

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 01/2012

***Gjennomgang av sjukefråvær i
Sula kommune***

Februar 2012

Forord

Denne rapporten dokumenterer ein grundig gjennomgang av sjukefråværsoppfølginga i Sula kommune.

Rapporten er utarbeidd på oppdrag frå Sula kontrollutval.

Eit høringsutkast til rapport vart sendt til rådmannen i tråd med vanleg praksis den 20. januar 2012. Svarbrev av 31. januar 2012 ligg ved rapporten.

I svarbrev til kommunerevisjonen har ikkje rådmannen vesentlege merknadar til innhaldet i rapporten. Svarbrevet gjer det kjent at det er eit ulikt syn mellom rådmannen og kommunerevisjonen *på korleis kontrollen med tenestestadane si etterleving av rutinane/prosedyrane knytt til sjukefråværsarbeidet bør følgjast opp*.

Dette var drøfta i eit sluttmøtet den 9. desember 2011 mellom administrasjonen og kommunerevisjonen. Synet til administrasjonen er at organisasjonsmodellen i Sula kommune er slik at støttestaben ikkje skal føre kontroll med om tenestestadane etterlever rutinane/prosedyrane, medan kommunerevisjonen sitt syn er at rådmannen bør vurdere dette. Vår oppfatning er likevel at denne diskusjonen er meir eit spørsmål om prioritering av knappe stabsressursar, enn at rådmannen prinsipielt er imot at tenestestadane blir kontrollert med omsyn til etterleving. Litt enkelt kan en kanskje seie at rådmannen vel å fokusere meir mot at støttestaben skal støtte opp under verksemdene, meir enn å kontrollere dei, og slik vere ein «kontrollstab».

The *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* introduserte *Intern kontroll — et integrert rammeverk (COSO-rapporten)* i 1992. Mykje har skjedd sidan den gong, og nokon land har innført forskrifter som pålegg verksemdar å rapportere offentleg om internkontrollen er tenleg. Ei viktig erfaring som er gjort, er at mange organisasjonar ikkje har tilstrekkeleg utvikla oppfølginga i internkontrollen. Av den grunn utarbeidde COSO tre hefter under tittelen *Veiledning i oppfølging av internkontroll (COSO's oppfølgingsveiledning)*. I innleiinga til desse hefta står det at *COSO tok initiativ til dette prosjektet fordi man observerte at mange organisasjoner ikke fullt ut utnytter oppfølgingskomponenten i internkontroll*.

Det sentrale er at kommunen har mekanismar som sørgjer for at kommunetyret og rådmannen kan vere rimeleg trygg på at dei rutinane/prosedyrane som blir innført, også blir etterlevd. På kva måte rådmannen gjer dette organisatorisk, har vi for så vidt ikkje særlege synspunkt på. Utover å peike på at det innan sjukefråvær kan vere eit visst forbettringspotensiale i form av enkle kontrollar av om dei gode rutinane i Sula kommune også blir etterlevd.

Ålesund, 29. februar 2012

Kjetil Bjørnsen
daglig leiar

Svein Ove Otterlei
revisjonsrådgjevar

Samandrag

Dei sentrale utfordringane når det gjeld sjukefråvær er felt ned i dei plikter som arbeidsmiljølovgivinga pålegg ein arbeidsgivar. Rådmannen har ei generell plikt til å drive systematisk førebyggings- og tilretteleggingsarbeid. Vidare har rådmannen ei generell plikt til å syte for at kommunen er gjenstand for ein trygg kontroll.

Ein god intern kontroll føreset og bygg på gode målsettingar I tillegg til gode målsettingar, må ein kommune ha gode metodar og rutinar som er med på å sikre at dei blir nådd, og at desse metodane også blir praktisert. Godt leiarskap inneber også at leiarane må ta ansvar for at det blant dei tilsette, er gode oppfatningar og haldningar til å hindre eit stort sjukefråvær.

Med bakgrunn i dette har kommunerevisjonen på oppdrag frå kontrollutvalet gjennomført ei kartlegging av arbeidet med sjukefråværet med utgangspunkt i:

- Målsettingar
- Gjeldande rutine for oppfølging av den sjukmeldte
- Etterleving av gjeldande rutine
- Oppfatning og haldning til sjukefråvær

Vår hovudkonklusjon er at rådmannen over tid har arbeidd godt med dei tema som har våre omfatta av vår gjennomgang.

Målsettingar

Det er liten tvil om at det er definert målsettingar retta mot sjukefråværet, og at dei formulerte målsettingane er relevant i det daglege arbeidet med sjukefråvær i Sula kommune.

Det er også liten tvil om at desse målsettingane også er konkretisert vidare i mange tiltak og prosjekt, samt meir detaljerte dokument i driftseiningane.

Etter vår vurdering kunne likevel mange av dei meir detaljerte måla i driftseiningane vore meir forankra hos rådmann, kommunalsjefar og støtte- og stabsfunksjonane.

Gjeldande rutine for oppfølging av den sjukmeldte

Kommunerevisjonen si vurdering er at rutinane i Sula er i tråd med dei krav som lovverket stiller til oppfølging. Vi vil også vise til at Sula kommune var særstidleg ute med formaliserte rutinar om oppfølging av sjukefråvær, og at det er meir struktur på dette arbeidet i Sula kommune enn det som er vanleg elles i samanliknbare kommunar.

Etterleving av gjeldande rutine

Vårt generelle inntrykk er at Sula kommune i all hovudsak kan dokumentere at dei formelle krav til oppfølging er godt ivaretatt.

Det er likevel ved nokon tilfelle registrert ei noko sein oppfølging, og det er også registrert purringar med omsyn til fristar frå NAV.

Ein av konklusjonane frå Kvalitetskommuneprogrammet er at systematisk arbeid med sjukefråvær gir gode resultat. Eit ønskje om å halde sjukefråværet lavt krev fokus på arbeidet med å førebygge sjukefråvær, samt god oppfølging.

Kommunerevisjonen vil tilrå at kommunen vidarefører og held ved lag det gode arbeidet og fokuset som har vore retta mot sjukefråværet over tid i Sula kommune.

Gode rutinar samt oppfølging frå og ein god kontakt med leiaren, er viktig. Dersom leiaren ikkje følgjer opp rutinane innan fristen, bør det vere rutinar der leiaren blir kontakta av til dømes støttestaben. Nokon må med andre ord bli gitt ansvaret for å sjå til at rutinane for oppfølging av de sjukemeldte også blir følgt. Slike kontrollaktivitetar er eit viktig fundament i eit kvart system for internkontroll, og basert på stikkprøvar treng dei heller ikkje å vere særleg tidkrevjande.

Ei vanleg utfordring innan styring og kontroll, er at mange organisasjonar ikkje fullt ut gjer seg nytte av det potensial som ligg i ei god oppfølging og sikring av at rutinane faktisk blir etterlevd. Kommuneorganisasjonar med effektive system for internkontroll følgjer opp effektiviteten i internkontrollen over tid, på same måte som ein produksjonsbedrift følgjer opp at produksjonsprosessane stadig fungerer effektivt.

Rådmannen med stab bør ha eit system som fangar opp om fråværsrutinane blir etterlevd. Dette krev ofte ei rutine på om andre rutinar blir følgt, i form av gjentakande gjennomgangar av detaljert fråværsstatistikk med det føremål å sikre at rutinane blir følgt og at aktivitetane er dokumentert.

Oppfatning og haldning til sjukefråvær

Haldningar, fråværskultur og arbeidsmoral er tema som har vore mykje diskuterte i den norske sjukefråværsdebatten. Dette er gjerne eit tema når sjukefråværet er høgt, medan det kanskje ikkje er like mykje fokus på det når sjukefråværet er lågt. Vidare er det gjerne slik at eit høgt sjukefråvær er knytt til langtidsfråværet, medan det korte sjukefråværet i større grad er det som har samband med haldningane og kulturen.

Kommunerevisjonen har det generelle inntrykket at det er lite som tydar på Sula kommunen har dårlege haldningar og ei dårleg kultur knytt til arbeidsmoral og sjukefråvær. Dei utfordringane som sjukefråværet av og til gir, synes handtert på ei strukturert og god måte.

Likevel er kanskje det korte sjukefråværet høgt på nokre einingar. Med bakgrunn i dette kan det vere naturleg og karteleggje i kva grad dette har samband med ein uheldig fråværskultur. Ein kultur der det er legitimt å melde seg sjuk utan at ein har direkte helseproblem. Dette igjen treng heller ikkje ha samband med ein dårleg arbeidsmoral, men heller at dei er slitne, og held seg heime før dei blir sjuke.

Når det gjeld dei tiltaka som har vore satt i gang er det også vårt generelle inntrykk at det har verka positivt, og medført ei betring. Det er heller ikkje registrert at nokon har ei oppfatning om at det er særskilde tiltak som burde vore gjennomført, som ikkje er det.

Vi vil til slutt tilrå at kommunen vurderer å få inn medlemmar frå kommunestyret i Arbeidsmiljøutvalet. Det er meir vanleg at politikarar er representert, enn at dei ikkje er det.

Innhald

1.	Innleiing.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Prosjektopplegg	1
1.2.1	Problemstillingar	2
1.2.2	Metode og gjennomføring	2
1.2.3	Revisjonskriterier.....	2
1.3	Sjukefråværsstatistikk	3
2.	Målsettingar	5
2.1	IA-avtalen	5
2.2	Tiltak og prosjekt	6
2.3	Dei sentrale styringsdokumenta	7
2.3.1	Budsjett.....	7
2.3.2	Leiaravtalane	9
2.4	Frå overordna mål til konkrete delmål	9
2.5	Intervju	12
3.	Oppfølging av den sjukmeldte.....	13
3.1	Oppfølging av den sjukmeldte, eit fagfelt i endring	14
3.2	Regelverk	14
3.2.1	Oppfølgingsplan, innan 6 veker.....	15
3.2.2	Dialogmøte 1, etter 12 veker	16
3.2.3	Dialogmøte 2, etter 26 veker	17
3.2.4	Informasjonsbrev til sjukmeldte etter 39 veker	17
3.2.5	Sanksjonar	18
3.3	Interne rutinar	18
3.3.1	Oppstartsmøtet IA-avtalen	20
3.4	Intervju	21
4.	Etterleving av gjeldande rutine	23
4.1	Sakshandsamingssystem (ACOS)	23
4.2	Intervju	23
5.	Oppfatning og haldning	25
5.1	Intervju	25

6.	Vurdering	27
6.1	Målsettingar.....	27
6.2	Regelverk og rutinar	28
6.3	Etterleving av regelverk og rutine	29
6.4	Oppfatning og haldning.....	29

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Sula kontrollutval handsama plan for forvaltningsrevisjon i møte den 22.08.08 i sak 14/08. Kontrollutvalet si samrøystes innstilling var slik:

I inneverande valperiode prioriterer kontrollutvalet følgjande forvaltningsrevisjonsprosjekt:

- *Sjukefråvær i Sula kommune*
- *Finansforvaltning i Sula kommune*

Planen vart seinare godkjent av kommunestyret.

Under handsaming av sak 25/08 den 22.12.08 gjorde kontrollutvalet slikt samrøystes vedtak under punkt 2:

Kontrollutvalet finn gjennomgangen nyttig i forhold til vedteke forvaltningsprosjekt i Sula kommune og ønskjer ein rutinegjennomgang til neste møte.

Fagutvalet for helse og sosial handsama i sak 026/09 den 04.06.09 ei undersøking utført av Hjelp-24 der eit av tiltaka i konklusjonane er at kommunen gjer ein rutinegjennomgang. Med bakgrunn i dette gjorde kontrollutvalet ei ny vurdering av plan for forvaltningsrevisjon. Det vart då fatta eit slikt samrøystes vedtak:

1. *Kontrollutvalet tek saka til orientering*
2. *Kontrollutvalet avventar nærare avgjersle til rapport frå Hjelp 24 ligg føre.*

Rapporten frå Hjelp 24 og referat frå drøftingsmøte vart lagt fram for kontrollutvalet som grunnlag for handsaming av sak 05/10 den 26.03.10. I saka møtte rådmann ved kommunalsjef for å orientere om arbeidet. Kontrollutvalet gjorde då eit slikt samrøystes vedtak:

Bestillinga av forvaltningsrevisjon innan sjukefråvær står ved lag.

1.2 Prosjektopplegg

Kommunerevisjonen vil i tråd med vedtaket prøve å peike på dei utfordringane som Sula kommune står ovanfor vedkommande sjukefråværet. Dei sentrale utfordringane er felt ned i dei plikter som arbeidsmiljølovgivinga pålegg ein arbeidsgivar, dvs. ei generell plikt til å drive systematisk førebyggings- og tilretteleggingsarbeid, samt ei plikt til individuell tilrettelegging av arbeidet og arbeidsplassen for kvar arbeidstakar.

