FORVALTNINGSREVISJON

Sykefravær i Salangen kommune

Salangen kommune

KOMREV NORD

Rapport 2018

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Salangen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot omfang og utvikling av sykefravær, rutiner for forebygging og oppfølging sykefravær, og rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Salangen kommune, jf, kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Tromsø, 27.8.2018

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Maria Brochmann
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Tone Steffensen
Ansvarlig for kvalitetssikring

0 SAMMENDRAG

På bestilling fra kontrollutvalget i Salangen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens arbeid relatert til sykefravær.

Basert på revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at Salangen kommune *i stor grad, men ikke fullt og helt*, oppfyller sin plikt til føring av statistikk på sykefraværet.

Det samlede sykefraværet i Salangen kommune har gått ned i perioden 2014-2017. I 2014 lå sykefraværet på 9,5 %, mens det var 7,2 % i 2017. I alle årene i den reviderte perioden hadde kommunen høyere sykefravær enn gjennomsnittet for Norge som var på 6,4 % hele perioden sett under ett. Når vi ser sykefraværet i Salangen kommune sektorvis, varierer fraværet relativt mye fra år til år i enkelte enheter. I flere av sektorene disse enhetene inngår, er det vanskelig å se noen klar utviklingstendens. Vi kan imidlertid se av statistikken at fraværet har avtatt ved Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten, Miljøtjenesten Ryet, Vasshaug barnehage og Helse. Fraværet har økt ved Sjøvegan asylmottak. I sektorer med få ansatte vil enkelttilfeller av langtidssykemeldinger kunne trekke opp sykefraværsprosenten for sektoren vesentlig. Endringer i sykefraværstallene bør tolkes også i lys av dette.

Kommunen hadde i perioden 2014-2017 et høyere samlet sykefravær enn gjennomsnittet for Norge, men omfanget og utviklingen i fraværet var noe ulikt i de ulike sektorene; *sentraladministrasjonen* hadde lavest samlet sykefravær, etterfulgt av *kultur*. *Pleie og omsorgssektoren* og enheten *renhold* hadde høyest sykefravær.

Revisors funn viser at kommunen har rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV.

Revisors konkluderer med at Salangen kommune til dels overholder sine plikter tilknyttet systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær. Grunnlaget for revisors konklusjon fremgår av kapittel 7 i denne rapporten.

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne rapporten, anbefaler revisor Salangen kommune å videreutvikle sin innsats for å forebygge og følge opp sykefravær slik at kommunen fullt ut oppfyller sine plikter på området.

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG 5

1 INNLEDNING 7

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 7
2.1 Problemstillinger 7
2.2 Revisjonskriterier 7

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 11
3.1 Problemstilling 1, 2 og 3 11
3.2 Problemstilling 4 11
3.3 Problemstilling 5 11
3.4 Questback - spørreundersøkelse 13

4 SALANGEN KOMMUNE 14

5 SYKEFRAVÆR I SALANGEN KOMMUNE 15
5.1 Sykefraværsstatistikk 15
5.2 Konklusjon 15
5.3 Omfang og utvikling av sykefravær 16
5.3.1 Samlet sykefravær 16
5.3.2 Sykefravær sektorvis 17
5.3.3 Sektorer som skiller seg ut 18
5.4 Oppsummering og konklusjon 19

6 INNKREVING OG FØRING AV REFUSJONER FRA NAV 20
6.1 Konklusjon 20

7 FOREBYGGING OG OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR 21
7.1 Forebygging av sykefravær 21
7.1.1 Mål for HMS-arbeidet 24
7.1.2 Oversikt over organisering av HMS-arbeidet 24
7.1.3 ROS-analyse, vernerunder og tiltaksplaner 25
7.1.4 Årlig overvåkning og gjennomgang av internkontroll 28
7.1.5 Opplæring om ulykkes- og helsefarer og HMS 29
7.1.6 Bedriftshelsetjeneste 30
7.1.7 Tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne 31
7.1.8 Aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet og resultatmål for sykefraværsutviklingen 31
7.2 Oppfølging av sykefravær 32
7.2.1 Oppfølgingsplan og dialogmøte 32
7.2.2 Aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet overfor arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne 34
7.3 Konklusjon 34

8 HØRING 35

9 EVENTUELLE ANBEFALINGER 35

10 REFERANSER 37

1 INNLEDNING

I Salangen kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019 er forvaltningsrevisjonsprosjektet *Sykefravær* prioritert høyest. Prosjektet ble vedtatt satt i bestilling i kontrollutvalgets møte 3.11.2017 under sak 15/17.

I henhold til vedtatt overordnet prosjektskisse er kontrollutvalgets formål med prosjektet å undersøke om kommunen følger gjeldende regelverk og om det foreligger rutiner, mål og strategier for kommunens arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær i organisasjonen. Videre har utvalget ønsket få kartlagt utviklingen i sykefraværet, om det er sektorer[1] som skiller seg ut og hvilke tiltak kommunen eventuelt har iverksatt for å forebygge fravær og for å få sykemeldte tilbake i arbeid. Undersøkelsen av kommunens sykefraværsarbeid innebærer utover dette en vurdering av om kommunen oppfyller sin plikt til å føre statistikk over sykefraværet. Revisor har også kartlagt om kommunen har rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

KomRev NORD har på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeidet følgende problemstillinger for å belyse temaet sykefravær:

1. *Oppfyller kommunen sin plikt til å føre statistikk over sykefraværet?*
2. *Hvordan har omfanget og utviklingen av sykefraværet i kommunen vært de siste fire årene (2014 – 2017)?*
3. *Er det sektorer som skiller seg ut når det gjelder sykefravær?*
4. *Har kommunen rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV?*
5. *Oppfyller kommunen sin plikt til systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær?*

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

Problemstilling 2, 3 og *4* er deskriptivt formulert, som betyr at de besvares som beskrivelser av kartlagte fakta. For deskriptive problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Det følger av gjeldende revisjonsstandard at revisor ikke kan gjøre vurderinger uten revisjonskriterier. Vi gjør derfor ingen normative vurderinger på grunnlag av funnene i tilknytning til problemstilling 2, 3 og 4, men analyserer og drøfter data før vi konkluderer på problemstillingene.

Revisjonskriteriene for *problemstilling 1 og 5* er utledet fra:

[1] Under hver sektor i kommunen ligger ulike «enheter», som har ansvaret for hver sine konkrete saksfelt.

- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Veiledning til internkontrollforskriften, Arbeidstilsynet januar 1997, endret siste gang desember 2014
- Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2014 – 2018 mellom Salangen kommune og NAV Arbeidslivssenter. Denne samarbeidsavtalen bygger på «Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018 (IA-avtalen).
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- Forskrift 25. mars 1997 nr. 272 om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom, NAV, 2007

Problemstilling 1

I henhold til § 25-2 i folketrygdloven er arbeidsgiver pliktig til å føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Av NAVs veileder for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom fremgår det at fravær på grunn av barns sykdom skal registreres særskilt og ikke regnes med som «sykefraværsdager». Forskrift om føring av statistikk ved sykefravær og fravær ved barns sykdom § 4 første ledd bokstav a, b og c blir det spesifisert hvilke opplysninger som skal registreres. Arbeidsgiver er pålagt å registrere mulige dagsverk fordelt på kjønn og antall fraværstilfeller ved egen sykdom eller barns sykdom, fordelt etter kjønn. Antall fraværsdager i det enkelte fraværstilfellet skal registreres etter fraværets varighet: inntil tre dager (vanligvis egenmelding), fire dager til og med 16 dager (arbeidsgiverperioden), og mer enn 16 dager (fravær utover arbeidsgiverperioden og maks opptil 52 uker). Etter forskriften § 4 annet ledd bør langtidsfravær over åtte uker spesifiseres særskilt, og ved deltidsstilling multipliseres antall sykedager med brøken eller prosentsatsen for stillingen. Feriedager regnes ikke med i mulige dagsverk. Sykefravær under ferieavviklingen der det ikke skal ytes sykepenger fra arbeidsgiver eller trygden, skal ikke tas med, jf. forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom § 4 tredje ledd. På bakgrunn av dette utleder vi som revisjonskriterier at:

Som arbeidsgiver plikter Salangen kommune å føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom, som blant annet innebærer å registrere:

- Mulige dagsverk fordelt etter kjønn i registreringsperioden
- Antall fraværstilfeller ved egen sykdom eller barns sykdom, fordelt etter kjønn
- Antall fraværsdager i det enkelte fraværstilfellet skal registreres etter fraværets varighet:
    - inntil tre dager (vanligvis egenmelding)
    - fire dager til og med 16 dager (arbeidsgiverperioden) og
    - mer enn 16 dager (fravær utover arbeidsgiverperioden og maks inntil 52 uker
- Langtidsfravær over åtte uker skal spesifiseres særskilt.

Problemstilling 5

Arbeidsmiljøloven (aml) § 3-1 første ledd krever at arbeidsgiver, for å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet (HMS) blir ivaretatt, skal sørge for at systematisk HMS-arbeid utføres på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Av internkontrollforskriften (IK-forskriften) § 4 fremgår det at den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll, og at dette foregår i samarbeid med de ansatte og deres representanter. I tråd med aml § 3-1 andre ledd bokstav f må arbeidsgiver sørge for at virksomheten arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær. IK-forskriften § 4 pålegger arbeidsgiver å sørge for å innføre og utøve systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i sine virksomheter, og § 5 stiller krav til innholdet i internkontrollen. Virksomheten må dokumentere skriftlig at kravene i IK-forskriften § 5 annet ledd nr. 4-8 er oppfylte;

Dette omfatter å fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet; ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS er fordelt, og kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko. I denne sammenheng er risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) aktuelt. I en ROS-analyse kartlegges sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser slik at kommunen kan prioritere risikoområder og planlegge tiltak for å forhindre dem eller redusere konsekvensen av dem dersom de skulle oppstå (Helsebiblioteket, 2018). Kommunen skal også utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene; og foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt, jf. aml § 3-1 andre ledd. Ifølge Salangen kommunes eget dokument «*Internkontroll. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS). Felles bestemmelser for Salangen kommune*» skal dette gjennomføres årlig i forbindelse med vernerunde.

Ifølge bokstav b skal arbeidsgiver også påse at de som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte. I følge IA Overordnet handlingsplan for 2014-2018 skal alle tillitsvalgte, ledere og verneombud ha nødvendig HMS-kompetanse og delta på HMS-grunnkurs. Vi har, med henblikk til arbeidsmiljøloven § 3-2 første ledd bokstav b, utledet et revisjonskriterium om at enhetsledere og verneombud skal ha gjennomført HMS-grunnkurs.

Aml § 3-3 første ledd pålegger arbeidsgiver å vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelse-tjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Og etter aml § 3-4 skal arbeidsgiver vurdere å gjennomføre tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne.

