

Forvaltningsrevisjonsrapport

«Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær»

Våler kommune

2017/2018



INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT.....	1
2.	SAMMENDRAG	2
3.	INNLEDNING	4
3.1	Problemstilling	4
3.2	Avgrensning av prosjektet	4
3.3	Revisjonskriterier	4
3.4	Revisjonsmetoder	4
4.	PROBLEMSTILLING:.....	6
4.1	Revisjonskriterier	6
4.2	Revisjonskriterium 1: <i>Kommunen skal forebygge sykefraværet ved å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i kommunen</i>	10
4.2.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data	10
4.2.2	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	17
4.3	Revisjonskriterium 2: <i>Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens delmål 1-3</i> ...20	
4.3.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data	20
4.3.2	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	22
4.4.	Revisjonskriterium 3: <i>Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av sykefravær som en del av kommunens HMS-system. Sykmeldte skal følges opp i tråd med rutiner og sentrale føringer</i>	24
4.4.1	Revisjonens undersøkelse og innhentede data	24
4.4.2	Revisjonens vurderinger og konklusjoner	29
4.5	Anbefalinger	31
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER	32
6.	KILDEHENVISNINGER	33
7.	VEDLEGG	34

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 16/29 (14.11.2016) og kommunestyret i sak 17/17 (14.03.2017) i Våler kommune.

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

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet desember 2017 – september 2018. Rapporten er verifisert av kontaktperson i kommunen.


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

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har stedlig revisor Inger Marie Karlsen-Moum deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Revisor vil takke rådmann, personalsjef og kommunalsjef for Helse og velferd for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet. Revisjonen vil også takke alle ansatte som har delt sin innsikt og sine oppfatninger gjennom å delta i revisjonens spørreundersøkelse.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 21.11.2018


Rita Elnes
Distriktsrevisor


Casper Støten
Forvaltningsrevisor

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

2. SAMMENDRAG

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

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

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

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

Som metode har revisjonen basert store deler av undersøkelsen på en omfattende spørreundersøkelse tilsendt kommunens ansatte, i tillegg har revisjonen innhentet data fra intervju og analyse av relevant dokumentasjon, herunder analyse av innholdet i kommunens HMS-system, samt interne rutiner, årsberetninger og lignende.

Revisjonen har ut fra funnene under revisjonskriterium 1 vurdert at Våler kommune iverksetter tiltak for å forebygge sykefraværet i kommunen, men at arbeidet likevel er mangelfullt på noen områder, som fører til at kommunen ikke tilfredsstiller kriteriet fullt ut. Sentrale funn her viser at en stor andel ansatte har manglende kjennskap til HMS-håndboken og innholdet i denne. Håndboken får også kritikk blant ansatte for å være for lite relevant i deres arbeidshverdag. Revisjonen har gjennom analyse av håndboken kommet til den vurdering at språket som brukes i håndboken er lite tilpasset kommunal virksomhet, at den på enkelte områder ikke har blitt løpende oppdatert og at den har noen innholdsmessige mangler ut fra det som kan forventes av et helhetlig HMS-system for ansatte.

Videre har revisjonen vurdert at det er for lav aktivitet i kommunes arbeidsmiljøutvalg. Utvalget avholder for få møter i løpet av året opp mot det som er arbeidstilsynets anbefaling på minst fire møter per år. Arbeidsmiljøutvalget er gjennom arbeidsmiljøloven pålagt å delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Revisjonen vurderer det som usannsynlig at disse oppgavene i sin helhet blir ivaretatt sett ut fra dagens aktivitetsnivå.

Revisjonen har vurdert under revisjonskriterium 2 at kommunen samlet sett har fulgt opp de fleste av punktene i IA-avtalen som revisjonen har lagt til grunn for undersøkelsen, men at det finnes rom for forbedring både innen tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne og arbeidet med reduksjon av sykefravær. Sykefraværet har over tid vært høyere enn kommunens resultatmål i avtaleperioden 2014-2018, men viser en positiv trend siste tertial. Revisjonen vurderer at kommunen

bør se på om resultatmålet og aktivitetsmålene kommunen har satt seg er egnede til å oppnå en varig reduksjon i sykefraværet.

Revisjonen har vurdert under revisjonskriterium 3 at funnene i sammenheng peker i retning av at kommunen i all hovedsak gjennomfører en oppfølging av sykmeldte som er i tråd med egne rutiner og sentrale føringer. Kommunen bør likevel iverksette tiltak på de forbedringsområder som er omtalt i rapporten, herunder kartlegge, avdekke og motvirke arbeidsrelatert fravær i større grad, og sørge for at fristene for sykefraværsoppfølgingen følges tettere opp, slik at sykmeldte blir fulgt opp på et tidlig tidspunkt.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen konkluderer at kommunen har et forbedringspotensial i tilknytning til det forebyggende arbeidet med sykefravær, spesielt i forbindelse med å etablere et hensiktsmessig HMS-system for internkontroll, samt følge opp at arbeidsmiljøutvalget ivaretar sine lovpålagte oppgaver. Videre konkluderer revisjonen at kommunen følger opp IA-avtalen på de fleste områder, men at gevinsten i form av et vedvarende lavere sykefravær over tid så langt har uteblitt. Dette signaliserer at kommunen bør se på sitt resultatmål for sykefraværsutvikling og hvordan de arbeider med å nå dette. Revisjonen konkluderer at kommunen gjennomfører oppfølging av sykmeldte i tråd med egne rutiner og sentrale føringer, men peker på at fristene bør følges tettere opp, og at kommunen bør gjøre mer for å motvirke arbeidsrelatert fravær.

Avslutningsvis konkluderer revisjonen at kommunen jobber med å forebygge og redusere sykefraværet i noen grad, og at det er rom for forbedring på enkelte områder. Tiltak og rutiner kommunen har utarbeidet er etter revisjonens vurdering i all hovedsak i tråd med sentrale føringer. Revisjonen vurderer at kommunen vil ha gode forutsetninger for å lykkes med å redusere sykefraværet, hvis kommunens arbeid forbedres og videreutvikles i tråd med revisjonens anbefalinger.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstilling

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

3.2 Avgrensning av prosjektet

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

3.3 Revisjonskriterier

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

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra følgende kilder:

- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern, samt tilhørende forskrifter, herunder:*
 - *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).*
- *Navs retningslinjer for oppfølging av sykemeldte.*
- *Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).*
- *Relevant forskning om sykefravær.*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapportens kapittel 4.1.

3.4 Revisjonsmetoder

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

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

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

- Elektronisk HMS-håndbok (Infotjenester)

- Kommunens rutine for sykefraværsoppfølging
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)
- IA handlingsplan – Våler Kommune 2016-2017
- Kommunens årsberetning for 2017
- Tertialrapport per 30.04.2017 (sykefraværsstatistikk)
- Tertialrapport per 30.04.2018 (sykefraværsstatistikk)
- Sykefraværsstatistikk 2. tertial 2018 (mottatt per mail fra kommunen 16.10.18)

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

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

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

I fremstillingen av undersøkelsen i rapporten har revisjonen i tillegg til å vise samlede resultater for hele kommunen, systematisert resultatene etter sektor, for å på den måten tydeliggjøre forskjellene mellom dem. Disse har blitt delt inn slik:

- Sentraladministrasjon og Stab (sammenslått grunnet lavt antall respondenter)
- Helse og velferd
- Oppvekst og kultur
- Miljø og teknikk

Spørreundersøkelsen fikk 157 svar, en svarandel på 53 % av de forespurte ansatte.

Ovennevnte kontrollhandlinger anses som hensiktsmessige for å kunne vurdere om kommunen har hensiktsmessige rutiner og praksis på sykefraværsområdet. Funnene i rapporten anses å samlet ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet for å kunne konkludere på problemstillingen.

4. PROBLEMSTILLING:

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

4.1 Revisjonskriterier

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

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

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

Videre nedenfor vil revisjonen redegjøre for de paragrafer og øvrige kilder som ligger til grunn for revisjonens utførelse av prosjektet. Fullstendige lovparagrafer og retningslinjer ligger i vedlegg 1 til rapporten.

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

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

Opprettelse av verneombud og arbeidsmiljøutvalg, samt opplæring av disse og tilrettelegging for at de skal utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte, er også viktige elementer som kommunen skal følge opp, jmfør arbeidsmiljølovens kapittel 6 og 7.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser legger også grunnlag for en rekke bestemmelser i forskriftene, deriblant i *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften) og *Forskrift om organisasjon, ledelse og medvirkning*, som videre utdyper de enkelte krav som stilles til arbeidsgivere og arbeidstakere innen virksomheten. § 5 i internkontrollforskriften beskriver hvilke krav som settes til innholdet i HMS-arbeidet og hva som må dokumenteres skriftlig (se vedlegg 1).

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

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

Våler kommune har inngått avtale om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som er gjeldende i tidsrommet 2014 til og med 2018. Avtalen setter en rekke målsetninger om blant annet lavere nivå på sykefraværet, bedre tilrettelegging for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, og høyere avgangsalder blant ansatte. Revisjonen har valgt ut tre av punktene i avtalen som vurderes som relevante for å besvare problemstillingen:

Delmål 1: Sykefravær

Utarbeide aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet og sette resultatmål for sykefraværsutviklingen.

Delmål 2: Personer med nedsatt funksjonsevne

- a) Sette aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet overfor egne arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, for å hindre frafall fra arbeidslivet.
- b) Sette aktivitetsmål for hvordan virksomheten skal åpne for personer som Arbeids- og velferdsetaten har avklart og som har behov for utprøving av sin arbeids- og funksjonsevne i det ordinære arbeidsliv.

Delmål 3: Avgangsalder

Sette aktivitetsmål for hvordan virksomheten kan stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid

Ha et livsfaseperspektiv som skal inngå som en del av virksomhetens personalpolitikk og i det systematiske forebyggende arbeidet.³

²Navs nettside om sykefraværsoppfølging (se også vedlegg 1):

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

³ Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – Våler kommune og Arbeids- og velferdsetaten.

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

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

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

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

SINTEF gjennomførte i 2016 på oppdrag fra arbeidstilsynet en studie av kostnadene ved arbeidsrelaterte skader og sykdommer. Der fant de ingen entydig konklusjon på hvor mye av sykefraværet som var relatert til arbeidet, men estimerte at rundt 20 prosent av langtidsfraværet var relatert til arbeidet. Videre anslo de at dette fraværet utgjorde 5 millioner fraværsdager i Norge i 2014.⁵

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

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

⁴ Studie fra PROBA samfunnsanalyse:

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

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

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

FAFO leverte en rapport finansiert av Nav i 2015 der de undersøkte sykefravær ved sykehjem i et utvalg kommuner. FAFO fant blant annet at de sykehjemmene som utmerket seg positivt med lavere sykefravær hadde stor oppmerksomhet på ledelse generelt, og ledelse i form av bedre sykefraværsoppfølging spesielt. Dette arbeidet var kjennetegnet av en helhetlig tenkning og systematikk, og inngikk således i lederens måte å utvikle og drifte organisasjonen på. Den uredde måten å følge opp sykefravær på knyttet FAFO til trekk ved ledere som flere virksomheter påpekte som viktige, der tydelighet, tilstedeværelse og handlekraft var sentrale stikkord. Tydelighet knyttes til forventninger om ansattes tilstedeværelse på arbeidet, som igjen knyttes til kvaliteten på tjenesten og til kollegenes arbeidsmiljø. Denne tydeligheten blir også knyttet til hva leder aksepterer og ikke aksepterer av atferd og til kvaliteten på arbeidsutførelsen.⁷

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

- FAFO-rapport «Fra fravær til nærvær»

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

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

- Revisjonskriterium 1: Kommunen skal forebygge sykefraværet ved å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i kommunen.
- Revisjonskriterium 2: Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens delmål 1-3 (se side 7).
- Revisjonskriterium 3: Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av sykefravær som en del av kommunens HMS-system. Sykmeldte skal følges opp i tråd med rutiner og sentrale føringer.

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

4.2 Revisjonskriterium 1: *Kommunen skal forebygge sykefraværet ved å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i kommunen.*

4.2.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Revisjonen vil i det følgende kontrollere i hvilken grad kommunen oppfyller revisjonskriterium 1. Revisjonen fremlegger sine funn fra dokumentanalyser, intervju og spørreundersøkelse i dette delkapittelet. Revisjonens vurderinger av funnene fremkommer av neste delkapittel.