Arbeidsgivar skal sørge for tiltak som forhindrer at dei tilsette i driftseiningane pådreg seg helseskadar som følgje av arbeidet, og samstundes leggje til rette for at arbeidstakarar med ulike helseføresetnadar kan fortsetje å stå i arbeid.

For å kartlegge arbeidet med sjukefråværet har vi valt ut problemstillingar som det er relevant å få klargjort.

1.2.1 Problemstillingar

Som grunnlag for prosjektet er det formulert ut følgjande problemstillingar:

- Kva for definerte målsettingar har Sula kommune om reduksjon i kort- og langtidssjukefråværet?
- Kva rutinar og metodar har Sula kommune sett i verk for å nå målsettingane?
- I kva grad blir dei definerte rutinane og metodane praktisert i oppfølginga av tilsette, både når det gjeld førebygging og oppfølging av tilsette som er sjukmeldte?
- Kva er dei tilsette si oppfatning og haldning til sjukefråvær, og dei tiltaka som er sett i verk for å redusere dette?

1.2.2 Metode og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i samsvar med følgjande prosjektplan:

- Oppstartsmøte med rådmann og stab.
- Gjennomgang av dokument som omhandlar sjukefråvær i Sula kommune.
- Intervju med personalavdelinga.
- Intervju med representantar frå fagorganisasjonane.
- Intervju med driftseiningsleiarane.
- Sluttmøte med rådmann og stab.

1.2.3 Revisjonskriterier

Etter forskrift om revisjon skal kommunerevisjonen etablere revisjonskriterier i sine forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er den målestokk som vi gjer våre vurderingar opp imot. Nedanfor følgjer eit oversyn over kjelder for revisjonskriterier som er relevante i dette prosjektet:

- Interne dokument i Sula kommune, og då særleg rutinar for oppfølging av sjukmeldte.
- Avtale mellom regjeringa og partane i arbeidslivet om eit meir inkluderande arbeidsliv.
- Arbeidsmiljøloven av 17.6.2005 nr. 62 med endringane frå 2007.

Ein god intern kontroll føreset og bygg på gode målsettingar I tillegg til gode målsettingar, må ein kommune ha gode metodar og rutinar som er med på å sikre at dei blir nådd, og at desse metodane også blir praktisert. Godt leiarskap inneber også at leiarane må ta ansvar for at det blant dei tilsette, er gode oppfatningar og haldningar til å hindre eit stort sjukefråvær.

1.3 Sjukefråværsstatistikk

I årsmelding for 2009 hadde rapportering av sjukefråværet ein sentral plass. For kvart rammeområde var det innarbeidd eit detaljert oversyn over utviklinga i sjukefråværet. Det var med andre ord ikkje lagt fram statistikk på driftseiningsnivå, noko som nok har samanheng med at årsmeldinga er bygd opp med ei rapportering på rammenivå.

Også i årsmelding for 2010 hadde sjukefråværet ein sentral plass. Denne årsmeldinga er bygd opp rundt eit driftseiningsnivå, og følgjeleg vil ein få ein meir detaljert statistikk for sjukefråværet på kvar eining. I tilknytning til tertialrapportane blir det rapportert ein fråværsstatistikk på rammenivå som viser utviklinga i talet på fråværsdagar månad for månad gjennom året.

I tabell 1 har vi satt opp eit oversyn over både kort- og langstidsfråvær fordelt på ei gruppering som vi sjølv har satt saman.

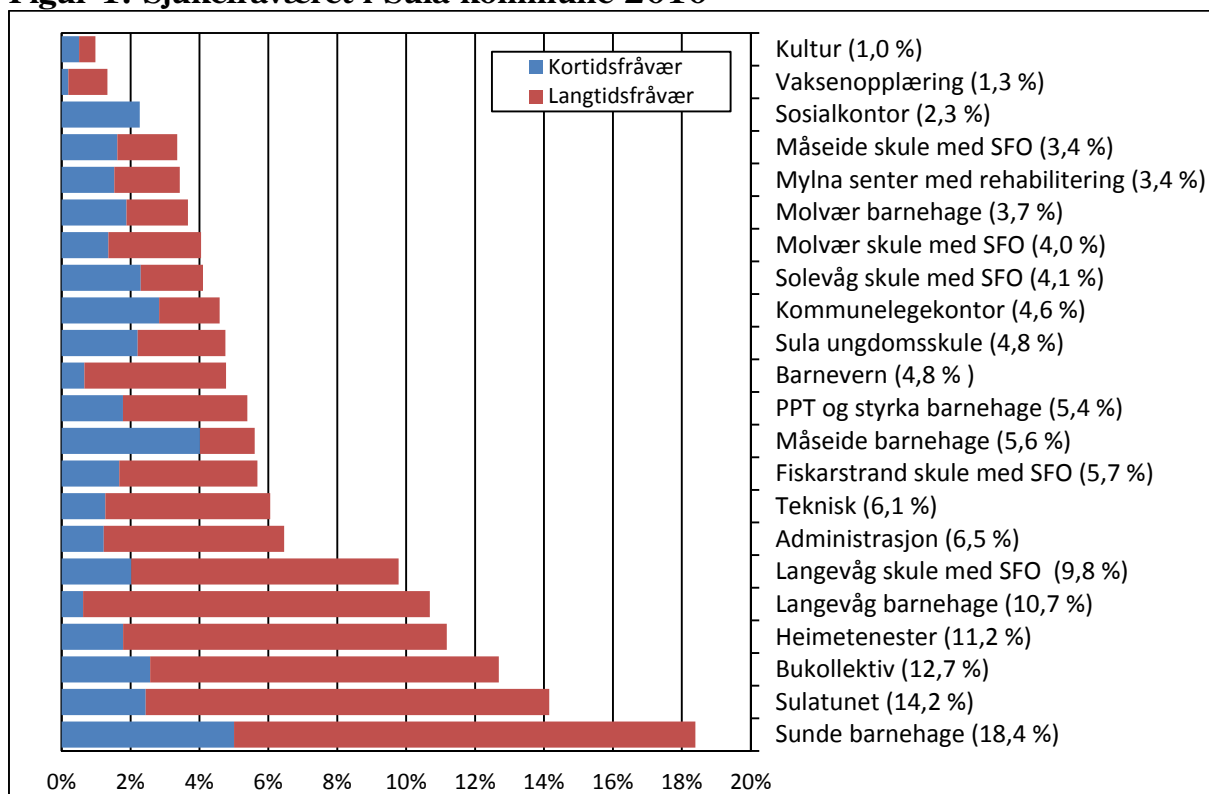
Tabell 1: Sjukefråværet i Sula kommune 2009 og 2010

2009				2010			
Driftseining	Kort	Langt	I alt	Driftseining	Kort	Langt	I alt
Kultur	1,2 %	0,1 %	1,3 %	Kultur	0,5 %	0,5 %	1,0 %
Barnevern	0,8 %	0,8 %	1,6 %	Vaksenopplæring	0,2 %	1,1 %	1,3 %
Kommunelegekontor	1,1 %	0,6 %	1,7 %	Sosialkontor	2,3 %	0,0 %	2,3 %
Vaksenopplæring	0,4 %	1,8 %	2,1 %	Måseide skule med SFO	1,6 %	1,7 %	3,4 %
Administrasjon	1,5 %	1,1 %	2,6 %	Mylna senter med rehabilitering	1,5 %	1,9 %	3,4 %
Fiskarstrand skule med SFO	1,8 %	1,7 %	3,5 %	Molvær barnehage	1,9 %	1,8 %	3,7 %
Sosialkontor	3,6 %	0,0 %	3,6 %	Langevåg skule med SFO	1,4 %	2,7 %	4,0 %
Solevåg skule med SFO	1,9 %	2,0 %	3,9 %	Solevåg skule med SFO	2,3 %	1,8 %	4,1 %
Molvær skule med SFO	1,4 %	2,8 %	4,2 %	Kommunelegekontor	2,8 %	1,8 %	4,6 %
Teknisk	1,7 %	2,6 %	4,2 %	Sula ungdomsskule	2,2 %	2,5 %	4,8 %
Sula ungdomsskule	2,8 %	2,9 %	5,6 %	Barnevern	0,7 %	4,1 %	4,8 %
Mylna senter med rehabilitering	1,4 %	5,3 %	6,8 %	PPT og styrka barnehage	1,8 %	3,6 %	5,4 %
Måseide barnehage	3,0 %	4,7 %	7,7 %	Måseide barnehage	4,0 %	1,6 %	5,6 %
Molvær barnehage	2,4 %	7,8 %	10,2 %	Fiskarstrand skule med SFO	1,7 %	4,0 %	5,7 %
Langevåg skule med SFO	2,0 %	9,7 %	11,8 %	Teknisk	1,3 %	4,8 %	6,1 %
Heimetenester	1,9 %	10,5 %	12,4 %	Administrasjon	1,2 %	5,2 %	6,5 %
PPT og styrka barnehage	0,7 %	12,1 %	12,8 %	Molvær skule med SFO	2,0 %	7,8 %	9,8 %
Sunde barnehage	4,8 %	8,1 %	12,9 %	Langevåg barnehage	0,6 %	10,1 %	10,7 %
Bukollektiv	2,8 %	10,4 %	13,2 %	Heimetenester	1,8 %	9,4 %	11,2 %
Måseide skule med SFO	1,7 %	13,2 %	14,9 %	Bukollektiv	2,6 %	10,1 %	12,7 %
Langevåg barnehage	2,0 %	13,6 %	15,6 %	Sulatunet	2,4 %	11,7 %	14,2 %
Sulatunet	2,2 %	15,3 %	17,5 %	Sunde barnehage	5,0 %	13,4 %	18,4 %
Sum	2,0 %	7,0 %	9,0 %	Sum	1,9 %	6,0 %	7,9 %

Kjelde: Lønnssystemet NLP, RTV-rapporten

Det var i alt eit samla gjennomsnitt på 431,5 årsverk i Sula kommune for 2010. Dette gav 107 338 dagsverk, der sjukefråværet utgjorde 8 472 dagsverk. Det samla sjukefråværet blir då 7,9 %, ein nedgang på 1,1 %-poeng frå nivået i 2009 på 9,0 %.

I diagrammet på neste side har vi framstilt sjukefråværet i Sula kommune for 2010. Blå søyle angir korttidsfråværet, medan raud søyle angir langtidsfråværet.

Figur 1: Sjukefråværet i Sula kommune 2010

Kjelde: Lønssystemet NLP, RTV-rapporten

Den største nedgangen var ved Måseide skule med SFO som gikk frå 14,9 % i 2009 til 3,4 % i 2010, som gir ein nedgang på 11,5%-poeng. Andre driftseiningar med ein stor nedgang var PPT og styrka barnehage med 7,4 %-poeng, Molvær barnehage med 6,5 %-poeng og Langevåg barnehage med 49, %-poeng.

Store driftseiningar som Sulatunet, Heimetenester og Bukollektiv, som utgjør ein tredjedel av dei tilsette, hadde alle ein liten nedgang.

Det har vore ei viss merksemd omkring sjukefråværet ved driftseiningane Langevåg barneskule, Sulatunet og Bukollektiva dei seinare åra. Alle desse har ei positiv utvikling, særleg positiv er den ved Sulatunet som gikk frå 17,5 % til 14,2%.

Når det gjeld Sunde barnehage så låg denne driftseininga høgt også i 2009. Med ein vekst på 5,5 %-poeng, ligg denne driftseininga med 7,4 årsverk no høgast i Sula kommune med eit sjukefråvær på 18,4 %.

Det høgaste korttidsfråvær på 5 % finn ein også ved Sunde barnhage, medan korttidsfråværet ved Måseide barnhage er på 4,0 % av eit fråvær på i alt 5,6 %.

I denne delen har vi framstilt ein noko finmaska sjukefråværsstatistikk ved ei inndeling i 23 driftseiningar. Av desse er det 7 driftseiningar som har mindre enn 10 årsverk og 14 driftseiningar som har mindre enn 20 årsverk. I mindre driftseiningar vil statistikken gjerne spegle individuelle høve meir enn høve knytt til system og oppfølging ved driftseiningane.

2. Målsettingar

Denne delen vil handle om den første problemstillinga: *Kva for definerte målsettingar har Sula kommune om reduksjon i kort- og langtidssjukefråværet?*

2.1 IA-avtalen

Sula kommune slutta seg til samarbeidsavtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv, den såkalla IA-avtalen, den 01.04.08. Avtalen vart vidareført frå 01.01.11. Ny avtale erstatta dei tidligare samarbeidsavtalane som har vore basert på dei nasjonale avtalene for periodane 2001 - 2005 og 2006 - 2009.

