarer, og når vikarer ikke har like god kjennskap til rutinene, vil dette kunne ha innvirkning på arbeidsmiljøet, eksempelvis ved at noen ansatte får større arbeidsbelastning. Videre er det uttalt at enkelte må påregne å flytte arbeidssted, noe som igjen kan ha innvirkning på ansattes holdninger, og på arbeidsmiljøet.

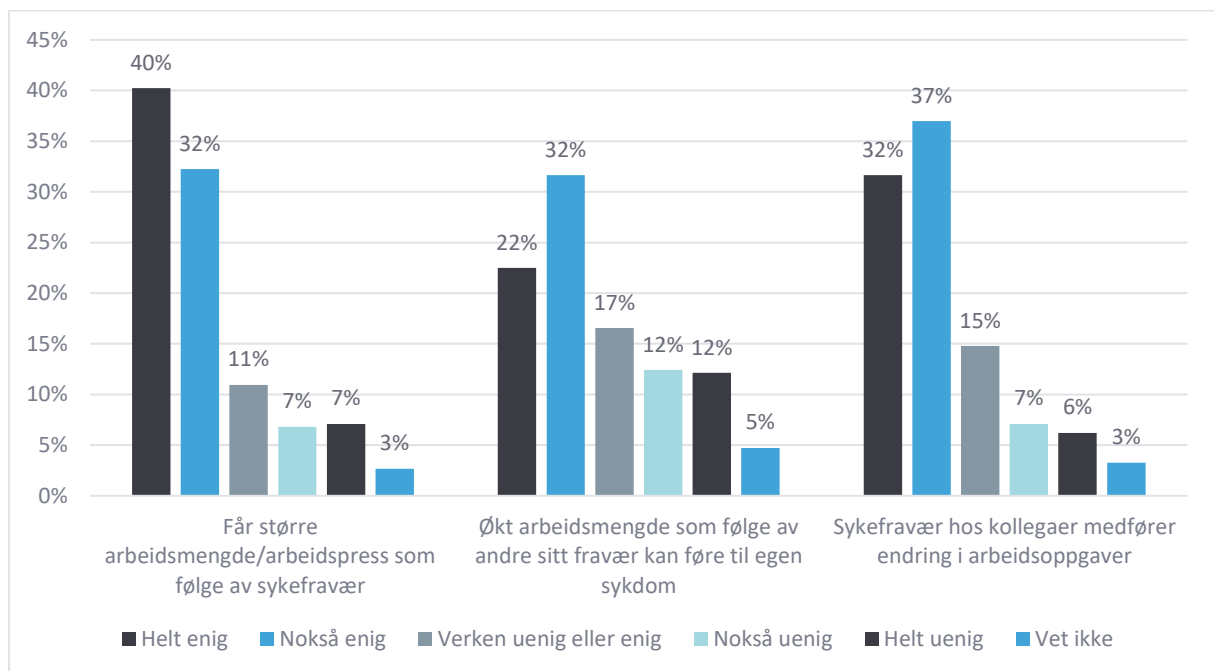
Enhetsleder innen pleie og omsorg mener at kommunen kan ha et forbedringspotensial i forhold til å tilrettelegge for arbeidstidsordninger som er helsefremmende og forebyggende på sykefraværet. Med dette mener enhetslederen at det er aktuelt å se på alternative turnusordninger og arbeidstidsordninger for ansatte som går i turnus. Dersom en ansatt har mer enn 75 % nattevakter er det krav om årlig helseundersøkelse. Det bør være minimum 9 timer hviletid mellom nattvakt og dagvakt. Hun viser til eksempel fra egen enhet, der enheten har fått sentral tillatelse fra fagorganisasjonene til å prøve ut turnuser med langvakter på 14 timers vakter. Det må søkes om dette for hver sak. Det ble i etterkant foretatt en kartlegging av bedriftshelsetjenesten, med samtykke fra ansatte for gjennomføringen. Dette var en frivillig ordning for de som prøvde ut. Resultatet er at det har ført til mindre sykefravær.

Å øke kompetansen innen aktuelle områder kan virke helsefremmende i arbeidsmiljøet, mener en annen av enhetslederne, og viser til et eksempel innenfor oppvekstområdet der de opplever at utfordrende oppførsel blant elevene kan påvirke arbeidsmiljøet negativt for ansatte. Dette har sammenheng med økte utfordringer innen psykisk helse blant barn og unge og gjelder ofte elever som har spesielle behov, traumer og diagnoser. Det heter seg at arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. For å imøtekomme denne utviklingen, og håndtere utfordringene, trengs kompetanseheving innen psykisk helse for ansatte som daglig er i kontakt med barn/elever mener enhetslederen.

Enhetslederne ser at sykefraværet har innvirkning på arbeidsmiljøet, og at dette i stor grad handler om kompetanse, kontinuitet og stabilitet i tjenesten. Sykefravær hos andre kan føre til større arbeidspress på de tilstedeværende. Det kan derfor være nødvendig å leie inn vikarer, dersom man frykter at fravær kan føre til mer sykefravær. En mente at det kan være en sammenheng mellom uttrykte frustrasjoner og korttidssykefravær.

Vi har fått alle ansatte til å svare på noen påstander om hvordan sykefraværet påvirker deres arbeidssituasjon.

