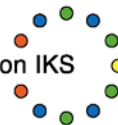


Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

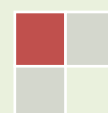


## Forvaltningsrevisjonsrapport

# «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær»

Trøgstad kommune

2017/2018



# INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT.....	1
2.	SAMMENDRAG .....	2
3.	INNLEDNING .....	3
3.1	Problemstilling .....	3
3.2	Avgrensning av prosjektet .....	3
3.3	Revisjonskriterier .....	3
3.4	Revisjonsmetoder .....	3
4.	PROBLEMSTILLING:.....	5
4.1	Revisjonskriterier .....	5
4.2	Revisjonskriterium 1: <i>Kommunen skal som en del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet, forebygge sykefraværet, gjennom aktiv ledelse, vurderinger av risiko og tiltak rettet mot ansattes fysiske og psykiske helse.....</i>	9
4.2.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data .....	9
4.2.2	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	16
4.3	Revisjonskriterium 2: <i>Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens pkt. 3.2 og 3.2.1..</i>	18
4.3.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data .....	18
4.3.2	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	21
4.4	Revisjonskriterium 3: <i>Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av sykefravær som en del av kommunens HMS-system. Sykmeldte skal følges opp i tråd med rutiner og sentrale føringer. ....</i>	23
4.4.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data .....	23
4.4.2	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	28
4.5	Anbefalinger .....	29
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER .....	30
6.	KILDEHENVISNINGER .....	31
7.	VEDLEGG .....	32

# 1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 16/29 (14.11.2016) og kommunestyret i sak 17/17 (14.03.2017) i Trøgstad kommune.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet medio november 2017 – primo mai 2018. Rapporten er verifisert av kommunen.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har forvaltningsrevisor Sten-Morten Henningsmoen deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Prosjektansvarlig revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke personalsjef og rådmannen, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 29.05.2018

  
Rita Eines  
Distriktsrevisor

  
Casper Støten  
Forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

## 2. SAMMENDRAG

I dette prosjektet har revisjonen kontrollert om kommunen arbeider med å redusere og forebygge sykefravær blant kommunens ansatte på en måte som er i tråd med sentrale føringer og kommunens målsetninger.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunens evne til å forebygge sykefravær, er tett knyttet opp mot det arbeidet som gjøres for at kommunen skal være en helsefremmende og meningsfylt arbeidsplass. Derfor er arbeidsmiljølovens bestemmelser om systematisk sykefraværsoppfølging og helse, miljø og sikkerhetsarbeid, lagt til grunn for revisjonens vurderinger av om kommunen har etablert tilfredsstillende og fungerende systemer for oppfølging og forebygging av fravær. Revisjonen har også lagt til grunn retningslinjer om sykefraværsoppfølging fra NAV i dette arbeidet.

Revisjonen har lagt kommunens IA-avtale til grunn for vurderinger av hvordan utvalgte forpliktelser i avtalen følges opp av kommunen.

Videre har revisjonen støttet seg på relevant forskning underveis i prosjektet, som både omhandler årsaker til og sammensetningen av sykefravær, samt hvilke positive og negative faktorer som påvirker sykefraværet på arbeidsplassen.

Som metode har revisjonen basert store deler av undersøkelsen på en omfattende spørreundersøkelse tilsendt kommunens ansatte, i tillegg har revisjonen innhentet data fra intervju og dokumentanalyse.

Revisjonen har ut fra funnene under revisjonskriterium 1 samlet sett vurdert at Trøgstad kommune forebygger sykefraværet på en god måte. Det er imidlertid mangel på kjennskap til sentrale rutiner for HMS blant en betydelig andel ansatte. En del ansatte opplever også at HMS-relaterte tiltak kun delvis blir gjennomført, mens noen få opplever at tiltak ikke blir gjennomført i det hele tatt. Revisjonen vurderer at kommunen bør sørge for at flere ansatte blir informert om kommunens HMS-system og hvordan systemet skal komme arbeidsmiljøet til gode. Kommunen bør også bestrebe en enhetlig praksis for at HMS-relaterte tiltak blir gjennomført i samtlige virksomheter, og spesielt i virksomhetene innen Helse og omsorg.

Revisjonen har vurdert under revisjonskriterium 2 at kommunen samlet sett har fulgt opp de fleste av punktene i IA-avtalen som revisjonen har lagt til grunn for undersøkelsen, men at det finnes mulighet for forbedring både innen tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne, opplæring av ansatte og bredere involvering av verneombud. For øvrig har kommunen ikke nådd sitt eget mål om maksimum 6 prosent sykefravær, men det totale sykefraværet har vært nedadgående i de siste tre årene.

Videre har revisjonen vurdert at funnene under revisjonskriterium 3 peker i retning av at kommunen i all hovedsak gjennomfører en oppfølging av sykmeldte som er i tråd med egne rutiner og sentrale føringer. Imidlertid bør kommunen rette fokus på de områder som er omtalt i rapporten, herunder å kartlegge sykefraværet, følge opp fristene i tidsplan for sykefraværsoppfølging, og i større grad gjøre IA-veilederen til et nyttig verktøy for alle ledere med personalansvar.

### **Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:**

Revisjonen konkluderer at kommunen i stor grad arbeider hensiktsmessig med å forebygge og redusere sykefraværet. Kommunens rutiner, retningslinjer og tiltak er i

tråd med de sentrale føringer som har blitt lagt til grunn for revisjonens vurderinger. Revisjonen peker imidlertid på noen forbedringsområder under hvert revisjonskriterium.

Fraværet er redusert noe de tre siste årene, det har likevel vært betydelige variasjoner i tidligere år, og det vil etter revisjonens oppfatning være for tidlig å si om denne nedgangen vil vedvare. Revisjonen vurderer at kommunen vil ha gode forutsetninger for å fortsette den positive trenden, hvis systemene for forebygging og oppfølging som allerede er på plass, forbedres og videreutvikles i tråd med revisjonens anbefalinger.

## 3. INNLEDNING

### 3.1 Problemstilling

*I hvilken grad arbeider Trøgstad kommune hensiktsmessig med å forebygge og redusere sykefraværet? Herunder samsvarer tiltak og rutiner kommunen har utarbeidet med sentrale føringer?*

### 3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er begrenset til å omhandle rutiner og tiltak Trøgstad kommune har implementert for å forebygge og redusere sykefraværet blant kommunens ansatte. Revisjonen vil i hovedsak besvare problemstillingen ved å vurdere relevante deler av kommunens internkontroll/rutiner og praksis opp mot sentrale føringer, relevant forskning og kommunens egne målsetninger.

Kontrollutvalget ønsket i møte 19.06.17 å presisere at prosjektet bør ha fokus på forhold rundt oppfølging av sykmeldte og trivsel på arbeidsplassen. Revisjonen har hensynstatt dette i sitt undersøkelsesopplegg.

### 3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er et uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra følgende kilder:

- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.*
  - *Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.*
  - *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*
- *NAV's retningslinjer for oppfølging av sykemeldte*
- *Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).*
- *Relevant forskning om sykefravær.*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

### 3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001.

Revisjonen har gjennomført et oppstartsintervju med personalsjef og rådmann i kommunen. Her samlet revisjonen inn informasjon om kommunens rutiner, målsetninger, dokumentasjon og praksis på området.

Videre er det foretatt en dokumentanalyse av sentrale dokumenter i tilknytning til forebygging, reduksjon og oppfølging av sykefraværet i kommunen. Relevante deler av følgende dokumentasjon har blitt analysert:

- Årshjul for medarbeider og arbeidsmiljøutvikling
- «Inkluderende arbeidsliv – en veiledning til oppfølging av sykmeldte» (IA-veileder)
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)
- Kommunens årsberetninger for 2016 og 2017

Revisjonen har også foretatt en spørreundersøkelse blant kommunens ansatte. Undersøkelsen har blitt utformet for å kontrollere flere aspekter av kommunens arbeid med sykefraværet, deriblant:

- Om kommunens rutiner for HMS og sykefraværsoppfølging er forankret og praktisert hos de ansatte, på alle nivåer i organisasjonen.
- Om ansattes opplevelse av arbeidet kommunen har gjort i forbindelse med å redusere og forebygge sykefravær, er i tråd med forpliktelsene i IA-avtalen og kommunen egne målsetninger.
- Om et utvalg av ansatte som var sykemeldt i løpet av de siste to årene, har opplevd en oppfølging som er i tråd med det de selv mener er arbeidsgivers plikter.

Undersøkelsen har blitt tilpasset ulike grupper av ansatte slik at ledere, verneombud og øvrige medarbeidere har fått skreddersydde spørsmål tilpasset sin rolle på arbeidsplassen.

Spørreundersøkelsen fikk 226 svar, en svarandel på omtrent halvparten av kommunens ansatte. Utvalgte resultater vil bli presentert i rapporten.

I fremstillingen av undersøkelsen i rapporten har revisjonen slått sammen en del virksomheter, for å på den måten tydeliggjøre forskjellene blant de forskjellige sektorene i kommunen, beskytte respondentenes identitet og unngå store utslag på grunnlag av få svar i virksomheter med relativt få ansatte.

Virksomhetene er slått sammen i følgende 3 sektorer:

- Administrasjon, service, teknisk og Nav: Består av respondentene fra virksomhetene *Administrasjon og økonomi; Service, personal og samfunn; Teknikk og næring*, samt *NAV Trøgstad*.
- Helse og omsorg: Består av respondenter fra virksomhetene *Bo- og dagtilbud for funksjonshemmede; Helse og barnevern*, samt *Pleie og omsorg*.
- Barn og skole: Består av respondenter fra virksomhetene *Båstad barnehage; Båstad skole og SFO; Havnås oppvekstsenter; Skjønhaug barnehage; Skjønhaug skole og SFO*, samt *Trøgstad ungdomsskole*.

Ovennevnte kontrollhandlinger anses som hensiktsmessige for å kunne vurdere om kommunen har hensiktsmessige rutiner og praksis på for å forebygge, redusere og følge opp sykefravær. Funnene i rapporten anses å samlet ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet for å kunne konkludere på problemstillingen.

## 4. PROBLEMSTILLING:

*I hvilken grad arbeider Trøgstad kommune hensiktsmessig med å forebygge og redusere sykefraværet? Herunder samsvarer tiltak og rutiner kommunen har utarbeidet med sentrale føringer?*

### 4.1 Revisjonskriterier

Nivået på sykefravær er gjenstand for stor oppmerksomhet både fra nasjonale og lokale myndigheter, samt fra mediene. Sykefravær kan ha både individuelle, arbeidsrelaterte og samfunnsmessige årsaker, og vil som regel også medføre ulemper og kostnader både for den enkelte arbeidstaker, for arbeidsplassen og for samfunnet. For arbeidsgiver vil et høyt sykefravær kunne innebære økte utgifter, i tillegg til økt risiko for manglende måloppnåelse i form av redusert produktivitet og tjenestekvalitet. Derfor er det viktig at det legges til rette for å forebygge og redusere sykefravær.

Det mest sentrale lovverket kommunen må forholde seg til i tilknytning til sykefravær er arbeidsmiljøloven (AML) med tilhørende forskrifter. De mest sentrale paragrafene fra AML på dette området er nedfelt i vedlegg 1 til rapporten. Kommunen må også forholde seg til samarbeidsavtalen om inkluderende arbeidsliv, som innebærer både forpliktelser og rettigheter for kommunen.

Revisjonen vil også legge til grunn elementer fra relevant forskning for å vurdere kommunens måloppnåelse på området.

Videre vil revisjonen redegjøre for de paragrafer og øvrige kilder som ligger til grunn for revisjonens utførelse av prosjektet.

Arbeidsmiljølovens § 3-1 setter krav til det systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeidet (HMS-arbeidet) på enhver arbeidsplass. Det skal gjøres et systematisk arbeid på alle plan i virksomheten, i dette tilfelle kommunen. Det systematiske arbeidet er langt på vei ment å ivareta lovens formål, som kort fortalt er å sikre et arbeidsmiljø som er helsefremmende og meningsfylt, fremmer trygge ansettelsesforhold og likebehandling, legger til rette for arbeidstakers livssituasjon/forutsetninger, og bidrar til et inkluderende arbeidsliv.

For å ivareta disse hensyn, lister loven opp en rekke faktorer som må være på plass, blant annet nevnes det i bokstav f) i ovennevnte paragraf at forebygging og oppfølging av sykefravær skal være en del av virksomhetens HMS-arbeid. Kommunen skal også sikre at det gjennomføres risikoanalyser av arbeidsmiljøet og arbeidstakerens helse (jfr. bokstav g). Vurderingene kommunen gjør av risiko i egen virksomhet er avgjørende for hvilke tiltak som iverksettes, slik det også fremkommer av bokstav c) i bestemmelsen. Kommunen skal på bakgrunn av dette ha utarbeidet planer for hvordan risikoen skal reduseres, og hvordan sykefraværet skal forebygges og følges opp.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser legger også grunnlag for en rekke bestemmelser i forskriftene, deriblant i *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften) og *Forskrift om organisasjon, ledelse og medvirkning*, som videre utdyper de enkelte krav som stilles til arbeidsgivere og arbeidstakere innen virksomheten. Opprettelse av verneombud og arbeidsmiljøutvalg,

samt opplæring av disse og tilrettelegging for at de skal utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte, er også viktige elementer som kommunen skal følge opp.

NAV har på sine nettsider(nav.no) beskrevet hvilke momenter sykefraværsoppfølgingen skal inneholde; her finnes krav til oppfølgingsplan som skal produseres innen 4 uker, og videre krav om innkalling til dialogmøte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker innen 7 uker. Innen 8 uker skal arbeidstakeren under visse forhold, prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, f.eks. gjennom en gradert sykemelding. Videre skal NAV innkalle til dialogmøte nr. 2 innen 26 uker. Dialogmøte 3 skal avholdes ved behov.

Det er i den innledende fasen av sykemeldingen, frem til 8 uker med fravær, at kommunens innsats er avgjørende for å unngå ytterligere langtidsfravær.<sup>2</sup>

Trøgstad kommune har inngått avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Avtalen setter en rekke målsetninger om blant annet lavere nivå på sykefraværet, bedre tilrettelegging for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, og høyere avgangsalder blant ansatte. Revisjonen har valgt ut to av punktene i avtalen som revisor vurderer som relevante kriterier for å belyse IA-arbeidet i kommunen:

**Punkt 3.2. Arbeidsgivers forpliktelser:**

- *Arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i samarbeid og i tett dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. IA-arbeidet skal to ganger i året settes på agendaen som en integrert del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid hvor både ledelse, tillitsvalgte og verneombud er representert. Felles opplæring bør inngå for å oppnå omforent forståelse for IA-arbeidet.*

**Punkt 3.2.1. Oppfølging av egne ansatte:**

- *HMS- og IA-arbeidet forutsetter langsiktighet, og arbeidsgiver må sørge for at ledere, tillitsvalgte og verneombud har den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidet.*
  - *Tilrettelegge arbeidsforholdene for arbeidstakere med spesielle behov.*
  - *Føre sykefraværsstatistikk og bruke den i det systematiske sykefraværsarbeidet.*<sup>3</sup>

Revisjonen vil ut fra de ovennevnte punktene vurdere i hvilken grad kommunen følger opp IA-avtalen.

Det gjennomføres utbredt forskning på sykefraværet i norske virksomheter, både i privat og offentlig sektor, som både går inn på sammensetningen av fraværet og mulige årsaker til det, samt hvilke forhold på arbeidsplassen som påvirker sykefraværets omfang og type.