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et partssamarbeid mellom myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere om å redusere sykefraværet, sikre at folk står lengre i arbeid og at personer med nedsatt funksjonsevne får forsøke seg i arbeidslivet. IA-avtalen har et overordnet mål om å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Salangen kommune har inngått en samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten ved NAV Arbeidslivssenter i Troms som bygger på IA-avtalen 2014-2018. Gjennom samarbeidsavtalen er virksomheten pålagt å:

- utarbeide egne aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet
- sette resultatmål for sykefraværsutviklingen
- sette aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeid overfor egne arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne for å hindre frafall fra arbeidslivet

Det fremgår av aml § 4-6 første ledd at arbeidsgiver så langt som mulig skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne, skal kunne beholde eller få et passende arbeid. I paragrafens tredje ledd pålegges arbeidsgiver, i samråd med arbeidstakeren, å utarbeide en

oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid. Dette skal påbegynnes så snart som mulig, og oppfølgingsplanen skal være ferdig utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeid i fire uker. Denne oppfølgingsplanen skal omfatte en vurdering av arbeidstakers oppgaver og arbeidsevne, aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Etter aml § 4-6 fjerde ledd skal arbeidsgiver innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest syv uker inn i arbeidstakers sykefravær. Dette skal gjøres med mindre det er åpenbart unødvendig. På Arbeidstilsynets faktaside stilles konkrete krav til hva en oppfølgingsplan skal inneholde. Her presiseres også at arbeidsgiver skal iverksette realistiske og konkrete tiltak som kan gjøre det mulig for arbeidstaker å utføre sine oppgaver helt eller delvis, eventuelt andre oppgaver. Videre er det en liste over aktuelle tiltak for arbeidsgiver. Aml § 4-6 femte ledd pålegger arbeidsgiver å kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt og har deltatt i dialogmøte. Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

Som arbeidsgiver skal Salangen kommune sørge for å utføre systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid/ internkontroll på alle plan i sine virksomheter, som blant annet innebærer å

- Fastsette mål for HMS skriftlig
- Ha skriftlig oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS er fordelt
- Kartlegge farer og problemer skriftlig og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
- Gjennomføre vernerunder i kommunens enheter årlig
- Foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen årlig, for å sikre at den fungerer som forutsatt, og dokumentere dette skriftlig
- Sørge for at arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte; herunder skal enhetsledere og verneombud ha gjennomført HMS-grunnkurs
- Vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- Vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne
- Utarbeide aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet
- Sette resultatmål for sykefraværsutviklingen
- Sette aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeid overfor egne arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne for å hindre frafall fra arbeidslivet

Revisjonskriteriene vi har utledet, gjentas i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (Norges kommunerevisorforbund, 2011). I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i undersøkelsen av prosjektets problemstillinger. Vi drøfter også dataenes gyldighet og pålitelighet, som vil si henholdsvis om dataene vi har samlet inn i undersøkelsen, utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene, og om datamaterialet i tilstrekkelig grad er nøyaktig.

3.1 Problemstilling 1, 2 og 3

For å besvare problemstillingene om kommunen oppfyller sin plikt til å føre statistikk over sykefraværet, hvordan omfanget og utviklingen av sykefraværet i kommunen vært de siste fire årene og om det er sektorer som skiller seg ut, har vi analysert skriftlig dokumentasjon hentet fra kommunens lønnssystem. Dette bestod av komplett sykefraværsstatistikk for 2014 til 2017.

Sykefraværsstatistikken i Salangen kommune er delt inn etter enheter. På forespørsel fra revisor har kommunen i tillegg fremstilt statistikken etter sektor. Revisor legger til grunn at alt sykefravær er registrert og inngår i statistikken, og vi vurderer derfor datagrunnlaget som relevant, tilstrekkelig og pålitelig for å kunne si noe om nevnte problemstillinger.

3.2 Problemstilling 4

Når det gjelder problemstillingen rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV, har vi lagt til grunn skriftlig og muntlig dokumentasjon fra Astafjord lønn og regnskap, som er felles lønns- og regnskapsenhet for Gratangen, Lavangen og Salangen kommuner. Den skriftlige dokumentasjonen består av dokumentet «*Sykepenger brukerveiledning*». Astafjord lønn og regnskap har ansvaret for innkreving og føring av refusjoner fra NAV, og har ansatte som utfører dette på vegne av Salangen kommune. Dokumentasjonen og informasjonen revisor har fått fra Astafjord lønn og regnskap er derfor etter vår vurdering pålitelig, relevant og tilstrekkelig datamateriale for å konkludere på problemstillingen.

3.3 Problemstilling 5

Problemstilling 5 som gjelder systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær, er etter sin ordlyd rettet mot hele kommunens virksomhet. Av hensyn til de ressursmessige rammebetingelsene for forvaltningsrevisjonsprosjektet denne rapporten bygger på, har vi sett oss nødt til å gjøre visse avgrensinger i våre undersøkelser av problemstilling 5. Vi har gjennomført dokumentanalyse samt en spørreundersøkelse blant enhetsledere og verneombud ved kommunens enheter. I tillegg har vi analysert skriftlig dokumentasjon av kommunens HMS-arbeid og forebygging og oppfølging av sykefravær, herunder overordnet handlingsplan, felles bestemmelser for internkontroll for Salangen kommune, og «HMS-verktøykasse» som inneholder ulike skjema og sjekklister. Dokumentasjonen består også av kommunes oppfølgingsskjema ved sykefravær, og dokumentet «Jobbnærvær. Rutiner for oppfølging av sykemeldte». Revisor har også kontrollert kommunens dokumentasjon på oppfølgingsplaner og dialogmøter for alle kommunale arbeidstakere som var langtidssykemeldte på tidspunktet for revisors undersøkelse. Sykemeldingstilfellene som inngikk i denne undersøkelsen, gjaldt arbeidstakere i seks ulike enheter i kommunen. Av det ovennevnte hensynet til ressursbruk, avgrenset vi oss til å etterspørre dokumentasjon fra disse seks enhetene tilknyttet internkontroll og HMS-arbeid. De seks enhetene er: Miljøtjenesten Ryet, Pleie og omsorg, Sjøvegan statlige mottak, Vasshaug barnehage, Renhold og Bosettingstjenesten.

På tidspunktet for revisors undersøkelse[2] hadde Salangen kommune elleve langtidssykemeldte som var aktuelle for oppfølgingsplan og dialogmøter. For ni av disse har revisor har fått dokumentasjon på oppfølging i forbindelse med sykefravær, herunder oppfølgingsplaner og dialogmøtereferater. Da vi har valgt ut for undersøkelse alle aktuelle tilfeller av langtidssykemeldte på undersøkelses-tidspunktet, og vi har etterspurt og mottatt skriftlig dokumentasjon for det store flertallet av disse, betrakter vi disse dataene som pålitelige, relevante og langt på vei tilstrekkelige for å vurdere datamaterialet opp mot utledete revisjonskriterier og problemstillingen som gjelder oppfølging av sykemeldte.

Ved å etterspørre dokumentasjon tilknyttet HMS-arbeid og internkontroll ved seks av kommunens enheter, har vi dannet oss et grunnlag for å vurdere hvordan dette arbeidet er utført i disse undersøkte enhetene. Selv om funnene har representasjonskraft kun for de undersøkte enhetene, må de kunne sies å gi relevante indikasjoner vedrørende kommunens praksis totalt på området. Denne delen av datamaterialet må derfor anses som relevant, om ikke fullt ut tilstrekkelig, for å si noe om kommunens systematiske innsats for å forebygge sykefravær.

Spørreundersøkelsen blant kommunens enhetsledere og verneombud ble gjennomført ved bruk av det nettbaserte dataverktøyet Questback[3]. Vi ba personalsjefen om å få tilsendt oversikt med e-postadresser til alle enhetsledere og verneombud. Basert på oversikten fra personalsjefen sendte vi spørreundersøkelsen til 25 personer; 14 enhetsledere og elleve verneombud. Personalsjefen bekreftet i forkant at e-postlisten som ble brukt, var oppdatert. Det kom ingen feilmeldinger i Questback, noe som tilsier at spørreundersøkelsen kom frem til alle e-postadressene. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om enhetenes arbeid med HMS og forebygging av sykefravær. Spørreskjemaet ble utformet på bakgrunn av krav i arbeidsmiljøloven og internkontroll-forskriften og delvis basert på en velutprøvd mal som revisjonen har lagt til grunn i tilsvarende forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Spørreundersøkelsen ble publisert 16.4.2018 med svarfrist 14.5.2018. I denne perioden ble det sendt ut to påminnelser, én fra revisor og én fra kommunens personalsjef, med oppfordringer om å svare på undersøkelsen. Da svarfristen utløp og spørreundersøkelsen ble avsluttet, hadde til sammen 16 personer svart på undersøkelsen, noe som utgjør 64 % av de som fikk undersøkelsen tilsendt. Tolv av de som besvarte undersøkelsen, er enhetsledere, og fire er verneombud. Dette utgjør 86 % av kommunens enhetsledere og 36 % av verneombudene.

Svarprosenten på 64 betyr at over halvparten av de som fikk spørreundersøkelsen tilsendt, svarte på den. Blant de som besvarte undersøkelsen, er imidlertid enhetslederne sterkere representert enn hva verneombudene er. Revisor anser å ha innhentet både relevante og langt på vei tilstrekkelige data angående enhetslederes opplevelser av og oppfatninger om virksomhetens arbeid rettet mot HMS. Når det gjelder verneombudenes opplevelser av/oppfatninger om HMS-arbeidet, anser revisor at spørreundersøkelsesresultatene er relevante, men med begrensninger i tilstrekkelighet ettersom under halvparten av denne gruppen besvarte spørreundersøkelsen. Selv om kun 36 % av verneombudene besvarte undersøkelsen, har vi vektlagt også deres svar i vurderingene tilknyttet problemstilling 5 fordi de gir relevant – om ikke fullt tilstrekkelig - informasjon. For øvrig kan spørreundersøkelsesresultater av denne typen generelt ikke tillegges direkte representasjonskraft for andre enn dem som har besvart spørreskjemaet.

[2] November 2017
[3] www.questback.com/no

Når det gjelder spørreundersøkelsesresultatenes pålitelighet, kan det i utgangspunktet innvendes at når respondenter ikke må dokumentere riktigheten i sine påstander – for eksempel om hvorvidt vernerunde eller gjennomgang av internkontrollsystemet gjennomføres – skal man være varsom med å tillegge spørreundersøkelsesresultatene *for stor vekt*. I våre vurderinger i kapittel 7.1 tilknyttet HMS-arbeid og internkontroll, har vi derfor sett hen til både spørreundersøkelsesresultater og resultatene av våre forespørsler om dokumentasjon fra de seks utvalgte enhetene i kommunen.

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen og vil korrigere påviste faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. På et overordnet nivå har revisor også søkt å sikre påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

3.4 Questback - spørreundersøkelse

Resultatene fra spørreundersøkelsen blir presentert og drøftet i kapittel 7, og i den forbindelse bruker vi blant annet følgende begreper:

- *Respondentene:* personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling:* hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N*: det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmålet i spørreundersøkelsen
- *Gjennomsnittsskår*: gjennomsnittsverdien av respondentenes svar på de ulike svaralternativene når vi regner svaralternativene om til tallverdi

De fleste av spørsmålene i undersøkelsen inneholder svarkategoriene *ja, nei* eller *vet ikke.* På fire av spørsmålene ble respondentene bedt om å svare med ett av alternativene gjengitt i tabell 1. Som det fremgår av tabellen, er hvert svaralternativ tilordnet en tallverdi.

Tabell 1. Svaralternativer i spørreundersøkelsen

Verdi (tall)	Betydning/fortolkning
1	I svært liten grad/Svært dårlig
2	I liten grad/Dårlig
3	I middels grad/Verken eller
4	I stor grad/Bra
5	I svært stor grad/Svært bra

I presentasjonen av resultatene gjengir vi i tittelen til hvert diagram spørsmålet respondentene ble bedt om å ta stilling i undersøkelsen. Av diagrammene fremgår svarfordeling og gjennomsnittsskår på det aktuelle spørsmålet. Gjennomsnittsskåren er beregnet med utgangspunkt i tallverdiene som fremgår av tabell 1. I presentasjonen oppgis i tillegg hvilket svaralternativ gjennomsnittsskåren ligger nærmest. Respondentene hadde også anledning til å svare *vet ikke*, men dette svaralternativet er ikke tilordnet tallverdi og påvirker dermed ikke gjennomsnittsskåren.

I tillegg til å benytte svaralternativene som fremgår av tabell 1 hadde respondentene anledning til å svare i fritekst ved å gi utdypende kommentarer til flere av spørsmålene. Fritekstkommentarene framkommer i rapporten ikke som direktesitater fra respondentene, men vi oppsummerer og presenterer kommentarene til tilhørende diagram eller tema.