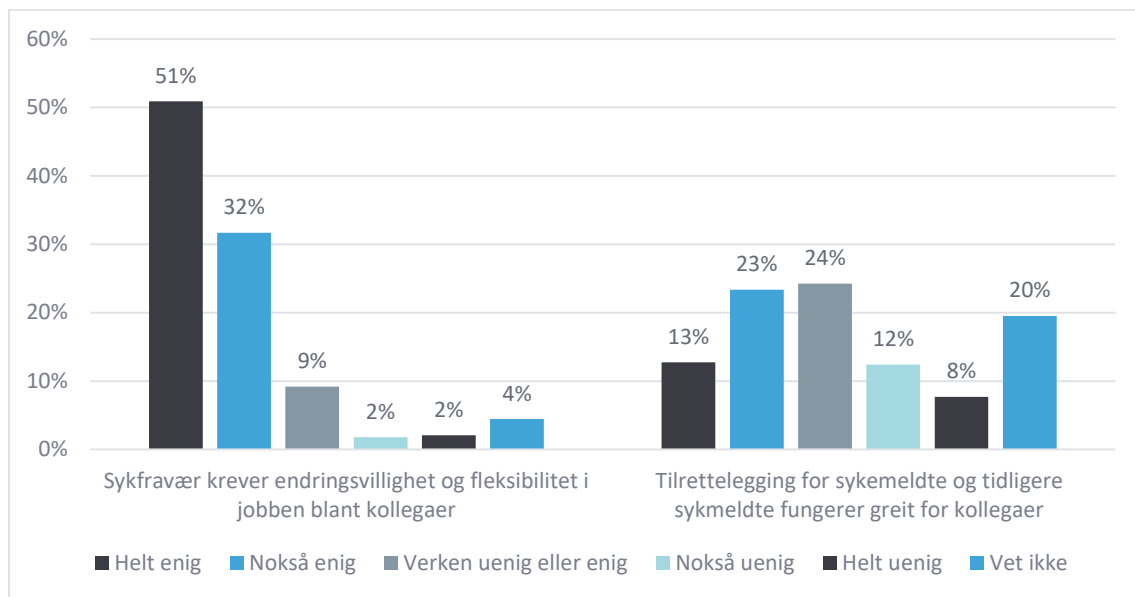
Figur 3. Spørsmål om hvordan andre sitt sykefravær påvirker arbeidssituasjonen. N=338.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren viser at respondentene bekrefter at det går utover andres arbeidssituasjon når noen er fraværende på grunn av sykdom, at både mengden arbeidsoppgaver øker, og at arbeidsoppgavene blir endret.

Figur 4. Om sykefravær krever endringsvillighet og fleksibilitet blant kollegaer, og om tilrettelegging for sykemeldte fungerer greit for kollegaer. N=338.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Det er videre stor enighet om at sykefravær krever endringsvillighet og fleksibilitet hos kolleger. De aller fleste respondenter anser seg selv som både fleksibel og endringsvillig i jobben (94 prosent).

Vi har videre benyttet spørreundersøkelsen til å få vite mer om hvordan kommunens medarbeidere opplever arbeidsmiljøet sitt, og om det oppleves som helsefremmende. Oppsummert viser det seg at de fleste respondentene sier seg enig eller nokså enig i de fleste av påstandene om sitt eget arbeidsmiljø.

- Trives med sine kolleger (89 prosent)
- Opplever god samhandling med de de yter tjenester til (88 prosent)
- Trives med arbeidsoppgavene sine og synes de er meningsfulle (91 prosent)
- Arbeidsoppgavene gir mestringsfølelse (84 prosent)
- Vet hva de skal gjøre og hvilket ansvar de har (94 prosent).

#### Ivaretagelse av arbeidstakernes integritet og verdighet

Når det kommer til følelsen av verdsettelse av arbeidet de ansatte utfører, svarer 64 prosent av alle respondentene at de er helt enig eller nokså enig i at arbeidet blir verdsatt. 17 prosent er uenig eller nokså uenig i at arbeidet blir verdsatt. De øvrige har svart verken enig eller uenig /vet ikke.

Opplevelse av konflikter i arbeidsmiljøet forekommer på flere arbeidssteder i Midtre Gauldal kommune. I det siste året, det vil si 2020-2021, bekrefter 45 prosent av alle respondentene at

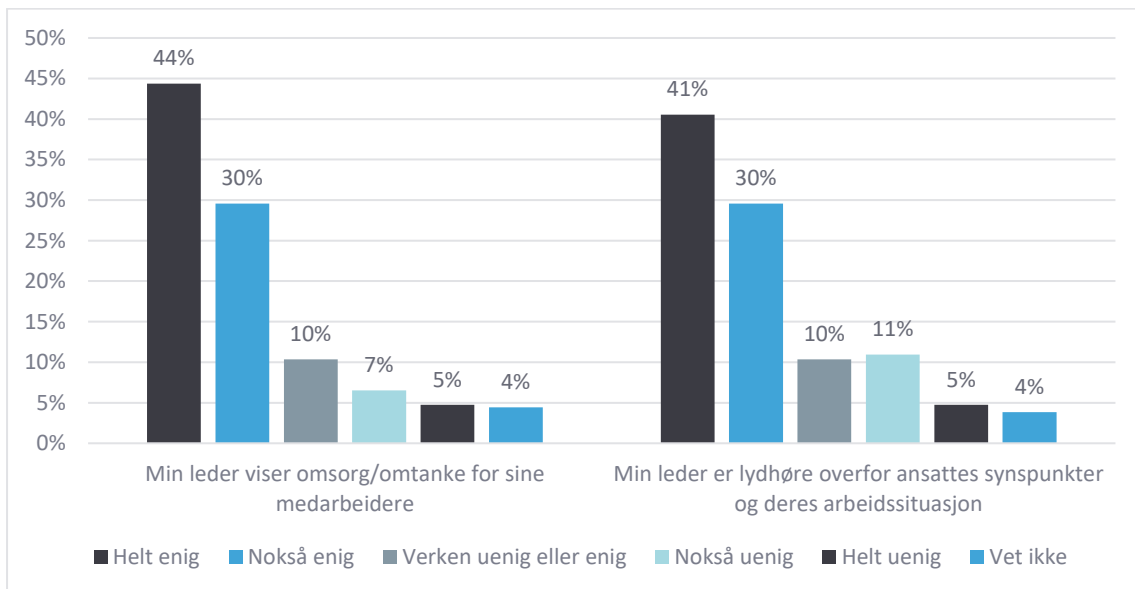


de enten er helt enig i, eller nokså enig i, påstanden om at de har opplevd konflikter på jobb som har hatt innvirkning på arbeidsmiljøet.