---

<sup>2</sup>NAVs nettside om sykefraværsoppfølging (se også vedlegg 1):

<https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394789>

<sup>3</sup> Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – Trøgstad kommune og Arbeids- og velferdsetaten.



PROBA samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS undersøkt forskjeller i sykefraværet mellom sektorer. Ved å kontrollere for forskjeller i sammensetningen av de ansatte, fant de at kommunene ikke har hatt høyere fravær enn privat sektor de senere årene. Sammensetningen av ansatte er annerledes i kommunal sektor enn i privat sektor, der det blant annet er forskjeller i kjønn, alder, yrke og næring. Det er kjent at disse faktorene påvirker sykefraværet. Offentlig sektor er kvinnedominert med mange ansatte innen barnehage og helse – faktorer som statistisk sett gir høyere sykefravær. Det er også kjent at sykefraværet stiger med alder og synker med høyere utdanningsnivå.<sup>4</sup>

En viss andel av sykefraværet i Norge er arbeidsrelatert. Det kan være utfordrende å måle andelen av arbeidsrelatert fravær på arbeidsplassen, siden grensene mellom helserelatert sykdom og arbeidsrelatert sykdom til tider kan virke uklare. Her må man kunne skille mellom grupper med *arbeidsrelaterte helseproblemer* og *helserelaterte arbeidsproblemer*. Det er i den førstnevnte gruppen at kommunen som arbeidsgiver har størst mulighet for å redusere og forebygge fraværet.

SINTEF gjennomførte i 2016 på oppdrag fra arbeidstilsynet en studie av kostnadene ved arbeidsrelaterte skader og sykdommer. Der fant de ingen entydig konklusjon på hvor mye av sykefraværet som var relatert til arbeidet, men estimerte at rundt 20 prosent av langtidsfraværet var relatert til arbeidet. Videre anslo de at dette fraværet utgjorde 5 millioner fraværstimer i Norge i 2014.<sup>5</sup>

Det arbeidsrelaterte fraværet kan ha flere årsaker, som strekker seg fra faktorer som er tilknyttet arbeidets art, for eksempel muskel- og skjelettlidelser som følge av tunge fysiske løft og/eller manglende fysisk tilrettelegging, til psykososiale faktorer, som usunt arbeidsmiljø, mobbing, konflikter og lignende.

Gjennom forskningen er det godt dokumentert at det i den enkelte virksomhet er en sammenheng mellom høyt sykefravær og forhold som opplevelse av stress, liten innflytelse og kontroll i arbeidet, dårlig arbeidsmiljø og rollekonflikter. Positive faktorer som omsorg, å få brukt sin kompetanse og få hjelp og veiledning fra kolleger bidrar til å få ned sykefraværet. Det er også viktig å bli sett, utfordret og anerkjent av sine ledere.<sup>6</sup>

FAFO leverte en rapport finansiert av NAV i 2015, der de undersøkte sykefravær ved sykehjem i et utvalg kommuner. FAFO fant blant annet at de sykehjemmene som utmerket seg positivt med lavere sykefravær hadde stor oppmerksomhet på ledelse generelt, og ledelse i form av bedre sykefraværsoppfølging spesielt. Dette arbeidet var kjennetegnet av en helhetlig tenkning og systematikk, og inngikk således i ledernes måte å utvikle og drifte organisasjonen på. Den uredde måten å følge opp sykefravær på, knyttet FAFO til trekk ved ledere som flere virksomheter påpekte som viktige, der tydelighet, tilstedeværelse og handlekraft var sentrale stikkord. Tydelighet knyttes til forventninger om ansattes tilstedeværelse på arbeidet, som igjen knyttes til kvaliteten

---

<sup>4</sup> Studie fra PROBA samfunnsanalyse:

<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsmiljo-og-ia/sykefravaret---hvorfor-er-det-sa-vanskelig-a-fa-det-ned/>

<sup>5</sup> «Kostnader ved arbeidsrelaterte sykdommer og skader» (SINTEF 2016), s. 15.

<sup>6</sup> Studie fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) – se linken fra KS i tidligere fotnote.

på tjenesten og til kollegenes arbeidsmiljø. Denne tydeligheten blir også knyttet til hva leder aksepterer og ikke aksepterer av atferd, og til kvaliteten på arbeidsutførelsen.<sup>7</sup>

---

*«Lederes tilstedeværelse oppgis som svært viktig og kommer særlig til uttrykk ved at de praktiserer «åpen-dør-politikk» og at ledelsen ikler seg de «hvite klærne», som er et uttrykk flere av de intervjuede benytter. Det innebærer at lederne går ut i avdelingen og iakttar, lytter og tar i et tak når behov. Denne nærheten settes stor pris på av de ansatte og den bidrar samtidig til at lederne raskt oppdager eventuelle negative stemninger i gruppen eller utfordringer i avdelingen, noe som muliggjør rask inngripen, det vil si handlekraftighet.»*

- FAFO-rapport «Fra fravær til nærvær»

---

Ledernes tilstedeværelse og tydelighet, samt at ansattes behov lyttes til samtidig som det stilles krav og gis ansvar til den enkelte, bidrar til et godt arbeidsmiljø der utfordringer takles raskt. På sikt er det sannsynlig at en slik aktiv ledelse bidrar til lavere arbeidsrelatert fravær, og dermed også et lavere sykefravær totalt sett.

## Revisjonen har på bakgrunn av utredningen over, utledet følgende revisjonskriterier:

- Revisjonskriterium 1: Kommunen skal som en del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet, forebygge sykefraværet, gjennom aktiv ledelse, vurderinger av risiko, og tiltak rettet mot ansattes fysiske og psykiske helse.
- Revisjonskriterium 2: Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens pkt. 3.2 og 3.2.1. (se side 6)
- Revisjonskriterium 3: Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av sykefravær som en del av kommunens HMS-system. Sykmeldte skal følges opp i tråd med rutiner og sentrale føringer.

---

<sup>7</sup> FAFO-rapport «Fra fravær til nærvær» (2015), s. 69.

## 4.2 Revisjonskriterium 1: Kommunen skal som en del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet, forebygge sykefraværet, gjennom aktiv ledelse, vurderinger av risiko, og tiltak rettet mot ansattes fysiske og psykiske helse.

### 4.2.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

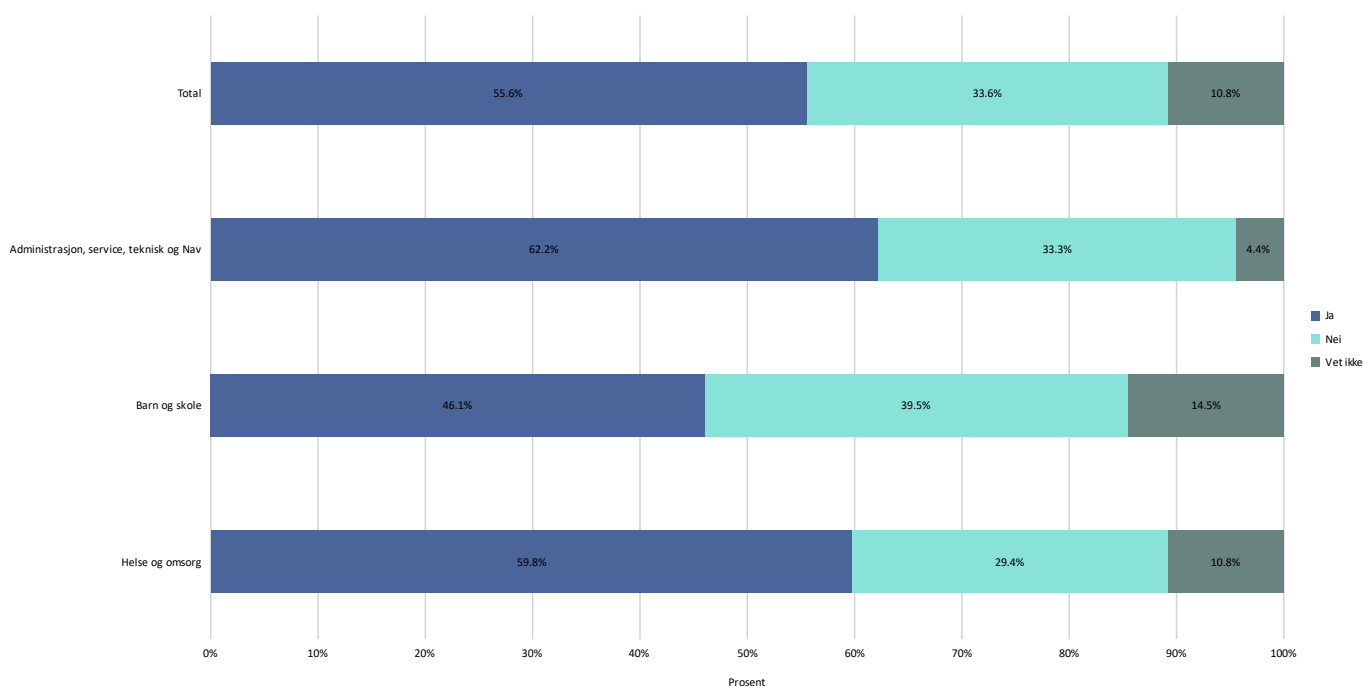
#### Formaliserte rutiner for å ivareta helse, miljø og sikkerhet i kommunen.

I oppstartsintervjuet med personalsjef og rådmann, ble det redegjort for hvilke skriftlige rutiner som ligger til grunn for helse, miljø og sikkerhetsarbeidet i kommunen. Det ble opplyst om at kommunens hovedverktøy for å ivareta kravene i lov og forskrift er HMS-håndboken. Her er det bl.a. oversikt over ansvar og organisering og maler for risikoanalyse og handlingsplan. Håndboken har også et kapittel om konflikthåndtering. HMS-arbeidet er innarbeidet i årshjulet for medarbeider- og arbeidsmiljøutvikling, og arbeidet er tilpasset slik at eventuelle tiltak kan bli vurdert inn mot budsjettarbeidet

I tillegg har kommunen skriftlige rutiner som beskriver verneområder og hvem som er verneombud på de ulike områdene, samt verneombudenes rolle. Ovennevnte rutiner skal ligge tilgjengelig for ansatte i kommunens kvalitetssystem (Compilo). Under verifiseringen av denne rapporten, ønsket personalsjef å presisere at ikke alle retningslinjer/detaljer i det forebyggende arbeidet eller oppfølgingsarbeidet, er inkludert i HMS-håndboken, men er spredt over flere dokumenter. Disse omfatter blant annet personalpolitisk plattform, etiske retningslinjer, varslingsrutiner med flere. Revisjonen har ikke foretatt kontroller basert på all denne dokumentasjonen, men har som vist til i kapittel 3, foretatt et utvalg.

I spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte blant kommunens ansatte, kom det frem at totalt 55,6% av respondentene var kjent med kommunens HMS-håndbok (se figur 1).

Figur 1: Kjenner du til Trøgstad kommunes HMS-håndbok?



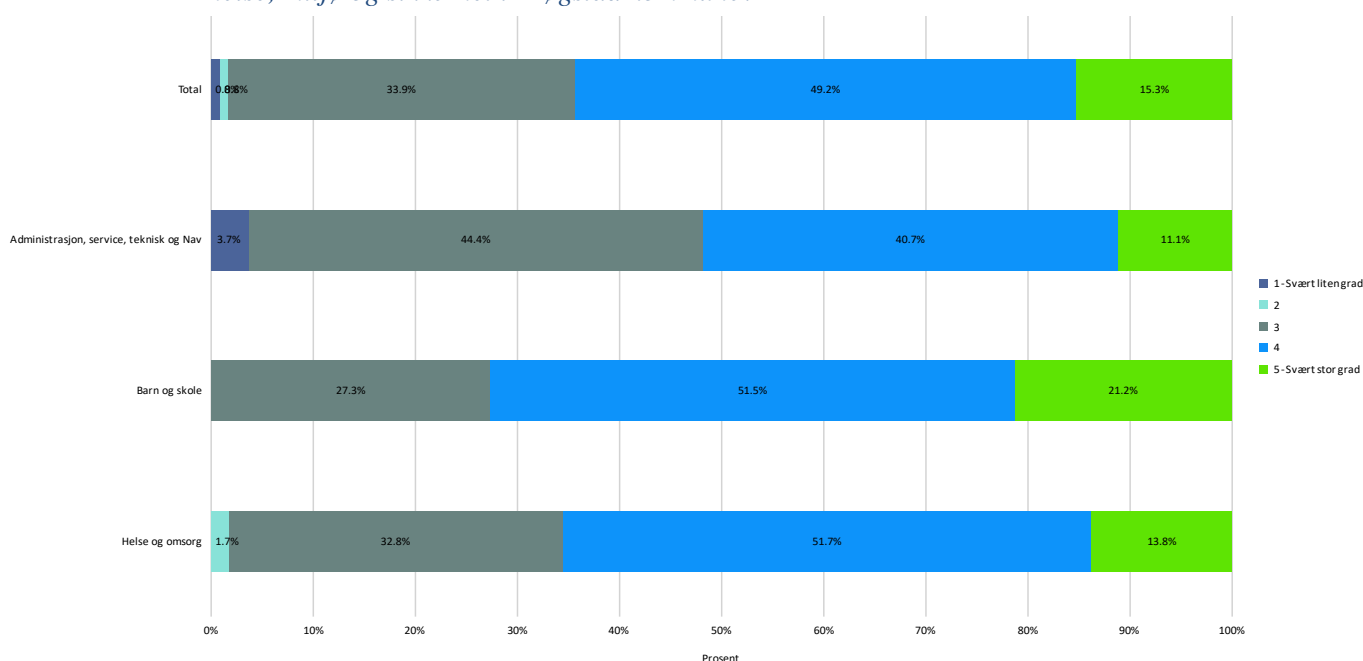
Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

I virksomhetene innen *Barn og skole*, var andelen lavest med 46,1%. I virksomhetene innen *Administrasjon, service, teknisk og Nav* svarte 62,2% at de kjente til håndboken. I virksomhetene innen *Helse og omsorg* var andelen 59,8%.

Ovennevnte tall er inkludert ledere med personalansvar. Revisjonen ser at blant lederne alene har nesten samtlige kjennskap til HMS-håndboken, og denne gruppen drar derfor ja-andelen noe opp. Blant ansatte uten lederansvar er det omtrent 50% som har svart ja, mens de resterende har svart nei eller vet ikke.

De respondentene som svarte ja på at de kjente til HMS-håndboken, fikk i tillegg spørsmål om de anså håndboken dekkende for HMS-arbeidet. Figur 2 viser at nær to av tre respondenter oppfatter håndboken, i stor eller svært stor grad, som dekkende for å ivareta HMS. En av tre respondenter oppfatter håndboken som middels dekkende. Revisjonen tolker resultatene samlet sett som at et betydelig flertall av de som kjenner til håndboken, har et inntrykk av at innholdet, hvis det praktiseres riktig, er hensiktsmessig for å ivareta arbeidsmiljøet.