Sula kommune slutta seg til IA-avtalen noko seinare enn andre kommunar. Det var til å begynne med vurdert dit hen, at kommunen allereie hadde innretta seg i tråd med dei intensjonane som var i avtalen. Når kommunen til slutt valde å tre inn i avtalen, var det for å få tilgang til særskilde tiltak, som m.a. tilskott til tilrettelegging og honorar til bedriftshelsetenesta. I tillegg gir avtalen ein rett til utvida bruk av eigenmelding.

Det overordna målet til avtalen er å førebyggje og redusere sjukefråværet, styrkje jobbnærværet og betre arbeidsmiljøet, samt å hindre at tilsette blir støytt ut eller fell frå arbeidslivet. Avtalen har tre delmål med overskrift sjukefråvær, redusert funksjonsevne og avgangsalder. Med utgangpunkt i desse tema skal kommunen fastsetje eigne mål for IA-arbeidet, tilpassa dei utfordringane som kommunen har. Dei ulike delmåla skal kommunen sjå i samanheng med intensjonen om eit meir inkluderande arbeidsliv. Avtalen set som krav at dei blir utarbeidd i eit fellesskap mellom arbeidsgivar, tillitsvalde, verneombod og dei andre tilsette innan 12 veker etter at den er inngått.

Kommunen skal fastsette og integrere følgjande delmål:

Delmål 1: Sjukefråvær

- a) Utarbeide mål for sjukefråværsarbeidet og setje resultatmål for sjukefråværsutviklinga.
- b) Etablere aktivitetsmål som er mogleg å etterprøve.

Delmål 2: Personer med redusert funksjonsevne

- a) Sette aktivitetsmål for oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet overfor eigne arbeidstakarar med redusert arbeidsevne for å førebyggje overgang frå arbeid til passive ytingar.
- b) Sette aktivitetsmål som vedkjem personer som NAV har avklart og som har behov for utprøving av sin arbeids- og funksjonsevne i det ordinære arbeidsliv.

Delmål 3: Avgangsalder

- a) Ha eit livsfaseperspektiv som skal inngå som ein del av personalpolitikken og i det systematiske førebyggjande arbeidet.
- b) Sette aktivitetsmål som vedkjem det å stimulere eldre arbeidstakarar til å forlengje yrkeskarrieren

I eit referat av 03.03.08 frå oppstartsmøtet ved inngåing av IA-avtalen står det under punkt 4 om *Intensjonsavtalens mål*:

Det er Sula kommune sjølv som må formulere delmåla. NAV anbefalte at delmåla vert tekne med i eksisterande HMT-system, og gav fleire tips på korleis delmåla kan utformast:

- 1. I samband med reduksjon av sjukefråværet snakker enkelte verksemder om nærværsprosent i staden for sjukefråværsprosent.*
- 2. Sula kommune har hatt fleire personer på ulike type tiltak og har gitt fleire personar høve til å opparbeide seg praksis på ulike fagfelt. Det har hittil ikkje vore noko plan for dette arbeidet. NAV gav råd om at ei målformulering her kan være at ein nyttar NAV ved rekrutteringsbehov.*
- 3. Når det gjeld seniorpolitikk er det tilstrekkelig med ein beskrivelse av det pågåande arbeidet.*

NAV anbefalte også at delmåla vart lagt fram for Arbeidsmiljøutvalet og sa seg villig til å delta på eit slikt møte.

2.2 Tiltak og prosjekt

I innleiinga til eit leiarutviklingsprogram for perioden 01.04.10 til 01.05.11 for 20 mellomleiarar i helse- og sosialektoren, står det at programmet skal sikre eit *sterkt fokus på arbeidsnærver og arbeidsglede*. Dette programmet hadde samanheng med resultata frå medarbeidarundersøkingar og arbeidsmiljøundersøkingar. Ei sentral målsetting knytt til sjukefråværet er med andre ord å ha fokus på det, ved å tilby mellomleiarane i sektoren eit program for leiarutvikling. Meir konkret går det fram at Sula kommune har:

... tru på at leiarar som er tydelege, fagleg argumenterande, gode førebilete og ivaretakande overfor personalet, er ein nøkkelfaktor for å skape arbeidsglede og auka arbeidsnærver.

I søknaden til NAV om resultatmål og aktivitetsmål står det også at:

Auka arbeidsnærver i alle stillingskategoriar innanfor omsorgstenestene i Sula kommune. Målet for andre halvår 2010 er at sjukefråværet skal vere 8,5 % i gjennomsnitt for omsorgsteneste i Sula.

Etablering av faglig utviklingsarbeid ved alle avdelingane i løpet av hausten 2010 og våren 2011. Avdelingsleiarane vert opplevd som lett tilgjengelig for dei tilsette i avdelinga og kommuniserer tydelig til sine underordna både kva verdiar som skal gjelde i avdelinga og kva kvalitetskrav som vert stilt til omsorgstilbodet. Det er ei målsetting at tilsette skal oppleve at dei vert høyrte og sett i det daglege arbeidet.

Prosjektet bygger vidare på det systemretta tiltaket "Samspel for arbeidsglede og trivsel i helse- og sosialtenestene i Sula kommune" som vi fekk tilskot til i 2009. Medan prosjektet i 2009 hadde fokus på ei bevisstgjerding av tilsette på brei basis, med omsyn til trivselsfaktorar på arbeidsplassen, så ynskjer vi med det nye prosjektet å konsentrere fokus om avdelingsleiarane og einingsleiarane.

Det har vore satt i gang 2 ulike sjukefråværsprosjekt, eit ved Sulatunet og eit ved Langevåg skule. Ved sistnemnte var det gjort ei open kartlegging av Hjelp 24 som er bedriftshelsetenesta. Ved Sulatunet er det utført ei grundig analyse av årsakene til sjukefråværet blant dei sjukemeldte. Denne er også utført av Hjelp 24. Det har også vore satt i gang eit sjukefråværsprosjekt på einingsnivå for Maaseide barnehage.

I tabell 2 nedanfor har vi satt opp ei aktivitetsliste av gjennomførte aktiviteter frå og med 01.04.2008 (IA-avtalen). Denne er utarbeidd av personalavdelinga.

Tabell 2: Aktivitetsliste

Dato	Deltakarar	Aktivitet	Arrangør
Vår 08	Einingsleiarar	Leiarsamling; informasjon om Sula som IA-bedrift	Rådmann, NAV Arbeidslivssenter
Vår 08	Einingsleiarar, avd.leiarar, VO, tillitsvalde,	Informasjon om endringar i Folketrygdlova, Sula som IA-bedrift, etc.	
April 08	Verneombod/hovudverneombod	Samling for verneomboda; eit av tema var informasjon frå NAV i samband med at Sula vart IA-bedrift	HVO/Støttestab Nav Arb.livssenter
Vår 09	Einingsleiarar	Leiarsamling; Informasjon om prosjektet Raskt tilbake til jobben	Brisk
Haust 09	Einingsleiarar, avd.leiarar, underv.inspektørar, formenn.	Minikurs: Sykefraværsarbeid i praksis – oppfølgingsplan/dialogmøter på arb.plassen	Nav Arbeidslivssenter
Sept 09	Tilsette v/HS, rådhuset	Arbeidsglede – del 1 (vAnne-Gerd Samuelson)	Støttestab
Febr 10	Tilsette v/HS, rådhuset	Arbeidsglede – del 2 (vAnne-Gerd Samuelson)	Støttestab
Febr 10	Tilsette v/barnehagane	Arbeidsglede (vAnne-Gerd Samuelson)	Støttestab
Mars 10	Medlemsmøte Fagforbundet	Informasjon om oppfølgingsrutinene	Personalkonsulent/lønsansvarleg
230310	Einingsleiarar,HTVar, fagleiarar, underv.inspektørar	Kurs; Arbeidsrettslege utfordringar i samband med sjuke arbeidstakarar v/KS-advokat	Støttestab
April 10	Medlemsmøte DELTA	Informasjon om oppfølgingsrutinene	Personalkonsulent/lønsansvarleg
Mai 10	Tilsette ved PBD	Informasjon om oppfølgingsrutinene	Personalkonsulent/lønsansvarleg
Kontinuerlig prosjekt	Einingsleiarar/tilsette	Prosjekt Flink med folk	Helseavd/støttestab
Oppstart Mai 2010	Einingsleiarar/avd.-leiarar	Leiarutviklingsprogram for leiarar og mellomleiarar i helse/sosial (avsluttes mai 2011)	Komm.sjef/støttestab samarb.m/Sylvi Helland/NAV
2009/2010	Avdelingsleiarar HS	Arbeidsvegleiing med eksterne vegleiarar	Komm.sjef/støttestab
Kontinuerlig prosjekt	Alle tilsette på helse/sosial	Etisk kompetanseheving i Sula refleksjonsgrupper	Komm.sjef/støttestab
Okt 2010	Alle tilsette i HS	Kurs i arbeidsglede og samhandling V/Sylvi Helland	Komm.sjef/støttestab
Kontinuerlig prosjekt	Alle	God helse – prosjekt (folkehelsekoordinator)	Helseavd/støttestab

2.3 Dei sentrale styringsdokumenta

2.3.1 Budsjett

Både i budsjett for 2010 og i budsjett for 2011 var det i eit punkt *Vidareføring av tiltak for auka arbeidsnærver* gjort greie for overordna prinsipp for sjukefråværsarbeidet.

I tillegg til dette punktet er ulike målsettingar knytt til sjukefråvær nemnt under dei ulike budsjettkommentarane til einingane. Målsettinga er då gjerne formulert ut som at ein vil halde fokus og prioritere sjukefråvær og/eller å redusere sjukefråværet, og då gjerne til under eit gjennomsnitt for andre.

I budsjett for 2011 står det:

Vi har tru på at dersom vi satsar på å auke kompetansen til medarbeidarane våre, myndiggjer dei og gjer dei i stand til å gjere ein enda betre jobb, så vil både kvaliteten på tenestene vi yter og arbeidsnærveret auke. I 2011 vil arbeidet med dette bli kanalisert gjennom fleire lokale målretta tiltak, mellom anna gjennom prosjekta "God dialog", "Samarbeid om etisk kompetanseheving" og "Leiarutviklingsprogrammet". Dei ulike prosjekta er tett samanvevd, og skal bygge opp under same mål om kvalitet på arbeidet, arbeidsglede og arbeidsnærver.

Dette var etterfølgt av ei kort framstilling av programma "God dialog", "Samarbeid om etisk kompetanseheving" og "Leiarutviklingsprogrammet".

God dialog skal samle fleire faggrupper på tvers omkring betre tenesteyting, og utvikle informasjonspermar som skal gjere tenestene meir forståeleg og lettare tilgjengelege for brukarar og pårørande som kjem i kontakt med dei. Fleire forum for fagleg utvikling er oppretta innafor helse- og omsorgsområdet, og desse vil vere viktig som premissleverandør for arbeidet vidare.

Etisk kompetanseheving og samspel for arbeidsglede og trivsel skal gjennom fagsamlingar for alle tilsette og satsing på etiske refleksjonsgrupper auke fokuset på kvalitetsutvikling og tenester av høg etisk standard. Ei slik satsing skal auke medarbeidarane sin tryggleik i jobben, og vere heldig for trivsel og arbeidsmiljø. Per i dag (haust 2010) har 10 refleksjonsgrupper og 3 arbeidsretteleingsgrupper vore verksame i kommunen. Det er kursa fleire refleksjonsgruppeleiarar, og fleire refleksjonsgrupper vil verte oppretta etterkvart.

Leiarutviklingsprogrammet spring ut av ei erkjenning av at kvaliteten på tenestene som vert ytt, og arbeidsmiljøet som vert skapt, neppe er betre enn leiaren på den einskilde arbeidsplass. Med utgangspunkt i dyktige mellomleiarar, har Sula kommune tru på at ved å styrke denne funksjonen ytterlegare, så vil kommunen legge eit grunnlag for betre tenester og meir nøgde medarbeidarar. Fleire fagsamlingar for leiarane innan helse og omsorg, og har også starta eit arbeid med personleg coaching av den enkelte leiar. Leiarutviklingsprogrammet er utarbeidd i tett samarbeid med hovudtillitsvalde og hovudverneombodet for helse- og omsorgstenestene, og dette samarbeidet er ei viktig kvalitetssikring av arbeidet.

