

Rapport

MOSS KOMMUNE

20.09.2024

Forvaltningsrevisjon

Sykefravær og overtid

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	5
3.3	Revisjonsmetoder	6
4	Kort om sykefraværet i kommunen	8
4.1	Sykefraværstatistikk	8
5	Forebygging av sykefravær	9
5.1	Revisjonskriterier	9
5.2	Datagrunnlag	10
5.2.1	Mål for HMS-arbeidet.....	10
5.2.2	Oversikt over ansvar, oppgaver og myndigheter i HMS-arbeid.....	13
5.2.3	Risikoanalyser av virksomheten	14
5.2.4	Handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten.....	15
5.2.5	Verneombud skal involveres i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak.....	16
5.2.6	Verneombudet skal få tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte	17
5.2.7	Oppslag om vernetjenesten	17
5.2.8	Opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg	17
5.2.9	Arbeidsmiljøutvalgenes årsrapport	17
5.3	Vurderinger	18
5.4	Konklusjon og anbefalinger	22
6	Oppfølging av sykefravær	23
6.1	Revisjonskriterier	23
6.2	Datagrunnlag	23
6.2.1	Rutiner for å følge opp sykmeldte	23
6.2.2	Gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutinene	24
6.2.3	Tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid	26
6.2.4	Utforme oppfølgingsplan innen fire uker	28
6.2.5	Innkalle til dialogmøte senest etter syv uker.....	28
6.2.6	Dokumentere oppfølgingsplan og dialogmøte	29
6.3	Vurderinger	30
6.4	Konklusjon og anbefalinger	33

7	Sykefraværets kostnader	34
7.1	Datagrunnlag	35
7.1.1	Utgifter bokført i regnskapet	35
7.1.2	Data fra lønssystemet	38
7.1.3	Utgifter som kommunen ikke får refundert fra NAV	38
7.2	Vurderinger	40
7.3	Konklusjon	42
8	Kommunedirektørens uttalelse	43
9	Kilder og litteratur	44
10	Vedlegg	46
10.1	Utleddning av revisjonskriterier	46

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om Moss kommune arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær. Vi har også innhentet og sammenstilt opplysninger om kostnadene som er forbundet med sykefravær i kommunen.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

- Problemstilling 1: Arbeider Moss kommune systematisk med forebygging av sykefravær?
Problemstilling 2: Gjennomfører Moss kommune en systematisk oppfølging av sykefravær?
Problemstilling 3: Har sykefraværet ført til økte kostnader?

Revisjonens fremgangsmåte

For å svare ut problemstillingene har vi gjennomgått kommunens planverk og styringsdokumenter som omhandler HMS-arbeidet og oppfølging av sykemeldte. Vi har også undersøkt dette arbeidet i fire virksomheter i kommunen, to i kommunalområde kultur, oppvekst og aktivitet og to i kommunalområde helse og mestring. Det er gjennomført 10 intervjuer, herunder med ansatte med sentrale roller i det overordnede utviklingsarbeidet knyttet til forebygging og oppfølging av sykefravær, samt andre ledere og verneombud i virksomhetene.

Revisjonens funn og konklusjoner - problemstilling 1 og 2

Det er revisors oppfatning at Moss kommune generelt gjennomfører et systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.

I arbeidet med å forebygge sykefravær er det slik vi oppfatter en nødvendig forutsetning at kommunen har etablert tydelige mål, og det er vår vurdering at kommunen har fastsatt tydelig hvordan fordelingen av ansvar, oppgaver og myndighet skal være i det overordnede HMS-arbeidet. Dette er blant annet gjort i overordnet HMS- og IA-handlingsplan. Handlingsplanen brukes aktivt i organisasjonen, blant annet som grunnlag for lokale HMS- og IA handlingsplaner. Handlingsplanen er imidlertid ikke forankret i en skriftlig risikoanalyse som beskriver risikobildet knyttet til arbeidsmiljøet i kommunen, jf. internkontrollforskriftens § 5 (6). Revisjonen mener at det er rom for forbedringer knyttet til å legge til rette for en tydeligere struktur for hvordan kommunen skal jobbe med risikoanalyser, og sørge for å dokumentere disse.

Vi har undersøkt verneombudets rolle i det forebyggende arbeidet. Overordnede planer legger til rette for at verneombudet involveres i planlegging og gjennomføring av tiltak på arbeidsplassen. I virksomhetene vi har undersøkt blir det kunngjort hvem som fungerer som verneombud, og verneombudene har etter vår oppfatning fått nødvendig opplæring. Samtidig viser vår undersøkelse at det er ulik praksis knyttet til hvordan man fastsetter rammene for verneombudets tidsbruk. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen sikrer det gjøres konkrete avklaringer mellom verneombudet og nærmeste leder knyttet til forventet behov for tidsbruk til vernearbeidet.

Revisjonen har også undersøkt om Moss kommune gjennomfører et systematisk arbeid med oppfølging av sykefravær. Kommunen har en sentral prosedyre for sykefraværsoppfølging som er forankret i partsammensatte utvalg og underutvalg. Denne gjøres kjent blant annet ved at enhet HR distribuerer brosjyrer til alle ansatte. I virksomhetene kan det være utfordrende å sikre at alle ansatte setter seg inn i

denne prosedyren, men dette er noe som både enhet HR og ledere gir uttrykk for at de har et bevisst forhold til.

Kommunen har mange tiltak som iverksettes når en arbeidstaker blitt sykemeldt, og som blir henvist til i sykefraværprosedyren. Kommunen har konkrete tiltak som gjør det mulig for langtidssykemeldte arbeidstakere å finne annet passende arbeid i kommunen. Det tilrettelegges også i virksomhetene etter arbeidstakers behov. Samtidig kan dette utløse nye utfordringer når for eksempel arbeidsbelastninger overføres til andre ansatte.

Kommunen samarbeider med Nav om å følge opp frister knyttet til utformingen av oppfølgingsplaner og at man innkaller til dialogmøter senest etter syv uker. Dette samarbeidet fremstår for revisjonen som velfungerende. Navs mal og involvering i arbeidet med oppfølgingsplan sikrer generelt at tiltak og egen-vurderinger av hva ansatte kan og ikke kan utføre av arbeid fremkommer i planen. Med hensyn til det første dialogmøtet, som skal gjennomføres av kommunen, følges fristen opp av Nav med påminnelser. Det gis intern opplæring i hvordan dialogmøter skal gjennomføres, men det er også noe usikkerhet knyttet til i hvilken grad ledere gjennomfører denne opplæringen i praksis. Oppfølgingsplaner og dialogmøter dokumenteres i Navs systemer, slik at det fremkommer hvem som har vært innkalt til og deltatt på dialogmøtene. Dokumentasjonen fra oppfølgingsplan og oppfølgingsmøte dokumenteres i den ansattes personalmappe.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- utarbeide en overordnet risikoanalyse for kommunens arbeid med arbeidsmiljø, og innarbeide funn fra denne i kommunens handlingsplan for verne- og miljøarbeidet.
- sikre at det gjøres konkrete avklaringer mellom verneombudet og nærmeste leder knyttet til forventet behov for tidsbruk til vernearbeidet.

Revisjonens funn og konklusjoner - problemstilling 3

Arbeidsgiver er i henhold til Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 8-19 forpliktet til å betale sykepenger i en periode på opptil 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden). Kommunen utbetaler lønn til ansatte og søker refusjon fra NAV, men det er begrensninger for hva som blir refundert. Sykepenger over 6 ganger grunnbeløpet (G) og feriepengen etter 48 sykepengedager i opptjeningsåret blir ikke refundert.

Våre beregninger viser at kommunens kostnad/tap i arbeidsgiverperioden er på kr 35 612 per sykemeldt arbeidstaker basert på en årslønn på kr 500 000. Ved sykefravær i et helt år beløper kommunens tap seg til kr 227 761. Dette utgjør 28 % av kr 807 214 (lønn inkludert sosiale utgifter) og er en betydelig kostnad.

Kommunen har også kostnader knyttet til arbeidsgiveravgift og pensjonsinnbetalinger som ikke refunderes av NAV. I tillegg får kommunen mindre i refusjon fra NAV for feriepengen sammenlignet med faktiske utgifter, altså avsatte feriepengen.

Det også andre indirekte utgifter(kostnader), for eksempel:

- lønnsutbetalinger til vikarer
- effektivitetsnedgang
- utgifter (kostnader) ved eventuell roking av andre ansatte
- kostnader for leder - bruk av tid på sykesamtaler og eventuell opplæring av andre ansatte eller vikarer

Utgifter for perioden 2018-2023 for Moss kommune viser ganske store beløp som har gått til vikarer, ekstrahjelp og overtid. Utgifter til vikarer hvor kommunen ikke får sykelønnsrefusjon beløpte seg til ca. 47 millioner i 2023, 54 millioner i 2022 og 49 millioner i 2021.

Kommunen har også store utgifter knyttet til ulike tillegg i forbindelse med bruk av vikarer, samt betydelige utgifter knyttet til ekstrahjelp og overtid. Utgifter til ekstrahjelp var på 36 millioner i 2023 mot 21-22 millioner i perioden 2021- 2022. Utgifter til overtid er også ganske betydelige, men med store variasjoner. Revisjonen er av den oppfatning at det er en stor sannsynlighet for at deler av kommunens utgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtidsutbetalinger har en sammenheng med sykefraværet.

Våre undersøkelser viser at utgifter til vikarer også vil medføre at kommunens kostnader til pensjon, herav reguleringspremien øker. I tillegg er også midler på den såkalte fellesordningen omtalt av AON til å være 3,5 milliarder kroner i 2023. Ifølge kommunen er omlag 10 prosent av dette oppsatte midler¹. Det er stor sannsynlighet for at langvarig sykefravær resulterer i uførhet og AON har i 2023 anslått at den gjennomsnittlige uførekostnaden ved et uføretilfelle blant aktive medlemmer i pensjonsordningen er om lag 2 millioner kroner.

Det er ikke usannsynlig at administrative kostnader forbundet med håndtering av sykefravær og refusjoner fra NAV legger beslag på mye ressurser, og kan derfor være en betydelig utgift for kommunen. Det er også stor sannsynlighet for at effektiviteten går ned før og etter en sykmelding og følgelig kan ha innvirkning på kvaliteten av tjenester som kommunen leverer til innbyggerne. Dette gjelder særlig i skole- og helsesektoren, hvor statistikken viser at det er et høyt sykefravær.

Basert på gjennomgangen av økonomiske data og annen informasjon fra Moss kommune, er det etter vår tydelige oppfatning at sykefraværet har ført til økte kostnader for kommunen. En reduksjon av sykefraværet vil etter vår mening lette de økonomiske belastningene og sikre en mer bærekraftig økonomisk situasjon for kommunen.

¹ Pensjonsrett hvor opptjeningen er avsluttet før pensjonen kan tas ut. Denne retten kan gi alders-, uføre- eller etterlattepensjon på et senere tidspunkt.

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF², 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger³, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon januar 2022 – juli 2024 vedtatt i bystyret i Moss kommune i sak 128/21 (1. desember 2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 12.02.2024. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet februar - september 2024. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen. Vi har også orientert om prosjektet i møte i administrasjonsutvalget 5. april 2024.

Vi har kvalitetssikret innsamlede faktaopplysninger underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 16.09.2024 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av rapportens kapittel 8.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kjetil Ramsdal og oppdragsansvarlig revisor Jolanta Betker. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 20. september 2024

Jolanta Betker (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Kjetil Ramsdal (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

² NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

³ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Arbeider Moss kommune systematisk med forebygging av sykefravær?

Problemstilling 2: Gjennomfører Moss kommune en systematisk oppfølging av sykefravær?

Problemstilling 3: Har sykefraværet ført til økte kostnader?

Problemstilling 1 og 2 er normative. Det vil si at revisjonen tar utgangspunkt i et sett revisjonskriterier som innhentede opplysninger vurderes opp imot. På grunnlag av vurderingene konkluderer vi på problemstillingene og anbefaler tiltak. Vi har undersøkt hvordan kommunen jobber med henholdsvis forebygging og oppfølging av sykefravær på overordnet nivå i kommunen. Revisjonen har også valgt ut fire virksomheter/ avdelinger som vi har hentet opplysninger fra. Disse er valgt slik at det er to virksomheter/avdelinger fra kommunalområdet Helse og mestring og to fra Oppvekst. I hvert kommunalområde er det valgt ut en virksomhet/avdeling med høyt sykefravær og en med lavt. Utvelgelsen er foretatt i samråd med administrasjonen

Problemstilling 3 er deskriptiv. Det vil si at revisjonen ikke vurderer opplysningene i rapporten ut fra revisjonskriterier, men gjengir innhentede opplysninger og gjør rede for eventuelle betraktninger rundt disse. Under denne problemstillingen vil vi undersøke om sykefraværet har ført til økte kostnader. Dette gjelder ikke bare utgifter (kostnader) kommunen har i forbindelse med refusjonsordning fra Nav, men også andre indirekte utgifter. Vi vil også innhente data om kostnader som er forbundet med sykefravær fra nye Moss og de «gamle» kommunene for å se utviklingen over tid.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Regnskapsanalyse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er MK Sykefraværsprosedyre, MK HMA- og IA handlingsplan 2023-2024, Årsmelding for Moss kommune 2023 og «4 av 5 i heltid» - Handlingsplan for heltidskultur i Moss kommune 2023-2024 sentrale for revisjonens undersøkelse. På virksomhetsnivå har vi fått tilsendt lokale HMS- og IA planer og andre relevante dokumenter knyttet til sykefravær. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 9.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 10 intervjuer:

- Direktør for stab organisasjon
- HR-sjef
- Rektor Reier skole.
- Verneombud Reier skole.
- Barnehagestyrer Skarmyra barnehage.
- Verneombud Skarmyra barnehage.
- Konstituert virksomhetsleder Orkerød sykehjem og avdelingsleder i vikariat Orkerød sykehjem, avdeling 4.
- Verneombud Orkerød sykehjem, avdeling 4 (Ikke verifisert).
- Avdelingsleder Eddaveien omsorgsbolig.
- Verneombud og vara for verneombud Eddaveien omsorgsbolig.

I tråd med prosjektplanen ba vi om innspill fra kommunen om aktuelle virksomheter som skulle undersøkes. Vi mottok en liste over 46 utvalgte virksomheter i kommunen med statistikk på sykefraværet i hver virksomhet. Revisjonen valgte fire virksomheter, to fra kommunalområde Kultur, oppvekst og aktivitet, og to fra Helse og omsorg, en virksomhet i hvert kommunalområde med henholdsvis høyt og lavt sykefravær:

- Reier skole
- Skarmyra barnehage
- Orkerød sykehjem, avdeling 4
- Eddaveien omsorgsboliger

Vi har valgt å intervju lederne og verneombud for de fire virksomhetene, samt direktør for stab og HR-sjef. Ett av intervjuene med verneombud er ikke verifisert og er derfor ikke en del av datagrunnlaget.

Når et intervju er verifisert betyr det at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Regnskapsanalyse

Det er noe ulik bruk og oppbygging av intern kontoplan i tidligere Rygge og Moss kommune samt i den nye sammenslåtte kommunen. Vi har innhentet rapporter fra både regnskap- og lønnsystemer for tidligere Rygge- og Moss kommune, samt for nye Moss kommune for perioden 2018-2023.

For å vise utgifter for hele kommunen har vi funnet det mest hensiktsmessig å bruke rapporter ført på art (i kommunens interne kontoplan). Rapporter gjelder lønnsutgifter som enten direkte eller en del av de ulike type utgifter relateres til sykefraværet.

4 KORT OM SYKEFRAVÆRET I KOMMUNEN

4.1 Sykefraværstatistikk

For kommunen som helhet er tallene som følger:

Totalt sykefravær	2021	2022	2023
	12,1 %	11,8 %	11,2 %

Utviklingen de tre siste årene viser at sykefraværet har gått noe ned fra 2021.

Utvikling over tid i de fire utvalgte virksomhetene:

Virksomhet	2021	2022	2023
Orkerød sykehjem, avdeling 4	15,9 %	11,4 %	9,9 %
Eddaveien omsorgsboliger	13,9	21,0 %	23,4 %
Reier skole	3,7 %	3,6 %	4,3 %
Skarmyra barnehage	21,5 %	22,4 %	23,7 %

Det fremgår av statistikken at det er stor variasjon både mellom virksomhetene og over tid. Orkerød sykehjem, avdeling 4 har gått fra et høyt sykefravær i 2021 til et sykefravær som er lavere enn gjennomsnittet i kommunen i 2023. Eddaveien omsorgsboliger har hatt det høyeste sykefraværet av de utvalgte virksomhetene, og har hatt en betydelig økning spesielt fra 2021 til 2022. Reier skole skiller seg ut med et stabilt lavt sykefravær. Skarmyra barnehage har hatt høyt sykefravær i perioden, og har hatt en svak økning i hele perioden.

5 FOREBYGGING AV SYKEFRAVÆR

Problemstilling 1: Arbeider Moss kommune systematisk med forebygging av sykefravær?

5.1 Revisjonskriterier

Utleddningen av disse revisjonskriteriene er å finne i kapittel 10.1 Utleddning av revisjonskriterier.

For å sikre et systematisk arbeid med forebygging av sykefravær skal Moss kommune sørge for at:

- det foreligger mål for HMS-arbeidet i virksomhetene, jf. aml 3-1 (2)
- det foreligger en oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet er fordelt jf. aml 3-1 (2)
- det gjennomføres risikoanalyser av virksomheten, jf. aml 3-1 (2) c. og internkontrollforskriftens § 5 (6). Dette innebærer også at det skal gjennomføres vernerunder for å kartlegge risiko, jf. aml. § 3-1.
- det finnes en handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Arbeidsmiljøutvalget skal ha deltatt i utarbeidelsen av dette dokumentet, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 2-3 a.
- verneombudet tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, jf. aml. § 6-2
- verneombudene skal få nødvendig tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte, jf. aml. § 6-5 (2)
- informasjon om hvem som fungerer som verneombud skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen, jf. aml. 6-1 (4)
- verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg gjennomfører minimum 40 timer med opplæring, jf. aml. § 3-19
- det foreligger en årsrapport fra arbeidsmiljøutvalgene, som dokumenterer at arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er blitt gjennomført, jf. aml. § 7-2 (6)

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Mål for HMS-arbeidet

For å sikre systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær er det et krav i arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver skal etablere målsettinger for arbeidet. Moss kommune har beskrevet sine mål for forebygging av sykefravær i HMS- og IA-handlingsplan.

