

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I ARENDAL KOMMUNE

# SYKEFRAVÆR VED SKOLER OG BARNEHAGER

AUST-AGDER REVISJON IKS, AUGUST 2022

## INNHold

1.	SAMMENDRAG.....	3
2.	INNLEDNING.....	7
3.	PROSJEKTETS FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	9
3.1	FORMÅL.....	9
3.2	METODEVALG OG GJENNOMFØRING.....	9
4.	NØKKELTALL – ØKONOMISK KONSEKVENNS.....	12
5.	REVISJONSKRITERIER.....	22
6.	RUTINER - OPPFØLGING OG FOREBYGGING AV SYKEFRAVÆR .....	26
6.1	REVISJONSKRITERIER .....	26
6.2	FAKTA.....	26
6.2.1	Kommunens rutiner .....	26
6.3	REVISORS VURDERINGER.....	34
7.	NÆRVÆRSARBEID OG FOREBYGGING.....	36
7.1	REVISJONSKRITERIER .....	36
7.2	FAKTA.....	36
7.2.1	Arbeidsmiljø og nærvær.....	36
7.2.2	Arbeidet med kommunens målsettinger .....	39
7.2.3	Oppfølging av medarbeiderundersøkelsen .....	41
7.2.4	Medvirkning .....	42
7.2.5	Psykososialt arbeidsmiljø .....	45
7.2.6	STAMI arbeidsmiljøindikatorer – Arendal kommune.....	46
7.3	REVISORS VURDERINGER.....	50
8.	MÅLRETTET OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR .....	54
8.1	REVISJONSKRITERIER .....	54
8.2	FAKTA.....	54
8.2.1	Implementering og etterlevelse av rutiner .....	55

8.2.2 TILRETTELEGGING .....	60
8.2.3 FAGSTØTTE.....	61
8.2.4 leders erfaringer med oppfølgingsarbeidet .....	62
8.3 REVISORS VURDERINGER.....	63
9. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....	65
9.1 KONKLUSJON .....	65
9.2 ANBEFALINGER .....	69
9.3 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR.....	69
10. LITTERATURLISTE .....	73
11. VEDLEGG .....	74
INTERVJUGUIDE ENHETSLEDERE .....	74
SPØRREUNDERSØKELSE BLANT ANSATTE .....	76

### ***Problemstillinger***

1. Har skole- og barnehagesektoren utarbeidet tilfredsstillende interne rutiner og prosedyrer for oppfølging og forebygging av sykefravær?
2. Arbeider skoler og barnehager i sektoren målrettet med nærværarbeid for å forebygge sykefravær?
3. Arbeider skoler og barnehager målrettet med oppfølging av sykefravær?

### ***Revisjonskriterier***

- Arbeidsmiljøloven (aml.) § 3-1 skisserer arbeidsgivers krav til et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidsgiver skal sørge for gjennomføring av systematisk HMS arbeid på alle plan i virksomheten. Det er en grunnforutsetning at dette arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
- Av kommunens arbeidsgiverstrategi fremgår det at bystyret i Arendal kommune for 2021 har vedtatt et mål om at det totale sykefraværet ikke skal overstige 6,5 %. Særlige satsninger vedtatt av bystyret for handlingsplanperioden 2021-2024 er å øke intensiteten i arbeidet med å nå sykefraværsmålene i alle sektorer.
- Kommuneloven § 25-1 angir et sett med krav til kommunens internkontroll som skal ha til hensikt å sikre at lover og forskrifter følges. Først og fremst er § 25-1 b relevant for første problemstilling ved at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre fremgår det av § 25-1 c at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Det fremgår av § 25-1 e at virksomheten skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Av veileder for kommunedirektørens internkontroll, som er utarbeidet av KS, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø og tjenester, etikk og økonomi.
- Kommunen må utover det ovennevnte forholde seg til en rekke øvrige mer detaljerte krav. Dette omhandler Folketryktdloven § 25-2 som skisserer arbeidsgivers plikt til å gjennomføre dialogmøte, Arbeidsmiljøloven § 4-2 som beskriver krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling i virksomheten og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som omhandler en overordnet målsetting om å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall.

### ***Funn og vurderinger***

Samlet sett anser vi kommunens rutiner som tilfredsstillende som et samlet system for det systematiske HMS-arbeidet. Det er klare forventninger knyttet til både ledere og ansatte, både i form av målsettinger så vel som forventninger til den enkelte. Lovens krav danner utgangspunkt for rutinene og dette er på en tilfredsstillende måte konkretisert i forhold til roller, ansvar og oppgaver.

## ***Funn og vurderinger***

Omfangsrrike håndbøker, rutiner og prosedyrer være krevende å sette seg inn i, og kan slik sett etter vår vurdering fungere som oppslagsverk ved behov. Ved å etablere en HMS-handlingsplan har kommunen et verktøy til å beskrive hvordan det systematiske HMS-arbeidet skal utøves i sektorer, enheter og avdelinger. Dette har Arendal kommune etter vår vurdering omsatt på en tilfredsstillende måte ved å sette krav til aktiviteter, regelmessighet, fordeling av roller og frister for arbeidet.

Samlet sett er vår vurdering at Arendal kommune har etablert tilfredsstillende rutiner og prosedyrer, men at det foreligger konkrete forhold som på en relativt enkel måte kan beskrives for å forbedre disse. Vi mener det er to forhold som bør få et særskilt fokus og det er overvåking jf. aml. § 3-1 (h) og etablering av rutiner for rapportering mellom nivåene i organisasjonen utover tertialrapportering og årsrapport som er omtalt i HMS-handlingsplan. Selv om kommunens HMS-håndbok omtaler overvåking i en setning knyttet til leders ansvar, så ville en spesifisering omkring dette i HMS-handlingsplan antas å kunne gi større oppslutning eksempelvis gjennom evalueringer og involverende arenaer med de ansatte. Krav til rapportering er ivarettatt, men for å skape større kontinuerlig oppfølging ville frittstående rapportering i linjen antas å kunne gi større effekt.

Når det kommer til nærværarbeidet og det å sikre et godt arbeidsmiljø, opplever revisjonen at ledere har en tilfredsstillende tilnærming til hva som skal til for å sikre dette. Det er imidlertid store variasjoner i de tilbakemeldinger ansatte gir i spørreundersøkelsen og en høy andel ansatte som i noen, liten eller svært liten grad opplever at deres leder har fokus på å sikre et godt arbeidsmiljø som et virkemiddel for å redusere sykefraværet.

I forhold til det arbeidsrelaterte sykefraværet er det vanskelig å gi noen tydelig konklusjon på hvor sektorene står i forhold til dette, men vi registrerer at Arendal ligger relativt lavt i forhold til det som omtales som tall for arbeidsrelatert sykefravær i samfunnet generelt.

Det er ingen åpenbare indikasjoner på at det er ulik praksis i sektorene når det kommer til arbeidet med arbeidsmiljø og nærvær, men når det kommer til nærværarbeidet er det etter vår vurdering indikasjoner på at Arendal kommune har en vei å gå for å oppnå et tilfredsstillende fokus. Blant de ansatte er det over halvparten som i noen, liten eller svært liten grad opplever at deres leder har fokus på nærværarbeid og det å snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Når vi ser hvordan enkelte enheter uavhengig av størrelse lykkes godt med sitt nærværarbeid bør Arendal kommune vurdere hvordan denne kunnskapen og måten å jobbe systematisk på kan overføres til andre enheter og eventuelt andre sektorer.

Måten enhetsledere arbeider med målsettinger på arbeidsplassen fremstår etter vår vurdering å ha et vesentlig potensiale ved seg. Dette begrunner vi med at det er en høy andel ansatte som hverken er kjent med enhetens målsettinger eller opplever at leder diskuterer/informerer om enhetens resultater. Også her er det enkelte enheter uavhengig av størrelse som lykkes i arbeidet med å formidle både målsettinger og resultater.

Når det kommer til medarbeiderundersøkelsen er det vår vurdering at sektorenes oppfølging av denne ikke er i tråd med hverken de føringer som er gitt fra kommunedirektør hverken når det kommer til presentasjon av resultater eller prosess i personalet for å forbedre/utvikle og bevare. Dette begrunner vi med at 266 ansatte på spørsmål om det har vært noen oppfølging av den siste medarbeiderundersøkelsen svarte «det var ingen oppfølging». 185 ansatte har opplevd en tilfredsstillende oppfølging av siste medarbeiderundersøkelse. Dette viser at det er store variasjoner mellom enhetene og at man i flere enheter har systemer for å sikre oppfølging av undersøkelsen.

## ***Funn og vurderinger***

Vår vurdering er at enhetsledere har et tilstrekkelig fokus på HMS- og kvalitetsutvalg og personalmøter som medvirkningsarenaer for enhetenes arbeid med HMS. Når det kommer til ansattes opplevelse av at det eksisterer gode og tydelige arenaer for medvirkning er det ca. 65 % som opplever dette. At 141 ansatte ikke vet og at 38 ansatte svarer nei kan indikere at det ved flere enheter i liten grad eksisterer et tilfredsstillende arbeid når det kommer til medvirkning. Vår vurdering, basert på spørreundersøkelsen, er at de mindre enhetene lykkes bedre med oppslutning omkring tilfredsstillende opplevelse av medvirkningsarenaer enn de større enhetene, selv om enkelte av de store enhetene også lykkes godt. Dette indikerer at man i stor grad kan lykkes med gode medvirkningsarenaer uavhengig av størrelse og at man basert på erfaringer fra de som lykkes bør jobbe på sektornivå for å overføre denne metodikken til de som ikke lykkes så godt i dette arbeidet.

Det er etter vår vurdering flere forhold enn Covid-19 som kan årsaksforklare sykefraværet i sektorene de seneste årene, om man skal legge de ansattes tilbakemeldinger til grunn. Selv om pandemien har vært en dominerende faktor for utførelsen av arbeidet i sektorene de seneste år, er det flere underliggende faktorer som i stor grad engasjerer de ansatte. Skal Arendal kommune nå sine målsettinger med å redusere sykefraværet må disse faktorene få et fokus. Til dette registrerer vi at 153 ansatte mener at arbeidet med å forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet er den viktigste faktoren for å redusere sykefraværet. Videre rangerer de ansatte det å redusere arbeidsbelastningen (146 ansatte) som en viktig del i arbeidet med å redusere sykefraværet, samt større anerkjennelse (141 ansatte) for den jobben de gjør. Ansatte trekker også frem forhold som det å skape større grad av fellesskapsfølelse på arbeidsplassen (116 ansatte), større fokus på nærværarbeid (102 ansatte) og større fokus på tilbakemeldingskultur og kommunikasjon (95 ansatte). Til sammenligning er det 74 ansatte som mener at det er lite man kan gjøre så lenge man har covid-19.

I spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer synliggjøres det store variasjoner i arbeidet med arbeidsmiljø- og nærværarbeid i enhetene. Med variasjoner legger vi til grunn at små enheter i stor grad lykkes med sitt HMS-arbeid der andre små enheter ikke lykkes i like stor grad. Store enheter lykkes der andre store enheter ikke lykkes like godt med det systematiske HMS-arbeidet. Dette er interessante variasjoner som viser at måten man jobber systematisk på gir resultater hvis man gjør de riktige tingene, involverer og skaper engasjement blant da ansatte. Vår vurdering er at man i større grad må etablere et fokus på hva som skal til for å lykkes, gjennom evalueringer og involvering av de ansatte og ikke bare jobbe for å oppfylle rutinekrav.

Basert på de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer, fremstår det ikke som om Arendal kommune har noen systematisk opplæring av ledere knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefravær. De fleste lederne gir uttrykk for at dette er noe man selv setter seg inn i og at man over tid får en tilfredsstillende kompetanse til å følge opp sykefravær på en god måte. Det er fra flere ledere etterlyst mer systematisk opplæring, men at kommunens rutiner oppleves tilstrekkelige for de oppgaver man er gitt. Fra flere enhetsledere gis det uttrykk for at man har et ønske om at HMS får et større fokus på de etablerte møtearenaene.

Revisjonen finner det positivt at en stor andel ansatte er kjent med rutiner for sykefravær, samtidig som de anser rutinene som velfungerende. Etter vår vurdering anses enhetenes etterlevelse av rutiner for oppfølging av ansatte med sykefravær som tilfredsstillende, både gjennom intervjuede lederes tilbakemeldinger understøttet med at en stor andel av de ansatte opplever å føle seg ivaretatt ved sykdom. At en andel på 34 ansatte ikke føler seg ivaretatt er imidlertid et forhold man skal ta på alvor og oppfølgingsarbeidet har enkelte interessante faktorer som vi mener enhetene til fordel kan jobbe mer med. Blant annet er det enkelte ansatte som opplever at mens de er syke så må de planlegge undervisningen for vikaren og når de er tilbake så venter det de omtaler som «konflikter som skal løses» og «bøker som skal rettes».

## ***Funn og vurderinger***

Vi ser at det blant ledere er ulik praksis for hvordan man følger opp ansatte som er syke. Dette handler blant annet om hvordan man i enheten eksempelvis etablerer rutiner for hvordan ansatte skal melde sitt fravær. Mens det i enkelte enheter pekes på at det er viktig at den enkelte ansatte ringer sin leder fordi man da kan få dialog omkring hvorvidt det er mulig å jobbe noe, er det i andre enheter etablert rutiner hvor den syke kan sende sms. Vi har ingen formening om hva som er den beste løsningen, men også på dette området bør sektorene dele sine erfaringer. Gjennom evaluering og erfaringsdeling omkring hva som oppleves å gi best resultater for arbeidet med tilrettelegging, kan man i større grad legge til rette for at flest mulig av de ansatte i størst mulig grad kan komme på jobb.

Tilrettelegging har et gjennomgående fokus blant de enhetsledere vi har intervjuet. Det er gitt gode eksempler på hvordan man i praksis jobber for å best mulig legge til rette for at ansatte kan jobbe selv om man har en form for sykdom som kan være til hinder for å utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Flere ledere har etter vår vurdering gode refleksjoner knyttet til hvilke gevinster tilrettelegging kan gi, men også hvilke utfordringer som følger av dette. Det er etter vår vurdering gode vurderinger omkring både det at man skal ha en grad av tilrettelegging som ikke skaper uønskede konsekvenser for andre ansatte, samt at man først og fremst ved større enheter har mulighet til å disponere ansatte i andre deler av virksomheten.

For at Arendal kommune skal nå sine økonomiske mål, mål for sykefraværet og mål for det systematiske HMS-arbeidet, må det ligge til grunn en lojalitet til kommunens rutiner, ledelsen og de ulike systemer som bygger opp omkring dette. Som det gjennom rapporten er satt fokus på, så er det systematiske HMS-arbeidet nøkkelen til å kunne nå disse målene. Alt avhenger likevel av den enkelte leders engasjement, systematikk og tilnærming til hvordan dette utføres i praksis. Det er ikke tvil om at det hviler et stort ansvar på det å være barnehagesjef, skolesjef, rektor eller barnehageleder. Det er et vidt spekter av oppgaver som skal løses knyttet til økonomi, personell og drift. Ved å involvere de ansatte vil den enkelte leder i større grad kunne identifisere de utfordringer som eksisterer på arbeidsplassen og således i større grad kunne treffe målrettede tiltak for å oppnå de ønskede effekter.

