



Stjørdal kommune som arbeidsgiver

*Forebygging av sykefravær og
oppfølging av sykmeldte*

Stjørdal kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1714-2/2011

Forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Trøndelag IKS 2011

Omstillingsmidler – forvaltning og bruk	Meråker kommune
Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Steinkjer kommune
Offentlige anskaffelser	Inderøy kommune
Byggesaksbehandling	Namdalseid kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Vega kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Sømna kommune
Offentlige anskaffelser	Flatanger kommune
Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten	Nord-Trøndelag fylkeskommune
NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu	Frosta kommune
Økonomistyring	Brønnøy kommune
Korrekt saksbehandling	Vevelstad kommune
Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderober	Snåsa kommune
Korrekt saksbehandling	Bindal kommune
Vedlikehold av bygningsmassen	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1	Overhalla kommune

Oppdatert liste over rapporter fra KomRev Trøndelag IKS finnes på vår hjemmeside www.krt.no.

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden november 2010 til oktober 2011 gjennomført en forvaltningsrevisjon av Stjørdal kommune som arbeidsgiver. Prosjektet er bestilt av kontrollkomiteen som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Fokus i prosjektet har forebygging av sykefravær og oppfølging av sykmeldte.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vår kontaktperson i kommunen har vært leder for økonomi og personal i Organisasjonsenheten Turid Aas.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Stjørdal 28.10.2011

Tove Melgård /s/
Oppdragsansvarlig revisor

Marte Bjørnelv
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Kontrollkomiteens bestilling	7
1.2 IA-avtalen.....	7
1.3 Sykefraværstatistikk	8
2 Problemstillinger	11
2.1 Avgrensning	11
3 Gjennomføring og metode	11
4 Forebygging av fravær	12
4.1 Problemstilling	12
4.2 Revisjonskriterier	12
4.3 Data	14
4.3.1 Mål	14
4.3.2 Dialog med de ansatte	15
4.3.3 Tiltak	16
4.3.4 Virkemidler fra NAV Arbeidslivssenter	19
4.3.5 Ledelse	20
4.4 Vurdering	24
4.5 Konklusjon	26
5 Oppfølging av sykemeldte	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Revisjonskriterier	27
5.3 Data	27
5.3.1 Skriftlige rutiner	27
5.3.2 Oppfølgingsplan og tilrettelegging.....	28
5.3.3 Dialogmøter.....	30
5.4 Vurdering	31
5.5 Konklusjon	32
6 Høring.....	32
Litteraturliste	33
Figur 1. Sykefraværprosent 1. kvartal 2002-2011 etter sektor	8
Figur 2. Utviklingen i sykefraværet Stjørdal kommune 2008-2010	9
Figur 3. Sykefravær pr. 31.12.2010 etter etat i Stjørdal kommune.....	9
Figur 4. Forenklet organisasjonskart Stjørdal kommune	20
Figur 5. Ledernes ansvar og utfordringer i IA-arbeidet	21
Figur 6. Medarbeiderundersøkelsen 2011: Overordnet ledelse	22
Figur 7. Medarbeiderundersøkelsen 2011: Nærmeste leder.....	22

Sammendrag

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Stjørdal kommune som arbeidsgiver, med fokus på forebygging av sykefravær og oppfølging av sykmeldte. Følgende problemstillinger er undersøkt:

Utøver Stjørdal kommune en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for:

- **Forebygging av sykefravær?**
 - Mål for arbeidet
 - Tiltak
 - Rammebetingelser for ledere
- **Oppfølging av sykmeldte i henhold til IA-avtalen?**
 - Oppfølgingsplan
 - Dialogmøter

Prosjektet omfatter en kartlegging av kommunens rutiner på overordnet nivå, det vil si den sentrale arbeidsgiverpolitikken og de rutiner som gjelder for alle enhetene i kommunen. Når det gjelder rutiner på lavere nivå i organisasjonen, og praktiseringen av disse, er gjennomgangen avgrenset til to utvalgte enheter innenfor etat omsorg.

Rapporten bygger på data innhentet gjennom dokumentanalyse og intervju. Kommunens praksis vurderes opp mot revisjonskriterier hentet fra IA-avtalen, Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV, samt kommunens egne dokumenter.

Revisors gjennomgang viser at kommunen er godt i gang med systematisk arbeid og konkrete tiltak når det gjelder å *forebygge sykefravær*, og da spesielt initiert fra rådmanns- og etatsnivå. Her kan det nevnes at kommunen fører detaljert fraværstatistikk som det rapporteres jevnlig på. Kommunen har også satt konkrete resultat- og aktivitetsmål, slik de er forpliktet til gjennom IA-avtalen. Kommunen har også fulgt opp målsetningen med å starte opp IA-prosjekt i to eller flere enheter. Det gjennomføres regelmessige medarbeiderundersøkelser i kommunen.

Kommunen har likevel utfordringer knyttet til:

- Etablering av HMS-team på alle enhetene, som forutsatt i handlingsplanen for inkluderende arbeidsliv (IA) i kommunen.
- Etablering av rutiner for innhenting av informasjon om årsaker til korttidsfravær og å bruke informasjonen i et systematisk arbeid for å redusere sykefraværet.
- Etablering av en kultur på enhetene der ansatte informerer leder på forhånd dersom sykmelding vurderes, slik at eventuelle tiltak kan drøftes og iverksettes.
- Å utnytte virkemidlene fra NAV Arbeidslivssenter (for eksempel tilretteleggingstilskudd) i enda større grad på enhetene, blant annet i forbindelse med tilrettelegging for gradert sykmeldte.
- Å gjennomføre medarbeidersamtaler. Ingen av de enhetslederne vi har vært i kontakt med har gjennomført medarbeidersamtaler de siste årene, og dette oppfattes som problematisk av de ansatte.
- Ledelse som nøkkelfaktor i sykefraværarbeidet. Det varierer mellom enhetene i hvilken grad forebyggende arbeid er prioritert og hvordan man lykkes med det. Enhetene bør i enda større grad kunne ta lærdom av hverandre når det gjelder hvilke forebyggende tiltak som fungerer og ikke, og etaten og enhet økonomi og personal må

ha en sentral rolle som koordinator her. Gjennomgang av ledernes tilgang på merkantil ressurs, og bruken av fagkoordinatorerne på enhetene er viktig i den forbindelse.

Når det gjelder **oppfølging av sykmeldte** viser revisors gjennomgang at rutiner og maler for sykefraværsoppfølging er kjent og brukes. Gjennomgang av et utvalg personalmapper viser at det gjennomføres jevnlig oppfølgingsamtaler mellom den sykmeldte og enhetsleder. Det går også fram at enhet økonomi og personal følger opp og bistår enhetene blant annet ved å delta i slike oppfølgingsmøter.

Gjennomgangen har imidlertid avdekket at kommunen har utfordringer knyttet til:

- Utarbeidelse av oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere. Det er utarbeidet oppfølgingsplan innen fristen på 6 uker for flertallet av de sykmeldte i vårt utvalg, men samtidig er det for 1/3 av vårt utvalg ikke dokumentert slik plan.
- Tilrettelegging for sykmeldte arbeidstakere – oppleves vanskeligere etter at aktiv sykmelding ikke lenger er en mulighet etter endring i arbeidsmiljøloven fra 1. juli 2011.
- Gjennomføring av dialogmøter for sykmeldte arbeidstakere. I 19 av de 21 personalmappene for sykmeldte revisor har gjennomgått ble det ikke funnet dokumentasjon på at dialogmøte 1 og/eller dialogmøte 2 er gjennomført.
- Oppdatering av personalmapper. Det varierer veldig hvor oppdatert personalmappene er. Noen er nesten à jour, mens andre ikke er oppdatert i 2011.
- Oppdatering av rutinebeskrivelser og maler på bakgrunn av ny IA-avtale og lovendring.
- En fare for at fokus blir på reparasjon og oppfølging av ansatte som allerede er sykmeldt, framfor det helhetlige arbeidet med forebygging og tilrettelegging *før* sykmelding oppstår.

1 Innledning

1.1 Kontrollkomiteens bestilling

Prosjektet er bestilt av kontrollkomiteen i Stjørdal kommune som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollkomiteen 11.04.2008 (sak 16/08) og i kommunestyret 29.05.2008 (sak 53/08). I møte 12.11.2010 (sak 28/10) vedtok kontrollkomiteen revisors forslag til prosjektplan, med fokus på forebygging av sykefravær og oppfølging av sykmeldte.

Bakgrunnen for prosjektet er oppmerksomhet omkring utviklingen i sykefraværet, og hva kommunen som arbeidsgiver gjør for å øke jobbnærværet blant sine ansatte. Sentrale stikkord her er forebygging, tilrettelegging og oppfølging.

1.2 IA-avtalen

IA er forkortelsen for ”et inkluderende arbeidsliv” og stammer fra Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, som er inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Den første IA-avtalen ble undertegnet i 2001.

Den tredje IA-avtalen ble undertegnet i februar 2010, og gjelder fram til 31.12.2013. Hovedmålet med avtalen er å gi plass til alle som kan og vil arbeide. IA-avtalens mål har i hovedsak vært de samme siden starten. For den nye IA-avtalen er det overordnede målet:

Å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Avtalen har tre delmål som handler konkret om reduksjon i sykefraværet, økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne og økt yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere.

Virksomheter som inngår *samarbeidsavtale* med NAV blir IA-virksomhet med tilgang til spesielle tjenester og virkemidler. Stjørdal kommune har vært en IA-virksomhet siden 2002.

Fokus på ledelse

IA-avtalen har blant annet fokus på at god ledelse er viktig for å nå målene i avtalen. Det legges til grunn at ledelse er en viktig brikke i arbeidet for å redusere sykefraværet, og forpliktelser i forbindelse med ny IA-avtale krever at lederne må kunne:

- Forebygge fravær ved å utfordre, støtte og stille krav
- Utvikle en organisasjonskultur for nærvær som dekker medarbeidernes grunnleggende behov for å bli sett og anerkjent
- Samarbeide med og involvere medarbeiderne
- Følge opp sykmeldte medarbeidere

KS definerer *arbeidsgiverpolitikk* som de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag¹. Arbeidsgiverpolitikken handler blant annet om å utvikle relasjonen mellom leder og medarbeider. Lederne utøver kommunens arbeidsgiverpolitikk overfor de ansatte, og har mulighet til å påvirke nærværs- og fraværsfaktorer på arbeidsplassen. Ifølge KS er god ledelse et hovedtiltak for å redusere

¹ Stolt og unik – KS' Arbeidsgiverstrategi mot 2020.

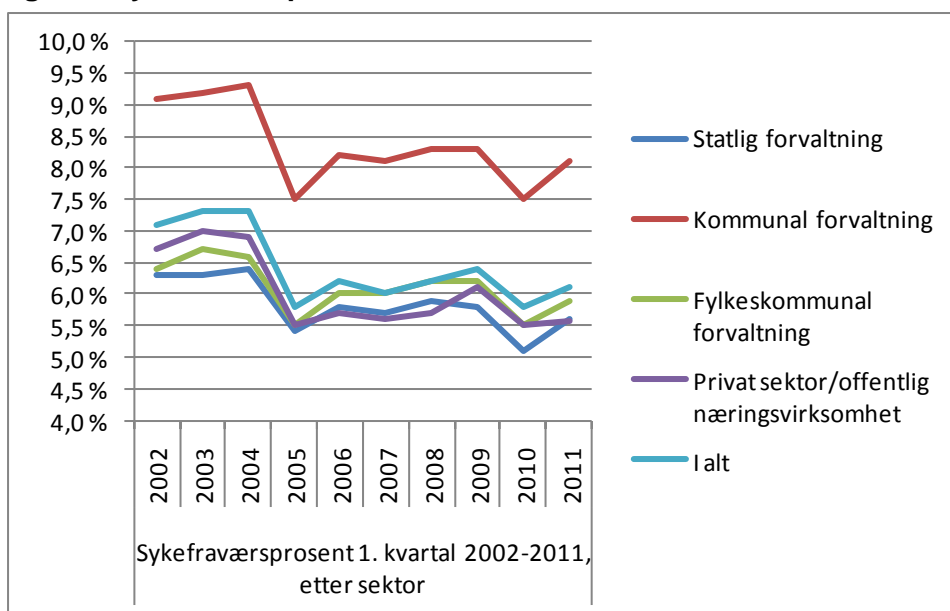
sykefraværet². Et prosjekt gjennomført i Stjørdal kommune i 2008-2009 om sykefravær i barnehagene, viser at det er mange forhold som spiller inn, men at ledelse er en nøkkelfaktor i arbeidet med å redusere sykefraværet.