5.2.1.1 HMS- og IA handlingsplan 2023-2024

HMS- og IA handlingsplan 2023-2024, ble vedtatt i AMU 16.06.2023 og består av to deler. Den er en videreføring av samarbeidsavtale med Nav Arbeidslivssenter og Nav Moss som «bygger på «Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – Et arbeidsliv med plass til alle – 1. januar 2019 – 31. desember 2022. Denne er forlenget til 2024»⁴. Første del består av fakta, bakgrunn og rollebeskrivelser, mens del to beskriver kommunens prioriteringer innenfor HMS- og IA-arbeidet.

Den første delen innledes med å forankre planen i intensjonsavtalen om inkluderende arbeidsliv mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene. Videre etableres Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) bransjeprogram «En bra dag på jobb» som et sentralt faglig verktøy i arbeidet med arbeidsmiljø i kommunen.

«En bra dag på jobb» er et program for utviklingsarbeid for bedre arbeidsmiljø, med metodikk som er tilpasset 25 ulike bransjer og som fortløpende rulleres ut til flere bransjer. Felles for programmene er at arbeidet foregår i fire faser: å få oversikt over situasjonen og utfordringer i arbeidsmiljøet, gjøre prioriteringer, iverksette tiltak og å følge opp tiltakene. Ifølge STAMI er det en forutsetning for å kunne lykkes, at det er et godt samarbeid mellom ledelse, de ansatte, verneombud og de ansattes tillitsvalgte⁵.

Planen viser videre til kommunens samarbeidsavtale med Nav Arbeidslivssenter og Nav Moss, som er forlenget til 2024. Planen påpeker at for å få til et godt partssamarbeid skal partene «samarbeide om et godt arbeidsmiljø, etablere og forbedre pålagte rutiner jf. lov- og avtaleverk, tydeliggjøre rolleforståelse og etablere arenaer for samarbeid»⁶.

Planens første del avsluttes med en avklaring av roller og ansvar for de partene, det vil si arbeidsgiver, AMU, HMS- og IA utvalg, LAMU, leder, arbeidstaker, verneombud, tillitsvalgt, Enhet HR, Bedriftshelse-tjenesten, Nav innsatsteam og den enkelte virksomhet.

Planens andre del inneholder mål og tiltak, og innledes med den overordnede målsettingen for HMS- og IA-arbeid i Moss kommune: «Moss kommune er en arbeidsgiver som skal ha utviklende, trygge, meningsfulle, helsefremmende og bærekraftige arbeidsplasser. Medvirkning fra medarbeiderne skal sikre fellesskap og oppslutning om helse-, miljø- og sikkerhetsmålene.»⁷.

Det beskrives fire delmål:

- HMS- og IA-arbeidet har en tydelig forankring i hele organisasjonen
- Øke og styrke jobbnærværet

⁴ MK HMS- og IA Handlingsplan, s. 1.

⁵ <https://enbradagpajobb.no/bransje/barnevern/#introduksjon>, introduksjonsvideo «En kort film om betydningen av et godt arbeidsmiljø».

⁶ MK HMS- og IA Handlingsplan, s. 1.

⁷ Ibid, s. 2.

- Utvikle partssamarbeidet
- Utvikle arbeidet med inkludering i arbeidslivet

For hvert av disse er det utarbeidet en situasjonsbeskrivelse («Her er vi»), mål («Dette vil vi oppnå») og tiltak («Slik skal vi gjøre det»). Planen skisserer således utfordringene kommunen har på de ulike områdene med hensyn til å oppnå delmålene, og beskriver tiltakene som skal iverksettes for å oppnå målene.

Med hensyn til delmål 1 om forankring pekes det på at arbeidet med HMS og IA i stor grad initieres lokalt og at det er preget av «allerede oppstått sykefravær, mer enn forebyggende fokus» (s. 2). Virkemidlene som skal tas i bruk er etableringen av en overordnet styringsgruppe og implementering av bransjeprogrammet «En bra dag på jobben» som verktøy for hele kommunen.

Det er en utfordring ifølge planen at arbeidet med å oppnå delmål 2, å øke og styrke jobbnærværet, er preget av at det er varierende hvor treffsikkert HMS- og IA arbeidet er i organisasjonen og at det er gjennomgående lavt nærvær ved mange av kommunens arbeidssteder. Det vises også til at det er for lite fokus på arbeid og tiltak som fremmer nærvær og at mulighetene for tilrettelegging i varierende grad er definert. Virkemidlene som er nedfelt i planen for å nå målet om å oppnå økt nærvær er mange:

- regelmessig informasjon og opplæring for ansatte
- lederopplæring
- medarbeideropplæring
- risikokartlegging knyttet til arbeidsrelatert fravær
- ergonomiveiledning
- opplæring i håndtering av vold og trusler
- videreutvikling av et effektivt HMS-system
- etablering av en arbeidsmiljøpris
- implementering av «En bra dag på jobben»
- oppfølging av 10-faktor undersøkelsen
- medarbeidersamtaler
- opplæring av partene og tilgjengeliggjøring av maler i arbeidet med tilrettelegging.⁸

Med hensyn til delmål 3 om å utvikle partssamarbeidet pekes det på utfordringer som at det er for lite «kraft i riktig retning»⁹ og at det er ulik forståelse av løsninger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Virkemidlene som skal tas i bruk er at det skal gjennomføres opplæring for partene i arbeidslivet ved hjelp av en opplæringspakke utviklet av STAMI og ved å etablere felles systemer, prosedyrer og opplæring for å forsterke forutsigbarheten i HMS- og IA-arbeidet.

Knyttet til delmål 4 om å utvikle arbeidet med inkludering i arbeidslivet, beskrives situasjonen som at det er mange innbyggere som står utenfor det ordinære arbeidslivet i kommunen og at det er «tidvis mangel på rom i organisasjonen til å ta imot mennesker som trenger arbeidstrening, yrkespraksis med mer»¹⁰. For å møte disse utfordringene skal kommunen initiere et samarbeid mellom relevante virksomheter for å utvikle en modell for hvordan kommunen skal jobbe med dette.

⁸ Ibid, s. 3-4.

⁹ Ibid, s. 4.

¹⁰ Ibid, s. 5-6.

Planen definerer også hvordan den skal brukes: som informasjon til ledere og ansatte, ved at hver virksomhet utarbeider lokale handlingsplaner med utgangspunkt i overordnet plan og iverksetter tiltak, rapporterer og evaluerer, i tillegg til at planen skal brukes i opplæring.

Avslutningsvis forklarer planen hva det vil si å være en prioritert virksomhet. Dette er virksomheter som en styringsgruppe velger ut for eksempel basert på opplysninger om lavt nærvær og utfordringer i arbeidsmiljø, og som vil få bistand og tett oppfølging fra HR, Nav og BHT¹¹. Det er krav om at virksomhetene forplikter seg til å prioritere, jobbe systematisk og kunnskapsbasert med å rapportere på arbeidet underveis og ved slutføring¹². Ingen av virksomhetene vi har undersøkt har slik vi forstår det hatt status som prioriterte virksomheter.

5.2.1.2 «4 av 5 i heltid» - Handlingsplan for heltidskultur i Moss kommune 2023-2024

Et annet sentralt dokument som er en del av kommunens strategi for å forebygge sykefravær er handlingsplanen «4 av 5 i heltid». Handlingsplanen ble vedtatt 13.02.2024, og er utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe som startet opp i oktober 2022.

Planen baserer seg på en endring i arbeidsmiljøloven fra 1. januar 2023 som sier at heltid skal være normen i arbeidslivet. Den bygger også videre på Prosjekt Heltidskultur i Moss kommune som ble gjennomført i perioden 2018-2020. Erfaringene fra prosjektet førte til en anbefaling om å etablere klare føringer på videre arbeid med heltidskultur som gir lederne handlingsrom for å arbeide aktivt med heltidskultur i den enkelte avdeling¹³. Det vises også til et politisk vedtak om å sette av økonomiske midler for dette arbeidet fra 2022¹⁴.

Handlingsplanen tar utgangspunkt i hvordan forholdet mellom heltid og deltid var ved inngangen til 2023. Da var det 58,7 % som jobbet heltid i kommunen som helhet. I kommunalområdet Plan, miljø og teknikk og i stabene var det rundt 90 % som jobbet heltid, og disse områdene ble derfor ikke prioritert i planen. I Helse og Mestring var 61,7 % av de ansatte i deltidsstillinger, mens i Kultur, oppvekst og aktivitet var tallet 27,7 %. Det ble også gjort en undersøkelse blant de deltidsansatte som viste at det kun var 31 % av de ansatte med deltidsstillinger som ønsket seg en heltidsstilling.

Planen etablerer som mål for innføring av heltidskultur i Moss kommune at 80 % av de ansatte har heltidsstilling innen utgangen av 2030. Videre settes følgende mål om forbedringer fra nivået i 2022:

- Bedre resultater på brukerundersøkelser
- Bedre resultater på 10-faktor med hensyn til de ansattes trivsel
- Lavere sykefravær
- Færre kravstillinger
- Flere utlyste heltidsstillinger, kvalifiserte søkere per stilling og lavere turnover.

Planen beskriver 30 tiltak som skal bidra til å styrke heltidskulturen i kommunen. Den definerer hvem som skal ha ansvaret for gjennomføringen av tiltaket, status for gjennomføringen og en tidsfrist for hvert tiltak. Progresjonen i arbeidet med disse tiltakene skal følges opp og evalueres og det skal rapporteres

¹¹ Bedriftshelsetjeneste. Moss kommune har knyttet seg til bedriften Avanova som bedriftshelsetjeneste.

¹² MK HMS- og IA Handlingsplan, s. 5.

¹³ «4 av 5 i heltid» - Handlingsplan for heltidskultur i Moss kommune 2023-2024, s. 1.

¹⁴ 2,5 millioner i 2022, med en årlig økning på 500.000 frem til 2025. Ibid. Se for øvrig 1. tertiær rapport 2022, s. 13 og s. 15.

til administrasjonsutvalget to ganger i året, i kommunens årsrapport og ved at arbeidet skal innarbeides i den årlige rulleringen av økonomiplanen.

Intervjuene revisjonen har gjennomført viser at HMS- og IA-handlingsplanen er godt kjent både i kommuneledelsen, blant lederne i virksomhetene og blant verneombudene. Direktør for stab organisasjon forklarte at HMS- og IA-planen ble vedtatt av AMU i 2024, samt i forbindelse med partsamarbeid i kommunens HMS- og IA-utvalg. Arbeidet i dette utvalget tar utgangspunkt i risikofaktorer for kommunen i tillegg til kunnskapsgrunnlag fra Stami, og er forankret blant ledere, tillitsvalgte og verneombud. I forkant av disse møtene drøftes og behandles aktuelle saker i AMU og LAMU, forklarte han.

Ifølge direktøren har kommunen dreid fokuset bort fra sykefraværsmål og legger nå større vekt på tiltaksbasert rapportering. Ledere rapporterer til politisk nivå i tertialrapporter og i årsrapporter¹⁵ hvor de beskriver hvilke tiltak som blir satt i verk og redegjør for dem. Han fortalte også at kommunes HMS-rutiner knyttet til forebygging og oppfølging ligger i kvalitetssystemet Samsvar. I tråd med hovedtariffavtalen skal ansattes kompetanse kartlegges og kommunens kompetansebehov analyseres. Han forklarte at det å investere i bruk og utvikling av de ansattes kompetanse er en viktig innsatsfaktor for mestring i arbeidslivet, og dermed et forebyggende tiltak å stå i jobben.

Enhetsleder HR opplyste at fokusområdene som ble tatt inn i HMS- og IA-handlingsplan ble utarbeidet i workshoper, hvor det var deltakelse fra hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, ledere, arbeidslivssenter, bedriftshelsetjenesten (BHT), og fra HR. Utkast til planen ble jobbet videre med i HMS- og IA-utvalget. Hun la til at det var HR-avdelingen som førte HMS- og IA-handlingsplan i pennen. Slik hun opplevde det var det stor enighet blant de som deltok. Etter drøftinger av planen var det AMU som foretok den endelige behandlingen. Da den ble behandlet, ble det trukket fram at det hadde vært en god prosess, og at alle involverte ble involvert. Dette er jo spesielt viktig på dette området, forklarte hun.

På spørsmål om det er fastsatt mål for HMS-arbeidet viser lederne i de fire virksomhetene til at disse målene er satt først og fremst på sentralt nivå. Både lederne og verneombudene vi ha intervjuet kjenner til prosessen i AMU med å utarbeide HMS- og IA-plan.

5.2.2 Oversikt over ansvar, oppgaver og myndigheter i HMS-arbeid

I rolleavklaringen som gjøres i HMS- og IA-handlingsplan 2023-2024 beskrives kort ansvaret og oppgavene for følgende aktører i HMS- og IA-arbeidet:

- Arbeidsgiver
- AMU
- HMS- og IA utvalg
- LAMU
- Den enkelte virksomhet
- Enhet HR
- Leder
- Arbeidstaker
- Verneombud
- Tillitsvalgt
- Bedriftshelsetjenesten
- Nav innsatsteam

Den enkelte virksomhet er ansvarlig for å utarbeide egne mål og aktiviteter for å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Den lokale planen skal utarbeides gjennom et lokalt partsamarbeid og ta hensyn til føringene i den sentrale handlingsplanen¹⁶.

¹⁵ Se f.eks. Årsrapport 2023, hvor det rapporteres på gjennomførte og planlagte tiltak på HR-området for hvert kommunalområde.

¹⁶ Ibid, s. 1.

5.2.3 Risikoanalyser av virksomheten

Det er ikke utarbeidet en felles overordnet risikoanalyse for arbeidet med arbeidsmiljø i kommunen som helhet. HMS- og IA handlingsplan sier at en av bedriftshelsetjenestens oppgaver er å bistå etter avtale med kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljø¹⁷.

I bransjeprogrammet er første fase av arbeidet å kartlegge situasjonen, og analysere hvilke utfordringer man har på arbeidsplassen. Styrer ved Skarmyra barnehage fortalte at de bruker dette programmet, «En bra dag på jobb», for å forebygge sykefravær. Hun beskrev bransjeprogrammet som et nyttig verktøy, som ble tatt i bruk før pandemien, og ble jobbet med avdelingsvis i barnehagen frem til pandemien. Dette skal nå tas opp igjen høsten 2024. Programmet starter med metoder for å identifisere utfordringer, og når det er fullført kan de gå videre til å arbeide med tiltak, fortalte hun.

Barnehagestyrer opplyste videre at det også gjennomføres medarbeiderundersøkelser, og at det er utarbeidet en egen lokal HMS- og IA-handlingsplan.

Det foreligger også en overordnet risikoanalyse for enhet barnehage som helhet, det vil si for alle de kommunale barnehagene i Moss kommune. Styrer ved Skarmyra barnehage fortalte at denne har alle styrerne vært involvert i og at den bygger på kommunens overordnede mål og rutiner. Barnehagen, som oftest via medbestemmelsesmøtet, gjør ulike risikovurderinger, samt Forms-undersøkelser for hele personalet, for eksempel knyttet til ergonomi og psykisk helse.

Konstituert virksomhetsleder ved Orkerød sykehjem forklarte at når de lokale handlingsplanene endres eller det er andre endringer som påvirker medarbeiderne så gjøres det risikoanalyser. Som eksempler på endringer i organisasjonen som har gjort at man har utarbeidet risikoanalyser nevner hun innføringen av fagteam og når det har vært gjort endringer i arbeidsplaner og liknende.

Avdelingsleder Eddaveien omsorgsbolig fortalte at virksomheten ikke har en lokal HMS- og IA handlingsplan. Ved utarbeidelsen av en handlingsplan for det psykososiale arbeidet ble det heller ikke gjennomført risikoanalyse. Det gjøres vurderinger av risiko i forbindelse med brukere, altså på individnivå, men ikke på et overordnet nivå.

Fra Reier skole har revisjonen fått oversendt en generell risikovurdering¹⁸ som ble oppdatert i august 2023 i en årlig HMS-gjennomgang med de ansatte, samt en risikoanalyse knyttet til vold og trusler som ble oppdatert 13.02.2024¹⁹. I tillegg har skolen utarbeidet en handlingsplan for tiltak mot vold og trusler²⁰. Ifølge rektor har ledelsen på Reier skole blitt mer bevisst på viktigheten av risikovurdering gjennom årene. Hun forklarer at ledelsen nå er mer forberedt, i motsetning til tidligere hvor en hendelse måtte skje før man iverksatte tiltak. Det er generelt vold og trusler som er den største risikoen på skolen, men risikovurderingen skal omfavne alt det tenkelige som kan skje. Alle forhold i arbeidet som kan føre til personskader, helseplager eller sykdom identifiseres og vurderes.

Hun fortalte videre at kartleggingen og risikovurderingen revideres to ganger i året. Dette gjøres i medbestemmelsesgruppa. Handlingsplanen som er utarbeidet ved skolen bygger på Arbeidstilsynets mal. De vurderer hva som kan skje, sannsynlighet og konsekvens og skalerer risiko, samt foreslår tiltak. Det vanskeligste er å utarbeide gode tiltak som virker over tid, forklarte hun.

¹⁷ Ibid s. 3.

¹⁸ «Risikovurdering generell Reier skole rev august 2023».

¹⁹ «Risikovurdering vold og trusler ved Reier skole».

²⁰ «Handlingsplan», utarbeidet av Arbeidstilsynet – 2017.

Hun opplyste videre at det er egne handlingsplaner for vold og trusler helt ned på elevnivå. Handlingsplanene benyttes i forebyggingsarbeidet, samt forslag til tiltak i etterkant. Skolen har noen få elever som utøver vold. Det er kontaktlærer og ledelsen som utarbeider de individuelle handlingsplanene, forklarte hun.