4 SALANGEN KOMMUNE

Salangen kommune hadde per 1. januar 2231 innbyggere («Kommunefakta», 2018). Kommunen har per i dag 353 ansatte, fordelt på 265 årsverk. Salangen kommune er administrativt organisert etter en såkalt «flat struktur». Det vil si at alle administrative ledd under administrasjonssjefen er på samme nivå og direkte underlagt administrasjonssjefen. Drifta er delt mellom strategisk ledelse og daglig drift. Den strategiske ledelsen utøves av administrasjonssjefen og ledergruppen som består av personalsjef, økonomisjef og kommunalsjef. Daglig drift ute i avdelingene ledes av avdelingsleder for de respektive avdelinger. Den strategiske ledergruppa avholder møte hver fjortende dag. I tillegg gjennomføres det en gang per måned utvidede ledermøter hvor alle avdelingsledere samles (Salangen kommune, 2018).

Figur 1: Organisasjonskart, Salangen kommune

Kilde: Salangen kommune

5 SYKEFRAVÆR I SALANGEN KOMMUNE

5.1 Sykefraværsstatistikk

Oppfyller kommunen sin plikt til å føre statistikk over sykefraværet?

Revisjonskriterier:

- Som arbeidsgiver plikter Salangen kommune å føre statistikk over:
  - sykefravær
  - fravær ved barns sykdom. Dette skal registreres særskilt.
- Statistikken skal inneholde:
  - Mulige dagsverk fordelt etter kjønn i registreringsperioden
  - Antall fraværstilfeller ved egen sykdom eller barns sykdom, fordelt etter kjønn
  - Antall fraværsdager i det enkelte fraværstilfellet skal registreres etter fraværets varighet:
    - inntil tre dager (vanligvis egenmelding)
    - fire dager til og med 16 dager (arbeidsgiverperioden) og
    - mer enn 16 dager (fravær utover arbeidsgiverperioden og maks inntil 52 uker
  - Langtidsfravær over åtte uker skal spesifiseres særskilt.

Revisors funn og vurderinger

Revisor har mottatt kommunens sykefraværsstatistikk for perioden 2014 – 2017. Sykemeldingene blir lagt inn i lønnssystemet, og sykefraværsstatistikken er laget på bakgrunn av disse dataene, opplyser personalkonsulenten. Statistikken viser samlet sykefravær i Salangen kommune og fraværet innenfor enhetene, men den spesifiserer ikke fravær ved barns sykdom. Revisor er ikke kjent med hvorvidt omfanget av fravær ved barns sykdom inngår i sykefraværstallene uten å være spesifisert.

Statistikken viser mulige dagsverk fordelt etter kjønn. Det føres statistikk over varigheten av hvert enkelt sykefraværstilfelle, og dette er spesifisert med kategoriene inntil tre dager, fire til og med 16 dager, 17 til og med 56 dager, og mer enn 56 dager. Sistnevnte kategori spesifiserer langtidsfraværet over åtte uker særskilt. Dokumentasjonen fra kommunen viser at det også føres statistikk på omfanget av egenmeldt fravær, sykemeldt fravær, summen av fravær i dagsverk, og fraværsprosent på hver enkelt enhet.

Etter revisors vurdering *oppfyller* Salangen kommune revisjonskriteriet om å føre statistikk over sykefravær, men kommunen *oppfyller ikke* revisjonskriteriet om å registrere fravær ved barns sykdom spesifikt. For øvrig har kommunens sykefraværsstatistikk det påkrevde innholdet.

5.2 Konklusjon

Basert på revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at Salangen kommune *i stor grad, men ikke fullt og helt*, oppfyller sin plikt til føring av statistikk på sykefraværet.

5.3 Omfang og utvikling av sykefravær

Hvordan har omfanget og utviklingen av sykefraværet i kommunen vært de siste fire årene (2014 – 2017)?

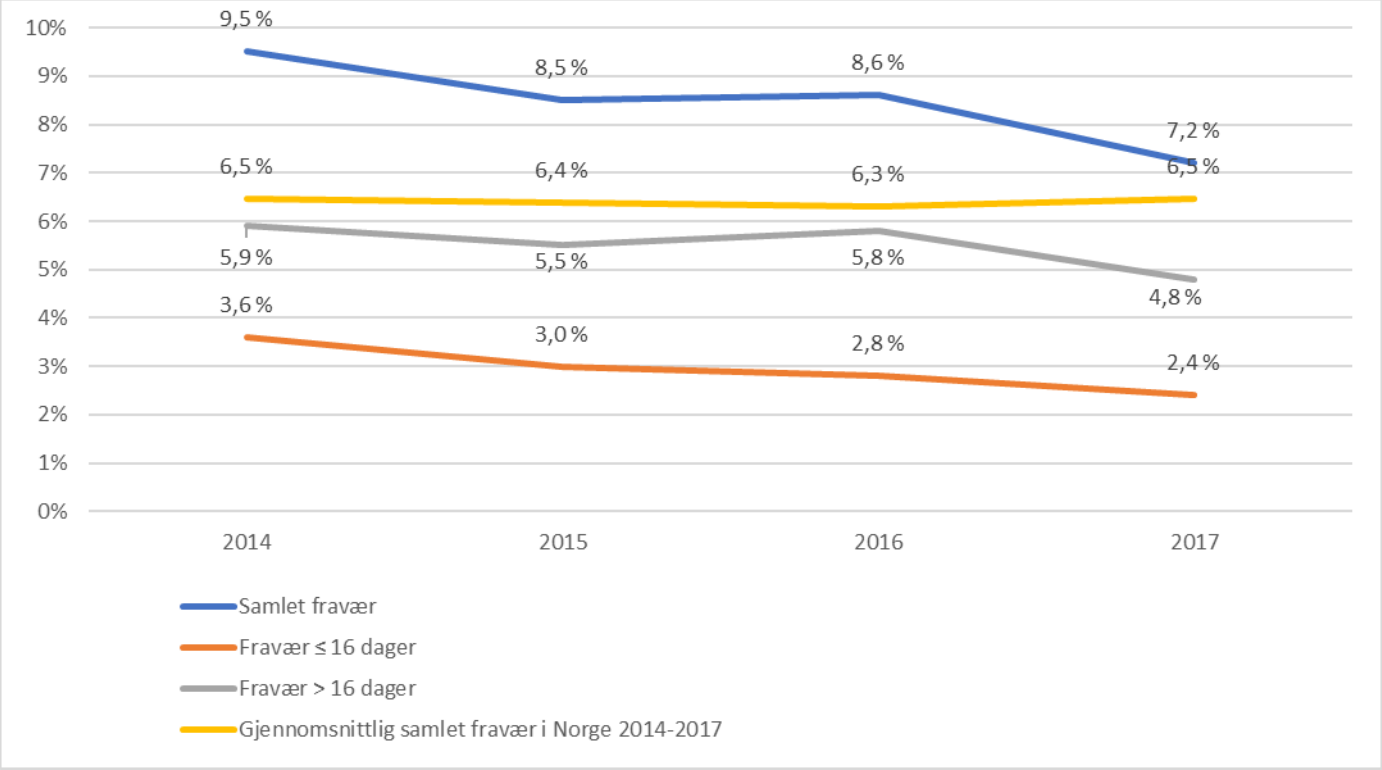
Er det sektorer som skiller seg ut når det gjelder sykefravær?

Revisors funn

5.3.1 Samlet sykefravær

Diagram 1 viser Salangen kommunes samlede sykefravær i perioden 2014 til og med 2017. Av diagrammet framgår fraværsprosenter for samlet sykefravær, sykefravær på inntil 16 dager (heretter omtalt som *korttidsfravær*), sykefravær på 16 dager eller mer (heretter omtalt som *langtidsfravær*) og det gjennomsnittlige samlede sykefraværet i Norge.

Diagram 1: Sykefraværet i Salangen kommune 2014 – 2017 (%).



Kilde: Salangen kommune/Statistisk sentralbyrå

Kommunens statistikk viser at det samlede sykefraværet gikk ned fra 9,5 % i 2014 til 7,2 % i 2017. I alle fire årene som inngår i revisors undersøkelse, var sykefraværet i Salangen kommune høyere enn landsgjennomsnittet som i perioden har ligget mellom 6,3 og 6,5 % («Uendret sykefravær», 2018).

5.3.2 Sykefravær sektorvis

Kommunens sykefraværsstatistikk er i utgangspunktet fremstilt pr. enhet, og på grunnlag av denne framstillingen har kommunen etter henvendelse fra revisor fordelt enhetene på sektorer. Fordelingen er gjort av hensyn til framstillingen i revisors rapport og ut fra hvilke typer arbeidsoppgaver som ligger til de ulike enhetene. I sektorer med relativt få ansatte vil enkelttilfeller av langtidssykemeldinger kunne trekke opp sykefraværsprosenten for sektoren vesentlig. Endringer i sykefraværsprosenten bør tolkes også i lys av dette. I det følgende presenterer vi sykefraværsdata etter slik sektorinndeling:

Skole og SFO består av Salangen skole og SFO
Pleie og omsorgstjenesten: hjemmetjenesten, Mini 1, Salangen bo og eldresenter (SABE) og dagtilbud for demente
Miljøtjenesten Ryet: Miljøtjenesten Ryet og støttekontakt/avlastning
Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten: bosettingstjenesten avdeling ung og bosettingstjenesten avdeling ordinær
Helseavdeling: legekontor, helsestasjon, fysio/ergo/psykiatri
Teknisk avdeling: renhold, administrasjon og vedlikeholdsavdeling
Landbruk m/ veterinær: landbrukskontor og veterinær
Barnehagene: Vasshaug Barnehage
Nav: kommunalt ansatte i NAV
Barnevern: Astafjord barnevern
Mottaket: Sjøvegan statlige mottak avdeling EM og avdeling ordinær
Kultur: kulturkontoret, bibliotek, kino, folkehelsekoordinator
Sentraladministrasjonen: sentraladministrasjon og Astafjord IKT

Tabell 2 viser samlet sykefraværsprosent per år for de ulike sektorene i Salangen kommune i den reviderte perioden. Det fremgår av tabellen at sykefraværet varierer mellom de ulike sektorene, og at enkelte sektorer har relativt store variasjoner i samlet sykefravær fra år til år. *Sentral-administrasjonen* har det laveste sykefraværet i kommunen, mens *Pleie og omsorgstjenesten* og de to *miljøtjenesteenhetene* hadde det høyeste perioden sett under ett.

Tabell 2: Utvikling av sykefravær i Salangen kommune i perioden 2014- 2017, fordelt på sektorer

Sektor	2014	2015	2016	2017
1. Salangen skole og SFO	7,5 %	6,3 %	6,1 %	6,8 %
2. Pleie og omsorgstjenesten	8,8 %	8,7 %	12,1 %	10,4 %
3. Miljøtjenesten Ryet (med støttekontakt og tiltak 1)	16,2 %	15 %	11,4 %	7,9 %
4. Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten (1.9.16)	17,9 %	11,6 %	17,6 %	7 %
5. Helseavdeling	10,5 %	11,5 %	3,4 %	3,4 %
6. Teknisk avdeling	5,6 %	7,7 %	8,5 %	11,1 %
7. Landbruk m/ veterinær	8,2 %	5,1 %	5,2 %	0 %
8. Vasshaug barnehage	10,3 %	11,2 %	7,1 %	5,9 %
9. NAV	3,7 %	1,8 %	9 %	5,9 %
10. Barnevern	3,1 %	2,7 %	4,5 %	6,3 %
11. Mottaket	1,9 %	2 %	5,7 %	10,2 %
12. Kultur	4,4 %	4,4 %	2 %	1,1 %
13. Sentraladministrasjonen	2,1 %	2,6 %	0,7 %	0,8 %
Totalt	**9,5 %**	**8,5 %**	**8,6 %**	**7,2 %**

Kilde: Salangen kommune

5.3.3 Sektorer som skiller seg ut

Sektorer med høyt fravær over tid
Tabell 3 viser at det samlede sykefraværet i pleie- og omsorgstjenesten var større i slutten enn i starten av fireårsperioden. I alle disse fire årene lå det betydelig over landsgjennomsnittet på 6,4 % hele perioden sett under ett.