39 prosent av alle respondentene opplever arbeidsoppgavene som fysisk belastende. Variasjonen i svarene er stor mellom enhetene. Andelen innen pleie og omsorg som opplever arbeidet som fysisk belastende er på 69 prosent. (28 prosent er helt enig, 41 prosent er nokså enig i påstanden), mens tilsvarende innen oppvekst er på 24 prosent, og enda mindre i andre enheter.

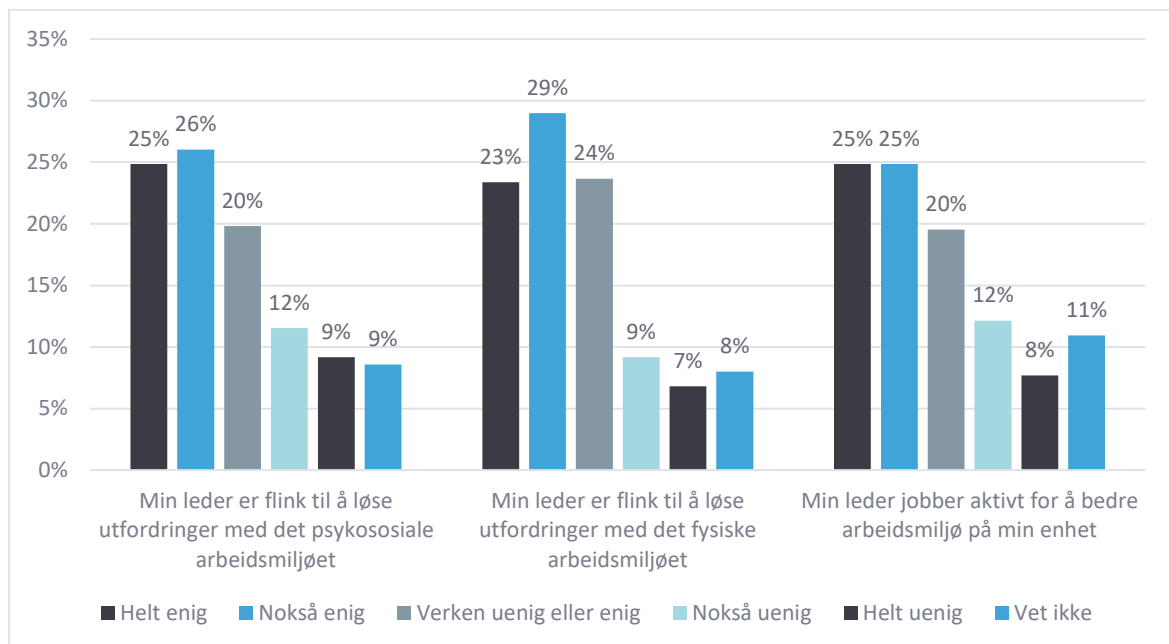
Alle ansatte har fått spørsmål om nærmeste leder og hvordan denne ivaretar sine medarbeidere.

Figur 5. Om nærmeste leder viser omsorg/omtanke og er lydhør ovenfor de ansatte. N=338.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 6. Om hvordan nærmeste leder håndtere utfordringer med det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet, og om nærmeste leder jobber aktivt for å bedre arbeidsmiljøet. N=338



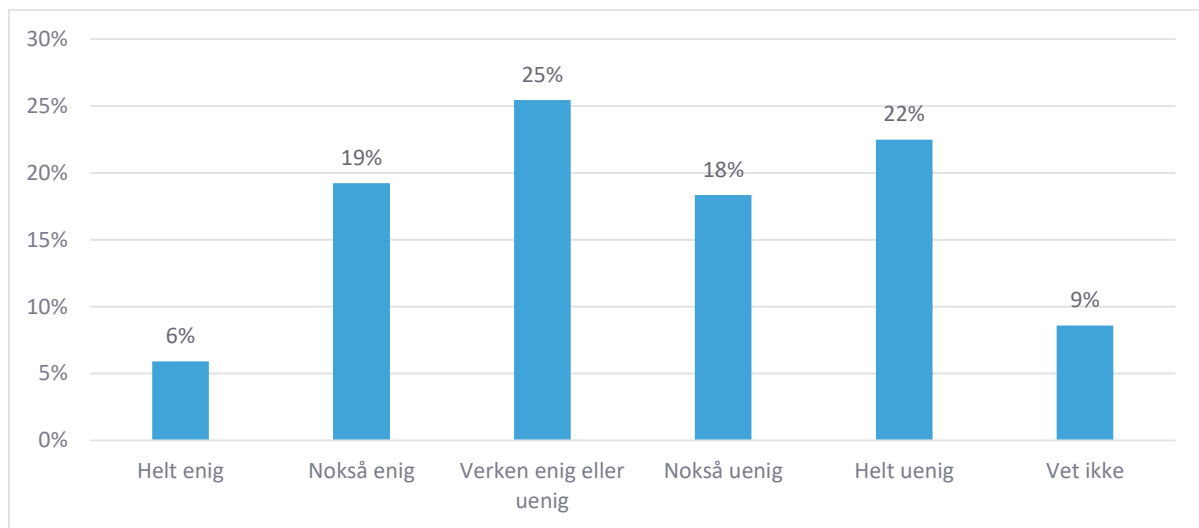
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figurene viser at lederne viser både omsorg og er lydhøre, men at de kan bli bedre til å løse konkrete utfordringer i arbeidsmiljøet. Det er noe variasjon i svarene mellom enhetene. Innenfor de største tjenesteområdene er det slik at ansatte innen oppvekstområdet gir sine ledere høyere skår enn ansatte innenfor pleie og omsorg gir sine ledere.

### Covid-19-pandemien

Vedrørende covid-19-pandemien og dens eventuelle påvirkning på arbeidsmiljøet har vi tatt inn noen få spørsmål. 70 prosent av alle respondentene mener covid -19-pandemien har ført til økte belastninger i arbeidshverdagen. Spørsmålet var spesifikt rettet mot perioden fra spørreundersøkelsen ble utsendt i august 2021 og ett år tilbake i tid. Det var ingen store variasjoner mellom enhetene. På spørsmål om kommunen har iverksatt forebyggende tiltak for å skape et godt arbeidsmiljø i samme tidsperiode, varierer svarene fra ansatte. 25 prosent av respondenten er enig eller nokså enig i at dette er gjort. 36 prosent er uenig eller nokså uenig i at det er gjort, og 34 prosent har svart at de verken er enig eller uenig/vet ikke.