## ***Anbefalinger***

- Arendal kommune bør i større grad etablere krav til enhetsleders overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet hvor bred involvering av ansatte bør beskrives
- Kommunen bør i større grad rette fokus på nærværarbeidet og sammen med de ansatte snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Ved å ta til etterretning de signaler de ansatte gir i form av hva de mener skal til for å redusere sykefraværet, kan sektorene kunne arbeide mer målrettet mot de forhold som i størst grad opptar de ansatte
- I tråd med bystyrets vedtak om å intensivere arbeidet med å redusere sykefraværet, bør man i større grad etablere frittstående rapporteringer som i større grad forplikter enhetsledelse og sektorledelse til å diskutere hva man lykkes med og hva man ikke lykkes med i arbeidet knyttet til det å redusere sykefraværet
- Basert på at enkelte enheter i stor grad lykkes med sitt systematiske HMS-arbeid bør sektorene i større grad legge til rette for at «de gode historiene» og således beste praksis, kan danne grunnlag for forbedringer på tvers i enhetene og sektorene

## 2. INNLEDNING

Sykefravær kan uten tvil være en utfordring for enhver arbeidsgiver med en rekke krav, økonomiske konsekvenser og relativt høy administrativ belastning. Oppfølgingen av ansatte med sykefravær er et viktig ansvar som hviler på kommunens ledere, men vel så viktig er det forebyggende arbeidet. Det å sikre at de som er friske, og dag etter dag møter på jobb, får oppmerksomhet ved at man snakker om og til de som bidrar til høy grad av nærvær.

Det er ingen tvil om at temaet for forvaltningsrevisjonen er komplekst, noe som også forsterkes ved at man gjennomfører en undersøkelse i en tid med pandemi og de utfordringer dette medfører for sektorene for skole og barnehage. Det å stå i en slik situasjon medfører enda større krav til ledelse og gode systemer for å sikre at de ansatte blir ivaretatt og fulgt opp. Som bakteppe for dette er det viktig å merke seg at tall publisert av NAV i 2020 viser til at 35 % av sykefraværet i Norge skyldes forhold på arbeidsplassen, og at kostnadene ved et ikke-gunstig arbeidsmiljø beregnes til kr 75 mrd. per år.<sup>1</sup> Ser man dette i sammenheng med øvrige forskningsfunn som blant annet at 32 % opplever et dårlig forhold mellom ansatte og ledelse (ofte eller av og til), så forstår man at dette er forhold arbeidsgiver må ha et fokus på, og som vil kunne gi helsemessige, kvalitetsmessige og økonomiske gevinster om det blir håndtert riktig.<sup>2</sup>

Det offentlige har et særskilt ansvar for å forvalte sine tildelte økonomiske rammer på en effektiv og hensiktsmessig måte. Samtidig blir de samfunnsmessige krav stadig større, ikke minst når det kommer til kvalitet i skole og barnehage. Sykefravær vil som oftest medføre et behov for vikarer for å sikre en tilfredsstillende drift og et kvalitetsmessig tilfredsstillende innhold i hverdagen for barn og unge. Dette vil for virksomheter med høyt korttidsfravær medføre en dobbel kostnad ved at virksomheten både skal betale lønn for ansatt med fravær, så vel som for den som kalles inn som vikar. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at Norge har det høyeste sykefraværet sammenlignet med andre OECD-land og tall fra Virke viser at gjennomsnittlig kostnad for en arbeidsukes fravær kostet 17 000 kroner i 2020. Estimatet på 17 000 kroner per uke er bare ekstrakostnader, dvs. produksjonstap og eventuelle utgifter til vikar, overtid e.l.<sup>3</sup>

Ser man de ovennevnte faktorer i sammenheng skal det både være mulig å gjøre målrettede tiltak for å sikre en reduksjon av det arbeidsrelaterte sykefraværet, samtidig som det vil kunne gi store økonomiske gevinster. Arendal kommune har vedtatt et mål om at man totalt sett for kommunen ikke skal overstige et samlet sykefravær på 6,5 %. Dette er ambisiøst sett i lys av at om man oppnår dette målet, vil dette bringe Arendal kommune inn blant de 20 beste kommunene i Norge når det kommer til sykefraværsgraden. En slik målsetting setter tydelige

---

<sup>1</sup> <https://www.nav.no/no/lokalt/more-og-romsdal/nav-arbeidslivssenter-more-og-romsdal/lokal-informasjon/har-vi-rad-til-et-sa-hoyt-sjukefravaer-som-skyldes-jobben>

<sup>2</sup> Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen 2020, Statistisk sentralbyrå (arbeidsmiljø blant sysselsatte 18 – 66 år)

<sup>3</sup> Estimatet er beregnet på bakgrunn av en Sintef undersøkelse fra 2010. [Hva koster sykefravær? \(nho.no\)](https://nho.no)



og klart målbare krav til kommunens ledere, og danner klare forventninger til kommunens arbeid med å sikre et godt arbeidsmiljø så vel som å følge opp de ansatte med sykefravær.

Aust-Agder Revisjon IKS presenterte i desember 2020 sin risiko- og vesentlighetsvurdering for kontrollutvalget i Arendal (sak 49/20). På bakgrunn av denne utarbeidet kontrollutvalget plan for forvaltningsrevisjon, hvor sykefravær i Arendal kommune ble vedtatt som et av kommunens forvaltningsrevisjonsprosjekter med fokus på kostnader ved sykefraværet.

Kontrollutvalget ble i møte den 15.12.21 presentert for prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet hvor prosjektplanen ble vedtatt i sin forelagte form (sak 55/21). I kontrollutvalgets foregående møte ble tema for forvaltningsrevisjonsprosjektet diskutert bredt blant medlemmene og de innspill som da ble gitt har i vesentlig grad dreid fokuset fra et rent kostnadsperspektiv til en mer helhetlig gjennomgang av det systematiske HMS-arbeidet i sektorene skole og barnehage. En gjennomgang av nøkkeltall knyttet til sektorene er presentert i et eget kapittel som innledning til problemstillingene.

Rapportens funn er i hovedsak utledet av dokumentanalyse og intervjuer med enhetsledere i sektorene. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i skoler og barnehager. De innsamlede data er sammenstilt med rapportens revisjonskriterier og funn er utledet av dette.

Vedrørende hvilke revisjonskriterier man skal legge til grunn for rapportens problemstillinger følger dette av flere ulike kilder, men de mest sentrale er arbeidsmiljøloven, kommuneloven og kommunens rutiner og prosedyrer.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor med master (MBA) i strategisk ledelse og økonomi Magnus Bjarte Solsvik og forvaltningsrevisor med master i organisasjonspsykologi Bjørn Nilsen Fjermedal, med statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor. Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

## 3. PROSJEKTETS FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODE

### 3.1 FORMÅL

I tråd med kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Av kommuneloven § 23-3 fremgår det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å følge opp de risikoer som er presentert kontrollutvalget gjennom vår risiko- og vesentlighetsvurdering for perioden 2020-2023, samt belyse de innspill kontrollutvalget har formidlet revisjonen. Følgende problemstillinger ble vedtatt av kontrollutvalget gjennom prosjektplan:

- 1. Har skole- og barnehagesektoren utarbeidet tilfredsstillende interne rutiner og prosedyrer for oppfølging og forebygging av sykefravær?*
- 2. Arbeider skoler og barnehager i sektoren målrettet med nærværarbeid for å forebygge sykefravær?*
- 3. Arbeider skoler og barnehager målrettet med oppfølging av sykefravær?*

Gjennom prosjektets problemstillinger vil revisjonen søke svar på om Arendal kommune har etablert tilstrekkelige rutiner og om man har en praksis som bygger opp omkring et tilfredsstillende arbeidsmiljø og oppfølging av ansatte som har sykefravær. Kommunen har etablert ambisiøse mål for sykefraværet som et ledd i konkrete kostnadsreduksjoner og for å nå disse målene er det systematiske HMS-arbeidet et sentralt verktøy.

Der hvor det eventuelt avdekkes svakheter eller forbedringsområder, vil det bli gitt anbefalinger til tiltak hvor administrasjonen kan vurdere og eventuelt implementere dette i det videre forbedringsarbeidet.

### 3.2 METODEVALG OG GJENNOMFØRING

For å kunne skape tilstrekkelig grunnlag for å vurdere rutiner og praksis mot prosjektets problemstillinger, har det vært nødvendig med en sammensetning av ulike metodiske tilnærminger ved innsamling av data. For flere av problemstillingene kunne dokumentasjon vært tilstrekkelig for å beskrive perspektiver knyttet til skriftlige rutiner, men det har vært sentralt for undersøkelsen å sammenstille skriftlige rutiner med den praksis og etterlevelse som eksisterer og utføres i enhetene. I denne sammenheng har det vært hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med utvalgte enhetsledere. Det er gjennomført intervjuer med syv

enhetsledere i sektorene, hvorav to fra barnehage og fem fra skole. Når det kommer til utvalget av enhetsledere har dette vært basert på vurderinger omkring komparative forhold knyttet til sykefravær, resultater fra spørreundersøkelser og styringsdokumenter som tertialrapporter og årsrapporter. Intervjuene med enhetsledere har blitt gjennomført med til dels strukturerte intervjuguider for å enklere kunne gruppere tilbakemeldingene og fremstille disse i rapporten. Alle ledere som ble intervjuet fikk i forkant oversendt intervjuguide som ga dem mulighet til å forberede seg til intervjuet. Som en del av vår revisjonsstandard er alle ledere som er intervjuet, gitt mulighet for faktaverifisering av referater. De tilbakemeldinger og korrigeringer vi har mottatt er fullt ut etterfulgt.

### *Spørreundersøkelse*

Når det gjelder spørreundersøkelsen, er denne en helt sentral del av vårt faktagrunnlag. De ansattes erfaringer og opplevelser er svært viktige for å kunne vurdere i hvilken grad Arendal kommune arbeider systematisk med HMS, men ikke minst hvordan man i fremtiden kan lykkes med å redusere sykefraværet, med et målrettet systematisk HMS-arbeid. Det er gjort flere vurderinger knyttet til utforming og gjennomføring av spørreundersøkelsen. Først og fremst har utvalget av respondenter blitt diskutert med hensyn til om det er hensiktsmessig å involvere alle ansatte uavhengig av stillingsprosent og tilstedeværelse. Vår vurdering var at alle faste og midlertidige ansatte med stillingsprosent over 50 % skulle motta undersøkelsen. Enhetsledere var ikke en del av undersøkelsen, men avdelingsledere mottok undersøkelsen. Det er en viss svakhet knyttet til dette da avdelingsledere ved en rekke av de undersøkte enhetene er delegert et ansvar for det forebyggende og oppfølgende arbeidet, men samtidig er de ansatte i den forstand at også de skal følges opp av den respektive enhetsleder.

Ovennevnte inngangsverdier for utvalget til spørreundersøkelsen ble formidlet kontaktperson og basert på dette fikk vi oversendt en fil som inneholdt oversikt over ansatte med telefonnummer og e-post. For å oppnå størst mulig oppslutning vurderte vi at SMS var den mest hensiktsmessig måten å distribuere undersøkelsen på. For et mindre antall ansatte som ikke var registrert med telefonnummer, sendte vi ut undersøkelsen på e-post.

Vi har i all dialog med mottakere av spørreundersøkelsen vært tydelige på hensikten med undersøkelsen, forhold knyttet til GDPR og vår bruk av data hvor det legges til grunn anonymisering. Dette påvirker også bruken av respondenters svar knyttet til åpne spørsmål hvor vi har vært forsiktige med å gjengi data på enkelt svar, men heller har prøvd å trekke de store linjene på tendenser. Som et ledd i vår kvalitetssikring har spørreundersøkelsen i forkant blitt sendt ut internt blant ansatte i Aust-Agder Revisjon IKS for testing og evaluering.

Da spørreundersøkelsen ble stengt den 22. februar 2022 var det 67 % svaropplutning. Totalt var det 834 ansatte som mottok undersøkelsen enten via e-post eller SMS. Av disse var det 556 ansatte som åpnet undersøkelsen og svarte på deler av, eller hele undersøkelsen. Vi ser at det er noe frafall knyttet til en del spørsmål, og har derfor valgt å beskrive hvor mange som har svart på de spørsmål vi har presentert i rapporten. De ansatte fortjener stor anerkjennelse for sitt engasjement og bidrag for å sikre tilstrekkelig oppslutning omkring undersøkelsen.

Med en slik høy svaroppslutning har revisjonen et godt grunnlag for å trekke slutninger omkring temaene i undersøkelsen.

### *Validitet og reliabilitet*

Kontaktperson for forvaltningsrevisjonsprosjektet (skolesjef) har sammen med barnehagesjef gjennomført faktaverifisering av rapportens samlede faktagrunnlag. Kommunedirektøren i Arendal har i tillegg til dette hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldingen fra kommunedirektøren fremgår av punktet for kommunedirektørens høringsuttalelse.

Det er dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonen vil derfor presisere at selv om det enkelte steder kan konkluderes med mangler eller svakheter knyttet til dokumentasjon, betyr ikke det at dokumentasjon ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom undersøkelsesprosessen. Forelagt dokumentasjon har vært omfattende og det er med sikkerhet en rekke forhold ved denne som kunne vært tatt inn som en del av rapportens faktagrunnlag. Revisor har fortløpende måtte avgrense dokumentasjonen til å gjelde de forhold som fremstår relevante for å belyse problemstillingene. Videre er det deler av dokumentasjonen som blir på et så detaljert nivå at det ikke har vært mulig å sammenstille alle forhold opp mot intervjuer og spørreundersøkelse.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet, handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert, har vært offentlig tilgjengelig dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen. I forbindelse med intervjuprosessen har dialogen vært forankret gjennom en felles intervjuguide for alle informantene. Dette har vært et viktig verktøy for å kunne se tendenser på tvers av intervjuobjektene og sikre en godt forankret analyseprosess. Validiteten styrkes ved at datamaterialet fra alle intervjuer er faktaverifisert av den enkelte informant. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå gjennomgått intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kontaktperson og barnehagesjef den 19. januar 2022, mens undersøkelsene ble gjennomført i perioden 14. februar til medio mai 2022.