Kartlegging av det forebyggende arbeidet (Oppstartsintervjuet)

Det fremkom i oppstartsintervjuet at kommunen har gjort tilgjengelig relevant dokumentasjon og informasjon om rutiner og lovverk på HMS-området for ansatte, og at dette fremkommer i HMS-håndboken, som er en del av det elektroniske HMS-systemet levert av Infotjenester.

Gjennom dette HMS-systemet kan ansatte også rapportere HMS-avvik gjennom en avviksmodul. Lederen får beskjed og kopi blir sendt til personalsjef når det meldes avvik. Personalsjef blir varslet hvis avviket ikke blir fulgt opp etter 14 dager. Avviksmelders verneombud får også kopi av avvik. Ved innføringen av avvikssystemet fikk alle ledere opplæring. Opplæring av nyansatte skjer i regi av personalsjef eller ute i virksomhetene av andre ansatte.

Statistikk på avvik rapporteres til ledergruppe, i møter/personalmøter og til arbeidsmiljøutvalget.

Statistikk på avvik ble tidligere rapportert til kommunestyret, revisor ble gjort oppmerksom på under verifiseringen av rapporten at statistikken fremfor å bli behandlet i kommunestyret, fremover vil bli behandlet i partssammensatt utvalg.

Kommunen anser at det er en viss risiko for at noen avvik ikke blir rapportert i systemet, men blir formidlet fra ansatte til ledere og lignende, ansatte blir likevel bedt om å rapportere avvik i systemet, og kommunen ser en økende rapportering.

Det kan være utfordrende for ansatte å skille mellom HMS-avvik og de avvikene som angår kvalitetssikring opp mot rutiner. Avvik som angår sistnevnte føres i dag på papir. Det er et ønske fra kommunen om å anskaffe et helhetlig avvikssystem for alle typer avvik som er relevant for kommunen.

Det fremkom videre i intervjuet at kommunen har opprettet et arbeidsmiljøutvalg (AMU) som opprinnelig har 4 fastlagte møter i året. Ofte har det likevel blitt avholdt færre møter, vanligvis 2 i året, på grunn av begrenset saksmengde. Det innkalles også til møte hvis det er et spesielt behov for det. Sykefravær er et fast punkt på sakslisten i AMU.

Det blir sagt i oppstartintervjuet at kommunen har et hovedverneombud som er noe frikjøpt for å ivareta oppgavene sine. Hovedverneombudet skal koordinere verneombudene. Verneombud finnes på hvert tjenesteområde i kommunen. Kommunen har opprettet et årshjul som beskriver hvilke aktiviteter verneombudet skal delta på igjennom året i sammenheng med de planlagte aktiviteter bedriftshelsetjenesten gjennomfører. Alle verneombud får tilbud om HMS-kurs, men

det er opp til hver enkelt leder/hovedverneombud å melde verneombudet på disse kursene.

Ved seksjon for Helse og velferd får verneombudene også brannvernkurs.

Det blir sagt i oppstartsintervjuet at Våler kommune benytter seg av Follo bedriftshelsetjeneste. BHT er representert i AMU. Det blir satt opp en plan i løpet av desember hvert år for bedriftshelsetjenestens aktiviteter for påfølgende år. Kommunen mottar også en årlig rapport fra BHT. BHT blir brukt av kommunen ved for eksempel kartlegging av arbeidsplassen i tilknytning til hjelpemidler og ergonomi. BHT tilbyr også psykolog som kommunen har benyttet.

BHT er tilstede ved behov på dialogmøter ved sykefravær, når for eksempel leder har behov for dette. Kommunen har også benyttet seg av kurs om stressmestring, samt tjenester i tilknytning til oppfølging av gravide og jobbmestring.

BHT benyttes også ved konflikter på arbeidsplassen. Her benytter kommunen imidlertid også andre tjenester, som for eksempel coaching. Kommunen er opptatt av å ta i bruk tjenester som er tilpasset den ansatte i slike situasjoner.

Kommunen har også opprettet et samarbeidsforum som er et møte med alle hovedtillitsvalgte og kommunalsjefer, samt rådmannen. Hovedverneombud deltar foreløpig ikke her. Samarbeidsforum avholder 4-6 møter i året der hvor blant annet sykefravær blir tatt opp.

Kommunen gir blant annet tilbud om å benytte frisklivssentralen, tilbud om trening i jobb og kurs i hvordan bruke hjelpemidler og teknikker. Det varierer noe i hvilken grad tilbudene benyttes av de ansatte. Kommunen har også egne tiltak for gravide og en oppfølgingsplan i forhold til dette. Fra ansatte fyller 58 år skal det gjennomføres seniorsamtaler. Kommunen har også en senioravtale som gir tilrettelegging for at ansatte kan stå lenger i jobb, blant annet gjennom å tilby mer ferie eller 100 % lønn for 80 % arbeid.

I forbindelse med verifiseringen av denne rapporten ble revisor opplyst om at kommunen har en dedikert en person til å følge opp HMS avvikssystemet. Videre fikk revisor opplyst at det i samarbeid med infotjenester skal gjennomføres kurs vedrørende personalhåndbok (HMS-håndbok) og avvikssystemet i starten av januar 2019, og at det for tiden jobbes med et nytt internkontroll-system.

Revisjonen har fått elektronisk tilgang (lik tilgangen til ordinære ansatte) til HMS-håndboken og avviksmodule. Revisjonen ser at systemet inneholder en avviksmodul der ansatte kan rapportere på HMS-avvik, herunder beskrive i detalj hendelsen(e) og foreslå tiltak.

For å vurdere det systematiske arbeidet kommunen gjør opp mot forebygging av sykefravær har revisjonen undersøkt de delene av HMS-arbeidet som er særlig relevant i tilknytning til dette. Et hovedmoment er å vurdere om HMS-håndboken brukes aktivt i kommunen, et annet er i hvilken grad arbeidsmiljøutvalget deltar i det systematiske HMS-arbeidet.

HMS-håndboken og det forebyggende arbeidet

I kapittel 1 i HMS-håndboken står følgende om hensikten og formålet med håndboken:

«Ved å fokusere på systematisk HMS-arbeid, vil vi kunne oppnå bedre rutiner, mindre sykefravær og enda større medvirkning blant de ansatte. Dette gir igjen bedre kvalitet i arbeidet for arbeidstaker, bedre resultater for virksomheten, større konkurransekraft, tillit hos kunder og arbeidslyst hos den enkelte.»

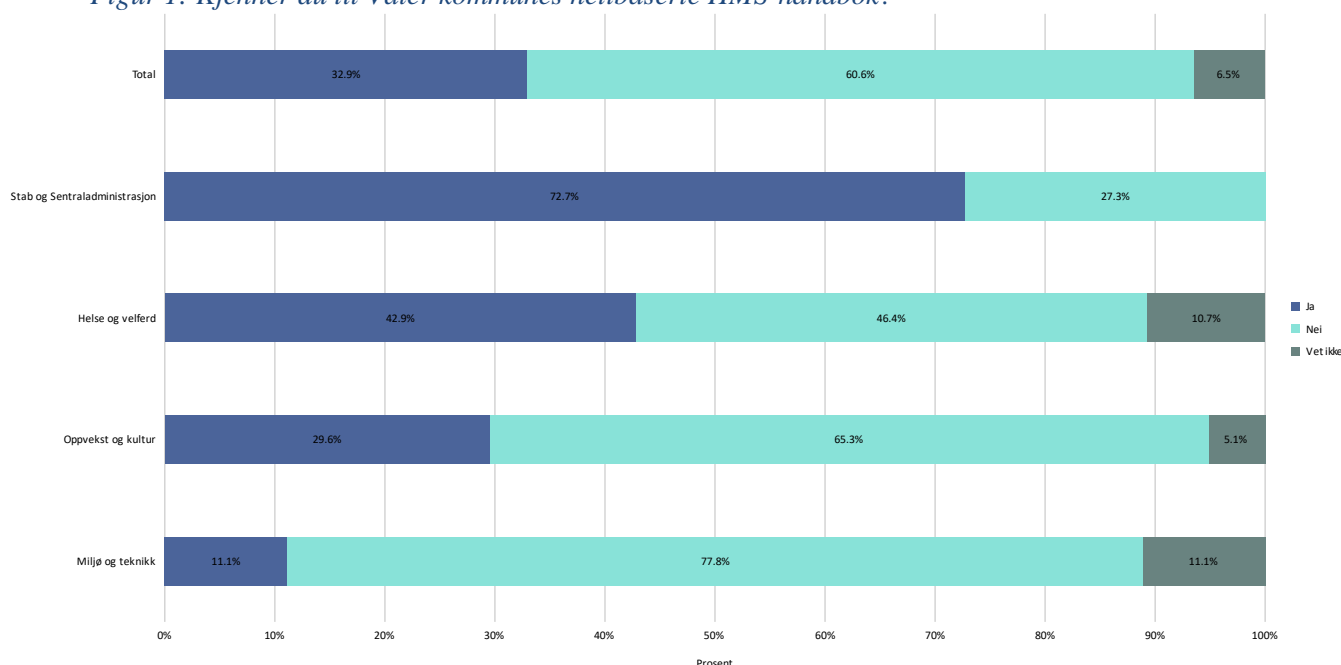
HMS-håndboken er et oppslagsverk som på en enkel måte hjelper deg til å finne de krav som stilles innen HMS-området til virksomheten og til deg som ansatt. Samtidig gir den deg råd og veiledning om hvordan du kan oppfylle kravene i praksis»

Revisor tolker ovennevnte som at håndboken skal være en verktøy for samtlige ansatte om deres rettigheter og plikter tilknyttet HMS, som blant annet skal medvirke til redusert sykefravær.

For at håndboken skal nyttiggjøres som et slikt verktøy bør det være utstrakt kjennskap til den blant ansatte og den bør oppfattes som nyttig i det daglige arbeidet.

I spørreundersøkelsen foretatt blant de ansatte, fremgår det at et flertall av respondentene ikke har kjennskap til håndboken (Figur 1). Stab og sentraladministrasjon kjenner i stor grad til håndboken, mens spesielt Oppvekst og kultur og Miljø og teknikk skiller seg ut med en lav andel som oppgir å kjenne til håndboken.

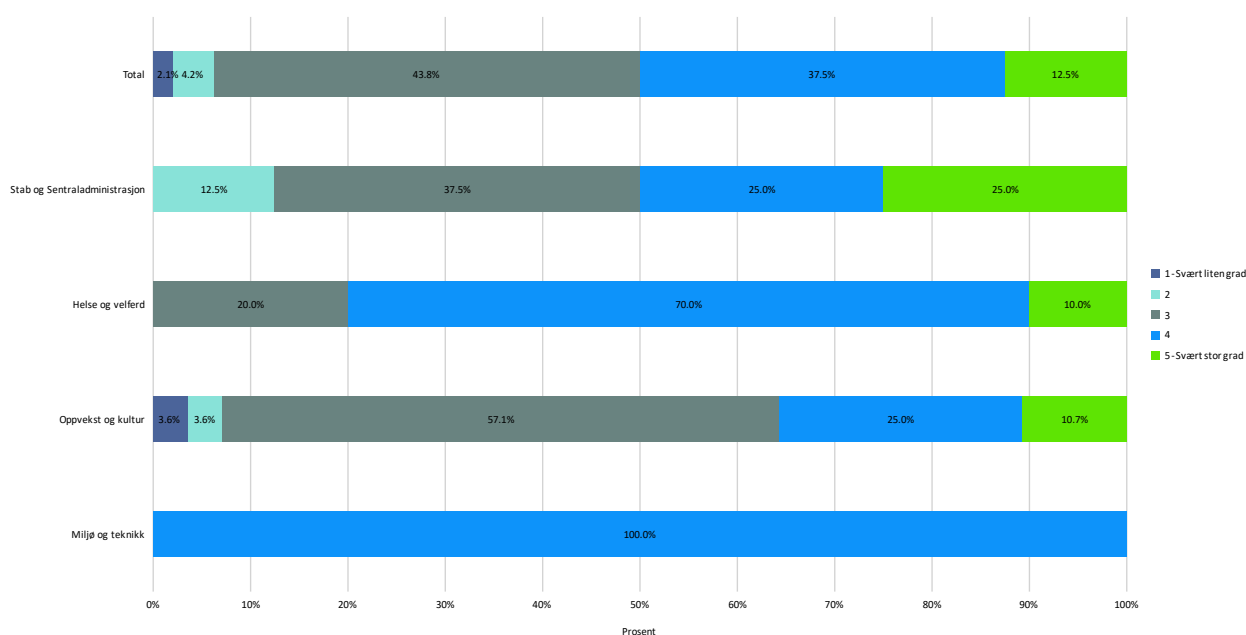
Figur 1: Kjenner du til Våler kommunes nettbaserte HMS-håndbok?