1.3 Sykefraværsstatistikk

KS' sykefraværsstatistikk³ kartlegger utvikling og status for sykefraværet i kommunene. Tall for 2. kvartal 2010 – 1. kvartal 2011 viser at sykefraværet i denne perioden var på 9,5 %. Dette er en reduksjon på 1 % fra forrige tilsvarende 12-måneders periode. 1,1 % av fraværet i perioden var egenmeldt.

Tall fra NAV⁴ viser at kommunal forvaltning har høyere sykefravær enn fylkeskommunal og statlig forvaltning samt privat sektor i hele perioden 2002-2011. Som vi ser av figur 1, har fraværet i kommunal forvaltning hatt en liten nedgang i perioden sett under ett.

Figur 1. Sykefraværsprosent 1. kvartal 2002-2011 etter sektor



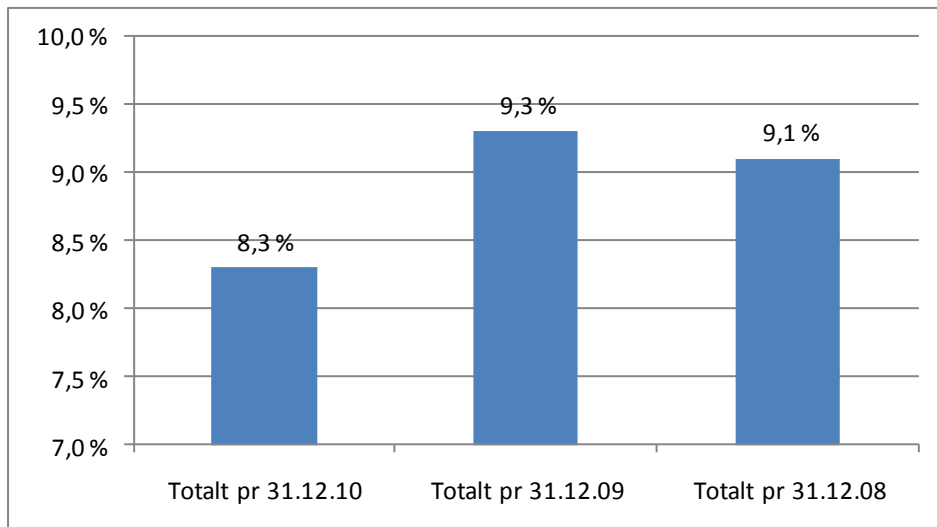
Stjørdal kommunes egen fraværsrapportering viser at sykefraværet varierer mellom etater og enheter i kommunen. Figur 2 viser egenmeldt og legemeldt fravær ved utgangen av 2010, sammenliknet med samme periode for 2009 og 2008⁵.

² www.ks.no/Templates/PrintPage.aspx?pid=3631

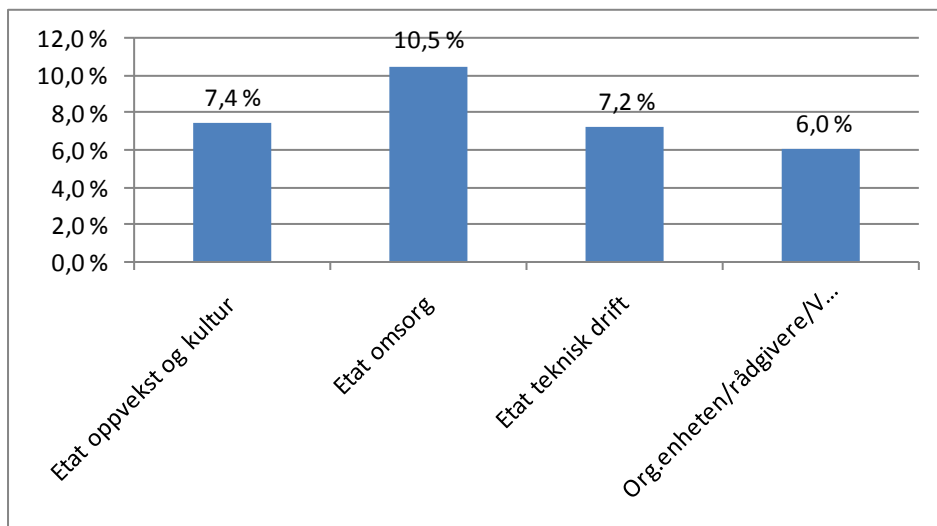
³ <http://www.ks.no/tema/okonomi/Lonns--og-personalstatistikk/Fravarsstatistikk/Fravarsstatistikk/>

⁴ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Sykefrav%C3%A6rsstatistikk>

⁵ Tall fra Stjørdal kommunes årsmelding 2010.

Figur 2. Utviklingen i sykefraværet Stjørdal kommune 2008-2010

Ifølge årsmeldingen for 2010, har alle etatene har hatt en jevn nedgang i sykefraværet i løpet av året, og alle etatene har lavere totalfravær ved utgangen av 2010 enn ved utgangen av 2009. Det er i hovedsak langtidsfraværet som er redusert i perioden. Figur 3 viser sykefraværet pr 31.12.10 for de ulike etatene i kommunen. Vi ser at etat omsorg skiller seg ut med et høyere fravær enn de andre etatene. Dette er imidlertid ikke noe som er spesielt for Stjørdal kommune, da helse og omsorg tradisjonelt er en sektor som har relativt høyt sykefravær⁶. Etaten har ifølge årsmeldingen hatt en liten reduksjon i sykefraværet fra 2009 til 2010 på ca 0,5 %.

Figur 3. Sykefravær pr. 31.12.2010 etter etat i Stjørdal kommune

⁶ www.nav.no

Sykefraværsrapport pr 30.04.2011⁷ viser at fraværet i 1. tertial 2011 var på 9,4 %. Høyest sykefravær i perioden har etat omsorg, med 12,2 %. Dette er en negativ utvikling fra årsskiftet 2010/2011. Også Etat Oppvekst og kultur har hatt en økning i sykefraværet, og hadde i 1. tertial 2011 et fravær på 9,1 %.

Utgifter til sykefravær

Kommunen får refundert utgifter i forbindelse med sykefravær ut over arbeidsgiverperioden fra NAV. Ifølge KS er det i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at på tross av denne refusjonen, er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke. Dette gjelder blant annet pensjonskostnader, arbeidsgiveravgift av feriepenger og pensjon, feriepenger av lønn utover 6 G og feriepengeavsetning av lønn inntil 6 G utover 48 sykefraværsdager⁸.

Stjørdal kommune fikk i forbindelse med arbeidet til sykefraværsutvalget i 2009 (se kapittel 4.3.1) presentert en oversikt over kommunens utgifter til sykelønn fra NAV Arbeidslivssenter i Nord-Trøndelag. Oversikten viser at kommunen har faktiske utgifter i forbindelse med sykefravær, *ut over* det som påløper i arbeidsgiverperioden. En beregning med utgangspunkt i et eksempel der den sykmeldte har en årslønn på 310 000 kroner, viser at ett års sykefravær koster kommunen over 100 000 kroner som ikke refunderes. Sykefraværsutvalget konkluderer med at en reduksjon av sykefraværet med 1 prosentpoeng, sparer kommunen for mer enn 1,7 millioner kroner.

Hva måles med sykefraværsprosenten?

SINTEF har evaluert IA-avtalen 2001-2009⁹. I evalueringen kommer det fram at de fleste av partene på sentralt hold mener det fortsatt er en konflikt mellom delmålene i avtalen: Å ansette flere personer med redusert arbeidsevne kan føre til at sykefraværsprosenten øker. De fleste har likevel kommet fram til at et inkluderende og godt arbeidsliv kan gi både redusert sykefravær og økt inkludering av grupper som nå er ute av arbeidslivet.

Det kan likevel være vanskelig å måle hva som er sykefravær som følge av høy måloppnåelse på inkluderende arbeidsliv og hva som er resultat av dårlig drifting av organisasjonen. En skal derfor være forsiktig med å tolke en kommunens sykefraværsprosent ensidig. Et eksempel fra Stjørdal kommune som illustrerer at sammenhengene er kompliserte: Barnehagene i kommunen kommer best ut i medarbeiderundersøkelsene når det gjelder trivsel på arbeidsplassen. Samtidig har barnehagene et relativt høyt sykefravær – både korttids- og langtidsfravær (opp mot 12-15 % de siste årene)¹⁰.

IA-avtalen har stort fokus på ledelse. Det er likevel viktig å være bevisst på at det også er mange nærværs- og fraværsfaktorer ledere *ikke* kan påvirke. Det er mange ulike årsaker til sykefravær, og sammenhengene er til dels kompliserte. Det er mange tilfeller der årsaken til sykefravær er slik at det er åpenbart at tilrettelegging på arbeidsplassen ikke har noe for seg. Målet på godt IA-arbeid kan være i hvilken grad det er forsøkt tilrettelagt for arbeidstakere som har restarbeidsevne.

⁷ Formannskapet 09.06.2011 (PS 71/11).

⁸ Grunnbeløpet i folketrygden. 1 G er fra 01.05.2011 på kr 79.216 (www.nav.no).

⁹ SINTEF juni 2009: Evaluering av IA-avtalen (2001-2009).

¹⁰ Prosjektrapport 2009: Barnehagen – en levende arbeidsplass med mulighet for variasjon.

2 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollkomiteens bestilling er følgende problemstillinger valgt for prosjektet:

Utøver Stjørdal kommune en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for:

- **Forebygging av sykefravær?**
 - Mål for arbeidet
 - Tiltak
 - Rammebetingelser for ledere

- **Oppfølging av sykmeldte i henhold til IA-avtalen?**
 - Oppfølgingsplan
 - Dialogmøter

2.1 Avgrensning

Prosjektet har størst fokus på oppfølging av delmål 1 i IA-avtalen, det vil si sykefravær.

Prosjektet omfatter en kartlegging av kommunens rutiner på overordnet nivå, det vil si den sentrale arbeidsgiverpolitikken og de rutiner som gjelder for alle enhetene i kommunen. Når det gjelder rutiner på lavere nivå i organisasjonen, og praktiseringen av disse, er gjennomgangen avgrenset til to utvalgte enheter innenfor etat omsorg.

Som følge av tiltak foreslått i den siste IA-avtalen, ble arbeidsmiljøloven og folketrygdloven endret fra 01.07.2011. Her kommer blant annet nye krav til oppfølging av sykmeldte. På grunn av den korte tiden som har gått siden lovendringene trådte i kraft, har vi ikke tilstrekkelig datamateriale til å måle kommunen opp mot de nye kravene. Vi vil derfor i denne rapporten forholde oss til krav som gjaldt før lovendringen når det gjelder oppfølging av sykmeldte.

3 Gjennomføring og metode

Rapporten bygger på data innhentet gjennom dokumentanalyse og intervju.

Kvalitative intervjuemetode er valgt ut fra et ønske om å få fram intervjupersonenes erfaringer og forståelse av området som undersøkes. Kvalitativ metode er spesielt egnet til å studere kompliserte fenomener, slik som sykefravær er, der vi på forhånd ikke har oversikt over alle forhold som kan påvirke problemstillingen¹¹. Metoden gjør imidlertid at vi ikke kan generalisere våre funn i samme grad som vi ville gjort med en kvantitativ tilnærming. Vi vil likevel hevde at metoden gir godt grunnlag for å si noe om status på området i Stjørdal kommune.

¹¹ Kvale (2004).