Figur 7. Om de ansatte opplever at kommunen har iverksatt forebyggende tiltak for å skape et godt arbeidsmiljø. N=338.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

### Tilrettelegging av arbeidet

For å forstå betydningen av tilrettelegging av arbeid, innleder vi denne delen med noen avklaringer hentet fra Arbeidstilsynet. Det er krav om at arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas. Tilrettelegging er alle de tiltak som iverksettes i forbindelse med organisering og utførelse av arbeidet, utforming av arbeidsplassen og arbeidsmiljøet generelt. For å kunne tilrettelegge arbeidet på en tilfredsstillende måte er arbeidsgiver avhengig av et godt samarbeid med arbeidstakeren. Arbeidstaker er ikke forpliktet til å gi arbeidsgiver informasjon om diagnoser og helsetilstanden som sådan, men skal gi tilstrekkelig informasjon om arbeidsfunksjonen slik at det er mulig å vurdere tiltak.

Plikten til å legge arbeidet til rette for arbeidstakerne er omfattende. Det heter i arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver skal tilrettelegge for arbeidstaker «så langt det er mulig». Tilretteleggingsplikten går imidlertid ikke så langt at tilrettelegging for én enkelt arbeidstaker går på bekostning av de andre arbeidstakernes arbeidsforhold eller oppgaver, eller slik at arbeidsmiljøet generelt forverres. Om det viser seg at det er umulig å tilrettelegge for at arbeidstakeren kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet passende arbeid i virksomheten<sup>7</sup>

Idet første året med sykdom har den ansatte et vern mot oppsigelse grunnet sykdommen i henhold til arbeidsmiljølovens § 15-8. Etter dette året skal oppsigelse vurderes etter den vanlige saklighetsbestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 15-7. Hvis arbeidsgiver ikke har forsøkt

<sup>7</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/tilrettelegging/>

tilretteleggingstiltak, vil en eventuell oppsigelse stå svakere enn der arbeidsgiver har gjort reelle forsøk på å få arbeidstaker i arbeid.

Den sykmeldte har rett på tilrettelegging i en viss periode, bekrefter en av enhetslederne, jf avsnittet over. Det er derfor viktig for lederen å ha kunnskap om hvordan den vanskelige samtalen med den ansatte skal håndteres, og om muligheter og rammer for tilrettelegging. Tilrettelegging kan etter enhetslederens syn ikke pågå for lenge, eller gjelde for mange, dersom det viser seg å bli en belastning for andre arbeidstakere. Kommunen har tidligere benyttet tilretteleggingstilskudd, men dette er falt bort, og med det mindre handlingsrom for tilrettelegging. Bortfall av tilskuddet har fått konsekvenser for noen ansatte som ikke lenger kunne forbli i jobb i kommunen. Nødvendig dialog ble gjennomført, i tillegg til dialog med lege og NAV om tiltak videre. En videreføring av samme tilretteleggingsnivå ville ført til større belastning på de som var friske og på jobb.

Innen enkelte enheter opplever enhetslederne at det er få tilretteleggingsmuligheter, og at det er utfordrende hvis man får flere slike tilpasninger på arbeidsplassen.

- 28 prosent av de ansatte som har vært syke det siste året (2020-2021) rapporterer i vår spørreundersøkelse at de har fått tilrettelegging på arbeidsplassen som følge av sin helsetilstand. Om flere enn de som har fått tilrettelegging har hatt behov for det, kjenner vi ikke til.
- 61 prosent av de som har fått tilrettelagt arbeid, opplever tilretteleggingen som positiv, og opplevde det som greit å komme tilbake på jobb etter sykefraværet.
- 20 prosent syntes ikke det var lett å komme tilbake på jobb etter sykefravær.
- 47 prosent av de som har vært sykmeldt kjenner på at det er vanskelig å få tilrettelegging som får betydning for arbeidsmengden eller arbeidspresset for kolleger.
- En svært liten andel (1 – 2 prosent) opplever at kolleger har blitt sykmeldt som følge av deres sykefravær.

## **3.4 Vurdering**

### **3.4.1 Sykefraværets påvirkning på arbeidsmiljøet og arbeidsmiljøets påvirkning på sykefraværet**

- Arbeidsmiljøet skal være helsefremmende (langtidsfrisk, jobbegasjement, trivsel)

Generelt mener revisor at de ansatte i Midtre Gauldal kommune har et helsefremmende arbeidsmiljø. De aller fleste ansatte er også enige i dette, men det gjelder ikke alle, og det er disse det er svært viktig at lederne ser og tar tak i.

Sykefraværet påvirker arbeidsmiljøet først og fremst der det skjer endringer i arbeidsoppgavene, og der arbeidsmengden øker slik at det samlede arbeidspresset blir høyere. For at det skal være et helsefremmende arbeidsmiljø er det derfor viktig å kartlegge hva som skjer i enhetene, og deretter sette inn målrettede tiltak tilpasset den enkelte arbeidsplass. Vi ser eksempler på at dette gjøres i Midtre Gauldal kommune, blant annet med bruk av bedriftshelsetjenesten som samarbeidspartner.

- Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas

Arbeidsmiljøet påvirker sykefraværet i ulike situasjoner. Det å bli sett og verdsatt i arbeidshverdagen er av stor betydning for de fleste arbeidstakere, uansett helsetilstand. Det gjelder alt fra en travel hverdag til de tilfeller der helsen skranter. I hovedsak har revisor et inntrykk av at dette er ivaretatt gjennom hvordan lederne blir vurdert av sine medarbeidere både når det gjelder omtanke, og det at de er lydhøre. Samtidig er det slik at noen ledere har potensial for å bli bedre på å løse både fysiske og psykososiale utfordringer i arbeidsmiljøet.

## **4 HØRING**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Midtre Gauldal kommune 03.11.2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 14.11.2021. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 3). Brevet har ikke medført endringer i rapporten.