For å si noe om kvaliteten på innholdet i HMS-håndboken har revisjonen bedt de respondentene som oppga å kjenne til håndboken om å svare på ytterligere spørsmål om innholdet, samt komme med egne kommentarer i forbindelse med dette. Som man

kan se av figur 2 er det en blandet respons på i hvilken grad håndboken dekkende for å ivareta helse, miljø og sikkerhet i kommunen. På dette spørsmålet er det færre respondenter i utgangspunktet (kun de som svarte «ja» i figur 1), noe som gir store utslag blant annet for respondentene fra *Miljø og teknikk*. Det er imidlertid en tydelig kontrast mellom respondentene fra *Helse og velferd*, der et stort flertall oppfatter håndboken som dekkende for HMS, og *Oppvekst og kultur*, der et betydelig flertall oppfatter at håndboken i liten til middels grad er dekkende for HMS på sin arbeidsplass. Totalt har halvparten av respondentene svart at de opplever håndboken som i liten til middels grad dekkende.

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



«For lite promotert, liten interesse for det skriftlige materiale hos den jevne arbeidstaker, mye generelle vendinger som ikke gir utslag i praktisk hverdag. En slik håndbok har liten betydning for å ivareta helse-, miljø- og sikkerhet i kommunen så lenge man ikke har personer som aktivt følger opp dette i hverdagen.»

- Medarbeider i Sentraladministrasjon/Stab

Enkelte av respondentene har med egne ord kommentert hvorfor de oppfatter håndboken som i mindre grad dekkende for HMS-arbeidet, kommentaren sitert ovenfor er et eksempel.

En betydelig andel av kommentarene peker på at ansatte får lite informasjon om håndboken, og stiller spørsmål ved hvordan den er relevant i deres hverdag. Dette fører til at kunnskapen om innholdet er lav hos enkelte, og at håndboken blir lite brukt. Enkelte av kommentarene, spesielt fra ansatte innen oppvekstsektoren, påpeker også at håndboken ikke er tilpasset behovene på deres arbeidsplass. Utfordringer som disse respondentene opplever i hverdagen, blant annet utagerende elever og utfordrende samarbeid med foresatte, dekkes ifølge disse respondentene ikke av HMS-håndboken. Som sitatet ovenfor fastholder, oppleves håndboken av enkelte som for generell og lite tilpasset arbeidsplassene i kommunen.

Revisjonen har tatt et utplukk fra HMS-håndbokens innhold, herunder kapittel 3 *HMS-arbeid* og 4.2 *Sykefraværarbeid*, for å vurdere innholdet. I kapittel 3 finnes en generell oversikt over hva målsetningene for HMS, aktuelt lovverk og oversikt over ulike tiltak, herunder avvik/varsling, handlingsplan med mer. Endringer i arbeidsmiljøloven som ble iverksatt i 2017, etablerte en plikt for kommunen å utarbeide rutiner for intern varsling. Revisjonen kan ikke se av HMS-håndboken at slik rutine finnes, imidlertid er det ifølge kommunens årsberetning for 2017 opprettet varslingsrutiner i kommunen. Det vil være naturlig at en slik rutine gjøres tilgjengelig i HMS-håndbokens kapittel 3.7 om avvik og varsling.

Informasjonen i håndboken er i enkelte tilfeller meget generell; terminologien som brukes virker mer som den er satt opp for en bedrift enn for en kommune. Begreper som *daglig leder*, *mellomleder* og *bedrift* brukes utstrakt i tekstene som beskriver rollefordelingen. Dette gir et inntrykk av at informasjonen som fremkommer ikke er tilpasset kommunens virksomhet, men er en mer generell beskrivelse av lovverk/retningslinjer. Dette kan ha sammenheng med at infotjenester-systemet leveres som et sett med maler som man selv må tilpasse.

Håndboken beskriver ikke hvilke konkrete forventninger som stilles til ledere i organisasjonen i utførelsen av det systematiske HMS-arbeidet på den enkelte arbeidsplass, eller hvilke rapporteringsrutiner disse skal forholde seg til. Her tenker revisor spesielt på å definere hvem som har ansvaret for å utføre risikovurderinger og lage handlingsplaner, og hvilket datagrunnlag dette skal baseres (for eksempel rapportering fra seksjonene og/eller brede medarbeiderundersøkelser), og ikke minst når og hvordan dette skal behandles/evalueres av arbeidsmiljøutvalget og kommunens øverste ledelse.

I kapittel 3.2 *Handlingsplan* beskrives det greit hvordan en handlingsplan skal utformes. Imidlertid er det ikke lagt inn tidligere handlingsplaner kommunen har produsert, det samme gjelder under kapittel 3.6 *Kartlegginger*; her er det kun generelle beskrivelser av hva som skal gjøres i forbindelse med vurdering av risiko og ikke noen oversikt over utførte risikovurderinger. Kapittel 7 i HMS-håndboken skal etter tittelen inneholde oversikt over *utført HMS-arbeid*, revisjonen finner her kun tomme mapper. Her kunne det ha ligget referater, verneprotokoller, risikovurderinger, handlingsplaner etc. Slik kunne ansatte fått oversikt over hva som tas opp i AMU-møtene i kommunen og hvilke risikoer og tiltak som gjelder på deres arbeidsplass. Kommunen som arbeidsgiver plikter også å dokumentere skriftlig det systematiske arbeidet med HMS, herunder risikovurderinger og handlingsplaner, jfr. Internkontrollforskriftens § 5.

I oppstartsintervjuet ble det som revisjonen tidligere har anført opplyst om at AMU hadde omtrent 2 møter i året, pga. et lavt antall saker. Revisjonen ser av Follo bedriftshelsetjenestes årsrapport for 2017 at de var tilstede i ett AMU-møte dette året. Revisjonen kan ikke med sikkerhet si at det ble avholdt flere enn ett møte i 2017, da revisor ikke kan finne protokoller eller lignende fra noen av møtene i HMS-håndboken. HMS-håndboken inneholder en generell beskrivelse av arbeidsmiljøutvalgets virke, imidlertid er det lite eller ingen informasjon om hvilke saker som faktisk har blitt behandlet i AMU. Utvalget har et særlig ansvar for å delta i utarbeidelser av risikovurderinger og handlingsplaner i kommunen. Normalt vil det kreve mer enn ett til to møter i året for å gjennomføre risikovurdering, lage handlingsplan og evaluere tiltak som igangsettes fortløpende. Det er arbeidstilsynets klare mening at AMU bør ha minst

4 møter per år.⁸ For øvrig ser revisjonen at kommunen ofte tar i bruk bedriftshelsetjenesten når det er aktuelt, og at det utarbeides planer for aktiviteter som BHT skal utføre i løpet av året.

I kapittel 4.2 *Sykefraværarbeid* i håndboken finnes det generell informasjon til ansatte og ledere om prosessen ved oppfølgingsprosessen, samt mal for oppfølgingsplan. Det er også noe informasjon om sykefraværstatistikk, samt en handlingsplan for IA-arbeidet i Våler fra 2015. Revisjonen kommer tilbake til IA-arbeid og sykefraværsoppfølging i vurderingen av revisjonskriteriene 2 og 3.

Et hovedinntrykk revisjonen får ved undersøkelser i HMS-håndboken er at mye av innholdet, med noen unntak, ikke har blitt jevnlig oppdatert siden 2015. Det foreligger eksempelvis oversikter over representanter i AMU og oversikter over vernetjenesten som er flere år gamle. I årsberetningen for 2017 oppgir kommunen at det vurderes nytt system for HMS og internkontroll.⁹

Et viktig spørsmål i forbindelse med vurderingen av HMS-håndboken er om tiltak i håndboken blir iverksatt i praksis. De som svarte ja på at de hadde kjennskap til håndboken, fikk også spørsmål om tiltak nedfelt i HMS-håndboken ble fulgt opp i praksis. Tiltak i denne sammenheng kan for eksempel være medarbeidersamtale, vernerunde, gjennomføring av risikoanalyse og utarbeidelse av handlingsplan, gjennomføring av planlagte møter igjennom året, eller andre relevante tiltak. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av respondentene oppfatter at slike tiltak blir helt eller delvis fulgt opp (72,6%). 23,5% svarer «vet ikke», mens 3,9% svarer at de ikke opplever at tiltak blir iverksatt. På spørsmål om hvilke konkrete tiltak som ikke blir fulgt opp eller delvis blir fulgt opp, fordeler respondentenes svar seg på følgende vis:

Figur 3: Oversikt over tiltak enkelte ansatte opplever som delvis fulgt opp / ikke fulgt opp

Sektor: (Antall svar står i parentes)	Tiltak som ikke blir gjennomført:	Tiltak som blir delvis gjennomført:
Totalt	10 svar fordelt på 7 tiltak	10 svar fordelt på 7 tiltak
Helse og velferd	Medarbeidersamtale (1) Tiltak – inneklima (2) Risikoanalyse (1) Handlingsplan (1)	Oppfølging av avvik (1) Risikovurdering (1) Handlingsplaner (1) Tilrettelegging (1) Medarbeidersamtale (1) Vernerunder (1)
Oppvekst og kultur	Oppfølging av avviksmeldinger (1) Opplæring – avvikssystem (1) Manglende behandling av avvik i AMU (1) Tiltak - Inneklima (1)	Oppfølging av avvik (1) Tilrettelegging (1) Medarbeidersamtale (1)
Sentraladministrasjon og stab	Medarbeidersamtale (1)	Vernerunder (1)

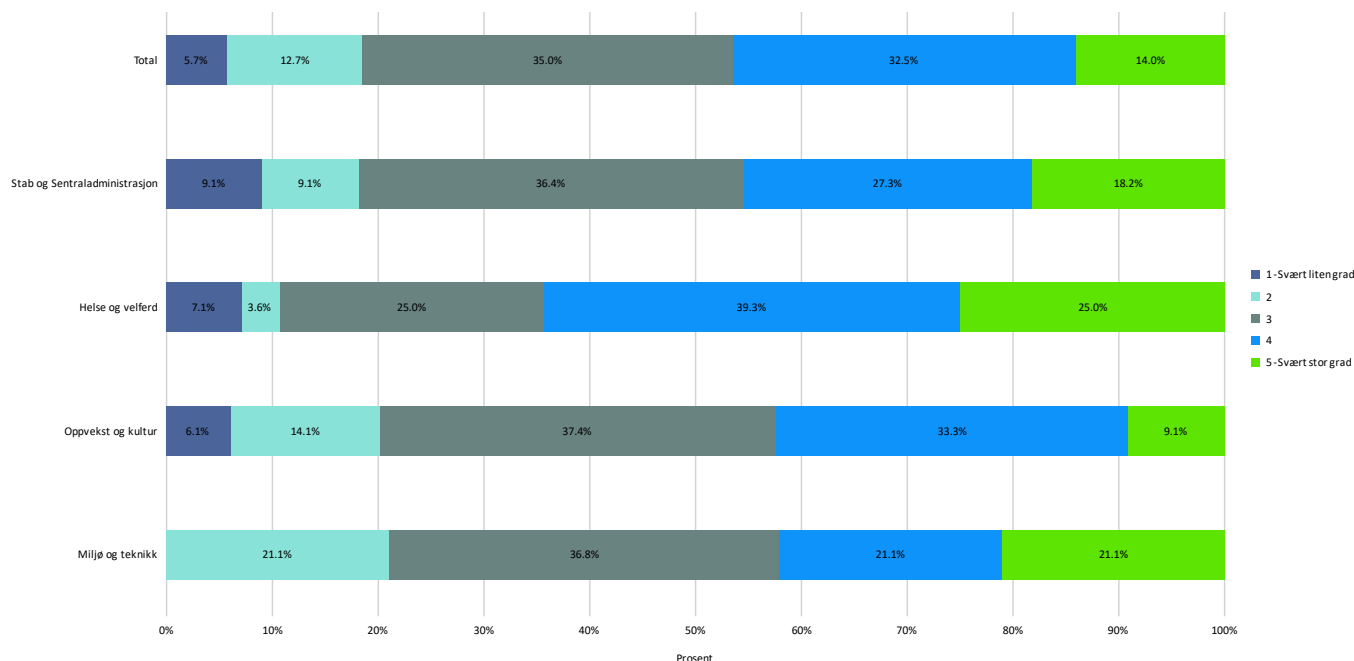
⁸ «Arbeidsmiljøutvalg» Arbeidstilsynets nettsider: <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/arbeidsmiljoutvalg-amu/>

⁹ Årsberetning for Våler kommune 2017, s. 18

Som man ser av tabellen (figur 3), oppgir respondentene en del tiltak de opplever som delvis fulgt opp eller ikke fulgt opp. Medarbeidersamtaler og oppfølging av avvik er tiltak som går igjen på tvers av tjenesteområdene i kommunen.