Vi har intervjuet følgende personer:

- Enhetsleder og rådgiver i avdeling økonomi og personal i Organisasjonsenheten
- Konstituert etatssjef omsorg
- 2 enhetsledere samt én fagkoordinator innenfor etat omsorg
- Kommunens kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter

I tillegg har vi samlet inn informasjon fra ansattes representanter (tillitsvalgte og verneombud) ved to enheter innen etat omsorg pr e-post. Vi sendte forespørsel til 7 ansatte, og fikk svar fra 2 av disse.

Referatene fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Vi har gjennomgått dokumentasjon fra kommunen, herunder rutinebeskrivelser og måldokument. Vi har også gjennomgått et utvalg personalmapper (21 stk) i papir fra kommunens arkiv for sykmeldte for å undersøke om det er dokumentet oppfølgingsplan, gjort forsøk på tilrettelegging og gjennomført dialogmøter. Ifølge kommunen skal personalmappene være oppdatert, men tar forbehold om at det kan være noe etterslep her.

Vi har også hentet data fra medarbeiderundersøkelser som er gjennomført i kommunen, sist våren 2011.

De innsamlede data vurderes opp mot revisjonskriterier, som er krav og forventninger kommunens praksis vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes data opp mot kriterier hentet fra IA-avtalen, Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV, samt kommunens egne dokumenter. Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet under de enkelte problemstillingene.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

4 Forebygging av fravær

4.1 Problemstilling

- Utøver Stjørdal kommune en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for forebygging av sykefravær?
 - Mål for arbeidet
 - Tiltak
 - Rammebetingelser for ledere

4.2 Revisjonskriterier

Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV bygger på Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og klargjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV. Det er utarbeidet en egen veileder til Samarbeidsavtalen.

Kriterier fra samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV¹²:

- Virksomheten skal føre fraværstatistikk.
- Virksomheten skal på grunnlag av de tre delmålene i IA-avtalen fastsette egne mål for IA-arbeidet tilpasset virksomhetens utfordringer, herunder:
 - Utarbeide mål for sykefraværarbeidet og sette resultatmål for sykefraværutviklingen.
 - Etablere etterprøvbare aktivitetsmål.
- Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet for å bidra til et godt arbeidsmiljø. De ansatte er generelt forpliktet til å bidra til et godt og inkluderende arbeidsmiljø i virksomheten.
 - Arbeidsgiver må sørge for at ledere, tillitsvalgte og verneombud har nødvendig kompetanse om HMS og IA-arbeidet.
 - Arbeidstaker har ansvar for å opplyse om sykefraværet har sammenheng med arbeidssituasjonen.
- Virksomheten bør utnytte ressursene i NAV Arbeidslivssenter i det forebyggende arbeidet.

Kriterier fra handlingsplan for IA-arbeidet i Stjørdal kommune 2011-2012¹³:

- HMS-team skal etableres ved alle enheter. Deltakere er leder, tillitsvalgt og verneombud. Det avholdes minimum to møter pr år der HMS er tema.
- Det forventes at ansatte skal informere sin nærmeste leder ved redusert arbeidsevne. Dersom sykmelding vurderes, skal leder ha informasjon tre dager på forhånd slik at eventuelle tiltak kan drøftes og iverksettes.

Kriterier fra rapport fra sykefraværutvalget i Stjørdal kommune 24.08.2009:

- Tydelige ledere som følger opp den enkelte medarbeider er et suksesskriterium for å lykkes i arbeidet med å redusere sykefraværet. Sykefraværproblematikken skal gis oppmerksomhet i lederutviklingsprogrammet gjennom oppdatering når det gjelder regler, rutiner og avtale, samt gjennom analyser og erfaringsutveksling.
- Oppstart av IA-prosjekt i to eller flere enheter fra 01.01.2010. Hovedfokus: Både leder og ansatte skal aktivt ta ansvar for sykefraværet og IA-arbeidet.
- Fortsatt fokus på helseforebyggende/fremmende tiltak på enhetene i kommunen. Eksempel: Videreføring av barnehagenes samarbeid med Friskgården til andre enheter i kommunen.

¹² Signert 28.03.2011

¹³ Vedtatt av kommunestyret 16.12.2010 (PS 116/10)

4.3 Data

4.3.1 Mål

Fraværstatistikk

Kommunen fører detaljert fraværstatistikk brutt ned på den enkelte ansvarspost i regnskapet. Her registreres korttids- og langtidsfravær, både i prosent og i antall dagsverk. Fraværsmeldinger aggregert på etatsnivå presenteres i kommunens årsmelding, og utviklingen siste tre år kommenteres. Enhetslederne tar ut fraværsmeldinger på ansattnivå.

Formannskapet nedsatte i 2009 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på sykefraværproblematikken i kommunen og komme med forslag til tiltak som kan redusere fraværet. Administrasjon, politisk side og fagforeningene var representert i gruppa, som la fram sin rapport til kommunestyret 24.09.2009. Kommunestyret vedtok da at det i tertialrapportene om økonomisk status til formannskapet, skulle legges fram sak om sykefravær og status på arbeidet som blir iverksatt for å redusere sykefraværet. Oppdatert fraværstatistikk presenteres i denne saken, sist til formannskapet 09.06.2011 (PS 71/11).

I saksutredning til rullering av kommunens handlingsplan for IA-arbeidet, understrekes det at hvis IA-arbeidet skal lykkes, er organisasjonen avhengig av at resultater etterspørres, både administrativt og politisk. Både leder økonomi og personal og etatsjef omsorg opplever at politikerne er opptatt av sykefravær, og etterspør fraværstatistikk og tiltak. Komité omsorg får blant annet utdelt detaljert fraværsmelding i hvert møte. Kommunens kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter har inntrykk av at kommunens toppledelse har "fokus på folk" i et IA-perspektiv, og at dette er viktig for oppmerksomheten i organisasjonen som helhet.

Resultatmål

Ifølge leder økonomi og personal har kommunen som mål å være lengre framme enn å "forebygge" sykefravær. Ifølge leder kan man operere med tre stadier når det gjaldt sykefraværproblematikken:

1. Brannsløkking – når arbeidstakerne har blitt sykmeldt
2. Forebygging – når arbeidstakerne står i fare for å bli sykmeldt
3. Helsefremmende arbeidsplass – legge til rette for at arbeidstakere skal trives så bra at det fremmer helsen å være på arbeid. Kommunen har et mål om å være her.

I kommunens handlingsplan for IA-arbeidet 2011-2012 er det satt følgende resultatmål:

1. Nærværet skal økes, og ved utgangen av 2011 være 93 %.
Alle ansatte med redusert funksjonsevne skal i løpet av 6 måneder fra sykmeldingsperiodens begynnelse bli vurdert i forhold til annen stilling i kommunen
2. Øke nyrekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne. På utprøving: 10 personer. Tilsetting: 5 personer.
3. Øke yrkesaktiviteten med 6 måneder i forhold til utgangen av 2009 (heve reell pensjoneringsalder)

Handlingsplanen er behandlet i kommunestyret¹⁴. Ifølge leder økonomi og personal foregår arbeidet med implementering av handlingsplanen i organisasjonen kontinuerlig.

En av enhetslederne vi snakket med ga uttrykk for at kommunens handlingsplan for IA-arbeidet ikke er et "levende" dokument i organisasjonen, og tror ikke at alle ledere og ansatte

¹⁴ Kommunestyret den 16.12.2010 (PS 116/10).

vet hvor den kan finnes og hva som står der. Enhetslederen understreket likevel at inntrykket er at både ledelse og ansatte kjenner de generelle rettighetene og pliktene som følger av at kommunen er en IA-virksomhet.

Ifølge etatssjef omsorg og enhetslederne er det ikke satt egne, konkrete mål for sykefraværet for etaten og enhetene, kun et generelt mål om å redusere sykefraværet.

Ifølge en av enhetslederne kan korttidsfraværet sees som en ”temperaturmåler” på arbeidsplassen, og det er dette man har størst fokus på. Dette er fordi det er korttidsfraværet som gir størst utfordringer både når det gjelder økonomi og innleie av vikarer.

Aktivitetsmål

I handlingsplanen for IA er de tre resultatmålene operasjonalisert i 12 aktivitetsmål. Det angis tidsperspektiv for aktivitetene, og det presiseres hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

4.3.2 Dialog med de ansatte

AMU

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) i Stjørdal kommune består av rådmannen, organisasjonssjefen, to etatssjefer, to representanter fra Fagforbundet, én representant fra Utdanningsforbundet og hovedvernombud. Bedriftshelsetjenesten er observatør. Ifølge kommunens årsmelding for 2010 har AMU behandlet handlingsplanen for IA og andre saker om sykefraværsproblematikk.

HMS-team

Det varierer mellom enhetene vi har vært i kontakt med hvorvidt det er opprettet HMS-team (kvalitetsteam) på enhetene. På den ene enheten er det opprettet slik team, og her deltar enhetsleder, fagkoordinatorer, tillitsvalgte og verneombud. Teamet har månedlige møter, og på møtene diskuteres blant annet forhold knyttet til IA og sykefravær. Brukerrepresentant og pårørende representant er med på møte i teamet ca én gang i året.

På den andre enheten er det pr i dag ikke et fungerende HMS-team på IA-området, og det gjennomføres ikke møter mellom ledelsen, tillitsvalgte og verneombud der IA er eneste tema. Enhetsleder understreker likevel at samarbeidet mellom ledelsen, tillitsvalgte og verneombud på enheten er godt.

Opplysning om årsak til sykefravær

I handlingsplanen for IA er det ifølge leder økonomi og personal satt spesielt fokus på punktet om at ansatte som mener de kan bli sykmeldt skal varsle leder minst tre dager før legebesøk, slik at leder kan ha mulighet til å tilrettelegge arbeidet bedre. Ifølge enhetslederne vi har vært i kontakt med, varierer praksisen her mellom enhetene. Leder for en av enhetene opplever at de ansatte er flinke til å si ifra i forkant dersom de står i fare for å bli sykmeldt på grunn av forhold på arbeidsplassen, og dette gir leder mulighet til å sette inn tiltak. Dette skjer sjeldnere på den andre enheten (mer om tilrettelegging i kapittel 5).

Enhetslederne vi har snakket med opplyser at de stort sett har oversikt over årsakene til sykefraværet på enheten, og da særlig langtidsfraværet. Årsakene til fravær, og om det er korttids- eller langtidsfravær, varierer mellom enheter og avdelinger. Enhetslederne har også relativt god oversikt over hvorvidt fraværet har sammenheng med forhold på arbeidsplassen, selv om det ifølge en av enhetslederne er svært sjelden de ansatte krysser av for dette på

egenmeldingsskjemaet. Ansatterepresentantene har ikke inntrykk av at ansatte eksplisitt informerer arbeidsgiver om sykefraværet har sammenheng med forhold på arbeidsplassen. De tror derimot at forhold på arbeidsplassen innvirker på terskelen for å levere egenmelding, og virker utløsende på sykefravær, men opplever ikke alltid at leder tar tak i denne problematikken.

4.3.3 Tiltak

Medarbeiderundersøkelser

Medarbeiderundersøkelser (og medarbeidersamtaler) kan bidra til å avdekke risikoområder i virksomheter og potensialet for tilrettelegging for å unngå sykefravær.

Stjørdal kommune skal gjennomføre medarbeiderundersøkelser annethvert år. Siste medarbeiderundersøkelse ble gjennomført i våren 2011. Forrige gang var i 2007. Undersøkelsesopplegget som benyttes er basert på opplegget fra Effektiviseringsnettverkene /bedrekommune.no. Spørsmålene dekker mange tema, inkludert fysiske arbeidsforhold, psykososialt arbeidsmiljø og synspunkt på nærmeste og overordnede ledelse. Svarprosenten i 2011 var 72 %.

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen 2011 viser at de ansatte er mest fornøyd med innholdet i jobben og samarbeidet og trivselen med kolleger. De ansatte er også fornøyd med hvordan de selv bidrar til et godt arbeidsmiljø, og tar vare på sin egen helse for å kunne utføre jobben sin. De ansatte er minst fornøyd med overordnet ledelse og system for lønns- og arbeidstidsordninger. Dette var også bildet da undersøkelsen ble gjennomført i 2005 og 2007.