*Figur 2: Etter din oppfatning, i hvilken grad er håndboken dekkende for å ivareta helse, miljø og sikkerhet i Trøgstad kommune?*



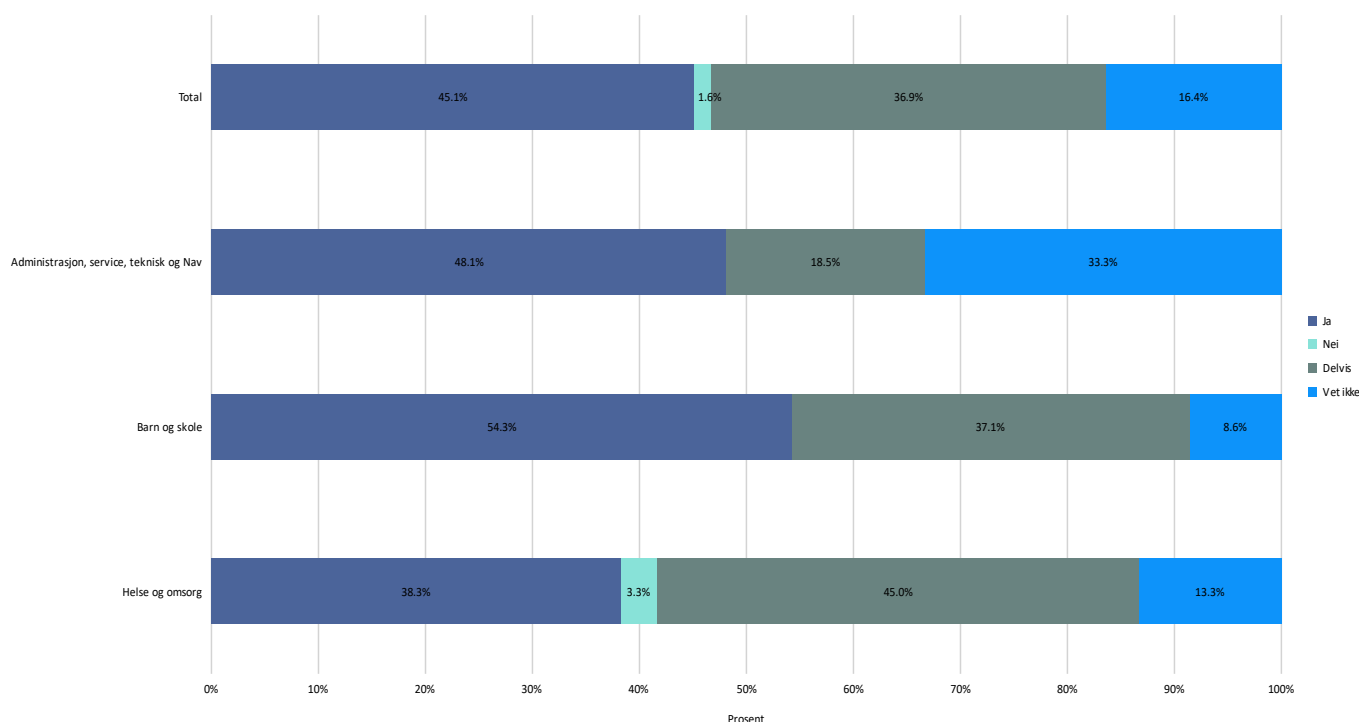
*Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018*

Respondentene som svarte at håndboken i svært liten til middels grad var dekkende for å ivareta HMS i kommunen (42 respondenter), fikk mulighet til å utdype sitt svar. 14 respondenter valgte å gjøre dette. Disse uttrykte blant annet en oppfatning av at HMS-håndboken ikke blir «tatt frem» ofte nok og brukt i praksis, at dokumentet er «lite levende» og at håndboken er for upresis og mangler utdypende retningslinjer. I oppstartsintervjuet ble det for øvrig opplyst om at det i tillegg til HMS-håndboken er egne rutiner på HMS-området i hver virksomhet, som er tilgjengelig i Compilo. Revisjonen tar forbehold om at det kan finnes mer utdypende retningslinjer i disse, samt at datagrunnlaget på 14 respondenter isolert sett er for lite til å generalisere.

Et viktig spørsmål i forbindelse med vurderingen av HMS-håndboken er om tiltak i håndboken blir iverksatt i praksis. De som svarte ja på at de hadde kjennskap til håndboken, fikk også spørsmål om tiltak nedfelt i HMS-håndboken ble fulgt opp i praksis. Tiltak i denne sammenheng kan for eksempel være medarbeidersamtale, medarbeiderundersøkelse, vernerunde, gjennomføring av risikoanalyse og utarbeidelse av handlingsplan, gjennomføring av planlagte møter igjennom året, eller andre relevante tiltak. I figur 3 fremgår det at over halvparten av respondentene oppfatter at tiltakene delvis blir iverksatt eller at de ikke vet om de blir iverksatt. 1,6 % oppfatter at det ikke blir iverksatt tiltak i det hele tatt.

*Barn og skole* kommer best ut, mens *Helse og omsorg* kommer dårligst ut. Med basis i den forskningen som vist til i kapittel 4.1, har en del av yrkesgruppene innen denne sektoren (Helse og omsorg) en spesielt høy risiko for å ha et høyt sykefravær.

Figur 3: Etter din oppfatning, blir tiltak som er satt opp i HMS-håndboken gjennomført i praksis?



Antall svar: 122

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

De som svarte at tiltakene ikke ble gjennomført eller bare delvis ble gjennomført, ble spurt om å komme med konkrete eksempler på hvilke tiltak dette gjaldt. Revisjonen har utarbeidet en enkel oversikt (figur 4) som angir hvilke tiltak dette gjelder:

Figur 4: Oversikt over tiltak enkelte ansatte opplever som delvis fulgt opp / ikke fulgt opp

Sektor: (Antall svar står i parentes)	Tiltak som ikke blir gjennomført:	Tiltak som blir delvis gjennomført:
<b>Totalt</b>	7 svar fordelt på 3 tiltak	18 svar fordelt på 7 tiltak
<b>Helse og omsorg</b>	Medarbeidersamtaler (5)	Medarbeidersamtale (3), Opplæring (2), Tilrettelegging (1), Risikoanalyse (1), Teambuilding (1), Vernerunde (1)
<b>Barn og skole</b>	Støy (1) <i>Rev.anm:</i> <i>antar at det her menes utredning av støynivåer / støymåling.</i>	Tilrettelegging av arbeid generelt og for delvis sykmeldte (4), Medarbeidersamtale (2) Risikoanalyse (1)
<b>Adm., service, teknisk og Nav.</b>	Risikoanalyse (1)	Tilrettelegging/arbeidsutprøving (1) Samarbeid med Nav/fastlege (1)

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Noen tiltak skiller seg ut som gjennomgående over alle sektorer; spesielt medarbeidersamtaler og tilrettelegging for ansatte er gjennomgående nevnt som tiltak som ikke gjennomføres eller bare delvis gjennomføres. «Tilrettelegging» er nevnt flest ganger blant respondentene fra *Barn og skole*, mens «medarbeidersamtaler» er nevnt flest ganger av respondentene fra *Helse og omsorg*, her oppleves det av fem respondenter at tiltaket ikke blir gjennomført i det hele tatt.

I oppstartsintervjuet ble revisjonen informert om at kommunen gjennomfører medarbeidersamtaler hvert år som sammen med medarbeiderundersøkelsen (gjennomført annethvert år) gir retning for strategier og tiltak. Mal for medarbeidersamtaler og veileder til dette ligger i Compilo. Medarbeidersamtalen bygger på kommunens medarbeiderundersøkelse, slik at det er samsvar mellom temaene som tas opp. I kommunens årshjul for medarbeider og arbeidsmiljøutvikling fremkommer det at medarbeidersamtalen skal avholdes i perioden januar-juni, med en oppfølgingsprat i perioden juli-desember.

Andre tiltak som er nevnt flere ganger blant respondenter fra flere sektorer, er risikoanalyse og opplæring. Med risikoanalyse tolker revisjonen at respondentene opplever manglende vurdering av risikofaktorer opp mot lov og forskrift ved sin arbeidsplass, og/eller at det ikke settes inn tiltak for å redusere risiko etter at risiko har blitt identifisert. Opplæring kan tolkes å være manglende opplæring innen HMS-området, eller opplæring i tilknytning til ansattes arbeidsoppgaver. God opplæring i begge deler, vil som regel være et godt risikoforebyggende tiltak.

Hva som vurderes av hver enkelt respondent som ikke gjennomført / delvis gjennomført, kan avhenge av typen tiltak. For eksempel vil *Medarbeidersamtale* mellom leder og den ansatte naturlig nok være et tidsbestemt og avgrenset tiltak som er lett å konstatere om er gjennomført/ikke gjennomført i løpet av året. *Tilrettelegging*

vil som regel være et mer dynamisk tiltak der arbeidsgiver og den ansatte løpende vurderer behovene for tilrettelegging. Vurderingen av om tiltaket er fulgt opp vil derfor i større grad være et resultat av en subjektiv vurdering hos den enkelte respondent. Dette innebærer en viss usikkerhet tilknyttet resultatenes pålitelighet isolert sett. Likevel kan det i det minste konstateres at de nevnte tiltakene er noe disse respondentene anser som helt eller delvis manglende. I tillegg er det som nevnt en betydelig andel ansatte som opplever at tiltak kun blir delvis iverksatt.

## **Samhandling mellom ansatte, verneombud og ledelse**

I oppstartintervjuet informerte personalsjef om at kommunen har stort fokus på god ledelse, og ser at god ledelse har stor innvirkning på nærvær. Kommunen ønsker ledere med god relasjonskompetanse som evner å se og kommunisere med den ansatte. Ledere har blitt kurset i dette. Det har også blitt gjennomført kurs i relasjonskompetanse i avdelinger med utfordringer i arbeidsmiljøet, for å forebygge sykefravær.

Det ble sagt i oppstartsintervjuet at Trøgstad kommunen har fokus på lokal samhandling og trepartssamarbeid. Arbeidsmiljøutvalget (AMU) avholder ca. 8 møter per år, forutsatt at det er saker. Før AMU-møtene avholder kommunen et møte i HTV-forum. I HTV-forum møter hovedtillitsvalgte, rådmann, kommunalsjef og personalsjef. Dette er et uformelt møte der en gir og får informasjon og tar opp saker som er relevante for partene. I tillegg møtes også HTV-forum og politikerne to ganger i året. Under verifiseringen av denne rapporten presiserte personalsjef at kommunalsjef etter høsten 2017 har fått delegert myndighet fra rådmannen til å delta i disse møtene, på grunn av større arbeidsomfang i forbindelse med ny kommune. Det ble videre presisert at myndighet i møtet er ivaretatt gjennom en slik delegering.

Hovedverneombud har møter med verneombudene 4 ganger pr. år. Her møter også rådmann, kommunalsjef og personalsjef. Saker som blir diskutert i møtene er både saker som angår det som er felles for vernetjenesten, og saker som angår situasjonen på den enkelte arbeidsplass. Kommunen legger vekt på at det er myndighet i møtet, ved at rådmannen er til stede. Dette sikrer at forhold som kommer opp tas tak i.

Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen som arbeidsgiver involverer ansatte og verneombud i det fortløpende arbeidet med arbeidsmiljøet, særlig i forbindelse med forebygging av sykefravær.

I spørreundersøkelsen (se figur 5) kommer det frem at 6 av 10 verneombud er godt eller svært godt kjent med hvilke oppgaver de har i henhold til sin rolle. 2 av 10 oppgir å være middels kjent med sine oppgaver, mens de to gjenværende respondentene oppgir å i svært liten og liten grad være kjent med sine oppgaver.

På spørsmål til den samme gruppen respondenter om i hvilken grad de opplevde at arbeidsgiver involverer de i HMS-arbeidet, svarte halvparten at de i liten eller middels grad opplevde å bli involvert, mens den resterende halvparten svarte at de opplevde at de i stor til svært stor grad ble involvert.

Figur 5: Verneombud – kjennskap til oppgaver og involveringen i HMS-arbeidet.

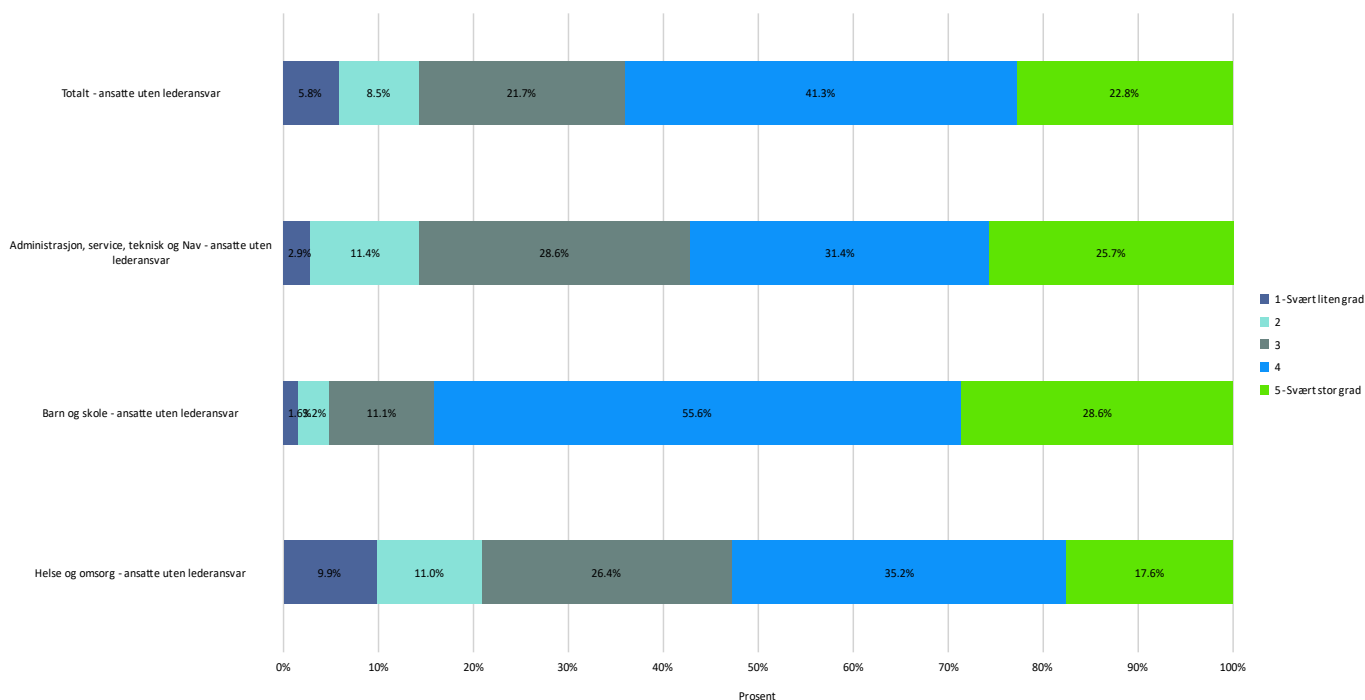
Som verneombud, i hvilken grad er du kjent med hvilke oppgaver du har innenfor HMS-arbeidet?	Antall
1 - Svært liten grad	1
2	1
3	2
4	4
5 - Svært stor grad	2
N	10

Som verneombud, i hvilken grad opplever du at arbeidsgiver involverer deg i HMS-arbeidet?	Antall
1 - Svært liten grad	0
2	2
3	3
4	2
5 - Svært stor grad	3
N	10

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

For øvrige ansatte uten lederansvar, kan man av figur 6 se at et betydelig flertall (nesten to tredjedeler) blant respondentene totalt opplever at arbeidsgiver involverer ansatte i arbeidet med å skape en god arbeidsplass på en god eller svært god måte. Totalt 21,7% opplever å bli involvert i middels grad, mens i underkant av 15% opplever å bli involvert i svært liten til liten grad.