Et annet viktig perspektiv i forbindelse med det forebyggende arbeidet, er hvordan ansatte opplever dette i praksis. I figur 4 er respondentene spurt i hvilken grad de opplever at sykefraværet forebygges på sin arbeidsplass. Grafen viser en betydelig spredning mellom respondentene, der det totale resultatet viser at litt under halvparten svarer i stor til svært stor grad, mens den andre halvparten svarer i svært liten til middels grad. Blant de ulike sektorene finnes det variasjoner, ansatte ved *Helse og velferd* opplever i større grad at sykefraværet forebygges, mens ansatte ved *Oppvekst og kultur*, samt *Miljø og teknikk*, i mindre grad opplever dette.

Figur 4: Opplever du at sykefraværet forebygges på din arbeidsplass ved at det legges til rette for et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø?



Revisjonen vil i denne sammenheng fremheve noen enkeltkommentarer fra ansatte i ulike sektorer i kommunen, som sier noe om miljøet på arbeidsplassen og utfordringer i tilknytning til dette:

«Det er et hyggelig og positivt arbeidsmiljø, kollegaer som støtter og hjelper hverandre. Når det er mye stress og utfordringer, har jeg savnet et møte hvor man kan avregere og bearbeide ting som er skjedd (...)»

- Medarbeider ved Skole/SFO

«Generelt tror jeg ikke det er så mye fravær innenfor teknisk sektor. Men merker og ser at enkelte sliter med store arbeidsmengder og slike ting kan før eller senere slå ut i sykefravær»

- Medarbeider ved Miljø og teknikk

«Jeg vet det er en nettbasert HMS-veileder, men har ikke lest. Er ikke kjent med innholdet. Vi i Helse har ledere som er lydhøre og er åpne for forslag. Vi har lite sykefravær, og ikke noe av det gjelder forhold på arbeidsplassen.»

- Medarbeider ved Helse

«Tror det er forskjellig praksis på de forskjellige etatene i forhold til tilrettelegging og tilbakemelding og oppfølging av de enkelte arbeidstakere, noen etater er bedre enn andre og noen har det "litt løsere"»

- Medarbeider ved Sentraladministrasjon

«Det å være en IA bedrift fordrer en oppfølging - følge strukturen. Dette gjør oppfølgingsarbeidet av sykemeldte mer strukturert. Det sikrer at arbeidstaker og arbeidsgiver har en kontakt under sykefraværet.

Noe vi kan bli bedre på som kommune, er strukturert oppfølging av oss som er ansvarlige for sykefraværs-oppfølgingen. Vi trenger treffpunkt med HR og NAV for å drøfte saker vi står i, og som vi kanskje trenger hjelp til å komme videre i. Dette har jeg spilt inn til kommuneledelsen.»

- Leder ved Skole/SFO

«Jeg ser at vi er svake på tilrettelegging, jeg hører også fra mine kollegaer at de blir dårlig fulgt opp ved lengre sykeperioder ifh IA avtalen. Kontakten mellom leder og ansatt kunne vært mye bedre. Samt inkludere den sykemeldte og informere/ invitere til møter eller sosiale akt som foregår i regi av arbeidsgiver. Sykefraværet er sjelden på dagsorden, og hvordan forebygge det evt. (...)»

- Medarbeider ved Bofelleskap

Resultatene fra spørreundersøkelsen og kommentarene viser at det både er gode og mindre gode sider ved det forebyggende arbeidet i kommunen. Det viser at flere opplever et godt arbeidsmiljø der kollegaer opptrer støttende for hverandre, men også at det er utfordringer knyttet til struktur og kontinuitet i HMS-arbeidet på tvers av sektorer, og at arbeidet til tider oppleves som stressbetont. Enkelte medarbeidere etterlyser mer fokus på nærværsarbeidet på sin arbeidsplass, med mål om en forbedret tilrettelegging og sykefraværsoppfølging for den enkelte.

4.2.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

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

Revisjonen vurderer at Våler kommune bidrar til å forebygge sykefraværet gjennom å være en arbeidsplass tilrettelagt for den enkelte. Kommunen har etablert en arbeidsgiverpolitikk som tar hensyn til ansatte i ulike livsfaser, herunder gravide og seniorer. Kommunen benytter seg av bedriftshelsetjenesten for å gjennomføre kartlegging og bistå i dialogmøter, arbeidsmiljøutvalget og i andre sammenhenger. Dette vurderer revisor som positivt.

Kommunen har gått til anskaffelse av et elektronisk HMS- og avvikssystem. Dette kan bidra til at kommunen får på plass en helhetlig og systematisk oppfølging av HMS-arbeidet. Imidlertid vurderer revisjonen at det per i dag er mangler ved systemet som fører til at det ikke fungerer tilfredsstillende opp mot det man kan forvente. HMS-håndboken er i for liten grad kjent blant ansatte i kommunen, og av de som kjenner til håndboken, har halvparten oppgitt at de opplever den som lite dekkende for HMS-arbeidet. Revisjonen vurderer at førstnevnte funn tilsier at det eksisterer en risiko for at ansatte ikke er godt nok kjent med sine plikter og rettigheter fastsatt i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter. At ansatte opplever at håndboken ikke er dekkende, kan føre til at ansatte ikke benytter håndboken i det daglige arbeidet, og at nytteverdien av et slikt verktøy dermed blir redusert.

Håndboken er etter revisjonens vurdering for lite tilpasset strukturen til en kommune, og den beskriver ikke hvilke strategier Våler som kommune ønsker å legge vekt på i sitt HMS-arbeid. Kommunen bør med hjelp av jevnlig risikovurderinger kartlegge hvilke risikofaktorer som til enhver tid er gjeldende, og sette mål ut fra dette.

Et systematisk HMS-arbeid fordrer jevnlig oppdateringer av systemet, ikke bare i tilknytning til nytt lovverk, men også at sentrale handlingsplaner, risikovurderinger og evalueringer gjøres tilgjengelig for kommunens ansatte, og at kommunens måloppnåelse evalueres og at målsetninger revideres. Målsetninger bør ifølge internkontrollforskriften settes så konkret som mulig.¹⁰ At systemet ikke oppdateres i tråd med løpende endringer, kan gi ansatte grunn til å tvile på om informasjonen som er oppgitt er riktig. Rollene må også avklares skriftlig, og dette bør gjøres mer detaljert enn slik det fremgår i dag. Dokumentasjon og revidering av de ovennevnte elementene er avgjørende i et HMS-system, og følger av krav i internkontrollforskriftens § 5.

Etablering av varslingsrutiner er også et krav som kommunen må følge opp, jamfør endringene i arbeidsmiljøloven i 2017. Ifølge kommunens årsberetning for 2017 er det opprettet varslingsrutiner i kommunen, likevel fremgår de ikke i HMS-håndboken. Revisjonen vurderer at varslingsrutiner er en naturlig del av HMS-internkontrollen, rutinene bør således gjøres tilgjengelig som en del av HMS-håndboken.

Revisjonen vurderer at et flertall av ansatte oppfatter at HMS-tiltak blir helt eller delvis fulgt opp i kommunen, likevel fremgår det av revisjonens oversikt at enkelte ansatte opplever å ikke få oppfølging på enkelte områder. Dette gjelder spesielt medarbeidersamtaler og oppfølging av avvik. Dette er helt sentrale elementer i det systematiske HMS-arbeidet som legger grunnlag for kommunens vurdering av risiko og tiltak. Fravær av gjennomføring av slike aktiviteter gjennom året kan påvirke

¹⁰ Kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 5

kvaliteten på kommunens vurderinger av slike forhold. Det kan også påvirke den enkeltes arbeidsmiljø på en negativ måte. Medarbeidersamtalen er en viktig del av kontakten mellom medarbeider og leder. Avviksoppfølgingen må gjennomføres løpende ettersom avvikene kommer inn. At det skapes et inntrykk av at avvik ikke følges opp, vil etter revisjonens vurdering føre til avvikssystemet mister legitimitet som et forbedringsverktøy.

Revisjonen har igjennom oppstartsintervjuet og gjennom enkelte innspill fra ansatte i spørreundersøkelsen, blitt gjort oppmerksom på at det eksisterer et ønske om et mer helhetlig avvikssystem for både HMS-avvik og avvik på rutineoppfølging (fag/yrkesspesifikke avvik).

Revisjonen vurderer videre at arbeidsmiljøutvalget bør øke sitt aktivitetsnivå fra det det er i dag. AMU skal ivareta en rekke oppgaver i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet, og er et av de fremste forumene der ledelse, hovedverneombud og ansatte kan møtes og diskutere arbeidsmiljømessige utfordringer. Kommunen bør fremover sikre at AMU ivaretar de oppgaver som er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 7-2, og at utvalget får tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre møter og andre aktiviteter for å styrke HMS-internkontrollen.

Revisjonen vil understreke at samarbeidsforumet som eksisterer i dag mellom kommuneledelsen og tillitsvalgte kan være et nyttig supplement til AMU i saker som angår helse- miljø og sikkerhet. Men, det er AMU og verneombudene som primært skal delta i å utforme vernearbeidet, og det er viktig at disse rollene ikke blandes. AMU skal utføre et sett med konkrete lovpålagte oppgaver som angår HMS-internkontrollen i kommunen, og det er arbeidstilsynets klare oppfatning at det bør avholdes minimum 4 møter i året for å ivareta disse oppgavene. Revisjonen vurderer det som usannsynlig at disse oppgavene i sin helhet blir ivaretatt sett ut fra dagens aktivitetsnivå på 1-2 møter i året.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunens ansatte for det meste opplever en akseptabel grad av forebygging av sykefravær fra arbeidsgivers side, imidlertid er det ut fra funnene også et betydelig forbedringspotensial i kommunen. Revisjonen vurderer at kommunen kan ha mye å hente på å forbedre de nåværende strukturene, med mål om å skape en kultur i kommunen der fokuset på det forebyggende HMS-arbeidet blir en naturlig del av arbeidshverdagen for den enkelte.

Revisjonen anser ikke at kommunens systemer, rutiner og praksis på dette området fullt ut tilfredsstillende revisjonskriteriet. På bakgrunn av ovennevnte vurderinger, fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

1. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt elektroniske HMS-system, alternativt vurdere anskaffelse av et nytt system. Dette med mål om å skape et helhetlig oppslagsverk for kommunens ansatte. HMS-systemet bør være tilpasset kommunens virksomhet og interne rollefordeling, og inneholde kommunens gjeldende målsetninger, risikovurderinger og handlingsplaner.
2. Revisjonen anbefaler kommunen i forbindelse med vurderingen av HMS-systemet, vurdere anskaffelse av et mer helhetlig varslingsystem som ivaretar ansattes behov for avviksvarsling.
3. Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre interne varslingsrutiner tilgjengelig i HMS-håndboken.

4. Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget i kommunen ivaretar de lovpålagte oppgavene i arbeidsmiljølovens § 7-2.

4.3 Revisjonskriterium 2: *Kommunen bør kunne vise til tiltak som er iverksatt som følge av IA-avtalen, herunder tiltak som følger av avtalens delmål 1-3.*

4.3.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Revisjonen vil i det følgende kontrollere i hvilken grad kommunen oppfyller revisjonskriterium 2. Revisjonen fremlegger sine funn fra dokumentanalyser, intervju og spørreundersøkelse i dette delkapittelet. Revisjonens vurderinger av funnene fremkommer av neste delkapittel.

I oppstartsintervjuet ble det sagt at Våler kommune jobber kontinuerlig for å oppfylle målene i IA-avtalen. Kommunen har tidligere hatt handlingsplaner ned på virksomhetsnivå, som har blitt fulgt opp, men denne praksisen har ikke blitt videreført. Kommunen har valgt å ha en overordnet handlingsplan for hele kommunen, som ligger tilgjengelig på intranett og behandles i kommunens samarbeidsforum (med administrasjon og tillitsvalgte). Kommunen har tidligere hatt årlig HMS-dag og diverse aktivitetskonkurranser i forbindelse med IA-arbeidet, dette ble gjennomført i en begrenset periode.