Verneombudene vi har intervjuet har fortalt at vernerundene er noe om det jobbes systematisk med, blant annet ved at de ligger inne som faste aktiviteter i årshjul og at vernerunder blir registrert i WebSak. Dette blir også bekreftet av lederne ved de fire virksomhetene.

5.2.4 Handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten

Som beskrevet i kapittel 5.2.1.1 er HMS- og IA handlingsplan 2023-2024 den overordnede planen på dette området i kommunen. Denne ble vedtatt i arbeidsmiljøutvalget (AMU) i 2023. Planen pålegger de enkelte virksomheter i kommunen å utarbeide lokale versjoner av planen som er tilpasset lokale forhold. I de tre av fire virksomhetene vi har undersøkt er det etablert handlingsplaner med noe ulike innretninger.

Eddaveien omsorgsboliger har utarbeidet Handlingsplan for det psykososiale arbeidsmiljøet. Den vektlegger tre ting som de ansatte skal oppleve i arbeidshverdagen: autonomi, sosial tilhørighet og mestring. Det etableres tiltak for hver av disse, ansvarlig for oppfølgingen av tiltaket og det settes en frist for når det skal gjennomføres.

Orkerød sykehjem har utarbeidet Handlingsplan fravær 2023, som har som overordnet tema å «reduere fravær for å ha mer stabile ansatte i drift»²¹. Blant tiltakene er samtaler med ansatte om nærvær når det er gjentakende langtidsfravær, mye bruk av egenmeldt fravær, høyt fravær knyttet til høytider og sommerferie, tiltak for å redusere kostnader knyttet til fravær og ansatte som kontinuerlig er sykemeldt og jobber 26 uker for så å sykemelde seg igjen.

Reier skole har en lokal HMS og IA handlingsplan som følger direkte opp tre av de fire delmålene fra den overordnede planen²². Disse operasjonaliseres på en måte som er tilpasset til lokale forhold på skolen. De tre delmålene som er tatt med er å sørge for at HMS- og IA-arbeidet har en tydelig forankring i hele organisasjonen, å øke og styrke jobbnærværet og å utvikle partssamarbeidet.

Skolen har også andre planer og rutiner som dreier seg om arbeidsmiljø, HMS og inkluderende arbeidsliv. Ett av disse dokumentene er «Slik har vi det på Reier», fra mars 2024. Her etableres det at «Hver og en av oss er hverandres arbeidsmiljø!»²³. Her fastsettes det retningslinjer for samhandling og praksis som skal bidra til et godt arbeidsmiljø. Revisjonen har også fått oversendt en 10-faktor arbeidsmiljøundersøkelse fra 2022 som viser at arbeidsmiljøet er preget av vesentlig høyere skår på indre motivasjon, grad av autonomi, bruk av kompetanse, mestringsorientert ledelse, relevant kompetanseutvikling, fleksibilitetsvilje og mestringsklima enn gjennomsnittet for barnetrinnet i Mosseskolen.

Skarmyra barnehage har også laget en lokal HMS- og IA plan som er satt opp skjematisk i tråd med de tre temaene som er foreslått i malen for de lokale HMS og IA-planene. Skjemaet som er satt opp er noe mer detaljert enn det som Reier skole har, i og med at det også er inkludert i planen hvem som skal

²¹ ESO Handlingsplan fravær 2023 Orkerød, s. 1.

²² Lokal HMS og IA plan for Reier skole. Delmålet om å utvikle arbeidet med inkludering i arbeidslivet er ikke tatt med videre i den lokale planen.

²³ «Slik gjør vi det på Reier», s. 1.

delta i tiltakene, i tillegg til hvem som har ansvaret. Det er også satt opp spesifikke datoer for når medbestemmelsesmøtene skal gjennomføres og når det skal gjennomføres en evaluering av tiltakene.

5.2.5 Verneombud skal involveres i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak

På overordnet nivå er hovedverneombud med i den partssammensatte arbeidsgruppen som utarbeider rutiner og tiltak, som for eksempel HMS- og IA handlingsplan og Rutine for sykefravær, samt andre sentrale rutiner for hvordan ledelsen skal forebygge og følge opp sykefravær. Verneombudene i de fire virksomhetene vi har undersøkt har ikke vært involvert i dette arbeidet.

Direktør stab organisasjon fortalte at kommunen på revisjonstidspunktet hadde tre hovedverneombud, fordelt på to årsverk. Hovedverneombudene skal koordinere vernetjenesten og gjennomfører den årlige opplæringen. Hovedverneombudene var blant annet også involvert da nye funksjons- og stillingsbeskrivelser for ledere i administrasjonen ble utarbeidet da nye kommunen ble etablert.

Kommunen har prosedyrer for medvirkning og medbestemmelse og en egen beskrivelse av samarbeidet mellom leder og verneombud. Moss kommunes HMS årshjul²⁴ pålegger ledere og verneombud å samarbeide om å oppdatere HMS-mål, utarbeide lokale mål og tiltak i deres virksomhet og utarbeide aktivitetsplan knyttet til dette²⁵. De skal også samarbeide om å utarbeide risikovurderinger²⁶ og revidere årshjul og lokale HMS-prosedyrer en gang i året²⁷.

Enhetsleder HR har forklart at verneombudets deltakelse dokumenteres i risikoanalysene. Når det er snakk om andre former for kartlegging av arbeidsmiljøet er vanligvis verneombudet med i vurderingene av hva utfordringene er og hvordan det skal kartlegges.

Ved Skarmyra barnehage beskriver den lokale HMS- og IA handlingsplanen hvilke oppgaver som leder og verneombud skal løse sammen i løpet av 2024. Det er satt frister for utarbeidelsen av en Handlingsplan ved høyt sykefravær, gjennomføring av en vernerunde som retter seg mot ergonomiske forhold og en gjennomgang av bruken av eksisterende ergonomiske hjelpemidler.

Verneombud ved Eddaveien omsorgsbolig opplyste at verneombud med vara generelt har god dialog med leder. Bygningen var på revisjonstidspunktet i ferd med å bli pusset opp. I den forbindelse fortalte verneombud at de ikke hadde vært involvert i selve planleggingen av hvordan det skulle gjøres, men at de var med på å påvirke hvordan driften burde tilpasses mens oppussingen foregikk.

Verneombud ved Reier skole forklarte at den lokale HMS- og IA handlingsplan i virksomheten er utarbeidet i samarbeid med henne selv og ledelsen. Skolen har utarbeidet et dokument som heter «Verneombudets rolle på Reier». Den etablerer i første omgang de lovpålagte funksjonene verneombudet har knyttet til kontroll av det fysiske og psykososiale miljøet, opplæring og tilrettelegging for å gjøre arbeidet trygt og rapportering av hendelser i tråd med loven. Deretter beskriver den oppgaver som kommer i tillegg til dette, 9 punkter som handler om verneombudets deltakelse i arbeidet med arbeidsmiljøet. Blant disse er det to punkter som omhandler deltakelse i planleggingsfasen i det forebyggende arbeidet. Det

²⁴ MK HMS Årshjul, publisert 19.04.2024.

²⁵ Ibid, s. 1.

²⁶ Ibid, s. 2.

²⁷ Ibid, s. 4.

gjelder for det første deltakelse i alle saker som omhandler skolens arbeidsmiljø og og for det andre evaluering av den lokale HMS- og IA handlingsplanen²⁸.

Avdelingsleder i vikariat ved avdeling 4 på Orkerød sykehjem fortalte at verneombudene deltar i medbestemmelsesmøter en gang i måneden hvor blant annet eventuelle endringer i avvikssystemet blir diskutert.

5.2.6 Verneombudet skal få nødvendig tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte

De fire verneombudene vi har intervjuet ga litt ulike svar på om de opplevde at de fikk nok tid til å utføre oppgaver knyttet til sin rolle som verneombud. Ett av verneombudene hadde faste tider avsatt til arbeid med sine oppgaver som verneombud, mens en annen hadde fått satt av 45 minutter i uken til dette, i tillegg til tid til å utarbeide planer. To av verneombudene ga uttrykk for at det ikke var avklart hvor mye tid de skulle bruke til arbeidet som verneombud, og at de ønsket seg faste tider.

5.2.7 Oppslag om vernetjenesten

Alle verneombudene vi snakket med var tydelige på at det var kunngjort med oppslag på deres respektive arbeidsplasser hvem som var verneombudet i deres virksomhet/avdeling.

5.2.8 Opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg

Verneombudene vi har intervjuet fortalte at de alle hadde tatt et 40 timers opplæringskurs og at arbeidsgiver dekket utgiftene. Ett av verneombudene la til at det høsten 2023 ble avholdt en verneombudskonferanse for verneombudene i Moss kommune. Blant temaene var en gjennomgang av samarbeidet med HMS- og IA-utvalget. Dette karakteriserte verneombudet som en veldig nyttig konferanse.

5.2.9 Arbeidsmiljøutvalgenes årsrapport

Moss kommune har ett sentralt arbeidsmiljøutvalg, og har startet etableringen av lokale arbeidsmiljøutvalg (LAMU). Protokollene fra arbeidsmiljøutvalget viser at årsrapportene som gjelder for årene 2021-2023 er behandlet og tatt til orientering²⁹. Årsrapportene er i sin helhet en del av saksfremleggene. Det redegjøres for dato for opprettelse av utvalget og antall stemmeberettigede medlemmer. Det vises til at bedriftshelsetjenesten har deltatt på møter som uavhengig representant. Det vises til at utvalget har to underutvalg og det opplyses hvilken part som har hatt formannsvervet det siste året og hvor mange møter som har blitt holdt. Rapporten inneholder også en liste over alle saker som er behandlet av utvalget i perioden. Rapporten har også en kort beskrivelse av hvilke oppgaver de har hatt, og hvordan de har deltatt i kommunens HMS-arbeid.

De lokale arbeidsmiljøutvalgene er slik revisjonen oppfatter det nyopprettet i 2024, og vil derfor ikke ha utarbeidet sine første årsrapporter enda.

²⁸ Verneombudets rolle på Reier, revidert mai 2024.

²⁹ I møter i arbeidsmiljøutvalget 8. april 2022, 17. februar 2023 og 15. mars 2024.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Mål for HMS-arbeidet

Som grunnlag for et systematisk arbeid skal kommunen sørge for at det foreligger mål for HMS-arbeidet i virksomhetene.

Det er revisjonens vurdering at Moss kommune har beskrevet målene som skal legges til grunn for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i kommunen på en god måte i kommunens styringsdokumenter. Det sentrale dokumentet er i denne sammenhengen HMS- og IA handlingsplanen, som beskriver disse målene. Dokumentet beskriver hva slags arbeidsgiver kommunen skal være og operasjonaliserer disse i delmål som handler om forankring av HMS- og IA arbeidet, jobbnærver, partssamarbeid og inkluderende arbeidsliv. Det vises også til særskilte utfordringer som kommunen skal jobbe med, for eksempel at det er behov for å i større grad vektlegge et forebyggende fokus. I tillegg har kommunen nylig utarbeidet en handlingsplan for heltidskultur «4 av 5 i heltid» som setter operasjonelle mål for å oppnå en heltidskultur i kommunen. Vi vurderer at begge disse planenes relevans og troverdighet styrkes av at de er utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe med forankring i arbeidsmiljøutvalget.

I tråd med den overordnede HMS- og IA handlingsplanen er det utarbeidet lokale HMS- og IA handlingsplaner i en del virksomheter, blant annet i to av virksomhetene revisjonen har undersøkt. Kommunen har en målsetning om at dette skal utarbeides i alle kommunens virksomheter, noe som per i dag er en pågående prosess. Slike lokale planer vil slik vi vurderer det kunne være nyttige bidrag i arbeidet med å forebygge sykefravær.

Det er revisjonens helhetlige vurdering at kommunen har etablert mål for HMS-arbeidet på en måte som oppfyller vårt revisjonskriterium.

5.3.2 Oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet

Arbeidsmiljøloven fastsetter at kommunen skal ha en oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet er fordelt. Denne avklaringen gjøres i HMS- og IA handlingsplanen på en måte som etter vår vurdering tilfredsstillende kravet i loven.

Det er derfor vår vurdering at kriteriet om at kommunen skal ha en oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet, er oppfylt.

5.3.3 Risikoanalyse av virksomheten

Et viktig verktøy i kommunens forebyggende arbeid er risikoanalyser av kommunens virksomhet med fokus på fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Dette innebærer en kartlegging av risiko (hva som kan gå galt, og hvor galt det kan gå). Vi har sett at kartlegging av risiko skjer på flere ulike måter på overordnet nivå i kommunen og i de virksomhetene vi har undersøkt.

Kommunen som helhet har ikke utarbeidet en skriftlig risikoanalyse for arbeidet med arbeidsmiljø. Men tiltakene i HMS- og IA handlingsplanen bygger på et situasjonsbilde av utfordringer for arbeidet på overordnet nivå. I tillegg kan de partssammensatte arbeidsgruppene til en viss grad betraktes som et element i en risikovurderingsprosess, i og med at disse gruppene skal fange opp ulike perspektiver knyttet til hva som er den faktiske situasjonen i kommunen og hvilke løsninger som er gjennomførbare. Kommunen har derfor slik vi oppfatter det et godt grunnlag for å sammenstille disse ulike perspektivene på en mer formalisert måte.

På virksomhetsnivå har vi sett at risikoanalyser er utarbeidet for eksempel i skolen. I barnehagen vi har undersøkt brukes det en metodikk (bransjeprogrammet En bra dag på jobb), som er strukturert rundt kartlegging av risiko. Denne metodikken skal ifølge handlingsplanen «implementeres som verktøy i hele kommunen». Samtidig er det revisjonens oppfatning at det generelle bildet i kommunen er at risikoanalyser knyttet til arbeidsmiljø ikke benyttes systematisk, men fremstår mer som et ad hoc-tiltak som benyttes hvis det for eksempel er knyttet utfordringer til et spesifikt område. Når målsettingen om å ta i bruk bransjeprogrammet implementeres i alle kommunens virksomheter gradvis oppnås, etter hvert som metodikken blir utviklet, vil dette innebære et mer systematisk arbeid med risikovurderinger.

Det ovennevnte viser at Moss kommune på flere områder er på god vei med tanke på å sikre at det gjennomføres vurderinger av risiko knyttet til arbeidsmiljøet, imidlertid mener revisjonen at det er grunnlag for å vurdere at kommunen har en vei å gå knyttet til å sikre at risikovurderinger gjennomføres systematisk og jevnlig, både på overordnet nivå og nedover i organisasjonen. Det er derfor vår vurdering at kommunen ikke fullt ut tilfredsstillende kriteriet knyttet til risikoanalyse. Revisjonen anbefaler at kommunen sørger for at det gjennomføres risikoanalyser på alle relevante nivåer i organisasjonen, og at dette dokumenteres jf. internkontrollforskriftens § 5, nr. 6.

Omfanget av kommunens arbeid med risikoanalyser omtales på følgende måte i kommentarer til ovennevnte forskrift:

«Etter tredje ledd fremgår at dokumentasjon av internkontrollen vil variere etter virksomhetens art, aktiviteter, risiko og størrelse. Noen virksomheter vil utarbeide grundige analyser av risiko, mens andre kan nøye seg med en enkel dokumentasjon. Internkontroll krever ryddighet og et gjennomtenkt system. I dette ligger også at alle som arbeider i virksomheten er kjent med hvordan internkontroll på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet praktiseres, og tilsynsmyndighetene å kunne forstå hvordan virksomheten arbeider med helse- miljø- og sikkerhetsområdet [...]»

Revisjonen tolker dette i retning av at kommunen har en viss frihet knyttet til å tilpasse bruken av risikoanalyser ut fra lokale behov. Det er likevel viktig at kommunen har etablert en tydelig struktur for hvordan arbeidet med risikoanalyser (og for så vidt internkontroll på området før øvrig) skal praktiseres i Moss kommune.

5.3.4 Handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i kommunen

HMS- og IA handlingsplan 2023-2024 er slik revisjonen vurderer det et godt styringsdokument som rammer inn arbeidet med forebygging av sykefravær. Det er brukt som grunnlag for andre overordnede dokumenter og rutiner, som for eksempel sykefraværsprosedyren og handlingsplan for heltidskultur. I tillegg er det utgangspunktet for de lokale planene og rutinene på feltet.

Alle virksomhetene vi har undersøkt har utarbeidet lokale handlingsplaner knyttet til arbeidsmiljøet. I to virksomheter er pålegget i overordnet HMS- og IA handlingsplan, om å utarbeide en lokal HMS- og IA handlingsplan blitt fulgt opp. I én virksomhet er det utarbeidet en handlingsplan for det psykososiale arbeidsmiljøet, og i den fjerde virksomheten er det utarbeidet en handlingsplan for forebygging av fravær. De to sistnevnte har altså spisset handlingsplanene inn mot det de vurderer at er lokale risikoforhold.

Dette kriteriet kan sees i sammenheng med foregående kriterium om risikoanalyser, og føyer seg inn i det systematiske arbeidet med å opprettholde et forsvarlig arbeidsmiljø gjennom å iverksette egnede tiltak, blant annet for å forebygge sykefravær. Revisjonens inntrykk er at kommunen bestreber å fullføre implementeringen av et helhetlig planverk hvor handlingsplanene i hver enkelt virksomhet bygger på

føringer som er lagt i den overordnede handlingsplanen. Per nå er det en blanding av virksomheter med egenutviklede handlingsplaner og virksomheter med handlingsplaner i tråd med overordnet HMS- og IA handlingsplan.

Kommunens ambisjoner for planmessig styring av arbeidet med å forebygge sykefravær framstår som høye. Samtidig er det en risiko forbundet med at ikke alle sentrale og lokale handlingsplaner konsekvent bygger på konkrete og dokumenterte risikovurderinger. Dette gjør at det kan være vesentlige risikoforhold som ikke er fanget opp i planene, noe som også vil komme til uttrykk i prosedyrer og andre tiltak som bygger på disse.

Revisjonen har derfor tilføyd til anbefalingen i 5.3.3 at kommunen ved neste rullering av den overordnede handlingsplanen legger til grunn en risikobasert tilnærming for utformingen av planen.