Figur 6: Opplever du at arbeidsgiver involverer ansatte i arbeidet med å skape en god arbeidsplass?



Antall svar: 189

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

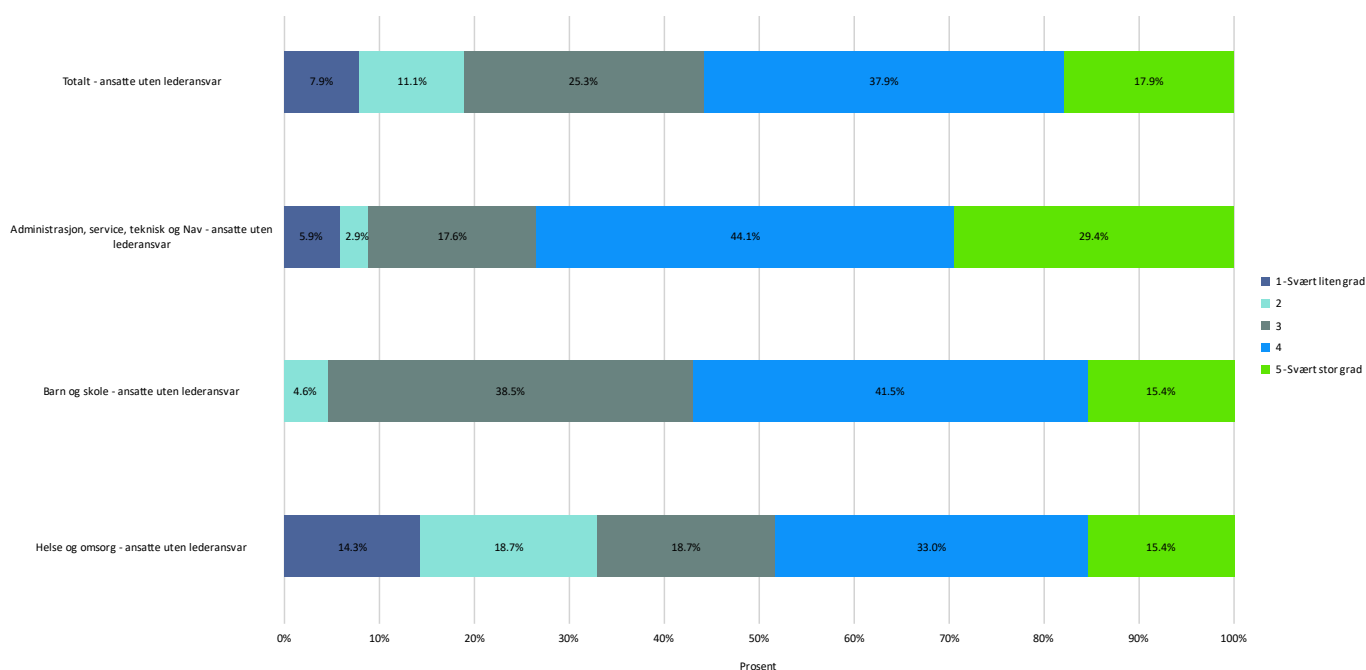


I virksomhetene innen *Barn og skole* oppgir 84,2% at ansatte blir godt eller svært godt involvert av arbeidsgiver. Sektorene *Administrasjon, service, teknisk og Nav og Helse og omsorg* kommer dårligst ut med henholdsvis 42,9% og 47,3% som opplever at ansatte involveres i liten til middels grad. Omtrent 10% ved helse og omsorg opplever i svært liten grad å bli involvert av arbeidsgiver.

*Helse og omsorg* har både på spørsmål om iverksetting av tiltak og involvering fra arbeidsgiver, en noe dårligere opplevelse enn øvrige ansatte. Dette kan indikere at noen eller flere av virksomhetene innen denne sektoren har større utfordringer enn andre virksomheter. Inntrykket forsterkes videre i svarene tilknyttet spørsmålet om i hvilken grad de ansatte opplever at sykefraværet forebygges ved arbeidsplassen ved at arbeidsgiver legger til rette for et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø (se figur 7). Her er det et knapt flertall av respondentene ved *Helse og omsorg* som oppfatter at arbeidsgiver i liten til middels grad gjør dette. I de to andre sektorene er det et flertall som opplever tilretteleggingen som god eller svært god, imidlertid er det også et betydelig antall ved *Barn og skole* som opplever tilretteleggingen som middels god (38,5%).

Muligheten for tilrettelegging kan variere mellom ulike yrkesgrupper, at 73,5% av respondentene ved *Administrasjon, service, teknisk og Nav* mener tilrettelegging utføres i stor eller svært stor grad, kan ha tilknytning til at en del av yrkene innen denne sektoren har friere rammer, og at oppgavene åpner for mer fleksibilitet i tilknytning til når og hvor de gjennomføres. *Helse og omsorg* og *Barn og skole* er imidlertid mer stedbunden, knyttet mer direkte til tjenesteproduksjonen utad, samt i en del tilfeller også mer fysisk krevende. Disse sektorene utgjør likevel også størsteparten av kommunens tjenesteproduksjon, og omfatter også flest ansatte, derfor vil økt resultatoppnåelse innen forebygging her også ha betydelige potensielle gevinster i form av lavere fravær.

Figur 7: Opplever du at sykefraværet forebygges på din arbeidsplass ved at arbeidsgiver legger til rette for et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø?



Antall svar: 190

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

## 4.2.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Kommunen har en plikt til å forebygge sykefravær ut fra arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter. Forebygging av sykefravær må derfor etter revisjonens vurdering være et gjennomgående element i kommunens arbeid med helse, miljø og sikkerhet rundt på arbeidsplassene i kommunen. Det er godt etablert gjennom forskning på sykefravær at opplevelse av stress, liten innflytelse og kontroll i arbeidet, dårlig arbeidsmiljø og rollekonflikter er faktorer som påvirker sykefraværet i negativ retning. Det blir kommunens oppgave som arbeidsgiver å eliminere negative faktorer i så stor grad som mulig, og tilføre positive faktorer, slik at ansatte føler å bli sett, utfordret og anerkjent på arbeidsplassen.

Det er revisjonens vurdering at Trøgstad kommune har etablert et system og en kultur for forebygging av sykefravær, som har gode forutsetninger for å skape gode resultater innen forebygging av sykefravær. Imidlertid vurderer revisjonen at det på bakgrunn av funnene finnes betydelig variasjon mellom ulike virksomheter, hva angår oppfølgingen og iverksettingen av kommunens egne planer og tiltak.

Revisjonens funn viser at et betydelig antall ansatte, nærmere halvparten av de spurte, enten svarte «nei» eller «vet ikke» på om de hadde kjennskap til HMS-håndboken. Revisjonen ble av kommunen informert om at håndboken var hovedverktøyet for oppfølging av lov og forskrift i tilknytning til HMS. Derfor er det uheldig at såpass mange ansatte ikke har gjort seg kjent med denne. Enkelte ansatte oppfatter at håndboken i for liten grad blir tatt frem og satt fokus på i det daglige arbeidet.

Det er revisjonens vurdering at ansattes opplevelse av gjennomføringsgraden av tiltak, har gitt en pekepinn på i hvilken grad kommunen sørger for at HMS-håndboken følges og brukes, med andre ord om det er en sammenheng mellom skriftlig rutine og praksis. I tråd med funnene vurderer revisjonen at HMS-tiltak blir iverksatt i kommunen, imidlertid er det opplevd av et knapt flertall av de spurte at tiltak kun blir delvis iverksatt, eller at de ikke kjenner til om tiltak iverksettes, i tråd med det som er planlagt. Spesielt tilrettelegging, medarbeidersamtale, risikoanalyse og opplæring er pekt på som manglende tiltak av enkelte ansatte. Virksomhetene innenfor *Helse og omsorg* peker seg ut med en noe høyere andel som opplever at tiltak ikke blir iverksatt eller bare delvis blir iverksatt. Flere blant de ansatte her opplever at medarbeidersamtale ikke blir gjennomført.

Revisjonen oppfatter gjennomføringen av medarbeidersamtaler som et sentralt virkemiddel for å synliggjøre ansattes egne behov, og lederens forventninger til den ansatte. At kommunen sørger for at medarbeidersamtaler og andre planlagte tiltak gjennomføres i alle kommunens virksomheter, er å ta en aktiv lederrolle i det forebyggende arbeidet. Kommunen bør i større grad gjennomføre tiltak og synliggjøre dette for ansatte.

Revisjonen ser at Trøgstad kommune har satt seg som mål å utvikle en god medarbeiderkultur i kommunen, der aktiv ledelse og samhandling mellom ansatte, ledere og kommunens øverste ledelse har fått et betydelig fokus. Kommunen oppfatter at dette har en positiv innvirkning på sykefraværet. Revisjonen vurderer at det er grunnlag for å påstå, blant annet på bakgrunn av forskning, at et slikt fokus har fungert godt andre steder, og ført til at sykefraværet har blitt redusert.

Imidlertid er det viktig at alle relevante deler av organisasjonen blir involvert i arbeidet, og får komme med innspill underveis. Hvis kun deler av organisasjonen blir involvert, vil dette øke risikoen for at enkelte grupper av ansatte faller utenfor.

Revisjonens funn viser at kommunens ansatte i stor grad opplever å bli involvert i arbeidet med å skape en god arbeidsplass. Likevel er det noe variasjon mellom virksomhetene som bør påpekes. Virksomhetene innen *Helse og omsorg* peker seg ut, der ansatte i mindre grad opplever å bli involvert.

Også blant de spurte verneombudene er det betydelig variasjon i deres opplevelse av å bli involvert i HMS-arbeidet. Verneombudene skal ivareta arbeidstakernes interesser på arbeidsplassen, og revisjonen vurderer at det er avgjørende å involvere disse i kommunens HMS-arbeid. Dette kan gi kommunen en bredere forankring blant ansatte i gjennomføringen av det forebyggende arbeidet, og øke tilliten mellom ledelse og ansatte.

Et flertall av ansatte opplever også at sykefraværet forebygges på arbeidsplassen igjennom at arbeidsgiver har etablert et godt arbeidsmiljø, imidlertid skiller igjen virksomhetene innen *Helse og omsorg* seg ut, der et knapt flertall oppfatter det motsatte.

Revisjonen vurderer at det kan være flere grunner som fører til at *Helse og omsorg* slår dårligere ut enn andre sektorer. Arbeidets art kan være en faktor, da det kan være mer utfordrende å forebygge sykefravær innen yrker der man er utsatt for mye fysisk belastning og stress. En annen grunn kan være at det er mange deltidsansatte ved disse virksomhetene, som igjen kan ha en negativ effekt på arbeidsmiljøet. Blant respondentene fra virksomhetene innen *Helse og omsorg* oppga over halvparten å være deltidsansatt, betydelig flere enn blant de øvrige respondentene. Revisjonen er klar over at Trøgstad kommune har arbeidet med å etablere en heltidskultur. Det er revisjonens vurdering at det bør rettes et spesielt fokus på dette i virksomhetene innen *Helse og omsorg*, som et tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet innen denne sektoren.

Revisjonen vurderer ut fra ovennevnte at kommunen, i all hovedsak og på en god måte, forebygger sykefravær som en del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet. Imidlertid er det et betydelig antall ansatte som ikke har kjennskap til sentrale rutiner innen HMS, eller ikke opplever resultater av arbeidet. Revisjonen vurderer at kommunen bør sørge for at flere ansatte blir informert om kommunens HMS-system og hvordan systemet skal komme arbeidsmiljøet til gode. I sammenheng med dette bør kommunen også være klar på hvilke forventninger som stilles til innholdet i lederes personalansvar, og ansattes medvirkningsplikt. Ansatte og ledere bør få nødvendig tid, ressurser og opplæring, for å gjennomføre sine oppgaver.

Videre bør kommunen bestrebe en enhetlig praksis for at HMS-relaterte tiltak blir gjennomført i samtlige virksomheter, og spesielt innen *Helse og omsorg*.

På bakgrunn av ovennevnte vurdering, fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at kommunen setter inn tiltak for å informere sine ansatte om kommunens HMS-system, slik at sentrale dokumenter og rutiner blir gjort kjent i hele organisasjonen.

- Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på, overfor ledere og ansatte, hvilke forventninger som stilles til deres rolle i HMS-arbeidet. Ansatte og ledere bør gis nødvendig tid, opplæring og ressurser for å møte disse forventningene.
- Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at planlagte HMS-relaterte tiltak blir gjennomført i samtlige av kommunens virksomheter, med særlig fokus på virksomhetene innen *Helse og omsorg*.

### **4.3 Revisjonskriterium 2:** *Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens pkt. 3.2 og 3.2.1.<sup>8</sup>*

#### **4.3.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data**

Det ble opplyst om i oppstartsintervjuet at det utarbeides sykefraværstatistikk hvert kvartal. Personalsjef lager en manuell statistikk basert på tall fra Visma, som sendes ut til rådmann og virksomhetslederne, denne viser sykefravær i alle underavdelinger. Også kommunestyret får oversikt over HMS og sykefravær gjennom tertialrapportene. Trøgstad kommune har satt som mål å ha maksimum seks prosent sykefravær.

Revisjonen ser at det samlede egenmeldte og legemeldte fraværet i årene 2013-2016 har ligget omtrent mellom syv og åtte prosent.<sup>9</sup> I de tre første kvartalene av 2017 lå det gjennomsnittlige sykefraværet på 6,6%. Av kommunens årsberetning for 2017 fremkommer det at sykefraværet for hele 2017 var på 6,9%.

På spørsmål fra revisjonen opplyste personalsjef om at det per i dag ikke finnes statistikk på hva som ligger til grunn for den enkeltes sykefravær. Likevel fremkommer dette i en god dialog mellom leder og den enkelte ansatte. Kommunen er opptatt av at dialogen ikke skal starte først når man blir sykmeldt. Man skal ha såpass god dialog med den ansatte at en sykmelding aldri kommer overraskende på (med unntak av i akutte tilfeller). Kommunen er av den formening at det er i gode tider man bygger opp et tillitsforhold – og at man tjener på dette når man står overfor en utfordrende situasjon. Dette forutsetter for øvrig at den ansatte er åpen om sin egen situasjon.

Arbeidsmiljøutvalget får forelagt all utarbeidet statistikk på sykefravær i Trøgstad kommune. Tiltak for reduksjon av sykefravær diskuteres i utvalget. Utvalget ber om rapport fra virksomheter med høyt fravær, hvor det bes om tiltak for å redusere. Dette blir fulgt opp videre i utvalget.

Det avholdes månedlige sentrale IA-møter i kommunen. Der deltar den sykmeldte med nærmeste leder, representant fra lokalt NAV-kontor, kommunens IA rådgiver samt personalsjef. I IA-møtene ønsker kommunen å komme frem til en felles løsning, og greie ut hvor veien går videre med den enkelte sykmeldte. Her kan saker løftes fordi det f.eks. har gått lang tid, eller man står litt fast. Kommunen ønsker å gjennomføre samtalene på en måte som gjør at den det gjelder føler seg ivaretatt.

<sup>8</sup> Se utdyping av punkter på side 6.

