

Revisionsrapport

Sjukfrånvaro och rehabilitering Strömsunds kommun

Robert Bergman

Juni 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte	3
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Ansvars- och arbetsfördelning	4
3.2.	Strategier och riktlinjer	4
3.3.	Mätning, uppföljning och utvärdering	5
3.3.1.	Mätning och utvärdering av medarbetarnas mående	5
3.3.2.	Uppföljning och rapportering	7
3.4.	Aktiva åtgärder	7
3.4.1.	Förebyggande åtgärder	7
3.4.2.	Insatser vid sjukdom	8

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och effektivt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering endast i vissa delar bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Bedömningen baseras på följande iakttagelser;

- Vår bedömning är att ansvars- och arbetsfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att lagstiftning i hög grad reglerar detta område. Vidare har ansvars- och rollfördelning ytterligare tydliggjorts i kommungemensamma riktlinjer.
- Det finns delvis tydliga och ändamålsenliga strategier som visar hur arbetet att förebygga och åtgärda sjukfrånvaron ska bedrivas. Bedömningen baseras på att det har upprättats kommunövergripande mål samt rutiner/riktlinjer som beskriver hur sjukfrånvaron ska hanteras. Däremot bedömer vi att strategierna fokuserar mer på åtgärdande insatser än förebyggande insatser. Vi bedömer även att det saknas mål/strategier för hur den relativt sett höga långtidssjukfrånvaron ska åtgärdas.
- Mätning, uppföljning och utvärdering av orsaker, resultat och effekter är till stora delar tillräcklig. Bedömningen baseras på att medarbetarenkäter och hälso-samtal genomförs med regelbundenhet. Resultatet av bl.a. medarbetarenkäten utvärderas inom olika nivåer av verksamheten och prioriterade områden väljs ut att jobba vidare med. Kommunstyrelsen informeras även kontinuerligt om måluppfyllelsen och sjukfrånvarons utveckling över tid. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden utmärker sig positivt i sammanhanget så till vida att kompletterande mätningar genomförs av personalens hälsa och mående samt att nämnden informerats om medarbetarundersökningens resultat.
- Ändamålsenliga åtgärder i syfte att förebygga och minska sjukfrånvaron vidtas inte i tillräcklig omfattning. Verksamheterna genomför vissa åtgärder i förebyggande syfte samt att det finns en företagshälsa med uppdrag att exempelvis ge råd och arbeta förebyggande. Dock ser vi att långtidssjukfrånvaron i kommunen är betydligt högre jämfört med län och rike och att denna sjukfrånvaro även ökar över tid. Vi bedömer att det även är en brist att det saknas konkreta handlingsplaner som har koppling till genomförda undersökningar av medarbetarnas mående (enkäter och samtal).

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Säkerställ att konkreta och aktiva åtgärder vidtas i syfte att förebygga och minska sjukfrånvaron utifrån identifierade brister.
- Överväg att komplettera strategier med hur förebyggande insatser ska genomföras samt hur långtidssjukfrånvaron ska åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör utveckla sin uppföljning av kommunens sjukfrånvaro och rehabilitering, bl.a. genom inhämtning av information från verksamheterna exempelvis via medarbetarenkäten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2014 års revisionsplan beslutat att granska kommunens arbete med personalens sjukfrånvaro. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Kommunsektorn är i huvudsak inriktad på tjänsteproduktion, vilket ger en hög personalintensitet. Personalkostnaden uppgår till ca 65-70 % av den totala kostnaden. Personalen ska ses som kommunens viktigaste resurs.

I jämförelse med andra kommuner uppvisar Strömsund en hög personaltäthet. Fullmäktiges målsättning är att personalens sjukfrånvaro ska minska till 4,5 %. Den redovisade sjukfrånvaron (5,1 %) är något högre än snittet för län och rike. Långtidsfrånvarons andel är särskilt hög (62,5 %).

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn-, kultur- och utbildningsnämnden.