## 5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

Følgende problemstillinger er besvart:

1. I hvilken grad arbeides det systematisk med å forebygge og redusere sykefravær i kommunen?

Midtre Gauldal kommune arbeider systematisk med å forebygge og redusere sykefravær i kommunen. Plandokumenter og rutiner er på plass, og det er gjort en stor jobb med å formidle kunnskap om dette i organisasjonen. Det er gjennomført kompetanseheving på alle ledernivå når det gjelder sykefravær, både når det gjelder forebygging og oppfølging. Utfordringen for kommunen er å vedlikeholde kompetansen ved høy turnover hos ledere. Spesielt antas dette å gjelde under covid-19-pandemien. Videre er det etablert samarbeid både med NAV-arbeidslivsenteret og bedriftshelsetjenesten, som benyttes i varierende grad. De ansatte involveres i HMS-arbeidet, men det er potensial for å bruke arbeidsmiljøgruppene enda bedre. Funnene tyder på at det kan være behov for å avsette mer tid til gruppene, å gi tydelige mandat om tema, og å formidle relevante problemstillinger som arbeidsmiljøgruppene skal drøfte.

2. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over sykefraværet, og konsekvensene av dette. Herunder årsaker til sykefraværet, kostnader og påvirkning på arbeidsmiljø

Revisor er av den oppfatning at kommunen har tilstrekkelig oversikt over sykefraværet og konsekvensene av dette. I rapporten er det vist til hvilke faktorer som kan føre til sykefravær, og kommunen har lagt frem oversikter som viser at de har oversikt over hva sykefraværet koster fra kommunenivå til individnivå.

Når det gjelder konsekvenser av sykefraværet er revisors konklusjon at ansatte i Midtre Gauldal kommune på det jevne har et helsefremmende arbeidsmiljø, og at integritet og verdighet ivaretas for de fleste. Denne opplevelsen deles imidlertid ikke av alle, og det bør kommunen ta tak i.

## **5.2 Anbefalinger**

- Planer og rutiner for forebygging og sykefraværsoppfølging bør være en del av introduksjonsordningen for nyansatte ledere.
- Ledelsen bør fortsette å ha fokus på arbeidsmiljøgruppene



## KILDER

FAFO-notat 2013:02: «Saman om» sykefravær – en kunnskapsstatus

<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/helsefremmande-arbeidsplassar>

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/tilrettelegging/>

Adkins m.fl. 2000 i Arbetsmiljøverket (2012)

<sup>1</sup>Norsk offentlig utredning, 2021:2, *kompetanse, aktivitet og inntektssikring*, - tiltak for økt sysselsetting

<sup>1</sup>Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, 2013*

PAI-registeret (KS)

Midtre Gauldal kommune:

Handlingsprogram med økonomiplan 2020-2023

Årsmelding 2020

Tertialrapporter

Revisjon Midt-Norge SA 2017: Forvaltningsrevisjonsrapport om sykefravær

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-16-17-62
- Folketrygdloven

**Arbeidsmiljøloven § 3-1** første ledd krever at arbeidsgiver, for å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal sørge for at systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid utføres på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Av annet ledd bokstav f følger det at arbeidsgiver må sørge for at virksomheten arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær.

**Internkontrollforskriften** inneholder nærmere regler om gjennomføringen av det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet. Av internkontrollforskriften § 4 fremgår det at den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll og at dette foregår i samarbeid med de ansatte og deres representanter.

I veilederen til internkontrollforskriften er det presisert at det i tillegg til den jevnlige oppfølgingen (for eksempel ved vernerunder og personalmøter) må virksomheten, minst en gang i året, foreta en mer omfattende gjennomgang av det systematiske arbeidet med HMS og gjøre en vurdering av om det fungerer i praksis. Virksomheten skal ha en skriftlig rutine for gjennomgangen, og resultatene skal oppbevares lett tilgjengelig.

**Arbeidsmiljøloven § 3-2** angir særskilte forholdsregler for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen. Av første ledd bokstav a fremgår det at arbeidsgiver, for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen, skal sørge for at arbeidstaker gjøres kjent med ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet. Ifølge bokstav b skal arbeidsgiver også påse at de som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

Arbeidsgiver skal, etter bokstav c, sørge for sakkyndig bistand når dette er nødvendig for å oppfylle lovens krav.

Etter **arbeidsmiljøloven § 3-3** første ledd er arbeidsgiver forpliktet til å vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Vurderingen av om slik plikt foreligger skal foretas som ledd i gjennomføringen av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Lovens § 3-4 pålegger også arbeidsgiver å vurdere å gjennomføre tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne.

Både **folketrygdloven § 25-2** og **arbeidsmiljølovens § 4-6** tredje ledd sier at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker skal utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 fjerde ledd og folketrygdloven. § 25-2 andre ledd. Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 femte ledd.

Ved utarbeidelse av forvaltningsrevisjonsrapport om sykefravær i 2017 ble disse kriteriene utledet, og det er gjort følgende vurdering av funn:

| Revisjonskriterier  | Vurdering av funn 2017  |
|---|---|
| Kommunen skal føre fraværstatistikk   | I orden   |
| Midtre Gauldal kommune har en målsetning om å oppnå et nærvær på 95 %.  | Ikke nådd   |
| Ledelsen skal gjennom dialog med ansatte fastsette mål for sykefraværarbeidet og sette måltall for sykefraværutviklingen. | Overordnede mål er etablert.  |
| <b>Ledelsen skal etablere etterprøvbare aktivitetsmål. (IA-avtalen og Veileder til samarbeidsavtalen.)</b>                | Utfordring å få forankret dette planarbeidet nedover i organisasjonen, slik at samtlige ansatte har en opplevelse av de systemer og rutiner som finnes. |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Ledelsen skal sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og de tillitsvalgte.</b></p> | <p>Arbeidet med sykefravær er systematisk lagt opp på enkelte enheter, mens det på andre enheter virker mer tilfeldig.</p>        |
| <p>Ledelsen skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær. (Aml. § 3-1, jf. internkontrollforskriften)</p>  | <p>Kommunen arbeider systematisk med forebyggende arbeid gjennom IA-avtalen og har etablert rutiner for sykefraværsoppfølging</p> |

I rapport fra 2017 skrev revisor videre at Midtre Gauldal kommune har skriftlige rutiner for oppfølging av sykmeldte, og at rutinene er kjent for ledere som revisjonen har vært i kontakt med. Det skal som hovedregel utarbeides oppfølgingsplaner og gjennomføres dialogmøter senest innen henholdsvis fire og syv uker. Revisor ser at kommunen gjør god bruk av det system som ligger i dataprogrammet Visma, for oppfølging av de enkelte tiltak underveis i sykmeldingsperioden.