Tabell 3: Sykefraværet i pleie- og omsorgstjenesten (i prosent)

	2014	2015	2016	2017
Pleie og omsorg	8,8	8,7	12,1	10,4

Kilde: Salangen kommune

Tabell 4 viser at sykefraværet innen *renhold* (under Teknisk avdeling) har økt jevnlig fra 2014 til 2016, for så å synke i 2017.

Tabell 4: Enhet for renhold (i prosent)

	2014	2015	2016	2017
Renhold	8,3	13,2	16,6	13,8

Kilde: Salangen kommune

Som i andre norske kommuner, er muskel- og skjelettlidelser hovedårsaken til sykefravær i Salangen kommune, informerer personalsjefen. Arbeid innen pleie og omsorg og renhold er særlig fysisk krevende og kan ses i sammenheng med dette, forteller hun.

Sektorer med lavt fravær over tid
Tabell 5 viser at det samlede sykefraværet i sentraladministrasjonen og kultur har vært lavt over tid.

Tabell 5: Sykefraværet i sentraladministrasjonen og kultur

	2014	2015	2016	2017
Sentraladministrasjonen	2,1	2,6	0,7	0,8
Kultur	4,4	4,4	2	1,1

Kilde: Salangen kommune

Sektorer med høyt, men avtakende, fravær
Statistikken viser at bosettingstjenesten, miljøtjenesten Ryet, barnehage og helse er sektorer som har hatt høyt fravær, men som deretter har hatt avtakende fravær.

Tabell 6: Sykefraværet i Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten, miljøtjenesten Ryet, barnehage og helse (i prosent)

	2014	2015	2016	2017
Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten	17,9	11,6	17,6	7
Miljøtjenesten Ryet	16,2	15	11,4	7,9
Vasshaug barnehage	10,3	11,2	7,1	5,9
Helse	10,5	11,5	3,4	3,4

Kilde: Salangen kommune

Personalsjefen informerer om at kommunen tidligere hadde en desentralisert barnehagestruktur med etter hvert fem distriktsbarnehager, men at alle barnehagene ble slått sammen til én stor barnehage fra høsten 2015. Hun legger til at det var veldig høyt sykefravær til å begynne med, noe statistikken viser, men at dette har bedret seg. Personalsjefen mener at viktige årsaker til dette er barnehagens nye struktur og at arbeidslivsenteret har vært inne i denne sektoren med fokus på forebygging av sykefravær og informasjon til de ansatte. Etter dette har barnehagen jobbet aktivt med tilrettelegging, og det avholdes blant annet møte mellom leder og arbeidstaker dersom en arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt. Ifølge personalsjefen og hovedtillitsvalgt kaller Salangen kommune dette for «Dialogmøte 0». Arbeidsgiver skal her undersøke om det er noe arbeidsplassen kan gjøre for å tilrettelegge og mulig avverge en eventuell sykemelding. Barnehagen søker også i større grad om tilretteleggingstilskudd fra NAV, opplyser personalsjefen. Etter disse tiltakene har fraværet sunket kraftig, og holdt seg stabilt over flere kvartal[4]. Personalsjefen har ingen spesielle kommentarer til omfang og utvikling i sykefraværet i sektoren «helse».

Sektorer der fraværet har økt

Statistikken viser at fraværet har økt betraktelig ved Sjøvegan asylmottak i 2016 og 2017, se tabell 7.

Tabell 7: Sykefraværet ved Sjøvegan asylmottak (i prosent)

	2014	2015	2016	2017
Sjøvegan asylmottak	1,9	2,0	5,7	10,2

Kilde: Salangen kommune

5.4 Oppsummering og konklusjon

Det samlede sykefraværet i Salangen kommune har gått ned i perioden 2014-2017. I 2014 lå sykefraværet på 9,5 %, mens det var 7,2 % i 2017. I alle årene i den reviderte perioden hadde kommunen høyere sykefravær enn gjennomsnittet for Norge som var på 6,4 % hele perioden sett under ett. Når vi ser sykefraværet i Salangen kommune sektorvis, varierer fraværet relativt mye fra år til år i enkelte enheter. I flere av sektorene disse enhetene inngår, er det vanskelig å se noen klar utviklingstendens. Vi kan imidlertid se av statistikken at fraværet har avtatt ved Miljøtjenesten EM/flyktning Bosettingstjenesten, Miljøtjenesten Ryet, Vasshaug barnehage og Helse. Fraværet har økt ved Sjøvegan asylmottak. I sektorer med få ansatte vil enkelttilfeller av langtidssykemeldinger kunne trekke opp sykefraværsprosenten for sektoren vesentlig. Endringer i sykefraværstallene bør tolkes også i lys av dette.

Kommunen hadde i perioden 2014-2017 et høyere samlet sykefravær enn gjennomsnittet for Norge, men omfanget og utviklingen i fraværet var noe ulikt i de ulike sektorene; *sentraladministrasjonen* hadde lavest samlet sykefravær, etterfulgt av *kultur*. *Pleie og omsorgssektoren* og enheten *renhold* hadde høyest sykefravær.

[4] 4. kv. 2016: 4,9. 1. kv. 2017: 4,6. 2. kv. 2017: 4,2. 3. kv. 2017: 4,7.

6 INNKREVING OG FØRING AV REFUSJONER FRA NAV

Har kommunen rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV?

Revisors funn

Astafjord lønn og regnskap har ansvaret for innkreving og føring av refusjoner fra NAV, og har utarbeidet dokumentet «*Sykepenger brukerveiledning*». Dokumentet inneholder en konkret arbeidsbeskrivelse av hvordan innkreving og føring av refusjoner fra NAV gjennomføres i lønnssystemet, hva som skal gjøres ved avvik i regnskapet, hvor informasjon skal sendes, og at dette skal registreres eller oppdateres en gang i måneden.

Konsulenten fra Astafjord lønn og regnskap som revisor har snakket med, forklarer at det er en egen konsulent ved enheten som jobber med sykepenger, og at hun selv gjennomfører dette arbeidet ved konsulentens fravær. Når Salangen kommune sender Astafjord lønn og regnskap sykemelding for en av sine ansatte, legger Astafjord lønn og regnskap denne inn i lønnssystemet. Det utbetales så sykepenger én gang i måneden, og det føres restanselister på hva som ikke har blitt refundert fra NAV. I tilfeller der det viser seg at kommunen ikke har fått refusjon fra NAV som forventet, tar Astafjord lønn og regnskap kontakt med NAV på telefon. Utelatt utbetaling fra NAV kan skyldes at den ansatte ikke hadde rett til sykepenger, forteller konsulenten. Hvis dette skjer, blir den ansatte innkalt til et møte med enheten. Den ansatte blir informert om at han/hun må betale tilbake feilutbetalte sykepenger, og det avtales en nedbetalingsplan.

Ifølge konsulenten ved Astafjord lønn og regnskap er arbeidet med innkreving og føring av refusjoner fra NAV godt innarbeidet og tydelig. NAV er nå i fasen med å innføre elektroniske sykemeldinger i hele landet, og rutinene for innkreving og føring av refusjoner fra NAV er derfor under endring, opplyser konsulenten.

KomRev NORDs revisjon av Salangen kommunes regnskap har vist at Astafjord lønn og regnskap gjennomfører månedlige avstemminger mellom lønnssystem og regnskap. Ved mottak av sykepenger fra NAV, kontrolleres dette mot sendt refusjon. Avvik undersøkes og avklares, og eventuelle korrigeringer gjennomføres.

6.1 Konklusjon

Revisors funn viser at kommunen har rutiner for innkreving og føring av refusjoner fra NAV.

7 FOREBYGGING OG OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR

Oppfyller kommunen sin plikt til systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær?

7.1 Forebygging av sykefravær

Revisjonskriterier:

Som arbeidsgiver skal Salangen kommune sørge for å utføre systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid/ internkontroll på alle plan i sine virksomheter, som blant annet innebærer å

- Fastsette mål for HMS skriftlig
- Ha skriftlig oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS er fordelt
- Kartlegge farer og problemer skriftlig og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
- Gjennomføre vernerunder i kommunens enheter årlig
- Foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen årlig, for å sikre at den fungerer som forutsatt, og dokumentere dette skriftlig
- Sørge for at arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte; herunder skal enhetsledere og verneombud ha gjennomført HMS-grunnkurs
- Vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- Vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne
- Utarbeide aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet
- Sette resultatmål for sykefraværsutviklingen

Kilder: Arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften, IA-samarbeidsavtale

Revisors funn

Salangen kommunes årsplan for 2018-2020 utviklet av Sør-Troms HMS-tjeneste inneholder en oversikt over planlagte tiltak for forebygging av sykefravær i kommunens enheter. Første side av dokumentet inneholder oversikt over hvilke aktiviteter samtlige enheter skal gjennomføre. Utover dette har hver enhet sin egen side i dokumentet, hvor enhetsleder, verneombud, kontaktperson i kommunen, kontaktperson ved Sør-Troms HMS-tjeneste og deres kontaktinformasjon fremkommer. Det er felt for utfylling av risikoforhold/ønsket fokus, bestillingstjenester og beskrivelse av tilhørende aktivitet, hvem som er ansvarlig, planlagt år og kvartal for gjennomføring, og estimert timebruk. Antall og type aktiviteter varierer mellom enhetene.

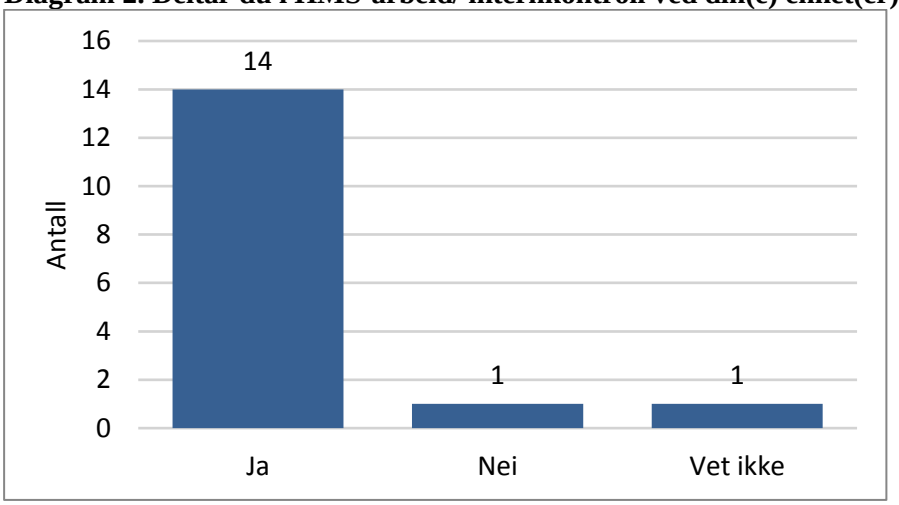
Utskrift av PowerPoint fra avdelingsledermøte 5.6.2014 viser at kommunen i denne sammenheng fremstilte en oversikt over sykefraværet i kommunens sektorer de to siste årene. Der ble også

kommunens fravær sammenlignet med andre kommunale forvaltninger i landet, offentlige forvaltninger og det gjennomsnittlige sykefraværet på landsbasis. Årsaker til sykefravær etter prosent fremkommer, og legemeldt fravær fordelt på alder. Det er listet opp konkrete tiltak for å nå mål om lavere sykefravær i kommunen, og disse er: overordnet handlingsplan for IA-arbeid, rutiner for oppfølging av sykemeldte, faste IA-teammøter (fire ganger i året, hvor det skal være fokus på utsatte avdelinger), etablering av HMS-grupper på enhetene, muligheter for kompetanseheving og kurs, herunder arbeidets betydning for den psykiske helsen, oppfølgingsplan, HMS-kurs for verneombud/ledere, kurs om vold og trusler. Det er avslutningsvis listet opp stikkord for hvordan kommunen skal nå målene over tid; ledelse, holdninger, trivsel, kommunikasjon, forebygging, og tiltak. Under sistnevnte punkt står det «øke lengden på egenmeldinger?», «liste over arbeidsoppgaver for å hindre sykemeldinger?», «bruk av avventende sykemelding?».