## 4. NØKKELTALL – ØKONOMISK KONSEKVENNS

Før revisjonen gjennomgår faktagrunnlag og presenterer funn og vurderinger knyttet til denne forvaltningsrevisjonen, vil det bli fremstilt nøkkeltall med tilhørende analyser for sektorene barnehage og skole. Revisjonen vil her presentere en oversikt over nøkkeltall knyttet til sektorenes sykefravær og hvilke økonomiske konsekvenser dette gir. Formålet med en slik fremstilling er å belyse Arendal kommunes systematiske arbeid med sykefraværsoppfølging og forebygging, samt identifisere potensialer for økonomisk og kulturelle forbedringsområder.

Sektorene er ledet av en kommunalsjef, men det er for hver av sektorene etablert en lederstruktur med skolesjef og barnehagesjef. Innenfor barnehage er det 10 offentlige barnehager organisert i 9 enheter og innenfor skole 16 enheter hvor hver enhet ledes av en enhetsleder/rektor. Stab for oppvekst er støttefunksjon for skolene og barnehagene med unntak av HR og økonomi som er overordnet støttefunksjon for hele kommunen.

Nøkkeltall vil i det vesentligste handle om sektorenes sykefraværsstatistikk de seneste tre år (2019/2020/2021 tom. 3. kvartal), kostnader som knytter seg til korttids- og langtidsfravær, samt de konsekvenser som følger av dette med hensyn til innleie av vikarer. Presentasjonen vil danne et naturlig bakteppe for den senere behandling av rapportens problemstillinger.

Av kommunens årsrapport for 2020 fremgår det av punkt 5.3 *fravær og HMS* at det har vært jobbet intensivt med å redusere sykefraværet i 2020, samtidig som dette arbeidet har blitt kraftig utfordret av covid-19-pandemien. En del av dette arbeidet har handlet om å kartlegge og planlegge for å få fraværet vesentlig ned i 2021 i henhold til målet i handlings- og økonomiplan (HØP) 2021 – 2024. I Arendal er ca. 80 % av sykefraværet knyttet til 20 % av de ansatte. Årsrapporten beskriver også pandemiens påvirkning på sykefraværet hvor det i 2020 vises til at sykefraværet for kommunen totalt endte på 8,6 % hvor 0,6 % var rapportert som korona-relatert. Sykefraværet totalt sett var noe lavere enn for 2019 og 2018. Årsrapport for 2021 var ikke publisert på revisjonens undersøkelsestidspunkt.

Revisjonen er forelagt data fra kommunens HR-systemer som viser årsverk, tilgjengelige (mulige) dagsverk, antall tilfeller av fravær, antall dagsverk fravær og fraværprosent. Alle tall er forelagt for både sektornivå (samlet) kvartalsvis og brutt ned på enhet.

## Utvikling i sykefravær – skolesektoren

For skolesektoren fremgår det av forelagt rapport at det er mindre variasjoner i antall tilgjengelige årsverk med et snitt på omkring 780 årsverk.

Kvartal	Enhet	Årsverk	Mulig dagsverk	Korttid	Korttid	Korttid	Langtid	Langtid	Langtid	Tilfeller	Dagsverk fravær	%
				Tilfeller	Dagsverk fravær	%	Tilfeller	Dagsverk fravær	%			
2019-Q1	13B - Skole	780	45 410	877	1 267,3	2,79 %	121	2 715,4	5,98 %	998	3 982,7	8,77 %
2019-Q2	13B - Skole	786	40 676	472	609,7	1,50 %	50	2 104,2	5,17 %	522	2 713,9	6,67 %
2019-Q3	13B - Skole	776	32 947	351	527,4	1,60 %	97	1 652,8	5,02 %	448	2 180,2	6,62 %
2019-Q4	13B - Skole	782	46 025	666	962,4	2,09 %	108	3 568,9	7,75 %	774	4 531,3	9,85 %
2020-Q1	13B - Skole	789	46 688	586	903,8	1,94 %	102	3 674,7	7,87 %	688	4 578,5	9,81 %
2020-Q2	13B - Skole	785	41 775	297	435,5	1,04 %	66	3 264,2	7,81 %	363	3 699,7	8,86 %
2020-Q3	13B - Skole	776	32 667	483	861,7	2,64 %	104	2 286,0	7,00 %	587	3 147,7	9,64 %
2020-Q4	13B - Skole	781	46 150	729	1 113,6	2,41 %	81	2 597,7	5,63 %	810	3 711,3	8,04 %
2021-Q1	13B - Skole	785	45 480	833	1 302,6	2,86 %	113	2 931,9	6,45 %	946	4 234,6	9,31 %
2021-Q2	13B - Skole	783	41 046	745	1 193,0	2,91 %	91	3 034,7	7,39 %	836	4 227,7	10,30 %
2021-Q3	13B - Skole	781	33 461	557	828,0	2,47 %	73	1 943,7	5,81 %	630	2 771,6	8,28 %

Vi har ikke gått inn på en dypere analyse av disse tallene, men mener det er viktig for undersøkelsen å se nærmere på de tendenser som har vært over de 3 siste årene, da dette vil kunne gi indikasjoner på de resultater sektoren har hatt knyttet til sitt arbeid med å redusere sykefraværet. Som vi ser av tabellen så hadde sektoren for 1. kvartal 2019 et samlet sykefravær på 8,77 %, men at man i samme år for 2. og 3. kvartal hadde det laveste sykefraværet for hele den gjennomgatte perioden fra 2019 til 2021. Foruten 2. kvartal i 2021 så var 4. kvartal 2019 perioden med høyest sykefravær i hele den gjennomgatte perioden.

Korttidsfraværet er som nevnt den fraværstypen som antas å være mest kostnadsdrivende for sektoren da det som oftest er knyttet vikarkostnader til fraværet uten at man får refusjoner (> 16 dager). 2. kvartal i 2020 er det kvartalet i den gjennomgatte perioden som har det laveste korttidsfraværet med 1,04 %, mens det høyeste korttidsfraværet var i 2. kvartal 2021 med 2,91 %. Når det gjelder langtidsfraværet, så svinger dette en del mellom både årene og kvartalene. I de 3 første kvartalene i 2019 lå dette omkring 5-6 %, mens det i 4. kvartal økte til 7,75 %. Det høyeste langtidsfraværet knytter seg til 1. kvartal 2021 med 7,87 %, men har siden sunket til 5,81 % i 3. kvartal 2021.

Samlet sett fremgår det av forelagte statistikk at kommunen før pandemien inntraff, lå på et sykefraværnivå som ikke vesentlig avviker fra de statistiske tallene som knytter seg til pandemiens periode, med unntak av 2. kvartal 2021. Basert på de forelagte tall er det

uavhengig av pandemien ikke nådd de mål som er satt for reduksjon av sykefravær. Det som imidlertid viser seg som positivt er at langtidsfraværet er noe redusert og tatt i betraktning av at korttidsfravær antas å ville kunne reduseres noe når pandemien avtar, vil dette kunne gi en positiv utvikling.

Vi har gjort enkelte sammenstillinger av sykefravær på tvers av skolene og ser at det er store variasjoner mellom skolene når vi grupperer dem basert på antall ansatte. For å avgrense fremstillingen har vi konsentrert oss om de ferskeste forelagte tall fra 2021.

		Korttid	Langtid	Totalt
Enhet	Snitt årsverk 1-3. kvartal 2021	Snitt 1-3. kvartal	Snitt 1-3. kvartal	Snitt 1-3. kvartal
Lunderød skole og ressurscenter	47	3,29 %	6,64 %	<b>9,93 %</b>
Birkenlund skole	63	2,37 %	6,99 %	<b>9,36 %</b>
Asdal skole	64	2,23 %	3,65 %	<b>5,88 %</b>
Stuenes skole	70	3,61 %	7,03 %	<b>10,65 %</b>
Nedenes skole	65	2,12 %	4,04 %	<b>6,16 %</b>
Stinta skole	72	2,96 %	5,10 %	<b>8,07 %</b>
Roligheden skole	68	4,16 %	5,85 %	<b>10,01 %</b>
Hisøy skole	64	2,28 %	6,77 %	<b>9,05 %</b>
Eydehavn skole	21	1,55 %	8,16 %*	<b>9,70 %</b>
Flosta skole	19	2,71 %	7,69 %	<b>10,40 %</b>
Moltemyr skole	63	2,43 %	7,89 %	<b>10,33 %</b>
Myra skole	34	2,83 %	1,87 %**	<b>4,71 %</b>
Nesheim skole	21	1,91 %	19,74 %	<b>21,65 %</b>
Rykene oppvekstsenter	36	2,84 %	9,42 %	<b>12,27 %</b>
Sandnes skole	39	2,33 %	12,42 %	<b>14,75 %</b>
Strømmen oppvekstsenter	38	2,89 %	3,28 %	<b>6,17 %</b>

\*Rapportert 0% i 2. kvartal

\*\*Manglende rapportering 3. kvartal

Blant de minste skolene (+/- 20 ansatte) ser vi at det er store variasjoner når det kommer til sykefraværet mellom disse. Eydehavn skole har tilnærmet likt sykefravær som Flosta skole, men noe mindre korttidsfravær. Nesheim skole har over dobbelt så stort fravær som Eydehavn og Flosta, men dette tallet er preget av et høyt langtidsfravær. Det er for de mindre enhetene utfordrende å oppnå lave sykefraværstall når man opplever dette omfanget av langtidsfravær, men samtidig stiller dette høye krav til ledere i forhold til oppfølging av de som er syke.

Ser man på de mellomstore skolene (+/- 40 ansatte) så skiller både Myra skole og Strømmen oppvekstsenter seg positivt ut blant disse når det kommer til det totale sykefraværet. Begge skolene er innenfor de måltall kommunen har satt, basert på tall fra 1-3. kvartal 2021.

Ved de større skolene (+/- 65 ansatte) er det her et flertall av skolene som ligger jevnt omkring 9 -10 % sykefravær samlet for de 3 første kvartalene i 2021. Asdal skole og Nedenes skole skiller seg blant de større skolene ut ved å ha nådd kommunens målsetting om et

sykefravær under 6,5 % i 2021 sine 3 første kvartal. I arbeidet med faktaverifisering av rapporten er målet om 6,5 % nyansert noe av skole- og barnehagesjef ved at dette er et samlet måltall for hele kommunen, men at det er uttalt at det er noe rom for forskjellsbehandling ved at kommunens ansatte jobber under ulike forhold. Det er blant annet forventet noe høyere korttidssykefravær blant skole- og barnehageansatte sett i lys av at dette er en kategori ansatte som jobber tett på barn og unge og må forventes å ha noe mer sykefravær. Et forhold som for øvrig pandemien har synliggjort. Revisor har full forståelse for dette synspunktet og dette er et forhold vi trekker inn i vår konklusjon. Samtidig er 6,5 % det som er skriftliggjort fra kommunen og dette danner grunnlag for vår datainnsamling både i styringsdokumenter og tertial- og årsrapportering hvor enhetene selv har hatt mulighet til å skriftliggjøre sine mål.

Det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner ut fra disse tallene, og det vil alltid være større variasjoner mellom de mindre skolene med et så lavt antall ansatte. Det som imidlertid er interessant er om sektoren jobber på en enhetlig måte i nå kommunens mål og at de skolene som lykkes med det systematiske arbeidet, kan stimuleres til å overføre sine metoder til de øvrige enhetene.

#### *Kostnader til vikarer – skolesektoren*

Revisjonen har gjennom prosjektet hatt både møte og korrespondanse med HR-rådgivere som ivaretar støttetjenester til skole- og barnehagesektoren. Vi har i den forbindelse stilt spørsmål omkring årlige kostnader til vikarutgifter. HR har i denne sammenheng formidlet rapporter som er produsert av stab økonomi. I oppfølgingen av disse har vi hatt korrespondanse med stab økonomi omkring forståelsen av de forelagte økonomiske rapporter.

I forelagte rapporter fremgår kostnader til vikarutgifter og utgifter til det som omtales som ekstrahjelp. Vi har etterspurt forskjellen på disse kategoriene og tilbakemeldingen har vært at dette følger av KOSTRA<sup>5</sup> hvor vikarkostnader kort fortalt knytter seg til erstatning for faste ansatte som har fravær. Ekstrahjelp er en kategori ansatte som rapporteres for midlertidig ansatte som kommer utover den fastsatte årsverksrammen for enheten. Det som imidlertid er utfordrende med disse tallene er at de ikke er korrigert for refusjoner, det vil si fradrag i kostnader til vikarer og ekstrahjelp hvor sektoren mottar refusjon (>16 dager).

Vi har sammenstilt sykefravær, vikarutgifter og utgifter til ekstrahjelp for 2019, 2020 og 2021 for skolesektoren.

Periode	2019	2020	2021	Endring % 2019-20	Endring % 2020-21
Korttidsfravær (%)	2,0 %	2,0 %	2,8 %	-3 %	40 %
Langtidsfravær (%)	6,1 %	7,1 %	6,6 %	16 %	-7 %

<sup>5</sup> KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.



Samlet fravær (%)	8,1 %	9,0 %	9,4 %	11 %	3 %
Vikarutgifter (kroner)	46 216 776	44 949 942	47 533 921	-3 %	6 %
Ekstrahjelp (kroner)	4 199 088	3 474 580	3 967 205	-17 %	14 %
Samlete utgifter (kroner)	50 415 864	48 424 522	51 501 126	-4 %	6 %

Fraværet økte med 11 prosent fra 2019 til 2020, noe som skyldtes en betydelig økning i langtidsfraværet mellom årene. I samme periode var det en svak reduksjon i korttidsfraværet. Fra 2020 til 2021 (per tredje kvartal) øker sykefraværet med 3 prosent, og det skyldes en kraftig vekst i korttidsfraværet. Samtidig gikk langtidsfraværet ned med 7 prosent. Fra SSBs analyser av den nasjonale sykefraværstatistikken<sup>6</sup> ser vi at det er tiltagende økning i sykefraværet i fjerde kvartal 2021. Slik sett bør veksten i korttidsfravær og samlet fravær være enda sterkere når tall for hele året foreligger.

Til tross for en økning i det samlede sykefraværet, går utgiftene til ekstrahjelp og vikarer noe ned i 2020 fra 2019, mens det er en økning i disse utgiftene i 2021 samtidig som det er en vekst i det samlede sykefraværet (per tredje kvartal). Tallene må tolkes forsiktig. I fraværstallene ligger det flere årsaker til fraværet. Det kan gjelde sykdom, men også forhold som permisjoner er innbakt her (typisk langtidsfravær). I utgiftstallene er blant annet PPT-tjenester inkludert, tjenester som er vedtaksfestet og som varierer mellom skolene basert på timer gitt enkeltelever. Utgiftstallene er nominelle størrelser og vil normalt inneholde utvikling i lønn. Om vi korrigerer for det i 2020 og 2021, vil utgiftene fremstå lavere. Slik sett kan det synes som at kommunen har betalt mindre for vikarer i 2021 enn i 2019, til tross for en økning i fraværet.