Under helse- og sosialtenestene under punkt HMT er det også via plass til informasjon relevant for sjukefråværsarbeidet. Der går det fram at *sjølv om tempoet er stort og oppgåvemengda aukar, har arbeidsmiljøet gjennomgåande vore godt. Personalet ved driftseiningane syner forståing for dei store omstillingane som skjer i kommunen, men frustrasjonen over ressursituasjonen er aukande.*

Vidare at *sjukefråværet varierer mellom einingane og ligg gjennomsnittleg for høgt. Gjennomsnittleg fråver er litt høgre enn snittet for helse og sosialtenester. Det blir arbeidd systematisk med å auke nærversprosenten. Målet er å kome godt under snittet for bransjen.*

2.3.2 Leiaravtalane

I administrasjonsutvalet den 17.04.07 i sak 06/07 vedtok Sula kommune eit opplegg til leiaravtale for driftseiningsleiarar i Sula kommune. Dette med bakgrunn i *sterke signal frå alle partar om at det er behov for å utarbeide leiaravtale for driftseiningsleiarane.*

Desse leiaravtalane har samanheng med endringane i administrativ organisering lagt fram for kommunestyret som sak 08/07. Føremålet med *leiaravtalen er å presisere og avklare forventingar mellom rådmannsnivå og einingsleiar i tillegg til gjere ansvar og mynde klårare* samt at *utforming og innføring av leiaravtalar tek også sikte på å auke delegasjon.*

I punkt 2.5 om årlege resultat- og utviklingsplanar står det at *med bakgrunn i politisk vedtekne styringsdokument og krav frå eksterne myndigheiter skal ein kvart år definere resultat og utviklingsmål i ein dialog med næraste leiar. Desse måla skal fellast ned i ein eigen resultat og utviklingsavtale.* Desse måla supplerer mål i styringskortet dersom dette er utarbeidd.

Vidare i punkt 2.6 om evaluering og resultatoppnåing går det fram at *rådmann / kommunalsjef og driftseiningsleiar skal med jamne mellomrom - minst ein gang i året - gjennomføre ein medarbeidarsamtale som vert dokumentert skriftleg.* Mellom anna skal ein i desse samtalane leggje vekt på resultat, utvikling og måloppnåing for eininga og arbeidsmiljø – samarbeid.

Utviklinga i sjukefråværet skal vere ein sentral del i medarbeidarsamtalane med driftseiningsleiarane. Når det gjeld årlege resultat- og utviklingsavtalar er ikkje kommunerevisjonen kjend med at kommunen har utvikla slike.

2.4 Frå overordna mål til konkrete delmål

I lovforarbeida til kommunelova går det fram at kommunestyret ikkje må ta stilling til den administrative organiseringa i ein kommune. Kommunelova avskjer ikkje kommunestyret, men lovforarbeida går langt i å presisere at administrativ organisering bør vere rådmannen sitt ansvar. Kommunestyret må derimot trekkje opp dei overordna målsetjingane og strategiane.

Ein god modell er at kommunestyret og rådmann med stab tek eigarskap, og trekk opp dei overordna målsetjingane, medan rådmann med stab og einingsleiarane omset desse overordna målsetjingane til målsetjingar på eit einingsnivå.

Vi skal vidare gi eit døme på det å konkret spesifisere underordna mål som skal støtte eit overordna mål. Langevåg skule har utarbeidd eit notat basert på ei kartlegging frå Hjelp 24, ei undersøking av personalet sine forventningar til ny leiing og rapport etter ekstern skulevurdering.

Med bakgrunn i eit høgt sjukefråvær gjennomført kommunen i midten av 2008 ei kartlegging av arbeidsmiljøet ved skulen. Hjelp 24 stod for denne. *Det som kom fram i denne kartlegginga var at skulen bar preg av manglande stabil leiing gjennom fleire år. Ei stabil leiing som er til stades og stiller krav til personalet.* Vidare at *dette i seg sjølv, er sikkert ikkje årsaka til høgt sjukefråvær, men fråvær av stabil leiing kan ha ført til at*

uheldige kulturar har fått utvikle seg.

Med utgangspunkt i følgjande overordna målsetting:

Målsetjing: reduksjon i sjukefråveret og auke nærveret av langtidssjukmelde
gir notatet ei nærare oppdeling i detaljar på følgjande måte:

1. Kulturbyggingstiltak

Dette handlar om to ting: haldningar til inkludering og synet på tilrettelegging. Vi ynskjer ein kultur der alle er velkomne og venta på jobb og der det meste kan tilretteleggast. Det skal vere muleg å jobbe trass i helseplager og sjukdom. Vi ynskjer å fokusere på løysingar og ikkje problem slik at sjukemelding skal bli sett på som siste alternativ:

- organisering
- arbeidsoppgåver
- tilretteleggingstilskot

2. Trivselstiltak

Ofte tenker vi at det er ein samanheng mellom trivsel/jobbtilfredsheit/arbeidsglede, tjenestekvalitet og sjukefråver. Om trivselstiltak kan medverke til å få ned sjukefråveret er uvisst. Ei undersøking i Fredrikstad kommune synte ingen samanheng mellom høgt sjukefråvere og trivsel på jobb. Andre undersøkingar syner at ein kan oppleve stor arbeidsglede i fysisk belastande jobbar. Likevel opplevast jobbtrivselstiltak som meningsfylt. Vi ynskjer difor å fokusere på trivsel og arbeidsglede for å forebygge sjukefråvere og skape eit godt samarbeidsklima på skulen vår:

- torsdagkos (sosialt samver)
- blomsterkasse
- velferdsarrangement eller festar for alle tilsette
- felles lunsjar
- julebord
- pynt og blomster på personalrom
- system, orden og oversyn (sjå punktet om materiell lenger oppe i dokumentet)
- oppbyggande tema på ulike møter (jmfr julemøtet der tema var anerkjenning og omsorg for kvarandre)
- open kontordør til leiinga
- rom for humor og arbeidsglede i kvardagen
- kultur for å sjå kvarandre i "gode og onde" dager (tilbakemeldingar og omtanke for kvarandre)
- fadderordning for nytilsette

3. Fagleg utvikling og refleksjon

Viktige "jobbkrav" (jmfr teoriar om arbeidsmiljø og trivsel på jobb) er mulegheit for fagleg utvikling og refleksjon. Ein medarbeidar som aldri får høve til å tenkje over meininga med arbeidet sitt risikerer å brenne ut eller bli lei av jobben sin. På Langevåg skule skal det vere rom for fagleg utvikling/påfyll og refleksjon. Det skal setjast av tid til dette i arbeidsplanar og andre planar.

- felles personalmøter
- fagmøter
- team-møter
- studiedager
- eksterne kurs
- individuell tid
- pedagogisk utviklingsarbeid

4. Opplæring/bevisstgjerings

Vi har sett at høgt sjukefråvere kan ha mange årsaker. Både privatliv og arbeidsmiljø spelar inn. Det kan også ha med kultur og haldningar å gjere. Kvar går terskelen for å vere heime ved sjukdom? Har vi ein kultur der det er "lov" å jobbe sjølv om ein kanskje ikkje yter 100%?

Kva rettar og plikter har kvar einskild av oss?

Vi trur at bevisstgjerings og opplæring er eit viktig arbeidsmiljøtiltak og vil setje av tid til dette på fellesmøter.

- Opplæring i rettar og plikter (jmfr arbeidsmiljølova)
- Opplæring i kva det vi seie å vere IA bedrift
- Verneombod og tillitsvalde si rolle
- Refleksjonar og drøftingar om mulege årsaker til sjukefråvere og kva vi kan gjere for å redusere dette
- Motivasjonskurs/bevisstgjeringskurs

5. Organisering

I ekstern skulevurdering i regi av Nordre Sunnmøre kompetanseregion kom det fram at det pedagogiske personalet meiner at ressursane ikkje er disponerte godt nok (sjå lenger framme i notatet) Skulen vil med bakgrunn i dette arbeide med å leggje timeplanane slik at bruken av det pedagogiske personalet og assistentar blir lagt betre til rette for alle partar.

- spesialundervisningstimane skal plasserast inn før resten av timeplanane blir lagt
- målet er betre ytnytting av ressursane og større fleksibilitet av spesialundervisningsressursane.

Konklusjon

Å byggje kultur og gjennomføre endringar og utviklingsarbeid er ein prosess som tek tid.

Vi har starta eit viktig arbeid for å betre arbeidsmiljøet på skulen. Vi har lagt mange planar på ulike områder og treng tid og ro til å gjennomføre desse. På sikt vil dette kunne gi oss eit endå betre arbeidsmiljø som igjen kan medverke til å redusere sjukefråveret. Uansett kor mange undersøkingar vi gjennomfører vil ikkje sjukefråveret gå ned av seg sjølv.

Det som er viktig no er å setje ord på årsaker og setje inn tiltak som verkar.

Leiinga er sentral i dette arbeidet, men også den einskilde arbeidstakar har eit ansvar for at vi skal lukkast. Prosessen vil difor skje i nært samarbeid mellom leiing og dei

tilsette.

Sula kommune har fått eit tilretteleggingstilskott, der desse fem punkta er sett i ei prosjektramme, og der punkt 4 er sett som hovudfokus. Prosjektet gikk over perioden mai 2010 til oktober 2010, og var kalla *Vi kan og vi vil*.

Det er utarbeidd ein prosjektrapport datert 29.08.10 som gir ei evaluering strukturert omkring dei fem delmåla. Der går det fram at *sjukefråveret låg i 2009 på ca 10 %*. Og at *skulen har jobba aktivt med IA arbeid og sjukefråversoppfølging og har utarbeidd rutiner for oppfølging av lagtidssjuka og forebygging av sjukefråver*.

Vidare går det fram at *medarbeidarsamtalar og evalueringar syner at personalet trivast på jobb og set pris på tiltaka våre*. Og at *det å føle meistring og tryggleik i jobben bidrar til trivsel på jobben*.

2.5 Intervju

I vår gjennomgang har vi gjennomført intervju med fem driftseiningsleiarar. Eit sentralt tema innleiingsvis i desse intervju var på kva måte mål innanfor sjukefråværsarbeidet blir til. På kva måte dei overordna generelle måla blir til, og eventuelle på kva måte delmåla som understøttar dei generelle måla blir utvikla. I kva grad er sjukefråværsarbeidet toppforankra, mellom anna om måla er formulert ovanfrå.

Av intervju er det eit generelt inntrykk at leiing er godt toppforankra i Sula kommune. Det blir oppgitt å vere ein veldig lett veg oppover. Det er meir uklart om målsettingsarbeidet er særleg toppforankra. Rett nok er sjukefråvær noko toppleiinga har eit særleg fokus på, men det generelle inntrykket frå intervju er at både toppleiinga samt stab og støtte ikkje er særleg sentral når det gjeld å utvikle mål retta mot kvar driftseining.

Vidare var det tydeleg av intervju at støttestaben fungerer meir som ein støttefunksjon, enn ein stabsfunksjon som set detaljerte mål og krav. Det er dessutan liten tvil om at støttestaben fungerer særst godt som ein støttefunksjon ovanfor driftseiningane når det gjeld sjukefråvær.

Den generelle strukturen var at driftseininga står ovanfor eit generelt mål om auka arbeidsnærver, og at sjukefråværsstatistikk med korte forklaringar blir rapportert oppover ved dei ordnære rapporteringane.

Vidare synes dei mål og forventningar som ligg i IA-avtalen å vere godt kjent.

I dei sentrale styringsdokumenta er det eit særleg fokus på at sjukefråværsarbeidet skal vere forankra i:

- Trivsel
- God og open dialog
- Fokus også på dei som er i arbeid

I intervju var det godt synleg at desse fokuspunkta som er toppinitiært, når ut til driftseiningane.

3. Oppfølging av den sjukmeldte

Denne delen vil handle om den andre problemstillinga: *Kva rutinar og metodar har Sula kommune satt i verk for å nå målsettingane?*

Alle bedrifter med meir enn 50 tilsette har plikt til opprette eit arbeidsmiljøutval (AMU) med like mange representantar frå arbeidsgivar- og arbeidstakarsida. I Sula kommune er det 6 representantar. Det er ingen representantar frå kommunestyret, medan representantane frå dei tilsette er hovudverneombodet, Fagforbundet og Utdanningsforbundet.

Systemet for oppfølging av sjukmeldte i Sula kommune går fram av eit internt notat utarbeidd av støttestaben. Vi vil nedanfor kort skissere innhaldet i dette notatet:

Oppfølgingsarbeidet for sjukmeldte er nedfelt i eigne rutinar som ligg i personalhandboka, og ansvaret for oppfølging er lagt til einingsleiarane.

Vidare er oppfølginga basert på samarbeid med ulike aktørar, og den korte omtalen av desse aktørane nedanfor gir eit bilete på måten oppfølgingsarbeidet fungerer.

Attføringsutvalet er eit underutval av AMU. Det består av 4 medlemmer som er rådmann/kommunalsjef, einingsleiar, hovudverneombod og bedriftshelseteneste. Utvalet handsamar saker på individnivå, og har få saker fordi dei fleste sakene svært ofte vert løyst på eit lågare nivå.