2.2. Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om arbetet med sjukfrånvaro och rehabilitering bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Följande revisionsfrågor ska besvaras;

- Är ansvars- och arbetsfördelningen i organisationen tydlig och ändamålsenlig?
- Finns en tydlig och ändamålsenlig strategi (förebyggande och åtgärdande) hur man ska arbeta med området?
- Är mätning, uppföljning och utvärdering av orsaker, resultat och effekter tillräcklig?
- Vidtas ändamålsenliga åtgärder i syfte att förebygga och minska sjukfrånvaron?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentgranskning och intervjuer med förvaltningscheferna inom vård- och socialförvaltningen och barn-, kultur- och utbildningsförvaltningen, personalstrateg och personalchef. Valet av intervjupersoner har baserats på en bedömning av väsentlighet och risk.

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn-, kultur-, och utbildningsnämnden. I tid avgränsas granskningen främst till år 2014.

3. Granskningsiakttagelser

Inom kommunledningsförvaltningen finns personalavdelningen, *KLF – Personal*. Avdelningen fungerar som ett centralt stöd till den kommunala organisationen i arbetsrättsliga frågor samt frågor som bl.a. rör rehabilitering, arbetsmiljö, hälsa och friskvård.

3.1. Ansvars- och arbetsfördelning

Arbetsgivarens ansvar och skyldigheter regleras i stor utsträckning i lag. Av arbetsmiljölagen framgår bl.a. att arbetsgivaren är skyldig att *vidta alla åtgärder som behövs* för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren *planera, leda och kontrollera verksamheten* på ett sätt som leder till att verksamheten har en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska också hålla med *lämplig företagsvård* utifrån de arbetsförhållanden som råder.

Enligt kommunstyrelsens reglemente bär kommunstyrelsen arbetsgivaransvaret för alla anställda inom kommunförvaltningen. Enligt interna riktlinjer kring arbetsgivarens rehabiliteringsansvar att kommunstyrelsens ordförande har det politiska rehabiliteringsansvaret. Detta innebär att ordförande och kommunchef är de som fattar beslut om åtgärder utöver förvaltningarnas budget, exempelvis köp av rehabiliteringstjänster.

I kommunens personalpolitiska program beskrivs vilket ansvar medarbetare och chefer har för att nå kommunfullmäktiges mål för sjukfrånvaro, exempelvis att ta ansvar för arbetsmiljöarbetet, följa upp sjukfrånvaro och rehabilitering samt arbete förebyggande med hälsofrågor. Av kommunens personalpolitiska program framgår vidare att alla medarbetare, oavsett uppdrag, roll eller funktion behöver vara medveten om vilket ansvar som vilar på dem om en god arbetsmiljö ska vara möjlig att uppnå.

Enligt arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren se till att det finns en lämplig organisation för arbetsanpassning och rehabilitering. Granskningen visar att inom KLF-Personal finns en rehabiliteringssamordnare som bistår verksamhetscheferna i rehabiliteringsprocessen med exempelvis kontakter med företagshälsovården eller försäkringskassa. En mer utförlig beskrivning av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar finns på kommunens intranät och beskriver bl.a. roller- och ansvarsfördelningar.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att ansvars- och arbetsfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att lagstiftning i hög grad reglerar detta område. Vidare har ansvars- och rollfördelning ytterligare tydliggjorts i kommungemensamma riktlinjer.

3.2. Strategier och riktlinjer

Kommunfullmäktige har 2010-04-20 antagit ett personalpolitiskt program där området *arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering* har identifierats som särskilt viktigt för

att bedriva en framgångsrik personalpolitik. Programmet sträcker sig från 2010-2014 och lyfter bl.a. fram att god arbetsmiljö bidrar till att nå verksamhetens målsättningar och att arbetsplatsträffar är den viktigaste grunden i medarbetarnas delaktighet på arbetsplatsen. Vidare lyfts bl.a. god hälsa fram som en förutsättning till en framgångsrik och effektiv kommunal verksamhet.