Men det er vanskelig å se noen klar sammenheng mellom utvikling i fravær og utvikling i utgifter til vikarer og ekstrahjelp basert på disse tre årene.

Tabellen under viser korttidsfraværet per kvartal for skolesektoren, og perioden før pandemien er uthevet med grønn farge, etter pandemien med gul.

Kvartal \ År	2019	2020	2021
Q1	2,8 %	1,9 %	2,9 %
Q2	1,5 %	1,0 %	2,9 %
Q3	1,6 %	2,6 %	2,5 %
Q4	2,1 %	2,4 %	

<sup>6</sup> SSB – Økende sykefravær gjennom 2021. Publisert 03.03.2022. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer/artikler/okende-sykefravaer-gjennom-2021>

Korttidsfraværet ser ut til å være preget av pandemien. Kun andre kvartal 2020 har lavere sykefravær enn samme kvartal før pandemien. For langtidsfraværet finner vi ikke tilsvarende sammenheng, vist i tabellen under.

Kvartal \ År	2019	2020	2021
Q1	6,0 %	7,9 %	6,4 %
Q2	5,2 %	7,8 %	7,4 %
Q3	5,0 %	7,0 %	5,8 %
Q4	7,8 %	5,6 %	

Andelen langtidssykefravær av det totale sykefraværet i skolesektoren er om lag 75 %, men det er noe høyere i perioden før pandemien (gjennomsnitt 75 %) enn under pandemien (gjennomsnitt 74 %). Dette er nært det nasjonale gjennomsnittet i 2019 på 73 %.<sup>7</sup>

### Utvikling i sykefravær – barnehagesektoren

For barnehagesektoren fremgår det av forelagt rapport for sykefraværstatistikk at det er mindre variasjoner i antall tilgjengelige årsverk med et snitt på omkring 142 årsverk. I motsetning til skolesektoren har vi i barnehagesektoren fått fullstendig statistikk for 2021, altså alle fire kvartalene.

Kvartal	Enhet	Årsverk	Mulig dagsverk	Korttid			Langtid			Tilfeller	Dagsverk fravær	%
				Tilfeller	Dagsverk fravær	%	Tilfeller	Dagsverk fravær	%			
2019-Q1	13C - Barnehage	143	8 041	144	298,6	3,71 %	15	484,7	6,03 %	159	783,4	9,74 %
2019-Q2	13C - Barnehage	144	7 400	94	135,5	1,83 %	12	412,0	5,57 %	106	547,6	7,40 %
2019-Q3	13C - Barnehage	143	6 243	65	122,9	1,97 %	22	401,1	6,42 %	87	524,0	8,39 %
2019-Q4	13C - Barnehage	142	8 068	108	225,3	2,79 %	21	568,3	7,04 %	129	793,6	9,84 %
2020-Q1	13C - Barnehage	142	8 091	115	251,6	3,11 %	31	576,0	7,12 %	146	827,6	10,23 %
2020-Q2	13C - Barnehage	144	7 389	58	134,6	1,82 %	23	724,6	9,81 %	81	859,2	11,63 %
2020-Q3	13C - Barnehage	137	6 182	74	125,8	2,03 %	15	530,2	8,58 %	89	656,0	10,61 %
2020-Q4	13C - Barnehage	138	8 077	126	187,8	2,33 %	19	583,3	7,22 %	145	771,1	9,55 %
2021-Q1	13C - Barnehage	139	8 090	143	366,6	4,53 %	7	549,4	6,79 %	150	916,1	11,32 %
2021-Q2	13C - Barnehage	139	7 456	120	233,9	3,14 %	12	455,5	6,11 %	132	689,4	9,25 %
2021-Q3	13C - Barnehage	144	6 056	108	212,6	3,51 %	12	339,5	5,61 %	120	552,1	9,12 %
2021-Q4	13C - Barnehage	151	8 353	166	299,2	3,58 %	15	628,2	7,52 %	181	927,4	11,10 %

<sup>7</sup> [Faktabok-om-arbeidsmiljø-og-helse-2021.pdf \(stami.no\)](#)

Som vi ser av tabellen, så hadde sektoren for 2. kvartal 2019 det laveste sykefraværet i den gjennomgatte perioden. 2. kvartal 2020 er det kvartalet i den gjennomgatte perioden med det høyeste sykefraværet med 11,63 %. For sektoren så ser man at 3. kvartal 2021 og 2. kvartal 2019 var relativt like når det kommer til langtidsfraværet. For både barnehage og skole er det sesongvariasjoner med sykdom som kan prege fraværsbildet noe, men det er å anta at dette i større grad påvirker korttidsfraværet mer enn det gjør med langtidsfraværet. Slik sett er det interessant at sektoren siden toppen i 2. kvartal 2020 i det store og det hele har hatt en positiv utvikling i reduksjonen av langtidsfraværet.

Når det gjelder korttidsfraværet, så ser vi at dette har tradisjonelle svingninger med høyst grad av fravær i årenes 1. kvartal. Tallene fra sektoren viser også at selv om langtidsfraværet i 2021 har avtatt så har korttidsfraværet tatt seg opp sett mot de foregående år. I forhold til kommunens beskrivelser av Covid-19-relatert sykefravær på ca. 0,6 % ligger barnehage høyere enn dette om man legger til grunn foregående år. Samtidig er både barnehage og skole sektorer som er i en situasjon hvor man ikke kan velge om man skal holde avstand eller ikke og må antas å ligge høyere enn kommunens snitt.

Basert på de forelagte tall er det uavhengig av pandemien ikke nådd de mål som er satt for reduksjon av sykefravær. Det som imidlertid viser seg som positivt er at langtidsfraværet er noe redusert og tatt i betraktning av at korttidsfravær vil kunne reduseres noe når pandemien avtar, vil dette kunne gi en positiv utvikling.

Vi har gjort noen sammenstillinger av sykefravær på tvers av barnehagene og ser at det er enkelte variasjoner mellom disse når vi grupperer dem basert på antall ansatte. For å avgrense fremstillingen har vi konsentrert oss om de forelagte tall fra 2021.

		Korttid	Langtid	Totalt
Enhet	Snitt årsverk 2021	Snitt 2021 %	Snitt 2021 %	Snitt 2021 %
Tromøy barnehagene	22	1,52 %	7,15 %	8,67 %
Stemmehagen barnehage	32	5,10 %	4,79 %	9,90 %
Gullfakse barnehage	20	3,27 %	8,91 %	12,18 %
Strømsbuåsen barnehage	27	4,30 %	3,34 %	7,64 %
Jovannslia barnehage	22	3,33 %	7,99 %	11,32 %
Engene barnehage	15	4,36 %	5,84 %	10,20 %
Lia barnehage*	13	3,28 %	14,62 %	17,90 %

\* Lia barnehageenhet ble skilt ut fra Jovannslia den 01.08.2021. Frem til da inngikk Lia i tallene til Jovannslia.

Sektoren har ikke veldig store variasjoner mellom enhetene, men det er interessant å se at de mindre enhetene i likhet med skolene ligger noe høyt på det samlede fraværet. Det er også knyttet til barnehage vanskelig å trekke noen klare konklusjoner ut fra disse tallene, men det er interessant å se at enkelte barnehager oppnår gode resultater på korttids- og langtidsfravær sammenlignet med andre. At Tromøybarnehagene i 2021 ligger så lavt som 1,52 % kan selvsagt være tilfeldig, men kan også være interessant for sektoren å trekke veksler på i forhold til hvordan man jobber systematisk. For Strømsbuåsen barnehage så har man et markant lavere langtidssykefravær som også kan være av interesse å se nærmere på med hensyn til hvordan man jobber for å unngå eksempelvis slitasjeskader. Det er ingen tvil om at sektoren har en type arbeid som medfører en rekke tunge løft og andre forhold ved seg, som over tid kan medføre at arbeidstakere kan få slitasjeskader og fysiske plager.

Vi har sammenstilt sykefravær, vikarutgifter og utgifter til ekstrahjelp for 2019, 2020 og 2021 for barnehagesektoren.

Periode	2019	2020	2021	Endring % 2019-20	Endring % 2020-21
Korttidsfravær	2,6 %	2,4 %	3,7 %	-11 %	58 %
Langtidsfravær	6,3 %	8,1 %	6,6 %	29 %	-19 %
Samlet fravær	8,9 %	10,5 %	10,3 %	18 %	-2 %
Vikarutgifter	9 205 133	8 148 375	8 006 840	-11 %	-2 %
Ekstrahjelp	2 688 231	3 027 930	2 939 529	13 %	-3 %
Samlete utgifter	11 893 364	11 176 305	10 946 369	-6 %	-2 %

Fraværet økte med 18 prosent fra 2019 til 2020, noe som skyldtes en betydelig økning i langtidsfraværet (1,8 prosentpoeng). I samme periode var det en reduksjon i korttidsfraværet. Fra 2020 til 2021 blir sykefraværet redusert med 3 prosent, og det skyldes en kraftig nedgang i langtidsfraværet. Samtidig gikk korttidsfraværet opp med 1,3 prosentpoeng.

Det er en reduksjon i kostnadene til vikarer og ekstrahjelp begge år. Fra 2019 til 2021 er det en reduksjon på åtte prosent i disse kostnadene, samtidig som det er en økning i sykefraværet.

Men det er vanskelig å se noen klar sammenheng mellom utvikling i fravær og utvikling i utgifter til vikarer og ekstrahjelp basert på disse tre årene. Tabellen under viser korttidsfraværet per kvartal for barnehagesektoren, og perioden før pandemien er uthevet med grønn farge, etter pandemien med gul.

Kvartal \ År	2019	2020	2021
Q1	3,7 %	3,1 %	4,5 %
Q2	1,8 %	1,8 %	3,1 %

Q3	2,0 %	2,0 %	3,5 %
Q4	2,8 %	2,3 %	3,6 %

Det synes som en klar effekt av covid-19 i 2021. Det er til dels betydelig høyere nivåer når vi sammenligner hvert kvartal med samme kvartal tidligere år. I 2020 ser vi ikke tilsvarende utslag.

Kvartal \ År	2019	2020	2021
Q1	6,0 %	7,1 %	6,8 %
Q2	5,6 %	9,8 %	6,1 %
Q3	6,4 %	8,6 %	5,6 %
Q4	7,0 %	7,2 %	7,5 %

Som for skolene er det ingen like tydelig effekt av covid-19 på langtidsfraværet. Det er høye nivåer i 2020, men i 2021 er det heller lave nivåer. Andelen langtidsfravær var 70 % av det totale sykefraværet i 2019, 78 % i 2020 og 64 % i 2021. Med lavere antall årsverk enn i skolesektoren, vil det være større variasjon i fravær.

#### *Anslag på reduserte utgifter til vikarer*

Revisjonen har beregnet hvor mye kommunen kan spare på vikarbruk både ift. korttidsfravær og langtidsfravær. Det bygger på flere forutsetninger, og det er ikke nødvendigvis et en-til-en-forhold mellom fraværsdagsverk og de avtaler kommunen har med vikarene. Beregningen må derfor kun ses på som en illustrasjon på potensialet for besparelser som et lavere sykefravær kan gi. I beregningen er det kun sett på de kostnadene som kommunene har til vikarer. Men for den delen av sykefraværet som går ut over arbeidsgiverperioden, vil arbeidsgiver kunne søke om refusjon. Revisjonen har ikke data som kan antyde hvor stor del dette utgjør av det samlede langtidssykefraværet, men refusjonene medfører at de budsjettmessige konsekvensene av sykefravær blir mindre. I tillegg vil fravær som følge av foreldrepermisjon registreres som sykefravær. På den annen side kan det være kostnader forbundet med vikarer som ikke kommer frem i budsjettssammenheng, f.eks. gjennom redusert tjenestekvalitet.

Kommunen har oppgitt at et vikarårsverk koster 650 000 kroner inkl. sosiale kostnader. Fra fagforbundets lønnskalkulator<sup>8</sup> gir dette en timekostnad på 333,33 kroner, noe som tilsvarer en dagskostnad på 2500 kroner i en 37,5 timers uke. Ved å benytte denne beregnede dagskostnaden på det oppgitte antall fraværsdagsverk, kan vi beregne en kostnad per kvartal/år. Kommunen har som uttalt mål at sykefraværet skal være på 6,5 prosent. I de tre årene revisjonen vurderer, ligger det til dels betydelig høyere. For skolene tilsvarer det ca. 20

<sup>8</sup> KS Lønnskalkulator for ansatte i kommunen <https://www.fagforbundet.no/lonn-og-avtaler/ks/lonnskalkulator/>

prosent reduksjon i sykefraværet i 2019<sup>9</sup>. I tabellen under vises resultater for skolesektoren når det gjelder reduserte utgifter til vikarer.

Fravær \ Endring	100% reduksjon	30% reduksjon	20% reduksjon	10% reduksjon
Korttidsfravær	8,4	2,5	1,7	0,8
Langtidsfravær	25,1	7,5	5,0	2,5

Basert på revisjonens forutsetninger for skolene, kan kommunen kutte om lag 1,7 millioner kroner på 20 prosent reduksjon i korttidsfravær og 5 millioner på 20 prosent reduksjon i langtidsfravær. Samlet gir dette årlige reduksjoner på ca. 7 millioner kroner. Dette viser kun de budsjettmessige konsekvenser, og refusjoner ved fravær utover arbeidsgiverperioden er ikke inkludert.

For barnehagene vil 6,5 prosent sykefravær tilsvare om lag 27 prosent reduksjon i 2019. I tabellen under vises resultater for barnehagene når det gjelder reduserte utgifter til vikarer.

Fravær \ Endring	100 % reduksjon	30 % reduksjon	20 % reduksjon	10 % reduksjon
Korttidsfravær	2,0	0,6	0,4	0,2
Langtidsfravær*	4,7	1,4	0,9	0,5

\*Refusjoner av ukjent størrelse inngår i tallet

Basert på revisjonens forutsetninger for barnehagene, kan kommunen kutte om lag 0,4 millioner kroner på 20 prosent reduksjon i korttidsfravær og 0,9 millioner kroner på 20 prosent reduksjon i langtidsfravær. Samlet gir dette årlig reduksjon på ca. 1,3 millioner kroner i utgifter til vikarer. Dette viser kun de budsjettmessige konsekvenser og refusjoner etter arbeidsgiverperioden er ikke inkludert.

I forbindelse med faktaverifisering av rapporten har skolesjef og barnehagesjef kommentert de tall som revisjonen har fremstilt knyttet til hvilke effekter reduksjon av sykefravær vil gi økonomisk. Det er helt korrekt påpekt at våre tall knyttet til langtidsfravær ikke tar høyde for refusjoner knyttet til denne typen sykefravær og at dette medfører at de fremstilte tall kan skapes usikkerhet omkring. Som følge av dette har vi gjort enkelte korrigeringer til teksten hvor vi nå presiserer at refusjoner ved fravær utover arbeidsgiverperioden ikke er inkludert.