På bakgrunn av dette ser revisor behov for å se på de kriteriene der det er utfordringer, som beskrevet i rapporten i 2017. Disse revisjonskriteriene er uthevet i **fet tekst** i tabellen over. Disse blir med videre, med fokus på det som skjer av forankring i enhetene.

**Kriterier utledet for problemstilling 1- forebygge og redusere sykefravær:**

- Ledelsen skal sørge for å forankre det forebyggende arbeidet med sykefravær i enhetene.
  - Planarbeid skal være kjent
  - Rutiner skal være innarbeidet
  - Påse at enhetslederne har nødvendig kompetansen for å gjennomføre HMS-arbeidet på en forsvarlig måte
  
- Enhetslederne skal videreføre det forebyggende arbeidet blant ansatte i sin enhet
- Enhetslederne skal arbeide systematisk med sykefraværet
- Enhetslederne skal involvere arbeidstakere og tillitsvalgte i HMS-arbeidet

**Kriterier utledet for problemstilling 2 om kommunen har tilstrekkelig oversikt over sykefraværet, og konsekvensene av dette, herunder**

- Årsaker til sykefraværet
- Kostnader
- Påvirkning på arbeidsmiljø

I forvaltningsrevisjonsrapporten om sykefravær fra 2017 skriver revisor at det er kjent at årsaksforholdene knyttet til sykefravær er komplekse og sammensatte. Noe av fraværet er planlagt og skyldes konkrete, forutsigbare diagnoser. For andre deler av fraværet kan årsakene være mer diffuse, og kan ha sin årsak i en kombinasjon av somatiske og psykososiale årsaker. Både det psykososiale arbeidsmiljøet og de fysiske, ergonomiske forhold på arbeidsplassen har betydning for omfanget av sykefravær. Intervjuinformasjon tilsier at det er fraværet relatert til psykososiale forhold som arbeidsgiverne har vanskeligst med å påvirke.

**Arbeidsmiljølovens §1-1** slår fast at arbeidsmiljøet skal være helsefremmende: "Lovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfull arbeidssituasjon

I **arbeidsmiljøloven § 4-1** er det gitt generelle krav til arbeidsmiljøet. I bestemmelsen fremgår det at «*Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet*». Videre er det sagt om planlegging og utforming av arbeidet at det «*skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer*», og at «*Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas*».

Av **arbeidsmiljøloven § 4-2** fremgår krav med tanke på tilrettelegging, medvirkning og utvikling for de ansatte. Her er det gitt at «*Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem*». Om utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon er det sagt at det skal:

a) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid

b) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger

c) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar

d) arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver

e) det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon

Om omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon er det sagt at arbeidsgiver skal «*sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø*». Dertil skal arbeidsgiver «under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak», jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd bokstav d.

Når det gjelder det psykososiale arbeidsmiljøet bestemmer **arbeidsmiljøloven § 4-3** at den ansattes integritet og verdighet skal ivaretas. Arbeidsgiver skal også påse at den ansatte ikke blir utsatt for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Og så langt det er mulig, også beskytte ansatte mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Arbeidsmiljølovens § 4-6 beskriver arbeidsgivers plikt til å iverksette tiltak

**Arbeidsmiljøloven § 3-1** første ledd bokstav c bestemmer at arbeidsgiver skal «*kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen*». Samt «iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov», jf. bokstav e. Disse forpliktelsene gjelder også farer, problemer og overtredelser som gjelder ansattes fysiske og psykososiale arbeidsmiljø.

«Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon» (FAFO) utarbeidet i 2013 rapporten «**Saman om**» sykefravær og oppsummerte kunnskapsgrunnlaget fra program for lokale utviklingsprosjekter. Oppsummert tilsier rapporten at:

«... fraværs- og nærværsarbeid er en kontinuerlig prosess som man aldri kan slippe taket i og som må være godt forankret på alle nivåer i organisasjonen. Det finnes heller ingen beste praksis eller en oppskrift for hvordan redusere fraværet eller øke nærværet. Forskingen viser at de som lykkes best med dette arbeidet tar utgangspunkt i skreddersydde lokale løsninger, de er opptatt av forankring og de involverer medarbeiderne og de tillitsvalgte/verneombud i arbeidet. Et godt sykefraværs- og nærværsarbeid krever i tillegg kunnskap og ressurser».

Rapporten trekker blant annet frem faktorer det vil være viktig å ta hensyn til i arbeidet med sykefraværs- og nærværsarbeid:

- Fraværs- og nærværsarbeid er en kontinuerlig prosess som krever konstant fokus og forankring på alle nivåer i organisasjonen - både i den politiske ledelsen, den administrative ledelsen og virksomhetsledelsen
- Sykefraværs- og nærværsarbeid må være en del av virksomhetens overordnede strategier, målbeskrivelser og struktur
- Medvirkning og involvering av ansatte og tillitsvalgte/verneombud er viktig for å lykkes
- Sykefraværs- og nærværsarbeidet må baseres på grundig kartlegging og analyse av problemene i virksomheten før man setter i gang tiltak
- Man bør evaluere effekten av de tiltakene man prøver ut
- Man kan få inspirasjon av andre virksomheters arbeid, men man kan ikke direkte kopiere dette arbeidet. Arbeidet må ta utgangspunkt i egen virksomhets utfordringer og skreddersys lokalt. Lokale problemer krever lokale løsninger og det finnes ingen beste praksis for hvordan redusere fraværet eller øke nærværet
- Tallene for sykenærvær bør tas med når virksomheter skal sette i gang tiltak for å bedre de ansattes helse. Man bør ha fokus på balansert nærvær som kombinerer lavt sykenærvær med lavt sykefravær
- Gode oppfølgingsrutiner er viktig
- Tilrettelegging og fleksibilitet er viktig
- Sykefraværsarbeidet må komme til uttrykk gjennom tiltak som dialog mellom arbeidsgiver og syke og friske arbeidstakere
- Samarbeidet med andre aktører er viktig for å bidra til å skape gode rutiner for både

forebygging og oppfølging av sykefravær. Særlig samarbeid med bedriftshelsetjenesten ser ut til å ha positiv effekt