<sup>9</sup> Basert på tall fra Trøgstad kommunes årsmelding for 2016, s.20

Videre ble det sagt under oppstartsintervjuet at kommunen også har dialog med IA-rådgiver, både i forbindelse med oppfølging av den enkelte som er sykemeldt, og i forbindelse med rådgiving for lederne i kommunen. Dette gjøres systematisk gjennom året. Møtedatoer kommuniseres ut, og den enkelte leder melder inn til personalsjef når en ønsker å benytte seg av et møte. Noen ledere bruker slike muligheter hyppigere enn andre, men administrasjonen oppfatter at denne ordningen brukes av alle ledere i en eller annen grad.

Det ble også opplyst om at kommunen har få ansatte per i dag som har nedsatt funksjonsevne. Kommunen tilrettelegger for de som arbeider i kommunen, når behovet er der. Kommunen tar også iblant inn personer med nedsatt funksjonsevne på praksisplasser, på forespørsel fra NAV. Videre praktiserer kommunen «Livsfaseorientert tilrettelegging». Det vil si at det er den enkelte ansattes nåværende livssituasjon som er avgjørende for tilrettelegging. Det kan bl.a. være perioder med alvorlig sykdom i hjemmet, annen utfordrende livssituasjon eller utfordringer som følge av alder.

I revisjonens spørreundersøkelse for ansatte i Trøgstad kommune ble respondentene spurt om de var kjent med IA-avtalen og dens innhold. Som det fremgår av tabellen (figur 8), oppgir 86,3% at de helt eller delvis er kjent med avtalen og innholdet i denne.

Figur 8: Kjenner du til avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og innholdet i denne?

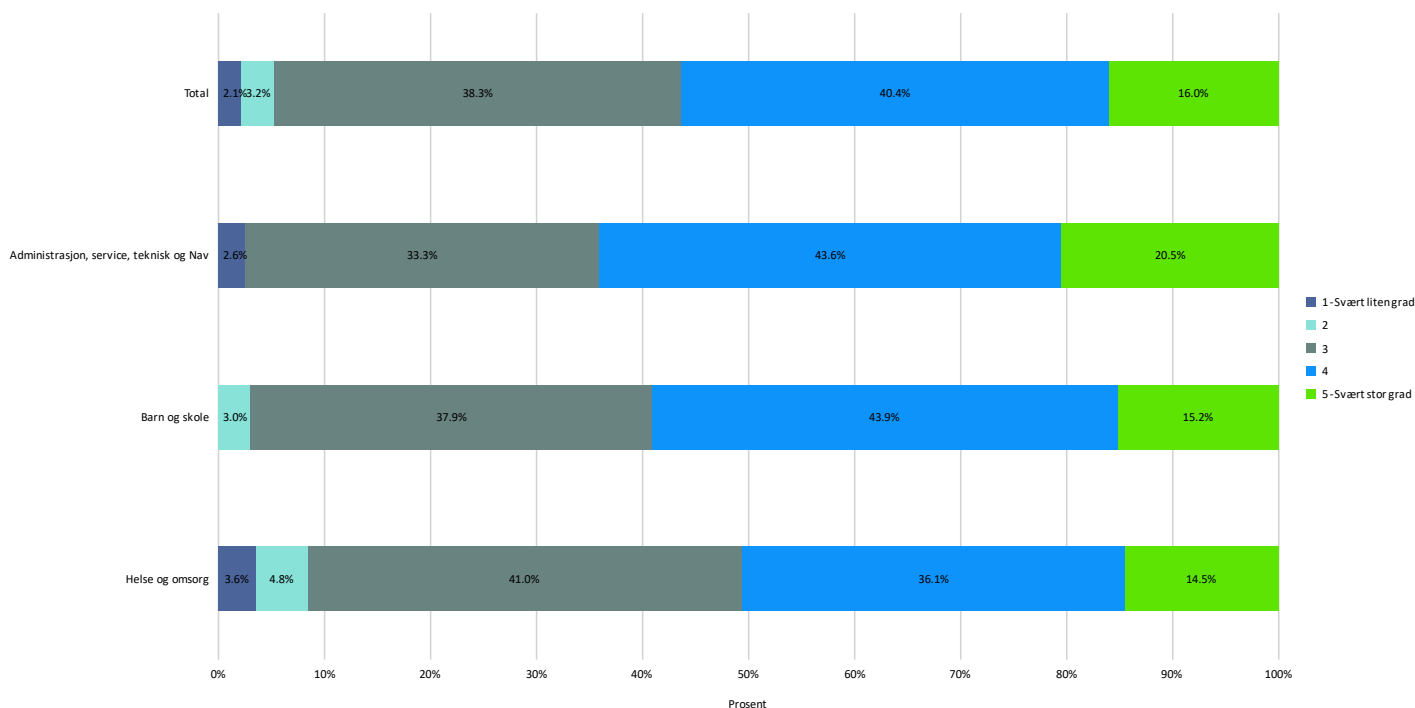
	Ja	Nei	Delvis	N
<b>Total</b>	44,7%	13,7%	41,6%	226
<b>Administrasjon, service, teknisk og Nav</b>	57,8%	8,9%	33,3%	45
<b>Barn og skole</b>	39,7%	11,5%	48,7%	78
<b>Helse og omsorg</b>	42,7%	17,5%	39,8%	103

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Blant respondentene fra *Helse og omsorg* er det en litt høyere andel enn gjennomsnittet som oppgir å ikke være kjent med avtalen. *Administrasjon, service, teknisk og Nav* har en høyere andel som svarer ja, mens *Barn og skole* har en høyere andel som oppgir å være delvis kjent med avtalen.

De respondentene som oppga å være helt eller delvis kjent med avtalen ble videre spurt om de oppfattet at kommunen jobbet aktivt med å nå målene i avtalen. Av figur 9 fremgår det at totalt 56,4% i stor eller svært stor grad oppfatter at kommunen jobbet aktivt med avtalen. 38,3% svarte i middels grad (alternativ 3). Andelen som svarte i svært liten eller liten grad er på 5,3%.

Figur 9: Etter din oppfatning, i hvilken grad jobber Trøgstad kommune aktivt med å nå målene i IA-avtalen?



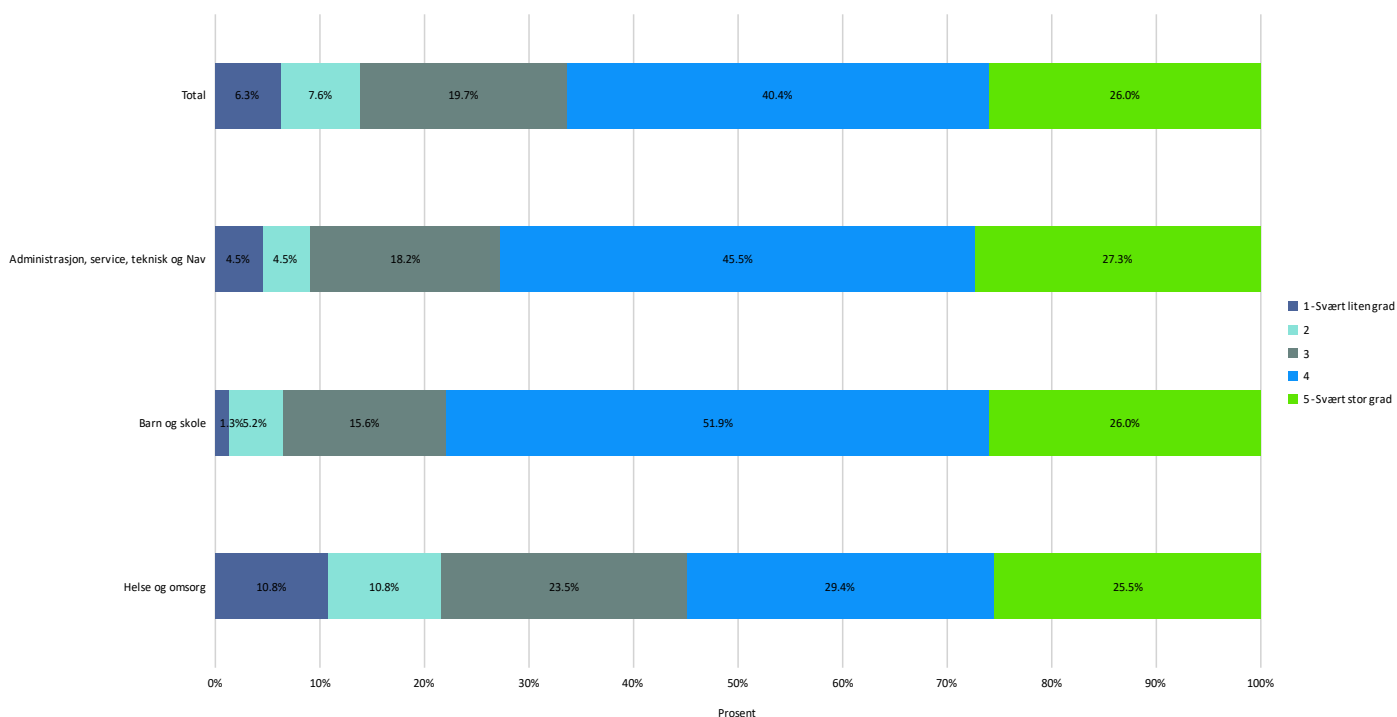
Antall svar: 188

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Helse og omsorg peker seg ut som en sektor der en større andel respondenter enn i de øvrige sektorene oppfatter kommunens arbeid som mindre målrettet på dette området. 41% av respondentene innen *Helse og omsorg* svarer i middels grad (alternativ 3), og 8,4% svarer i liten eller svært liten grad. Til motsetning er det også 50,6 % som svarer at kommunen i stor eller svært stor grad jobber aktivt med dette.

I spørreundersøkelsen ble ansatte spurt om de opplevde at arbeidsgiver iverksatte særskilte tiltak for å ivareta ansatte i ulike livsfaser. Figur 10 viser at totalt 66,4% svarte i stor eller i svært stor grad på dette spørsmålet. Respondentene fra *Administrasjon, service, teknisk og Nav* og *Barn og skole* svarte enda mer positivt, mens Helse og omsorg trakk det samlede resultatet noe ned. Likevel så svarte over halvparten av respondentene innen *Helse og omsorg* at de i stor grad eller svært stor grad opplevde at arbeidsgiver tilbød dette.

Figur 10: Opplever du at arbeidsgiver tilbyr særskilte tiltak for å ivareta ansatte sine behov i ulike livsfaser? (f.eks. småbarnsforeldre, gravide, eldre arbeidstakere, etc.)



Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

### 4.3.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonen vurderer det som lite hensiktsmessig å sette et bestemt skille mellom tiltak som følger av samarbeidsavtalen om inkluderende arbeidsliv, og andre tiltak som ut fra lov, forskrift eller beste praksis er etablert for å bedre ansattes arbeidsmiljø, eller forebygge sykefraværet på annen måte. Slik sett er IA-avtalens forpliktelser ment til å inngå som en del av kommunens løpende HMS-arbeid. Derfor er det hensiktsmessig at funn og vurderinger under dette revisjonskriteriet også sees i sammenheng med funn og vurderinger under de øvrige revisjonskriterier.

Det er revisjonens vurdering at kommunen som arbeidsgiver i betydelig grad sørger for å holde en tett dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. IA-arbeidet settes på agendaen både hos ledelsen og i sentrale råd og utvalg. Kommunen bruker IA-rådgiveren aktivt for å innhente råd og tilby møter til lederne ute i virksomhetene. Kommunen avholder sentrale IA-møter med sykmeldte, ledelse og ressurspersoner fra Nav, for å finne løsninger for den enkeltes arbeidssituasjon. Revisjonen ser imidlertid av funn under forrige revisjonskriterium at en betydelig del av verneombudene ikke er tilstrekkelig involvert i arbeidet, og vurderer at kommunen bør jobbe for at dette rettes opp i. Revisjonen har heller ikke sett tiltak som går direkte på å gi ansatte en felles opplæring for å oppnå omforent forståelse for IA-arbeidet, slik som er fastsatt i avtalen.

Revisjonen vurderer videre at kommunen i stor grad fører og bruker sykefraværstatistikk som en del av det systematiske sykefraværarbeidet.

Statistikken presenteres blant annet for ledelse, arbeidsmiljøutvalg og politikere, og legger grunnlag for hvilke deler av kommunens virksomhet som bør følges opp videre. Imidlertid vurderer revisjonen at kommunen i større grad bør kartlegge hva som ligger til grunn for den enkeltes sykefravær, herunder å få oversikt over arbeidsrelatert sykefravær, for å kunne sette inn ressurser der det trengs mest.

Kommunen har satt seg som mål å ha maksimalt seks prosent sykefravær og har per utgangen av 2017 ikke nådd dette målet. Det faktiske fraværet har etter revisjonens vurdering vært fallende de siste tre årene. Imidlertid kan tallene variere mye fra år til år, eksempelvis var fraværet i 2014 kun 0,1 prosentpoeng høyere enn det var ved utgangen av 2017.

Revisjonen vurderer at kommunen tilrettelegger for ansatte med spesielle behov i noen grad. Revisjonens funn viser at mange ansatte er fornøyd med tilretteleggingen, og særlig den livsfaseorienterte tilretteleggingen. Revisjonen viser imidlertid til funn under første revisjonskriterium som viser at enkelte ansatte ikke opplever å bli gitt tilrettelegging. Kommunen har også etter revisjonens oppfatning ingen konkrete mål for å tilrettelegge arbeidsforholdene slik at man hindrer frafall og øker sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunen oppgir imidlertid at det tilrettelegges etter behov.

Trøgstad kommunes IA-avtale utgår ved utgangen av 2018. IA-avtalen har på nasjonalt nivå fått noe kritikk for å være lite egnet til å skape resultater som er gode nok, og det har kommet signaler fra sentrale myndigheter om at IA-avtalen bør reforhandles<sup>10</sup>. Revisjonen vurderer at kommunen har fulgt opp de fleste av punktene i IA-avtalen som revisjonen har lagt til grunn, men at det finnes mulighet for forbedring både innen tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne, opplæring av ansatte og bredere involvering av verneombud. Revisjonen vil imidlertid, i lys av den nasjonale debatten rundt IA-arbeidet og usikkerheten rundt avtalepartenes forpliktelser i en eventuell reforhandlet avtale, ikke fremme anbefalinger på alle disse punktene. Revisjonen vil likevel med bakgrunn i funnene under revisjonskriterium 1 og 2, anbefale kommunen å sørge for en bredere involvering av verneombudene i HMS-arbeidet, slik at vernetjenesten i større grad kan utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

På bakgrunn av ovennevnte vurdering, fremmer revisjonen følgende anbefaling:

- Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for en bredere involvering av verneombudene i HMS-arbeidet, slik at vernetjenesten i større grad kan utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

---

<sup>10</sup> Aftenposten: «Hauglie vil ikke forlenge IA-avtalen slik den er i dag» (11. des. 2017) <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/710kA4/Hauglie-vil-ikke-forlenge-IA-avtalen-slik-den-er-i-dag>



## 4.4 Revisjonskriterium 3: Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av sykefravær som en del av kommunens HMS-system. Symmeldte skal følges opp i tråd med rutiner og sentrale føringer.

### 4.4.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

#### Rutiner for oppfølging av sykefravær

I oppstartsintervjuet opplyste personalsjef om at kommunen har laget en veileder for oppfølging av sykmeldte med tilhørende maler/skjemaer, som er tilgjengelig gjennom kommunens kvalitetssystem(Compilo). Veilederen «*Inkluderende arbeidsliv – en veiledning til oppfølging av sykmeldte*» (IA-veilederen) beskriver hvordan man som leder skal arbeide med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Veilederen forklarer også ulike begreper, og sier noe om tidsperspektivet for oppfølgingen, hvem som gjør hva i oppfølgingsarbeidet og hvordan bruk av egenmelding skal foregå, samt hvordan oppfølgingsplan for sykmeldte skal utarbeides.