<sup>9</sup> 0,065/0,081-1=-0,2

## 5. REVISJONSKRITERIER

Arbeidsmiljøloven (aml.) § 3-1 skisserer arbeidsgivers krav til et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidsgiver skal sørge for gjennomføring av systematisk HMS arbeid på alle plan i virksomheten. Det er en grunnforutsetning at dette arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Systematisk HMS arbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

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

### *Arbeidsgiverstrategi – Arendal kommune*

Av kommunens arbeidsgiverstrategi fremgår det at bystyret i Arendal kommune for 2021 har vedtatt et mål om at det totale sykefraværet ikke skal overstige 6,5 %. Særlige satsninger vedtatt av bystyret for handlingsplanperioden 2021-2024 er å øke intensiteten i arbeidet med å nå sykefraværsmålene i alle sektorer.

Arendal kommune vektlegger i sin arbeidsgiverstrategi viktigheten av medvirkning. Det fremgår at arbeidsgiver, tillitsvalgte og ansatte har rett og plikt til å gjøre sitt beste for å skape et godt samarbeid i hele kommunen og på den enkelte arbeidsplass. Medvirkning skal skapes gjennom informasjon, drøftinger og forhandlinger. Det pekes på at fagbevegelsen er en samfunnsaktør og det skal legges til rette for at tillitsvalgte alltid er aktive medspillere.

### *Internkontroll*

Kommuneloven § 25-1 angir et sett med krav til kommunens internkontroll som skal ha til hensikt å sikre at lover og forskrifter følges. Først og fremst er § 25-1 b relevant for første problemstilling ved at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre fremgår det av § 25-1 c at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Det fremgår av § 25-1 e at virksomheten skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Av veileder for kommunedirektørens internkontroll, som er utarbeidet av KS, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele

kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø og tjenester, etikk og økonomi.<sup>10</sup>

### *Medvirkning*

Etter aml. § 6-1 skal det velges verneombud i virksomheten. Virksomheter som har mer enn ett verneombud, skal ha et hovedverneombud som skal samordne verneombudenes virksomhet. Aml. § 6-2 skisserer: *Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombud skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og verdferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsen i denne lov.*

Videre beskriver aml. § 7-1 at virksomheter med minst 50 ansatte skal ha et arbeidsmiljøutvalg (AMU) bestående av arbeidsgiver, arbeidstaker og bedriftshelsetjeneste. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha like mange representanter i utvalget, og representanten fra bedriftshelsetjenesten har ikke stemmerett. Det kan også opprettes underutvalg av AMU. Aml. § 7-2 skisserer AMUs mandat: *Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.*

### *Sykefraværsoppfølging*

Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom stiller krav til at arbeidsgiver fører slik statistikk. Formålet med sykefraværsstatistikken er å sette søkelys på arbeidsplassens sykefravær samt bidra til iverksetting og evaluering av tiltak for å redusere sykefraværet gjennom et samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Folketrygdloven § 25-2 skisserer arbeidsgivers plikt til å gjennomføre dialogmøte. Arbeidsgiver plikter å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte etter aml. § 4-6 tredje og fjerde ledd og delta i dialogmøte etter folketrygdloven § 8-7 a andre og tredje ledd. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøter etter folketrygdloven. Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten skal arbeidsgiver utlevere

---

<sup>10</sup> KS, kommunedirektørens internkontroll - veileder



oppfølgingsplan som eventuelt er revidert etter lovbestemte dialogmøter. Arbeidstaker skal medvirke til utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøte med arbeidsgiver, jf. aml. § 2-3 og § 4-6.

### *Nærværarbeid og forebygging*

Aml. § 4-2 beskriver krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling i virksomheten. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem. Arbeidsgiver skal sørge for nødvendig informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling ved omstillingsprosesser som medfører betydelig endring av arbeidstakernes arbeidssituasjon, for dermed å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:

- a) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,
- b) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
- c) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
- d) arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,
- e) det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) omhandler en overordnet målsetting om å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall. Den femte og gjeldende versjon av IA-avtalen ble underskrevet 18. desember 2018. En grunnforutsetning for forebygging av fravær er ifølge IA-avtalen at helsefremmende arbeid samt iverksetting av tiltak på et tidlig tidspunkt vil kunne forebygge sykefravær.

Virksomheter kan inngå en samarbeidsavtale med NAV Arbeidssenter og virksomhetens tillitsvalgte, som innebærer arbeidsgivers, arbeidstakers og tillitsvalgtes forpliktelse til systematisk samarbeid for mer inkluderende arbeidsplasser. Arendal kommune har inngått IA-avtale og har dermed forpliktet seg til å arbeide systematisk for å nå avtalens mål om et mer inkluderende arbeidsliv.

Ovenfor har vi beskrevet kriterier som følger av lov og kommunens egne rutiner. I det videre vil vi redegjøre nærmere for anerkjent teori og det vi ser som «bør krav» knyttet til arbeidet med sykefravær, herunder det forebyggende, nærværarbeid og sykefraværsoppfølging.

En forutsetning for å lykkes med målrettet nærværarbeid er å bruke forskning og jobbe med anerkjente arbeidsmiljøindikatorer relevant for arbeidets art. Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) presenterer arbeidsmiljøindikatorer basert på bransjeforskning innen grunnskolen.

Basert på forskning og data fra SSB skisseres det en rekke viktige utfordringer for arbeidsmiljøet innen grunnskolen:

- Høye emosjonelle krav
- Konflikter på arbeidsplassen
- Vold eller trusler
- Sjeldent/aldri tilbakemelding på utført arbeid
- Jobben forstyrrer privatlivet
- Dårlig inneklima
- Jobber stående

Disse arbeidsmiljøfaktorene kan lede til fysiske og psykiske problemer, og fravær fra jobb. Psykisk utmattelse, søvnvansker, hodepine, psykiske plager samt smerter i nakke og skuldre blir nasjonalt rapportert av ansatte med fravær ved skole som helt eller delvis forårsaket av jobben.

Skisserte utfordringer for arbeidsmiljøet innen barnehage inkluderer:

- Høye emosjonelle krav
- Arbeid på huk/knær
- Løft i ubekvemme stillinger
- Kontakt med kroppsvæsker
- Høyt lydnivå
- Konflikter på arbeidsplassen
- Vold som gir synlige merker

Disse arbeidsmiljøfaktorene har også potensial til å resultere i fysiske og psykiske belastninger samt sykefravær. Ansatte med fravær i barnehage rapporterer nasjonalt at nedsatt hørsel/øresus, smerter i ryggen, hodepine og smerter i nakke og skuldre kan i stor grad relateres helt eller delvis til jobben.

Anerkjente metoder for å utvikle og forbedre virksomhetens arbeidsmiljø er ifølge STAMI sterkt preget av involvering og medvirkning, hvor et godt fungerende samspill mellom ledelse, tillitsvalgte, verneombud og de øvrige ansatte er en grunnforutsetning. Arbeidsmiljø handler om jobben som gjøres. Om hvordan man i fellesskap planlegger, organiserer og gjennomfører arbeidet. Et godt arbeidsmiljø betyr bedre arbeidsflyt, lavere sykefravær og mer motiverte medarbeidere. Kommunens bevissthet vedrørende bransjerelevante arbeidsmiljøfaktorer, nærværarbeid og medvirkning vil være nødvendige aspekter å undersøke i forvaltningsrevisjonen.

## 6. RUTINER - OPPFØLGING OG FOREBYGGING AV SYKEFRAVÆR

### 1. *Har skole- og barnehagesektoren utarbeidet tilfredsstillende interne rutiner og prosedyrer for oppfølging og forebygging av sykefravær?*

#### 6.1 REVISJONSKRITERIER

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at:

- Det er etablert et system av interne rutiner og prosedyrer for oppfølging og forebygging av sykefravær.
- Det foreligger en forventning om hvordan gjeldende rutiner og prosedyrer skal utøves i sektorer og enheter.
- Det i tilstrekkelig grad er etablert rutiner for medvirkning som har til hensikt å sikre involvering og samspill mellom arbeidsgiver, tillitsvalgt, verneombud og de øvrige ansatte.

#### 6.2 FAKTA

##### 6.2.1 KOMMUNENS RUTINER

Allerede i oppstartsmøte med sektorene ble vi gjort oppmerksomme på at sektorene selv i liten grad har etablert egne rutiner og prosedyrer for oppfølging og forebygging av sykefravær, men at man baserer seg på kommunens sektorovergripende rutiner og systemer i dette arbeidet. Vi har blitt forelagt en rekke dokumenter som beskriver kommunens planer, mål og forventninger til det systematiske HMS-arbeidet. Videre er det forelagt dokumentasjon som mer detaljert beskriver prosedyrer for behandling av avvik, brukerveiledninger for bruk av HR-portalen, rutiner for håndtering av seksuell trakassering og rutiner for gravide i arbeid. Samlet sett vil dokumentasjonen utgjøre et system for det systematiske HMS-arbeidet i Arendal kommune, og vi vil i det følgende gjøre nærmere rede for innholdet i disse rutinene:

##### *Personalhåndboken – Arendal kommune*

Kommunens personalhåndbok omtaler en rekke forhold som omhandler HMS-arbeidet. Av kommunens vedtatte arbeidsgiverpolitikk fremgår det at «*arbeidsgiverpolitikk kan forstås som de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiveren står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag*». Det er etablert forventninger til ledere ved at relasjonen mellom leder og medarbeider/tillitsvalgt skal utvikles og at en god arbeidsgiverpolitikk utgjør et felles verdifundament for folkevalgte, ledere, medarbeidere og tillitsvalgte. Den fremmer utvikling og måloppnåelse, arbeidsmiljø og trivsel, hvor arbeidsmiljøloven er sentral for utformingen av samspillet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Arbeidsgiverstrategien tydeliggjør hvilke forventninger kommunen har til ansatte og ledere når det kommer til arbeidet med å sikre et så godt arbeidsmiljø som mulig. Overordnet for dette er et uttalt mål om at det er tillit til at alle medarbeidere bidrar til faglig utvikling, godt lederskap og et arbeidsmiljø preget av mangfold og arbeidsglede. Medarbeidere forventes å kommunisere og samhandle godt med ledere og kolleger og ta ansvar for eget jobbnærvær. Ledere forventes å ha fokus på forbedring og utvikling, legge til rette for et godt arbeidsmiljø, mangfold i forhold til alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnedsettelse og seksuell legning. Dette skal kommunen lykkes med ved å ha nulltoleranse for mobbing, trakassering, seksuell trakassering og ved å fokusere på holdninger og kultur som bidrar til inkludering og som stopper ubevisst diskriminering.

Kommunen skal lykkes med medvirkning ved at arbeidsgiver, tillitsvalgte og ansatte har rett og plikt til å gjøre sitt beste for å skape et godt samarbeid i hele kommunen og på den enkelte arbeidsplass. Medvirkning skal sikres gjennom informasjon, drøftinger og forhandlinger hvor det skal legges til rette for at tillitsvalgte er aktive medspillere. Dette er også forhold som kommer til uttrykk i personalhåndbokens kapittel for helse, miljø og sikkerhet. Det fremgår av punktet for HMS-regelverk at arbeidsgiver i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte har plikt til å arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 og internkontrollforskriften. Til dette knytter man også det som kalles arbeidsmiljøforskriftene som blant annet omhandler krav til utforming av arbeidsplassen, risikovurderinger, opplæring, informasjon og tilrettelegging av arbeidet.

Under det som i personalhåndboken omtales som *HMS-arbeid*, viser man til arbeidsmiljøloven § 3-1 som pålegger arbeidsgiver å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten, og at HMS-arbeidet skal bidra til at tjenesteproduksjonen og HMS-forholdene er i samsvar med lover og regler. Å arbeide systematisk med HMS innebærer ifølge personalhåndboken å arbeide målrettet, og kommunen bør ha etablert HMS-mål. HMS-målene bør være konkrete og mulig å oppnå innen en bestemt tidsperiode, og skal brukes av leder til å sikre kontinuerlig forbedring av HMS-forholdene. Videre fremgår det at man gjennom systematisk planlegging, oppfølging og evaluering, skal sette konkrete mål for HMS-arbeidet, kartlegge risikofaktorer i arbeidsmiljøet, bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes, definere tidsplan for gjennomføring og avsette nødvendige ressurser til gjennomføringen.

Det siste temaet i personalhåndboken som vi har valgt å omtale, er det som beskriver ansvar, roller og rutiner for sykefravær. Innledningsvis er det gitt en beskrivelse av organiseringen av fagstøtte hvor først og fremst HR oppgis å være en primærkontakt hvis det skulle være spørsmål eller behov for bistand. Videre er det gitt beskrivelser av kontaktpersoner i NAV, med saksbehandlere for de ulike sektorene og rådgivere ved arbeidslivssenteret som arbeider med inkluderende arbeidsliv (IA).

Personalhåndboken omtaler en rekke former for sykefravær og detaljerte prosedyrer for hvordan dette skal håndteres. Innledningsvis i kapittelet fremgår det at arbeid med sykefravær

handler både om forebyggende arbeid på arbeidsplassen, og aktiv oppfølging av sykemeldte hvor det fremgår et tydelig krav om at arbeidsgiver og den ansatte er forpliktet til å holde kontakten med hverandre gjennom sykefraværet. Målet er at arbeidstaker skal komme tilbake i arbeidet så snart som mulig.

### *HMS-håndbok*

HMS-håndboka er kommunens overordnede dokumentasjon for sitt HMS-arbeid. Håndbokens krav og mål er konkretisert gjennom en handlingsplan for HMS som vi senere kommer tilbake til, men det er enkelte forhold vi ønsker å gi noe utvidet oppmerksomhet.

Forventninger knyttet til det systematiske HMS-arbeidet er beskrevet og for det lokale systematiske HMS-arbeidet er dette konkretisert gjennom krav og forventninger til lokalt HMS- og kvalitetsutvalg. Utvalget er et underutvalg av Arendal kommunes arbeidsmiljøutvalg og skal være et samarbeidende og rådgivende organ på arbeidstedet. Det er i HMS-håndboken koblet lenker til viktige dokumenter som kan være til støtte for utvalget.

Dokumentene er *arbeidshefte – en innføring i det systematiske arbeidsmiljøarbeidet*, *HMS-handlingsplan*, *overordnet årshjul Arendal kommune* og mal for årshjul til bruk på avdeling/enhet. Sammensetning og krav til utvalgets kompetanse er beskrevet, antall møter i året (4), gjennomføring av vernerunde (en gang per år innen 1. mai) og rapportering av avvik per tertial.

HMS-håndbok beskriver hva utvalgene skal ta opp i sine møter, herunder:

- Utvikling av et helsefremmende arbeidsmiljø hos oss
- Arbeidsmiljøet - hva rører seg?
- Fravær - status, analyse
- Avvik - status, analyse
- Heltid - hvordan jobbe med heltidskultur?
- Årlig vernerunde - oppfølging av denne gjennom hele året

HMS- og kvalitetsutvalgets virksomhet skal ifølge rutinen dokumenteres i kommunens saksbehandlersystem (Public 360) i egen HMS-mappe.