I dokumentet «Rutine for håndtering av vold, trusler og trakassering i Salangen kommune» heter det at forebygging er viktig og noe alle enheter i kommunen skal ha fokus på. Dokumentet inneholder definisjoner av begrepene og viser til aktuelt lovverk. Fremgangsmåter for forebygging av vold, trusler og trakassering og rutine for håndtering av slike situasjoner fremkommer. Rutiner i etterkant av en slik hendelse er beskrevet, herunder melderutiner og oppfølging av arbeidstakere. Meldeskjema og sjekkliste følger med som vedlegg i rutinedokumentet.

Diagram 2 nedenfor viser at 14 av de 16 respondentene oppgir å selv delta i HMS-arbeid/internkontroll ved sin enhet.

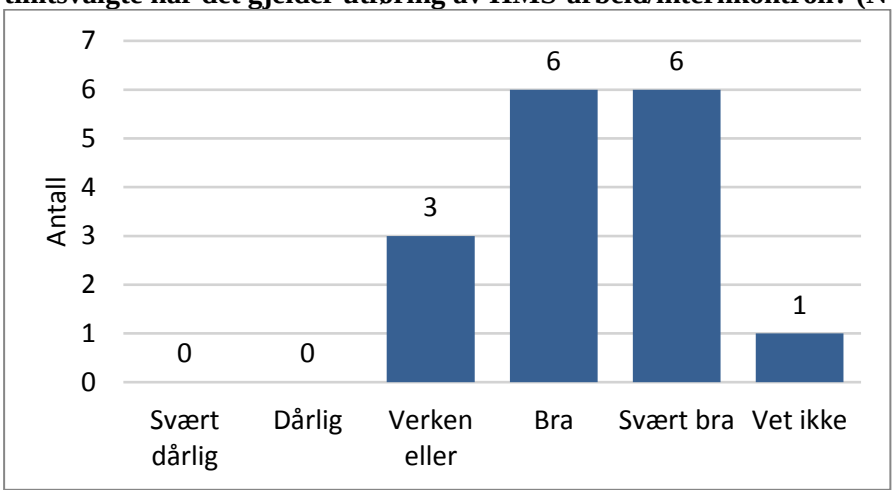
Diagram 2. Deltar du i HMS-arbeid/ internkontroll ved din(e) enhet(er)? (N=16)



Kilde: Questback/KomRev NORD

Som det fremgår av diagram 3 på neste side, beskriver et stort flertall av respondentene HMS-samarbeidet mellom arbeidsgiver og ansatte/tillitsvalgte som *bra* eller *svært bra*. Blant både verneombud- og enhetslederrespondentene var det 75 % som svarte med ett av disse alternativene. Svarfordelingen gir en gjennomsnittsskår for alle respondentene samlet på 4,2, som tilsvarer svaralternativet *bra*.

Diagram 3. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstakere/deres tillitsvalgte når det gjelder utføring av HMS-arbeid/internkontroll? (N=16)

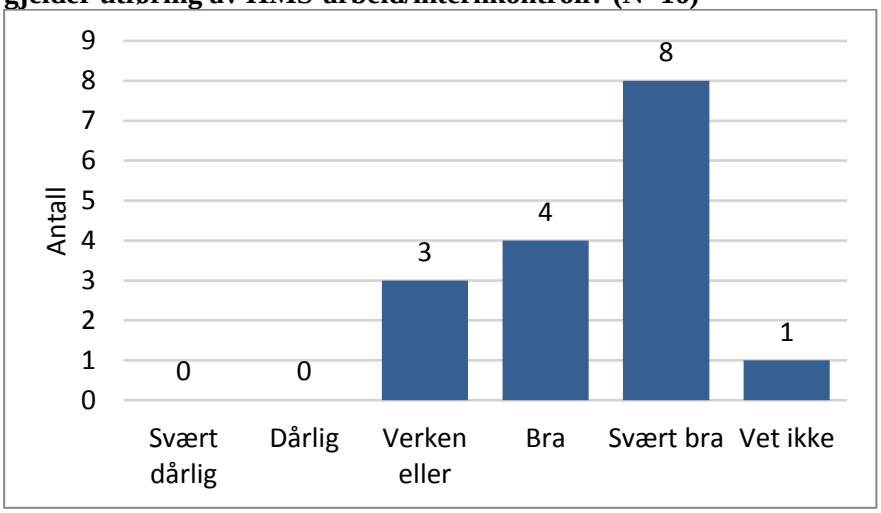


Kilde: Questback/KomRev NORD

Blant de seks respondentene som benyttet seg av fritekstkommentarfeltet tilknyttet dette spørsmålet, svarte noen at det jevnlig avholdes HMS-møter på arbeidsplassen hvor enhetsleder, verneombud og tillitsvalgt deltar, og en av disse svarte at også bedriftshelsetjenesten deltar på disse møtene. En av respondentene svarte at enheten avholder faste møter med dette temaet en gang i måneden og at saker ellers tas fortløpende.

Av diagram 4 nedenfor ser vi at tolv av de 16 respondentene beskriver samarbeidet mellom arbeidsgiver og verneombud når det gjelder utføring av HMS-arbeid/internkontroll, som *bra*/*svært bra*. Gjennomsnittsskåren er 4,3, noe som ligger litt over svaralternativet *bra*. Resultatene tyder på at flesteparten av respondentene opplever samarbeidet på dette området som godt.

Diagram 4. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom arbeidsgiver og verneombud når det gjelder utføring av HMS-arbeid/internkontroll? (N=16)



Kilde: Questback/KomRev NORD

7.1.1 Mål for HMS-arbeidet

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt dokumentet *«Internkontroll. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS) Felles bestemmelser for Salangen kommune»*, samt vedlegget *«HMS-verktøykasse. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid»*. Sistnevnte dokument inneholder en beskrivelse av grunnprinsipper for HMS-arbeidet og mal for utarbeidelse av internkontroll, sjekklister og skjemaer, samt en egen del om andre forhold ved HMS-arbeidet. Dokumentet definerer også kommunen sine overordnede mål for HMS-arbeidet:

Salangen kommune skal være en trygg og trivelig arbeidsplass hvor den enkelte ansatte får mulighet til å bruke sine kunnskaper og ferdigheter. Ingen forhold i arbeidet skal sette arbeidstakerne i fare, verken når det gjelder helse, psykososiale forhold eller sikkerhet.

- *Vi skal ha de felles holdninger til HMS i hele vår virksomhet.*
- *Ingen alvorlige skader på mennesker, materiell og miljø*
- *Ingen alvorlige psykososiale konflikter som følge av arbeidets art*
- *Ingen alvorlige helseproblemer som følge av arbeidets art*
- *God innsikt i risiko- og sårbarhetsanalyse*
- *Våre leverandører og samarbeidspartnere skal ha samme holdninger og mål innen HMS som oss*
- *Vi skal bidra til at kommunens innbyggere skal få et godt tjenestetilbud, en forutsetning for godt omdømme*

Revisors vurdering

På bakgrunn av revisors funn vurderer vi at Salangen kommune *oppfyller* revisjonskriteriet om å fastsette skriftlige mål for HMS-arbeidet.

7.1.2 Oversikt over organisering av HMS-arbeidet

Revisors funn

«Internkontroll. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS). Felles bestemmelser for Salangen kommune» er en samling av rutiner og informasjon som gjelder kommunens organisering av HMS-arbeidet, og ble vedtatt i arbeidsmiljøutvalget (AMU) 17.6.17, og sist oppdatert 1.6.17. Innledningsvis følger en oversikt over hvilke regelverk kommunen er bundet av i sitt HMS-arbeid. Det følger en liste over hovedverneombud, verneombud og deres verneområder, brannvernledere og deres brannvernområder, oversikt over medlemmer i AMU 2017 og underutvalget. Dokumentet beskriver overordnede mål for internkontroll, arbeidsmiljø, brannsikkerhet, el-sikkerhet, produktsikkerhet og ytre miljø. Det er nedfelt hvilket ansvar enhetene har i forbindelse med risikovurdering og tiltak, og samt kommunens ansvar-, oppgave- og myndighetsfordeling på alle nivå. Rutiner for å avdekke, rette opp og hindre gjentakelse av avvik er beskrevet med en tabell som viser hva som skal gjøres, når, og hvem som har ansvaret for gjennomføring. Det følger og en oversikt over formål, omfang, ansvar og fremgangsmåte/gjennomføring på områdene «gjennomgang av internkontroll», «samordning av internkontroll», «arbeidsmiljø», «opplæring», «brannsikkerhet», «el-sikkerhet», «produktsikkerhet» og «ytre miljø».

Revisors vurdering

Basert på revisors funn vurderer vi at Salangen kommune *oppfyller* revisjonskriteriet om å ha skriftlig oversikt over kommunens organisering av HMS-arbeid.

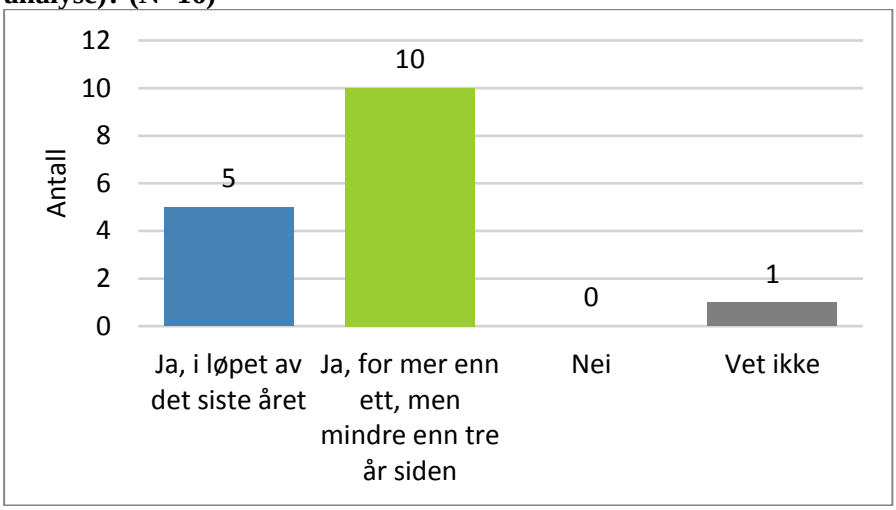
7.1.3 ROS-analyse, vernerunder og tiltaksplaner

Revisors funn

Dokumentet «Foreløpig forslag til: Risikoanalyse arbeidsmiljø Salangen kommune», utarbeidet november 2015 av HMS-gruppa, inneholder utfylt risikoanalyse for ti av tolv sektorer[5]. Risiko-analyseskjemaet inneholder punktene «risikotype/område», «sannsynlighet», «skadeomfang», «forebygging» og «Tiltak: Nr. på tiltakskort». Dokumentet viser at det er utarbeidet en mal som inneholder punkter for hva hver enkelt av kommunens enheter skal gjennomgå og vurdere i ROS-analysen.

I spørreundersøkelsen ble enhetsledere og verneombud spurt om enhetene har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Svarfordelingen for alle respondentene er presentert samlet i diagram 5 nedenfor. Undersøkelsesresultatene korresponderer med funnet av risikoanalyser for ti av tolv sektorer, men indikerer samtidig at nyere analyser enn fra 2015 skal foreligge.