För området *arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering* har bl.a. följande inriktningsmål och effektmål formulerats:

- **Inriktningsmål** - *Kvinnor och män arbetar ett helt arbetsliv med hög frisknärvaro och bibehållen arbetshälsa,*
- **Effektmål** - *Sjukfrånvaron har minskat till 4,5 % år 2014.*

Vi noterar att inriktningsmål och effektmål för trivsel och säkerhet på jobbet har också formulerats i personalpolitiska programmet.

Vidare har en arbetsmiljöpolicy upprättats med bl.a. riktlinjer för anpassnings- och rehabiliteringsärenden (KSAU 1998-05-19), samt en checklista (CSG 2013-09-11) som beskriver vilka åtgärder/verktyg som finns att tillgå när en arbetstagare blir sjuk samt vem som har ansvar för åtgärderna/aktiviteterna.

Rutin som beskriver förbyggande åtgärder vid korttidssjukfrånvaro finns och beskriver exempelvis att en medarbetare som varit sjuk vid sex tillfällen under ett år ska kallas till företagshälsan. Utifrån medarbetarens förutsättningar upprättas en handlingsplan. Aktiviteterna ska ske utanför arbetstid och följas upp kontinuerligt. Exempel på aktiviteter kan vara sjukgymnastik, kost och livsstilsfrågor.

Av intervjuer med företrädare för personalavdelningen framgår att målen i personalpolitiska riktlinjer kommer att uppdateras inför 2015 samt att checklistan för åtgärder vid sjukdom ska revideras då tjänsten *Sjuk och friskänmälan* har tillkommit. Enligt kommunens årsredovisning finns en förhoppning att denna nya rutin att anmäla sjukfrånvaro på ska få en positiv effekt på korttidssjukfrånvaron, som ökat under 2013.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att det delvis finns tydliga och ändamålsenliga strategier som visar hur arbetet att förebygga och åtgärda sjukfrånvaron ska bedrivas. Bedömningen baseras på att det har upprättats kommunövergripande mål samt rutiner/riktlinjer som beskriver hur sjukfrånvaron ska hanteras. Däremot bedömer vi att strategierna fokuserar mer på åtgärdande insatser än förebyggande insatser. Vi bedömer även att det saknas mål/strategier för hur den relativt sett höga långtidssjukfrånvaron ska åtgärdas.

3.3. Mätning, uppföljning och utvärdering

3.3.1. Mätning och utvärdering av medarbetarnas mående

Granskningen visar att kommunen använder sig av två huvudsakliga kommunövergripande metoder för mätning och uppföljning av hur medarbetarna mår samt orsakerna till detta:

- Medarbetarenkät (genomförs bland samtliga medarbetare 1 gång/år)
- Hälsoundersökning (genomförs bland samtliga medarbetare vart 3:e år)

Utöver detta genomför barn-, kultur- och utbildningsförvaltningen egna enkäter för att undersöka hur medarbetarna mår.

Medarbetarenkät

Av kommunens personalpolitiska program framgår att kommunens medarbetarenkät ska användas för att mäta hur effektmålen i programmet uppfylls. Mätningen sker årligen t.o.m. 2014.

Enligt de senaste årens medarbetarenkäter är det främst medarbetarnas psykosociala situation och i synnerhet den *höga arbetsbelastningen* som sticker ut negativt. Även *ledarskap* samt *attraktiv arbetsgivare* har under de senaste åren haft låga betyg i medarbetarenkäten. Vi kan konstatera att dokumenterad utvärdering/analys av resultatet saknas. Däremot sker muntlig utvärdering av resultatet i samband med att enkäten presenteras för kommun- och förvaltningsledningsgrupperna.

Av intervjuer med personalstrateg framgår att resultatet av medarbetarenkäten behandlas på respektive förvaltning. Inom vård- och socialförvaltningen och skolans verksamheter diskuteras resultatet på arbetsplatsträffar. Utifrån medarbetarenkätens resultat jobbar respektive enhet fram vilka åtgärder som bör vidtas.

Förutom att medarbetarenkätens resultat behandlas på arbetsplatsträffar tas i vissa fall enkätresultatet upp på medarbetarsamtal.