Revisjonen har mottatt IA-handlingsplan for 2017. Her har kommunen satt seg et strategisk mål om maksimalt sykefravær på 8%, og fastsatt en rekke aktivitetsmål for å nå dette målet. Revisjonen ser av IA-handlingsplanen at kommunen videre har satt seg mål om tilrettelegging av ansatte med redusert funksjonsevne og tilrettelegging for seniorer for å øke avgangsalder. Det ble sagt i oppstartsintervjuet at kommunen utarbeider sykefraværstatistikk jevnlig og at statistikken blir lagt frem for folkevalgte i tertialrapportene. Som nevnt under forrige revisjonskriterium tilrettelegger kommunen for eldre arbeidstakere gjennom å tilby seniorsamtaler og gunstige arbeidstidsordninger.

Målet om sykefravær på 8 % blir fulgt opp gjennom statistikken, som i tillegg til å bli lagt frem for folkevalgte, også behandles i AMU og samarbeidsforum.

Revisjonen ser at det samlede egenmeldte og legemeldte fraværet for 2017 har økt til 9% fra 8,2% i 2016.¹¹ I 1.tertial 2018 lå det samlede sykefraværet på 9,2%.¹²

Tidligere år har fraværet ligget relativt stabilt innenfor 9 og 10% for 1.tertial i tidsrommet 2013-2015.¹³ I forbindelse med verifiseringen av denne rapporten fikk revisor tilsendt siste sykefraværstatistikk (2.tertial 2018), som viser en nedgang i sykefraværet til totalt 7,7%.

I handlingsplanen står det beskrevet hvordan tilretteleggingen for seniorer følges opp på enkelte punkter, blant annet skal det holdes seniorsamtale med alle arbeidstakere

¹¹ Årsberetning for Våler kommune, s. 17

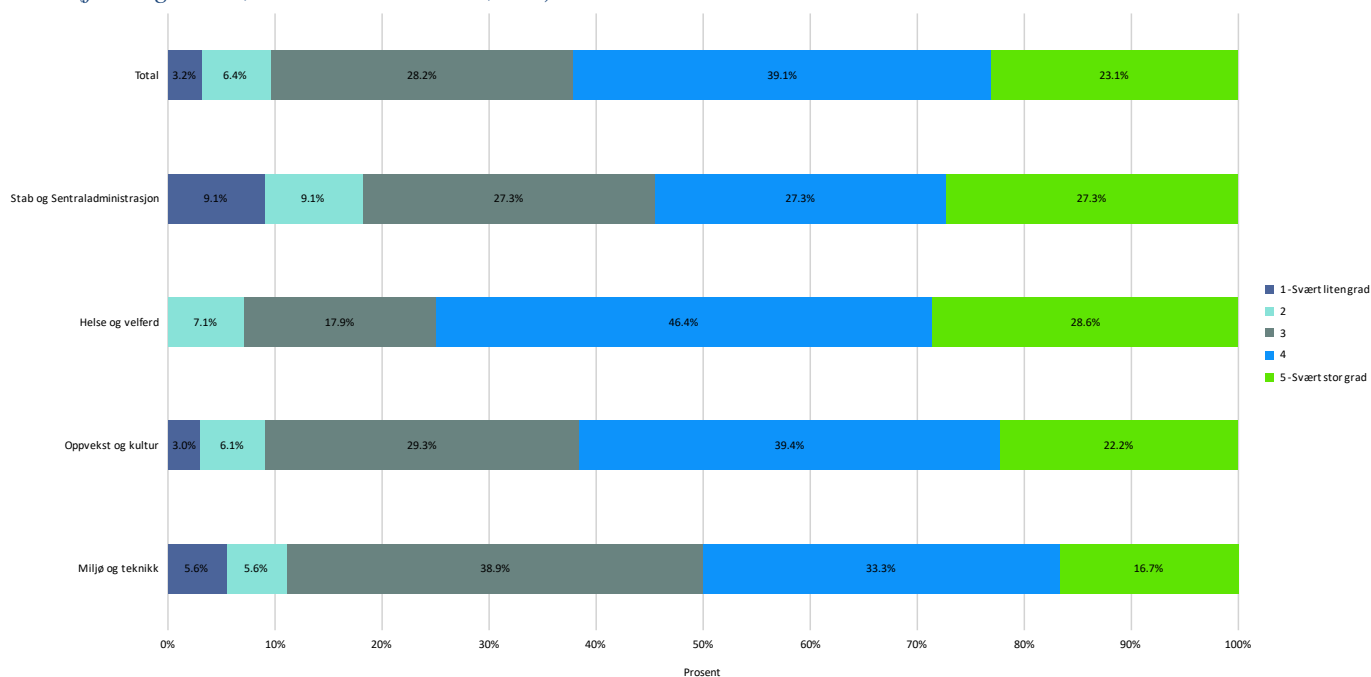
¹² Tertialrapport per 30.04.2018.

¹³ Tertialrapport per 30.04.2017

som er 58 år eller eldre og det skal tilbys seniorkurs til alle som er 60 år eller eldre. Hva gjelder tilretteleggingen for personer med nedsatt funksjonsevne er det ikke like klart hvor og hvordan dette følges opp, men det står oppført i planen at dette følges opp «kontinuerlig og ved behov». Tiltak som står oppført i planen er: kontinuerlig oppfølging av den enkelte ansatte dersom behov for tilrettelegging oppstår, støtte fra BHT i forbindelse med dette, og samarbeid med NAV for å finne frem tilrettelagte arbeidsplasser i eller utenfor kommunen.

I spørreundersøkelsen ble ansatte spurt om de opplevde at arbeidsgiver iverksatte særskilte tiltak for å ivareta ansatte i ulike livsfaser. Figur 5 viser at totalt 62,2% svarte i stor eller i svært stor grad på dette spørsmålet. Blant respondentene fra *Helse og velferd* svarte 75 % i stor eller svært stor grad, mens *Stab og sentraladministrasjon* og *Miljø og teknikk* trakk det samlede resultatet noe ned. Imidlertid bør det påpekes at halvparten eller flere av respondentene innen samtlige sektorer svarte at de i stor grad eller svært stor grad opplevde at arbeidsgiver tilbyr slike tiltak.

Figur 5: Opplever du at arbeidsgiver tilbyr særskilte tiltak for å ivareta ansatte sine behov i ulike livsfaser? (f.eks. gravide, eldre arbeidstakere, etc.)

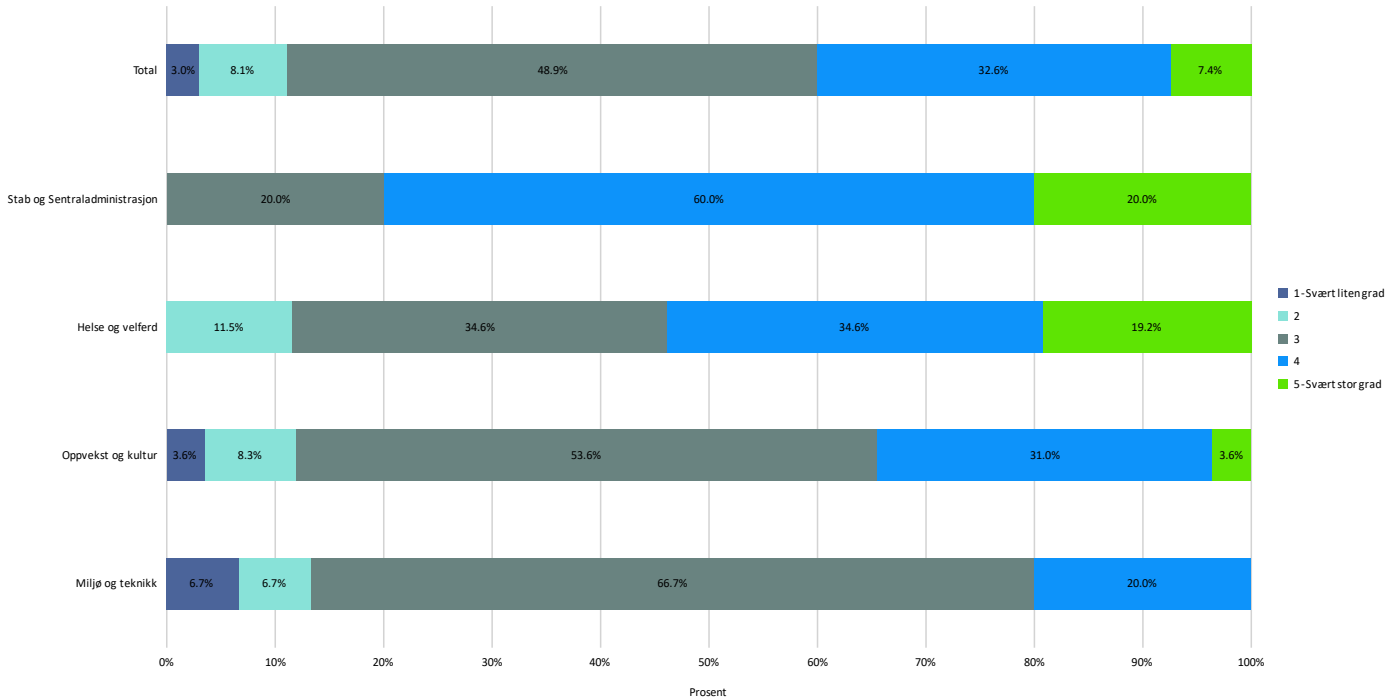


I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de var kjent med IA-avtalen og dens innhold. Her oppga 87,9% av respondentene at de helt eller delvis er kjent med avtalen og innholdet i denne. Revisjonen tolker det slik at de som svarte «delvis» (48,4%) kjenner til avtalen, men ikke er fullstendig kjent med innholdet i avtalen.

De respondentene som oppga å være helt eller delvis kjent med avtalen ble videre spurt om de oppfattet at kommunen jobbet aktivt med å nå målene i avtalen. Av figur 6 fremgår det at en relativt stor andel (48,9%) opplever at kommunen i middels grad følger opp målene i avtalen, mens 47% opplever at målene blir fulgt opp i stor til svært stor grad. Andelen som svarte i svært liten til liten grad er på 11,1%. Her er det også store variasjoner mellom sektorene slik det fremgår av grafen. *Stab og sentraladministrasjon* opplever en høy aktivitet med å nå målene mens *Miljø og teknikk*

opplever ganske middels/lav aktivitet. Revisjonen tar forbehold om at det ved disse seksjonene er et noe lavt antall respondenter på det aktuelle spørsmålet.

Figur 6: Etter din oppfatning, i hvilken grad jobber Våler kommune aktivt med å nå målene i IA-avtalen?



4.3.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

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

Revisjonen vurderer at kommunen har fulgt opp delmål 1 om sykefravær, ved å sette et resultatmål om et maksimalt sykefravær i kommunen. Kommunen har gjennom handlingsplanen for IA-arbeidet også fastsatt aktivitetsmål for å redusere fraværet. Den siste statistikken fra 2. tertial viser en nedgang i sykefraværet til totalt 7,7%. Dette er en positiv utvikling og innenfor resultatmålet. Revisjonen vil imidlertid påpeke at sykefraværet har vært en del høyere over tid i denne avtaleperioden (2014-2018), og at det derfor er knyttet usikkerhet til om den siste reduksjonen er en gevinst av kommunens arbeid eller et utslag av tilfeldige faktorer. Fluktuasjoner i fraværstatistikken på kort sikt kan ha sin årsak i for eksempel sesongmessige variasjoner eller enkelthendelser på den enkelte arbeidsplass. Det blir derfor revisjonens vurdering at det gjenstår å se om kommunen har oppnådd noen varig reduksjon i sykefraværet over tid. Det er uheldig med et høyt sykefravær over tid slik det har vært i Våler kommune. Revisjonen vurderer at dette bør føre til at kommunens

ledelse, arbeidsmiljøutvalg og vernetjeneste reflekterer over de tiltakene som kommunen har valgt for IA-arbeidet, slik at arbeidet kan forbedres.