Årshjul for Arendal kommune danner grunnlag for forventninger og frister til systematiske HMS-aktiviteter. Det fremgår blant annet aktiviteter fra rådmannens stab rettet mot enhetene knyttet til gjennomføring av vernerunde, HMS-samling for informasjon og det som omtales som HMS-gjennomgang som gjennomføres sammen med hovedverneombud og bedriftshelsetjeneste. Videre fremgår det at enhetsleder/avdelingsleder minimum 4 ganger årlig skal gjennomføre HMS-møter med utvalgets medlemmer. Minimum 2 ganger årlig skal enhetsleder/avdelingsleder gi informasjon og holde dialog om HMS som tema på personalmøter med alle ansatte som målgruppe.

Avvik og forbedringer er beskrevet ved at det skal foreligge gode rutiner for avviksrapportering som gir ansatte mulighet til medvirkning og styrker følelsen av at det nytter å si ifra. Dette beskrives også som et viktig hjelpemiddel i HMS-arbeidet fordi avviksrapportering gir informasjon om hvilke tiltak som bør settes inn for å bedre HMS-forholdene.

Rutinene og systemene for avviksrapportering skal ifølge HMS-håndboka være kjent for alle ansatte og det fremheves viktigheten av at de ansatte vet hva avvik er, hvordan de kan rapportere avvik og hvilke konsekvenser innrapportering av avvik har. Like viktig er det at enhetsleder og øvrige ledere har kunnskap om hvordan avvik skal behandles og følges opp, slik at det bidrar til forbedringer og for å forebygge at liknende avvik skjer flere ganger. Avvikene må bli håndtert på en trygg og systematisk måte, og bli dokumentert. I dette arbeidet er det for revisor naturlig at dette må ses i sammenheng med avviksrapportering og det HMS-utvalget skal behandle i form av status og analyse.

HMS-håndboka peker på viktigheten av å overvåke HMS-systemet. Det vises til at leder har plikt til å sørge for at HMS-systemet blir overvåket og gjennomgått for å sikre at det fungerer som forutsatt. I dette ligger en plikt til å vurdere HMS-arbeidet regelmessig slik at mangler kan fanges opp og utbedres. Hensikten med overvåkingen av internkontrollsystemet er også å avdekke forbedringer. Dette er forbedringer både av internkontrollen og av det som omtales som enhetens HMS-prestasjoner. For å sikre overvåking av HMS-systemet har Arendal kommune følgende tiltak:

- Vernerunden gjennomføres innen 1. mai hvert år, referat fra denne sendes til AMU (Arendal kommunes arbeidsmiljøutvalg).
- Tertial-rapportering og årsrapportering gjennomføres med utgangspunkt i HMS-handlingsplan og virksomhetsplan.
- HMS-gjennomgang gjennomføres av bedriftshelsetjenesten sammen med nye ledere og deres HMS- og kvalitetsutvalg. Den enkelte leder blir kontaktet av bedriftshelsetjenesten med informasjon om hvordan denne skal gjennomføres.

Et siste forhold vi ønsker å trekke frem fra HMS-håndboka er kapittel for organisering og ansvar. I dette kapitlet er det tydelig beskrevet forhold omkring roller, ansvar og myndighet. Inndelingen tar for seg hva som er arbeidsgivers ansvar, hva som hviler av ansvar på leder og hva den enkelte arbeidstaker har et ansvar for. I tillegg er det innledningsvis i kapitlet redegjort for hva HMS-ledelse innebærer. Det fremgår at den øverste leder har det juridiske ansvaret knyttet til HMS-arbeidet, men at ansvar og oppgaver kan delegeres nedover i linjen. Det vises for øvrig til at større enheter normalt etablerer HMS-stillinger som HMS-leder, HMS-koordinator og HMS-rådgiver hvor aktuelle oppgaver er å være pådriver for det systematiske HMS-arbeidet, være til støtte for virksomhetslederen og linjeledelse, sørge for at lovpålagt opplæring blir gjennomført, sørge for at virksomheten til enhver tid er oppdatert på kravene i HMS-lovgivningen og sørge for overvåking av internkontrollsystemet. Andre roller og funksjoner som omtales er verneombud, brannvernansvarlig, bedriftshelsetjeneste og

arbeidsmiljøutvalget. Når det gjelder bedriftshelsetjenesten er det beskrevet rammer for samarbeidet med kommunen ved at:

*«BHT skal bistå med kartlegging og overvåking av arbeidsmiljøet og de ansattes helse. De kan også hjelpe til med sykefraværarbeidet, for eksempel med arbeidsplasskartlegginger, funksjonsvurderinger, forebygging og oppfølgingsplaner for ansatte som er sykmeldte».*

Det fremgår også at virksomheten skal utarbeide årlige planer for samarbeidet med bedriftshelsetjenesten. Planen bør forankres i enhetens handlingsplan for HMS.

### *HMS-handlingsplan*

Som innledning til handlingsplanen fremgår det at denne bygger på kommunens vedtatte dokumenter for HMS samt lover og forskrifter. Planen omfatter generelle HMS-tiltak og handlingsplaner knyttet til arbeidet med IA og samarbeid med Agder Arbeidsmiljø IKS. I planen er det også etablert et sett med HMS-mål for kommunen:

1. Sørge for å fremme et trygt, sikkert og helsefremmende arbeid
2. Forebygge helseskader, fremme fysisk og psykisk helse og godt arbeidsmiljø
3. Vern av det ytre miljø mot forurensning, bruk og forbruk, og en bedre behandling av avfall

Handlingsplanen er omfangsrik og favner om et bredt spekter av temaer som Arendal kommune har definert som en del av det systematiske HMS-arbeidet. I handlingsplanen er det til hvert av fokusområdene knyttet referanser til hvordan man skal gjøre seg kjent med disse i form av rutiner, utdanning, møter mm. Det er videre knyttet en kobling til hvem dette er aktuelt for og ansvar for utførelse/ivaretagelse i form av rollen som ansatt, leder, verneombud, tillitsvalgt osv. I tillegg er hvert enkelt tema og/eller oppgave satt i sammenheng med en lovhjemmel og en frist for hvor ofte eller når dette skal være utført. Vi går kort gjennom de temaer og oppgaver som anses nærliggende for vår undersøkelse.

Handlingsplanen viser til at dette er et felles overordnet strategidokument som er retningsgivende for alle ansatte og at en god arbeidsgiverstrategi fremmer utvikling, måloppnåelse, arbeidsmiljø og trivsel. Den angår alle ansatte og ansvaret for implementering og bekjentgjøring av innholdet hviler på leder og HMS- og kvalitetsutvalg. Hjemmelen for strategien er bystyrets vedtak, og arbeidet med implementering og bekjentgjøring skal skje årlig.

Når det kommer til kunnskap om kommunens HMS-system, skal alle vite hvor HMS-håndboka ligger og hvilke temaer den omhandler. Den angår alle ansatte, nytilsatte, vikarer og ekstravakter. Ansvaret for implementering og bekjentgjøring av innholdet hviler på leder og hjemmel for systemet er AML §4-2. Frist for nytilsatte til å gjøres kjent med håndboka er innen en måned etter tilsetting.

HMS-handlingsplan skal gjennomgås årlig på personalmøte, angår alle ansatte og leder har ansvaret for å gjøre denne kjent. Gjennomgang av handlingsplan skal gjennomføres innen 1. mai hvert år. 40t HMS-kurs skal gjennomføres blant medlemmer i arbeidsmiljøutvalg, ledere, verneombud og eventuelt tillitsvalgte i HMS-utvalg hvor leder har ansvar for at dette gjennomføres. Hjemmel for dette følger av AML §§3-5, 6-5 og 7-4, og kurset skal gjennomføres i løpet av første året i funksjonen.

I forhold til medvirkningsplikt og medvirkningsrett knyttet til HMS-arbeid på enhetsnivå, fremgår det at det skal gjennomføres jevnlig HMS- og kvalitetsutvalgsmøter. Det skal sørges for at HMS er et fast tema på personalmøter, slik at medvirkningsplikten og medvirkningsretten til alle ansatte ivaretas. Ansvaret for dette hviler på leder, tillitsvalgt og verneombud på arbeidstedet. Leder er ansvarlig for at møter gjennomføres minimum fire ganger i året og det vises i denne sammenheng til AML §§2-1 og 2-3. Knyttet til medvirkning viser HMS-handlingsplan også til at ansatte skal benytte det elektroniske avvikssystemet og at alle ansatte har rett og plikt til å melde HMS- og kvalitetsavvik. Leder skal ifølge handlingsplanen behandle avvikene fortløpende.

Videre omtaler HMS-handlingsplan prosedyrer for blant annet vernerunder, trusler og vold, uønsket seksuell oppmerksomhet, varsling, rus- og avhengighetsproblematikk, skade på ansatt og branninstruks for å nevne noe.

Handlingsplanen har utover de ovennevnte temaer et eget avsnitt som omhandler handlingsplan for et mer inkluderende arbeidsliv. Det fremgår at det er et mål om at det skal legges til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig og så lenge som mulig. Som nasjonalt mål er det oppgitt at sykefraværsprosenten skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018 og at frafallet fra arbeidslivet skal reduseres. Innsatsområder nasjonalt oppgis å være forebyggende arbeidsmiljøarbeid og innsats mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær. Måten Arendal kommune vil imøtekomme nasjonale mål og innsatsområder kommer til uttrykk gjennom IA mål for Arendal kommune:

*Arendal kommune skal redusere sykefraværet og utvikle helsefremmende arbeidsplasser. Ledere, HMS- og kvalitetsutvalg og medarbeidere har kontinuerlig fokus på forebyggende arbeidsmiljøarbeid som sikrer arbeidsmiljø preget av mangfold, inkludering og arbeidsglede.*

I handlingsplanen fremgår det at sykefraværet for hele Arendal kommune i 2019 var på 8,2 %, mens mål for 2022 er et sykefravær som ikke er høyere enn 6,5 %. I arbeidet med å nå disse målene er det etablert tiltak og virkemidler hvor blant annet heltidskultur står sentralt. Det skal gjennomføres kurs med alle ledere i 2022 hvor tema er «samtalestøtte i en hektisk hverdag. Praktisk gjennomgang av nyttige verktøy i sykefraværarbeidet». Av andre tiltak fremgår det prosjekt avventende sykemelding, omplasseringsutvalg, mål om at arbeidsmiljøutfordringer skal løses på lavest mulig nivå i tråd med rutine fra AMU, tiltaket



raskere frisk, årlig medarbeidersamtale og regelmessige medarbeiderundersøkelser for å nevne noe. I tillegg så har man etablert et sektorspesifikt prosjekt rettet mot barnehager og institusjoner som heter «En Bra Dag På Jobben». Når det gjelder medarbeiderundersøkelsen, er det ikke beskrevet noen krav til hvordan oppfølging av denne skal være fra enhetsleder eller sektorledelse. Det eneste som fremgår, er at denne gjelder alle ansatte og hvem som er kontaktperson hos HR.

HMS-handlingsplan etablerer under kapittel for roller og ansvar en tydelig fordeling av hva den enkelte ansatte og leder har av oppgaver knyttet til HMS-arbeidet, og hvor ofte disse skal utføres. Alle ansatte er ansvarlige for å kontinuerlig delta aktivt i det forebyggende helsefremmende arbeidsmiljøarbeidet ved avdelingen, og skal si ifra til sin leder dersom det er forhold ved arbeidet som kan føre til sykefravær. HMS- og kvalitetsutvalgene skal aktivt drive forebyggende og helsefremmende arbeidsmiljøarbeid i avdelingen og følge opp iverksatte tiltak. Utvalget har også et særskilt viktig ansvar med å gjøre HMS-handlingsplan og det systematiske HMS-arbeidet kjent for alle ansatte. De som er medlemmer av utvalget, forventes å bidra med aktiv deltagelse i utvalgets minimum fire årlige møter.

Når det kommer til enhetsleders ansvar, beskriver handlingsplanen at ledelse skal utføres i samsvar med erklæring om ledelse og av dette følger aktiv oppfølging av sykmeldte, spesielt hyppig korttidsfravær og lengre/gjentagende sykefravær, samt fokus på forebyggende helsefremmende arbeidsmiljøarbeid. Enhetsleder skal også sette mål for avdelingens sykefravær, sette sykefravær som tema i personalgruppen og gjennomføre medarbeidersamtale med alle ansatte. De avdelingsledere som ikke når sine sykefraværs mål, skal følges opp av enhetsleder gjennom samtale omkring dette.

Kommunalsjef / kommunedirektør skal ha fokus på å gjennomføre samtaler omkring særlige viktige måltall og da spesielt med de enhetsledere som ikke har nådd sykefraværs mål og oppfølging av disse. Avslutningsvis gir handlingsplanen en oversikt over alle interne og eksterne ressurser som kan yte bistand til IA-arbeidet. Her fremkommer ressurser fra NAV, bedriftshelsetjeneste, ulike tiltak, prosjekter og faglig støtte.

Utover handlingsplanen er vi forelagt en egen rutine for behandling av avvik i Arendal kommune hvor det innledningsvis er gitt en beskrivelse av hensikten med rutinen der det uttrykkes at man skal klargjøre ansvar, myndighet, fremgangsmåte ved behandling av avvik og en ensartet praksis for avviksbehandling i hele kommunen. Videre fremgår det retningslinjer for arkivering, ansvar og myndighet hvor vi merker oss at leder har et ansvar for at avvikene drøftes i HMS – utvalget og at verneombud og tillitsvalgt skal være en pådriver for å drøfte avvikene i utvalget.

Siste del av HMS-handlingsplan beskriver handlingsplan for bedriftshelsetjenesten (BHT), Agder Arbeidsmiljø IKS. Det fremgår at handlingsplanen er Arendal kommunes bestilling både av innhold og omfang av de tjenester BHT skal levere. Alle tjenester fra BHT skal leveres i henhold til arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter samt i samsvar med interne

rutiner, retningslinjer og systemer for Arendal kommune. Denne handlingsplanen er bygd opp tilsvarende som HMS-handlingsplan hvor BHT sitt ansvar for opplæring, samarbeidsmøter, deltakelse i kommunens møter, risikovurderinger og kartlegginger er beskrevet, for å nevne noe. Handlingsplanen er detaljert og viser konkret hvilke forventninger som ligger fra kommunens side til hvilke oppgaver BHT skal ivareta.

### *HR – portalen sykefraværsoppfølging*

Forelagt rutine for brukerveiledning HR portalen – sykefraværsoppfølging beskriver leders plikter knyttet til registreringer av sykemeldinger i HR portalen. Av rutinen følger detaljerte beskrivelser for hvilken informasjon leder skal registrere og hvordan dette skal gjøres. Systemet er designet slik at når en sykemelding er registrert så følger det prosedyrer for oppfølging av sykefraværet hvor det også er mulighet for å opprette oppfølgingssak.