Diagram 5. Har enheten(e) du er tilknyttet, gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)? (N=16)

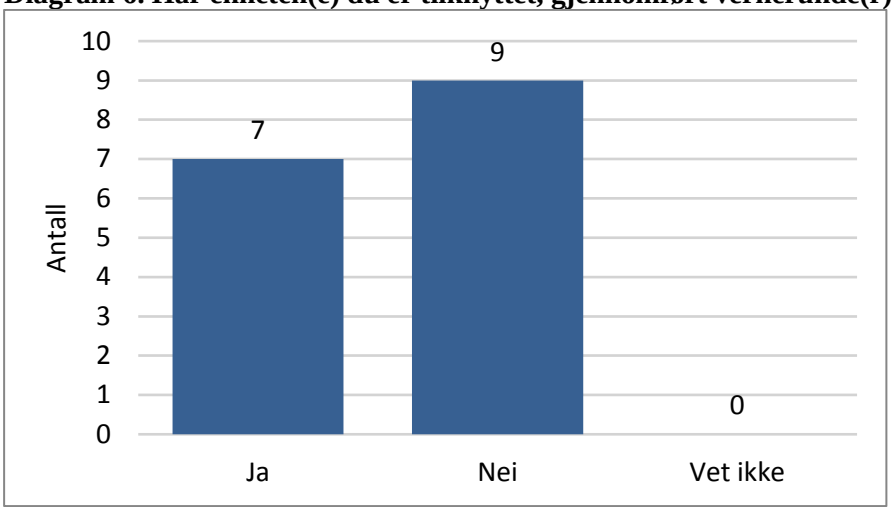


Kilde: Questback/KomRev NORD

I diagram 6 på neste side presenteres svarfordelingen på spørsmålet om hvorvidt vernerunde er gjennomført i løpet av det siste året. De to respondentgruppene har svart relativt likt på dette spørsmålet. Resultatene tyder på at et mindretall faktisk har gjennomført vernerunder siste år.

[5] Antall sektorer i Salangen kommune i 2014 etter daværende inndeling

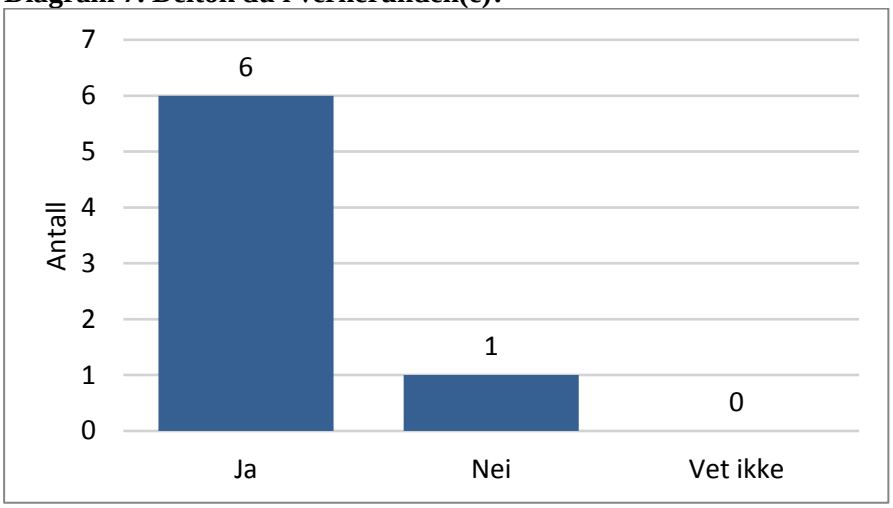
Diagram 6. Har enheten(e) du er tilknyttet, gjennomført vernerunde(r) det siste året?



Kilde: Questback/KomRev NORD

De sju personene som svarte ja på spørsmålet framstilt i diagram 6, fikk oppfølgingsspørsmålet «Deltok du i vernerunden(e)?» Som vi ser i diagram 7 nedenfor, svarte seks av de sju *ja* på dette.

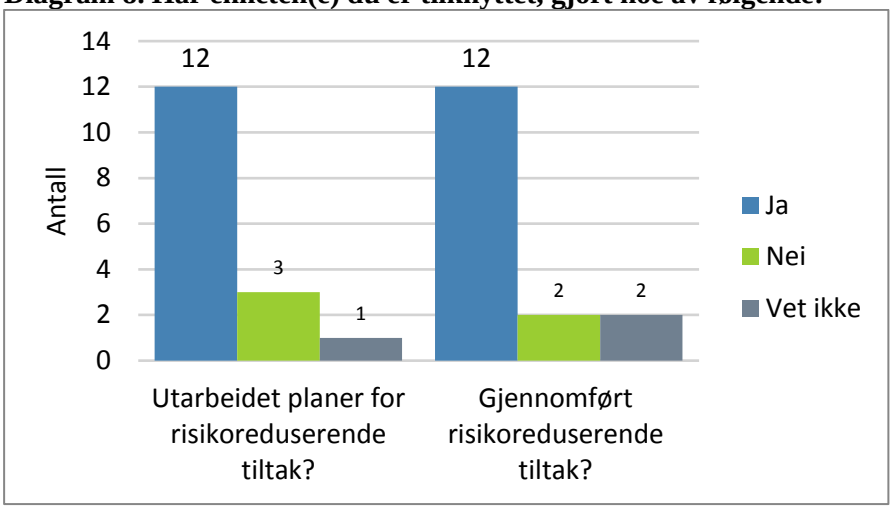
Diagram 7. Deltok du i vernerunden(e)?



Kilde: Questback/KomRev NORD

Av diagram 8 på neste side ser vi at tolv av 16 respondenter har svart *ja* på spørsmålene om enheten de er tilknyttet har utarbeidet planer for og gjennomført risikoreduserende tiltak. Alle fire verneombudsrespondentene svarte *ja* på det første spørsmålet, og tre svarte *ja* og en *vet ikke* på det siste spørsmålet.

Diagram 8. Har enheten(e) du er tilknyttet, gjort noe av følgende:



Kilde: Questback/KomRev NORD

I neste spørsmål i spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare i et eget fritekstfelt på hvilke risikoreduserende tiltak som er gjennomført ved deres enhet. Her ble det oppgitt brannsikkerhet, herunder branntilsyn, bygningsmessige endringer og innkjøp av alarmer. Respondenter har svart at det har vært gjennomført forebyggende arbeid i forhold til vold og trusler, kurs for personalet om håndtering av dette fra tjenestemottakere, det foretas risikoanalyse av nye tjenestemottakere i forhold til trusler og vold, og økt bemanning på utsatte områder. Det oppgis at det er kjøpt inn sambandsutstyr og personalarmer for kollegavarsling, gjennomført sikkerhetskurs, innkjøp av hjelpemidler for å lette arbeidet, gjennomgått ventilasjonsanlegg for å kontrollere luftkvalitet, samt byttet dører for å hindre trekk.

Revisor har mottatt etterspurt dokumentasjon på gjennomført vernerunde siste år for fire av seks enheter som vi valgte ut for kontroll. Fra Miljøtjenesten Ryet, Pleie og omsorg, Sjøvegan statlige mottak og Vasshaug barnehage mottok vi dokumentasjon på gjennomført vernerunde i 2017. For Miljøtjenesten Ryet, Pleie og omsorg og Sjøvegan statlige mottak fremkommer dato for gjennomført vernerunde, og at den er gjennomført av enhetsleder og verneombud. For Vasshaug barnehage fremkommer dato for gjennomført vernerunde, og at den ble gjennomført av HMS-gruppa. Samtlige fire skjema fra vernerundene inneholder oversikt over området som ble undersøkt, mangler/avvik, og tiltak for å rette opp i dette. Enhet for renhold forklarte at årsaken til at etterspurt dokumentasjon ikke ble innsendt er fordi «Vernerunder utføres ute i de forskjellige enhetene/avdelingene. Ingen egen vernerunde for renholdere da disse er splittet opp på de forskjellige enhetene/avdelingene». Bosettingstjenesten opplyste at vernerunde for siste år ikke er gjennomført.

Revisors vurderinger

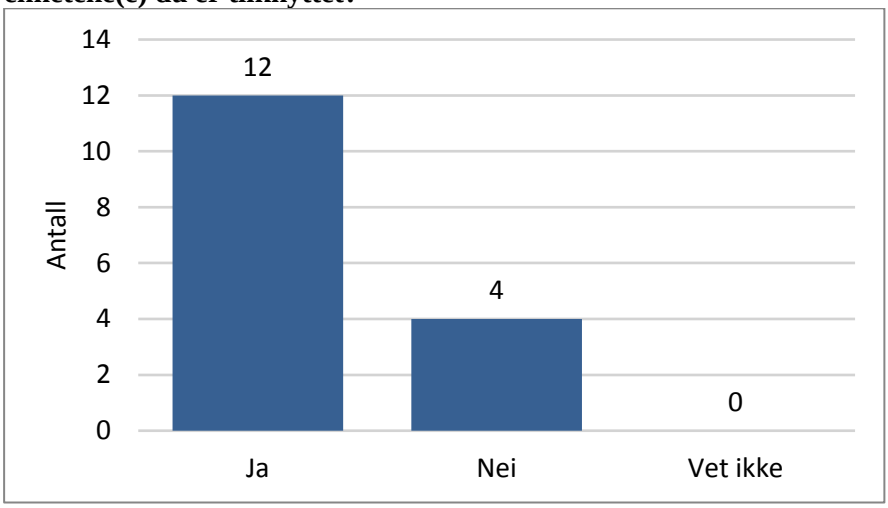
Revisors funn tilsier at ROS-analyser er gjennomført for de fleste, men ikke alle, av kommunens enheter i løpet av de siste tre årene. Når det gjelder vernerunder, indikerer revisors funn samlet sett at dette er gjennomført ved flere – men likevel under halvparten - av kommunens enheter i løpet av det siste året. Revisjonskriteriet om årlige vernerunder er dermed *til dels oppfylt*, etter revisors syn. Revisors funn indikerer for øvrig at det ved de fleste av kommunens enheter gjennomføres arbeid i en viss utstrekning for å planlegge og gjennomføre risikoreduserende tiltak. Da flertallet av kommunens enheter ikke synes å ha gjennomført vernerunde siste år og kommunens ROS-analyser ikke synes å omfatte alle av kommunens enheter, er revisors samlede vurdering at Salangen kommune *til dels oppfyller* revisjonskriteriet om å kartlegge farer og problemer skriftlig og på denne bakgrunn vurdere risiko samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

7.1.4 Årlig overvåkning og gjennomgang av internkontroll

Revisors funn

I diagram 9 ser vi at tolv av respondentene svarte at det foretas overvåkning og gjennomgang av HMS-arbeidet/internkontrollen ved sin enhet, mens fire svarte *nei* på dette. Svarfordelingen blant verneombud og enhetsledere er ganske lik, det vil si at flertallet i begge gruppene svarte at det gjøres slik overvåking og gjennomgang ved enheten de er tilknyttet.

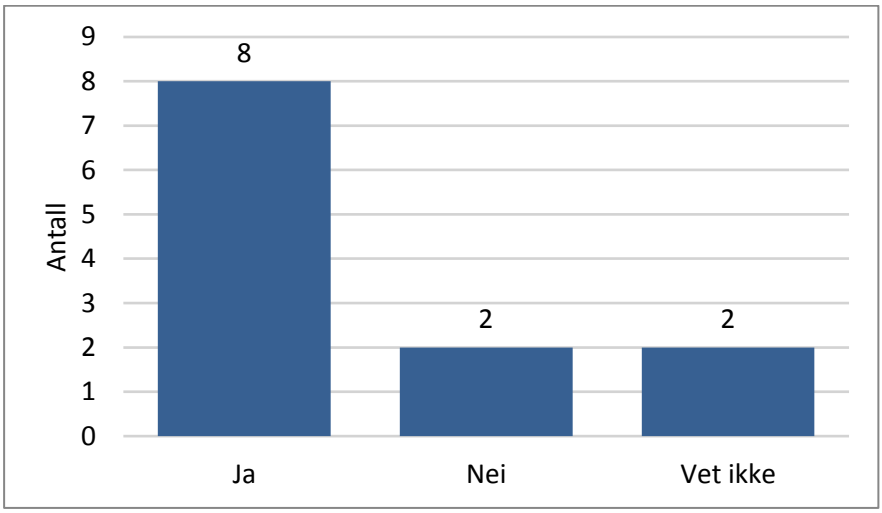
Diagram 9. Foretas det overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet/internkontrollen ved enhetene(e) du er tilknyttet?