Revisjonens funn viser at mange ansatte opplever at kommunen tilrettelegger for ansatte i ulike livsfaser. Her vurderer revisjonen at kommunen har gode tiltak for å tilrettelegge for både seniorer og gravide. Slik sett oppfylder kommunen delmål 3 om avgangsalder ved å stimulere eldre arbeidstakere til å stå lengre i arbeid, og ha et generelt livsfaseperspektiv i personalpolitikken. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Kommunen har etter revisjonens oppfatning få konkrete mål for å tilrettelegge arbeidsforholdene slik at man hindrer frafall og øker sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunen oppgir imidlertid at det tilrettelegges etter behov. Revisjonen vurderer at kommunen delvis oppfylder delmål 2 om personer med nedsatt funksjonsevne, basert på at de har satt opp noen aktivitetsmål for arbeidet. Revisjonen vurderer at aktivitetsmålene imidlertid ikke er tilstrekkelige, siden de er mer rettet inn på å gi generell tilrettelegging hos ansatte som har/får nedsatt funksjonsevne, og ikke rettes inn mot å tilrettelegge for at kommunen skal kunne ta imot flere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

Våler kommunes IA-avtale utgår ved utgangen av 2018. IA-avtalen har på nasjonalt nivå fått noe kritikk for å være lite egnet til å skape resultater som er gode nok, og det har kommet signaler fra sentrale myndigheter om at IA-avtalen skal reforhandles¹⁴. Revisjonen vurderer at kommunen har fulgt opp de fleste av punktene i IA-avtalen som revisjonen har lagt til grunn, men at det finnes et forbedringspotensial både innen tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne og arbeidet med reduksjon av sykefravær. Revisjonen vil i lys av den nasjonale debatten rundt IA-arbeidet og usikkerheten rundt avtalepartenes forpliktelser i en reforhandlet avtale, ikke fremme anbefalinger på samtlige punkter. Revisjonen vil likevel med bakgrunn i funnene, anbefale kommunen å revidere sitt resultatmål og sine aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet, med mål om å over tid oppnå en varig reduksjon i sykefraværet.

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger, fremmer revisjonen følgende anbefaling:

5. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt resultatmål og sine aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet, med mål om å over tid oppnå en varig reduksjon i sykefraværet.

¹⁴ Aftenposten: «Hauglie vil ikke forlenge IA-avtalen slik den er i dag» (11. des. 2017)
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/710kA4/Hauglie-vil-ikke-forlenge-IA-avtalen-slik-den-er-i-dag>

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

4.4.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Revisjonen vil i det følgende kontrollere i hvilken grad kommunen oppfyller revisjonskriterium 3. Revisjonen fremlegger sine funn fra dokumentanalyser, intervju og spørreundersøkelse i dette delkapittelet. Revisjonens vurderinger av funnene fremkommer av neste delkapittel.

Rutiner for oppfølging av sykefravær

I oppstartsintervjuet fremkom det at kommunens arbeid med sykefraværsoppfølging er ivarettatt i egen rutine for sykefraværsoppfølging. Rutinen fungerer som et oppslagsverk for kommunens ledere og det ble sagt at denne rutinen er godt innarbeidet i kommunen. Kommunen sørger også for opplæring av ledere. Når en medarbeider er sykemeldt i over 16 dager rapporterer virksomhetene dette til personalsjefen, deretter rapporteres sykefraværet månedlig. På denne måten holder personalsjef oversikt over hva som blir gjort av tilrettelegging for at den ansatte skal komme tilbake på jobb. Denne rapporteringen gjøres gjennom eget skjema.

Det ble videre sagt i oppstartsintervjuet at kommunen har god oversikt over arbeidsrelatert fravær og at det finnes lite av dette i kommunen.

Videre fremkom det at kommunens ansatte har mulighet til å benytte utvidet egenmeldingsperiode og at det er utarbeidet regler og rutiner for bruk av egenmelding. Likevel har kommunen et lavt korttidsfravær, kommunen tolker dette slik at de fleste ansatte foretrekker sykemelding fra lege over å benytte egenmelding.

Revisjonen har kontrollert kommunens rutine for sykefraværsoppfølging: «Våler kommune sykefraværsoppfølging». Revisjonen ser at rutinen beskriver partenes ansvar i forbindelse med oppfølgingen, herunder hvilke forventninger som stilles til arbeidsgiver og arbeidstaker ved oppfølging og forebygging av sykefravær. Rutinen viser også til hvilke særskilte støttetjenester ledere og ansatte kan benytte seg av i lys av at Våler er en IA-kommune; her kan nevnes IA-kontakt ved Nav og bedriftshelsetjenesten. Videre fremkommer det av rutinen en oversikt over kontaktpunkter igjennom sykemeldingsperioden. Her beskrives sykmeldtes, lederens og Navs oppgaver og forpliktelser i løpet av perioden i forbindelse med utarbeidelse av oppfølgingsplan og avholdelse av dialogmøter. Revisjonen ser at denne rutinen samsvarer med kravene i de sentrale retningslinjene fra Nav. Revisjonen ser også at rutinen henviser til skjemaer som skal brukes i løpet av sykemeldingen, herunder oppfølgingsplan, egenmeldingsskjema og mal for dialogmøtereferat. Kommunen har også, som tidligere omtalt, et skjema for statusoversikt over alle sykemeldte med sykdomsperiode over 16 dager, som rapporteres til personalsjef.

For å kontrollere om rutinen for sykefraværsoppfølging brukes blant ledere i kommunen ble lederne i spørreundersøkelsen spurt om de benytter rutinene for sykefraværsoppfølging i sin oppfølging av sykemeldte.

Figur 7: Som leder, benytter du deg av kommunens rutine for sykefraværsoppfølging i oppfølgingen av sykemeldte arbeidstakere? (oppgitt i absolutte tall)

	Ja	Nei	Delvis	Vet ikke	Tot.
Total	13	4	6	1	24
Administrasjon og Stab	2	0	0	0	2
Helse og velferd	4	1	1	0	6
Oppvekst og kultur	6	3	5	1	15
Miljø og teknikk	1	0	0	0	1

Som det fremgår av figur 7 har totalt 24 ledere med personalansvar svart på dette spørsmålet. Over halvparten av disse oppgir å bruke rutinen i forbindelse med sykefraværsoppfølgingen. 6 respondenter svarer delvis, revisjonen tolker dette i retning av at disse respondentene ikke bruker rutinen konsekvent, men er kjent med innholdet. 4 respondenter svarer «Nei» mens 1 respondent svarer «Vet ikke», det siste tolker revisor som at vedkommende respondent muligens ikke kjenner til rutinen og dermed ikke kan gi et fullstendig svar.

Lederne ble også spurt om de opplevde rutinen som et nyttig hjelpemiddel i oppfølgingsarbeidet. Figur 8 viser at et flertall (15 av 24) av respondentene oppfatter rutinen som nyttig i stor grad eller svært stor grad. 7 respondenter oppfatter den som middels nyttig, mens 2 respondenter oppfatter veilederen som lite eller svært lite nyttig.

Figur 8: I hvilken grad opplever du at rutinen for sykefraværsoppfølging er et nyttig hjelpemiddel i oppfølgingsarbeidet? (oppgitt i absolutte tall).

	1 – Svært liten grad	2	3	4	5 – Svært stor grad	Totalt
Total	1	1	7	8	7	24
Administrasjon og Stab	0	0	0	0	2	2
Helse og velferd	0	0	0	5	1	6
Oppvekst og kultur	1	1	6	3	4	15
Miljø og teknikk	0	0	1	0	0	1

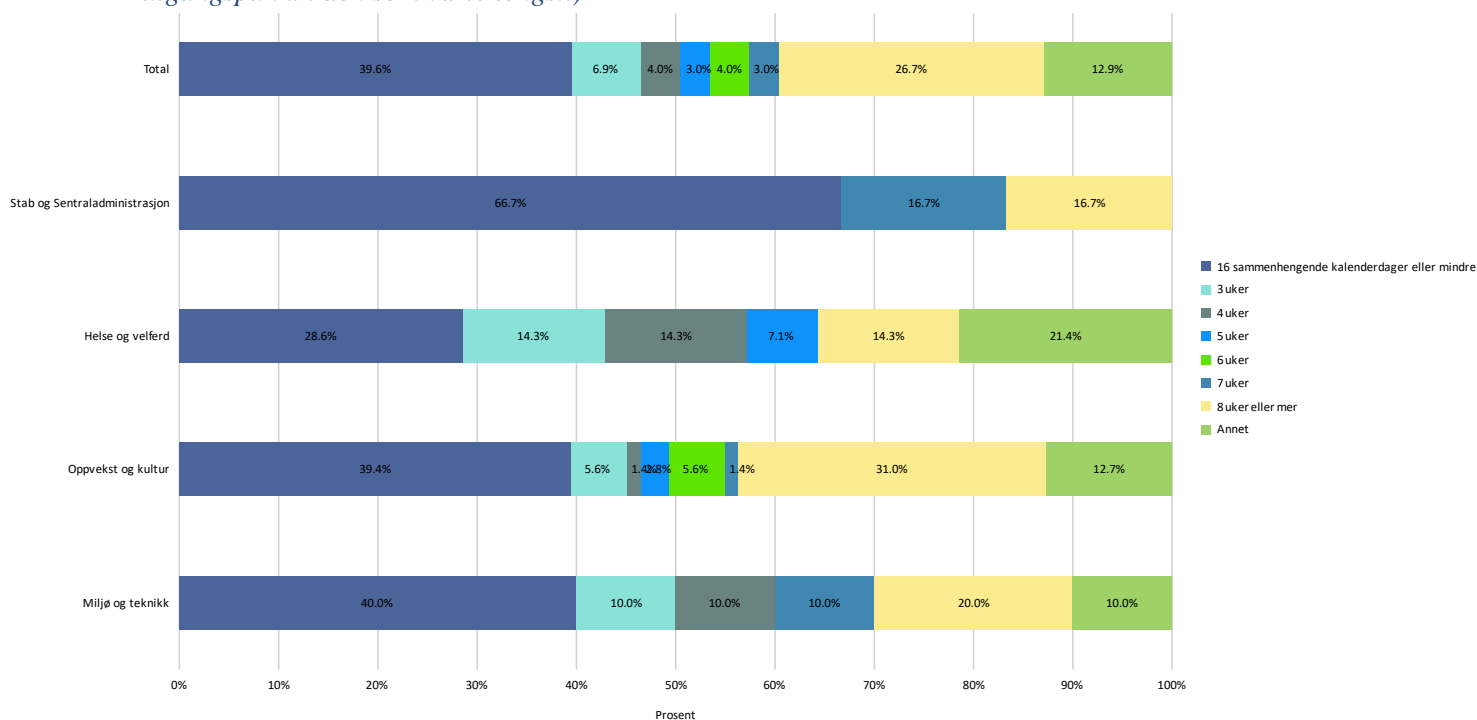
Sykefraværsoppfølgingen i praksis

For å få innsikt i sykefraværsoppfølgingen, har revisjonen lagt vekt på å få frem sammensetningen av og årsaker til ansattes sykefravær, samt ansattes egen oppfatning av kvaliteten på den oppfølgingen de har mottatt under eget fravær. I revisjonens spørreundersøkelse ble alle respondenter spurt om de hadde vært sykemeldt (egenmeldt eller legemeldt) de siste to årene. De som svarte ja på spørsmålet (101 respondenter), fikk svare på ytterligere spørsmål om sin egen sykemeldingsperiode.

Revisjonen har gjennom spørreundersøkelsen kartlagt varigheten av sykemeldingsperiodene til respondentene, dette fremgår av figur 9. En stor del av sykefraværstilfellene som ble oppgitt var korttidsfravær opptil 16 kalenderdager eller mindre (39,6%). Av respondentene som oppga dette benyttet omtrent 4 av 5 egenmelding. En av respondentene oppga å ikke benytte seg av egenmelding fordi vedkommende tidligere ikke var klar over at det var mulighet for utvidet egenmelding utover 3 dager. De fleste av respondentene som svarte «Annet» oppga i en kommentar at fraværets varighet var over noen få dager.

Det er naturlig at korttidsfraværet utgjør en stor andel av enkelttilfellene, siden det er relativt vanlig at mange opplever kortere sykdomsperioder i løpet av året. Grafen viser likevel også at langtidsfraværet er omfattende i kommunen. 26,7% oppgir å ha hatt et sykefravær på 8 uker eller mer i løpet av en toårsperiode. *Oppvekst og kultur* har den høyeste andelen av respondenter som oppgir 8 uker eller mer, med 31%.

Figur 9: Hvor lenge var du sykemeldt? (ved flere sykemeldingsperioder kan du ta utgangspunkt i den som varte lengst.)



Respondentene fikk spørsmål om sykefraværet var arbeidsrelatert, her svarte det store flertallet (75,2%) at fraværet ikke var arbeidsrelatert. 7,9% oppga at sykefraværet skyldtes arbeidsrelaterte forhold, mens 16,8% oppga at det delvis var arbeidsrelatert.