Kommunen gir individuell tilbakemelding til etatssjefer og enhetsleder om resultatet av medarbeiderundersøkelsen, samtidig som lederne får et opplegg for å gi informasjon videre til sine ansatte og diskutere forbedringstiltak.

Medarbeiderundersøkelsen 2011 stod på sakskartet til møtet i formannskapet 08.09.2011 (PS 83/11). Formannskapet vedtok å utsette saken. I rådmannens forslag til vedtak heter det at resultatet av undersøkelsen skal offentliggjøres på kommunens intranett og internett (kommunens hjemmeside). I tillegg er det i forslaget understreket at alle ledere i kommunen er pliktig til å følge opp resultatene fra medarbeiderundersøkelsen. På hver enhet skal enhetsleder, tillitsvalgt og vernombud (HMS-teamet) gå gjennom undersøkelsen for sin enhet.

Medarbeidersamtaler

En medarbeidersamtale kan defineres som en godt forberedt, systematisk og personlig utviklings- og planleggingsamtale mellom leder og medarbeider. Hensikten er å diskutere utfordringer, kartlegge behov for endring og sette konkrete mål¹⁵. Ifølge kommunen skal medarbeidersamtalen være et verktøy for leder, som kan bidra til å redusere sykefraværet gjennom økt trivsel og motivasjon.

Kommunen har pr juli 2011 utarbeidet et utkast til reviderte materiale for medarbeidersamtaler. Utkastet består av en generell del om medarbeidersamtalen, samt sjekkliste for forberedelse og forslag til skjema for referat. Ifølge leder økonomi og personal skal utkastet diskuteres i rådmannens ledergruppe, og eventuelt på ledersamlinger. Retningslinjene skal også behandles politisk.

¹⁵ <http://www.forskning.no/artikler/2007/november/1194431538.68>.

Det er også utarbeidet utkast til materiale om gruppesamtaler. Hensikten med gruppesamtalen er blant annet å kartlegge det psykososiale arbeidsmiljøet, og lage handlingsplan for forbedringspunkter. Gruppesamtalen er tenkt som et supplement til medarbeidersamtalen, særlig på enheter med mange ansatte der det er utfordrende å gjennomføre individuelle medarbeidersamtaler hvert år.

Ifølge etatssjef omsorg har ikke alle enhetsledere kapasitet til å gjennomføre samtale med alle medarbeidere hvert år. Dette er tatt opp i rådmannens ledergruppe, der det er gitt signaler om muligheten for å gjennomføre gruppesamtaler som en erstatning, og i noen grad dempe forventningene til hyppigheten av medarbeidersamtalene.

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen viser at 44,5 % av de ansatte som svarte på undersøkelsen hadde hatt medarbeidersamtale med sin leder i løpet av de siste 12 månedene. Dette er en nedgang på 10 prosentpoeng fra medarbeiderundersøkelsen i 2007.

Det gjennomføres pr i dag ikke medarbeidersamtaler i de to enhetene innen etat omsorg vi har undersøkt. Ifølge enhetslederne er det ikke gjennomførbart å skulle ha medarbeidersamtaler med opptil 100 ansatte hvert år, da tiden ikke strekker til. På forespørsel fra en av enhetslederne til de ansatte var det veldig få som meldte tilbake at de ønsket å ha medarbeidersamtale. Ifølge enhetsleder kan dette bety at de ansatte ikke føler behovet for en slik samtale, og at "hverdagssamtalene" med leder er tilstrekkelige. Dette kan ifølge enhetsleder understrekes av tilbakemeldingene i medarbeiderundersøkelsen, der enheten scoret godt på medarbeidersamtaler på tross av at det ikke er gjennomført slike. Ingen av enhetslederne mener at gruppesamtaler kan være en fullgod erstatning for medarbeidersamtaler fordi man da ikke får fokus på hver enkelt ansatt, noe som er et viktig poeng med individuelle medarbeidersamtaler. Begge enhetslederne opplyser at de ønsker å få til et fungerende opplegg rundt dette med medarbeidersamtaler.

Ansatterepresentantene mener det er problematisk at det ikke gjennomføres medarbeidersamtaler, og at alle ansatte burde fått muligheten til å bli "sett" av sin leder gjennom en slik samtale. Dette gjelder både i forhold til jobbfungering, kompetanseheving og eventuell tilrettlegging. Også fra ansattes side etterlyses et mer strukturert opplegg rundt medarbeidersamtaler og kartlegging av arbeidsmiljø, selv om leder ikke oppleves som "tung å be til samtale". En av ansattepresentantene er åpen for at gruppesamtaler kan være et alternativ.

Prosjekter

Ifølge siste rapportering på status i sykefraværarbeidet¹⁶ har kommunen flere konkrete prosjekter på gang som skal bidra til å forebygge sykefravær.

"Folk i fokus" er et IA-prosjekt der to enheter deltar, i samarbeid med Friskgården og NAV Arbeidslivssenter. Hovedfokus er på de ansatte, og at alle på arbeidsplassen har et ansvar for arbeidsmiljø og sykefravær. I prosjektet får de ansatte anledning til å drøfte forhold på egen arbeidsplass. Prosjektet skal evalueres høsten 2011, og evalueringen vil gi grunnlag for hvordan prosjektet skal følges opp. Ifølge leder økonomi og personal har prosjektet foreløpig ikke ført til redusert sykefravær, men dette kan skyldes at mye av fraværet er

¹⁶ Til formannskapet 09.06.2011

langtidssykemeldinger som ikke er relatert til arbeidssituasjonen. Enhetsleder som har deltatt opplever at det å sette fokus på sykefravær har virket positivt på sykefraværet i enheten.

Tre enheter i kommunen deltar i prosjektet ”*Sammen om et bedre arbeidsmiljø*”, som er initiert av fagforeningene i fylket.

Våren 2011 ble det også gjennomført et opplegg for å inspirere kommunens ansatte til fysisk aktivitet, ”*Dytt*”-prosjektet.

I etat omsorg er et viktig tiltak *forflytningsveiledning* (tidligere kalt løfteteknikk). Riktige forflytningsteknikker skal redusere belastningsskader, som igjen kan føre til sykmeldinger. Ifølge etatssjefen har etaten til enhver tid 20 forflytningsveiledere som har gjennomgått kurs om temaet. Forflytningsveilederne møtes jevnlig for å utveksle erfaringer og holde engasjementet oppe. Arbeidet ledes av etatsadministrasjonen, og foregår i samarbeid med kommunens bedriftshelsetjeneste. Enhetsleder vi har snakket med gir uttrykk for at enheten har svært gode hjelpemidler når det gjelder forflytning, og dette bidrar til å forebygge slitasjeskader. Ansatterepresentantene understreker at kontinuerlig fokus på god kommunikasjon blant personalet når det gjelder arbeidsoppgaver og fysisk form bidrar forebyggende. Ifølge en av ansatterepresentantene er det mer utfordrende å jobbe forebyggende med det psykososiale arbeidsmiljøet enn med fysiske tiltak.

I årsmeldingen for 2010 opplyses det at kommunen har ikke satt i verk systematiske tiltak for å redusere uønsket deltid, men at ”det ligger i prosjektet om å redusere sykefraværet at det skal tas tak i”. Ifølge etatssjef omsorg og enhet økonomi og personal er status pr september 2011 at prosjektet ”*Heltidskommunen*” er i gang.

Innen etat omsorg er det flere enheter som har forsøkt og/eller innført såkalt *ønsketurnus*. Dette innebærer at de ansatte i større grad selv kan avgjøre når de skal jobbe, innenfor rammene lagt av leder. Ifølge etatssjefen er det slik at opplevelsen av at man i større grad kan påvirke sin turnus, virker positivt på arbeidsmiljøet. Det understrekes imidlertid at dette er et opplegg som ikke nødvendigvis fungerer på alle enheter, og at graden av suksess er avhengig av mange forhold på arbeidsplassen. Enhetslederne vi har snakket med er usikre på om et opplegg med ønsketurnus har effekt på sykefraværet.

Et annet eksempel på tiltak fra en enhet innen etat omsorg er knyttet til korttidsfravær. På en enhet har man satt i gang ”*Prosjekt korttidsfravær*” på bakgrunn av at gjennomgang av fraværssrapporter viste at det var en liten gruppe ”gjengangere” som stod for store deler av korttidsfraværet. Enhetsleder har hatt samtaler med ansatte med høyt fravær, og enheten bistås også av bedriftshelsetjenesten blant annet ved at en arbeidslivspsykolog gjennomfører gruppesamtaler og individuelle samtaler med ”gjengangerne”. Ifølge enhetsleder er man godt i gang med arbeidet, og det har allerede vist positive resultater.

Ifølge rådgiver økonomi og personal har det vært satt *fokus på midlertidig ansatte*, og at disse også skal føle tilknytning til arbeidsplassen. Tilknytning anses viktig for å redusere sykefraværet. Etat omsorg har utfordringer knyttet til stor vikarbruk. En av enhetene opererer med et påregnelig sykefravær, og har ansatt vikarer fast. Dette er gjort i form av at alle ansatte som ønsket det kunne få 5 % økt stilling, mot å stille opp ved fravær. Ifølge etatssjef omsorg har dette vært vellykket.

Bedriftshelsetjenesten

Stjørdal kommune kjøper pr i dag bedriftshelsetjenester fra Coperiosenteret. Ifølge leder økonomi og personal er kommunen så langt fornøyd med samarbeidet. Bedriftshelsetjenesten skal arbeide forebyggende og delta i oppfølgingen av sykmeldte. Begge enhetene vi har undersøkt har fått bistand bra bedriftshelsetjenesten på ulike områder i IA-arbeidet, og har positive erfaringer med dette.

4.3.4 Virkemidler fra NAV Arbeidslivssenter

NAV Arbeidslivssenter skal bistå virksomhetene i å sette seg klare mål og utvikle gode handlingsplaner for sitt arbeid med IA-avtalen. I tillegg skal de hjelpe virksomhetene i deres langsiktige, systematiske og forebyggende HMS og IA-arbeid. NAV lokal har ansvaret for saksbehandling av de konkrete enkeltsakene.

Alle IA-virksomheter får utnevnt en fast kontaktperson ved Arbeidslivssenteret, som skal være rådgiver for kommunen i arbeidet med de tre delmålene i IA-avtalen, herunder sykefravær. Ifølge leder økonomi og personal kjenner kontaktpersonen kommunen godt, og oppleves som en nyttig diskusjonspartner. Kontaktpersonen opplever også at dialogen med kommunen er god.

Det er kontaktpersonens inntrykk at Stjørdal kommune har systemarbeidet når det gjelder IA-avtalen på plass. Kontaktpersonen har deltatt i prosessen fram mot kommunens nye handlingsplan for IA, og i forarbeidet til den lederutviklingen som nå gjennomføres i kommunen. Kontaktpersonen er også med på enhetsledermøter ved forespørsel, og står ellers til rådighet for enhetsledere. Det varierer i hvor stor grad enhetsledere bruker kontaktpersonen som diskusjonspartner. Kontaktpersonen har også samarbeid med tillitsvalgte og verneombud i kommunen.

Som IA-virksomhet har Stjørdal kommune tilgang til flere virkemidler fra NAV Arbeidslivssenter i sykefraværarbeidet. Disse er:

- Utvidet bruk av egenmelding¹⁷
- Tilretteleggingstilskudd
- Honorar til bedriftshelsetjeneste (BHT)

Stjørdal kommune benytter seg av alle disse virkemidlene i større eller mindre grad, og omfanget varierer fra år til år. Når nødvendig tilrettelegging for en arbeidstaker fører til merutgifter, kan IA-virksomheter søke om tilretteleggingstilskudd. Tilretteleggingstilskudd er en ytelse som skal stimulere arbeidsgiver til å tilrettelegge arbeidet slik at den ansatte kan være i arbeid på tross av helseproblemer. Det er enhet økonomi og personal eller enhetsleder som søker Arbeidslivssenteret om tilretteleggingstilskudd. Det varierer mellom enhetene i hvor stor grad enhetsleder er aktiv og søker tilretteleggingstilskudd.