Personalkonsulent er sekretær for utvalet og trer inn i fleire saker der ein til dømes tek vurderingar på tvers av heile kommunen i samband med omplassering.

Personalkonsulenten hjelper også einingane lokalt med råd og rettleiing i oppfølgingsarbeidet av langtidssjukmeldte.

NAV Sula er ein samarbeidspart på individnivå. Kommuneleiinga v/personalnettverket og Nav Sula har utarbeidd eiga rutine for innkalling til dialogmøte 2.

NAV Arbeidslivssenter har kommuneadministrasjonen og hovudtillitsvalde/hovudverneombod faste samarbeidsmøter med. Dette er møter der fokus er mot systemretta saker som endring av rutinar, generelt IA-arbeid, opplæring/informasjon, etc. Arbeidslivssenteret kan gi tilskot etter søknad for ulike prosjekt samt bruk av bedriftshelseteneste. Det er utarbeidd ei eiga rutine for dette.

Hovudverneombod/verneombod er først og fremst involvert gjennom årlege vernerundar. Oppfølging av sjukmeldte er p.t. ikkje integrert i HMT-systemet, men kommunen ser for seg at dette vil skje i samband med innføring av Kvalitetssystemet. Dette er eit oppslagsverk som også gir høve til varsling for alle tilsette, samt oversikt over alle gjeldande rutinar og prosedyrar i kommunen.

Bedriftshelseteneste som er Hjelp 24 rettar seg inn mot både individ og system. Døme på dette er arbeidsmiljøkartleggingar (Langevåg skule), sjukefråværsundersøkingar (Sulatunet), tilrettelegging av arbeidsplasser (individ og grupper), høyringsinstans (rutinar/system) og liknande.

I tillegg går det til slutt fram at rapportering til rådmannen skjer via ulike kanalar som dialogmøte med hovudtillitsvalde/hovudverneombod, leiarmøte- og samlingar,

vernerunde, og medarbeidarundersøkingar. Medarbeidarsamtaler er meint å gi leiinga nyttig informasjon og tilbakemeldingar frå dei tilsette når det gjeld medarbeidartilfredshet og andre forhold som er viktig for arbeidsgivar. Både det fysiske og det psykososiale arbeidsmiljøet er tema som blir teke opp i desse årlege samtalane.

3.1 Oppfølging av den sjukmeldte, eit fagfelt i endring

International Research Institute of Stavanger AS (IRIS) har på oppdrag frå Kvalitetskommuneprogrammet utarbeidd ei handbok i sjukefråværsarbeidet basert på Innsatskommunenenes aktivitet 2007. Handboka gir døme på mange tiltak. Under sjukefråværsoppfølging står det:

Sykefraværsoppfølging er ett nytt praksisfelt for mange norske ledere. Tidligere var sykefravær en privatsak, og noe som kun ble diskutert mellom den sykemeldte og dens lege. Etter IA-avtalen har vi fått en "avprivatisering" av sykefraværet, det er altså ikke lenger en privatsak å være sykemeldt. I tillegg har leder og den sykemeldte blitt hovedaktører for sykefraværsarbeidet. Sykdom er imidlertid fortsatt en privatsak, men løsninger som kan redusere fraværet er en sak for leder og den ansatte.

Vidare står det:

Sykemeldte har behov for å bli fulgt opp uavhengig av om sykefraværet er helt arbeidsrelatert, delvis arbeidsrelatert eller forårsaket av forhold helt utenfor arbeidssituasjonen. Individuelle sykefraværssaker oppgis ofte å være en krevende oppgave for ledere. Behovet for skreddersøm, krav om fleksibilitet, å sette grenser mellom det private/personlige og det jobberelaterte samt hensynet til de andre ansatte er av de forhold som kan gjøre denne oppgaven til en utfordring.

Sykefraværsoppfølging skjer både på individnivå, men har også behov for å trekkes også opp på et mer generelt nivå. Noen virksomheter har laget et spesielt opplegg rundt lederes oppfølging av ansatte med psykiske helseplager. Dette kan i mange sammenhenger være spesielt utfordrende saker for leder, men også for den sykemeldte.

3.2 Regelverk

Arbeidsgivar og arbeidstakar er dei sentrale aktørane ved tilbakeføring til arbeid ved sjukefråvær. Ein god dialog, samt tidleg innsats og oppfølging, er grunnleggjande føresetnadar for å kunne leggje til rette gode tiltak, for å forhindre langtidssjukefråvær, og for å førebyggje varig utstøying frå arbeidslivet.

Dei såkalla *stopp-punkta* er dei fasane i sjukefråværsgangen der det for kommunen og NAV er sett fristar for oppfølging, eller gitt plikt til å arrangere dialogmøter. Desse oppfølgingspunkta er eit viktige element i den tilretteleggingsplikt¹ som ligg til ein arbeidsgivar. Ein arbeidsgivar har ei generell plikt til å sørgje for regelmessig førebygging og tilrettelegging av sjukefråværet. Arbeidstakar² har ei plikt til å

¹ aml. § 4-6

² aml. § 2-3 (1)

medverke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av det systematiske arbeidet med HMS. Konkret skal arbeidstakar delta i dialogmøte³ etter innkalling frå arbeidsgivar.

I samband med ny IA-avtale av 24.02.10 for perioden 01.03.10 - 31.12.13 med tilhørande protokoll, vart regjeringa og partane i arbeidslivet samde om fleire tiltak som skulle sikre raskare og betre oppfølging av sjukmeldte. Partane var også samde om behovet for ein gjennomgang av sanksjonane overfor aktørane ved brot på lovbestemte oppgåver i sjukefråværsoppfølginga.

Desse tiltaka fordra endringar i arbeidsmiljølova og folketrygdlova, og den 15.06.11 vedtok Stortinget endringar gjeldande frå 01.07.11. Endringane skal sikre ei raskare oppfølging og sanksjonar ved brot på regelverket ved arbeidstakar sin sjukdom. Vi skal vidare gjere greie for tidlegare regleverk, men vil også nemne endringane som den nye lova legg opp til.

3.2.1 Oppfølgingsplan, innan 6 veker

Oppfølgingsplanar er eit verktøy for oppfølging av sjukmelde arbeidstakarar. Av arbeidsmiljølova⁴ følgjer det at arbeidsgivar *skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig.*

Vidare at arbeidet med oppfølgingsplan *skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i seks uker.*

Oppfølgingsplanen skal innehalde:

- Ei vurdering av arbeidstakar sine arbeidsoppgåver og arbeidsevne
- Aktuelle tiltak i regi av arbeidsgivar
- Aktuelle tiltak med bistand frå dei sentrale styresmaktene myndighetene
- Plan for vidare oppfølging.

Kravet om å utarbeide oppfølgingsplanar forpliktar arbeidsgivar og arbeidstakar til å etablere dialog og samarbeid om behovet for tilrettelegging og andre aktuelle tiltak.

I samband med oppfølginga av *Sykefraværsutvalget* vart fristen redusert frå åtte til seks veker ved ei lovendring i 2007. Det vart i den samanheng presisert at det er eit krav at oppfølgingsplanen skal vere utarbeidd innan seks veker. Tidlegare var det berre krav om at arbeidet med planen skulle vere starta innan fristen. Denne presiseringa var meint å gjere det tydelig at innhaldet i planen, skal ha ei grundig handsaming innan seks veker. At ein plan skal være utarbeidd, inneber likevel ikkje at den er endeleg. Det vert understreka mellom anna i lovproposisjonen at arbeidet med oppfølgingsplan er ein dynamisk prosess, der tiltaka stadig blir endra og revidert på bakgrunn av framgang eller tilbakefall i høve til helsetilstand og arbeidsevne, samt gjennomføring av

³ aml. § 2-3 (2)

⁴ aml. § 4-6 3. ledd

tilretteleggingstiltak.

Ein føresetnad for ein god oppfølgingsplan er at arbeidstakar er med ved utarbeiding av denne, med mindre det er unødvendig. Lovverket refererer då til saker der sjukdom- eller skadetilfella er av ein slik art at arbeidstakaren vil vende tilbake til jobb utan at det er behov eller mogleg med særlege tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Eller ved alvorlege sjukdomstilstandar der ein kan slå fast at vedkommande arbeidstakar ikkje vil vere i stand til å vende tilbake. Det er likevel berre unntaksvis at arbeidsgivar kan la vere å utarbeide ein oppfølgingsplan.

Det går fram av protokollen til ny IA-avtale at partane var samde om å stille krav om at oppfølgingsplanen skal vere utarbeidd seinast etter fire veker fråvær, mot seks veker tidlegare. I lovforarbeidet til den nye lova understreka departementet at planen skal utarbeidast så tidleg som mogleg, og at firevekers-fristen er ein siste frist.

NAV og Arbeidstilsynet har i samarbeid laga ein mal og rettleiar for utarbeiding av oppfølgingsplan.

3.2.2 Dialogmøte 1, etter 12 veker

I 2007 vart det lovfesta eit krav til dialogmøte mellom arbeidsgivar og arbeidstakar. Dette hadde sitt opphav i *Sykefraværsutvalget* som meinte at det var behov for å etablere ein konkret møteplass der partane drøfta vidare oppfølging med tanke på tilbakeføring til arbeid.

Arbeidsgivar⁵ vart gitt ei plikt til å innkalle arbeidstakar til dialogmøte om innhaldet i, og oppfølginga av, oppfølgingsplanen, seinast innan tolv veker.

Føremålet er å betre samhandlinga mellom aktørane og bidra til aktiv tilrettelegging og tiltak i einingane. Vidare skal bedriftshelsetenesta delta. Dersom arbeidstakar ønskjer det, kan også tillitsvalt og eller verneombod være med i møtet.

I dialogmøtet skal partane gå gjennom og arbeide vidare med oppfølgingsplanen, herunder avklare kva arbeidstakaren kan gjere på arbeidsplassen og kva for tilretteleggingstiltak som er aktuelle. Møtet vil såleis danne eit viktig grunnlag for å kvalitetssikre arbeidet med oppfølgingsplanen.

Plikta til å innkalle til dialogmøte gjeld berre når arbeidstakaren er 100 prosent sjukmeldt. Det gjelde eit unntak frå plikta til å ha dialogmøte der det er unødvendig. Unntaket korresponderer med unntaket frå plikta til å utarbeide oppfølgingsplan.

Arbeidsgivar skal straks etter at møtet er avslutta gi skriftleg melding, eventuelt om kvifor møtet ikkje vart gjennomført, til NAV.

Det går fram av protokollen til ny IA-avtale at avtalepartane var samde om at *dialogmøte 1* i regi av arbeidsgivar burde skundast på til seinast åtte veker etter at sjukefråværet oppstod. Vidare var dei samde om at dette møtet skal gjennomførast også for dei som er delvis (gradert) sjukmeld.

⁵aml. § 4-6, 4. ledd

Dette er no innarbeidd i ny lov, men fristen på åtte veker fell saman med fristen knytt til aktivitetsplikta for å oppretthalde rett til sjukepengar etter folketrygdlova. Slik at i ny lov er fristen sett til sju veker. Dette fordi det vart vurdert som viktig at sjukmeldar har informasjon frå dette dialogmøtet. Når det gjeld plikta til å varsle NAV om dialogmøtet, blir den vidareført og vidareutvikla.

3.2.3 Dialogmøte 2, etter 26 veker

For å styrkje oppfølginga av langtidssjukmeldte og bidra til at desse raskare kjem tilbake i arbeid og aktivitet, vart det i 2007 også lovfesta ei plikt for NAV til å arrangere eit dialogmøte mellom den sjukmeldte arbeidstakar og arbeidsgivar seinast etter 6 månader med sjukmelding.

Tema og innhald vil langt på veg vere likt som i *dialogmøte 1*. I *dialogmøte 2* skal ein på nytt gå gjennom oppfølgingsplanen som er utarbeidd og oppdatert. Innan dette tidspunktet vil det ligge føre informasjon om gjennomføring av bedriftsinterne tiltak og resultata av desse. Behov for annan bistand som yrkesretta attføring og rehabilitering skal vere eit tema for møtet. *Dialogmøte 2* skal summere opp status, men skal også fungere som planlegging og avklaring i høve til vidare løp.

Det er NAV som er ansvarleg for å innkalle til og gjennomføre møtet. For at møtet skal bli godkjent som eit dialogmøte, må både arbeidsgivar og arbeidstakar delta samstundes. Arbeidsgivar si plikt til vere med på *dialogmøte 2* er presisert i ny lov.