Hälsoundersökning

Hälsoundersökning genom företagshälsovården sker vart tredje år. En sammanställning av undersökningarnas resultat upprättas. Av intervju med rehabiliteringssamordnare framgår att ett arbete pågår för att möjliggöra undersökningar med sammanfattande rapport årligen.

Med hjälp av företagshälsan har exempelvis barn-, kultur- och utbildningskontoret kunnat konstatera att hög andel av medarbetarna inom förskolan har nedsatt hörsel.

Barn-, kultur- och utbildningsförvaltningens egna mätningar

Inom för- och grundskolan genomförs årligen egna *enkäter* per rektorsområde avseende arbetsmiljö. Resultatet behandlas sedan på arbetsplatsträffar på respektive arbetsplats. Av intervju med skolchef framgår att det är många som anser att enkätundersökningarna sker för ofta och att verksamheterna inte hinner jobba med resultatet innan det är dags för ny enkät.

Av intervju med skolchef framgår vidare att en *kartläggning* av sjukfrånvaron har genomförts inom skolans verksamheter. Slutsatsen som dras är att främst äldre medarbetare inom barnomsorgen i högre grad är sjuka, främst av förkylningar och

maginfektioner. Därför förs diskussioner om hur verksamheterna kan jobba med att minska smittspridningen för att på så sätt bidra till att personalen håller sig frisk i större utsträckning.

3.3.2. *Uppföljning och rapportering*

Sjukfrånvarons utveckling redovisas regelbundet i kommunens delårsrapportering och årsredovisningar. I årsredovisning 2013 framgår att sjukfrånvaron stigit något jämfört med föregående år och uppgick år 2013 till 5,53 % (5,13 % år 2012).

Vår granskning av kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll från 2012 och 2013 visar att utskottet fått en genomgång av resultatet. Av protokollen framgår att utskottet inte lämnat uppdrag eller annan styrning med anledning av enkäternas resultat. Av intervju med personalstrateg framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott inte har begärt att få 2013 års medarbetarenkät redovisad.

Vår granskning av barn-, kultur- och utbildningsnämndens protokoll visar att nämnden har fått information om medarbetarenkätens resultat i samband med att målen i personalpolitiska programmet följs upp. Detta skedde vid nämndens sammanträde i september 2013. Avseende 2013 års enkät planeras uppföljning ske vid nämndens sammanträde i juni 2014.

Granskningen av socialnämndens protokoll kan inte styrka att nämnden har fått information om 2013 års enkätresultat.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att mätning, uppföljning och utvärdering av orsaker, resultat och effekter till stora delar är tillräcklig. Bedömningen baseras på att medarbetarenkäter och hälsosamtal genomförs med regelbundenhet. Resultatet av bl.a. medarbetarenkäten utvärderas inom olika nivåer av verksamheten och prioriterade områden väljs ut att jobba vidare med. Kommunstyrelsen informeras även kontinuerligt om måluppfyllelsen och sjukfrånvarons utveckling över tid.

Vi bedömer även att barn-, kultur- och utbildningsnämnden utmärker sig positivt i sammanhanget så till vida att kompletterande mätningar genomförs av personalens hälsa och mående samt att nämnden informerats om medarbetarundersökningens resultat.

Vi bedömer att rapporteringen till kommunstyrelsen bör kunna utvecklas med en mer utförlig redovisning av medarbetarenkätens resultat.

3.4. *Aktiva åtgärder*

3.4.1. *Förebyggande åtgärder*

Enligt kommunens rehabiliteringssamordnare har samtliga medarbetare sedan 2012 tillgång till *företagshälsovård* som arbetar förebyggande, bl.a. med medarbetarnas ergonomi. Av intervjuer framgår dock att förebyggande insatser i övrigt, exempelvis möjlighet att utöva friskvård under arbetstid, i stort saknas.

Enligt företrädare för personalkontoret saknas *rutiner för att jobba vidare med medarbetarenkäten inom verksamheterna*. Vi noterar att det inom kommunledningsförvaltningen pågår ett arbete med att upprätta sådana rutiner i syfte att säkerställa att åtgärder vidtas med anledning av medarbetarenkäten.