Videre fremheves faktorer som utpeker seg som felles for et godt arbeidsmiljø, herunder:

- Å oppnå et godt arbeidsmiljø er en kontinuerlig prosess. Det krever konstant oppmerksomhet, vurderinger og aktivitet.
- Arbeidsmiljø er resultatet av en rekke faktorer som påvirker hverandre. Skadelige faktorer må fjernes for å oppnå et godt arbeidsmiljø.
- Et godt arbeidsmiljø er avhengig av gode relasjoner og dette oppnås gjennom kommunikasjon, samarbeid og relasjonsbygging<sup>8</sup>

I 2019 ble det satt ned et utvalg for å se på hvordan man kan få flere ut i arbeid i Norge. I utredningen trekkes det tidlig frem at det er godt dokumentert at arbeidsmiljøet er viktig for sykefravær og uførhet, arbeidsinkludering og tidspunkt for alderspensjonering. Det vises til at forskning peker på at både mekaniske, organisatoriske og psykososiale faktorer i arbeidsmiljøet påvirker risikoen for sykefravær. Videre at forebyggende arbeidsmiljøtiltak kan bidra til å redusere helsetap, produksjonstap og helsetjenestekostnader forbundet med ikke-optimalt arbeidsmiljø. Det trekkes også frem at forebyggende innsats er viktig og at tre faktorer som har vist seg viktig i tilknytning til et godt arbeidsmiljø er lederstøtte, rettferdig ledelse og positive utfordringer i jobben. Ytterligere er det vist til at kontroll over beslutninger om eget arbeid og lavere grad av motstridende krav i arbeidet (rollekonflikt), er forbundet med lavere risiko for nakkesmerter og ryggsmarter<sup>9</sup>.

I kommuneloven § 14-1 om grunnleggende krav til økonomiforvaltning i kommunen fremgår det at: «*Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.*» Midtre Gauldal kommune har blant annet i økonomiplanen satt seg som mål å redusere sykefraværet og ivareta et godt arbeidsmiljø<sup>10</sup>. Økonomiplanen omfatter hele kommunenes virksomhet og skal således omfatte alle utgifter og inntekter som vedrører «kommunekassen». Realisme i økonomistyringen innebærer at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser. En viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen er å synliggjøre hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter<sup>11</sup>. Arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbegasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. Derfor er det at virksomhetenes kostnader forbundet med et ikke-optimalt arbeidsmiljø både inkluderer kostnader av sykefravær og kostnader av redusert produktivitet. For at kommunen

---

<sup>8</sup> Adkins m.fl. 2000 i Arbetsmiljöverket (2012)

<sup>9</sup> Norsk offentlig utredning, 2021:2, *kompetanse, aktivitet og inntektssikring*, - tiltak for økt sysselsetting, hentet fra: [NOU 2021: 2 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/NOU2021/2)

<sup>10</sup> Handlingsprogram med økonomiplan 2020-2023, hentet fra: [ShowDocumentFromDmb \(mgk.no\)](#)

<sup>11</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, 2013*, hentet fra: [økonomiplanveileder\\_krd\\_net.pdf \(regjeringen.no\)](#)



skal kunne opprettholde en god og helhetlig økonomistyring vil dette også innebære og ha oversikt over kostnadene som knyttes til sykefraværet.

**Utlede revisjonskriterier:**

- Arbeidsmiljøet skal være helsefremmende (langtidsfrisk, jobbegasjement, trivsel)
- Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.

## VEDLEGG 2 – ARBEIDSGIVERS KOSTNAD VED SYKEFRAVÆR

Revisor har fått oversikter tilsendt fra kommunen, som har benyttet PAI-registeret fr KS.

Figur 8. Årlige kostnader for sykefravær i Midtre Gauldal kommune, alle enheter.