Ifølge kontaktpersonen i NAV Arbeidslivssenter kan tilretteleggingstilskudd gis på tre områder: Reparerende (etter sykmelding), forebyggende (før sykmelding) og utviklende. Når det gjelder utviklende tiltak (for eksempel knyttet til arbeidsmiljøtiltak og prosessarbeid) er gjerne Arbeidslivssenteret med i forkant av søknadsprosessen. Det varierer hvor mye tilskudd

¹⁷ Hovedregelen er at retten til egenmelding kan brukes i opptil tre kalenderdager fire ganger i løpet av en 12 måneders periode. Ansatte i IA-virksomheter kan bruke egenmelding i til sammen 24 kalenderdager i løpet av en 12 måneders periode. Det innebærer at egenmelding for eksempel kan benyttes for 24 enkeltdager. Egenmelding kan ikke benyttes i mer enn åtte dager per fraværstilfelle.

som gis hvert år. Ifølge kontaktpersonen har kommunen i 2011 søkt, og fått innvilget forholdsvis mye tilretteleggingstilskudd. Tilskuddet skal evalueres etter 8 uker for å se om det har fått ønsket effekt, og kan eventuelt forlenges. Kommunens kontaktperson understreker at Arbeidslivssenteret gjerne er ”rausere” med tilskudd før sykmelding enn etter.

BHT - tilskudd gis til IA-virksomheter som har utgifter til bedriftshelsetjeneste i tilknytning til oppfølging av eller tilrettelegging for arbeidstakere som står i fare for å bli eller allerede er sykmeldte, og tilbakeføring av personer med redusert funksjonsevne. BHT - tilskudd kan også gis for bedriftshelsetjenestens deltakelse på dialogmøte 1 (mer om dialogmøter i kapittel 5.3.3).

En forutsetning for tilgang til virkemidlene er minst to IA-møter i året, fastsette og følge opp konkrete mål for aktivitet og resultat.

4.3.5 Ledelse

Stjørdal kommune er organisert med 3 etatssjefer under rådmannen. Under hver etat er det igjen flere enheter. I etat omsorg er det pr 01.09.2011 14 enheter som hver har sin enhetsleder. Enhetsleder har et totalansvar for sin enhet, både faglig og når det gjelder økonomi og personal. Kommunen har totalt ca 1700 ansatte¹⁸

Figur 4. Forenklet organisasjonskart Stjørdal kommune



Ledelse utøves på ulike nivå i kommunen. Rådmannen har ansvar for den overordnede arbeidsgiverpolitikken i kommunen. Avdeling økonomi og personal er en del av organisasjonsenheten, og Leder økonomi og personal har delegert ansvar fra organisasjonssjefen på personalområdet, blant annet knyttet til å være pådriver i IA-arbeidet.

Ledernes utfordringer i IA-arbeidet

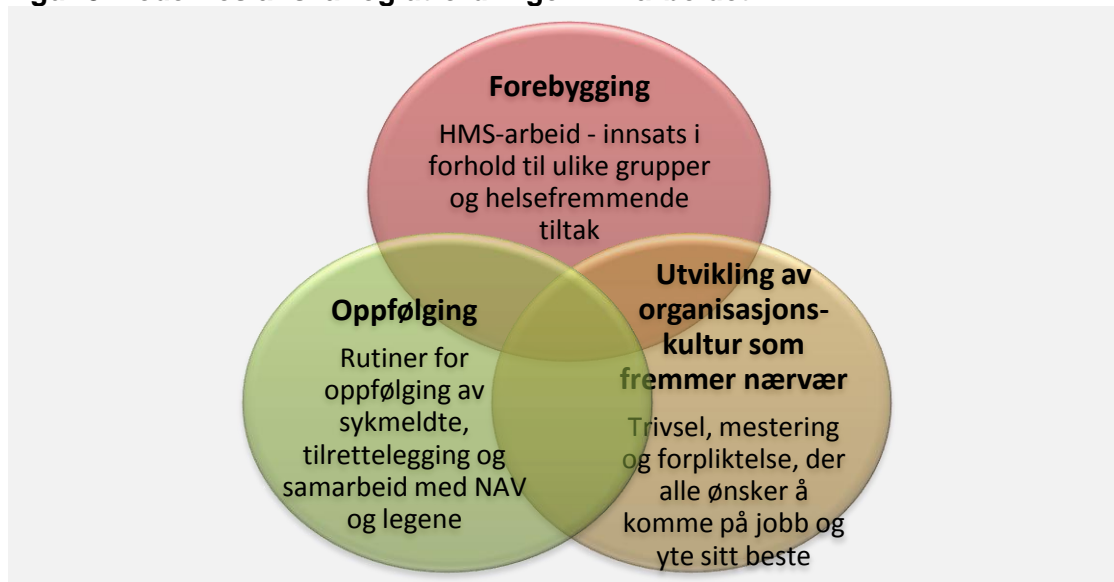
Ifølge KS er god ledelse avgjørende for å lykkes i IA-arbeidet, og virksomhetslederne har nøkkelroller her. Kommunens kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter understreker at ledelse

¹⁸ Årsmelding 2010.

er svært viktig når det kommer til sykefravær, og opplever at kommunen tenker langsiktig på dette området.

Figur 5 illustrerer lederens ansvar og utfordringer i IA-arbeidet.

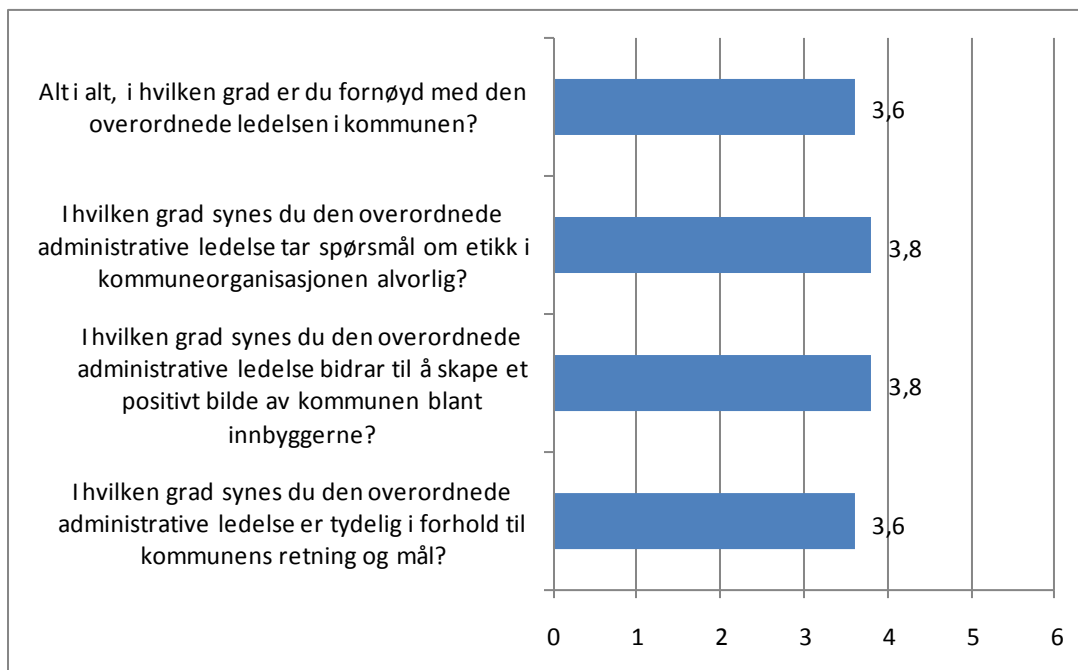
Figur 5. Lederens ansvar og utfordringer i IA-arbeidet¹⁹



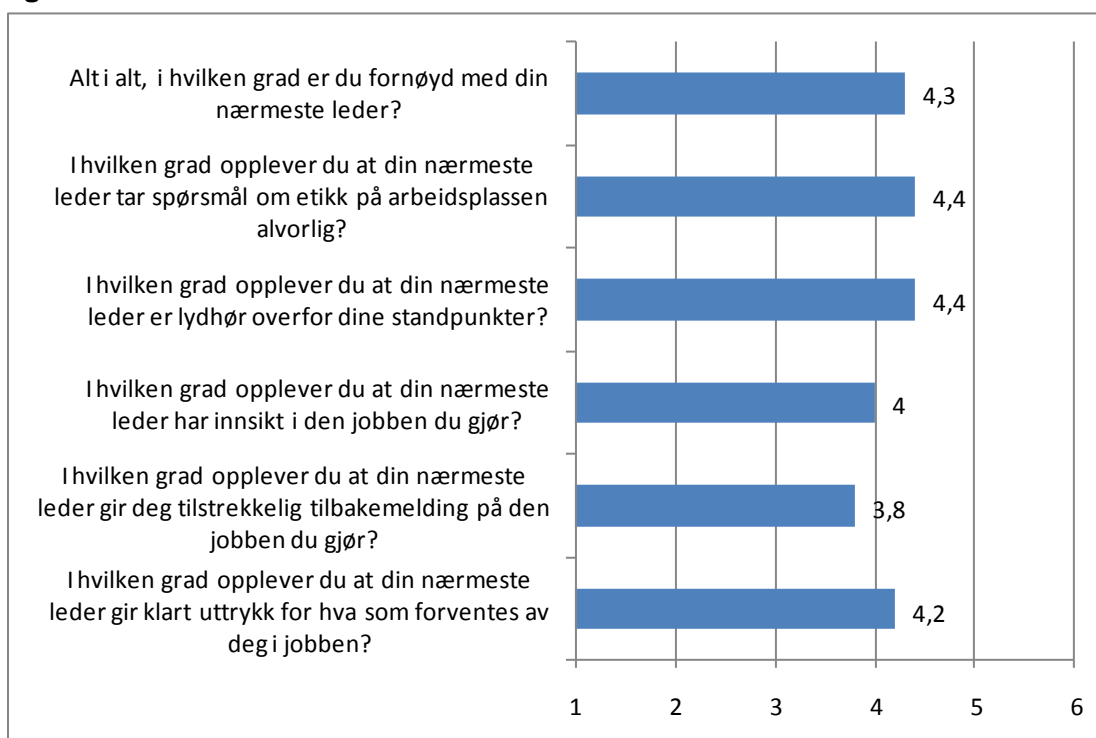
Resultater fra kommunens medarbeiderundersøkelser viser, som tidligere nevnt, at ett av de forhold de ansatte er minst fornøyd med er overordnet ledelse i kommunen, jf figur 6. De ansatte er mer fornøyd med nærmeste leder, jf figur 7. Gjennomsnittlig karakter på overordnet ledelse i Stjørdal er 3,6 på en skala fra 1 til 6, der 6 er best. Landsgjennomsnittet er 3,8. Gjennomsnittlig karakter på nærmeste leder er 4,3. Landsgjennomsnittet her er 4,5, og Stjørdal kommune ligger således noe under dette.

¹⁹ Kilde: www.ks.no

Figur 6. Medarbeiderundersøkelsen 2011: Overordnet ledelse



Figur 7. Medarbeiderundersøkelsen 2011: Nærmeste leder



Lederutvikling

Lederutvikling i Stjørdal kommune gjennomføres under opplegget ”Ledelse i Stjørdal”. Dette var i utgangspunktet et toårig prosjekt, men ifølge leder økonomi og personal var erfaringene så gode at man ønsket å videreføre det som et permanent opplegg. Hensikten er å bidra til å få

trygge og tydelige ledere. Det er lagt stor vekt på ”treningsaspektet”, det vil si at man må øve på ledelse for å bli gode ledere. Her samarbeider kommunen blant annet med Friskgården.

I 2009 og 2010 ble det gjennomført et program med samlinger for alle lederne i kommunen. Følgende tema ble tatt opp:

- Oktober 2009: Om ledelsesmessige utfordringer og muligheter, forventningsavklaring.
- Februar 2010: Om prosjektet ”Folk i fokus”.
- April 2010: Om sosiale medier – etikk og utfordringer.
- September 2010: Om kommunikasjon i kommunen, dilemmaer i lederrollen.
- November 2010: Om tilbakemeldingskultur, medarbeidersamtalen og den krevende samtalen.