5.3.5 Verneombud skal involveres i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak

Verneombudets rolle i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak er slik vi vurderer det godt forankret i handlingsplaner, prosedyrer for medvirkning og i årshjulet for HMS-arbeidet. Verneombudets deltakelse i risikovurderinger og annen planlegging skal dokumenteres. Vi har sett at hovedverneombudene har vært involvert i utarbeidelsen av de overordnede rutine og prosedyrene. Blant disse er det en felles kommunal rutine for medvirkning og medbestemmelse og en rutine for forholdet mellom verneombud og leder.

I de fire virksomhetene vi har undersøkt er det i tillegg fastsatt i de lokale handlingsplanene hvordan ledelsen og verneombudet skal samarbeide. Både verneombud og ledere beskrev verneombudets involvering i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak med henvisning til planene og rutine. Revisjonen har ikke funnet noen indikasjoner i våre undersøkelser knyttet til at dette ikke blir gjennomført i praksis. Ett av verneombudene beskrev sin involvering i utarbeidelsen av den lokale HMS- og IA handlingsplanen. Det fremkom at verneombudet skal delta i medbestemmelsesmøter, som er med på å sikre at de involveres i planlegging og gjennomføring av tiltak.

Det er derfor vår vurdering at kommunen oppfylder kriteriet om at verneombud skal involveres i planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak.

5.3.6 Verneombud skal få nødvendig tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte

Arbeidstilsynet anbefaler³⁰ at arbeidsgiver skal tilrettelegge, slik at verneombudet får den tiden som er nødvendig for å utføre vernearbeidet på en forsvarlig måte. I utgangspunktet skal oppgavene utføres innenfor ordinær arbeidstid og verneombud skal avgjøre selv hvor mye tid som er nødvendig for å utføre dem på en forsvarlig måte. Dette innebærer at dette er noe leder og verneombud må avklare i fellesskap. Arbeidstilsynet anbefaler videre at arbeidsgiver og verneombud drøfter hvilke arbeidsoppgaver verneombudet skal gjøre rutinemessig, slik at arbeidsbelastningen blir tilpasset andre arbeidsoppgaver som verneombudet har.

Revisjonen anser det som naturlig at hvordan verneombudets tid disponeres vil variere og være tilpasset faktiske forhold på arbeidsplassen. Vi har også sett at det er noe ulike ordninger i de virksomhetene vi har undersøkt knyttet til dette. To av de tre verneombudene vi intervjuet ga uttrykk for at de ønsket seg en avklaring av hvor mye tid de hadde til disposisjon og at de ønsket seg faste tider til å utføre arbeidet.

³⁰ [Verneombud \(arbeidstilsynet.no\)](http://Verneombud(arbeidstilsynet.no))

Revisjonen anbefaler derfor at kommunen sikrer det gjøres konkrete avklaringer mellom verneombudet og nærmeste leder knyttet til forventet behov for tidsbruk til vernearbeidet.

5.3.7 Oppslag om vernetjenesten

I virksomhetene vi har undersøkt opplyser ledere og verneombud at det er tydelige oppslag om vernetjenesten på arbeidsplassen.

Det er derfor vår vurdering at kommunen oppfyller kriteriet om at informasjon om hvem som fungerer som verneombud skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen.

5.3.8 Opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg

Samtlige verneombud vi har intervjuet oppgir å ha gjennomgått 40 timers opplæring, og at kostnadene har blitt dekket av arbeidsgiver. At kommunen har arrangert verneombudskonferanse i 2023 ser vi også på som positivt.

Det er derfor vår vurdering at kommunen oppfyller kriteriet om at verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg gjennomfører minimum 40 timer med opplæring.

5.3.9 Arbeidsmiljøutvalgets årsrapport

Det foreligger årsrapporter fra det sentrale arbeidsmiljøutvalget, som dokumenterer at arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er blitt gjennomført. Det er også dokumentert dato for opprettelse av utvalget, antall stemmeberettigede medlemmer, om bedriftshelsetjenesten er medlem, hvilken part som har hatt formannsvaret det siste året og hvor mange møter som har blitt avholdt. Rapporten inneholder også en kort beskrivelse av hvilke oppgaver de har hatt, og hvordan de har deltatt i virksomhetens HMS-arbeid. Dette innebærer at årsrapportenes innhold inneholder de opplysninger som Arbeidstilsynet anbefaler å ha med.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om at det skal foreligge årsrapport fra arbeidsmiljøutvalget er fulgt opp.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at arbeidet med forebygging av sykefravær i Moss kommune i stor grad bygger på et systematisk, tiltaksorientert planverk. Kommunen har etablert tydelige mål, blant annet i overordnet HMS- og IA-handlingsplan. Denne gir også kommunen en oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet i det overordnede HMS- og IA-arbeidet er fordelt.

Kommunen arbeider med risikoanalyser på flere ulike måter, men vi har ikke funnet at det er lagt til grunn en skriftlig risikoanalyse for kommunens HMS- og IA handlingsplan, som også fungerer som kommunens overordnede handlingsplan for verne- og miljøarbeidet. Handlingsplanen er slik vi ser det et viktig dokument som brukes aktivt i organisasjonen, og er et grunnlag for lokale HMS- og IA handlingsplaner, samt andre prosedyrer og tiltak knyttet til dette. Revisjonen mener imidlertid at det er rom for forbedringer knyttet til å legge til rette for en tydelig struktur for hvordan kommunen skal jobbe med og dokumentere risikoanalyser.

Vi har undersøkt verneombudets rolle i arbeidet. Generelt er det vår vurdering at de overordnede planene og blant annet rutiner for forholdet mellom verneombud og leder legger til rette for at verneombudet involveres i planlegging og gjennomføring av tiltak. I virksomhetene vi har undersøkt blir det kunngjort hvem som fungerer som verneombud, og verneombudene har fått nødvendig opplæring. Samtidig viser vår undersøkelse at det er ulik praksis knyttet til hvordan man fastsetter rammene for verneombudets tidsbruk. Revisjonen vurderer at det kan være en fordel for kommunen å gjennom konkrete tiltak sikre at verneombudene får tilstrekkelig tid til å gjennomføre sitt arbeid. I denne sammenhengen er det viktig å sørge for konkrete avklaringer mellom verneombudet og nærmeste leder knyttet til forventet behov for tidsbruk, samt at det faktisk gjøres rom for vernearbeidet i verneombudets arbeidshverdag, gjennom å tilrettelegge det ordinære arbeidet.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- utarbeide en overordnet risikoanalyse for kommunens arbeid med arbeidsmiljø, og innarbeide funn fra denne i kommunens handlingsplan for verne- og miljøarbeidet.
- sikre at det gjøres konkrete avklaringer mellom verneombudet og nærmeste leder knyttet til forventet behov for tidsbruk til vernearbeidet

6 OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR

Problemstilling 2: Gjennomfører Moss kommune en systematisk oppfølging av sykefravær

6.1 Revisjonskriterier

Utleddningen av disse revisjonskriteriene er å finne i kapittel 10.1 Utleddning av revisjonskriterier.

For å sikre en systematisk oppfølging av sykefravær skal kommunen:

- utarbeide rutiner/prosedyrer, sammen med verneombudet og øvrige arbeidstakere, for å følge opp sykmeldte arbeidstakere. Disse skal beskrive
 - hva som skal gjøres
 - hvem som skal gjøre hva når en arbeidstaker blir sykemeldt.
- gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutine/prosedyrene
- iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid
- arbeidsgiver skal utforme oppfølgingsplan innen fire uker
- Arbeidsgiver skal innkalle til dialogmøte senest etter syv uker inn i arbeidstakers sykefravær.
- Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og deltatt på dialogmøte.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Rutiner for å følge opp sykmeldte

Den sentrale rutinen for oppfølgingen av sykemeldte er «Sykefraværprosedyren», som er behandlet i arbeidsmiljøutvalget. Det var en partssammensatt arbeidsgruppe som jobbet med utkastet i forbindelse med kommunesammenslåingen. Både vernetjeneste og tillitsvalgte var representert i arbeidsgruppen. Formålet med denne er å sikre at ledere og medarbeidere er kjent med rettigheter og plikter ved fravær og sykdom, samt legge til rette for forebygging og forsvarlig oppfølging av sykemeldte i Moss kommune. Med hensyn til arbeidet med å forebygge er utgangspunktet at begge parter har ansvar for å ta initiativ til dialog når en medarbeider opplever helsemessige utfordringer. Prosedyren beskriver hvilke handlinger hver enkelt skal utføre i de ulike fasene som kan være i et sykefraværforløp. Den ansatte og leders ansvar avklares, samt rollene til lege, Nav og eventuelt bedriftshelsetjeneste. Prosedyren har bestemmelser for hvordan permisjonsordningen i kommunen fungerer og skal følges opp. Den beskriver også hvordan man skal gå frem for å avklare overfor Nav og vurdere annet passende arbeid som medarbeideren er kvalifisert for. Avslutningsvis inneholder prosedyren en liste over verktøy som skal benyttes i IA-arbeidet:

- System/ mal for risikovurdering
- Prosedyre for sykefraværsoppfølging
- Prosedyre for tilrettelegging
- Bistand fra HR
- IA-rådgivere Nav Arbeidslivssenter
- Innsatsteam Nav lokalt
- Intern opplæring som trykker ledere i sykefraværarbeidet
- Tilgjengelig informasjon for ansatte om forebygging og oppfølging av sykefravær, samt verktøy/ tiltak
- Forebyggende samtale
- Ergonomisk arbeidsplassvurdering (BHT)
- Gravid i arbeid (forebygging av svangerskapsrelatert fravær) (BHT)
- Egentrening i varmtvannsbasseng

- «Aktiv på dagtid» kort. Gratis treningskort for ansatte i inntil 3 mnd.
- Nav Hjelpemiddelsentral Øst- Viken
- Samtaletilbud/ veiledningstimer (omsorgskonsulent) (BHT)
- Lavterskelsamtaler Akan (BHT) - Medarbeidersamtale – Medarbeiderundersøkelse

Rutinen beskriver ikke hvem som har vært involvert da den ble utarbeidet. Men det fremkommer av referatene fra AMU-møtene at rutinen er drøftet i HMS- og IA-utvalget, hvor partene er representert.

Virksomhetsleder ved Orkerød sykehjem fortalte at i tillegg til den sentrale rutinen har de samtidig en handlingsplan for sykehjemmet som avdelingslederne og virksomhetsleder jobber sammen om. Den gjeldende planen er videreført fra 2023. Den omhandler oppfølging av sykemeldte, samt forebygging på området. Det er et mål å være i forkant, for eksempel ved å gjenkjenne mønster i forkant av sykefravær. Dette handler blant annet om å sørge for samtaler og dialog med hver enkelt ansatt. I tillegg avholdes det personalmøter, samt medbestemmelsesutvalgsmøter hvor alle tillitsvalgte, verneombud, kvalitetsrådgiver og ledergruppen er samlet.

Avdelingsleder Eddaveien omsorgsbolig fortalte at når en ansatt får en utfordring, sier prosedyren at de skal komme til henne som leder, men at det ikke er ofte at de gjør dette i praksis. Som regel kommer det egenmeldinger/sykemeldinger før hun har blitt oppmerksom på at en ansatt har en utfordring. Det er ikke alltid mulig å tilrettelegge, fortalte hun, blant annet fordi hun for eksempel må sørge for at også tunge brukere alltid har noen ansatte der som kan utføre arbeidsoppgavene.

6.2.2 Gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutinene

Direktør for stab organisasjon ga uttrykk for at det er en utfordring i enhver stor organisasjon å gjøre rutiner kjent, forankret og implementert, for eksempel når det gjelder kvalitetssystemet, personalhåndbok også videre. Denne utfordringen har man også i Moss kommune. Han forklarte at det er viktig at tematikken tas opp på personalmøter. I implementeringen av kommunens rutiner er det lederne som må sørge for å ta opp dette i sin personalgruppe.

Ifølge direktøren bør de ansatte være informert om medvirkningsplikten i forkant av at eventuell sykdom oppstår. Det er for sent å formidle kunnskap om dette når en ansatt har blitt sykmeldt. Det handler også om kollegaer og et arbeidsfellesskap. Hvis en kollega er syk, kan det gå utover de andre også. Alle ansatte må derfor vite om rutinene. Både den ansatte som er syk og de som er igjen på arbeidsplassen skal ivaretas.

Enhetsleder HR forklarte at HR-avdelingen har laget en digital brosjyre som distribueres lokalt på arbeidsplassene, og som samtidig er tilgjengelig via nettsiden til Moss kommune. I tillegg er det en digital personalhåndbok som ansatte har tilgang til blant annet via Startsidene for ansatte (intranettet). Rutinene vil derfor være et tema i personalmøter, og i nyansatt-samlinger, hvor de ansatte får informasjon for eksempel om omsorgskonsulent og lavterskeltilbud fra AKAN. Enhetsleder uttrykte at arbeidstakere ikke virker å være så opptatt av sykefravær før de selv blir syke, og arbeidet med oppfølging handler mye om individuell rådgivning knyttet til hvordan et sykefraværsløp fungerer. Nav er involvert i dette arbeidet, og sykemeldte får mye informasjon fra Nav. Enhetsleder forklarte at HR-avdelingen helst ønsker at leder skal være «på» før legen kommer «på». Dette er ambisjonen med rutinen om forebyggende samtale³¹, som skal bidra til å avdekke hva som kan gjøres for å unngå sykefravær. Men selv om HR tenker at denne informasjonen er gitt, så er det jo ikke alltid at det fanges opp av alle, fortalte hun. Angående

³¹ MH Forebyggende samtale, publisert 04.04.2024.

medvirkningsplikt er HR-avdelingen, i tråd med IA- og HMS- handlingsplan, i ferd med å utvikle en kampanje som omhandler arbeidsmiljø og det ansvaret man har som medarbeider. Denne vil implementeres i forlengelse av revisjon av overordna arbeidsgiverstrategi.

Virksomhetsleder for Orkerød sykehjem forklarte at når avdelingsleder mottar sykemelding, så ringer de vedkommende som er syk og tar en prat. Hun viste også til at de får påminnelser fra Nav i tråd med rutinene for dialogmøter. Avdelingslederne vurderer ut fra telefonsamtalene om det er aktuelt med disse dialogmøtene. Virksomhetsleder fortalte at hun vil ha en dialog som handler om nærvær med de ansatte, i stedet for å vektlegge informasjon om reglene for hva man gjør når man er sykemeldt før det er aktuelt. Når man først er sykemeldt, får de ansatte mye informasjon om tilrettelegging, hva som skal til før man skal kommet tilbake på jobb også videre. Hun la til at Navs internettside er veldig informativ for både ledere og medarbeidere. Men generelt har de ikke informert de ansatte som en gruppe om hva som skjer ved sykefravær.

Styrer ved Skarmyra barnehage fortalte at hun følger et årshjul for for styrere, som blant annet beskriver oppgaver for områdene personal og HMS. Årshjulet beskriver når personalet skal gjøres kjent med ulike prosedyrer knyttet til sykefravær. Prosedyrene for sykefravær gjennomgås med hele personalet på personalmøter / planleggingsdager, sendes på e-post, og personalet gjøres kjent med at de finner overordnede prosedyrer på Samsvar, og de lokale prosedyrene ligger på barnehagens Teams. Det foreligger et personalhefte som beskriver hva man skal gjøre når man er syk. Dette er altså en lokal prosedyre. Her står det blant annet hvordan man leverer en egenmelding. Personalheftet inneholder lokale prosedyrer for melding av fravær til barnehagen og styrer, og er lagret på barnehagens Teams.

Verneombud ved Skarmyra barnehage opplyste at sykefraværprosedyren benyttes, og bekreftet at styrer i barnehagen har et årshjul³² som hun formidler videre i personalmøter, eller som sendes på epost til de ansatte. Hun forklarte at årshjulet består av flere sider med punkter, og at det derfor er mest hensiktsmessig å fordele gjennomgangen av den over flere personalmøter.

Avdelingsleder Eddaveien omsorgsbolig opplyste at hun har delt ut sykemeldingsprosedyre og en egenmeldingsprosedyre til de ansatte. Hun tar også opp temaet på personalmøter for å sikre at ansatte leverer den dokumentasjonen de skal, og for å få dem til å forstå at det er viktig å sette seg inn i dette.

Rektor ved Reier skole fortalte at rutinene knyttet til oppfølging av sykefravær er gjort tilgjengelige for de ansatte på en egen tavle med oversikt over HMS-relatert informasjon. Hun forklarte imidlertid at å gi informasjon om selve sykefraværprosedyren til de ansatte var noe som ledergruppen bruker lite tid på. Hun vektla heller viktigheten av å gjennomføre forebyggende tiltak og forebyggingsamtaler. De tar fram rutinen først når det er nødvendig, forklarte hun.

Verneombud ved Reier skole forklarte at planen for oppfølging av sykefravær er gjennomgått sammen med arbeidstakerne. Skolen har egen kursdag med fokus på HMS-arbeid ved oppstarten av året. Skolen har også en egen oppfølgingsplan for vold og trusler som blant annet sier at de ansatte skal ta kontakt med ledelsen om det oppstår en hendelse. Ifølge oppfølgingsplanen skal rektor gjennomføre en samtale med den ansatte samme dag hendelsen har oppstått, samt at det skal gjennomføres oppfølgingsamtale senere.

³² Årshjul HMS og interne rutiner for personalet ved Reier skole, redigert 22. mars 2024.