Revisjonen har kontrollert IA-veilederen generelt, og opp mot sentrale føringer. Revisjonen ser at veilederen setter oppfølging av sykmeldte i sammenheng med målene kommunen har satt seg i tilknytning til å skape en inkluderende arbeidsplass. I forbindelse med dette beskriver veilederen blant annet målene kommunen jobber etter, og hvilke personalressurser og særskilte rettigheter ledere og ansatte kan benytte seg av i lys av at Trøgstad er en IA-kommune.

Videre fremkommer det av veilederen en tidsplan for kontaktpunkter igjennom sykemeldingsperioden, her beskrives sykmeldtes, lederens og behandlende leges oppgaver og forpliktelser i løpet av perioden. Revisjonen ser at tidsplanen samsvarer med kravene i de sentrale retningslinjene fra Nav.

3. Tidsplan for faste kontaktpunkter i sykefraværsoppfølgingen					
Tid		Den sykmeldte	Leder	Behandlende lege	Hvorfor/hvordan
1. fraværsdag	Egenmelding	Gi muntlig beskjed til leder. Anslå lengden av fraværet og hvorvidt det er arbeidsrelatert.	1. kontakt med den sykmeldte. Utfylling av egenmelding. Del I		Egenmelding leveres arbeidsgiver første arbeidsdag etter sykefraværet.
4. fraværsdag			2. kontakt med den sykmeldte.		1. funksjonsbeskrivelse
16. fraværsdag		Maks egenmeldingsperiode. Ved fortsatt fravær kreves sykmelding fra lege.		Utfylling av egenmelding. Del II.	Skriver ut sykmelding.
Innen 4. fraværs uke.	Oppfølgingsplan	Delta i utarbeidelse av oppfølgingsplan. Informere om egen funksjonsvne. Bidra til å finne løsninger for å komme raskt tilbake.  Være innstilt på å gjøre andre arbeidsoppgaver, hvis dette kan føre til raskere tilbakevending.	Utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker. Vurdere aktuelt tilrettelegging eller tiltak for at arbeidstaker kan gjenoppta arbeidet. Plan for videre oppfølging. Informere arbeidstaker om mulighet til å benytte BHT.		Oppfølgingsplanen underskrives av begge parter. Planen skal inneholde individuelle milepæler og en konkret plan for tiltak og tilrettelegging, samt videre oppfølgingspunkter.  Kopi av oppfølgingsplanen sendes/leveres sykmelder senest etter 4 uker. Bakside av sykmeldingsblankettens del C kan benyttes med melding til lege om tilretteleggingstiltak.
Innen 7. fraværs uke	Dialogmøte 1	Delta på dialogmøte 1, med mindre medisinske grunner er til hinder for dette.	Avholde Dialogmøte 1 med arbeidstaker som er 100% sykmeldt.  For arbeidstaker som er delvis sykmeldt skal møtet holdes der en av partene finner det hensiktsmessig.  BHT og/eller NAV innkalles dersom en av partene ønsker det.	Legen gjør en funksjonsvurdering.  Lege skal delta dersom både arbeidstaker og arbeidsgiver eller arbeidstaker alene ønsker det.	Folketrygdløven har et krav om at sykmeldte personer skal være i aktivitet senest ved 8 ukers sykmelding hvis det ikke er medisinske forhold som hindrer dette.  Dialogmøtet skal omhandle innholdet i oppfølgingsplanen, og avklare om det er aktuelt med (andre/ytterligere) tiltak på arbeidsplassen.
Innen 6 måneder	Dialogmøte 2	Delta på dialogmøte 2, med mindre det er medisinske grunner til hinder for dette.	Delta på dialogmøte 2. Sørge for oppdatert oppfølgingsplan senest en uke før møtet. NAV er ansvarlig for innkalling og gjennomføring av møtet.	Lege skal delta dersom NAV mener det er hensiktsmessig.	Tema er oppfølgingsplanen og muligheter for videre løsninger på arbeidsplassen. Arbeidsgiver skal sørge for at det foreligger en beskrivelse av hvilke tiltak som er gjennomført og ev om det er vurdert og vist seg umulig å gjennomføre.
Fraværsuke 26-52	Oppfølgingsmøter	Delta på oppfølgingsmøter med arbeidsgiver.	Avholde oppfølgingsmøter med den ansatte.		Vurdere videre tiltak/evaluere igangsatte tiltak, veie videre. (Se IA-veiledningsperm pkt. 8, Sentrale IA-oppfølgingsmøter.)
1 år		Maks grense for sykepenger, videre ytelse blir arbeidsavklaringspenger (AAP) fra NAV. Ved fortsatt arbeidsuførhet, levere kopi av vedtak fra NAV. Søke KLP/SPK om attførings/uførepensjon som supplement til AAP. Søknad skjer elektronisk via personalkontoret.	Gi informasjon/tilbakemelding til ansatte vedr. arbeidsuførheten utover ett år.		Arbeidsforholdet opprettholdes i ytterligere ett år etter utløpet av sykepengeperioden, og vil bli vurdert individuelt ved fortsatt arbeidsuførhet utover dette.

Bilde 1: Tidsplan for sykefraværsoppfølging. Kilde: IA-veilederen

Veilederen inneholder også informasjon om egenmelding. Trøgstad kommune tilbyr utvidet egenmeldingsperiode på inntil 16 sammenhengende kalenderdager, og inntil 24 kalenderdager i løpet av en 12 måneders periode.

Videre er det en beskrivelse av sykemeldingsskjemaet, og hvilke punkter lederen spesielt må ta hensyn til i tilknytning til den sykmeldtes behov for tilrettelegging.

Kapittel 6 «Oppfølgingsplan» beskriver kravene til, og begrunnelsen for, en oppfølgingsplan og henviser til malen som ledere kan basere planen på. Kapittel 7 veileder lederen i hvordan en samtale med den sykmeldte bør foregå. Kapittel 8 beskriver de tidligere nevnte IA-møtene, der den sykmeldte følges opp på et tidlig tidspunkt. Kapittel 9 beskriver virkemidler fra Nav man kan benyttes i oppfølgingsarbeidet, herunder tilretteleggingstilskudd, gradert sykemelding, svangerskapspengene med flere.

For å kontrollere om veilederen brukes blant ledere i kommunen ble lederne i spørreundersøkelsen spurt om de benytter IA-veilederen for oppfølging av sykmeldte.

Figur 11: Som leder, benytter du deg av IA-veilederen i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere?

	Ja	Nei	Delvis	Vet ikke	N
<b>Total</b>	24	4	6	1	35
<b>Administrasjon, service, teknisk og Nav</b>	7	1	1	1	10
<b>Barn og skole</b>	5	3	5	0	13
<b>Helse og omsorg</b>	12	0	0	0	12

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Som det fremgår av figur 11 benytter totalt 30 av 35 av de spurte lederne seg helt eller delvis av IA-veilederen. Fire ledere svarer at de ikke benytter veilederen, tre av disse er ledere innen *Barn og skole*. Innen *Barn og skole* svarer også flere at de kun delvis benytter veilederen (5 av 13 respondenter) sammenlignet med de øvrige sektorene.

Videre ble lederne spurt om de oppfatter planen som et hensiktsmessig hjelpemiddel i sykefraværsoppfølgingen.

Figur 12: I hvilken grad oppfatter du IA-veilederen som et nyttig hjelpemiddel i sykefraværsoppfølging?

	1 - Svært liten grad	2	3	4	5 - Svært stor grad	N
<b>Total</b>	1	2	12	10	8	33
<b>Administrasjon, service, teknisk og Nav</b>	0	1	5	2	1	9
<b>Barn og skole</b>	1	1	3	4	3	12
<b>Helse og omsorg</b>	0	0	4	4	4	12

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Figur 12 viser at et flertall (18 av 33) av respondentene oppfatter IA-veilederen som nyttig i stor grad eller svært stor grad. 12 respondenter oppfatter den som middels nyttig, mens 3 respondenter oppfatter veilederen som lite eller svært lite nyttig.

## Sykefraværsoppfølgingen i praksis

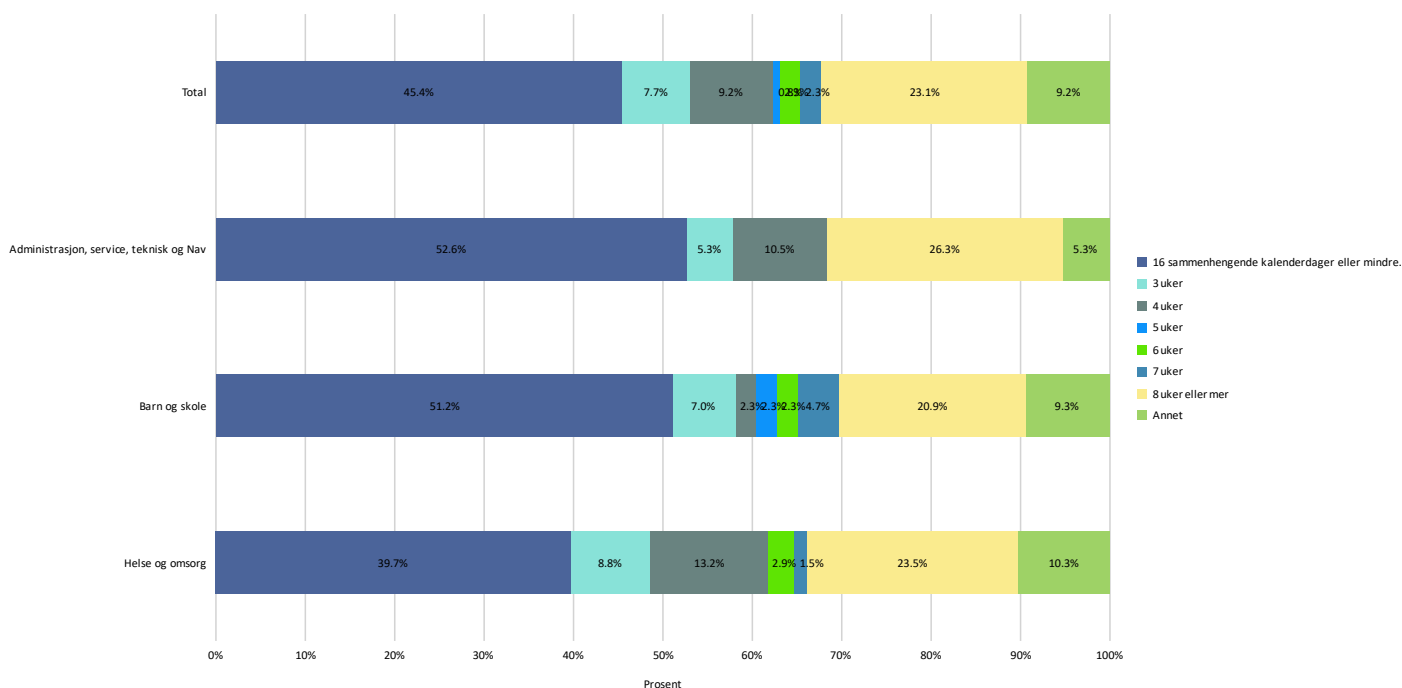
For å få innsikt i den konkrete sykefraværsoppfølgingen, har revisjonen lagt vekt på å få frem sammensetningen av og årsaker til ansattes sykefravær, samt ansattes egen oppfatning av kvaliteten på den oppfølgingen de har mottatt under eget fravær. I revisjonens spørreundersøkelse ble alle respondenter spurt om de hadde vært sykemeldt (egenmeldt eller legemeldt) de siste to årene. De som svarte ja på spørsmålet (131 respondenter), fikk svare på ytterligere spørsmål om sin egen sykemeldingsperiode.

Revisjonen har kartlagt varigheten av sykemeldingsperiodene, dette fremgår av figur 13. En stor del av sykefraværstilfellene som ble oppgitt var korttidsfravær opptil 16 kalenderdager eller mindre (45,4%). Dette er den maksimale varigheten på en enkelt egenmeldingsperiode i Trøgstad kommune.

Av disse respondentene oppga omtrent 4 av 5 at de benyttet egenmelding.

I følge figur 13 består en stor andel av sykefraværstilfellene (23,1%) i kommunen av langtidssykefravær over 8 uker. I kommunens årsberetning for 2017 er det beregnet at 56% av sykefraværet har en varighet på over 76 dager, en økning på tre prosentpoeng fra 2016, og en økning på ti prosentpoeng fra 2015.

Figur 13: Hvor lenge var du sykemeldt? (ved flere sykemeldingsperioder kan du ta utgangspunkt i den som varte lengst.)



Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Respondentene fikk spørsmål om sykefraværet var arbeidsrelatert, her svarte det store flertallet (75,6%) at fraværet ikke var arbeidsrelatert. 6,9% oppga at sykefraværet skyldtes arbeidsrelaterte forhold, mens 17,6% oppga at det delvis var arbeidsrelatert.

Totalt så oppga altså 32 av 131 respondenter at sykefraværet helt eller delvis skyldtes arbeidsrelaterte forhold. Disse respondentene fikk mulighet til å presisere årsaken til

det arbeidsrelaterte sykefraværet nærmere. Hver respondent kunne velge flere svaralternativer, som det fremgår av oversikten i figur 14.

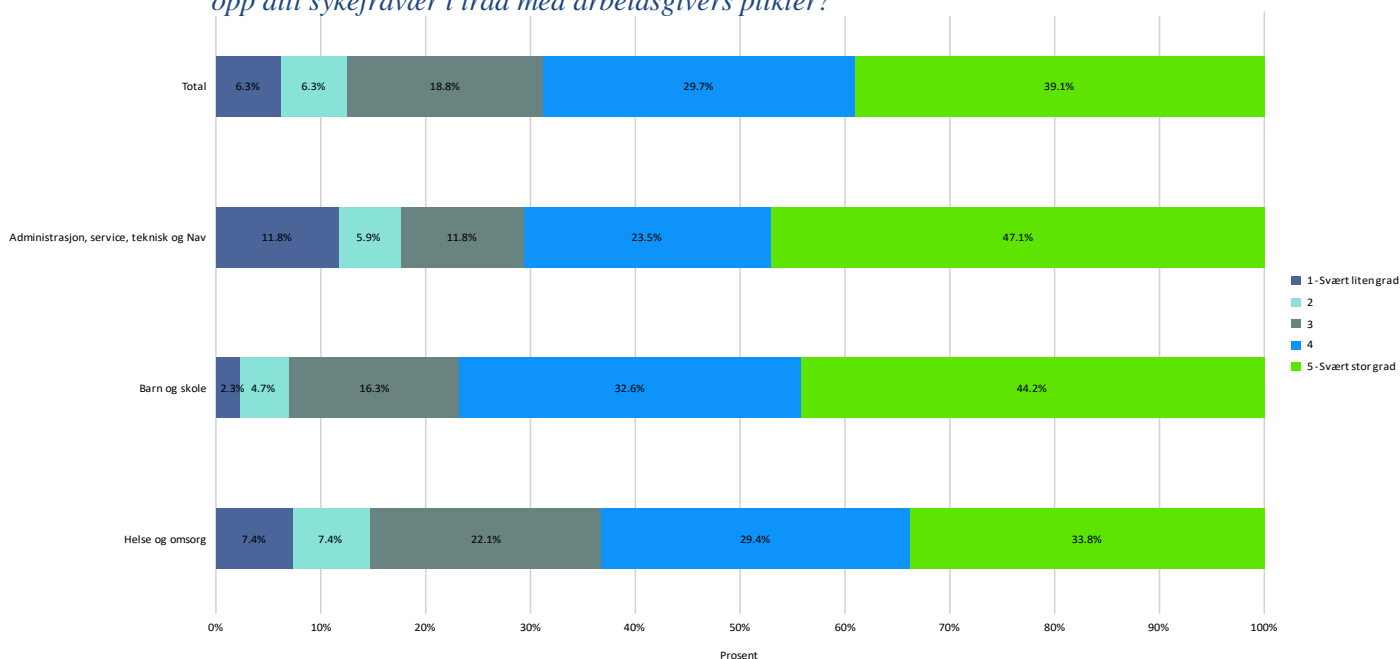
Figur 14: Hva skyldtes det arbeidsrelaterte fraværet?