| Årlige kostnader av sykefravær (overslag)   |        |                        |  | Årsverk:   | 471   |   |
|---|--------|------------------------|--|--|---|---|
| Kommunennummer/-navn  | 5027   | Midtre Gauldal kommune |  | Kostnader for arbeidsgiver   | Kostnader for arbeidsgiver                              | Kostnader for staten                            |
| Sektor  | Alle   | Sykefravær i prosent   | Totale kostnader                                   | Kostnader for arbeidsgiver i arbeidsgiverperioden.   | Kostnader for arbeidsgiver utenfor arbeidsgiverperioden | Kostnader pr. år for staten i millioner kroner. |
| Pensjonspremie(ekskl.AFP)   | 13,0 % |                        | Kostnader innenfor og utenfor arbeidsgiverperioden |  |   |   |
| Arbeidsgiveravgift  | 13,1 % |                        |  |  |   |   |
| Sykefravær i alt i %  |        | 7,87 %                 |  |  |   |   |
| Sykefravær i alt i kr. (arbeidsgiver og staten)   |        |                        | 25,1 mill. kr.                                     | 10,7 mill. kr.   | 2,1 mill. kr.   |   |
| Kostnader for arbeidsgiver  |        |                        | 12,8 mill. kr.                                     |  |   |   |
| Kostnader for staten  |        |                        | 12,3 mill. kr.                                     |  |   | 12,3 mill. kr.                                  |
| Sykefravær i arbeidsgiverperioden   |        | 3,36 %                 |  |  |   |   |
| Kostnader   |        |                        |  | 10,7 mill. kr.   |   |   |
| Sykefravær utover arbeidsgiverperioden  |        | 4,51 %                 |  |  |   |   |
| Kostnader   |        |                        |  |  | 2,1 mill. kr.   | 12,3 mill. kr.                                  |
| Du kan legge inn egne verdier i de hvite feltene. Øvrige felt blir oppdatert automatisk. Du velger først kommune ved å angi kommunenummer i den øverste hvite cellen. Velg deretter sektor i cellen under. Dette gjør du ved å klikke i cellen, klikke på pilen som dukker opp til høyre for cellen og til slutt klikke på sektor fra listen som dukker opp. Kostnadene gir et anslag på de økonomiske kostnadene av sykefravær - men er ikke nøyaktig. Modellen vil bli endret etter hvert avhengig av tilbakemeldinger. Modellen tar ikke hensyn til grupper med egne refusjonsregler under Folketryglovens §8-20, at staten bare betaler feriepenger for 48 fraværdsdager og at ansatte over 60 år og ansatte med over 6G i inntekt kan ha en annen sykefraværprosent enn gjennomsnittet. Den tar ikke hensyn til (den negative) korrelasjonen mellom lønn og sykefravær. Opplysningene baserer seg på data fra PAI-registeret (lønns- og personaldata), og gjelder per 01.12.2020 |        |                        |  | Kostnader som ikke blir refundert:<br>-pensjonskostnader<br>-arbeidsgiveravgift av feriepenger og pensjon<br>-sykepenger utover 6G<br>-feriepenger av lønn utover 6G<br>-feriepengeavsetning av lønn inntil 6G utover 48 sykefraværdsdager |   |   |

Tilsvarende oversikter fins for undervisning, barnehager, helse, pleie- og omsorg osv.

Figur 9. Kostnader for en persons sykefravær (eksempel)

| Hva er kostnaden for arbeidsgiver av en persons sykefravær?  |                               |   |   |  |  |   |
|--|-------------------------------|---|---|--|--|---|
| Modellen viser hva den enkelte medarbeiders fravær koster arbeidsplassen hver enkelt måned, samt akkumulert kostnad over en lengre periode |                               |   |   |  |  |   |
| Beregningsdata for utfylling - fyll ut egne verdier i hvite felter:  |                               |   |   |  |  |   |
| Årslønn(uten tillegg)  | 446 000                       | Total årslønn   | 446 000   |  |  |   |
| Stillingstørrelse %  | 100                           |   |   |  |  |   |
| Arbeidsgivers pensjonsandel, i prosent   | 18,0                          |   |   |  |  |   |
| G i Folketrygden   | 85 245                        | 6G  | 511 470   |  |  |   |
| Antall kalenderdager i arbeidsgiverperioden  | 16,0                          |   |   |  |  |   |
| Arbeidsgiveravgift   | 13,1 %                        |   |   |  |  |   |
| Avvikling av ferie i beregningen?(ja/nei)  | ja                            |   |   |  |  |   |
| Arbeidstaker < 60 år = ja, ellers = nei  | ja                            |   |   |  |  |   |
| Tillegg pr. år utover grunnlønn  | 0                             |   |   |  |  |   |
| <b>Resultater:</b>   |                               |   |   |  |  |   |
| Periode  | Bruttolønn for arbeidstakeren | Bruttolønnskostnad for arbeidsgiver inkl. sosiale kostnader | Arbeidsgivers kostnad inkl. sosiale kostnader (ikke refundert)(#) | Akkumulert kostnad arbeidsgiver inkl. sosiale kostnader(#) | Arbeidsgivers kostnadsandel, pr. måned | Arbeidsgivers kostnadsandel, akkumulert |
| Arbeidsgiverperioden   | 19 822                        | 29 145  | 29 145  | 29 145   | 100 %                                  | 100,0 %                                 |
| Måned 1 minus arbeidsgiverperioden   | 17 344                        | 25 502  | 3 531   | 32 676   | 14 %                                   | 59,8 %                                  |
| Måned 2  | 37 167                        | 54 646  | 7 566   | 40 242   | 14 %                                   | 36,8 %                                  |
| Måned 3  | 37 167                        | 54 646  | 11 563  | 51 805   | 21 %                                   | 31,6 %                                  |
| Måned 4  | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 64 416   | 23 %                                   | 29,5 %                                  |
| Måned 5  | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 77 026   | 23 %                                   | 28,2 %                                  |
| Måned 6(evt. ferieavregning feriepenger)   | -5 718                        | -8 407  | -1 940  | 75 086   | 23 %                                   | 28,4 %                                  |
| Måned 7  | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 87 697   | 23 %                                   | 27,5 %                                  |
| Måned 8  | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 100 308  | 23 %                                   | 26,8 %                                  |
| Måned 9  | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 112 918  | 23 %                                   | 26,3 %                                  |
| Måned 10   | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 125 529  | 23 %                                   | 26,0 %                                  |
| Måned 11   | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 138 140  | 23 %                                   | 25,7 %                                  |
| Måned 12   | 37 167                        | 54 646  | 12 611  | 150 750  | 23 %                                   | 25,4 %                                  |
| Sum  | 403 115                       | 592 701   | 150 750   | 150 750  |  | 25,4 %                                  |
| Andel av lønnskostnadene som arbeidsgiver må betale for et års sykefravær  |                               |   |   |  |  | 25,4 %                                  |

Kilde: PAI-registeret(KS)

# VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR


SV: Høringsutkast forvaltningsrevisjon



Bodil Brå Alsvik <bodil.alsvik@midtre-gauldal.kommune.no>

Til Marit Ingunn Holmvik

Kopi Alf-Petter Tenfjord; Arkivtjenesten

 Du videresendte denne meldingen 15.11.2021 08:01.

Hei

Vi har lest gjennom utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om sykefravær og arbeidsmiljø. Vi har ingen kommentarer og/eller ønsker om endringer eller presiseringer.

Bodil Brå Alsvik  
Assisterende kommunedirektør  
Midtre Gauldal kommune  
Mobiltlf. 91311248



# **MM Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)