6.2.3 Tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid

Som nevnt i kapittel 6.2.1 inneholder sykefraværprosedyren omtaler hvordan det skal sikres at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. I tillegg beskriver rutinen om tilrettelegging³³ hvordan arbeidsgivere og arbeidstakere skal forholde seg til spørsmål om tilrettelegging på arbeidsplassen. Utgangspunktet er arbeidsmiljølovens § 4-6 (1)³⁴, og den inneholder en liste over aktuelle tiltak som arbeidsgiver kan iverksette:

- Fysisk eller ergonomisk tilrettelegging
- Endring av arbeidstid, tidskrav og tempo mv
- Omorganisering av arbeidet, rutiner eller funksjoner
- Anskaffelse/tilpasning av teknisk utstyr
- Endring/nye arbeidsoppgaver
- Opplæring/omskolering

I intervju redegjorde direktør stab organisasjon for innholdet i tiltakene som kommunen har etablert for å gjøre det mulig for arbeidstakere å fortsette i nåværende stilling, eller gis annet passende arbeid. Utgangspunktet er rutinen for forebyggende samtaler³⁵ hvor man for eksempel kan diskutere tilrettelegging. Da kan det også være snakk om eksterne ressurser, som for eksempel tiltak i regi av Nav og ulike former for ekspertbistand. Bedriftshelsetjenesten har også kartleggingsamtaler, arbeidsplassvurderinger og et lavterskeltilbud om omsorgskonsulent. Ifølge enhetsleder HR er omsorgskonsulenten et tilbud som blir mye brukt, for eksempel når en ansatt opplever dødsfall, samlivsbrudd eller andre vanskelige perioder i livet.

Kommunen har også tilbudet «Aktiv på dagtid»³⁶, som er et treningstilbud for de som står enten helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Direktør stab organisasjon viste også til lavterskelsamtaler i forhold til AKAN, samt bedriftshelsetjenestens program «Gravid og i arbeid».

Med hensyn til hvordan kommunen arbeider med å gi muligheter for medarbeidere å få annet passende arbeid viste direktør stab organisasjon til et eget system som er opprettet. Systemet «Annet passende arbeid» er et tiltak for ansatte som ikke kan stå i sin opprinnelige jobb på grunn av helsemessige utfordringer. Målet er å finne et mest mulig likt arbeid som det opprinnelige og organisert så nært som mulig der den ansatte var ansatt i utgangspunktet. Enhetsleder HR forklarte at man innleder med en kartleggingssamtale hvor man undersøker hvilke muligheter som finnes for annet passende arbeid i kommunen. Kommunen har en venteliste, og hun anslo at det er cirka en til to ansatte som kan omplasseres hver måned.

Enhetsleder HR redegjorde også for eksperttilskudd³⁷ som er et tilbud hvor Nav refunderer kostnadene for å hente inn ekspertbistand for å kartlegge utfordringer og foreslå tiltak knyttet til sykefravær. Ifølge enhetsleder HR er dette noe de har et ønske om å benytte seg mer av i tiden fremover. Tiltaket retter seg mot enkelte ansatte. På bakgrunn av dialog med ledelsen eller ved hjelp av ekspertbistand etableres

³³ MK Tilrettelegging, publisert 08.04.2024.

³⁴ § 4-6 (1) Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

³⁵ MK Forebyggende samtale, publisert 04.04.2024.

³⁶ [Aktiv på dagtid - Hovedportal \(moss.kommune.no\)](https://moss.kommune.no)

³⁷ [Tilskudd til ekspertbistand - Nav.no](https://nav.no)

eventuelle tilrettelegginger. Hun forklarte at disse er tidsbegrensede tiltak og at ofte er det tiltak som er gitt gjennom Nav.

Virksomhetsleder ved Orkerød sykehjem fortalte at sykehjemmet har en konkret rutine³⁸ som beskriver hvordan de skal vurdere ansatte for annet passende arbeid. Dette skjer i dialog med den det gjelder som gir innspill på hvilke oppgaver de kan og ikke kan utføre. I samarbeid med lege og enhet HR undersøker man om det er tilgjengelig annet passende arbeid i andre deler av kommunen.

Styrer ved Skarmyra barnehage fortalte at hun har tett dialog og oppfølging av ansatte som er gradert eller hundre prosent sykmeldte. Det har vært gjort mange tilrettelegginger, for eksempel med hensyn til arbeidsdager, vakter og arbeidsoppgaver, over lang tid. Det skrives en avtale som signeres av begge parter og legges i elektronisk personalmappe. Denne dokumenterer hvilke tilrettelegginger som er aktuelle og hvilke ergonomiske hjelpemidler eller andre tiltak det er behov for for å tilrettelegge

Styrer har et tett samarbeid med Nav og enhet HR. Hun viste til at de har benyttet seg av ekspertbistandsordningen fra Nav og ordningen med omsorgskonsulent. Hun forklarte at det kan gjøres en funksjonsvurdering knyttet til annet passende arbeid, i samarbeid mellom ansatt, HR, leder og fastlege. Når det gjøres en funksjonsvurdering er det ofte bedriftshelsetjenesten som gjør denne. Styrer fortalte at det også er dokumentert planer for videre oppfølging. Styrer fortalte at hun opplever at kommunen har et helhetlig system for dette, hvor det tilbys mange gode tiltak.

Verneombudet ved barnehagen forklarte at det har vært en «tradisjon» ved arbeidsplassen at det tilrettelegges for de ansattes personlige behov. Hun forklarte at når det gjøres tilpasninger kan det føre til belastninger for de øvrige ansatte, noe som kan føre til slitasje og sykemeldinger. Hun forklarte at sykemeldinger kan føre til at man er underbemannet, og at belastningen fortsatt er der hvis den sykmeldte erstattes av en vikar. Hun beskrev sykefravær som en gjentakende utfordring, som medfører at vaktlister må omorganiseres og at man må bruke penger fra barnehagens vikarbudsjet. Den største belastningen etter hennes vurdering oppstår når man må flytte på vakter og finne vikarer. Hun la til at sykefraværet er vesentlig lavere enn før, men at det er mange deltidsansatte.

Ved Eddaveien omsorgsbolig opplyste avdelingsleder at hun gjennomfører dialogmøter med de ansatte om tilrettelegging. Hun forklarte at endringer i turnus i liten grad benyttes, fordi det raskt kan gå ut over andre ansatte. Det dokumenteres i personalmappene når tilretteleggingsperioder starter og slutter og hva tilretteleggingen innebærer. Om en ansatt for eksempel ikke kan utføre det samme stellet og den samme pleien lenger, så kartlegges dette. Det kan også være aktuelt å tilrettelegge for en ansatt frem til de eventuelt finner en annen stilling i kommunen som passer dem bedre med den justerte arbeidsevnen de har. Avdelingsleder har tett samarbeid med Nav og enhet HR. Når en ansatt ikke klarer å stå i stillingen sin ses det på muligheten "annet passende arbeid" i samarbeid med enhet HR. Avdelingsleder følger rutinen MK Sykefraværsprosedyre, opplyste hun.

Rektor ved Reier skole lager en egen tilretteleggingsplan når det er behov for det. Tiltak som iverksettes kan for eksempel være at den ansatte slipper å gjøre tilsyn ute i skolegården, kan ha kortere arbeidsdager for en periode, ha skjerming fra en elev etter hendelser med vold og trusler, undervisning i et annet trinn, ha mer kontorarbeid og mindre undervisning, ha kurs i mindre grupper, og få fysisk tilrettelegging som for eksempel ny stol, mer ergonomisk krakk og heve- og senkebord. Disse tiltakene er en sak mellom rektor og arbeidstaker, samt de som trenger å vite det, forklarte hun. Hun viste også til den kommunale rutinen for å skjerme gravide, hvor kommunen benytter Nav sine eksempler på hvordan gravide kan følges opp.

³⁸ ESO Handlingsplan fravær 2023 Orkerød, versjon 3 godkjent 12.01.2024.

Ifølge rektor kan noe av tilretteleggingen som gjøres på Reier skole medføre noe økt press på kollegaene. Hun forklarte at hennes prioritering likevel er at det er bedre at folk er på jobb, selv om dette er en balansegang. Man kan også velge å bruke penger på for eksempel å sette inn en ekstra ressurs, men det er lite bruk av vikarer på Reier skole, forklarte hun.

Verneombud ved Reier skole fortalte at rektor tar kontakt i løpet av en uke når en ansatt blir sykemeldt. Rektor vurderer om sykefraværet er arbeidsrelatert og om det kan gjøres noen tilpasninger. Deretter avholdes det et møte etter fire uker hvor rektor snakker om hvilke forhold som kan tilpasses. Det kan for eksempel være kortere arbeidstid eller flere pauser. Rektor har en liste over tiltak som kan iverksettes. Verneombud beskriver dette som en veldig raus ordning, som gjør at arbeidsdagen kan bli lettere for den sykemeldte. Ifølge verneombud oppfordrer samtidig ledelsen til at ansatte som er litt syke skal være på jobb og utføre de oppgavene de er i stand til.

Hun gjentok også den bekymringen som mange av de vi har intervjuet ga uttrykk for, nemlig at om ledelsen tilpasser for mye for en sykmeldt, kan det oppstå misnøye blant de øvrige ansatte. Dette har ikke vært tilfelle på Reier skole slik hun forstår, noe hun forklarer med at det er etablert en fellesskapskultur blant de ansatte på skolen.

6.2.4 Utforme oppfølgingsplan innen fire uker

Sykefraværprosedyren fastslår at ved fravær som varer mer enn 8 dager skal leder innkalle til en oppfølgingssamtale hvor man avklarer innholdet i og fyller ut individuell oppfølgingsplan³⁹. Det påpekes at det er viktig at tiltak blir dokumentert, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Etter 4 ukers fravær skal det avholdes en ny oppfølgingssamtale hvor man undersøker hvilke tiltak som er aktuelle og dokumenterer dette i den individuelle oppfølgingsplanen. Planen inngår som et sentralt dokument også når medarbeideren er sykemeldt i lengre perioder.

Direktør stab organisasjon forklarte at oppfølgingsplanen ligger i Nav sine systemer, og at de tas ut derfra og legges i personalmappen til den sykemeldte. Enhetsleder HR forklarte at opplysningene i Nav-systemet er tilgjengelige for kommune og fastlege i fire måneder etter friskmelding. Hun opplyste at Nav har innarbeidet de punktene som lovverket krever at oppfølgingsplanene skal inneholde.

Styrer ved Skarmyra barnehage forklarte at Nav har utarbeidet oppfølgingsplaner som beskriver mulige tiltak og egenvurderinger av hva den ansatte kan og ikke kan utføre av arbeid. Nav kan også gjøre vurderinger, også i samarbeid med bedriftshelsetjenesten. Hun fortalte at den ansatte og styrer utarbeider oppfølgingsplanen sammen, og at denne så oversendes fastlege og Nav. Dette gjøres inne på Nav sin nettside.

Samtlige vi har intervjuet om dette har gitt uttrykk for at de opplever at Navs påminnelser bidrar til å sikre at fristen på fire uker blir nådd.

6.2.5 Innkalle til dialogmøte senest etter syv uker

Sykefraværprosedyren beskriver også hvordan oppfølgingsplanen skal inngå i den videre sykefraværsoppfølgingen etter 4 uker. Senest etter 7 ukers fravær skal leder innkalle til dialogmøte 1, hvor en gjennomgang av oppfølgingsplanen inngår som et punkt. Når det er snakk om en gradert sykemelding skal

³⁹ MK Sykefraværprosedyre, publisert 04.04.2024, s. 2.

leder, medarbeider eller sykemeldt vurdere om det er hensiktsmessig å avholde dialogmøte. Ved 8 ukers fravær har den sykemeldte plikt til å vurdere om tiltakene i oppfølgingsplanen er gjennomførbare, for eksempel om de kan ha en gradert sykemelding. Når tiltak vurderes som at de kan gjennomføres skal sykemeldte forankre dette i en utvidet legeerklæring som sendes til Nav. Nav gjør da en vurdering av om den sykemeldte oppfyller aktivitetsplikten.

Direktør for stab organisasjon fortalte at rutinene for å innkalle til dialogmøte senest etter syv uker er beskrevet i sykefraværprosedyren, og at det gis opplæring i dette. Det kommer også en automatisk påminnelse om sykemeldinger via Nav sitt system til nærmeste leder. Dette er et tilgangsstyrt og avgrenset system mellom Nav, fastlege, nærmeste leder og den ansatte.

Enhetsleder for HR fortalte at det er en av oppgavene til HR å sørge for at lederne i kommunen kjenner rutinene og at det gis opplæring i dette. Men hun la til at det ikke er noen måte å kontrollere praksis på. Dialogmøte 1 har arbeidsgiver (kommunen) ansvar for, og Nav har ansvar for dialogmøte 2. I en del sykefraværstilfeller så vurderes det at dialogmøte ikke er aktuelt å avholde, hvis for eksempel vedkommende ligger på sykehus. Nav har god kontroll på fristene for når de skal etterspørre dokumentasjon fra disse møtene fra arbeidsgiver. Ansatte som er i jobb med gradert sykemelding er det mindre fokus på knyttet til oppfølging. Enhetsleder ga uttrykk for at det er risiko for at dialogmøtene ikke blir like systematisk fulgt opp når det gjelder graderte sykemeldinger, fordi man vurderer at man i de tilfellene uansett har en løpende dialog.

Virksomhetsleder ved Orkerød sykehjem fortalte at dokumentasjon fra dialogmøtene legges inn i den ansattes personalmappe og at den enkelte leder som skal følge dette opp får varsel på epost fra Nav. Det kommer også varsler i kommunens eget system, Visma Enterprise, som HR styrer, forklarte hun.

Rektor ved Reier skole forklarte at man sikrer at innkallinger til dialogmøte skjer innen fristen på syv uker i samarbeid med Nav. Lederen noterer møtet i sin kalender og får også varsel fra Nav om møte. Men hun påpekte at skolen har flere samtaler med den sykemeldte før det har gått syv uker.

Ifølge styrer ved Skarmyra barnehage fungerer dette systemet godt, men hun ga uttrykk for at det kunne være en utfordring for fastlegene at de ikke har hatt mulighet til å delta i dialogmøtene. Dette har vært løst ved å ha fastlegene med på telefon eller Teams, forklarte hun. Referat fra dialogmøter og sykefraværsoppfølging, lagres i personalmappene i Websak. Styrer har tett dialog med de som er syke. Sykemeldingene er ofte korte, og styrer har kontakt fra uke til uke med den sykemeldte.

6.2.6 Dokumentere oppfølgingsplan og dialogmøte

Direktør for stab organisasjon informerte om at oppfølgingsplanene ligger i personalmappene til de ansatte. Disse hentes ut fra Nav-systemet. Ledere får melding fra Nav når ansatte er sykemeldte, og får påminnelse om når det skal utarbeides oppfølgingsplaner.

Enhetsleder for HR-avdelingen har forklart at oppfølgingsplan og dialogmøter dokumenteres i Websak og legges også i den ansattes personalmappe. Enhetsleder opplyste også om at kommunen bruker Nav sin mal til å skrive oppfølgingsplaner. Malen der inneholder de punktene som er beskrevet i arbeidsmiljøloven. Dokumentasjonen ligger tilgjengelig for kommunen i Navs systemer frem til 4 måneder etter friskmelding, og er også tilgjengelige for den aktuelle fastlegen. HR-avdelingen oppfordrer lederne til å hente konklusjonen fra Nav inn i personalmappen. Systemet som Nav har laget fungerer slik hun vurderer det på en god måte for både arbeidstaker og arbeidsgiver, blant annet fordi man får påminnelser om fristene for dialogmøter.

Styrer ved Skarmyra barnehage forklarte at det i oppfølgingsplanene beskrives mulige tiltak og egen-vurderinger av hva den sykemeldte kan og ikke kan utføre av arbeid. Det er altså et eget skjema hvor man gjør en vurdering av den ansattes arbeidsevne og hva som vil kunne være mer passende arbeidsoppgaver. Arbeidstaker og styrer utarbeider oppfølgingsplaner sammen, som deles med fastlege og Nav.

Avdelingsleder Eddaveien mener hun følger opp kravene knyttet til å dokumentere oppfølgingsplan og dialogmøter på en god måte, og at hun har fått gode tilbakemeldinger fra Nav for oppfølgingsplaner hun har laget for de ansatte. Hun utarbeider slike veldig tidlig i sykdomsforløpet, og ønsker at de ansatte skal være i dialog med henne om hva de tenker om sitt eget sykefravær.

Rektor på Reier skole forklarte at hun bruker Nav sine maler for oppfølgingsplaner og at disse fungerer godt. Her blir gjennomførbare arbeidsoppgaver dokumentert og de ansatte må selv godkjenne planen. Når dette skal følges opp etter 4 uker må det gjøres noen subjektive vurderinger, og da må man stole på at arbeidstakerne vet best hva de klarer og ikke klarer.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Rutiner/prosedyrer for å følge opp sykemeldte

Jamfør kriteriet skal ledelsen både på overordnet nivå og på virksomhetsnivå utarbeide rutiner sammen med verneombudet og øvrige arbeidstakere, for å følge opp sykmeldte arbeidstakere. Disse skal beskrive både tiltak og ansvarsfordeling.

Kommunen har en overordnet prosedyre («Sykefraværprosedyren») som etter revisjonens oppfatning lever opp til Arbeidstilsynets anbefalinger. Prosessen med å utarbeide prosedyren fremstår som å ha gitt den en bred forankring, i og med at arbeidsmiljøutvalget og et eget partssammensatt HMS- og IA-underutvalg har vært involvert i utarbeidelsen av prosedyren. Prosedyren beskriver formål, ansvarsfordeling og rolleavklaringer mellom ansatte og ledere, og beskriver fremgangsmåten for hvordan ulike tiltak, som for eksempel tilrettelegginger, kartlegginger, permisjon eller å finne annet passende arbeid, skal iverksettes.

Det er derfor revisjonens vurdering at kommunen oppfyller kriteriet om å etablere rutiner for å følge opp sykemeldte arbeidstakere.

6.3.2 Gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i prosedyren

Kriteriet handler om at arbeidsgiver skal gjøre alle ansatte kjent med innholdet i rutinene for oppfølging av sykemeldte.

Direktør for stab organisasjon peker på at det kan være en utfordring å følge opp at alle arbeidstakere gjøres kjent med prosedyren, og dette gjenspeiles også til en viss grad i det vi har avdekket i de fire virksomhetene. På den ene siden er det vanlig at de ansatte ikke oppsøker informasjon om prosedyren før de er sykemeldte. På den andre side er det ledere som gir uttrykk for at de prioriterer å gi informasjon om hvilke rettigheter og plikter de har med hensyn til sykefraværsoppfølgingen.

Vårt inntrykk fra intervjuer med ledere og verneombud er at det er etablert en god praksis for å informere ansatte om prosedyren når de har blitt sykemeldte og at prosedyren har blitt gjort tilgjengelig for alle ansatte. Det vises også til personalmøter som en arena som brukes til å informere om innholdet i prosedyren.