	Stort arbeidspress	Dårlig psykososialt arbeidsmiljø	Fysiske skader/plager i forbindelse med arbeidet	Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver	N
<b>Total</b>	17	5	9	8	32
<b>Administrasjon, service, teknisk og Nav</b>	3	1	0	2	3
<b>Barn og skole</b>	4	1	2	1	7
<b>Helse og omsorg</b>	10	3	7	5	22

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Som det fremgår av oversikten oppga over 17 (av 32) respondenter stort arbeidspress som en årsak. 9 respondenter oppga fysiske skader/plager i forbindelse med arbeidet som en årsak, 8 respondenter oppga manglende tilrettelegging som en årsak, mens 5 respondenter oppga arbeidsmiljøet som en årsak.

Figur 15: I hvilken grad opplevde du at din nærmeste (personalansvarlige) leder fulgte opp ditt sykefravær i tråd med arbeidsgivers plikter?



Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Samtlige respondenter som hadde vært sykmeldte, fikk spørsmål om hvordan de opplevde oppfølgingen fra nærmeste leder. Svarene fremgår av figur 15. Et flertall av respondentene (68,8%) opplevde å i stor eller svært stor grad bli fulgt opp i tråd med det de mente var arbeidsgivers plikter. Virksomhetene innen *Helse og omsorg* ligger noe lavere enn gjennomsnittet i kommunen.

Revisjonen har kontrollert for ulike grupper respondenter på dette spørsmålet, ved at revisjonen har sett etter forskjeller i svarandeler sortert etter sykefraværets varighet, og avhengig av om respondentene er med eller uten lederansvar. Revisjonen har på de fleste områder ikke funnet store nok variasjoner til at det kan generaliseres eller trekkes klare slutninger. Imidlertid fant revisjonen at ansatte som var sykemeldt i 8 uker eller mer, generelt var noe mindre fornøyd med oppfølgingen enn gjennomsnittet av alle respondenter, det må likevel tas forbehold om at datagrunnlaget her er noe lavt (32 respondenter).

Gjennom å sammenstille opplysninger fra spørreundersøkelsen har revisjonen kontrollert om respondentene har mottatt oppfølging i tråd med enkelte punkter i «Tidsplan for faste kontaktpunkter i sykefraværsoppfølgingen» (se bilde 1). Revisjonen har plukket ut to kontaktpunkter; *oppfølgingsplan innen 4. fraværsuke* og *dialogmøte innen 7. fraværsuke*.

Figur 16: Ble ett eller flere av følgende tiltak gjennomført da du var syk? (ved flere sykemeldingsperioder kan du ta utgangspunkt i den som varte lengst.)

	Individuell oppfølgingsplan innen 4 uker	Dialogmøte innen 7 uker.	Jevnlig kontakt mellom deg og din nærmeste leder i hele sykemeldingsperioden.	N
<b>Sykemeldt 4 uker eller mer</b>	43,5%	43,5%	69,6%	46
<b>Sykemeldt 7 uker eller mer</b>	43,8%	56,3%	68,8%	32
<b>Sykemeldt 8 uker eller mer</b>	41,4%	55,2%	65,5%	29

Kilde: Questback spørreundersøkelse for Trøgstad kommunes ansatte 2018

Indikatoren *Sykemeldt 4 uker eller mer* (se figur 16) viser resultatet for alle respondenter som var sykemeldt i 4 uker eller mer. De to andre indikatorene viser resultatet for respondenter som var sykemeldt 7 uker og 8 uker eller mer.

Jamfør kommunens egen tidsplan og NAVs retningslinjer bør sykmeldte motta oppfølgingsplan innen 4 ukers fravær. 43,5 % av respondentene som har vært sykemeldt i 4 uker eller mer har oppgitt å ha mottatt oppfølgingsplan innen denne tidsrammen.

Sykmeldte skal normalt delta på et dialogmøte innen 7 uker, 56% av respondentene som var sykemeldt i 7 uker eller mer oppgir å ha hatt dialogmøte innen tidsrammen. Av oversikten ser revisjonen også at mellom 65 og 69% av samtlige respondenter opplever å ha hatt jevnlig kontakt med nærmeste leder gjennom hele sykemeldingsperioden.

Revisjonen tar forbehold om at de ovennevnte tallene kan ha varierende representativitet. Det lar seg ikke alltid gjøre å avholde første dialogmøte innen fristen, blant annet på grunn av alvorlig sykdom, og det er ikke alltid hensiktsmessig å holde dialogmøtet eller lage oppfølgingsplan hvis den sykmeldte skal vende tilbake til jobb, for eksempel etter den fjerde uken. Revisjonen har heller ikke kontrollert for graderte sykemeldinger, som også kan være grunn til å unnta sykmeldte fra enkelte av disse oppfølgingspunktene.

#### 4.4.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonen vurderer at Trøgstad kommune har etablert rutiner for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Rutinen er skriftliggjort gjennom kommunens IA-veileder. Veilederen inneholder relevant informasjon og veiledning, og setter krav til hvordan ledere og ansatte skal forholde seg til oppfølgingsprosessen.

Revisjonen vurderer ut fra funnene at IA-veilederen blir brukt i oppfølgingsprosessen av en stor andel av lederne, men at den blir mindre brukt av ledere i enkelte virksomheter innen *Barn og skole*. Et knapt flertall av lederne som ble spurt oppfattet veilederen som et nyttig hjelpemiddel. Etter revisjonens skjønn, er veilederen på mange punkter hensiktsmessig utformet. Likevel er det påfallende at et betydelig mindretall av ledere ikke opplever veilederen som særlig nyttig i oppfølgingen. Sett i lys av dette vurderer revisjonen at kommunen bør ta grep for å sørge for at veilederen oppleves som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy, av samtlige ledere med personalansvar.

Funnene viser noe arbeidsrelatert fravær blant respondentene, de fleste av respondentene som hadde arbeidsrelatert fravær oppga stort arbeidspress som en årsak. Revisjonen vurderer at det ikke kan generaliseres ut fra det begrensede tallmaterialet som presenteres på dette området. Men i lys av det som samlet kommer frem i revisjonskriterium 2 og 3, vurderer revisjonen at kommunen bør kartlegge sykefraværet i større grad, for å avdekke arbeidsrelatert sykefravær. Revisjonen vurderer at dette vil gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor tiltak skal iverksettes og på hvilken måte.

Revisjonen vurderer at sykmeldte i all hovedsak opplever å bli godt ivaretatt av nærmeste leder i oppfølgingsprosessen, men sykmeldte innen *Helse og omsorg* opplever å bli ivaretatt i mindre grad enn øvrige sykmeldte.

Funnene indikerer at ikke alle sykmeldte mottar oppfølgingsplan og deltar i dialogmøte innen fristen, imidlertid kan disse funnene inneholde feilkilder. Revisjonen vurderer likevel at kommunen bør sette fokus på at fristene i tidsplanen følges fremover. Et økt fokus på dette vil bidra til at sykefraværet følges opp tidlig, noe som kan bidra til å redusere langtidsfraværet i kommunen.

Revisjonen vurderer at funnene i sammenheng peker i retning av at kommunen i all hovedsak gjennomfører en oppfølging av sykmeldte som er i tråd med egne rutiner og sentrale føringer. Imidlertid bør kommunen rette fokus på de områder som er omtalt av revisjonen for å forbedre sine rutiner og praksis.

På bakgrunn av ovennevnte vurdering, fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at IA-veilederen oppleves som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy av samtlige ledere med personalansvar.
- Revisjonen anbefaler kommunen å kartlegge sammensetningen av sykefraværet, med et spesielt fokus på å avdekke og motvirke arbeidsrelatert fravær.
- Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på at fristene i «Tidsplan for sykefraværsoppfølging», følges opp, slik at fraværet følges opp med tiltak på et tidlig tidspunkt.

### Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen konkluderer at kommunen i stor grad arbeider hensiktsmessig med å forebygge og redusere sykefraværet. Kommunens rutiner, retningslinjer og tiltak er i tråd med de sentrale føringer som har blitt lagt til grunn for revisjonens vurderinger. Revisjonen peker imidlertid på noen forbedringsområder under hvert revisjonskriterium.

Fraværet er redusert noe de tre siste årene, det har likevel vært betydelige variasjoner i tidligere år, og det vil etter revisjonens oppfatning være for tidlig å si om denne nedgangen vil vedvare. Revisjonen vurderer at kommunen vil ha gode forutsetninger for å fortsette den positive trenden, hvis systemene for forebygging og oppfølging som allerede er på plass, forbedres og videreutvikles i tråd med revisjonens anbefalinger.

## 4.5 Anbefalinger

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler at kommunen setter inn tiltak for å informere sine ansatte om kommunens HMS-system, slik at sentrale dokumenter og rutiner blir gjort kjent i hele organisasjonen.

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på, overfor ledere og ansatte, hvilke forventninger som stilles til deres rolle i HMS-arbeidet. Ansatte og ledere bør gis nødvendig tid, opplæring og ressurser for å møte disse forventningene.

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at planlagte HMS-relaterte tiltak blir gjennomført i samtlige av kommunens virksomheter, med særlig fokus på virksomhetene innen *Helse og omsorg*.

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for en bredere involvering av verneombudene i HMS-arbeidet, slik at vernetjenesten i større grad kan utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at IA-veilederen oppleves som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy, av samtlige ledere med personalansvar.

**Anbefaling 6:** Revisjonen anbefaler kommunen å kartlegge sammensetningen av sykefraværet, med et spesielt fokus på å avdekke og motvirke arbeidsrelatert fravær.

**Anbefaling 7:** Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på at fristene i «Tidsplan for sykefraværsoppfølging», følges opp, slik at fraværet følges opp med tiltak på et tidlig tidspunkt.

## 5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær» har vært på høring hos rådmannen. Rådmann Betty Hvalsengen har gitt sine bemerkninger til revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i skriv vedlagt e-post datert 28.05.2018. Bemerkningene ligger som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen vurderer at rådmannen i hovedsak slutter seg til rapportens vurderinger og konklusjoner, og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.



## 6. KILDEHENVISNINGER

### Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. «Veileder i forvaltningsrevisjon», Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). 1.utgave, 2006. Orkanger.

### Dokumenter fra Trøgstad kommune

- IA-veileder for oppfølging av sykemeldte.
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).
- Årshjul for medarbeider og arbeidsmiljøutvikling.
- Årsberetninger fra 2016 og 2017.

### Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

### Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

### Retningslinjer

- NAVs retningslinjer for oppfølging av sykemeldte (Nav.no – publisert 21.10.2014).

### Forskningsartikler

- FAFO-rapport «Fra fravær til nærvær» (2015).
- «Kostnader ved arbeidsrelaterte sykdommer og skader» (SINTEF 2016).
- Funn fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og PROBA samfunnsanalyse, hentet fra nettsidene til KS.

## 7. VEDLEGG

**Vedlegg 1:** Revisjonskriterier

**Vedlegg 2:** Rådmannens bemerkninger

## Revisjonskriterier

### Utvalgte paragrafer fra Arbeidsmiljøloven

§ 1-1.Lovens formål

Lovens formål er:

- a) 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,
- b) å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet,
- c) å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon,
- d) 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,
- e) å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

### § 3-1. *Krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid*

(1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver<sup>2</sup> sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(2) Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

(3) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf, herunder om krav til dokumentasjon av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

#### § 4-6. Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne

(3) Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker. Arbeidsgiver skal videre sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten<sup>3</sup> innkaller til, jf. folketrygdloven § 25-2 tredje ledd.

(4) Arbeidsgiver skal 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, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. For arbeidstaker som av samme årsaker er delvis borte fra arbeidet, skal et slikt møte holdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig. Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstakeren alene, ønsker det, skal sykmelder innkalles til dialogmøtet. Dersom det foreligger ekstraordinære forhold knyttet til sykmelders arbeidssituasjon, kan sykmelder fritas fra plikten til å delta i dialogmøtet. Arbeids- og velferdsetaten, bedriftshelsetjenesten og andre relevante aktører kan innkalles dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det. Det samme gjelder andre relevante aktører, likevel slik at helsepersonell som behandler eller har behandlet arbeidstaker ikke kan kalles inn dersom arbeidstaker motsetter seg det.

(5) 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.

#### § 5-1. Registrering av skader og sykdommer

(1) Arbeidsgiver skal sørge for registrering av alle personskader som oppstår under utførelse av arbeid. Det samme gjelder sykdom som antas å ha sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen.

(2) Registeret må ikke inneholde medisinske opplysninger av personlig karakter med mindre den opplysningene gjelder har samtykket. Arbeidsgiver har taushetsplikt om opplysninger om personlige forhold i registeret.

(3) Registeret skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet, verneombud, bedriftshelsetjeneste og arbeidsmiljøutvalg.

(4) Arbeidsgiver skal føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom etter nærmere retningslinjer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. folketrygdloven § 25-2 første ledd.

## Kapittel 6. Verneombud

### § 6-1. *Plikt til å velge verneombud*

(1) Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges verneombud. Ved virksomhet med mindre enn 10 arbeidstakere kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. Hvis ikke annet er fastsatt om tiden for avtalens gyldighet, anses den som sluttet for 2 år, regnet fra den dagen den ble underskrevet. Direktoratet for arbeidstilsynet kan, etter en konkret vurdering av forholdene i virksomheten, fastsette at den likevel skal ha verneombud. Ved virksomhet med mer enn 10 arbeidstakere kan det velges flere verneombud.

(2) Antallet verneombud fastsettes i forhold til virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig. Dersom virksomheten består av flere atskilte avdelinger, eller arbeidet foregår på skift, skal det i alminnelighet velges minst ett verneombud for hver avdeling eller hvert skiftlag. Hvert verneområde skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte.

(3) Virksomhet med mer enn ett verneombud skal ha minst ett hovedverneombud, som har ansvar for å samordne verneombudets virksomhet. Hovedverneombudet skal velges blant verneombudene eller andre som har eller har hatt tillitsverv ved virksomheten.

(4) Hvem som til enhver tid fungerer som verneombud ved virksomheten, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.

(5) Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om antall verneombud, om valg, herunder om vilkår for stemmerett og valgbarhet, om lokal fagforenings rett til å utpeke verneombud, og om verneombudets funksjonstid.

### § 6-2. *Verneombudets oppgaver*

(1) Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov.