Kilde: Questback/KomRev NORD

De tolv respondentene som svarte ja på spørsmålet diagram 9 gjelder, fikk to oppfølgingsspørsmål. Det første tok for seg om overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet/internkontrollen er gjort i løpet av det siste året, og er fremstilt i diagram 10.

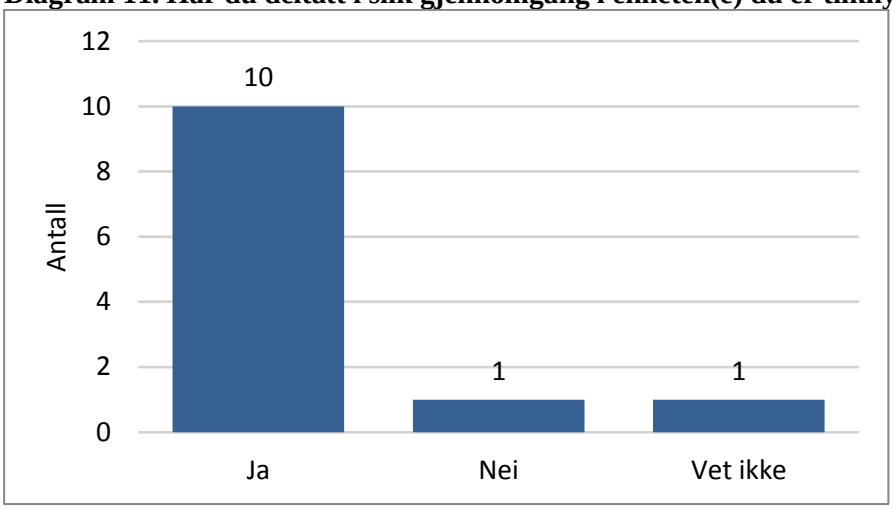
Diagram 10. Er overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet/internkontrollen gjort i løpet av siste år?



Kilde: Questback/KomRev NORD

I det andre oppfølgingsspørsmålet ble respondentene spurt om de har deltatt på en slik gjennomgang det siste året. Diagram 11 viser at ti av tolv svarte *ja* på dette spørsmålet.

Diagram 11. Har du deltatt i slik gjennomgang i enheten(e) du er tilknyttet?



Kilde: Questback/KomRev NORD

Revisor ba kommunen om å få tilsendt også dokumentasjon på gjennomgang av internkontrollen for siste år fra seks enheter, og vi fikk dokumentasjon fra to av disse. Fra Vasshaug barnehage mottok vi utfylt skjema «Sjekkliste for systematisk gjennomgang av HMS – internkontroll på enheten» datert 7.5.2018. Dokumentasjonen fra Pleie og omsorg består av to sakslister til møte med tillitsvalgte og verneombud 6.1.2017 og 12.6.2017 der det fremkommer at internkontrollsystemet var på agendaen. Bosettingstjenesten bekrefter at gjennomgang av internkontroll ikke er gjennomført siste år, men at det nå er satt i gang en prosess med revidering av avdelingens rutiner. Enhet for Renhold forklarer at de ikke har sendt inn etterspurt dokumentasjon fordi at «Salangen kommune har ett overordnet internkontrollsystem som enhetene/avdelingene forholder seg til. Ansvar for dette igjen er tillagt personal». Revisor mottok ingen dokumentasjon eller informasjon om gjennomgang av internkontroll fra Miljøtjenesten Ryet og Salangen statlige mottak.

Revisors vurdering

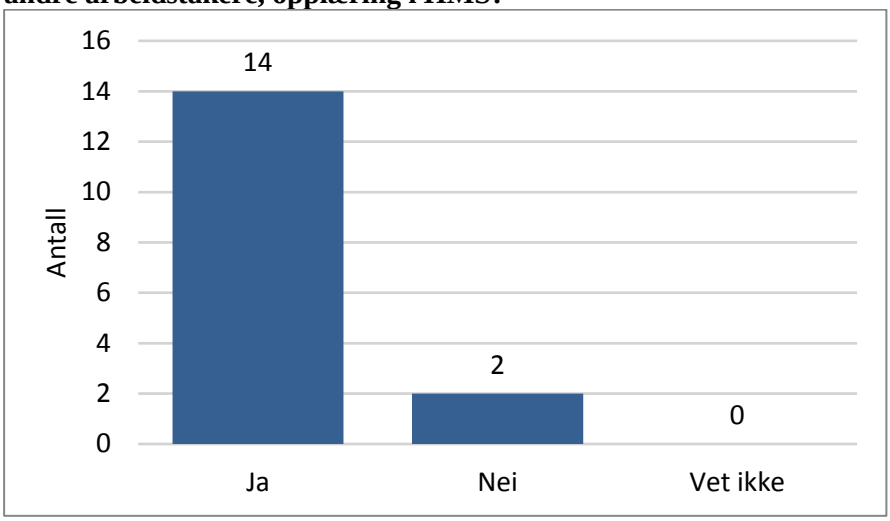
Halvparten av respondentene i vår spørreundersøkelse opplyser at det i løpet av «siste år» er utført gjennomgang av internkontrollen ved deres enhet. Revisor mottok fullstendig dokumentasjon på gjennomgang av interkontroll fra én av seks spurte enheter, men dateringen på denne kan indikere at gjennomgangen er gjort i anledning revisors etterlysning – og ikke på selvstendig initiativ. Revisors vurdering er derfor at Salangen kommune *i noen grad* oppfyller revisjonskriteriet om årlig gjennomgang og overvåkning av internkontroll.

7.1.5 Opplæring om ulykkes- og helsefarer og HMS

Revisors funn

I diagram 12 på neste side ser vi at 14 av 16 respondenter svarte *ja* på spørsmålet om arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, får opplæring i HMS. To respondenter svarte *nei* på spørsmålet. Dette indikerer at flertallet av de som har til oppgave å lede andre, får denne opplæringen.

Diagram 12. Får arbeidstakere ved din(e) enhet(er), som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, opplæring i HMS?



Kilde: Questback/KomRev NORD

Revisor har bedt om å bli forelagt kursbevis i HMS for enhetsledere og verneombud for de seks utvalgte enhetene. Bosettingstjenesten, Sjøvegan statlige mottak, Pleie og omsorg og Miljøtjenesten Ryet kunne dokumentere gjennomført HMS-kurs for både enhetsleder og verneombud. Renhold kunne dokumentere gjennomført kurs for enhetsleder men ikke for verneombud. Vasshaug barnehage kunne dokumentere gjennomført kurs for verneombud men ikke for enhetsleder.

Revisors vurderinger

Revisors funn sannsynliggjør at et flertall av enhetsledere og verneombud i kommunen mottar opplæring i HMS i form av kurs. Revisor må imidlertid ta forbehold, ettersom kursbevis fra samtlige enhetsledere og verneombud ikke har blitt etterspurt fra vår side. Funnene sannsynliggjør, men er ikke egnet til å fastslå, at kommunen *i stor grad oppfyller* revisjonskriteriet om at arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, skal ha opplæring i HMS i form av kurs.

7.1.6 Bedriftshelsetjeneste

Revisors funn

Den 1. oktober 2016 gikk Salangen kommune over til bedriftshelsetjenesten Sør-Troms HMS-tjeneste, og alle kommunens ansatte er innmeldt, ifølge kommunens personalsjef. I bedriftshelse-tjenestens årsplan 2018-2020 for Salangen kommune fremkommer en oversikt over hver sektors enhetsleder, verneombud, kontaktperson, kontaktperson i bedriftshelsetjenesten og kontakt-informasjon for hver av disse. Videre i dokumentet foreligger følgende punkter til utfylling: risikoforhold/ønsket fokus, hvilke tjenester som er bestilt, beskrivelse av konkret aktivitet, hvem som er ansvarlig, hvilket år og kvartal dette skal gjennomføres, og estimert timeforbruk. I dokumentet «IA overordnet handlingsplan for 2014-2018» står det under aktivitetsmål blant annet at kommunen skal samarbeide med bedriftshelsetjenesten.

Revisors vurdering

Da revisor har funnet at Salangen kommune har inngått avtale/samarbeid med en bedriftshelsetjeneste, følger det at revisors vurdering er at kommunen *oppfyller* revisjonskriteriet om å vurdere å knytte seg til en bedriftshelsetjeneste.

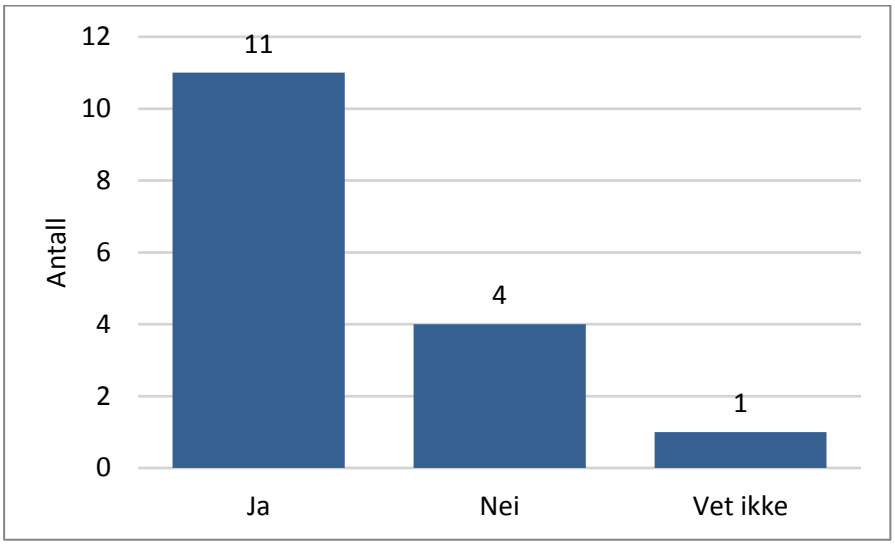
7.1.7 Tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne

Revisors funn

I «IA overordnet handlingsplan for 2014-2018» er «trim i arbeidstiden» listet opp som et eksempel på trivselstiltak kommunens enheter kan gjennomføre. I revisors samtale med hovedverneombud og hovedtillitsvalgt informerer de om at kommunen tilbyr en treningstime i arbeidstiden i uka. Kommunen har også et styrketreningsrom som alle ansatte har tilgang til hvor det kjøres felles gruppetimer ettermiddag/kveldstid et par ganger i uka.

Som det fremgår av diagram 13 nedenfor, svarte et flertall av respondentene at sin enhet har vurdert å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne.

Diagram 13. Har enheten(e) du er tilknyttet, vurdert tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant arbeidstakerne?



Kilde: Questback/KomRev NORD

Revisors vurderinger

På bakgrunn av revisors funn vurderer vi at Salangen kommune *oppfyller* kriteriet om å vurdere tiltak for å fremme fysisk aktivitet blant de ansatte.