Enhet HR distribuerer sykefraværprosedyren og legger til rette for at virksomhetene skal ha hensiktsmessige måter å informere de ansatte på. Det er blant annet utarbeidet en brosjyre som skal distribueres til de ansatte. De fire lederne vi har intervjuet gir uttrykk for at dette er noe de er bevisste på.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om å gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutineene er oppfylt.

6.3.3 Tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid

Det etableres i sykefraværprosedyren at arbeidsgiver skal gjennomføre tiltak for å sikre at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Prosedyren lister opp en rekke tiltak som skal brukes i arbeidet med inkluderende arbeidsliv. Blant disse er en egen prosedyre for tilrettelegging.

Kommunens samarbeid med bedriftshelsetjenesten innebærer også at arbeidsgiver skal kartlegge arbeidsevne og legge til rette for at den ansatte kan delta i bedriftshelsetjenestens lavterskeltak. Vi har også sett at kommunen har tatt i bruk et system, «Annet passende arbeid», som skal tilrettelegge for at sykemeldte ansatte skal få hjelp til å finne annet egnet arbeid internt i kommunen.

Virksomhetene vi har undersøkt har en likeartet tilnærming til hvordan ledelsen arbeider med at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. De har gitt konkrete eksempler på samarbeid med bedriftshelsetjenesten om kartlegginger og mer generelt med enhet HR og Nav.

Hovedsakelig dreier dette arbeidet seg om ulike former for tilrettelegging. Det arbeides mye i virksomhetene med å finne riktig balanse mellom tilrettelegging og hensynet til at tilretteleggingen kan påføre andre ansatte belastninger. For eksempel ved at de må overta de tyngre oppgavene eller får flere oppgaver, noe som på sikt kan føre til nye sykemeldinger. Vi registrerer at ledere kan oppleve det som krevende dilemma at tilretteleggingen for enkelte ansatte kan gå ut over arbeidsmiljøet til det øvrige ansatte.

Ut fra en helhetlig vurdering av kommunens rutiner, systemer og praksis er det vår vurdering at kriteriet om at kommunen skal ha tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid er oppfylt.

6.3.4 Utforme oppfølgingsplan innen fire uker

Det fremkommer fra våre undersøkelser at det er Nav som utformer malen for oppfølgingsplaner og som kontrollerer at disse leveres til Nav innenfor fristen på fire uker og at de inneholder den informasjonen som loven fastsetter som minstekrav. Kommunen og ledere har et selvstendig ansvar for at oppfølgingsplanene. Samtidig gis det uttrykk for at lederne på ulike nivåer som vi har intervjuet opplever at Nav følger opp dette på en god måte.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om å utforme oppfølgingsplan innen fire uker er fulgt opp.

6.3.5 Innkalle til dialogmøte senest etter syv uker

Ledere skal ifølge arbeidsmiljølovens § 4-6, fjerde ledd innkalle til dialogmøte senest etter syv uker. Dette lovkravet fastsettes også i sykefraværprosedyren. Kommunen gir opplæring i hvordan ledere skal jobbe i forhold til denne firsten, men enhetsleder HR gir uttrykk for at det ikke finnes en god måte å kontrollere praksis knyttet til opplæring. Navs påminnelser samt at det andre oppfølgingsmøtet er Navs ansvar, bidrar til å ivareta overholdelsen av denne og andre, relaterte frister. Utover at det kan være utfordrende for fastlegene å kunne finne en tid som passer, er det allikevel ingen vi har intervjuet som har pekt på utfordringer med å overholde fristene.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om å innkalle til dialogmøte etter syv uker er fulgt opp.

6.3.6 Dokumentere oppfølgingsplan og dialogmøte

Våre undersøkelser viser at oppfølgingsplan og dialogmøter dokumenteres i Websak og legges i den ansattes personalmappe. Lederne vi har intervjuet har en likeartet tilnærming til dette arbeidet, blant annet ved å benytte Navs maler for oppfølgingsplaner.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om å dokumentere oppfølgingsplan og dialogmøte er fulgt opp.

6.4 Konklusjon

Revisjonen har undersøkt om Moss kommune gjennomfører et systematisk arbeid med oppfølging av sykefravær. Vi har sett at kommunen har en sentral prosedyre for sykefraværsoppfølging som er forankret i partssammensatte utvalg og underutvalg. Denne gjøres kjent blant annet ved at enhet HR distribuerer brosjyrer til alle ansatte. I virksomhetene kan det være utfordrende å sikre at alle ansatte setter seg inn i denne prosedyren, men dette er noe som både enhet HR og ledere gir uttrykk for at de har et bevisst forhold til.

Kommunen har mange tiltak som iverksettes når en arbeidstaker blitt sykemeldt, og som blir henvist til i sykefraværsprosedyren. Kommunen har konkrete tiltak som gjør det mulig for langtidssykemeldte arbeidstakere å finne annet passende arbeid i kommunen. Det tilrettelegges også i virksomhetene, noe som mange ledere opplever som et nyttig verktøy. Samtidig kan det utløse nye utfordringer når for eksempel belastninger overføres til andre ansatte.

Kommunen samarbeider med Nav om å følge opp frister knyttet til utformingen av oppfølgingsplaner og at man innkaller til dialogmøter senest etter syv uker. Dette samarbeidet er fremstår som velfungerende. Navs mal og involvering i arbeidet med oppfølgingsplan sikrer generelt at tiltak og egenvurderinger av hva ansatte kan og ikke kan utføre av arbeid fremkommer i planen. Med hensyn til det første dialogmøtet, som skal gjennomføres av kommunen, følges fristen opp av Nav med påminnelser. Det gis intern opplæring i hvordan dialogmøter skal gjennomføres, men det er også noe usikkerhet knyttet til i hvilken grad ledere gjennomfører denne opplæringen i praksis. Oppfølgingsplaner og dialogmøter dokumenteres i Navs systemer, slik at det fremkommer hvem som har vært innkalt til og deltatt på dialogmøtene. Dokumentasjonen fra oppfølgingsplan og oppfølgingsmøte dokumenteres i den ansattes personalmappe.

Det er revisors konklusjon at Moss kommune gjennomfører et systematisk arbeid med oppfølging av sykefravær.

I RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon heter det at «revisor skal gi anbefalinger når det er hensiktsmessig med bakgrunn i data, vurdering(er) og konklusjon(er). Revisor skal ikke anbefale detaljerte løsninger.» Revisjonen finner ikke grunnlag for å gi anbefalinger med bakgrunn i ovennevnte vurderinger og konklusjon.

7 SYKEFRAVÆRETS KOSTNADER

Problemstilling 3: Har sykefraværet ført til økte kostnader?

Det er ulike former for sykemelding, for eksempel egenmelding, sykemelding, gradert sykemelding og sykemelding for enkeltstående behandlingsdager. Arbeidstakers rett til sykepenger er regulert i Lov om folketrygd (folketrygdloven).

Av § 8-19 i folketrygdloven fremkommer det at arbeidsgiveren skal betale sykepenger i en periode på opptil 16 kalenderdager(arbeidsgiverperioden). I § 8-18 kan vi blant annet lese at:

«Dersom arbeidstakeren slutter i arbeidet, men igjen begynner å arbeide hos den samme arbeidsgiveren innen to uker, regnes det tidligere arbeidsforholdet med når opptjeningstiden skal beregnes.»

Arbeidsgiveren skal dekke sykepenger i arbeidsgiverperioden til en tilkallingsvikar hvis han/hun er satt opp til å jobbe i arbeidsgiverperioden og har arbeidet i mer enn 28 arbeidsdager (opptjeningstid) den dagen han/hun blir syk.

Unntak fra arbeidsgiverperioden

Arbeidsgiver kan søke om unntak fra arbeidsgiverperioden hvis sykefravær handler om svangerskap eller langvarig/kronisk sykdom.

Arbeidsgiver forskutterer sykepenger etter arbeidsgiverperioden

Kommuner har avtalt, i tariffavtale, at arbeidsgiver betaler lønn under sykdom også etter arbeidsgiverperioden og de kan kreve sykepengene refundert fra NAV fra 17. dag. Dette er hjemlet i folketrygdlovens § 22-3 Utbetaling til arbeidsgiver, som sier følgende:

«En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmet har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter [kapittel 8, 9](#) eller [14](#), kan kreve å få ytelsen utbetalt til seg. Utbetalt beløp kan ikke overstige den ytelse som medlemmet kunne ha fått utbetalt når hensyn tas også til reglene i [§ 22-13](#). Tilsvarende kan arbeidsgiver som forskutterer reisetilskott for å dekke nødvendige ekstra transportutgifter etter [§ 8-14](#), kreve reisetilskottet utbetalt til seg.

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom som nevnt i første ledd, skal også betale feriepenger. Arbeidsgiveren kan kreve å få utbetalt til seg feriepenger som arbeidstakeren ville ha hatt krav på fra trygden for samme tidsrom.

Dersom ytelsen fra trygden er høyere enn utbetalt lønn, utbetales differansen til den som har rett til ytelsen.»

Sykmeldt i ett år

Hvis den ansatte har vært sykmeldt i 52 uker, er rettigheten til sykepenger fra NAV brukt opp. Det er imidlertid slik at arbeidsgiveren har likevel plikt til å utbetale sykepenger de første 16 dagene av et nytt sykefravær. Den ansatte vil opparbeide seg nye rettigheter til sykepenger fra NAV etter 26 uker i arbeid.

Feriepenger

Feriepenger er regulert i § 8-33. Trygden yter feriepenger av sykepenger som trygden har utbetalt til en arbeidstaker etter [§ 8-17](#). Feriepenger ytes bare for de første 48 sykepengedagene i opptjeningsåret,

se [ferieloven § 10](#) nr. 4. Arbeidsgiver avsetter og utbetaler feriepengene til den sykmeldte i hele sykmeldingsperioden.

I tillegg til feriepengene etter første ledd yter trygden feriepengene av sykepengene som arbeidsgiveren utbetaler til en arbeidstaker og får refundert etter [§ 8-20](#).

Feriepengene utgjør 10,2 prosent av de sykepengene som gir rett til feriepengene. For arbeidstakere som har fylt 59 år i opptjeningsåret, forhøyes prosentsetningen til 12,5.

Arbeidsgiver bærer risikoen hvis det viser seg at for eksempel maksdato for sykepengene er overskredet. NAV refunderer bare sykepengene opp til 6 ganger grunnbeløpet. Arbeidsgiver må selv dekke mellomlegget, hvis det er avtalt full lønn ved sykdom, og arbeidstaker tjener over 6 G.

(Kilde: NAV)

7.1 Datagrunnlag

7.1.1 Utgifter bokført i regnskapet

Moss kommune ble slått sammen med Rygge kommune fra 1. januar 2020 og dette året var det første året som nye Moss kommune.

Kommunale årsregnskaper skal rapporteres i KOSTRA.⁴⁰ Regnskapsrapporteringen i KOSTRA skal gi informasjon om ressursbruk i kommuner, slik at det kan publiseres enhetlige og sammenlignbare regnskapsdata.

Den obligatoriske kontoplanen (KOSTRA - kontoplan) skal blant annet inneholde funksjoner⁴¹, arter og balansekapitler. Funksjonskontoplanen er inndelt etter tjenester og hvilke grupper som primært er mottakere av tjenestene. Funksjonsbegrepet er derfor uavhengig av hvilke typer tjenester kommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert.

Artene viser produksjons- og innsatsfaktorer, det vil si spesifikke type utgifter eller inntekter som benyttes i kommunens virksomhet.

Den interne kontoplanen i kommuner defineres ut fra interne behov, men samtidig slik at også kravene i regnskapsforskriften og rapporteringsforskriften kan oppfylles.

Det er noe ulik bruk og oppbygging av interne arter i tidligere Rygge og Moss kommune samt i de sammenslåtte kommunene. Vi har bedt kommunene om rapporter som viser direkte lønnsutgifter relatert til sykefraværet og lønnsutgifter som mest sannsynlig har sammenheng med sykefraværet.

Revisjonen har mottatt rapporter fra regnskapssjefen for perioden 2018- 2023 som gjelder variabel lønn KOSTRA art 020, ekstra hjelp 030, overtid art 040, kjøp av ekstern arbeidskraft (der kommunen har skilt dette ut fra øvrig 270-poster)⁴² og sykelønnsrefusjon 710.

⁴⁰ Kommune-Stat-Rapportering. Et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

⁴¹ Funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper mottakere tjenestene primært henvender seg til.

⁴² KOSTRA art 270 består av flere arter i kommunens internkontoplan: her er det kun art 127001 Kjøp fra bemanningsbyrå som er brukt i rapporten

Rapporten vi har mottatt er skrevet for art, og også for art samt funksjon. Vi har funnet det mest hensiktsmessig (for å vise utgifter for hele kommunen) å bruke rapporten som viser utgifter per art.

Tabellen nedenfor viser bokførte utgifter for Moss kommune inkludert Moss Drift og anlegg KF og Kri-
sesenteret, samt Rygge kommune for de to siste årene før sammenslåingen.

Art	Type utgift	Moss 2018	Rygge 2018	Sum 2018	Moss 2019	Rygge 2019	Sum 2019
1020	VIKAR UTEN REFUSJON	18 837 100		18 837 100	21 563 687		21 563 687
10209	Diverse tillegg vikarer		5 225 185	5 225 185		5 492 896	5 492 896
1021	LÆRERVIKAR, UTEN REFUSJON	3 084 573		3 084 573	2 852 803		2 852 803
10210	Sykevikar uten refusjon		6 100 100	6 100 100		6 202 321	6 202 321
1022	VIKAR, MED REFUSJON	25 799 703		25 799 703	31 935 984		31 935 984
10220	Syke/fødselsperm.ref.		16 356 444	16 356 444		15 977 893	15 977 893
1023	FERIEVIKAR	14 663 003		14 663 003	17 914 245		17 914 245
10230	Vikarutgifter		13 831 319	13 831 319		16 512 003	16 512 003
1024	TILL. LØRDAG/SØNDAG VIKARER	2 342 236		2 342 236	6 698 788		6 698 788
1025	TILL. KVELDS/NATT VIKARER	4 350 152		4 350 152	5 732 918		5 732 918
1026	TILLEGG HELLIGDAG VIKAR	1 870 006		1 870 006	2 399 638		2 399 638
1027	VIKAR, TILLITSVALGTE	136 712		136 712	192 803		192 803
1028	LÆRERVIKAR, MED REFUSJON	11 745 432		11 745 432	10 370 419		10 370 419
1029	VIKAR, FOR KURSFRÅVÆR	1 010 632		1 010 632	855 905		855 905
10310	Engasjementer		8 465 266	8 465 266		8 004 247	8 004 247
1030	EKSTRAHJELP (MIDLERTIDIG EKSTRARESSU	20 758 352		20 758 352	17 384 813		17 384 813
1031	EKSTRAHJELP, LÆRERE	373 758		373 758	217 334		217 334
1032	ENGASJEMENTER	2 561 425		2 561 425	2 526 269		2 526 269
1033	PROSJEKTLØNN	2 513 032		2 513 032	2 464 623		2 464 623
1034	TILLEGG, KVELD/NATT EKSTRAHJELP	481 913		481 913	119 593		119 593
1035	TILLEGG LØR/SØN EKSTRAHJELP	692 964		692 964	1 075 351		1 075 351
1036	TILL HELLIGDAG EKSTRAHJELP	1 379		1 379	-		-
1037	OPPLÆRINGSVAKT	1 341 428		1 341 428	1 663 073		1 663 073
1040	OVERTID, FAST	-		-	1 264		1 264
1041	OVERTID VARIABEL	15 038 605		15 038 605	17 114 743		17 114 743
10410	Overtid		4 638 723	4 638 723		4 491 294	4 491 294
1271	KJØP AV EKST. ARB.KRAFT	4 766 998		4 766 998	9 651 067		9 651 067
	Sum utgifter	132 369 403	54 617 037	186 986 440	152 735 320	56 680 654	209 415 974
1710	REF. SYKEPENGER	- 66 648 309		- 66 648 309	- 73 947 959		- 73 947 959
17110	Sykelønnsref. NAV		-32 505 924	- 32 505 924		-35 277 289	- 35 277 289
	Sum sykepengerefusjoner	- 66 648 309	-32 505 924	- 99 154 233	- 73 947 959	-35 277 289	- 109 225 248

Tabell 1: Tabellen viser utgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtidsutbetalinger

Fra 2020 har Moss kommune brukt litt andre interne arter for bokføring av utgifter (se tabellen nedenfor).

Regnskap Moss kommune(etter sammenslåing)					
Art	Type utgift	2023	2022	2021	2020
102000	Lønn til vikar - uten sykelønnsrefusjon	46 873 656	54 106 766	49 361 463	41 985 582
102001	Vikar- med sykelønnsrefusjon	73 575 212	58 652 425	58 909 884	52 306 946
102002	Ferievikar	33 330 363	29 606 480	26 802 234	25 448 186
102010	Till. Kvelds/natt vikarer	4 995 254	8 345 763	8 283 018	4 889 819
102011	Till. Lørdag/søndag vikarer	6 381 712	6 447 152	6 537 396	4 201 473
102012	Tillegg helligdag vikarer	3 485 629	2 951 126	2 864 674	275 257
102013	Andre tillegg vikarer	1 031 256	499 722	353 462	3 123
103000	Lønn ekstrahjelp	32 460 148	20 411 444	19 692 584	20 221 521
103001	Opplæringsvakt	4 358 366	3 531 614	2 593 378	-
103010	Tillegg- kveld/natt ekstrahjelp	1 157 666	1 432 473	1 182 133	655 821
103011	Tillegg lør/søn ekstrahjelp	1 557 550	1 004 746	935 903	477 591
103012	Tillegg helligdag ekstrahjelp	828 114	508 238	644 457	67 589
104000	Overtid	38 446 392	50 538 871	24 010 012	24 883 878
	Sum utgifter	248 481 318	238 036 820	202 170 598	175 416 786
171000	Sykelønnsrefusjon	-140 512 600	- 126 241 719	-118 757 306	- 141 455 907
171001	Refusjon foreldrepenger	- 33 742 338	- 25 147 081	- 16 388 236	-

Tabell 2: Viser utgifter for vikarer og ekstrahjelp for nye Moss kommune

Kjøp fra bemanningsbyrå er bokført på art 127001 og beløper seg til kr 5 038 291 i 2020, kr 14 204 419 i 2021, kr 32 563 650 i år 2022 og kr 20 028 772 i 2023.