(2) Verneombudet skal særlig påse:

- a) at maskiner, tekniske innretninger, kjemiske stoffer og arbeidsprosesser ikke utsetter arbeidstakerne for fare,
- b) at verneinnretninger og personlig verneutstyr er til stede i passende antall, at det er lett tilgjengelig og i forsvarlig stand,
- c) at arbeidstakerne får den nødvendige instruksjon, øvelse og opplæring,
- d) at arbeidet ellers er tilrettelagt slik at arbeidstakerne kan utføre arbeidet på helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte,
- e) at meldinger om arbeidsulykker mv. i henhold til § 5-2 blir sendt.

(3) Blir et verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare, skal verneombudet straks varsle arbeidstakerne på stedet, og arbeidsgiveren eller dennes representant skal gjøres oppmerksom på forholdet dersom verneombudet selv ikke kan avverge faren. Arbeidsgiveren skal gi verneombudet svar på henvendelsen. Er det ikke innen rimelig tid tatt hensyn til meldingen, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet<sup>1</sup> eller arbeidsmiljøutvalget.

(4) Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1.

(5) Verneombudet skal gjøres kjent med alle yrkessykdommer, arbeidsulykker og tilløp til ulykker innenfor sitt område, om yrkeshygieniske rapporter og målinger, og om eventuelle feil og mangler som er påvist.

(6) Verneombudet skal gjøre seg kjent med gjeldende verneregler, instruksjoner, pålegg og henstillinger som er gitt av Arbeidstilsynet eller arbeidsgiveren.

(7) Verneombudet skal delta ved Arbeidstilsynets inspeksjoner i virksomheten.

(8) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om verneombudets virksomhet, og om ombudets taushetsplikt. I reglene kan fastsettes at verneombudet skal utføre oppgaver som er tillagt arbeidsmiljøutvalget i henhold til § 7-2, når virksomheten ikke har slikt utvalg. Myndigheten til å treffe vedtak etter § 7-2 fjerde ledd tredje punktum og femte ledd, kan ikke tillegges verneombudet.

### § 6-3. Verneombudets rett til å stanse farlig arbeid

(1) Dersom verneombudet mener at det foreligger umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse, og faren ikke straks kan avverges på annen måte, kan arbeidet stanses inntil Arbeidstilsynet<sup>1</sup> har tatt stilling til om arbeidet kan fortsette. Arbeidet må bare stanses i det omfang verneombudet anser det nødvendig for å avverge fare.

(2) Stansingen og grunnen til den skal omgående meldes til arbeidsgiveren eller dennes representant.

(3) Verneombudet er ikke erstatningsansvarlig for skade som påføres virksomheten som følge av at arbeidet stanses i henhold til bestemmelsen i første ledd.

### § 6-5. Utgifter, opplæring mv.

(1) Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud får den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet på forsvarlig måte. Verneombud har rett til å ta den nødvendige opplæring ved kurs som arbeidstakernes organisasjoner arrangerer. Departementet kan i forskrift stille nærmere krav til opplæringen.

(2) Verneombud skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte. I alminnelighet skal oppgavene utføres innenfor vanlig arbeidstid.

(3) Arbeidsgiver er ansvarlig for utgifter til opplæring, og andre utgifter i forbindelse med verneombudets arbeid. Vernearbeid som må utføres ut over den alminnelige arbeidstid etter § 10-4, godtgjøres som for overtidsarbeid.

(4) Arbeidsgiver skal sørge for at verv som verneombud ikke medfører inntektstap for verneombudet eller på annen måte fører til at verneombudets arbeids- eller ansettelsesvilkår forringes.

## Utvalg fra NAVs retningslinjer for oppfølging av sykemeldte

Arbeidsplassen er det viktigste stedet for å forebygge og følge opp sykefravær. Både arbeidsgiveren, arbeidstakeren, den som sykmelder og NAV har roller i oppfølgingsarbeidet.

### Tidlig oppfølging er avgjørende

Jo tidligere man kommer i gang med å følge opp sykemeldte, desto større er sannsynligheten for at man unngår unødig langvarig sykefravær. Som arbeidsgiver skal du sørge for at det lages en oppfølgingsplan, og hvis sykefraværet strekker ut i tid skal du innkalle til et dialogmøte. Loven krever at den sykemeldte skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest innen 8 uker, med mindre tungtveiende medisinske grunner hindrer aktivitet.

### Oppfølgingsplan

Oppfølgingsplanen er et verktøy i dialogen mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren ved sykmelding.

En skriftlig og dynamisk oppfølgingsplan er viktig for å dokumentere det som gjøres i oppfølgingen. Planen skal være ferdig senest innen fire ukers sykefravær, og revideres etter behov underveis i sykefraværsløpet, blant annet i forbindelse med dialogmøter.

En ny digital oppfølgingsplan er nå tilgjengelig for de som har tatt i bruk den digitale sykmeldingen.

Det er lovpålagt å lage oppfølgingsplan for alle sykemeldte, med mindre det er åpenbart unødvendig. Oppfølgingsplanen hjelper deg med å

- komme raskt i dialog med arbeidstakeren
- vurdere tiltak og muligheter for å komme tilbake i arbeid
- formidle viktig informasjon til den som sykmelder, NAV og andre støttespillere
- komme i kontakt med NAV hvis du har behov for bistand

Etter arbeidsmiljøloven skal oppfølgingsplanen inneholde en vurdering av arbeidstakerens arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Formålet er å bli enige om tiltak for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med sykdom, ulykke, slitasje eller lignende. Planen skal også inneholde aktuell tilrettelegging og tiltak i arbeidsgivers regi, eventuelt behov for ekstern bistand fra myndighetene, samt plan for videre oppfølging.

Oppfølgingsplanen skal formidles uoppfordret til den som sykmelder senest innen fire uker. NAV skal ha oppfølgingsplanen tilsendt på forespørsel, for eksempel i forbindelse med aktivitetsplikten etter 8 ukers sykefravær og før dialogmøter. Send også oppfølgingsplanen hvis det er behov for bistand fra NAV.

### Unntak fra oppfølgingsplan

Det kan gjøres unntak fra å utarbeide oppfølgingsplan hvis det er "åpenbart unødvendig" med en slik plan. Med åpenbart unødvendig menes sykdomstilfeller der arbeidstakeren vil vende tilbake til jobb uten tilrettelegging, eller ved alvorlige sykdomstilstander der arbeidstakeren ikke kan vende tilbake til arbeid. Arbeidsgiveren må ta kontakt med den sykemeldte for å avklare om det er grunnlag for unntak. Det kan også være åpenbart unødvendig med en oppfølgingsplan når arbeidstakeren er gradert sykemeldt og kan ha en dialog om oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen.

### Dialogmøte 1 - arbeidsgiveren

Dialogmøte 1 er en samtale mellom arbeidstakeren, arbeidsgiveren og eventuelt den som sykmelder. I tillegg kan bedriftshelsetjenesten og den tillitsvalgte eller verneombudet delta.

Målet er å snakke sammen om hva som skal til for å hindre at sykefraværet blir unødig langvarig. Sammen skal man se på muligheter og begrensninger.

I dialogmøtet oppdateres oppfølgingsplanen. Hvis tidsmangel eller lange avstander gjør det vanskelig å være samlet i samme rom, er det mulig å gjennomføre dialogmøtene som en telefon- eller videokonferanse.

Dialogmøte 1 skal avholdes på arbeidsplassen senest innen 7 uker, med mindre det er åpenbart unødvendig.

- Arbeidstakere som er delvis sykmeldt skal innkalles til dialogmøte hvis arbeidsgiveren, arbeidstakeren eller den som sykmelder mener det er hensiktsmessig.
- Plikten til å avholde dialogmøte skal overholdes uavhengig av om det foregår annen oppfølging og dialog på arbeidsplassen.

#### **Unntak - eksempler på tilfeller hvor dialogmøtet kan være åpenbart unødvendig**

- alvorlige sykdomstilstander hvor det kan fastslås at arbeidstakeren ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeid
- når det er åpenbart at arbeidstakeren innen kort tid uansett vil vende tilbake til full jobb uten tilretteleggingstiltak
- når det allerede er iverksatt tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen som fungerer, og det er åpenbart at arbeidstakeren uansett innen kort tid vil komme tilbake til full jobb
- alvorlige sykdomstilstander som gjør at møtet ikke kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte (det forutsettes at møtet avholdes på et senere tidspunkt hvis det er mulig)

Arbeidsgiveren må ha kontakt med den sykmeldte for å avklare om noe av dette gjelder.

Den som sykmelder skal som hovedregel delta i dialogmøtet, men dette er ikke et absolutt krav

- Den som sykmelder blir innkalt hvis arbeidsgiveren og arbeidstakeren er enige om det, eller hvis bare arbeidstakeren ønsker det.
- Den som blir innkalt har plikt til å møte. For at det skal være praktisk mulig for alle å delta kan det være en løsning å legge møtet hos den som sykmelder. Eventuelt kan vedkommende delta i møtet per telefon eller videokonferanse.



Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

28.5.2018

**Tilbakemelding på forvaltningsrapport «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær» mottatt 16.5.2018.**

Rådmannen ser det som nyttig at det har blitt gjennomført en revisjon av kommunens arbeid med forebygging og reduksjon av sykeværet. Trøgstad kommune er opptatt av et så høyt nærvær blant ansatte som mulig. Et høyt nærvær gir de beste forutsetninger for å gi gode tjenester og for å være en helsefremmende arbeidsplass for ansatte.

Utarbeidelse av rutiner og regler i tråd med til enhver tid gjeldende lov- og avtaleverk har vært og er et viktig arbeid for kommunens administrasjon. Som nevnt i rapporten har vi fokus på ledelse, og for å gjøre våre ledere gode til å håndtere sine oppgaver på HMS området, har vi sett det som viktig å utarbeide brukervennlige og tydelige verktøy. Dette skal sikre likebehandling, forutsigbarhet og trygghet hos ansatte. Etter vår mening er dette faktorer som er med på å fremme nærvær.

Trøgstad kommune har ikke vært gjennom en tilsvarende revisjon med tilhørende spørreundersøkelse blant ansatte tidligere. Her har alle ansatte fått mulighet til å besvare spørsmål rundt tiltak og rutiner rundt sykefravær. Resultatet av revisjonen er derfor interessant for kommunen og vil gi oss en pekepinn på hvor man bør legge inn innsats.

Revisjonen har gjennom sine funn kommet med 7 konkrete anbefalinger i sin rapport. Rådmannen vil her kommentere funnene i rapporten og hvordan vi tar dette videre.

I rapportens pkt. 4.2.2 påpekes det at våre sentrale dokumenter og rutiner ikke er nok bekjentgjort i organisasjonen. De fleste av våre dokumenter og rutiner har sin opprinnelse fra tidlig 2000-tall. Rutinene har blitt oppdatert jf. endringer i lov- og avtaleverk etter dette, men ellers ingen vesentlige endringer. Rutinene kan derfor oppfattes som «gamle» og dermed bli mindre og mindre brukt. Vi har også drevne ledere som benytter teknikken uten å henvise til «HMS-håndbok».

Som en følge av at dokumentene trengs en ny oppdatering, har vi gjennomgått alle våre rutiner på HMS området våren 2018 sammen med kommunens hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Alle dokumentene blir publisert som «nyreviderte» i juni 2018. I denne forbindelse planlegges en intern informasjonskampanje til alle ledere med personalansvar med påminnelse om rutinene, og påpekning av de forventinger som ligger til at disse benyttes. Informasjonen vil omfatte en presisering av HMS årshjul og de forventninger som ligger til at tiltakene her gjennomføres.

I rapportens pkt. 4.3.2 kommer det frem at verneombudenes rolle i HMS arbeidet ikke er på et like høyt nivå som forventet. Vi synes ikke det er godt nok at 4 av 10 spurte verneombud hevder at de er lite kjent med sine oppgaver (40% skårer 1-3 på en skala til 5). Som arbeidsgiver vil vi ta opp med hovedverneombud og verneombudene deres roller i HMS arbeidet, og kartlegge hvor det er



mangel på kompetanse. De aller fleste av våre verneombud har gjennomført 40-timers kurs i Arbeidsmiljø. 3 verneombud er forholdsvis nye og har fortsatt ikke gjennomført kurset. De er satt opp på kurs høsten 2018.

Likeledes ønsker vi å ta opp med virksomhetene at 50% av verneombudene som har svart, oppgir at de i kun liten eller mindre grad opplever at de blir involvert i HMS-arbeidet (skårer 1-3 på en skale til 5). Dette er en lavere skår enn ønskelig. Virksomhetene har blitt pålagt gjennom sitt HMS årshjul å gjennomføre samarbeidsmøter, parts sammensatte utvalg, med bl.a. stedlig verneombud. Trøgstad kommune vil ta opp med virksomhetene hvorvidt dette faktisk gjennomføres.

Rapportens pkt. 4.4. omhandler rutiner for oppfølging av sykefravær og hvor kommunens verktøy for dette er sett på. Vi bestreber likebehandling og forutsigbarhet i størst mulig grad, og veilederen er ment som en rettesnor i oppfølgingsarbeidet, i tillegg til å ivareta de lovmessige oppfølgingspunktene. Veilederen er likevel ikke et pliktmessig verktøy, men vi forventer av våre ledere at lovpålagte oppfølgingspunkter følges og oppfølgingsplaner skrives.

Trøgstad kommune er i ferd med å gå inn i den felles satsningen som KS og NAV er sammen om, «NED med sykefraværet». Dette fokuserer på dialog og mestringsorientert ledelse. Trøgstad kommune, sammen med de 4 øvrige kommunene som skal utgjøre Indre Østfold kommune, er i ferd med å gå inn i denne metodikken. Virksomhetene innen Helse og omsorg er prioritert til å kurses i metodikken som benyttes i «NED»- satsningen i juni 2018.

I oppfølgingen av sykefravær har vi allerede i stor grad benyttet oss av metodikken som «NED» bygger på, bruk av verktøy for god dialog og kunnskap rundt mestringsorientert ledelse. I tillegg til å benytte vår allerede etablerte rutine vil våre ledere da være bedre rustet til å gjennomføre oppfølgingen av sykmeldte.

Trøgstad kommune har hittil ikke gjennomført egen kartlegging vedrørende arbeidsrelatert fravær. Slik sett var denne undersøkelsen interessant som et supplement. Vi mener at den beste måten å redusere arbeidsrelatert fravær på er å ha en god dialog på arbeidsplassen, etablere en god relasjon ansatt-leder og ha en tett oppfølging under sykefraværet. Vi ser på det å gi muligheter og sørge for god tilrettelegging som avgjørende faktorer her.

Trøgstad kommune er fornøyd med Revisjonens konklusjon om at vi har de grunnleggende systemene på plass som gir gode forutsetninger for å lykkes med en fortsatt nedadgående trend i sykefraværet. Vi vil ta til etterretning de anbefaler som er gitt i revisjonsrapporten, igangsette tiltak som er skissert og vurdere ytterligere tiltak for å sikre et høyt nærvær. Vi er også av den oppfatning at oppgradering, informasjon ut og bedre tilgjengeliggjøring vil gjøre våre verktøy mer levende og nyttige både for ansatte og ledere. Vi vil også fremover ha fokus på relasjonsledelse, hvor et godt og tillitsfullt forhold mellom ansatt og leder gir det beste utgangspunktet for å ha gode samtaler både for å forebygge fravær og for å motivere til at den ansatte kommer raskere tilbake.

Trøgstad, 28.05.2018

Betty S. Hvalsengen (s)  
Rådmann