Evaluering av samlingene er gjennomført. Ifølge evalueringsrapporten har lederne hatt stor nytte av programmet, og de er fornøyd med form og innhold. Gruppearbeidet mellom samlingene har fungert mindre godt. Kommunen mener evalueringen gir nyttige innspill til hva man skal fokusere på framover når det gjelder lederutvikling i kommunen.

Sykefraværsproblematikken gis oppmerksomhet i lederutviklingsprogrammet gjennom oppdatering på regler, rutiner og avtale, samt gjennom analyser og erfaringsutveksling. Ifølge leder økonomi og personal er 2011 et ”HMS-år”, der helse, miljø og sikkerhet går som en rød tråd gjennom ledersamlingene.

Ifølge årsmeldingen fra 2010 deltar 18 ledere fra etat omsorg på kompetansegivende lederutdanning i regi av Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO), Kommunal Kompetanse og Høgskolen i Hedmark. Utdanningen er beregnet avsluttet årsskiftet 2011/2012. Begge enhetslederne vi har vært i kontakt med opplever utdanningen som positiv, ved at det settes fokus på ledelse og at etatens enhetsledere får et felles faglig utgangspunkt.

Arbeidsgiver skal sørge for at ledere, tillitsvalgte og verneombud har nødvendig kompetanse om HMS og IA-arbeidet. Ifølge leder økonomi og personal har alle verneombudene deltatt på HMS-kurs (40-timerskurs) i regi av kommunens bedriftshelsetjeneste i 2011. Enhetslederne i kommunen har deltatt på deler av kurset. Her har ett av temaene vært IA. Tillitsvalgte har også deltatt på felles opplæring for ledere og hovedtillitsvalgte.

Rammebetingelser for ledere

Lederne utøver lederskap under gitte rammebetingelser. Ifølge leder økonomi og personal vil rammebetingelsene for ledere i kommunen kunne oppfattes ulikt, avhengig av hvem man spør. Det er svært stort spenn i arbeidsoppgavene til lederne i kommunen, og leder økonomi og personal opplever at mange ledere oppgir at de ikke har god nok tid til ledelse.

Noen ledere har ansvar for svært mange medarbeidere. Innenfor pleie og omsorg kan det også være en utfordring for lederen å nå alle medarbeiderne sine, da arbeidstiden varierer og det er mange ansatte i små stillinger. Ifølge etatssjef omsorg rår enhetslederne over liten merkantil ressurs, og mange bruker derfor mye tid på slike oppgaver. Det er imidlertid store forskjeller mellom enhetslederne på dette punktet, avhengig av antall ansatte, antall lokaliteter, egen prioritering, ulike oppgaver (oppfølging av søknader osv.) En av ansattrepresentantene påpeker at leder som har mange avdelinger, gjerne også avdelinger som er fysisk spredt, fører til at de daglige ansikt-til-ansikt-møtene ikke blir like enkle å få til. Selv om leder er lett tilgjengelig på telefon, kan fraværet av den uformelle praten bli problematisk. Ifølge ansattrepresentanten er det ofte i slike samtaler at underliggende forhold som har konsekvenser

for blant annet trivsel og sykefravær kan komme fram. Fra ansatthold understrekes det også at leder ikke bare må lytte, men også handle på bakgrunn av det som blir tatt opp i samtaler, og at det ligger en del forbedringspotensiale i den helhetlige lederrollen.

Det er etatssjefens oppfatning at økt merkantil ressurs ville gitt enhetslederne bedre tid til å være ledere og utøve ledelse på sin enhet. Ifølge leder økonomi og personal har kommunen utfordringer når det gjelder å se overordnet på lederens oppgaver, og totalbelastningen på den enkelte leder. Begge enhetslederne vi har snakket med gir uttrykk for at de har tid til å utføre sine lederoppgaver, og avlastes av fagkoordinatorerne på enheten. Fagkoordinatorerne fungerer noe ulikt på de forskjellige enhetene, og det er for en stor del opp til enhetsleder hvor mange og hvilke oppgaver som skal delegeres til fagkoordinatorerne. Ifølge en av enhetslederne er utfordringen når det gjelder ledelse knyttet til det planmessige og tidkrevende arbeidet med for eksempel virksomhetsplan HMS, målsettinger og medarbeidersamtaler.

Etat omsorg har ledermøter én gang i uka. Her deltar etatssjef og alle enhetslederne, samt områdetjenesteleder i NAV lokalt. IA er tema i enhetsledermøtene, og enhetslederne opplever at fokuset på IA-området har økt de siste årene. NAV Arbeidslivssenter deltar på enkelte av ledermøtene. Etaten har også etablert fagteam på tvers av enhetene. Fagteamene møtes hver eller annenhver uke og diskuterer konkrete utfordringer knyttet til både brukere og personalhåndtering. Etatssjefen opplever at fagteamene fungerer godt, og at de bidrar til sikring av kvalitet i tjenesten og reduserer usikkerhet.

4.4 Vurdering

I henhold til samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV er kommunen forpliktet til å føre fraværstatistikk. Revisors gjennomgang viser at kommunen gjør dette, og det rapporteres jevnlig til rådmann og politisk nivå om utviklingen i sykefraværet.

Kommunen er gjennom IA-avtalen forpliktet til å utarbeide mål for sykefraværarbeidet og sette resultatmål for sykefraværutviklingen. Aktivitetsmålene skal være etterprøvbare. Revisors gjennomgang viser det er satt både resultatmål og aktivitetsmål for sykefraværarbeidet for kommunen som helhet i tråd med IA-avtalen. Målene er konkrete og etterprøvbare, det vil si at det vil være mulig å måle hvorvidt kommunen har nådd disse ved utløpet av avtaleperioden. Etat omsorg og underliggende enheter har ikke satt egne mål for sykefraværarbeidet utover de som gjelder for hele kommunen.

Ifølge kommunens handlingsplan for IA-arbeidet 2011-2012 skal det etableres HMS-team ved alle enheter. Deltakere skal være leder, tillitsvalgt og verneombud, og det skal avholdes minimum to møter pr år der HMS er tema. Revisors gjennomgang viser at det pr i dag ikke er etablert HMS-team ved alle enheter.

Arbeidsgiver bør ha kunnskap om utviklingen av, men også årsakene til sykefravær. Dette er viktige forutsetninger for å kunne sette inn gode tiltak og for å kunne forebygge og redusere fraværet. Arbeidstaker har ansvar for å opplyse om sykefraværet har sammenheng med arbeidssituasjonen. Revisors gjennomgang tyder på at arbeidsgiver i stor grad har denne oversikten når det gjelder langtidsfraværet. Når det gjelder årsakene til korttidsfraværet er det vanskeligere å ha god oversikt. Få ansatte krysser av på egenmeldingsskjemaet at fraværet skyldes forhold på arbeidsplassen, men dette behøver ikke nødvendigvis bety at fraværet ikke er arbeidsrelatert. Slik revisor ser det er dialog med de ansatte avgjørende her, og det er viktig å etablere rutiner både for innhenting av mulig informasjon og å bruke informasjonen i et

systematisk arbeid for å redusere sykefravær. Revisor oppfatter at prosjektet ”Korttidsfravær” som er i gang på en av enhetene i etat bidrar positivt i den forbindelse, men vil likevel understreke at enhetene har forbedringspotensiale i å kartlegge, og ta tak i, underliggende faktorer for eksempel i arbeidsmiljøet som kan virke utløsende på sykefravær.

I handlingsplanen er det nedfelt at det forventes at ansatte skal informere sin nærmeste leder ved redusert arbeidsevne. Dersom sykmelding vurderes, skal leder ha informasjon tre dager på forhånd slik at eventuelle tiltak kan drøftes og iverksettes. Her er det noe ulik kultur på de enhetene revisor har undersøkt. I hvilken grad det er mulig å gi slik beskjed avhenger selvsagt også av type funksjonsnedsettelse det er snakk om.

Som IA-virksomhet bør kommunen utnytte ressursene i NAV Arbeidslivssenter i det forebyggende arbeidet. Revisors gjennomgang viser at kommunen benytter seg av alle virkemidlene fra Arbeidslivssenteret i større eller mindre grad. Omfanget av for eksempel tilretteleggingstilskudd varierer fra år til år, og fra enhet til enhet. Revisors inntrykk er at enhetene fortsatt har potensial for å utnytte virkemidlene i enda større grad, blant annet i forbindelse med tilrettelegging for gradert sykmeldte nå da aktiv sykmelding ikke lenger er en mulighet.

Rapporten fra sykefraværsutvalget i Stjørdal kommune i 2009 konkluderte med at det burde startes opp IA-prosjekt i to eller flere enheter fra 01.01.10. Revisors gjennomgang viser at slike prosjekter både er gjennomført og fortsatt pågår. I rapporten ble det anbefalt et fortsatt fokus på helseforebyggende/fremmende tiltak på enhetene i kommunen. Et eksempel som nevnes er videreføring av barnehagenes samarbeid med Friskgården til andre enheter i kommunen. Dette er gjort i form av prosjektet ”Folk i fokus”, der to enheter samarbeider med Friskgården og NAV Arbeidslivssenter. Hovedfokus har vært at både ledere og ansatte må ta aktivt ansvar for sykefraværet og IA-arbeidet.

Kommunens ledere er svært sentrale i IA-arbeidet. I rapporten fra kommunens sykefraværsutvalg heter det at tydelige ledere som følger opp den enkelte medarbeider er et suksesskriterium for å lykkes i arbeidet med å redusere sykefraværet. Kommunen gjennomfører lederutviklingsprogram, der ett av temaene har vært sykefraværsproblematikken. Dette er i tråd med sykefraværsutvalgets anbefaling. Arbeidsgiver har plikt til å sørge for at ledere, tillitsvalgte og verneombud har nødvendig kompetanse om HMS og IA-arbeidet. I Stjørdal kommune har enhetslederne og verneombudene gjennomført 40-timers kurs i HMS, hvor IA har vært et av temaene. Tillitsvalgte har også fått opplæring i regi av kommunen.

Ingen av de enhetslederne vi har vært i kontakt med har gjennomført medarbeidersamtaler de siste årene. Enhetslederne begrunner dette med at tiden ikke strekker til, og at de ikke har gode verktøy for hvordan denne samtalen skal gjennomføres. Kommunen er i gang med å utarbeide nye maler og retningslinjer for medarbeidersamtaler. Når disse er ferdige, bør medarbeidersamtaler bli et sentralt tema på enhetsledermøter. Tilbakemeldingene til revisor viser at ansatterepresentantene synes det er problematisk at det ikke gjennomføres medarbeidersamtaler. Gjennomgangen tyder også på at gruppesamtaler ikke ses på som et fullgodt alternativ til individuelle medarbeidersamtaler av alle.

Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser annethvert år. Dette kan være en god måte å identifisere risikoområder på, men slik revisor ser det kan ikke denne formen erstatte

én-til-én samtaler mellom leder og ansatt. Det er også avgjørende at resultatene fra slike undersøkelser følges opp på hver enkelt enhet, noe som er planlagt gjort i kommunen.

Ledernes rammebetingelser har konsekvenser for den ledelse de er i stand til å utføre. Tilbakemeldinger til revisor tyder på at tilgang på merkantil ressurs er viktig her. Det er stor variasjon i ledernes oppgaver, og det vil være nyttig for kommunen å ta en gjennomgang av oppgavene sett opp mot merkantil ressurs og bruken av fagkoordinatorene på enhetene. En slik gjennomgang vil også være med på å synliggjøre de gode eksemplene som andre enheter kan lære av.

4.5 Konklusjon

Med et gjennomsnittlig sykefravær på opp mot 10 % er ca 170 personer borte fra jobben hver dag i Stjørdal kommune. Som vist i kapittel 1.3 har kommunen stort utgifter knyttet til sykefravær, også langtidsfravær, og dette understreker betydningen av godt forebyggende arbeid på området. Økt jobbnærvær er viktig både for den enkelte ansatte og for kommunen – både når det gjelder kvalitet på tjenestene og økonomi.