3.2.4 Informasjonsbrev til sjukmeldte etter 39 veker

Når sjukepengeperioden nærmar seg slutten, skal behov for tiltak vurderast på nytt. Seinast ved utløpet av sjukpengeperioden skal det igjen bli vurdert om yrkesretta attføring skal prøvast. NAV sender i dag ut eit informasjonsbrev til den sjukmeldte etter 39 vekers sjukmelding. I brevet blir det gitt tilbod om ein samtale for å fange opp om det er behov for tiltak som etaten disponerer, t.d. eksterne arbeidsretta tiltak, rehabilitering eller bruk av andre tiltak.

Partane var også samde om at ein bør kunne halde eit *dialogmøte 3* ved utløpet av sjukepengeperioden.

Departementet er av den oppfatning at det er tenleg at NAV ved utløpet av sjukepengeperioden eller eventuelt tidlegare, held eit møte der også arbeidsgivar og eventuelt sjukmeldar deltek. Dette vil t.d. vere aktuelt om bedriftsinterne tiltak fortsatt kan føre fram. Det er i følgje departementet eit behov for ytterligare eit *stopp-punkt* og forum for dialog i slutten av sjukepengeperioden. I ny folketrygdlov kan difor ein av partane (arbeidsgivar, sjukmeldar eller NAV) krevje eit nytt dialogmøte. Dette kan dei gjere i samband med *dialogmøte 2*, men også uavhengig av dette. Om ein av aktørane tek eit slikt initiativ, skal NAV kalle inn til og gjennomføre møtet. Som for *dialogmøte 2* blir det presisert at arbeidsgivar har plikt til å delta i *dialogmøte 3* etter innkalling.

3.2.5 Sanksjonar

Etter tidlegare folketrygdlov kunne NAV gi arbeidsgivar eit gebyr, tvangsmulkt eller begge deler om arbeidsgivaren ikkje utarbeidde eller utleverte oppfølgingsplan og gjennomførte dialogmøte. Gebyret utgjorde eit halvt rettsgebyr, (430 kr pr. 01.05.10). Om arbeidsgivar etter purring og ny frist fortsatt unnlét å utlevere oppfølgingsplanen, kunne NAV gi tvangsmulkt tilsvarende seks promille (454 kr pr. 01.05.10) av grunnbeløpet i folketrygda for kvar dag etter utløpet av den nye fristen.

Partane i IA-avtalen var samde om ein gjennomgang av reglane om sanksjonar ved brot på regelverket. Med bakgrunn i dette er det i den nye avtalen gitt nye sanksjonsreglar. Om ein ikkje retter seg etter reglane om oppfølgingsplan, herunder manglande innsending av planen, kan ein få eit gebyr på seks rettsgebyr (om lag 5000 kroner).

Tilsvarende gebyr kan bli gitt om ein ikkje retter seg etter reglane om dialogmøte, herunder manglande melding om kor vidt sjukmeldar er kalla inn og har delteke i møtet. Dette inneber at arbeidsgivar samla (for kvart tilfelle) kan få eit gebyr tilsvarende 12 rettsgebyr i første del av sjukefråværsgangen. Manglande innsending av oppfølgingsplan til *dialogmøte 2 og 3*, samt manglande deltaking i desse møta, gir også seks rettsgebyr (om lag 5000 kroner) for kvart pliktbrott.

3.3 Interne rutinar

I tråd med ny organisasjonsmodell er ansvaret for oppfølging av den sjukmeldte lagt til einingsleiar.

Dei gjeldane retningslinjer for oppfølging av sjukmeldte som inngår som ein del av personalhandboka, går minst tilbake til ein sak i formannskapet hausten 2000. Desse angir dei plikter som einingsleiar har når det gjeld konkret oppfølging av den sjukmeldte. Dette systemet skal gi dokumentasjon på at einingsleiar i varetek sitt ansvar.

Det ligg til rådmannen å trekke opp dei overordna retningslinjene for oppfølging av den sjukmeldte. Dette er ein viktig del av arbeidsgivarpolitikken til Sula kommune.

Det går fram at føremålet med retningslinjene er å sikre at kommunen følgjer opp arbeidstakar ved sjukmelding, i tråd med gjeldande lovverk, og at:

Målet er å få den sjukmeldte tilbake i arbeide så snart som mogeleg.

Rutinane skal også ivareta eit behov for å samle alle relevante aktivitetar (...) som skal gjelde alle tilsette. Dei aktivitetane det blir referert til er dei ulike stopp-punkt som normalt er knytt til oppfølging av den sjukmeldte

Rutinane i Sula kommune er bygd rundt gangen i sjukefråværsoppfølginga. Nedanfor har vi framstilt dei såkalla stopp-punkta som ligg i desse retningslinjene:

Seinast innan 2. veke:

- *DE-leiar har ansvar for at det vert teke kontakt med sjukmeldt medarbeidar*
- *Sende prosedyren (dette skriv) for oppfølging til den sjukmeldte*
- *Ta i bruk oppfølgingsskjema*

- *Vurdere tilretteleggingstilskot frå NAV*

I løpet av 4. veke:

- *DE-leiar har ansvar for at det vert utarbeid oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstakar. Kopi sendes NAV og sykmelder (lege)*
- *Evt. melde saka opp til attføringsutvalet*

I løpet av 8. veke:

- *DE-leiar har ansvar for at det vert halde dialogmøte 1 med arbeidstakar. Bedriftshelseteneste skal innkalles. Lege kan inviteres dersom arbeidstakar ønsker det. Kopi av referat samt oppfølgingsskjema sendes NAV.*
- *Evt. melde saka opp til Attføringsutvalet*

Ved vidare sjukmelding:

- *DE-leiar har ansvar for at det vert halde kontakten med den sjukmeldte primært kvar månad, og sende informasjonsskriv, invitasjon til møter/sosiale samkome etc. Det bør sendast ei blomsterhelsing i løpet av perioden.*

I løpet av 13. - 26. veke:

- *NAV arrangerer dialogmøte 2 (sjå eiga rutine i personalhandboka)*
- *Evt. melde saka opp til Attføringsutvalet*

Seinast 8 månader:

- *DE-leiar sender informasjonsskriv om maks. dato for utbetaling av sjukelønn til arbeidstaker*

12 månader

- *DE-leiar har ansvar for å vurdere om det er grunnlag for avklare/avslutte arbeidsforhold til Sula kommune.*
- *Vurdere behov for å innkalle til dialogmøte 3 der NAV, m.fl. kan møte*

I retningslinene er det laga eit **oppfølgingsskjema langtidssjukemeldte** som skal nyttast gjennom sjukeperioden, og som skal følgje ei eventuell sak til attføringsutvalet. Innleiingsvis blir det presisert at *DE-leiar har eit særskilt ansvar for oppfølging i sjukemeldingsperioden, og skal sjå til at fristane som framgår av prosedyra vert overheldt. Vidare at kontakt/møter som skjer utover dei oppgitt fristane skal takast inn i skjemaet, evt. som eige tillegg eller på baksida av dette skjema.*

I dette skjema skal det noterast dato for dei aktivitetane som skjer fram mot veke 12, samt når orienteringsskrivet vart sendt frå kommunen.

Til slutt blir det lista opp dei ulike tema som bør vere grunnlag for samtalanene/oppfølginga. Desse er:

- *Melde eventuell skade, dersom dette er årsaka til sjukmeldinga.*
- *Halde den sjukmelde orientert, info vedr. arbeidet.*
- *Invitere til møter, personalsamankomster, kurs osv.*
- *Vurdere tiltak som t.d:*
 1. *aktiv sjukmelding*

2. *endring i arbeidsoppgåver/arbeidstid.*
3. *tilrettelegging på arbeidsplassen*
4. *omplussing, intern/ekstern*
5. *opplæring, arbeidstrening*
- *Utarbeide oppfølgingplan for tilbakeføring og/eller intern attføringskontrakt.*
- *Vurdere moglege samarbeidspartnarar (Lege/NAV/tillitsvald).*
- *Involvering av medarbeidarar, og i kva grad/omfang.*
- *Ynskjer om framtida/framtidsutsikter.*

Kommunen har også laga ein **mal for innkalling til dialogmøte I**. Den er:

I henhold til kommunens interne rutine for oppfølging av sjukmeldte, skal arbeidstakar og arbeidsgivar utarbeide ein oppfølgingsplan etter at ein har vore sjukmeldt i fire veker. Planen skal beskrive kva som skal til for at den sjukmeldte kan være heilt eller delvis i arbeid. Vi har utarbeid slik plan for deg den _ _ _ _.

Du har no vore sjukmeld sidan _ _ _ _ og det er tid for å vurdere oppfølgingsplanen. Eg har sett av tid til ein samtale med deg den _ _ _ _.

Ein representant frå bedriftshelsetenesta Hjelp 24 vil også delta i møte.

Eg ber om at du førebur deg blant anna ved å tenke gjennom spørsmåla som kjem fram i oppfølgingsplanen på nytt.

Vel møtt!

Med mindre det er klårt unødvendig, skal kommunen utarbeide ein oppfølgingsplan i samband med sjukmeldingar som strekkjer seg over seks veker eller meir. NAV og Arbeidstilsynet har utarbeidd eit skjema som viser ei utforming av ein slik oppfølgingsplan og kva for opplysninga den skal innehalde. Dette skjema utgjør ein del av rutinane ved oppfølging av sjukefråvær i Sula kommune. Det er også gitt ut ein rettleiar som det innleiingsvis er referert til. I tillegg blir det referert til eit samtaleverktøy; *En samtale om arbeidsmuligheter*.

Samtaleverktøyet er bygd opp om tre kjernesporsmål som det er viktig å få svar på. Spørsmåla er stilt i en bestemt rekkjefølgje, for å sørge for at samtalen går via kartlegging før ein kjem fram til løysingane:

1. Korleis er arbeidsdagen?
2. Er det høve som bør og kan endrast?
3. Kva er vi einige om?

3.3.1 Oppstartsmøtet IA-avtalen

I eit referatet frå oppstartsmøtet vedrørande IA-avtalen står det under punkt 5 om *Etablering av rutiner for oppfølging av sjukmeldte*:

På bakgrunn av utvida egenmeldingsordning så ser ein behovet for å følge opp korttidssjukefråværet i større grad ein tidlegare. NAV anbefaler at dette verte teke inn i flytskjema for oppfølging av sjukefråvær då i samband med hyppige korttidsfråvær og når ein har nytta halvparten av egenmeldingane.

Referat frå dialogmøte 29.05.09 med NAV og HTV/HVO vedrørande IA-avtalen:

1) Status på sykefraværsarbeidet på system- og individnivå

- a) Årsrapport for Attføringsutvalet vart delt ut. Den viser blant anna omfanget av sykefraværsarbeidet i kommunen, samt oversikt over andre aktiviteter som naturleg høyrer inn under HMT-arbeide. Det vart drøfta om rapporteringa skal skje på anna måte.*
- b) Rutine for oppfølginga av korttidssykefraværet er ennå ikkje iverksett. I tillegg må informasjonsbrev i samband med langtidssjukefråvær også endrast i ACOS. Brevet er utdatert. P-nettverket vil handsame sakene snarast.*
- c) Vi har hatt besøk på rådmannens leiarsamling av Lindis Akselen frå Brisk som orienterte om Raskere Tilbake-prosjektet. Prosjektet er ein del av eit sjukefraværstiltak som ligg i IA-avtalen, og som må bestilles via NAV Trygd. Anne-Grethe peikte på at dette var eit av tiltaka som kan bestilles. Det fins også fleire tiltak utover det Brisk leverer.*
- d) Hovudverneombodet la fram spørsmål om det er rutiner for oppfølging av tilsette som har permisjon på grunn av at ein har omsorgsoppgåve og får tilstått pleiepenger på heiltid, og er borte frå arbeidsplassen i lengre perioder. Denne gruppa fell er ikkje sjukmeldt men kan ha behov for oppfølging på same måte som langtidssjukemeldte. Det kan i verste fall ende med sykmelding. Kommunikasjon med arbeidsplassen via personalmøte, etc. er viktig også for denne gruppa.*

Det låg til P-nettverket å vurderer om dette kan takast med i eksisterande sjukmeldingsrutine. Når det gjaldt vidareutvikling av sjukefråværsarbeidet stod det:

NAV Arbeidslivssenter tilbyr seg å "trene" leiarar i oppfølgingssamtaler ved sykefravær, blant anna i form av rollespel. P-nettverket har også eit ønskje om å "friske opp" kunnskapar om relevant lovverk. Ein satsar på at ein i samarbeid utarbeider eit opplegg til hausten. Nav anbefaler at det er ei gruppe på ca. 6 personer som deltek, gjerne over fleire gonger og ser for seg økter på ca 3 timer.