I kapittel for *innhold i oppfølgings sak* foreligger det prosedyrer for både forhold som skal følges opp så vel som funksjoner som gir leder mulighet for å holde oversikt over pågående saker. Det fremgår blant annet sykemeldingshistorikk, oversikt over dokumentasjon, elektronisk verktøy for oppfølgingsplan, systematisering av dialogmøter og etablering av tiltak og handlinger. I tillegg til dette kan systemet gi varsler knyttet til frister og oppfølging.

### 6.3 REVISORS VURDERINGER

Arendal kommune har etablert et bredt spekter av rutiner og prosedyrer knyttet til det systematiske HMS-arbeidet. Vi registrerer på flere områder at dette overlapper hverandre uten at det skal ha noen negativ betydning, men tvert imot er dette så viktige oppgaver at dette kan knyttes til flere kontekster. Sett mot våre kriterier, danner sektorovergripende rutiner et bedre grunnlag for en enhetlig praksis, hvor øverste administrative ledelse legger til grunn et sett med forventninger. De forelagte rutiner og prosedyrer utgjør et rammeverk som etter vår vurdering oppleves tilstrekkelig for at sektorene for barnehage og skole kan gjennomføre et systematisk HMS-arbeid.

Som utgangspunkt kan omfangsrike håndbøker, rutiner og prosedyrer være krevende å sette seg inn i, og kan slik sett etter vår vurdering fungere som oppslagsverk ved behov. Ved å etablere en HMS-handlingsplan har kommunen et verktøy til å beskrive hvordan det systematiske HMS-arbeidet skal utøves i sektorer, enheter og avdelinger. Dette har Arendal kommune etter vår vurdering omsatt på en tilfredsstillende måte ved å sette krav til aktiviteter, regelmessighet, fordeling av roller og frister for arbeidet. Samtidig oppfyller beskrivelsene en rekke av arbeidsmiljølovens krav til blant annet å sikre et systematisk arbeid. Det er også tilfredsstillende presisert i HMS-handlingsplan krav og forventninger som knyttes til de ulike administrative nivåene og rollene når det kommer til kompetanse. Videre er det klare krav til ledere om hvilket ansvar de har og at handlingsplan, herunder kommunens mål, skal gjøres kjent for de ansatte blant annet gjennom personalmøter.

Et forhold vi merker oss, er at Arendal kommune i sine rutiner delegerer *ansvar* knyttet til det systematiske HMS-arbeidet. Knyttet til oppgaveutførelsen er det etter vår vurdering akseptabelt med en delegasjon, men ansvaret for oppfølging vil uavhengig av dette hvile på den øverste administrative leder. Delegering fordrer tilbakerapportering, og det er etter vår vurdering enkelte svakheter ved rutinene i en slik sammenheng. Ved å utelate systematisk tilbakerapportering på viktige områder som avvik, sykefravær osv., vil mellomledere og øverste ledelse få et snevrere beslutningsgrunnlag for prioriteringer i HMS-arbeidet. Sett i lys av Arendal kommunes ambisjoner, stilles spørsmålet om tertialrapporteringen er tilstrekkelig for å sikre løpende oversikt. Det skal legges til at det er etablert flere viktige elektroniske verktøy for å overvåke store deler av dette arbeidet, med et supplement av støtte fra HMS-kompetanse i HR til tolkning av dette. Med flere systemer fragmenteres samtidig også helheten og ved delegerte oppgaver er det i et internkontrollperspektiv et prinsipp at linjen forpliktes i oppfølgingen av dette. Det som er positivt i denne sammenheng er de forventninger som er konkretisert i kommunens rutiner til innhold i HMS- og kvalitetsutvalgenes møter. En slik struktur vil kunne bidra til systematisk rapportering videre til sektorledelse og ved behov øverste administrative ledelse hvis dette gjennomføres i praksis.

Som konkretiserende dokument for det systematiske HMS-arbeidet kunne vi i større grad ønsket oss at HMS-handlingsplan omtalte arbeidet med overvåking og ikke minst

forventninger til evaluering i alle ledd. Sett i lys av at det for revisor forekommer som fraværende en systematikk i rapportering knyttet til HMS fra enhetsleder til sektorledelse, kunne HMS-handlingsplan vært mer beskrivende omkring fortløpende og fastsatte sykluser for arbeidet med overvåking. Et HMS-årshjul legger til rette for en systematisering av kommunens aktiviteter og frister i HMS-arbeidet. I forelagte årshjul fremgår det forslag til eksempler på hva som kan inngå i et slikt årshjul, også på enhetsnivå. Vi ser her et potensiale for å klargjøre krav til hva som *skal* inngå og hva som *bør* inngå. Videre er vår vurdering at den helhetlige overvåkingen av det systematiske arbeidet og en kontinuerlig forbedring av HMS-arbeidet i større grad bør settes i sammenheng med aktiviteter knyttet til et årshjul.

Samlet sett er vår vurdering at Arendal kommune har etablert tilfredsstillende rutiner og prosedyrer, men at det foreligger konkrete forhold som på en relativt enkel måte kan beskrives for å forbedre disse. Vi har trukket frem to forhold vi mener bør få et slikt fokus, og det er overvåking jf. aml. § 3-1 (h) og etablering av rutiner for rapportering mellom nivåene i organisasjonen utover tertialrapportering og årsrapport som er omtalt i HMS-handlingsplan. Selv om kommunens HMS-håndbok omtaler overvåking i en setning knyttet til leders ansvar, så ville en spesifisering omkring dette i HMS-handlingsplan antas å kunne gi større oppslutning. Krav til rapportering anses ivaretatt, men for å skape større kontinuerlig oppfølging kunne beskrivelser omkring frittstående rapportering i linjen antas å kunne gi tettere oppfølging.

## 7. NÆRVÆRSARBEID OG FOREBYGGING

### 2. *Arbeider skoler og barnehager i sektoren målrettet med nærværarbeid for å forebygge sykefravær?*

#### 7.1 REVISJONSKRITERIER

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at:

- Enhetene i tilstrekkelig grad har etablert et fokus på arbeidsmiljø og nærværarbeid som virkemiddel for å redusere sykefraværet.
- Enhetene i tråd med kommunens arbeidsgiverstrategi har formidlet eksisterende målsettinger og satsingsområder knyttet til å redusere sykefraværet i Arendal kommune.
- Enhetene har etablert arenaer for involvering og medvirkning som fremmer et godt samspill mellom arbeidsgiver, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte.
- Enhetene jobber aktivt med oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelse, avviksrapportering og sykefraværet.

#### 7.2 FAKTA

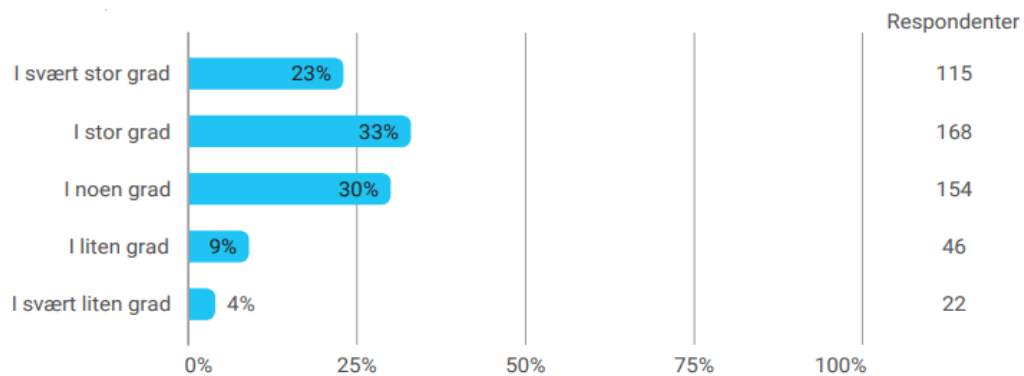
Kommunens overordnede rutiner beskriver de forventninger som legges til grunn for hvordan ledere og ansatte skal bidra til et godt arbeidsmiljø og fokus på nærværarbeid som virkemiddel for å redusere sykefraværet. Nå er det slik at nærværarbeid som begrep ikke er nevnt i noen av de forelagte rutiner, men vi legger til grunn at kommunens bruk av begrepene forebyggende og helsefremmende arbeid knyttet til både HMS-handlingsplan og personalhåndboken, også relaterer seg til arbeidet med nærvær.

##### 7.2.1 ARBEIDSMILJØ OG NÆRVÆR

I intervjuer med enhetsledere har vi stilt flere spørsmål som omhandler hvordan enhetene arbeider med å sikre et godt arbeidsmiljø og nærvær på arbeidsplassen. Ledere gir uttrykk for man i arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø fokuserer på faktorer som kan bidra til at hver enkelt ansatt skal ha et ønske om å komme på jobb. Revisjonen opplever at ledere, i måten man jobber på med dette, har noe ulike tilnærminger. Blant ledere i barnehagesektoren er tilbakemeldingene at man jobber målrettet basert på de prinsipper som følger av det pågående prosjektet «En Bra Dag På Jobben». Nær alle ledere peker på viktigheten av å ha en god dialog med personalgruppen omkring det å ha fokus på hva som kan gi et godt arbeidsmiljø, men det er ulike tilnærminger til hva man ser på som relevante tiltak for å sikre hva som skal til, for å få et godt arbeidsmiljø. Enkelte ledere fremhever viktigheten av at ansatte får et eierforhold til prosesser som påvirker deres arbeidsmiljø og at ansatte gis mulighet til å komme med konkrete tiltak for å bedre sin egen hverdag. Enkelte av lederne relaterer arbeidet

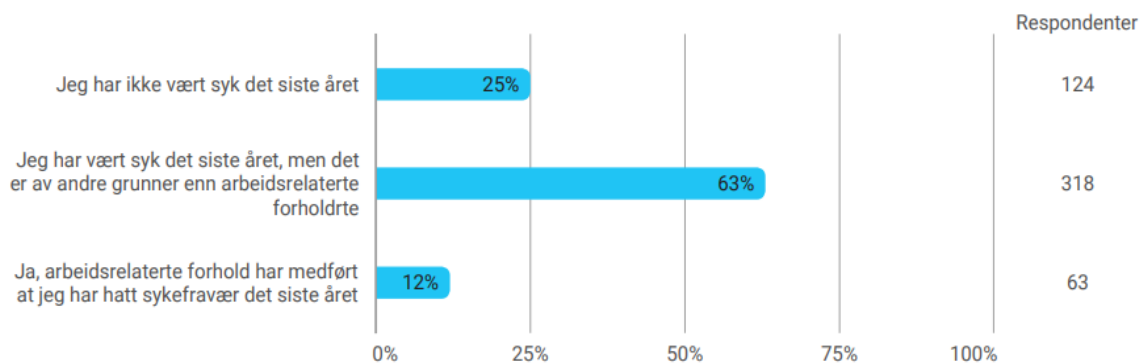
med å sikre et godt arbeidsmiljø med sosial trivsel og viktigheten av tett dialog mellom ansatte og ledelse. Blant flere ledere fremheves HMS- og kvalitetsutvalget å ha en rolle i arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø og ved tre av de undersøkte enhetene viser man til involvering av Agder Arbeidsmiljø i det målrettede arbeidet med arbeidsmiljø.

Av resultatene fra spørreundersøkelsen registrerer vi at det er variasjoner når det kommer til hvorvidt ansatte opplever at ledere har et fokus på å sikre et godt arbeidsmiljø som et virkemiddel i arbeidet med å redusere sykefraværet (n=505).



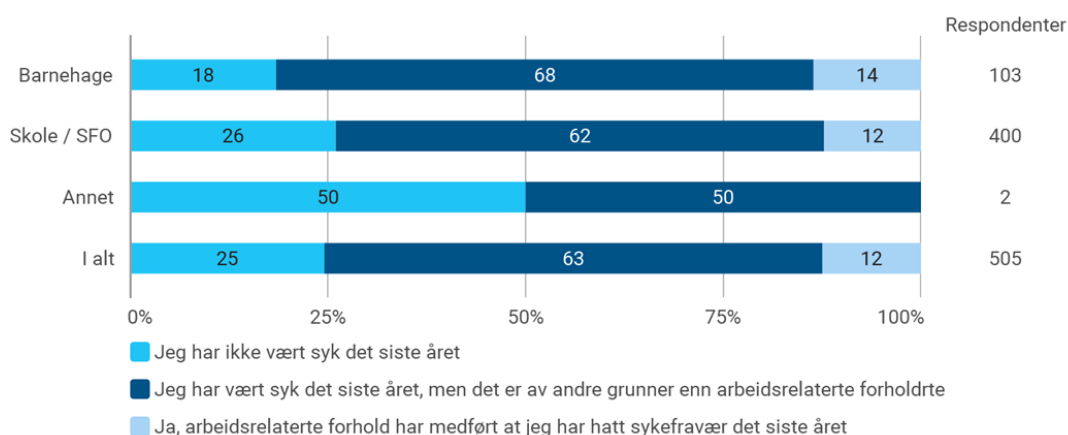
Når vi bryter tallene ned på enheter i sektorene, viser resultatene store variasjoner i hvordan leders fokus på dette oppfattes. Ved de enhetene det oppleves en stor grad av fokus på godt arbeidsmiljø som virkemiddel, så ser vi at dette samsvarer med de ledere som i intervjuer gir uttrykk for å ha høy grad av fokus på å involvere de ansatte i prosesser og tiltak for å sikre et godt arbeidsmiljø. Det er også ved de enheter som har gode resultater, et fellestrekk at Agder Arbeidsmiljø har bistått enheten med dette arbeidet.

Et trygt og godt arbeidsmiljø må kunne antas å være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å redusere sykefravær som helt eller delvis kan skyldes arbeidsrelaterte forhold. Som vi innledningsvis i rapporten har omtalt, har publiserte tall indikert at sykefravær som kan skyldes forhold på arbeidsplassen, utgjort så mye som inntil 35 %. Vi ba i vår spørreundersøkelse de ansatte om å ta stilling til i hvilken grad de anser sitt sykefravær å være av arbeidsrelatert art det siste året (n=505).



12 % av de spurte knytter sitt sykefravær til arbeidsrelaterte forhold, noe som utgjør 63 ansatte. Sett mot publiserte tall som angir at inntil 35 % av sykefraværet kan være arbeidsrelatert, fremstår ikke dette høyt i Arendal kommune. STAMI har publisert tall som er mer detaljerte når det kommer til arbeidsrelatert sykefravær blant yrkesgruppene, men det legges her til grunn tall som kun omhandler ansatte med et sammenhengende sykefravær mer enn 14 dager i løpet av det siste året. For barnehagelærere er det ifølge STAMI 27 % av de sysselsatte som oppgir å ha hatt et sammenhengende sykefravær over 14 dager, mens 6 % av disse oppgir at det er arbeidsrelatert. For barnehage/skoleassistent utgjør dette 24 % av de sysselsatte hvorav 9 % mener det er arbeidsrelatert, mens for grunnskolelærere utgjør dette 17 % av de sysselsatte og 6 % mener det er arbeidsrelatert.