Granskningen visar att verksamheterna inte upprättar några konkreta *handlingsplaner* med anledning av det resultat som framkommit i medarbetarundersökningen. Vid intervjuer uppges att verksamheterna ändå, i olika utsträckning, vidtar åtgärder med anledning av resultatet.

Av intervju med socialchef framgår att *vård- och socialförvaltningen*, utifrån medarbetarenkätens resultat, har valt ut prioriterade områden som verksamheten ska jobba med under året. För 2014 har *ledarskap och medarbetarskap* valts som prioriterade områden. Vidare framgår att utbildningsinsatser har genomförts i syfte att exempelvis bättre kunna hantera stress bland medarbetarna. Dessa insatser har sedan utvärderats av närmsta chef.

Av intervju framgår att *barn-, kultur- och utbildningsförvaltningens* respektive enheter jobbar fram vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av medarbetarenkätens resultat, exempelvis att jobba med kommunikation för att öka delaktigheten bland medarbetarna.

Med anledning av att företagshälsan konstaterat en hög andel förskolepersonal med nedsatt hörsel vidtas nu bullerdämpande åtgärder för att skapa en bättre arbetsmiljö i lokalerna.

3.4.2. *Insatser vid sjukdom*

Av intervju med rehabiliteringssamordnare framgår att det på kommunövergripande nivå arbetas på olika vis med att sänka sjukfrånvaron.

Att det finns en kontaktperson, *rehabiliteringssamordnare*, som cheferna kan ta kontakt med skapar enligt uppgift en effektivare hantering av rehabiliteringsärenden. Detta uppges i sin tur leda till att rätt åtgärder vidtas snabbare och att arbetstagare tidigare kommer tillbaka till sitt arbete.

Kopplat till företagshälsovården är tjänsten *Sjuk- och friskanmälan* dit medarbetare anmäler sjukfrånvaro. Alla medarbetare inom kommunen har haft möjlighet att använda tjänsten sedan hösten 2013. I samband med sjukanmälan kan medarbetare få sjukvårdsrådgivning av företagssköterskorna. *KLF-personal* uppmanar medarbetarna, via chefer och intranätet, att ta kontakt med företagshälsovården för att snabbt få stöd vid behov. Av intervju med personalstrateg framgår att företagshälsovårdens och tjänsten för sjuk- och friskanmälan effekter på korttidssjukfrånvaron ännu inte har utvärderats.

Av intervju med personalstrateg framgår att verksamheterna måste bli snabbare på att komma igång med utrednings- och rehabiliteringsprocessen. På så sätt kan verksamheten tidigare få veta vilka typer av anpassning den sjuke behöver för att kunna komma tillbaka till sitt arbete, exempelvis i form av uppdaterad utrustning och/eller hjälpmedel.

Nationell statistik¹ visar att långtidssjukfrånvaron bland medarbetarna i Strömsunds kommun är avsevärt mycket högre än riket och länet. Se nedanstående tabell.

Sjukfrånvaro kommunalt anställda mer än 59 dagar som andel av total sjukfrånvaro, (%) år 2013

Alla kommuner	44,2
Jämtlands län	51,4
Strömsund	66,2

Vidare visar nationell statistik att långtidssjukfrånvaron över tid har ökat i kommunen under de senaste 3 åren.

Sjukfrånvaro kommunalt anställda mer än 59 dagar som andel av total sjukfrånvaro, (%)	2011	2012	2013
Strömsund	60,0	62,5	66,2

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att det inte i tillräcklig omfattning vidtas ändamålsenliga åtgärder i syfte att förebygga och minska sjukfrånvaron.

Vi uppmärksammar att verksamheterna genomför vissa åtgärder i förebyggande syfte samt att det finns en företagshälsa med uppdrag att exempelvis ge råd och arbeta förebyggande. Dock ser vi att långtidssjukfrånvaron i kommunen är betydligt högre jämfört med län och rike och att denna sjukfrånvaro även ökar över tid. Vi bedömer att det även är en brist att det saknas konkreta handlingsplaner som har koppling till genomförda undersökningar av medarbetarnas mående (enkäter och samtal).

¹ www.kolada.se