Revisors gjennomgang viser at kommunen er godt i gang med systematisk arbeid og konkrete tiltak når det gjelder å forebygge sykefravær, og da spesielt fra rådmanns- og etatsnivå. Kommunen har fortsatt en utfordring med å få til like bevisst og systematisk jobbing med IA-avtalen på enhetsnivå, noe som illustreres av at ikke enhetene har HMS-teamene på plass og fortsatt har potensial til å utnytte mulighetene i NAV Arbeidslivssenter i enda større grad. Revisors inntrykk er at det jobbes godt forebyggende på med enkelttilfeller, mens det fortsatt gjenstår en del når det gjelder jobbing med sykefraværproblematikken på gruppenivå på enhetene.

Ledelse er en nøkkelfaktor i sykefraværarbeidet, og det varierer mellom enhetene i hvilken grad forebyggende arbeid er prioritert og hvordan man lykkes med det. Slik revisor ser det bør enhetene i Stjørdal kommune i enda større grad kunne ta lærdom av hverandre når det gjelder hvilke forebyggende tiltak som fungerer og ikke, og etaten og enhet økonomi og personal må ha en sentral rolle som koordinator her.

5 Oppfølging av sykemeldte

5.1 Problemstilling

- Utøver Stjørdal kommune en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for oppfølging av sykmeldte i henhold til IA-avtalen?
 - Oppfølgingsplan
 - Dialogmøter

5.2 Revisjonskriterier

I henhold til Veileder til Samarbeidsavtalen skal virksomheten:

- Utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging av sykmeldte. Dette skal skje i samarbeid med ansattes representanter og vedtas i evt. samarbeidsfora for eksempel AMU. Arbeidsgiver har ansvar for at alle i virksomheten skal gjøres kjent med rutinene.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 4-6 og IA-avtalen skal arbeidsgiver:

- Utarbeide individuell oppfølgingsplan for arbeidstaker som har vært helt eller delvis borte fra arbeidet så tidlig som mulig og senest innen 6 uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Planen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstaker.
- Forsøke å tilrettelegge arbeidet når en arbeidstaker blir syk eller får problemer med å mestre sine vanlige arbeidsoppgaver. Oppfølgingsplanen skal fungere som en dokumentasjon av de tilretteleggingstiltakene som er vurdert og forsøkt på arbeidsplassen²⁰.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 4-6 skal arbeidsgiver:

- Ta initiativ til gjennomføring av dialogmøte 1 innen 12 uker. Bedriftshelsetjenesten skal være representert i møtet. Lege eller annen sykmeldende behandler kan delta i møtet. Arbeidsgiver skal gi skriftlig melding om dialogmøtet til NAV.

NAV har ansvar for å:

- Ta initiativ til gjennomføring av dialogmøte 2 innen 26 uker²¹.

5.3 Data

5.3.1 Skriftlige rutiner

Stjørdal kommune har i 2010 gjennomgått alle rutiner som ligger i personalhåndboka og i HMS-håndboka²². Dette omfatter også en revidering av de skriftlige rutinene for oppfølging av sykmeldte. Ifølge leder økonomi og personal er dette gjort i samarbeid med bedriftshelsetjenesten.

På intranettet har kommunen en håndbok for oppfølging av ansatte som alle ledere og ansatte har tilgang til. Som del av denne finnes en prosedyrebeskrivelse for sykefravær, som tar for seg både forebygging av fravær og rutiner for oppfølging av sykmeldte. Prosedyren er skjematisk oppbygd, og omfatter all oppfølging som gjøres av leder, enhet økonomi og personal og bedriftshelsetjenesten. Håndboka inneholder mer utfyllende informasjon om de enkelte elementene i prosedyrebeskrivelsen.

²⁰ Jf veileder til Samarbeidsavtalen.

²¹ Fra 1. juli 2011 ble lovendring som framskynder tidsaksen iverksatt. Fra denne dato skal oppfølgingsplan utarbeides senest innen 4 uker og dialogmøte 1 skal gjennomføres for arbeidstaker som har vært helt eller delvis sykmeldt i 7 uker. Dialogmøte 2 skal gjennomføres senest innen 26 uker, men nytt er at arbeidsgiver eller arbeidstaker kan be om at det avholdes tidligere. NAV kan også avholde et dialogmøte 3 om det er behov for det, jf. arbeidsmiljøloven § 8-7a.

²² Årsmelding 2010.

5.3.2 Oppfølgingsplan og tilrettelegging

Oppfølgingsplan

Enhetsleder har ansvaret for å utarbeide oppfølgingsplan for arbeidstaker som er sykmeldt. Enhetslederne bruker mal for oppfølgingsplan som finnes på kommunens intranett. Det er utarbeidet én felles mal for oppfølgingsplan og oppfølgingssamtaler, og her må enhetsleder krysse av. Malen inneholder rubrikker for mål, evaluering av eventuelt forsøkte tiltak, vurdering av arbeidsevne og mulighet for tilrettelegging. Enhetslederne opplever at malene bidrar til systematikk i arbeidet, og en av lederne uttrykker at sykefraværsoppfølgingen generelt har blitt bedre gjennom pålagt bruk av kommunens verktøy på området.

Oppfølgingsplan kan også brukes for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt. I slike tilfeller kan arbeidstakeren ta med oppfølgingsplanen til legen som skal vurdere arbeidsevnen, slik at legen vet på hvilken måte arbeidsplassen kan tilrettelegge for arbeidstakeren. Ifølge leder økonomi og personal er det langt lettere å finne gode tilpasninger *før* en arbeidstaker blir fullt sykmeldt. En av enhetslederne vi har intervjuet opplyser at enheten i enkelte tilfeller benytter oppfølgingsplan før en ansatt blir sykmeldt, der man blir enig med den ansatte om tiltak for å forsøke og hindre sykmelding. Enhetslederen forsøker også å gjennomføre neste samtale med den ansatte før neste legebesøk, slik at legen får kunnskap om tilretteleggingsmulighetene på arbeidsplassen.

Det er i henhold til loven et unntak fra kravet til oppfølgingsplan hvis det er ”åpenbart unødvendig, det vil si i situasjoner der det er klart at arbeidstaker kan komme tilbake på jobb uten tilrettelegging, eller når arbeidstaker høyst sannsynlig ikke vil være i stand til å komme tilbake i arbeid. Enhet økonomi og personal har fokus på at det er *innholdet* i planen som er viktig. Man foretar derfor individuelle vurderinger av hvorvidt det er åpenbart unødvendig å utarbeide oppfølgingsplan eller gjennomføre dialogmøte. Vurderingene er avhengige av hva sykefraværet skyldes, og hvilke sjanser den sykmeldte har for å komme tilbake i jobb.

Tilrettelegging

Arbeidsgiver skal tilrettelegge for arbeidstaker ”så langt det er mulig”. Ifølge kommunens håndbok for oppfølging av ansatte betyr dette at det kreves mye av arbeidsgiver. Tilrettelegging skal skje i samarbeid med arbeidstaker.

Ifølge etatssjef omsorg kan det være vanskelig å få til tilrettelegging av arbeidet innenfor etat omsorg. Rådgiver økonomi og personal peker på at kommunen likevel har flere eksempler på vellykkede interne omplasseringer av ansatte med helseutfordringer. Det er eksempler på at ansatte blant annet er omplassert innad i etaten, eller fra en etat til en annen. Hvis kommunen får ledige stillinger innen kontor/fysisk lettere stillinger, tar enhet økonomi og personal en runde med ansatte man vet har behov for annen type arbeid, og vurderer kompetansen og mulighetene for intern atføring.

Ansatterepresentantene legger også vekt på at mulighetene for tilrettelegging innen etat omsorg er begrenset, og er avhengig av at antall personer på jobb til enhver tid er i samsvar med turnusen. Det er langt mer krevende å tilrettelegge for en person som ikke kan utføre alle arbeidsoppgaver, når man er 3 eller 4 på jobb i stedet for 5 som turnusen tilsier. Dette betyr i praksis økt belastning på de som ikke er sykmeldte.

Fysiske belastninger og vold kan være et problem for noen ansatte, men etatssjef omsorg har ikke inntrykk av at det er mange ansatte i etaten som føler seg utrygge på jobb. Faglige drøftinger er viktig når medarbeideren jobber med tjenestemottakere med ulike utfordringer. I

fagteamene innen omsorg (tidligere omtalt på side 21) drøftes det hvordan man kan forholde seg til blant annet tjenestemottakere med utagerende atferd.

Etatssjefen opplever at kommunen er relativt rause når det gjelder tilretteleggingstiltak/forebyggende tiltak der det er snakk om behov for hjelpemidler. Etatssjefen understreker at det er viktig at leder viser omsorg for sine medarbeidere gjennom å vise at man har behov for dem. Det avgjørende er at det er flere faktorer ”trekker” den ansatte på jobb, i stedet for bort fra jobben. Det er etatssjefens oppfatning at mange av etatens enhetsledere gjør en god jobb på dette området. Etatssjefen understreker at alle ledere er forskjellige, og lykkes på ulike måter. Det er derfor ikke én oppskrift som nødvendigvis fungerer for alle.

En av enhetslederne understreker at det ikke nødvendigvis er slik at lavt sykefravær er et tegn på godt IA-arbeid. Det er krevende å inkludere ansatte med nedsatt funksjonsevne, og man må da påregne et noe høyere sykefravær. Enheten tar blant annet i mot folk på utprøving fra NAV og Friskgården, og enhetslederen opplever at det jobbes godt med inkludering innenfor omsorgssektoren – og stiller spørsmål om det kanskje er delvis derfor fraværet er noe høyere innenfor denne sektoren?

Aktiv sykmelding

Fram til 1. juli 2011 var aktiv sykmelding et alternativ for sykmeldte arbeidstakere, men etter lovendring ble denne muligheten fjernet. Revisors dokumentgjennomgang viser at aktiv sykmeldt har vært forholdsvis mye brukt innen etat omsorg. Enhetslederne gir uttrykk for at med aktiv sykmelding kunne den ansatte i større grad, og på en enklere måte, opprettholde kontakten med arbeidsplassen. Ifølge enhetslederne er dagens praksis med bruk av graderte sykmeldinger en utfordring når det gjelder mulighetene for tilrettelegging og økonomi. Ifølge en av enhetslederne er det vanskelig å tilrettelegge for arbeidstakere med nedsatt funksjonsnivå, for eksempel ansatte som ikke kan løfte. Enhetslederen uttrykker at inkludering av gradert sykmeldte vil bli en stor utfordring framover, og at man i den forbindelse må bli enda flinkere på å utnytte ordningen med tilretteleggingstilskudd fra NAV Arbeidslivssenter.

Resultater fra mappegjennomgang

Revisors gjennomgang av sykmeldte arbeidstakers personalmapper viser at det 14 av de 21 sykmeldte i vårt utvalg er det utarbeidet oppfølgingsplan innen 6 uker. I de 7 resterende mappene vi har gjennomgått er det ikke dokumentert oppfølgingsplan. Det er i mange tilfeller derimot inngått avtale om aktiv sykmelding på samme skjema som oppfølgingsplan kan skrives, og her inngår alltid en vurdering av arbeidsoppgaver og arbeidsevne, samt evaluering av eventuelt igangsatte tiltak. Ofte er det også krysset av for både ”oppfølgingsplan”, ”oppfølgingsamtale” og ”aktiv sykmelding” på ett og samme skjema.

Innholdet i oppfølgingsplanene varierer noe – det kan være både mer eller mindre omfattende – men alle sjekkpunktene i malen er utfylt. Noen av planene omtaler tilretteleggingstiltak som er forsøkt. I kun én av oppfølgingsplanene er det dokumentert at det er vurdert tiltak med bistand fra myndighetene, for eksempel NAV Arbeidslivssenter.

I alle planene i vårt utvalg har arbeidstaker medvirket ved utformingen, og oppfølgingsplanen er signert av både leder og arbeidstaker. Det er også avtalt dato for neste samtale/tidspunkt for oppfølging.