Revisjonen har sammenstilt begge tabeller (se tabellen nedenfor) for å se utviklingen over tid, det vil si fra 2018 til 2023. I denne sammenstillingen har vi utelatt utgifter som åpenbart ikke har sammenheng med sykefravær, herunder:

- utgifter for ferievikarer
- utgifter vikar tillitsvalgt
- opplæringsvakt

Sammenstillt regnskap 2018-2023							
Art	Type utgift	2023	2022	2021	2020	2019	2018
102000	Lønn til vikar - uten sykelønnsrefusjon	46 873 656	54 106 766	49 361 463	41 985 582	21 563 687	18 837 100
10209	Diverse tillegg vikarer					5 492 896	5 225 185
102001	Vikar- med sykelønnsrefusjon	73 575 212	58 652 425	58 909 884	52 306 946		
1021	Lærervikar uten refusjon					2 852 803	2 084 573
1022	Vikar med refusjon					31 935 984	25 799 703
10210	Sykevikar uten refusjon					6 202 321	6 100 100
102010	Till. Kvelds/natt vikarer	4 995 254	8 345 763	8 283 018	4 889 819		
10220	Syke/fødselsperm.ref.					15 977 893	16 356 444
10230	Vikarutgifter					16 512 003	13 831 319
102011	Till. Lørdag/søndag vikarer	6 381 712	6 447 152	6 537 396	4 201 473	6 698 788	2 342 236
1025	Tillegg kvelds/natt vikarer					5 732 918	4 350 152
1028	Lærervikar med refusjon					10 370 419	11 745 432
1029	Vikar for kursfravær					855 905	1 010 632
102012	Tillegg helligdag vikarer	3 485 629	2 951 126	2 864 674	275 257	2 399 638	1 870 006
102013	Andre tillegg vikarer	1 031 256	499 722	353 462	3 123		
	Sum vikarer	136 342 719	131 002 954	126 309 897	103 662 200	126 595 255	109 552 882
10310/10	Engasjementer					10 530 516	11 026 691
103000	Lønn ekstrahjelp	32 460 148	20 411 444	19 692 584	20 221 521	17 602 147	21 132 110
103010	Tillegg- kveld/natt ekstrahjelp	1 157 666	1 432 473	1 182 133	655 821	119 593	481 913
103011	Tillegg lør/søn ekstrahjelp	1 557 550	1 004 746	935 903	477 591	1 075 351	692 964
103012	Tillegg helligdag ekstrahjelp	828 114	508 238	644 457	67 589		1 379
	Sum ekstrahjelp	36 003 478	23 356 901	22 455 077	21 422 522	29 327 607	33 335 057
104000	Overtid	38 446 392	50 538 871	24 010 012	24 883 878	21 607 301	19 677 328
	Totale utgifter vikarer, ekstrahjelp og overtid	210 792 589	204 898 726	172 774 986	149 968 600	177 530 163	162 565 267
171000	Sykelønnsrefusjon	- 140 512 600	- 126 241 719	-118 757 306	- 141 455 907	-109 225 248	- 99 154 233
171001	Refusjon foreldrepenger	- 33 742 338	- 25 147 081	- 16 388 236	-		

Tabell 3: Viser utgifter for begge kommuner i perioden 2018-2023

Tabellen viser utgifter til vikarer som er direkte relatert til sykefravær (lønn til vikarer uten sykelønnsrefusjon er 47 mill i 2023, 54 mill i 2022, 49 mill i 2021 og 42 mill i 2020). Utgifter vedrørende vikarer med sykelønnsrefusjon var på 73 mill i 2023. På sammenslåingstidspunktet i 2020 var beløpet på 52 mill, for deretter å øke både i 2021 og 2022.

Det er også en del tillegg til kveld- og nattvikarer, lørdag- og søndag vikarer samt tillegg for helligdagsvikarer. Disse beløper seg til 16,3 mill i 2023, 18,2 mill i 2022, 18 mill i 2021 og 9,3 mill i 2020. Utgifter er ikke spesifisert i regnskapet med tanke på kostnader forårsaket av sykefraværet.

Tabellen viser også utgifter til ekstrahjelp og overtid, men disse er ikke ytterligere spesifisert på hvilke beløp som er relatert til sykefraværet.

Sykelønnsrefusjon, art 171001 som gjelder refusjon av lønnsutgifter fra NAV for de sykmeldte, viser en økning fra 2018 (før sammenslåing) og frem til 2023. Det er store variasjoner i perioden 2020-2023 den nye Moss kommune.

7.1.2 Data fra lønssystemet

Revisjonen har mottatt en oversikt, fra tidligere lønningssjef i Moss kommune, hvor han har sammenstilt og beregnet antall overtidstimer og utgifter for begge kommuner for perioden 2010 - 2023. Tall fra Rygge kommune for årene 2010 og 2011 er ikke tilgjengelig.

Overtidstimer og utgift							Snitt lønn pr time	Endring i %
År	Rygge kommune		Moss kommune		Samlet			
	Timer	Beløp	Timer	Beløp	Timer	Beløp		
2010			33 568	10 334 655	33 568	10 334 655		
2011			37 982	11 809 776	37 982	11 809 776	311	
2012	19 998	6 270 128	35 335	11 238 958	55 333	17 509 086	316	
2013	14 610	4 978 191	27 629	9 202 689	42 239	14 180 880	336	-24 %
2014	12 156	4 130 107	25 202	8 943 862	37 358	13 073 969	350	-12 %
2015	9 734	3 422 904	22 365	8 555 377	32 099	11 978 281	373	-14 %
2016	11 097	3 925 423	23 091	9 090 089	34 188	13 015 512	381	7 %
2017	12 903	4 638 438	24 403	10 016 789	37 306	14 655 227	393	9 %
2018	9 807	3 752 921	29 344	12 123 409	39 151	15 876 330	406	5 %
2019	9 499	3 921 917	30 061	12 732 895	39 560	16 654 812	421	1 %
2020					50 407	24 633 686	489	27 %
2021					47 333	23 980 363	507	-6 %
2022					67 044	38 554 056	575	42 %
2023					72 067	38 354 653	532	7 %

Tabell 4: Tabellen viser overtidstimer og utgifter for alle ansatte

Avvik i forhold til tabell 3 for 2020-2023, det vil si overtid som er bokført i regnskapet, gjelder enkelte lønnsarter som i lønssystemet ikke er definert som overtid. Avviket er ganske stort i 2022 ettersom det i regnskapet (overtidsutbetaling) er bokført ca. 10 millioner vedrørende etterbetaling ved håndtering av Korona samt økt timelønn på ca. 2 millioner.

7.1.3 Utgifter som kommunen ikke får refundert fra NAV

Det er mange utgifter som kommunen ikke får refundert fra NAV når arbeidstager er sykmeldt.

I de første 16 dagene gjelder slik det er beskrevet tidligere såkalt arbeidsgiverperiode hvor kommunen må dekke hele utgiften. Kommunen betaler lønn under sykdom også etter arbeidsgiverperioden og sender refusjonskrav for sykepengene til NAV etter denne perioden, det vil si fra dag 17.

Kommuner har offentlig tjenestepensjon, en ordning som er opprettet for de som er ansatt i staten og kommunal sektor. Moss kommune avsetter (data fra 2023) 23,25% av bruttolønn til ansatte for å møte sin pensjonsforpliktelse når de ansatte går av med pensjon. Denne utgiften blir ikke refundert av NAV .

Arbeidsgiveravgiften er på 14,1 %, og denne utgiften skal også kommunen betale ved avsetning til pensjon som ikke refunderes av NAV. Dette kommer i tillegg til arbeidsgiveravgiften kommunen betaler av ordinær lønn.

Kommunen avsetter henholdsvis på 12 % og 14,3 % av bruttolønn til feriepenger. Refusjon fra NAV gjelder for den lovpålagte avsetningen for de første 48 sykepengedagene. Refusjon for feriepenger fra NAV er på 10,2 % for arbeidstager som er under 59 år i opptjeningsåret og 12,5 % for ansatte som er 59 år eller mer i opptjeningsåret. Kommunen får mindre i refusjon fra NAV sammenlignet med faktiske

utgifter, både i tilknytning til at prosentsatsene for kommunalt ansatte er høyere enn lovpålagte satser, og at refusjonsperioden. Kommunen får heller ikke refundert lønn og feriepengar utover 6 G.

Utgifter til vikarer medfører, ifølge informasjon fra økonomisjefen, at kommunens kostnader til reguleringspremie i KLP øker. Videre sier økonomisjefen at:

«Det kan her nevnes at midlene som ligger i KLP for Moss kommune for fellesordningen ble av AON⁴³ i 2023 omtalt til å være 3,5 milliarder kroner. Om lag 10 prosent av disse midlene er oppsatte, det vil si personer som har arbeidet i Moss kommune tidligere. Det er grunn til å anta at en signifikant del av disse har vært vikarer i kommunen grunnet sykefravær, selv om vi ikke vet hvor stor andelen er.

Dersom man er sykmeldt i ett år, vil sannsynligheten for at man blir ufør være til stede i betydelig grad. AON anslo i fjor at den gjennomsnittlige uførekostnaden ved et uføretilfelle blant aktive i Moss kommune er om lag 2 millioner kroner. KLP dekker én million kroner umiddelbart, mens kommunen dekker reguleringspremie hvert år fram til pensjonsalder. Det betyr at dersom Moss kommune klarer å forhindre et uføretilfelle vil det gir en teoretisk besparelse på én million kroner».

Utrekning av utgift i arbeidsgiverperioden

Arbeidstidsordningene i Norge følger vanligvis en 5-dagers arbeidsuke for heltidsansatte, som gir rundt 260 arbeidsdager i året. Ifølge KS var gjennomsnittlig årslønn per desember 2023 i kommunene 613 200 kroner. Vi har valgt å bruke årslønn på kr 500 000 som grunnlag for utregning av kommunens utgift i arbeidsgiverperioden. Dette har sammenheng med at et gjennomsnitt er følsomt for å påvirkes av såkalte ekstremverdier (svært høye lønninger trekker gjennomsnittet opp), samt at det presumtivt er en del ansatte i kommunen som har deltidsstillinger og som nok ligger i dette sjiktet lønnsmessig.

Tabellen nedenfor viser utregningen ved årslønn på kr 500 000 basert på satser for 2024. Daglønn utgjør kr 1923,08 (kr 500 000/260 dager). Grunnbeløp per 1. mai 2024 er kr 124 028 og 6 G utgjør kr 744 168. Kommunens tap i arbeidsgiverperioden (ved årslønn på kr 500 000) beløper seg til kr 35 612.

Refusjon uke	Arbeidsgiverperioden 16 kalenderdager											
Fravær uke	UKE 1					UKE 2					UKE 3	
Dager	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Mandag	Tirsdag
Mnd lønn	41 666,67	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08	1923,08
14,1% Arb.g.avg.	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15	271,15
Pensjon												
23,25%	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12	447,12
14,1%	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04	63,04
Feriepenger												
12%	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77	230,77
14,1% Arb.g.avg.	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54	32,54
Utgift	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70	2 967,70
												35 612,37

Tabell 5: Viser kommunens utgift de første 16 dager (arbeidsgiverperioden) ved årslønn på kr 500 000

⁴³ Aon Norway er en av Norges ledende risiko- og pensjonsrådgivere

Kommunens tap ved at en ansatt er sykmeldt et helt år (ved årslønn på kr 500 000) beløper seg til kr 227 761.

utbetalt	Første 16 dager utgift pr dag	m/refusjon av feriepenger utgift pr dag	u/ refusjon av feriepenger utgift pr dag	Samlet 52 uker og 16 dager
41 666,67	1 923,08	1 923,08	1 923,08	523 077
14,1% Arb.g.av	271,15	271,15	271,15	72 754
Pensjon				
23,25 %	447,12	447,12	447,12	121 615
14,1 %	63,04	63,04	63,04	17 148
Feriepenger				
12 %	230,77	230,77	230,77	62 769
14,1% Arb.g.av	32,54	32,54	32,54	8 850
Utgift	2 967,71	2 967,71	2 967,71	807 214
Beregn. Ref. fra NAV				
41 666,67		1 923,08	1 923,08	500 000
14,1% Arb.g.avg.		271,15	271,15	70 500
Feriepenger				
10,20 %		196,15		7 846
14,1% Arb.g.avg.		27,66		1 106
REFUSJON	-	2 418,04	2 194,23	579 452
Utgift(tap)	2 967,71	549,67	773,48	227 761

Tabell 6: Viser kommunens utgift(tap) for hele året

Oppsummert er kommunens tap som følger:

Oppsummering av utgifter:	
Første 16 dager/ 12 arbeidsdager	35 612
8 uker m/ refusjon av feriepenger	21 986
44 uker uten refusjon av feriepenger	170 163
	227 761
Beregning %-tap i året	
Samlede utgifter	807 214,00
Samlet refusjon	579 452,00
Kommunens tap	227 762,00
	28 %

Ifølge økonomisjefen ble fjorårets pensjonssats på 23,25 spesiell høy fordi grunnbeløpet økte betydelig i 2023. Dette medførte at pensjonssatsen måtte heves for å dekke inn økte utgifter til reguleringspremien. Videre ble vi opplyst om årets sats er 19,5 prosent.

7.2 Vurderinger

Våre undersøkelser viser at sykefraværet i tidligere Rygge og Moss kommune samt den nye sammen-slåtte kommunen har ført til store kostnader.

Arbeidsgiver er i henhold til Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 8-19 forpliktet til å betale sykepenger i en periode på opptil 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden). Kommunen utbetaler lønn til ansatte og søker refusjon fra NAV, men det er begrensninger for hva som blir refundert. Sykepenger over 6 ganger grunnbeløpet (G) og feriepenger etter 48 sykepengedager i opptjeningsåret blir ikke refundert.

Våre beregninger viser at kommunens kostnad/tap i arbeidsgiverperioden på kr 35 612 per sykmeldt arbeidstaker basert på en årslønn på kr 500 000. Ved sykefravær i et helt år beløper kommunens tap

seg til kr 227 761. Dette utgjør 28 % av kr 807 214 (lønn inkludert sosiale utgifter) og er en betydelig kostnad.

Det er ikke bare lønnsutbetalinger til den sykmeldte, hvor kommunen får delvis refusjon fra NAV, som medfører ekstra kostnader.

Kommunen har også kostnader knyttet til arbeidsgiveravgift og pensjonsinnbetalinger som ikke refunderes av NAV. I tillegg får kommunen mindre i refusjon fra NAV for feriepengene sammenlignet med faktiske utgifter, altså avsatte feriepengene. Dette har sin bakgrunn i at de kommunale prosentsetningene er høyere enn de lovpålagte setningene.

Ifølge NHO⁴⁴ er det også andre indirekte utgifter(kostnader), for eksempel:

- lønnsutbetalinger til vikarer
- effektivitetsnedgang
- utgifter (kostnader) ved eventuell roking av andre ansatte
- kostnader for leder - bruk av tid på sykesamtaler og eventuell opplæring av andre ansatte eller vikarer

Utgifter for perioden 2018-2023, som er sammenstilt i tabell 3, viser ganske store beløp til vikarer, ekstrahjelp og overtid. Utgifter til vikarer hvor kommunen ikke får sykelønnsrefusjon beløpte seg til ca. 47 millioner i 2023, 54 millioner i 2022 og 49 millioner i 2021. På sammenslåingstidspunktet i 2020 var beløpet på 42 millioner. Det er vanskelig å finne frem til tilsvarende tall for tidligere Rygge kommune og Moss kommune ettersom det er brukt ulike arter ved bokføringen.

Bruk av vikarer hvor kommunen har fått sykelønnsrefusjon fra NAV beløper seg til henholdsvis 73,6 millioner i 2023, rundt 58 millioner i både 2022 og 2021, mens i 2020 (ny kommune) var beløpet på ca. 52 millioner. Dette er en ganske markant økning fra 2020 til 2023.

Kommunen har også store utgifter knyttet til ulike tillegg i forbindelse med bruk av vikarer som beløper seg til 16,3 millioner i 2023, ca. 18,2 millioner i 2022 og 2021 mot 9,3 millioner i 2020. Det er imidlertid umulig å vite hvilke beløp som skyldes sykefraværet ettersom dette ikke er spesifisert i regnskapet.

I tillegg har kommunen betydelig utgifter til ekstrahjelp og overtid. Utgifter til ekstrahjelp var på 36 millioner i 2023 mot 21-22 millioner i perioden 2021- 2022. Utgifter til overtid er også ganske betydelige, men med store variasjoner. For eksempel utgjør overtidsutbetalinger kr 50 millioner i 2022, og dette er en stor økning fra 2021 og 2020 der beløpet var på 24 millioner. Det er heller ikke her mulig å se hvor mye av disse utgiftene som er relatert sykefraværet.

Revisjonen er av den oppfatning at det er en stor sannsynlighet for at deler av kommunens utgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtidsutbetalinger har en sammenheng med sykefraværet.

Våre undersøkelser viser at utgifter til vikarer også vil medføre at kommunens kostnader til pensjon herav reguleringspremien⁴⁵ øker. Midlene for den såkalte fellesordningen ble av AON i 2023 omtalt til å være 3,5 milliarder kroner. Ifølge kommunen er omlag 10 prosent av disse oppsatte midler⁴⁶ og kommuner antar at en signifikant del av disse har vært vikarer i kommunen grunnet sykefravær, selv om de ikke vet hvor stor andelen er.

⁴⁴ Næringslivets Hovedorganisasjon

⁴⁵ Arbeidsgiver betaler for den årlige reguleringen av pensjonsforpliktelsene som følge av lønns- og trygdeoppgjør.

⁴⁶ Pensjonsrett hvor opptjeningen er avsluttet før pensjonen kan tas ut. Denne retten kan gi alders-, uføre- eller etterlattepensjon på et senere tidspunkt.