3.4 Intervju

Kommunen står ovanfor eit generelt krav om gode system i form av rutinar og metodar, så også for arbeidet med sjukefråvær. Vårt generelle inntrykk frå intervjuar er at driftseiningssleiarane er godt kjent med dei rutinane og metodane som er innan sjukefråværsarbeidet. Vidare at dei var godt nøgd med dei rutinane som er, og ikkje såg det store behovet for meir formaliserte rutinar knytt til oppfølgingsansvaret. Vidare at gode rutinar er gode å ha, særleg når ein er ny som leiar.

Det leiarane treng meir støtte til, er omplassering til andre tenestestadar i kommunen. Det er så langt vi er kjend med ikkje noko formaliserte prinsipp eller plan i form av rutinar når det gjeld omplassering. Støttestaben forsøker å koordinere omplasseringar mellom einingane så langt det lar seg gjere. Dette er prosessar som av og til krev mykje tid, og som kan vere vanskelege i sin art. Det er fleire omsyn ein må vege, mellom anna krav til ein effektiv tenesteproduksjon.

Det er nemnt at kommunen kanskje bør fokusere noko meir på rulleringar av arbeidsstader. Då det kan vere at 30 år på same staden er for mykje, særleg innan pleie og omsorg. Det går på arbeid i andre tilsvarande einingar og kompetansehevande tiltak. Kommunen kan vere aktiv inn mot den tilsette med omsyn til vidare kompetanseheving eller endring, men ei tilrettelegging av arbeid for den einskilde ved arbeidsplassen vil variere mellom sektorane.

Eit anna poeng er også at dei forventingar som er blant dei tilsette gjerne er noko urealistiske. Ein ber gjerne om anna arbeid som er mindre krevjande både med omsyn til arbeidspress og kompetanse, men til same lønn.

I intervjuet var det eit tema om det også er eit behov for rutinar for korttidsfråværet. Det er ingen formelle oppfølgingsrutinar med omsyn til korttidsfråvær. Det er ingen terskel som krev at det blir gjennomført aktivitetar, som krev dokumentasjon. Det var ingen driftseiningsleiarar som var indifferente til dette, heller tvert om. Sjølv utan rutinar blir det følgt opp på ulike måtar, som til dømes at alle må ringe, og ringe kvar dag. Det er vårt inntrykk frå intervjuet at også korttidsfråværet blir handtert på ein eller annan meir uformell måte.

Det er ingen rutinar frå støttestaben med omsyn til oppfølging av fristar, så det er meir uklart på kva måte rådmannen sikrar at rutinane blir etterlevd, utover at støttestaben sjølv sagt følgjer med kontinuerleg kva som skjer i dei ulike einingane.

4. Etterleving av gjeldande rutine

Denne delen vil handle om den tredje problemstillinga: *I kva grad vert dei definerte rutinane og metodane praktisert i oppfølginga av tilsette, både når det gjeld førebygging og oppfølging av tilsette som er sjukmeldte?*

4.1 Sakshandsamingssystem (ACOS)

I sakshandsamingssystemet ACOS ligg det ei elektronisk personalmappe for kvar tilsett i Sula kommune. Desse mappene skal mellom anna dokumentere at regleverket blir etterlevd med omsyn til sjukefråværesoppfølging.

Kommunerevisjonen har gått gjennom elektroniske personalmapper til 71 tilsette ved Sulatunet, Bukollektiva, Langevåg barneskule med SFO, Sunde barnehage og Måseide barneskule.

Dette er gjort med bakgrunn i eit uttrekk av fråværet registrert i NLP (lønssystemet) på individnivå. Dei mappene som vi har gått gjennom er for tilsette med eit høgt sjukefråvær i perioden frå januar 2009 til november 2010.

Det vil ikkje bli gitt ei inngåande faktaframstilling av vår gjennomgang av desse 71 personalmappene.

4.2 Intervju

I intervjuet med driftseiningssleiarane var det eit tema om rutinane blir følgt opp på ein god måte. Om innhaldet i dei samtalar som blir gjort med kvar tilsett som har eit omfattande sjukefråvær. På kva måte hjelper stab til, på kva måte er dei involvert i arbeidet. Om dei er med på å sikre at arbeidet blir følgt opp. Om det er lett å praktisere retningslinene, samt på kva måte dei dokumenterer at rutinane er følgt.

Der ein har grunn til å tru at fråværet vil bli av lengre art, er det ønskeleg med ein tidleg samtale om løpet vidare og kva for forventningar og plikter som er mellom partane. Ei slik avklaring kan hindre konflikter på eit seinare tidspunkt. Det er viktig at ein kjem i tidleg dialog om kva som kan vere mogleg for arbeidstakeren å gjere, saman med lege og bedriftshelsetenesta. Ei vurdering av arbeidsevne er likevel vanskeleg, og kan fort bli ei kjelde til konflikt.

Det er ikkje registrert at det er særlege krav og forventningar retta mot arbeidsgivar frå dei tilsette. I større grad er det nok ein tendens til at dei tilsette ønskjer å vere i fred utan ei tett oppfølging. Det er med andre ord ei utfordring å kommunisere at arbeidsgivar har ei plikt til å følgje godt opp.

Dokumentasjon er hovudsakleg knytt til registrering i ACOS. Det kan vere eit behov for betre opplæring i ACOS, då særleg for nye tilsette.

Når det gjeld krav til innhaldet i dei samtalene som rutinane legg opp til, er driftseiningssleiarane litt overlatt til seg sjølv, men på den andre sida kan ein ikkje formalisere alt. Dessutan er det utvikla verktøy frå NAV som driftseiningssleiarane er godt kjend med. Silke høve vil likevel alltid vere knytt til om ein er ein erfaren eller

uerfaren, god eller dårleg, leiar. Igjen blir det nemnt at det blir gitt god hjelp frå støttestaben når dei har tid, eller når det er nødvendig å hjelpe til.

Nye leiarar treng oppfølging i starten, og det gjeld sjølv sagt for meir enn sjukefråværsarbeidet. Kanskje signaliserte intervjuar at det kan vere eit behov for eit meir generelt tilpassa leiarprogram for driftseiningsleiarar utan mykje erfaring.

EDB systema i Sula er kanskje ikkje godt lagt til rette for at driftseiningsleiarane kan ta ut statistikk på individnivå, men dei synest likevel å ha godt kontroll over fråværssituasjonen i eiga driftseining. Det blir rapportert fråvær til støttestaben som registrerer den i lønssystemet, og statistikk blir produsert sentralt. Det er heller ikkje registrert at støttestaben formelt purrar med omsyn til fristar.

Når det gjeld tilretteleggingstiltak er det vårt inntrykk at dei blir nytta så langt det lar seg gjere.

Vårt generelle inntrykk er Sula kommune har eit særleg fokus mot dei som også er på arbeid. Stadig strengare krav til fråværsoppfølging, kan krevje så mykje oppfølging at leiarane ikkje har tid til å følgje opp og vedlikehalde dei som er på arbeid, og det som fungerer. Det kan fort bli slik at det er nødvendig å vere sjuk i ein lang periode for i det heile tatt å bli kjent med sine leiarar. *“Kjenner nesten berre dei som har hatt eit langvaring sjukefråvær”* er eit sitat frå intervjuar.

5. Oppfatning og haldning

Denne delen vil handle om den siste problemstillinga: *Kva er dei tilsette si oppfatning og haldning til sjukefråvær, og dei tiltaka som er sett i verk for å redusere dette?*

Eit godt internt miljø er ein viktig føresetnad for god styring og kontroll. Det interne miljøet omfattar kulturen i ein organisasjon, og er det som gir orden og struktur som grunnlag for alt anna. Interne miljøfaktorar er ein kommune si haldning til alvorlege avvik, integritet og verdier, samt kompetansen. I tillegg er det måten leiinga tildeler ansvar og mynde, og på kva måte den organiserer og utviklar dei menneskelege ressursane.

Det interne miljøet er avhengig av kommunen si historie og kultur. Kommunestyret er ein viktig del av internmiljøet og har stor innverknad på dei andre element. Haldningar og verdier smittar nedover i ein organisasjon, frå kommunestyret til rådmann til einingsleiarar til dei tilsette.

Ein sentral del av internmiljøet er tydelege leiarar som er eit forbilde når det gjeld forventningar til åtferd, ein klår organisasjons- og ansvarsstruktur, tildelinga av ansvar og mynde samt personalpolitikken der opplæringspolitikken er ein viktig del.

Dei oppfatningane og haldningane som er i Sula kommune, eller i ei driftseining, utgjør det ein også kan kalle fråværskulturen.

I Sula kommune vart det gjennomført ei medarbeidarundersøking i 2009. Der det vart sendt ut brev til alle tilsette den 27.03.09 frå ordførar og rådmann med frist for registrering den 10.05.09. Det var då 3 år sidan kommunen sist gjennomførte medarbeidarundersøking. Denne undersøkinga var basert på ein mal som fleire kommunar nyttar slik at resultata er samanliknbare med andre kommunar, forvalta av Kommuneforlaget AS.

5.1 Intervju

I tillegg til intervju med einingsleiarane er det også henta inn synspunkt frå hovudverneombodet og dei tilsette representert ved fagforeiningane. I møte med fagforeiningane var det særleg dette temaet om oppfatningar og haldningar som var via ei viss merksemd.

Når det gjeld haldningane vil dei kunne vere knytt til det korte fråværet. Dette blir som nemnt tidlegare følgt opp, dog ikkje formalisert

Det ser ut å vere ein god kommunikasjon mellom alle partar, som toppleiing, driftseiningsleiarar, NAV, verneombod og fagforeiningane. Alle partar blir involvert i alt som vedkjem utviklingsarbeide i høve til sjukefråvær på ein gode måte. Dette er i alle høve eit særleg godt utgangspunkt for gode haldningar. Alt i alt er det ingen som hadde noko særleg å tilføre når det gjaldt oppfatningar og haldningar. Det kan tyde på at det i all hovudsak er gode oppfatningar og haldningar i Sula kommune. I slike intervju vil ein dårleg kultur, med dårlege haldningar ofte lett kome til syne. Vi har ikkje registrert noko i retning av dette.

Det var nemnt at nokre kan ha for gode haldningar, haldningar som kan vere med på å slite dei ut til slutt. I den grad at det kom fram noko om haldningar var det at nokon tilpassar livet sitt slik at dei er opplagt til å gå på arbeid, medan andre lever eit så vanskeleg og krevjande privatliv, at det er lite overskott igjen til arbeidet.

Mykje av fråværsarbeidet er retta inn mot eit fokus på trivsel, med ein tanke om at dette også støttar opp om gode oppfatningar og haldningar.

6. Vurdering

6.1 Målsettingar

Det er liten tvil om at det er definert målsettingar retta mot sjukefråværet, og at dei formulerte målsettingane er relevante i det daglege arbeidet med sjukefråvær i Sula kommune.

Det er også liten tvil om at desse målsettingane også er konkretisert vidare i mange tiltak og prosjekt, samt meir detaljerte dokument i driftseiningane.

Nye organisasjonsmodellar har lagt opp til utstrakt delegering av personalansvar, som til dømes å følgje opp sjukmeldingar. Dette er gjerne motivert ut i frå eit ønskje om å avbyråkratisere og effektivisere, og at avgjersler gjerne blir betre når dei er fatta av dei som er nærast dei det gjeld. Det å delegere stiller likevel eit oppfølgingsansvar av overordna for å sikre at delegeringa skjer i tråd med dei overordna sine ønskjer, som til dømes i tråd med reglane i arbeidsmiljølova.

Det er gjerne ein samanheng mellom kor godt ei driftseining driv generelt, og kor godt arbeidet med oppfølging av sjukefråværet er spesielt. Tilsvarande gjeld ein samanheng mellom kor godt målsettingsarbeidet er generelt, og kor godt målsettingsarbeidet vedkomande sjukefråvær er spesielt.

Utan å påstå at det er meir relevant i Sula enn i andre kommunar, vil vi peike på at mykje korttidsfråvær ofte endar opp i lengre sjukefråvær. Det er viktig at driftseiningssleiarar følgjer opp dei tilsette også i denne fasen, og set inn tidlege tiltak knytt til tilrettelegging og arbeidsmiljø. Dette for å hindre at tilsette avsluttar sitt arbeidshøve med langtidsfråvær og som ufør.

Dette er eit arbeid som nok ikkje gir ein betre statistikk på kort sikt, eller som på kort sikt er særleg relevant ovanfor dei stadig strengare sentrale krava til oppfølging.

På denne andre sida kan ein også hevde at fokus på det korte fråværet er noko samanfallande med nettopp det høge fokuset som er i Sula, på å også prøve å sjå dei som er på arbeid.

Det vi ønskjer å seie, er at kommunen også må hugse å stille mål og krav til det korte fråværet. Det kan mellom anna vere fornuftig å utvikle nokre omforeinte krav til omfanget av det korte fråværet. Det omfanget som krev ein eller annan aktivitet frå driftseiningssleiarane si side.