5.3.3 Dialogmøter

Dialogmøte 1

Ifølge leder økonomi og personal gjennomføres dialogmøte 1 innen 12 uker for ansatte som er 100 % passivt sykmeldt. Det opplyses at dette gjelder svært få personer. Det er kommunen ved enhetsleder som tar initiativet til og innkaller til dialogmøte 1, og enhet økonomi og personal deltar på møtet hvis enhetsleder ønsker det. En av enhetslederne opplyser at det kan variere noe hvorvidt dialogmøter gjennomføres innen fristen. Enkelte ganger avholdes dialogmøte 1 tidligere enn fristen ut fra et ønske om å være ”tett på”. Andre ganger overskrides fristen. Dette har å gjøre med kapasitet hos både enhetsleder og NAV, men det understrekes at man alltid tar tak i sakene før det blir problematisk, og det er ingen sykmeldte som blir ”glemt”.

På dialogmøte 1 deltar ansatt fra enhet økonomi og personal, enhetsleder og den sykmeldte. Bedriftshelsetjenesten skal i utgangspunktet også delta på dette møtet, men en av enhetslederne opplever at Coperiosenteret har en utfordring med å få til å delta på alle dialogmøter.

Ifølge en av enhetslederne vi intervjuet er det ikke god nok dialog mellom den sykmeldtes lege og arbeidsgiver. Det er en utfordring at legen ikke kjenner arbeidsplassen og tilretteleggingsmulighetene godt nok til å vite om den ansatte egentlig bør sykmeldes eller ikke.

Etter 1. juli 2011 skal det etter 7 uker gjennomføres dialogmøte for *alle* sykmeldte, og ikke bare de som er 100 % sykmeldte. Dette fører til at det blir mange møter. Kommunen er spent på hvordan dette kommer til å fungere i praksis, og om legene har kapasitet til å stille på møtene.

Dialogmøte 2

Dialogmøte 2 skal avholdes når en arbeidstaker har vært sykmeldt i 6 måneder. Det er NAV som tar initiativet til dette møtet, og tar kontakt med leder økonomi og personal. Fra kommunen deltar i de aller fleste tilfellene enhet økonomi og personal og enhetsleder, i tillegg til den sykmeldte. Det opplyses at kommunen er i dialog med NAV i forhold til hvilke ansatte det skal innkalles til dialogmøte 2 for. Det avholdes ikke dialogmøter med arbeidstakere kommunen er sikre på er snart tilbake i jobb. Der hvor situasjonen er mer uavklart avholdes dialogmøte. Ifølge leder økonomi og personal kan det også avholdes dialogmøte 2 *før* det har gått 26 uker, hvis man mener det er grunnlag for det. Kommunen opplever at NAV er fleksible her, og har gode erfaringer med dialogmøter der alle parter samles.

Hver etat har sin kontaktperson i NAV som deltar på dialogmøtene. Leder økonomi og personal opplyser at det varierer mellom etatene hvor enkelt det er å få til dialogmøter, og vi får opplyst fra kommunen at det er hos NAV begrensningene på kapasitet ligger. Enkelte etater kan til tider ha så mye som 15-20 dialogmøter ”på vent”.

Resultater fra mappegjennomgang

I 19 av de 21 personalmappene for et utvalg sykmeldte ansatte revisor har gjennomgått ble det ikke funnet dokumentasjon på at dialogmøte 1 og/eller dialogmøte 2 er gjennomført. I én av mappene var det et håndskrevet referat fra dialogmøte med NAV. I en annen fantes en innkalling til dialogmøte, samt dokumentasjon på at NAV og Friskgården har deltatt på oppfølgingssamtale med den sykmeldte. I en tredje mappe er det i referat vist til at det skal tas kontakt med NAV, men den videre oppfølgingen av dette er ikke dokumentert.

I mappene er det derimot dokumentert at det gjennomføres jevnlig oppfølgingssamtaler mellom den sykmeldte og enhetsleder, og her brukes kommunens referatmal. Gjennomgangen av dokumentasjonen viser at enhet økonomi og personal deltar ofte i slike oppfølgingssamtaler.

5.4 Vurdering

I henhold til Veileder til Samarbeidsavtalen om inkluderende arbeidsliv mellom kommunen og NAV skal kommunen utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging av sykmeldte. Dette skal skje i samarbeid med ansattes representanter og vedtas i eventuelle samarbeidsfora for eksempel AMU. Revisors gjennomgang viser at kommunen har skriftlige rutiner i personelhåndbok og HMS-håndbok. Disse er sist gjennomgått i 2010. På grunn av ny IA-avtale og lovendring bør kommunen gjennomgå rutinebeskrivelsene på nytt, og oppdatere disse. Alternativet ”aktiv sykmelding” må fjernes fra malene, og prosedyrebeskrivelsen bør oppdateres etter de nye reglene om dialogmøter (dialogmøte etter 7 uker også for *delvis* sykmeldte).

Arbeidsgiver har ansvar for at alle i virksomheten skal gjøres kjent med rutinene for oppfølging av sykmeldte. Rutinene og malene er tilgjengelig på kommunens intranett, og revisors inntrykk er at enhetslederne har god oversikt over disse.

Oppfølging og tidlig dialog har vist seg å gi effekt i fraværarbeidet. Jo lengre en ansatte er borte fra arbeid, jo vanskeligere er det å komme tilbake igjen. Arbeidsgiver har ansvar for å utarbeide individuell oppfølgingsplan for en arbeidstaker som har vært helt eller delvis borte fra arbeidet så tidlig som mulig og senest innen 6 uker. Revisors gjennomgang viser at det er utarbeidet oppfølgingsplan innen 6 uker for flertallet av de sykmeldte ansatte i vårt utvalg, men samtidig er det for 1/3 av vårt utvalg ikke dokumentert slik plan.

På grunn av at det er utarbeidet en felles mal for ”oppfølgingsplan”, ”oppfølgingssamtale” og ”aktiv sykmelding”, opplever revisor at disse brukes noe om hverandre, og innholdet er i mange tilfeller det samme. Gjennomgangen viser at planene inneholder en vurdering av arbeidstakerens arbeidsoppgaver og arbeidsevne, i tillegg til plan for videre oppfølging. Alle planene i vårt utvalg er utarbeidet i samarbeid med arbeidstaker. Dette er i henhold til kravene arbeidsmiljøloven og IA-avtalen.

En viktig del av IA-avtalen er at arbeidsgiver skal forsøke å tilrettelegge arbeidet når en arbeidstaker blir syk eller får problemer med å mestre sine vanlige arbeidsoppgaver. Oppfølgingsplanen skal fungere som en dokumentasjon av de tilretteleggingstiltakene som er vurdert og forsøkt på arbeidsplassen. Gjennomgangen av dokumentasjonen i personalmapper viser at aktuelle tiltak som er gjennomført eller planlagt i arbeidsgivers regi er omtalt. Dette er i stor grad aktiv sykmelding, men også i noen tilfeller andre typer tiltak. Det er imidlertid lite fokus på aktuelle tiltak som krever ekstern bistand fra myndighetene, og det er ikke godt dokumentert i planene at slike tiltak er vurdert.

I 19 av de 21 personalmappene for sykmeldte ansatte revisor har gjennomgått ble det ikke funnet dokumentasjon på at dialogmøte 1 og/eller dialogmøte 2 er gjennomført. Grunnen til at så få dialogmøter er gjennomført/dokumentert kan være at kravet gjelder forholdsvis få ansatte, og at disse ikke er fanget opp gjennom vårt tilfeldige utvalg. Mange av de ansatte vi har sett på har vært aktivt sykmeldt, og omfattes dermed ikke av kravet slik det var fram til 1.

juli 2011. Manglende dokumentasjon kan også skyldes etterslep når det gjelder oppdatering av personalmappene i arkivet. Revisors gjennomgang viser at det varierer veldig hvor oppdatert personalmappene er. Noen er nesten à jour, mens andre ikke er oppdatert i 2011.

I mappene er det derimot dokumentert at det gjennomføres jevnlig oppfølgingsamtaler mellom den sykmeldte og enhetsleder, og dette ser revisor på som svært positivt i forhold til sykefraværsoppfølgingen. Revisors gjennomgang viser også at enhet økonomi og personal følger opp og bistår enhetene blant annet ved å delta i slike oppfølgingsmøter. Dette bidrar til trygghet for enhetsleder.

5.5 Konklusjon

Revisors gjennomgang har vist at arbeidet med sykefravær og inkluderende arbeidsliv er komplekst, og at langt fra alt sykefravær skyldes forhold arbeidsgiver/leder kan påvirke. Et annet moment er knyttet til paradokset med at økt inkludering av mennesker med nedsatt funksjonsevne mest sannsynlig vil påvirke sykefraværsprosenten negativt. Selv om delmålet om sykefravær er hovedfokus i denne rapporten, er det viktig å huske på at Stjørdal kommune i sitt IA-arbeid ikke kun har fokus på sykefraværsprosenten, men også ulike mål for inkludering av mennesker med nedsatt funksjonsevne.

For å møte dette paradokset, kan et mål på godt IA-arbeid være i hvilken grad det er forsøkt tilrettelagt for arbeidstakere som har restarbeidsevne. Tilbakemeldingene til revisor tyder på at det i etat omsorg kan være utfordrende å legge til rette for sykmeldte, og dette oppleves som enda vanskeligere etter at aktiv sykmelding ikke lenger er et alternativ.

Med lovendringene fra 1. juli 2011 blir kravet til oppfølging strengere, oppfølgingen skal starte tidligere, og brudd kan få konsekvenser i form av gebyr for arbeidsgivere som bryter reglene. Det blir et enda større fokus på aktivitet og restarbeidsevne, større krav til dokumentasjon, og kommunen må legges mer ressurser i oppfølgingsarbeidet ved at det blir flere oppfølgingsplaner og dialogmøter.

Revisors gjennomgang viser at rutiner og maler for sykefraværsoppfølging er kjent og brukes aktivt. Ledernes utfordring er i større grad knyttet til det planmessige – og tidkrevende arbeidet – med blant annet HMS. Det er en reell fare for at fokus blir på reparasjon og oppfølging av ansatte som allerede er sykmeldt, framfor det helhetlige arbeidet med forebygging og tilrettelegging *før* sykmelding oppstår.

6 Høring

Rapporten har vært på høring hos rådmannen i Stjørdal kommune. Revisor mottok tilbakemelding på høringsutkastet fra kommunen 28.10.2011. Feil i faktabeskrivelsen er endret i tråd med kommunens tilbakemelding. For øvrig gir kommunen uttrykk for at rapporten samsvarer godt med det inntrykk kommunen selv har av det arbeidet som gjøres på området rapporten omhandler.

Litteraturliste

Lov og avtaleverk

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17.06.05 nr 62
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen)
- Veileder til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (NAV)

Dokumenter fra Stjørdal kommune

- Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv mellom Stjørdal kommune og NAV (28.03.2011)
- Handlingsplan for IA-arbeidet i Stjørdal kommune 2011-2012
- Årsberetning Stjørdal kommune 2009 og 2010
- Rapport fra sykefraværsutvalget i Stjørdal kommune (24.08.09)
- Prosjektrapport Stjørdal kommune 2009: Barnehagen – en levende arbeidsplass med mulighet for variasjon.

Annet

- Kvale, Steinar (2004): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- SINTEF juni 2009: Evaluering av IA-avtalen (2001-2009).
- SINTEF Rapport 2011: Kommunen i et inkluderende arbeidsliv. Et forskningsprosjekt om sysselsettingsforhold, sykefravær, lokalt IA-samarbeid, ledelse og arbeidsmiljø i sykehjem og hjemmetjenester.
- Stolt og unik – KS' Arbeidsgiverstrategi mot 2020.

Nettsider

- www.stjordal.kommune.no
- www.ks.no
- www.nav.no
- www.forskning.no



Kontaktinformasjon	
Kontaktperson	Marte Bjørnelv
E-postadresse	marte.bjornelv@krt.no
Telefon	415 74 466
Hjemmeside	www.krt.no