Totalt så oppga altså 25 av 101 respondenter at sykefraværet helt eller delvis skyldtes arbeidsrelaterte forhold. Blant respondentene som var sykmeldt over en periode på 4 uker eller mer oppga 15 av 41 respondenter at fraværet helt eller delvis var arbeidsrelatert. Alle de 25 respondentene fikk mulighet til å presisere årsaken til det arbeidsrelaterte sykefraværet nærmere. Hver respondent kunne velge flere svaralternativer, svarene fremgår av oversikten i figur 10.

Som det fremgår av oversikten oppga over 11 (av 25) respondenter stort arbeidspress som en arbeidsrelatert årsak. 6 respondenter oppga arbeidsmiljøet som en årsak. 1 respondent oppga vold/trusler som en årsak, 5 respondenter oppga fysiske skader/plager i forbindelse med arbeidet som en årsak og 2 respondenter oppga manglende tilrettelegging som en årsak.

Figur 10: Hva skyldtes det arbeidsrelaterte fraværet?

	Stort arbeidspress	Dårlig psykososialt arbeidsmiljø	Vold og/eller trusler om vold	Fysiske skader/plager i forbindelse med arbeidet	Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver	Antall respondenter
Total	11	6	1	5	2	25
Stab og sentraladm.	1	0	0	0	0	1
Helse og velferd	2	1	0	1	0	4
Oppvekst og kultur	8	5	1	4	2	20
Miljø og teknikk	1	0	0	0	0	1

Gjennom å sammenstille opplysninger fra spørreundersøkelsen har revisjonen kontrollert om respondentene har mottatt oppfølging i tråd med oppfølgingspunktene i rutine for sykefraværsoppfølging. Revisjonen har plukket ut to kontaktpunkter: dialogmøte/oppfølgingsplan innen 4. fraværsuke og dialogmøte innen 7. fraværsuke. Revisjonen har også tatt med opplysninger om respondentene har opplevd jevnlig kontakt med leder gjennom perioden. Sammenstillingen fremgår av figur 11.

Figur 11: Ble ett eller flere av følgende tiltak gjennomført da du var syk? (ved flere sykemeldingsperioder kan du ta utgangspunkt i den som varte lengst.)

	Individuell oppfølgingsplan innen 4 uker	Dialogmøte innen 7 uker.	Jevnlig kontakt mellom deg og din nærmeste leder i hele sykemeldingsperioden.	Totalt
Sykemeldt 4 uker eller mer	41,2%		85,3%	34
Sykemeldt 7 uker eller mer		38,5%	84,6%	26

Indikatoren *Sykemeldt 4 uker eller mer* viser resultatet for alle respondenter som var sykemeldt i 4 uker eller mer. Den andre indikatoren viser resultatet for respondenter som var sykemeldt 7 uker eller mer.

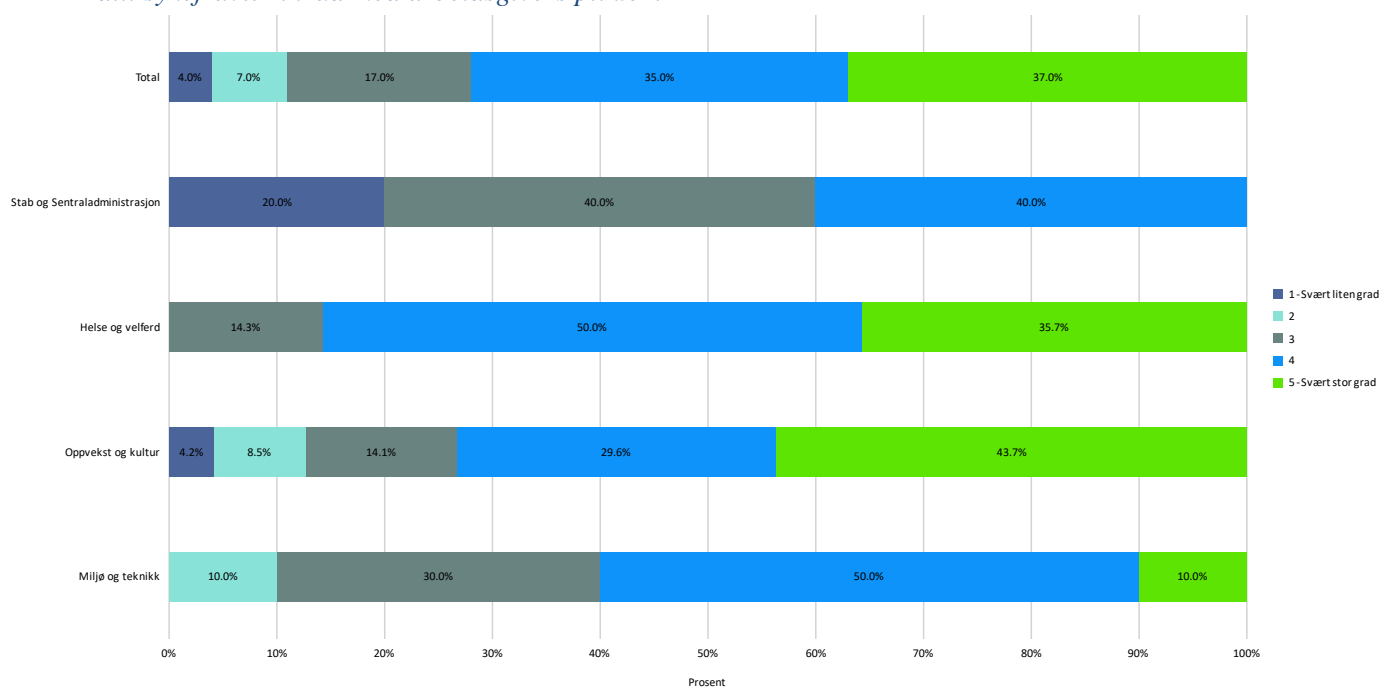
Jamfør kommunens egen rutine for oppfølging og Navs retningslinjer bør sykmeldte motta oppfølgingsplan innen 4 ukers fravær. 41,2 % av respondentene som har vært sykemeldt i 4 uker eller mer har oppgitt å ha mottatt oppfølgingsplan innen denne tidsrammen.

Sykmeldte skal normalt delta på et dialogmøte innen 7 uker, 38,5% av respondentene som var sykemeldt i 7 uker eller mer oppgir å ha hatt dialogmøte innen tidsrammen. Av oversikten ser revisjonen også at mellom 84,6 og 85,3% av samtlige respondenter opplever å ha hatt jevnlig kontakt med nærmeste leder gjennom hele sykemeldingsperioden.

Revisjonen tar forbehold om at de ovennevnte tallene kan ha noe varierende gyldighet. Det lar seg ikke alltid gjøre å avholde første dialogmøte innen fristen, blant annet på grunn av alvorlig sykdom, og det er ikke alltid hensiktsmessig å holde dialogmøtet eller lage oppfølgingsplan hvis den sykmeldte skal vende tilbake til jobb, for eksempel etter den fjerde uken. Revisjonen har heller ikke kontrollert for graderte sykemeldinger, som også kan være grunn til å unnta sykmeldte fra enkelte av disse oppfølgingspunktene. Likevel kan disse tallene gi en pekepinn på hvor tett oppfølgingen av sykmeldte er, spesielt i de første 1-2 månedene.

Samtlige respondenter som hadde vært sykmeldte, fikk spørsmål om hvordan de opplevde oppfølgingen fra nærmeste leder. Svarene fremgår av figur 12. Et betydelig flertall av respondentene (72%) oppga å i stor eller svært stor grad bli fulgt opp i tråd med det de mente var arbeidsgivers plikter.

Figur 12: I hvilken grad opplevde du at din nærmeste (personalansvarlige) leder fulgte opp ditt sykefravær i tråd med arbeidsgivers plikter?



Revisjonen har kontrollert for ulike grupper respondenter på dette spørsmålet, ved at revisjonen har sett etter forskjeller i svarandeler sortert etter sykefraværets varighet, og etter om respondentene er med eller uten lederansvar. Revisjonen har på de fleste områder ikke funnet store nok variasjoner til at det kan generaliseres eller trekkes klare slutninger. Imidlertid fant revisjonen at ansatte som var sykemeldt i 4 uker eller mer, generelt var noe mindre fornøyd med oppfølgingen enn gjennomsnittet av alle respondenter (66% svarte her i stor til svært stor grad).

4.4.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Revisjonen vurderer at Våler kommune har etablert rutiner for oppfølging av sykemeldte arbeidstakere. Rutinen er skriftliggjort som en egen rutine for sykefraværsoppfølging. Rutinen inneholder relevant informasjon og veiledning, og setter krav til hvordan ledere og ansatte skal forholde seg til oppfølgingsprosessen. Etter revisjonens vurdering er rutinen i tråd med retningslinjene for oppfølging fra Nav.

Revisjonen vurderer ut fra funnene at rutinen blir brukt i oppfølgingsprosessen av en stor andel av lederne i kommunen, helt eller delvis. Likevel vurderer revisjonen det som uheldig at selv et lite mindretall av ledere oppgir å ikke bruke rutinen. Dette kan for eksempel føre til dårligere kvalitet på sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassene der rutinen ikke benyttes.

Et betydelig flertall av lederne som ble spurt oppfattet rutinen som et nyttig hjelpemiddel. Svært få oppfattet den som lite nyttig. Ut fra revisjonens skjønn, er

rutinen på mange punkter hensiktsmessig utformet. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Funnene viser at cirka 1 av 4 respondenter oppga sitt sykefravær som helt eller delvis arbeidsrelatert. Blant ansatte som var sykmeldt i 4 uker eller mer var andelen arbeidsrelatert fravær noe høyere. Som fremlagt i kapittel 4.1 i denne rapporten estimerte SINTEF at rundt 20 prosent av langtidsfraværet i Norge er relatert til arbeidet. Resultatene for Våler kommune kan tyde på at kommunen har et arbeidsrelatert fravær som ligger over denne estimerte andelen. Revisjonen har valgt å tolke resultatene fra spørreundersøkelsen slik at respondenter som oppga at fraværet var delvis arbeidsrelatert, også inkluderes som en del av det totale arbeidsrelaterte fraværet. Revisjonen vurderer at det vesentlige i denne sammenheng er at det eksisterer et element av arbeidsrelaterte årsaker hos disse respondentene. Revisjonen legger for øvrig også til grunn at sykdomsbildet på individnivå kan være komplekst, og at både helsemessige og arbeidsrelaterte årsaker kan ligge til grunn for sykdom i enkelte tilfeller.

Et flertall av respondentene som hadde arbeidsrelatert fravær oppga stort arbeidspress som en årsak. Revisjonen vurderer det som uheldig at mange opplever sykdom som er arbeidsrelatert. I lys av dette, vurderer revisjonen at kommunen bør kartlegge sykefraværet i større grad, for å avdekke arbeidsrelatert sykefravær. Revisjonen vurderer at dette vil gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor tiltak skal iverksettes og på hvilken måte.

Revisjonen vurderer videre at sykmeldte i all hovedsak opplever å bli godt ivaretatt av nærmeste leder i oppfølgingsprosessen, men at dette avtar noe etterhvert som sykefraværsperioden strekker seg ut i tid.

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

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

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger, fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

6. Revisjonen anbefaler kommunen å kartlegge sammensetningen av sykefraværet, med et spesielt fokus på å avdekke og motvirke arbeidsrelatert fravær.
7. Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på at fristene i rutine for sykefraværsoppfølging følges opp, slik at fraværet følges opp med dialog og tiltak på et tidlig tidspunkt.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen konkluderer at kommunen har et forbedringspotensial i tilknytning til det forebyggende arbeidet med sykefravær, spesielt i forbindelse med å etablere et hensiktsmessig HMS-system for internkontroll, samt følge opp at arbeidsmiljøutvalget ivaretar sine lovpålagte oppgaver. Videre konkluderer revisjonen at kommunen følger opp IA-avtalen på de fleste områder, men at gevinsten i form av et vedvarende lavere sykefravær over tid så langt har uteblitt. Dette signaliserer at kommunen bør se på sitt resultatmål for sykefraværsutvikling og hvordan de arbeider med å nå dette. Revisjonen konkluderer at kommunen gjennomfører oppfølging av sykmeldte i tråd med egne rutiner og sentrale føringer, men peker på at fristene bør følges tettere opp, og at kommunen bør gjøre mer for å motvirke arbeidsrelatert fravær.

Avslutningsvis konkluderer revisjonen at kommunen jobber med å forebygge og redusere sykefraværet i noen grad, og at det er rom for forbedring på enkelte områder. Tiltak og rutiner kommunen har utarbeidet er etter revisjonens vurdering i all hovedsak i tråd med sentrale føringer. Revisjonen vurderer at kommunen vil ha gode forutsetninger for å lykkes med å redusere sykefraværet, hvis kommunens arbeid forbedres og videreutvikles i tråd med revisjonens anbefalinger.