Det er også stor sannsynlighet for at langvarig sykefravær resulterer i uførhet og AON har i 2023 anslått at den gjennomsnittlige uførekostnaden ved et uføretilfelle blant aktive medlemmer i pensjonsordningen er om lag 2 millioner kroner. Det igjen innebærer store kostnader for kommunen fordi KLP dekker kun 1 million av dette, mens kommunen dekker reguleringspremien hvert år fram til pensjonsalder.

Kjøp fra bemanningsbyråer utgjør et betydelig beløp og økte fra 5 millioner i 2020 til 33 millioner i 2022, før det ble redusert til 20 millioner i 2023. Revisjonen mener at økningen kan indikere at det er et økt behov for midlertidig arbeidskraft, og at det er sannsynlig at nivået på sykefraværet påvirker dette behovet.

Administrative kostnader forbundet med håndtering av sykefravær og refusjoner fra NAV er det vanligvis lite fokus på, men det er ikke usannsynlig at det dreier seg om mange arbeidstimer som går til blant annet oppfølging av sykefraværet. Den type arbeid legger sannsynligvis beslag på mye ressurser og kan derfor være en betydelig utgift for kommunen.

Det er stor sannsynlighet for at effektiviteten går ned før og etter en sykmelding. Effektiviteten kan også bli redusert blant andre ansatte i en avdeling/virksomhet i forbindelse med en kollegas sykmelding.

Kommunens oppgave er å levere tjenester til innbyggerne, og man bør også ta med de store alternative kostnadene knyttet til de ulike tjenesteområdene. Dette gjelder særlig i skole- og helsesektoren, hvor statistikken viser at det er et høyt sykefravær. Det er ikke usannsynlig at administrative kostnader forbundet med håndtering av sykefravær og refusjoner fra NAV legger beslag på mye ressurser, og kan derfor være en betydelig utgift for kommunen. Det er også stor sannsynlighet for at effektiviteten går ned før og etter en sykmelding og følgelig kan ha innvirkning på kvaliteten av tjenester som kommunen leverer til innbyggerne. Dette gjelder særlig i skole- og helsesektoren, hvor statistikken viser at det er et høyt sykefravær.

7.3 Konklusjon

Basert på gjennomgangen av økonomiske data og annen informasjon fra Moss kommune, er det etter vår tydelige oppfatning at sykefraværet har ført til økte kostnader for kommunen. Våre undersøkelser viser at kommunen har store kostnader til vikarer, ekstrahjelp og overtid, som etter vår vurdering kan relateres til sykefravær. Det er også betydelige kostnader som kommunen ikke får refundert fra NAV, inkludert arbeidsgiveravgift, pensjonsinnbetalinger, og lønnsutbetalinger i arbeidsgiverperioden. Økningen i kostnadene over tid indikerer at sykefraværet utgjør en betydelig belastning for kommunens økonomi.

En reduksjon av sykefraværet vil etter vår mening lette de økonomiske belastningene og sikre en mer bærekraftig økonomisk situasjon for kommunen.

8 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisjonen mottok følgende uttalelse fra kommunedirektøren per e-post datert 20.09.2024:

«Kommunedirektøren tar forvaltningsrapport sykefravær og overtid for Moss kommune til etterretning. Overordnet risikoanalyse for kommunens arbeid med arbeidsmiljø ble ikke tilstrekkelig dokumentert under prosessen i arbeidet med kommunens overordnede HMS- og IA-plan. Risikovurdering vil bli dokumentert ved neste evaluering.»

9 KILDER OG LITTERATUR

Kilder til revisjonskriterier

- Arbeidsmiljøloven (LOV-2005-06-17-62)
- Internkontrollforskriften (FOR-1996-12-06-1127)
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (FOR-2011-12-06-1355)

Overordnede dokumenter oversendt fra kommunen

- MK HMS- og IA handlingsplan 2023-2024
- MK Sykefraværprosedyre
- MK HMS Årshjul
- MK Avtale om tilrettelegging
- MK Bedriftshelsetjeneste
- MK Handlingsplan for heltidskultur
- MK Forebyggende samtale
- MK Funksjonsvurdering for annet passende arbeid
- MK Tilrettelegging
- MK Individuell oppfølgingsplan for gravid arbeidstaker
- MK Vold og trusler om vold
- Andre sykefravær rutiner og rutiner for forebygging
- Sykefravær rapporter fra årene 2021-2023
- Mal for lokal HMS- og IA handlingsplan
- Brosjyre «Syk – hva nå?»
- 10-faktor Moss - overordnet

Oversendt fra HR

- Virksomhetsplan Enhet HR 2024
- Stillingsbeskrivelser for de ansatte i enheten
- Funksjonsbeskrivelse enhetsleder HR

Oversendt fra Eddaveien omsorgsboliger

- Funksjonsbeskrivelser for virksomhetsleder og avdelingsleder
- Handlingsplan psykososialt arbeidsmiljø
- Virksomhetsplan Omsorgsboliger Nord
- Interrevisjon omsorgsboliger nord, 9. februar 2021

Oversendt fra Orkerød sykehjem

- Funksjonsbeskrivelser for virksomhetsleder og avdelingsleder
- Enhets- og virksomhetsplan Orkerød 2024
- Handlingsplan fravær 2023 Orkerød
- Helse – Håndtering av vold og trusler i helse- og mestringstjenesten

Oversendt fra Reier skole

- Lokal virksomhetsplan el andre relevante planer:

- Strategisk plan for Mosseskolen
- HMS/IA-plan for Reier skole
- Utviklingsplanen
- Stillingsbeskrivelser
- Helsefremmende arbeid:
 - Årshjul sosiale aktiviteter
 - Viser til HMS/IA-plan
 - HMS årshjul
 - Årshjul faste aktiviteter
 - Slik gjør vi det på Reier
 - Referat fra medbestemmelse
 - Medarbeidersamtale mal
- Forebygging av sykefravær:
 - Sosialt årshjul
 - HMS/IA-plan, HMS årshjul og Slik gjør vi det på Reier
 - Risikovurdering vold og trusler
 - Forventninger til Reierfolk
 - 2-måneders samtale
 - 5-måneders samtale
 - Vårt felles arbeidsmiljø: 10-faktor resultater og oppfølging
 - Verneombudets rolle på Reier, revidert mai 2024.
- Lokal plan for oppfølging av sykefravær

Oversendt fra Skarmyra barnehage

- Funksjonsbeskrivelse barnehagestyrer (avdelingsleder)
- Lokal HMS- og IA-plan Skarmyra barnehage
- Handlingsplan for felles arbeidskultur i Skarmyra barnehage
- Styrerhåndboka

Nettsider

- <https://enbradagpajobb.no/bransje/barnevern/#introduksjon>
- [Verneombud \(arbeidstilsynet.no\)](#)
- [Aktiv på dagtid - Hovedportal \(moss.kommune.no\)](#)
- [Tilskudd til ekspertbistand - Nav.no](#)

10 VEDLEGG

10.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

Revisjonen vil undersøke tre problemstillinger:

1. **Arbeider Moss kommune systematisk med forebygging av sykefravær?**
2. **Gjennomfører Moss kommune en systematisk oppfølging av sykefravær?**
3. **Har sykefraværet ført til økte kostnader?**

Revisjonskriteriene som vi beskriver her dreier seg om problemstilling 1 og 2. Problemstilling 3 er deskriptiv. Det utledes ikke revisjonskriterier for deskriptive problemstillinger, og revisor gjør dermed ingen normative vurderinger på grunnlag av funnene i problemstilling 3

Vi vil under **problemstilling 1** undersøke hvordan kommunen jobber med forebygging av sykefravær på overordnet nivå i kommunen. Vi vil også se på kommunens arbeid på virksomhets- eller avdelingsnivå. Revisjonen har valgt ut fire virksomheter/avdelinger. I utvelgelsen har vi inkludert virksomheter med høyt og lavt fravær. Utvelgelsen er foretatt i samråd med administrasjonen.

Under **problemstilling 2** vil vi undersøke system og praksis for oppfølgingen av sykefravær i kommunen. Vi vil undersøke dette i to virksomheter/avdelinger med høyt sykefravær og to virksomheter/avdelinger med lavt sykefravær. Dette er de samme fire virksomhetene/avdelingene som er valgt ut i problemstilling 1.

Problemstilling 1 – Arbeider Moss kommune systematisk med forebygging av sykefravær

Vi vil her utlede kriteriene punktvis fra de ulike kildene, før vi oppsummerer disse nederst. Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene.

Forebygging av sykefravær i Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har som formål 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 utviklingen i samfunnet, jf. formålsparagrafen § 1-1. Videre skal loven sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling, samt legge til rette for tilpasninger knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon. Loven skal også gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne selv skal kunne ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter, og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet. Loven skal bidra til et inkluderende arbeidsliv.

I henhold til arbeidsmiljølovens § 3-1 (2) må arbeidsgiver sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær. Som en del av det systematiske arbeidet må det etableres målsettinger, og oppgaver, ansvar og myndighet må avklares. Det er en forutsetning at personer med ansvar også har kompetanse til å følge opp sitt ansvar. Ansvar for oppfyllelse av lovens krav ligger til arbeidsgiver, jf. § 2-1. Internkontrollforskriftens § 5-6 fastslår at virksomheten skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Dette kravet er gjentatt i aml. § 3 -1, (2) c.

På grunnlag av dette utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Det skal foreligge mål for HMS-arbeidet i virksomhetene, jf. aml 3-1 (2)
- Det skal foreligge en oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet er fordelt jf. aml 3-1 (2)
- Det skal foreligge risikoanalyser av virksomheten, jf. aml 3-1 (2) c. og internkontrollforskriftens § 5 (6). Dette innebærer også at det skal gjennomføres vernerunder for å kartlegge risiko, jf. aml. § 3-1.

Verneombud

Arbeidsmiljølovens § 6-1 beskriver virksomhetenes plikt til å velge verneombud.

Verneombudets oppgaver er ifølge arbeidsmiljøloven å ivareta arbeidstakerens interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en måte som gjør at hensynet til arbeidstakerens sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt, i samsvar med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

I § 6-2 beskrives verneombudets oppgaver. Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet (1). Blant annet innebærer dette at 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 helsemiljø og sikkerhetsarbeid (4). I bestemmelsene om utgifter, opplæring mv. heter det også at verneombudet skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på en forsvarlig måte og at i alminnelighet skal oppgavene utføres innenfor vanlig arbeidstid.

Hvem som til enhver tid fungerer som verneombud ved virksomheten, skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen, jf aml. 6-1 (4).

I § 3-19 fastsettes et krav om at denne opplæringen skal være på minimum 40 timer.

På grunnlag av dette utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, jf. aml. § 6-2
- Verneombudene skal få nødvendig tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte, jf. aml. § 6-5 (2)
- Hvem som fungerer som verneombud skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen, jf. aml. 6-1 (4)

- Verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg skal gjennomføre minimum 40 timer med opplæring, jf. aml. § 3-19

Arbeidsmiljøutvalg

Aml § 7-1 omhandler plikten til å opprette arbeidsmiljøutvalg, og aml § 7-2 beskriver arbeidsmiljøutvalgets oppgaver:

- (1) Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.
- (2) Arbeidsmiljøutvalget skal behandle:
 - a. spørsmål som angår bedriftshelsetjeneste og den interne vernetjeneste,
 - b. spørsmål om opplæring, instruksjon og opplysningsvirksomhet i virksomheten, som har betydning for arbeidsmiljøet,
 - c. planer som krever Arbeidstilsynets samtykke i henhold til § 18-9,
 - d. andre planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, så som planer om byggearbeider, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser, og forebyggende vernetiltak,
 - e. etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1,
 - f. helse- og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger.
- (3) Utvalget kan også behandle spørsmål om arbeidstakere med redusert arbeidsevne, jf. § 4-6.
- (4) Utvalget skal gjennomgå alle rapporter om yrkessykdommer, arbeidsulykker og tilløp til ulykker, søke å finne årsaken til ulykken eller sykdommen, og se til at arbeidsgiveren treffer tiltak for å hindre gjentakelse. Utvalget skal i alminnelighet ha adgang til Arbeidstilsynets og politiets etterforskningsdokumenter. Når utvalget finner det nødvendig, kan det vedta at undersøkelser skal foretas av sakkyndige eller granskingskommisjon som utvalget oppnevner. Arbeidsgiveren kan uten ugrunnet opphold forelegge vedtaket for Arbeidstilsynet til avgjørelse. Utvalget skal gjennomgå alle rapporter om yrkeshygieneundersøkelser og måleresultater. Før utvalget behandler rapporter som nevnt i dette ledd, skal medisinske opplysninger av personlig karakter tas ut av rapportene, med mindre den opplysningen gjelder, samtykker i at de legges fram for utvalget.
- (5) Hvis arbeidsmiljøutvalget finner det påkrevet for å verne arbeidstakernes liv eller helse, kan utvalget vedta at arbeidsgiveren skal gjennomføre konkrete tiltak til utbedring av arbeidsmiljøet, innenfor rammen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov. For å klarlegge om det foreligger helsefare, kan utvalget også vedta at arbeidsgiveren skal utføre målinger eller undersøkelser av arbeidsmiljøet. Utvalget skal sette en tidsfrist for gjennomføringen av vedtaket. Hvis arbeidsgiveren ikke finner å kunne gjennomføre utvalgets vedtak, skal spørsmålet uten ugrunnet opphold forelegges for Arbeidstilsynet til avgjørelse.
- (6) Arbeidsmiljøutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til virksomhetens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner. Direktoratet for arbeidstilsynet kan gi nærmere regler om årsrapportens innhold og utforming.

Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning sier også at arbeidsmiljøutvalget skal delta i å utarbeide en handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten, jf § 2-3 a.

På grunnlag av dette utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Det skal foreligge en årsrapport fra arbeidsmiljøutvalgene, som dokumenterer at arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er blitt gjennomført, jf. aml. § 7-2 (6).
- Det skal finnes en handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Arbeidsmiljøutvalget skal ha deltatt i utarbeidelsen av dette dokumentet, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 2-3.

Oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

For å sikre et systematisk arbeid med forebygging av sykefravær skal Moss kommune sørge for at:

- det foreligger mål for HMS-arbeidet i virksomhetene, jf. aml 3-1 (2)
- det foreligger en oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet er fordelt jf. aml 3-1 (2)
- det gjennomføres risikoanalyser av virksomheten, jf. aml 3-1 (2) c. og internkontrollforskriftens § 5 (6).
- verneombudet tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, jf. aml. § 6-2
- verneombudene skal få nødvendig tid til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte, jf. aml. § 6-5 (2)
- informasjon om hvem som fungerer som verneombud skal kunngjøres ved oppslag på arbeidsplassen, jf. aml. 6-1 (4)
- verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg gjennomfører minimum 40 timer med opplæring, jf. aml. § 3-19
- det foreligger en årsrapport fra arbeidsmiljøutvalgene, som dokumenterer at arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er blitt gjennomført, jf. aml. § 7-2 (6)
- det finnes en handlingsplan for verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Arbeidsmiljøutvalget skal ha deltatt i utarbeidelsen av dette dokumentet, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 2-3 a.
- det gjennomføres vernerunder for å kartlegge risiko, jf. aml. § 3-1

Problemstilling 2 – Gjennomfører Moss kommune en systematisk oppfølging av sykefravær

Oppfølging av sykefravær i arbeidsmiljøloven

I § 4-6 første ledd fremkommer det at for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignede, skal arbeidsgiver så langt det er mulig iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.

Ifølge arbeidstilsynet⁴⁷ bør kommunen:

- Lage rutiner, sammen med verneombudet og øvrige arbeidstakere, for å følge opp sykmeldte arbeidstakere
- Gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutinene
- Sørge for at rutinene beskriver
 - hva som skal gjøres
 - hvem som skal gjøre hva når en arbeidstaker blir sykemeldt.

⁴⁷ [Oppfølging av sykmeldte - Arbeidsforhold - Arbeidstilsynet](#)

Videre står det i tredje ledd at arbeidsgiver er pliktig til å lage en oppfølgingsplan for den sykemeldte innen 4 uker. Dette gjelder både om den sykemeldte er delvis eller helt sykemeldt. Planen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers oppgaver og arbeidsevne, aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, bistand (bedriftshelsetjeneste/Nav), samt plan for videre oppfølging.

I fjerde ledd blir dialogmøte omtalt, her skal arbeidsgiver innkalle til møte innen 7 uker, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

Under femte ledd står det at arbeidsgiver skal dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplanen har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt på dialogmøte.

Arbeidstilsynet påpeker at plikten til å tilrettelegge er omfattende, men at tiltak ikke skal gå utover arbeidsforholdene til andre ansatte.

Når en arbeidstaker er blitt sykemeldt er målet, ifølge Arbeidstilsynet, å legge til rette for at arbeidstakeren kommer tilbake på jobb. Det vil si at forholdene på arbeidsplassen ikke bidrar til å forsterke allerede eksisterende helseplager, uavhengig av om helseplagene er arbeidsrelatert eller ikke. Det er viktig å etablere dialog og samarbeid. Det er arbeidsgiver, arbeidstaker, tillitsvalgt og verneombud som har hovedansvaret. Man er ifølge Arbeidstilsynet også avhengig av å samarbeide med Nav, lege og bedriftshelsetjeneste.

Kommunens ansvar som arbeidsgiver innebærer også å sikre samordningen mellom aktuelle aktører.

Oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

For å sikre en systematisk oppfølging av sykefravær skal kommunen:

- utarbeide rutiner/prosedyrer, sammen med verneombudet og øvrige arbeidstakere, for å følge opp sykmeldte arbeidstakere. Disse skal beskrive:
 - hva som skal gjøres
 - hvem som skal gjøre hva når en arbeidstaker blir sykemeldt.
- gjøre alle arbeidstakere kjent med innholdet i rutinene/prosedyrene
- iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid
- arbeidsgiver skal utforme oppfølgingsplan innen fire uker
- Arbeidsgiver skal innkalle til dialogmøte senest etter syv uker inn i arbeidstakers sykefravær.
- Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og deltatt på dialogmøte.