Det inntrykket som vart gitt i intervjuet med omsyn til arbeidet med målsettingar, er langt på veg samanfallande med det som også er våre vurderingar.

Generelt er leiing godt toppforankra i Sula kommune, med ein lett veg oppover. Vi er likevel litt usikker på om dette også gjeld den del av undervisningssektoren som ikkje er skular.

Det er vår vurdering at målsettingsarbeidet ikkje er særleg toppforankra. Rett nok er sjukefråvær noko toppleiinga har eit særleg fokus på, men både toppleiinga samt stab og støtte er ikkje særleg sentral når det gjeld å utvikle mål i kvar driftseining. I Sula som

mange andre kommunar synest mykje av målsettingsarbeidet å finne stad i driftseiningane. Det er gjerne også slik at målsettingsarbeidet for eit område som til dømes sjukefråvær, er avhengig av målsettingsarbeidet generelt. Støttestaben fungerer meir som ein støttefunksjon, enn ein stabsfunksjon som set detaljerte mål og krav. Kommunerevisjonen er til slutt ikkje i tvil om at støttestaben fungerer særst godt som ein støttefunksjon ovanfor driftseiningane når det gjeld sjukefråvær.

Kommunerevisjonen si vurdering er at det er ein tydeleg rød tråd i det generelle målsettingsarbeidet og dei gode haldningane og kulturen ein finn ute i driftseiningane.

Langevåg skule eit eit godt døme på eit godt målstyringsarbeid innan sjukefråvær. Eit overordna mål om reduksjon i fråværet er omsett til eit sett med relevante delmål, som det er knytt aktivitetar og tilskott til. Sist men ikkje minst er det gjort ei evaluering. Det er ein god struktur i dette arbeidet. Liknande type tenking finn ein også ved bustenesta og på Sulatunet. Vi er meir usikker når det gjeld dei andre einingane. Men det vil også ha samanheng med at det kanskje ikkje er like aktuelt, då dei kanskje ikkje har hatt dei same historiske utfordringane og prosessane. Men til tross for at det blir arbeidd målretta og godt med å få ned sjukefråværet ved Langevåg skule, går altså fråværet opp. Dette kan vise at sjukefråværsarbeidet er eit samansett arbeid, og at effektane av det må verke over noko tid.

Eit eventuelt behov for å betre opplæringa innan sjukefråværsoppfølging kan like gjerne vere eit symptom på eit behov for å betre den generelle leiaropplæringa. Sula kommune arbeidar likevel godt med leiaropplæring. I den grad vi vil peike på noko til slutt må det vere ei betre generell leiaropplæring og støtte til dei som er ny i ein leiarfunksjon, både dei som er der mellombels og dei som skal vere der permanent.

Til slutt vil vi vise til leiaravtalane som krev at ein kvart år skal definere resultat og utviklingsmål som skal fellast ned i ein eigen resultat- og utviklingsavtale. Ein resultat- og utviklingsavtale er ein naturleg stad å innarbeide konkrete mål med utgangspunkt i dei meir overordna måla for kommunen.

6.2 Regelverk og rutinar

Kommunerevisjonen meiner at rutinane i Sula er i tråd med dei krav som lovverket stiller til oppfølging. Vi vil også vise til at Sula kommune var tidleg ute med formaliserte rutinar om oppfølging av sjukefråvær, og at det er meir struktur på dette arbeidet i Sula kommune enn det som er vanleg elles i samanliknbare kommunar.

Det er likevel ikkje så langt kommunerevisjonen kan sjå, etablert særlege rutinar knytt til korttidsfråværet. Vi viser her også til punkt 3.2.1, og at dette var ei anbefaling frå NAV.

6.3 Etterleving av regelverk og rutine

Vårt generelle inntrykk er at Sula kommune i all hovudsak kan dokumentere at dei formelle krav til oppfølging er godt ivaretatt.

Det er likevel ved enkelte tilfelle registrert ei noko sein oppfølging, og det er også registrert purringar med omsyn til fristar frå NAV.

Ein av konklusjonane frå Kvalitetskommuneprogrammet er at systematisk arbeid med sjukefråvær gir gode resultat. Eit ønskje om å halde sjukefråværet lavt krev fokus på arbeidet med å førebygge sjukefråvær, samt god oppfølging.

Kommunerevisjonen vil tilrå at kommunen vidarefører og held ved lag det gode arbeidet og fokuset som har vore retta mot sjukefråværet over tid i Sula kommune.

Gode rutinar samt oppfølging frå og ein god kontakt med leiaren, er viktig. Dersom leiaren ikkje følgjer opp rutinane innan fristen, bør det vere rutinar der leiaren blir kontakta av til dømes støttestaben. Nokon må med andre ord bli gitt ansvaret for å passe på at rutinane for oppfølging av dei sjukemeldte også blir følgt. Slike kontrollaktiviteter er eit viktig fundament i eit kvart system for internkontroll, og basert på stikkprøvar treng dei heller ikkje å vere særleg tidkrevjande.

Ei vanleg utfordring innan styring og kontroll, er at mange organisasjonar ikkje fullt ut gjer seg nytte av det potensial som ligg i ei god oppfølging og sikring av at rutinane faktisk blir etterlevd. Kommuneorganisasjonar med effektive system for internkontroll følgjer opp effektiviteten i internkontrollen over tid, på same måte som ein produksjonsbedrift følgjer opp at produksjonsprosessane stadig fungerer effektivt.

Rådmannen med stab bør ha eit system som fangar opp om fråværsrutinane blir etterlevd. Dette krev ofte ei rutine på om andre rutinar blir følgt, i form av gjentakande gjennomgangar av detaljert fråværsstatistikk med det føremål å sikre at rutinane blir følgt og at aktivitetane er dokumentert.

Dette føreset at det må vere enkelt å ta ut statistikk. Vi er usikker på om det er enkelt med dei systema som er i Sula per i dag. Ved innføring av eit nytt system til Visma, kan det også vere at det blir lettare å ta ut statistikk. Sula kommune har derimot eit godt system for å dokumentere aktivitet i ACOS.

6.4 Oppfatning og haldning

Haldningar, fråværskultur og arbeidsmoral er eit tema som har vore mykje diskutert i den norske sjukefråværsdebatten. Dette er gjerne eit tema når sjukefråværet er høgt, medan det kanskje ikkje er like mykje fokus på det når sjukefråværet er lågt. Vidare er det gjerne slik at eit høgt sjukefråvær er knytt til langtidsfråværet, medan det korte sjukefråværet i større grad er det som har samband med haldningane og kulturen.

Vi har i intervju søkt å utfordre kommunen på dette med haldningar og kultur. I tillegg har kommunerevisjonen gått gjennom dei fleste dokument i Sula kommune som vedkjem sjukefråværet dei seinare år.

Kommunerevisjonen har det generelle inntrykket at det er lite som tydar på Sula

kommunen har dårlege haldningar og ei dårleg kultur knytt til arbeidsmoral og sjukefråvær. Dei utfordringane som sjukfråværet av og til gir, synes handtert på ein strukturert og god måte.

Likevel er kanskje det korte sjukefråværet høgt på nokre einingar. Med bakgrunn i dette kan det vere naturleg å karteleggje i kva grad dette har samband med ein uheldig fråværskultur. Ein kultur der det er legitimt å melde seg sjuk utan at ein har direkte helseproblem. Dette igjen treng heller ikkje ha samband med ein dårleg arbeidsmoral, men heller at dei er slitne, og held seg heime før dei blir sjuke.

Kommunerevisjonen vil til slutt peike på at det generelt, og ikkje berre for Sula kommune, er viktig at kommunen tydeleggjer at det er leiarane som ber ansvaret for den fråværskulturen som er, og då ikkje minst at leiarane har ei åtferd som er eigna til å bli etterfølgd.

Når det gjeld fråværsarbeidet kan fråværskulturen vere noko som ein kan gjere noko med utan alt for stor innsats, og i den grad ein får gjort noko, er det gjerne på leiarsida. Då i form av å tydeleggjere dei krav og forventningar som blir stilt. Erfaringa er gjerne at det er leiarsvikt som gir opphav til ein uheldig fråværskultur. Dette er uheldig for kommunen og dei tilsette, men truleg også for leiaren sjølv.

Når det gjeld dei tiltaka som har vore satt i gang er det også vårt generelle inntrykk at dei har verka positivt, og medført ei betring. Det er heller ikkje registrert at nokon har ei oppfatning om at det er særskilde tiltak som burde vore gjennomført, som ikkje er det.

I ein undersøking SINTEF i samarbeid med Exonero med tittel *Inkluderende arbeidsliv i kommunene*, vart det gjort ei undersøking med omsyn til haldningar og kultur under oppsummering står det:

Det faller utenfor dette prosjektets rammer å gå nærmere inn på dette fenomenet her, men vi har presentert det som ble sagt fra de 6 casekommunene. Det er tydelig at noen sykehjem har behov for en gjennomgang rundt dette med fraværskulturer. Samtidig virker det litt for enkelt at kommuneledelsen skal sitte å snakke om ukultur uten å ha skikkelig informasjon om de arbeidsmiljøutfordringene som vi observerte i enhetene.

Fråværskultur er med andre ord eit viktig tema innan sjukefråværsarbeidet. Men som tema er det viktig at det blir gitt eit seriøs handsaming basert på kartleggingar og fakta. Det er berre ei faktabasert tilnærming som vil bringe kommunen vidare, og ikkje summen av alle fragmenterte erfaringar som vi alle har med dette feltet.

Kommunerevisjonen er positiv til at kommunen har gjort kartleggingar av oppfatning og haldning. Dette er positivt, og eit døme på ei faktabasert tilnærming.

Det er uheldig at kommunestyret ikkje synest å vere kjent med at oppfølginga med omsyn til sjukefråvær er god. Ein måte å avhjelpe ei slik utvikling i framtida kan vere å få inn medlemmar frå kommunestyret i AMU, og at AMU rapporterer om fråværsarbeidet til kommunestyret to gonger i året. Det er meir vanleg at politikarar er representert i AMU, enn at dei ikkje er det.

Svarbrev frå rådmannen av 31.01.2012



SULA KOMMUNE

Rådmannen
StøttestabenKommunerevisjon-3 IKS
v/Svein Ove Otterlei
Postboks 7734
6022 ÅLESUNDVår ref.:
12/1555Saksbeh.:
GTArk.:
047, &13

Dykkar ref.:

Dato:
31.01.2012SVAR - OVERSENDING AV HØYRINGSUTKAST - GJENNOMGANG
AV SJUKEFRÅVÆR I SULA KOMMUNE

Viser til høyringsutkast dagsett 20.01.12, med frist for tilbakemelding 31.01.12.

Rådmannen si oppfatning er at Kommunerevisjonen har gjort eit grundig og omfattande arbeid med rapporten, og har skaffa seg god oversikt over kommunen sitt sjukefråvær.

Rutinane for sjukefråværsarbeidet er nøye gjennomgått, og revisjonen har gjort seg kjent med nokre av dei prosjekta kommunen har gjennomført som lekk i HMT-arbeidet, samt gjennomgått rundt 70 personalmapper for å få innblikk i kommunen sitt sjukefråværsarbeid.

Ein har derfor tillit til at rapporten er utarbeidd på eit breiast mogleg grunnlag.

Rådmannen merkar seg imidlertid at kommunerevisjonen har eit anna syn enn administrasjonen på korleis kontrollen med tenestestadane si etterleving av rutinane/prosedyrane knytt til sjukefråværsarbeidet bør følgjast opp.

Vårt synspunkt meiner vi kom klårt fram under sluttmøtet den 09.12.11, og vil derfor ikkje gå nærare inn på dette spørsmålet no.

Med helsing

RådmannGunnar Trones
Leiar støttestabAdresse:
Postboks 280
6039 LANGEVÅGTelefon:
Sentralbord: 70 19 91 00
Saksbeh: 70 19 91 00
Telefaks: 70 19 91 01E-post:
postmottak@sula.kommune.no
Web:
www.sula.kommune.noBankgiro:
8647 10 92152
Skattekonto:
6345 06 15317Foretaksnr.:
964 980 543



KOMREV3 IKS er et interkommunalt revisjonsselskap, etablert 01.01.1994. Selskapet har ansvar for revisjon av kommunene Giske, Haram, Midsund, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ørskog og Ålesund.

Selskapet leverer tjenester som finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rådgiving. Det blir rapportert til den enkelte kommune sitt kontrollutvalg og kommunestyre/bystyre.

Hovedkontor for selskapet er Lerstadvegen 545 i Ålesund kommune.

KOMREV3 IKS
Postboks 7734 Spjelkavik
6022 ÅLESUND
Tlf. 70172150 – Fax 70172151 – E-post: komrev3@komrev3.no
Org.nr. 971562587