4.5 Anbefalinger

På bakgrunn av revisjonens vurderinger og konklusjoner, fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

1. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt elektroniske HMS-system, alternativt vurdere anskaffelse av et nytt system. Dette med mål om å skape et helhetlig oppslagsverk for kommunens ansatte. HMS-systemet bør være tilpasset kommunens virksomhet og interne rollefordeling, og inneholde kommunens gjeldende målsetninger, risikovurderinger og handlingsplaner.
2. Revisjonen anbefaler kommunen i forbindelse med vurderingen av HMS-systemet, vurdere anskaffelse av et mer helhetlig varslingsystem som ivaretar ansattes behov for avviksvarsling.
3. Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre interne varslingsrutiner tilgjengelig i HMS-håndboken.
4. Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget i kommunen ivaretar de lovpålagte oppgavene i arbeidsmiljølovens § 7-2.
5. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt resultatmål og sine aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet, med mål om å over tid oppnå en varig reduksjon i sykefraværet.
6. Revisjonen anbefaler kommunen å kartlegge sammensetningen av sykefraværet, med et spesielt fokus på å avdekke og motvirke arbeidsrelatert fravær.
7. Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på at fristene i rutine for sykefraværsoppfølging følges opp, slik at fraværet følges opp med dialog og tiltak på et tidlig tidspunkt.

5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær» har vært på høring hos rådmannen. Rådmann Petter Haugen har gitt sine bemerkninger til revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger i e-post datert 09.11.2018. Bemerkningene ligger som vedlegg 2 til rapporten.

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

6. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

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

Dokumenter fra Våler kommune

- Rutine for sykefraværsoppfølging «Våler kommune sykefraværsoppfølging»
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).
- IA handlingsplan – Våler Kommune 2016-2017
- Årsberetning fra 2017.
- Tertialrapporter 30.04.17 og 30.04.18.
- Sykefraværsstatistikk 2. tertial 2018 (mottatt per mail fra kommunen 16.10.18)

Lover

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

Forskrift

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

Retningslinjer

- Navs retningslinjer for oppfølging av sykemeldte (Nav.no – publisert 21.10.2014).
- Arbeidstilsynets retningslinjer for arbeidsmiljøutvalg (Arbeidstilsynet.no)

Forskningsartikler

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

7. VEDLEGG

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Vedlegg 2: Rådmannens bemerkninger

Revisjonskriterier

Utvalgte paragrafer fra Arbeidsmiljøloven

§ 1-1.Lovens formål

Lovens formål er:

- a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet,
- b) å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet,
- c) å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon,
- d) å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet,
- e) å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

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

(1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver² sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

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

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

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

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

(3) Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker. Arbeidsgiver skal videre sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten³ innkaller til, jf. folketrygdloven § 25-2 tredje ledd.

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

(5) Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte.

§ 5-1. Registrering av skader og sykdommer

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

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

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

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

Kapittel 6. Verneombud

§ 6-1. *Plikt til å velge verneombud*

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

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

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

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

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

§ 6-2. *Verneombudets oppgaver*

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

(2) Verneombudet skal særlig påse:

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

(3) Blir et verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare, skal verneombudet straks varsle arbeidstakerne på stedet, og arbeidsgiveren eller dennes representant skal gjøres oppmerksom på forholdet dersom verneombudet selv ikke kan avverge faren. Arbeidsgiveren skal gi verneombudet svar på henvendelsen. Er det ikke innen rimelig tid tatt hensyn til meldingen, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet¹ eller arbeidsmiljøutvalget.

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

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

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

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

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

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

(1) Dersom verneombudet mener at det foreligger umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse, og faren ikke straks kan avverges på annen måte, kan arbeidet stanses inntil Arbeidstilsynet¹ har tatt stilling til om arbeidet kan fortsette. Arbeidet må bare stanses i det omfang verneombudet anser det nødvendig for å avverge fare.

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

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

§ 6-5. Utgifter, opplæring mv.

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

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

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

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

Kapittel 7-2. 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,
andre planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, så som planer om
- d) 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 yrkeshygieniske undersøkelser 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 Arbeidstilsynet⁴ 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.

(7) Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om utvalgets virksomhet, herunder regler om saksbehandlingen og om taushetsplikt for utvalgets medlemmer

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

§ 5 Innholdet i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Krav til dokumentasjon

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Internkontroll innebærer at virksomheten skal:	Dokumentasjon
1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten	–
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer	–
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes	–
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet	må dokumenteres skriftlig
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	må dokumenteres skriftlig
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene	må dokumenteres skriftlig
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	må dokumenteres skriftlig
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt	må dokumenteres skriftlig

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, for eksempel instruksjer, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå.

Skriftlig dokumentasjon etter denne forskrift skal minst omfatte annet ledd nr. 4) til og med nr. 8) i denne paragraf.

Frivillige sertifikater kan også inngå som en del av dokumentasjonen

Utvalg fra Navs retningslinjer for oppfølging av sykemeldte

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

Tidlig oppfølging er avgjørende

Jo tidligere man kommer i gang med å følge opp sykmeldte, desto større er sannsynligheten for at man unngår unødig langvarig sykefravær. Som arbeidsgiver skal du sørge for at det lages en oppfølgingsplan, og hvis sykefraværet strekker ut i tid skal du innkalle til et dialogmøte. Loven krever at den sykmeldte skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig

som mulig og senest innen 8 uker, med mindre tungtveiende medisinske grunner hindrer aktivitet.

Oppfølgingsplan

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

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

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

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

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

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

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

Unntak fra oppfølgingsplan

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

Dialogmøte 1 – arbeidsgiveren

Dialogmøte 1 er en samtale mellom arbeidstakeren, arbeidsgiveren og eventuelt den som sykmelder. I tillegg kan bedriftshelsetjenesten og den tillitsvalgte eller verneombudet delta. Målet er å snakke sammen om hva som skal til for å hindre at sykefraværet blir unødig langvarig. Sammen skal man se på muligheter og begrensninger.

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

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

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

Unntak - eksempler på tilfeller hvor dialogmøtet kan være åpenbart unødvendig

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

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

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

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

Fra: [Petter Haugen](#)
Til: [Støten Casper](#)
Kopi: [Larsen Frank Willy](#); [postmottak Våler kommune](#); [Ann-Kristin Knudsen](#)
Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær - Våler kommune.
Dato: fredag 9. november 2018 11:51:48
Vedlegg: [Forvaltningsrevisjonsrapport Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygg....pdf](#)

Hei.

Her følger vårt svar, «Rådmannens bemerkninger» (jf. punkt 5 i rapporten):

Punkt 5, rådmannens bemerkninger

Våler kommune takker for vel gjennomført revisjon, som er dokumentert i en omfattende og innholdsrik forvaltningsrevisjonsrapport;

➤ «Tiltak og rutiner for reduksjon og forebygging av sykefravær, Våler kommune 2017/2018». Rapportens anbefalinger gir oss god anvisning på områder der vi kan forbedre oss, og rådmannen ser på dette som en ressurs for vårt utviklingsarbeid og målsetting om god kvalitet i oppfølging og forebyggende tiltak i sykefraværarbeidet. Nedenfor er våre kommentarer skrevet inn under hver enkelt anbefaling.

Kommentarer til rapportens anbefalinger

1. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt elektroniske HMS-system, alternativt vurdere anskaffelse av et nytt system. Dette med mål om å skape et helhetlig oppslagsverk for kommunens ansatte. HMS-systemet bør være tilpasset kommunens virksomhet og interne rollefordeling, og inneholde kommunens gjeldende målsetninger, risikovurderinger og handlingsplaner.

Våler kommune vil:

- o Evaluere dagens digitale HMS-system og våre rutiner/roller/organisering, basert på denne rapporten og våre utviklingsmål.
 - o Gjennomføre opplæring (bestilt) på HMS-systemet vi bruker i dag, for brukere som er nye eller trenger oppfriskning.
 - o Vurdere muligheten for å implementere et nytt enhetlig kvalitetssystem, alternativt å oppgradere dagens løsning.
 - o Prioritere viktige forbedringer av rutiner og kompetanse. Kortsiktige tiltak vi avveies mot mulig anskaffelse av nye digitale løsninger.
2. Revisjonen anbefaler kommunen i forbindelse med vurderingen av HMS-systemet, vurdere anskaffelse av et mer helhetlig varslingsystem som ivaretar ansattes behov for avviksvarslng.

Våler kommune vil:

- o Vurdere å innføre et nytt enhetlig kvalitetssystem så snart som økonomisk og praktisk mulig.
3. Revisjonen anbefaler kommunen å gjøre interne varslingsrutiner tilgjengelig i HMS-håndboken.

Våler kommune vil:

- o Gjøre aktuelle rutiner kjent og tilgjengelige i HMS-håndboken.
4. Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget i kommunen ivaretar de lovpålagte oppgavene i arbeidsmiljølovens § 7-2.

Våler kommune vil:

- o Avholde 4 AMU-møter pr år, og disse fastsettes i Plan 2019 / VK årshjul 2019. Det skal sikres at oppgaver iht AML § 7-2 ivaretas.
5. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere sitt resultatmål og sine aktivitetsmål for

sykefraværarbeidet, med mål om å over tid oppnå en varig reduksjon i sykefraværet.

Våler kommune vil:

- o Vurdere resultatmål og aktiviteter for sykefraværarbeidet.
- o VK vil vurdere hvordan lederskap og andre tiltak har bidratt til at vi har registrert en positiv utvikling siste året.
- o VK vil jobbe målrettet i prosjekt NED i samarbeid med NAV Østfold for å styrke lokal fokus, rutiner og innsats for å oppnå varig gode langtidseffekter. Dette er et sentralt tiltak, og neste møtet i prosjektet er om 1 måned.
- o Planlegge et møte med IA-rådgiver, som bidrag til å vurdere eventuelt ytterligere tiltak.

Den positive endringen vi har sett den siste tiden gir oss inspirasjon til å fortsette å jobbe systematisk og godt. Nedgangen siste året har vært på hele 2 prosentpoeng, jf. tabellen under.

- Til info, viser vi resultatet slik presentert i tertialrapport 2-2018:

SYKEFRAVÆR 2. tertial 2018 og 2017								
Virksomhet	2018				2017			
	Ant. Pers.	Kvinner %	Menn %	Totalt %	Ant. Pers.	Kvinner %	Menn %	Totalt %
Stab	5	0,0	0,0	0,0	8	0,0	0,2	0,1
Sentraladministrasjon	10	1,2	0,0	3,8	9	39,0	0,0	14,0
Stab helse og omsorg	13	13,0	0,0	7,0	8	6,8	0,0	5,6
Bofellesskap	56	8,6	9,4	8,7	47	13,5	2,2	11,7
Pleie og omsorg	108	7,1	3,4	6,4	99	12,6	6,5	11,7
Virksomhet helse	27	3,1	6,1	3,3	27	1,0	1,1	1,0
Nav (kom. ansatte)	10	11,3	0,0	6,4	13	0,3	1,8	1,1
Stab oppvekst kultur/barnevern	22	3,5	0,5	2,6	31	7,2	0,0	5,3
Augerød Barnehage	32	5,5	3,2	5,3	28	17,4	3,4	16,8
Kirkebygden barnehage	21	1,9	0,0	1,9	20	8,3	0,0	8,3
Svinndal skole /SFO/BHG	42	10,3	11,2	10,5	41	9,1	0,0	6,8
Våk skole / SFO	47	5,2	9,3	6,4	39	10,6	0,0	8,0
Kirkebygden skole /SFO	85	5,8	5,4	5,8	83	4,7	1,6	4,2
Miljø/teknikk	51	6,1	4,0	5,0	42	7,8	0,2	4,2
Totalt Våler Kommune	529	6,3	4,5	5,8	495	9,5	1,3	7,7

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

Våler kommune vil:

- o Analysere sykefraværet og knytte tiltak til viktige funn for å oppnå redusert arbeidsrelatert fravær.
7. Revisjonen anbefaler kommunen å sette fokus på at fristene i rutine for sykefraværsoppfølging.

Våler kommune vil:

- o Innskjerpe systematikk i egne rutiner, slik at frister for oppfølging blir møtt.

Skulle det være flere spørsmål eller ønske om å utdype noe mer, så hører vi fra dere. Riktig god helg!

Med vennlig hilsen

Petter Haugen

Rådmann

+47 470 27 838