7.1.8 Aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet og resultatmål for sykefraværsutviklingen

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt dokumentet «Inkluderende arbeidsliv i Salangen kommune 2014-2018. Overordnet handlingsplan». Dokumentet er todelt, og i del 1 «Sykefravær/arbeidsnærvær» fremkommer flere «aktivitetsmål»; blant annet «Økt bruk av egenmelding», «implementering av nye oppfølgingspunkter» og «skape et godt arbeidsmiljø/trivselstiltak». Av dokumentet fremgår det også en målsetning om et arbeidsnærvær på 93 % i 2015 og 93,5 % i 2016. Revisor oppfatter at sistnevnte er å oppfatte som et resultatmål.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Salangen kommune *oppfyller* revisjonskriteriene om å fastsette aktivitetsmål for sykefraværsarbeidet og resultatmål for sykefraværsutviklingen. Revisor bemerker imidlertid at det ikke synes å ha vært etablert resultatmål for sykefraværsutviklingen siden 2016.

7.2 Oppfølging av sykefravær

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring i arbeid, med mindre det er åpenbart nødvendig, så snart som mulig. Oppfølgingsplanen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker
- Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne samt aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi og plan for videre oppfølging
- Salangen kommune skal, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få et passende arbeid
- Kommunen skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen syv uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet
- Salangen kommune skal sette aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeid overfor egne arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne for å hindre frafall fra arbeidslivet

Kilder: Arbeidsmiljøloven § 4-6 (1-5) og IA-avtalen

7.2.1 Oppfølgingsplan og dialogmøte

Revisors funn

Kommunens dokument *«Jobbnærvær. Rutiner for oppfølging av sykemeldte»* er en konkret oversikt over aktuelt regelverk og kort informasjon om hvert av de tilknyttede punktene. Dokumentet beskriver felles mål og strategi for kommunens arbeid med sykefravær, ansvar og roller i forbindelse med sykefravær, beskrivelse av forebygging og oppfølging av sykemeldte, samt oversikt over hvilke skjema kommunen og NAV trenger i forbindelse med oppfølging av sykefravær. I denne sammenheng har Salangen kommune utarbeidet skjemaet *«Oppfølgingsskjema ved sykefravær»*, som inneholder felt for navn, fødselsdato, dato for første fraværsdag. Skjemaet har felt for utfylling av kontakten mellom arbeidsgiver og den sykemeldte hvor overskriften definerer typen kontakt,[6] samt en kort veileder for innholdet i hver av samtalene. Sammen med skjemaet ligger det en veileder for samtalene.

Revisor har kontrollert forekomsten av og innholdet i oppfølgingsplaner og dialogmøtereferater for et utvalg sykemeldte i Salangen kommune. Per 21.11.2017 hadde kommunen elleve ansatte som hadde vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker eller mer og som derfor skal innkalles til dialogmøte og få utarbeidet oppfølgingsplan. Revisor har mottatt oppfølgingsplaner og dialogmøte-referater for ni av disse elleve sykemeldte arbeidstakerne.

Tabell 8 på neste side inneholder stikkordsmessige beskrivelser av revisors funn i de innsendte oppfølgingsplanene og dialogmøtereferatene.

[6] Kontakt/samtale innen 4. fraværsdag, Kontakt/samtale innen 4 uker, Dialogmøte 1 innen 7 uker, kontakt/samtale innen 9 uker, Kontakt/samtale om evaluering av oppfølgingsplan etter 9 uker, Kontakt/samtale og ny evaluering av oppfølgingsplan, Innsending av oppdatert oppfølgingsplan til NAV innen uke 25, Dialogmøte 2 innen uke 26, og Samtale før sykepengeperioden utløper (52 uker).

Tabell 8. Revisors undersøkelse av oppfølgingsplaner og dialogmøtereferater

Sykefraværs-tilfelle	Oppfølgings-plan	Oppfølgings-plan senest innen 4 uker	Innhold: Vurdering av arbeidsevne og – oppgaver, aktuelle tiltak, plan for videre oppfølging	Nødvendige tiltak for å beholde eller få passende arbeid	Innkalle til dialogmøte 1, senest etter syv uker	Dokumentere at eventuelle dialogmøter er gjennomført innen fristen
1	Ja	Nei	Ja	Ja	Fremgår ikke av dokumentasjonen om vedkommende har vært sykemeldt i syv uker og om dialogmøte dermed er aktuelt	Fremgår ikke av dokumentasjonen
2	Ja	Nei	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
3	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Fremkommer ikke av dokumentasjonen	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
5	Ja	Nei	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
6	Ja	Ja	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
7	Ja	Ja	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
8	Ja	Ja	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
9	Ja	Nei	Ja	Ja	Det foreligger ikke innkalling eller referat fra dialogmøte	Fremgår ikke av dokumentasjonen
10	Revisor har ikke mottatt etterspurt dokumentasjon					
11	Revisor har ikke mottatt etterspurt dokumentasjon					

Av informasjonen i tabellen fremgår følgende:

- I ni av elleve sykefraværstilfeller har kommunen dokumentert at oppfølgingsplan er utarbeidet.
- I fire av elleve tilfeller har kommunen dokumentert at oppfølgingsplan er utarbeidet innen fire uker.
- I ni av elleve tilfeller inneholder oppfølgingsplanene vurdering av arbeidsevne og - oppgaver, aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi og videre plan for oppfølging.
- I ni av elleve tilfeller har kommunen dokumentert å ha vurdert eller iverksatt nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal beholde eller få et passende arbeid.
- I ett av elleve tilfeller er det dokumentert at kommunen har kalt inn til dialogmøte 1 senest innen syv uker. I de øvrige åtte mappene foreligger det ingen dokumentasjon på om det er innkalt til dialogmøte innen fristen. Én av disse åtte mappene mangler også informasjon om lengden på sykefraværet. Det er derfor ikke mulig å ta stilling til om dialogmøte er aktuelt for vedkommende.
- I ett av elleve tilfeller foreligger det dokumentasjon på at kommunen har gjennomført dialogmøte 1 med den sykemeldte arbeidstakeren.

Tiltak som fremgår av de gjennomgåtte oppfølgingsplanene, omfatter tilrettelegging av arbeids-oppgaver, tilrettelegging av kontor på arbeidsplassen, fleksibel arbeidstid og bytting av vakter.

Revisors vurderinger

Med henvisning til kulepunktene på forrige side er revisors vurdering at Salangen kommune *ikke i alle tilfeller synes å oppfylle* revisjonskriteriet om å utarbeide oppfølgingsplan for langtidssykemeldte. Funnene indikerer at Salangen kommune *i noen tilfeller, men i andre tilfeller ikke, oppfyller* kriteriet om å utarbeide oppfølgingsplan innen fire uker. I de oppfølgingsplanene vi faktisk har blitt forelagt, tyder innholdet på at kommunen har *oppfylt* revisjonskriteriene tilknyttet oppfølgingsplanenes innhold samt revisjonskriteriet om å iverksette nødvendige tiltak for å sørge for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne får beholde eller få passende arbeid. Revisors funn sannsynliggjør at Salangen kommune i flere tilfeller *ikke overholder sin plikt å kalle inn til dialogmøte* innen syv uker.

7.2.2 Aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet overfor arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne

Revisors funn

Del 2 av ovennevnte dokument «Inkluderende arbeidsliv i Salangen kommune 2014-2018. Overordnet handlingsplan» er gitt tittelen «Personer med redusert funksjonsevne». Av denne delen av handlingsplanen fremgår flere aktivitetsmål, herunder blant annet «fokus på tidlig tilrettelegging og oppfølging av egne arbeidstakere samt en forpliktelse til å tilby praksisplasser til personer som «er avklart av NAV og har behov for utprøving av sin arbeids- og funksjonsevne»,

Revisors vurdering

Det fremgår av revisors funn at kommunen har satt aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet overfor egne arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne for å hindre frafall fra arbeidslivet, og vi vurderer derfor revisjonskriteriet om å etablere slike aktivitetsmål som *oppfylt*.

7.3 Konklusjon

Basert på funnene og vurderingene som fremgår av kapittel 7.1 og 7.2 ovenfor, er revisors samlede konklusjon at Salangen kommune til dels overholder sine plikter tilknyttet systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.

8 HØRING

Revisor sendte den 3. august 2018 denne rapporten til Salangen kommune, ved administrasjonssjef, for høringsuttalelse.

Innen fristen for høringsuttalelse, den 15. august 2018, mottok revisor følgende tilbakemeldinger fra administrasjonssjefen.

Utklipp 1: E-post fra Salangen kommune

Fra: Hege G. Berntsen <Hege.Berntsen@salangen.kommune.no>
Sendt: 15. august 2018 14:59
Til: Maria Brochmann <mb@komrevnord.no>
Kopi: Frode Skuggedal <Frode.Skuggedal@salangen.kommune.no>
Emne: VS: Svar - Rapportutkast til høringsuttalelse

Heisan Maria

Nedenfor ligger høringssvar fra Administrasjonssjefen i Salangen kommune.

Mvh Hege Berntsen
Personalsjef

Høringssvar – Forvaltningsrevisjon Sykefravær i Salangen kommune

Administrasjonssjefen viser til rapportutkast "Sykefravær i Salangen kommune ".

Innledningsvis ønsker vi å takke for en meget god jobb og grundig rapport fra dere.

Administrasjonssjefen ser etter gjennomgang av rapporten at mye av HMS/ Internkontroll og sykefraværsarbeider i Salangen kommune er bra, men samtidig avdekker rapporten områder der vi har et forbedrings potensiale.

Administrasjonssjefen vil behandle den ferdige rapporten på møte i Arbeidsmiljøutvalget, på møte med hovedtillitsvalgte og i ledergruppen. Rapporten vil også bli orientert om til administrasjonsutvalget.

Rapporten vil bli brukt som et grunnlag for blant annet; forbedre rutiner på gjennomføring av vernerunder, systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen, og at rutiner for oppfølging av sykemeldte følges opp. Kommunen vil også fra 01.01.18 utarbeide egne rapporter for fravær ved barns sykdom.

Takk for godt samarbeid.

Mvh
Frode Skuggedal
Administrasjonssjef

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne rapporten, anbefaler revisor Salangen kommune å videreutvikle sin innsats for å forebygge og følge opp sykefravær slik at kommunen fullt ut oppfyller sine plikter på området.

10 REFERANSER

Arbeidstilsynets faktaside:
https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/tilrettelegging/tilrettelegging-og-oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere/pageAsPdf?showAsImage=true

Dokumentasjon fra utvalgte enheter: oppfølgingsplaner/dialogmøtereferater for sykemeldte, kursbevis for gjennomført HMS-opplæring, og dokumentasjon på gjennomført vernerunde og gjennomgang av internkontrollen

Forskrift 25. mars 1997 nr. 272 om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

«Foreløpig forslag til: Risikoanalyse arbeidsmiljø Salangen kommune»

«HMS-verktøykasse. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid»

«Internkontroll. Systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS) Felles bestemmelser for Salangen kommune»

IA overordnet handlingsplan for 2014-2018 for Salangen kommune

«Jobbnærvær. Rutiner for oppfølging av sykemeldte», dokument fra Salangen kommune

Kommunefakta. (2018). Hentet fra https://www.ssb.no/kommunefakta/salangen

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven)

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Norges kommunerevisorforbund. (2011). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*

Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

«Rutine for håndtering av vold, trusler og trakassering i Salangen kommune»

Salangen kommunes sykefraværsstatistikk for perioden 2014-2017

Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2014 – 2018 mellom Salangen kommune og NAV Arbeidslivssenter. Denne samarbeidsavtalen bygger på «Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018 (IA-avtalen).

Salangen kommune. (2018). Hentet fra http://www.salangen.kommune.no/

«Sykepenger brukerveiledning», dokument fra Salangen regnskapsenhet, Astafjord lønn og regnskap

Veiledning til internkontrollforskriften, Arbeidstilsynet januar 1997, endret siste gang desember 2014

«Årsplan 2018-2020», Sør-Troms HMS-tjeneste, Salangen kommunes bedriftshelsetjeneste
Utskrift av PowerPoint fra avdelingsledermøte 5.6.2014

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Salangen, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Salangen kommune:

Utbygging av Salangen skole, 2015