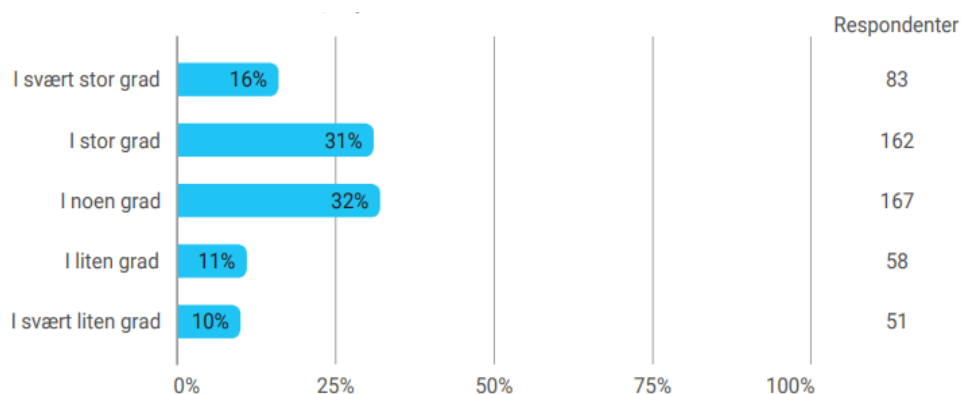
Vi har brutt ned ovennevnte spørsmål på sektorer for å se nærmere på variasjoner sett opp mot STAMI sine tall for det arbeidsrelaterte sykefraværet.



Brutt ned på sektor så ser vi at tallene er relativt like. Det vil oppstå enkelte svakheter ved å sammenligne resultatene fra spørreundersøkelsen direkte med STAMI sine tall ettersom vi ikke vet om respondentene i vår undersøkelse har hatt et sammenhengende sykefravær over 14 dager det siste året. Ser man mot øvrige tall som kan peke på at inntil 35 % av sykefraværet kan være arbeidsrelatert, indikerer tallene i Arendal kommune et positivt utgangspunkt.

Når det kommer til nærværarbeidet, så oppgir de fleste av lederne i intervjuer at dette har fokus, men flere fremhever at det er en utfordring fordi man bruker mye tid på de som er syke og at dette er tidkrevende med hensyn til dialog og krav til dokumentasjon. En av de intervjuede lederne lar dette komme til uttrykk ved å beskrive at ansatte som har vært syke i 4 uker får tilsendt blomst, mens ansatte som har vært friske i 4 år ikke får noen oppmerksomhet. Vi stilte de ansatte spørsmål om nærværarbeid er et begrep som er godt innarbeidet på deres arbeidsplass, hvor 48 % av respondentene sier at begrepet er ukjent for dem og 52 % svarte at de opplever at begrepet er godt innarbeidet på arbeidsplassen (n=505). Videre stilte vi

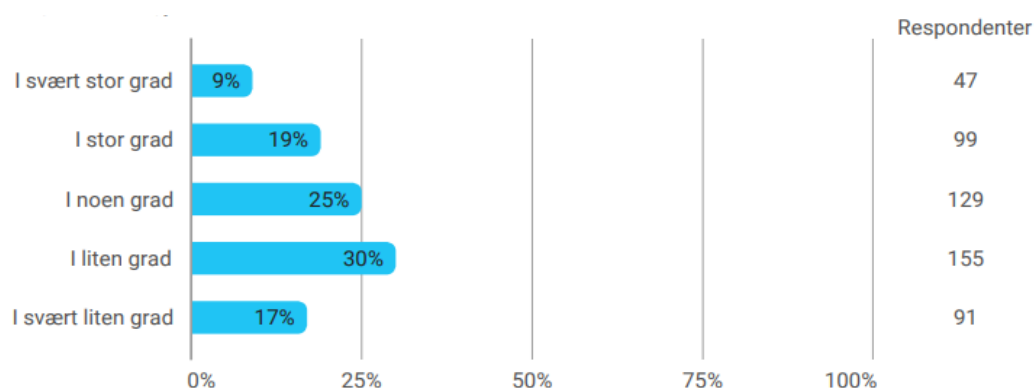
spørsmål til de ansatte i hvilken grad de opplever at deres leder har fokus på nærværarbeid og har et fokus på å snakke om det som bidrar til at folk kommer på jobb (n=505).



Vi ser av respondentenes svar at disse samsvarer med at en stor andel ansatte ikke er kjent med begrepet nærværarbeid. Samtidig er det store forskjeller mellom enhetene når man bryter resultatene ned på enhetsnivå. Mens enkelte enheter har svært gode resultater, med svar som kun fordeler seg på i svært stor grad og i stor grad, er det et stort antall av enhetene som har en jevn spredning av opplevelser blant de ansatte, hvor også noen enheter er helt opp i ca. 30 % i svært liten grad. Det at det er så stor spredning i ansattes opplevelse kan indikere at det er manglende felles informasjon og diskusjon omkring enhetens nærværarbeid. Til dette er det nærliggende å gjenta at kommunens rutiner i liten grad omtaler begrepet nærværarbeid.

## 7.2.2 ARBEIDET MED KOMMUNENS MÅLSETTINGER

Som det fremgår av handlingsplan for HMS skal leder sette mål for sykefraværet ved egen enhet. Videre legges det til grunn en forventning om at leder på enhetsnivå omsetter kommunens overordnede mål for HMS-arbeidet i egen virksomhet. Vi stilte ansatte spørsmål om i hvilken grad de er kjent med hvilke målsettinger som gjelder for enheten (n=521).

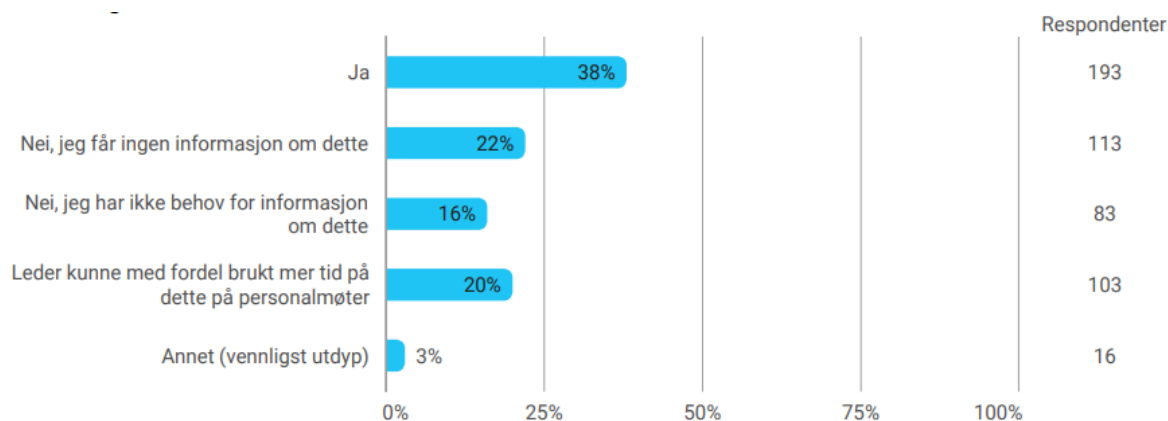


Sett i lys av at kommunens HMS-handlingsplan er tydelig på enhetsleders ansvar for å formidle planen minst en gang i året i personalmøtet fremstår ansattes tilbakemeldinger i dette spørsmålet mindre tilfredsstillende. Av de som i liten grad eller i svært liten grad er gjort kjent med målsettinger utgjør dette 246 ansatte. Målene som er gitt for HMS-arbeidet fremgår



tydelig i HMS-handlingsplan og satt i sammenheng med at særlige satsninger vedtatt av bystyret for handlingsplanperioden 2021-2024, er å øke intensiteten i arbeidet med å nå sykefraværsmålene i alle sektorer, kan det stilles spørsmål omkring informasjonsarbeidet rettet mot de ansatte.

Vi stilte videre spørsmål om hvorvidt ansatte opplever at ledere diskuterer/informerer om enhetenes resultater knyttet til de eksisterende målsettinger.



38 % av de ansatte som besvarte undersøkelsen opplever at deres leder informerer om enhetens resultater. Dette indikerer i seg selv at det er ledere som setter mål på enhetsnivå på agendaen i møte med de ansatte. Det er imidlertid 113 ansatte som ikke får noen informasjon om målsettinger, mens 103 ansatte mener at leder med fordel kunne brukt mer tid på dette. Brutt ned på enheter så ser vi også her, som i likhet med tidligere forhold vi har diskutert, at det er store forskjeller mellom enhetene. På flere enheter er det over 80 % av de ansatte som har svart ja, mens det i flere enheter er omkring 25 % av de ansatte som ikke får noen informasjon. Blant de 16 respondentene som har svart annet, registrerer vi at det er gitt utdypende svar hvor det uttales at fagarbeidere aldri er til stede på fellesmøter i skolen og således ikke får noen informasjon. Det er vanskelig å ta stilling til dette basert på enkeltuttalelser, men det kan være en sammenheng med at 116 respondenter knyttet til spørsmålet om hva som kan bidra til å redusere sykefraværet på arbeidsplassen svarte at større grad av fellesskapsfølelse på arbeidsplassen kan bidra til dette.

I intervjuer med ledere er det synlige forskjeller på hvordan den enkelte leder jobber med kommunens målsettinger. Mens enkelte ledere har et systematisk fokus på rapportering og hvilke utfordringer enheten står overfor, herunder problematisering av kommunens mål, er det flere ledere som har satt egne interne mål som er lavere enn kommunens og forklart hvordan man jobber med å nå disse. I denne sammenheng ønsker vi å fremheve en av enhetene hvor det er satt et internt mål om at sykefraværet ikke skal overstige 5 %. Dette er et mål enheten har nådd og som et motiverende virkemiddel fokuserer man på dette resultatet i nærværsarbeidet i enheten, og har blant annet synliggjort dette på skjermer på arbeidsplassen.

---

### 7.2.3 OPPFØLGING AV MEDARBEIDERUNDERSØKELSEN

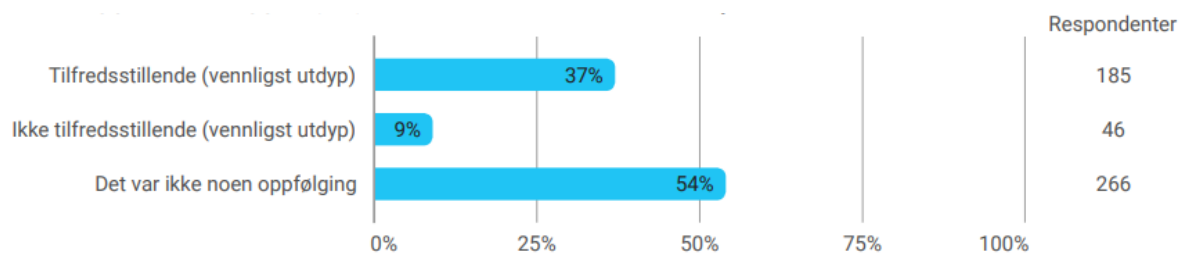
Medarbeiderundersøkelsen fremstår som et sentralt verktøy for enhetsleder når det gjelder det målrettede arbeidet med forbedringsarbeidet i enhetene. Medarbeiderundersøkelsen er en viktig kilde for enhetsleder når det kommer til arbeidet med å identifisere hvilke forhold som ansatte opplever å fungere på arbeidsplassen og hva som ikke fungerer fullt så godt. Ikke minst er dette en viktig kilde for hvordan arbeidet med å sikre forbedringer skal organiseres i samarbeid med både ansattgruppen så vel som HMS- og kvalitetsutvalget.

Arendal kommune benytter en undersøkelsesmetode som heter 10-faktor og denne beskrives å bygge på forskning om hva som er viktige innsatsfaktorer for å oppnå gode resultater. Undersøkelsen er avgrenset til 10 faktorer, som er dokumentert viktige og som fanges opp på medarbeider-, gruppe-, organisasjons- og ledernivå. Videre skal undersøkelsen danne grunnlag for medarbeider-, organisasjons- og lederutvikling. Vi går ikke nærmere inn på den enkelte enhets resultater knyttet til undersøkelsen, men har fokusert på hvordan undersøkelsen er fulgt opp i den enkelte enhet.

Forventninger til oppfølging er beskrevet gjennom «verktøykassa» som er elektronisk publisert på kommunens intranettside. Denne ble revidert høsten 2021 og inneholder tips til gode prosesser, forventninger til oppfølging, mestringshjulet og presentasjonsserier til bruk for prosesser i personalgruppene. Kommunedirektøren gjennomgikk medarbeiderundersøkelsen i ledersamling med alle ledere med personalansvar i november 2021. Basert på forelagt dokumentasjon fra ledersamlingen fremgår det at kommundirektør var tydelig på at oppfølging av undersøkelsen er et lederansvar – både presentasjon av resultat og prosess i personalet for å forbedre/utvikle og bevare.

Blant halvparten av de lederne vi har intervjuet ble det gitt uttrykk for at man har hatt fokus på oppfølging av medarbeiderundersøkelsen. Blant ledere som ikke har kommet i gang med oppfølgingen er forklaringen tidspress, en opplevelse av at ansatte er lei av slike undersøkelser og forhold knyttet til pandemien. Blant de lederne som har fulgt opp undersøkelsen, er det noe ulikt hvordan man jobber med oppfølging. Enkelte ledere forklarer at man gjennomgår undersøkelsen i plenum med de ansatte og basert på en felles diskusjon velger fokusområder man skal følge opp i det videre arbeidet. En av lederne forklarer at det er flere avdelinger i enheten hvor man har litt ulike resultater og at man jobber på tvers med det man er gode på for å overføre kunnskap om hvordan man best mulig kan lykkes. En enhetsleder forklarer at han har så gode resultater på undersøkelsen at han er bedt om å holde en orientering for lederlaget. Hans forklaringer på hvordan man lykkes så godt er frihet og autonomi i arbeidsutførelse og tydelig mål- og rolleforståelse. Videre er det et fokus på at de ansatte, som har de beste forutsetninger for å finne gode løsninger, gis et handlingsrom og hvor enhetsleder til dette utdyper med at når ansatte kommer med forslag til løsninger så hører han godt etter.

Av tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen blant de ansatte viser disse at det er en stor andel ansatte som ikke opplever at det har vært noen oppfølging av den siste medarbeiderundersøkelsen (n=497).



Ansatte har utdypet sine svar og blant de som har opplevd en tilfredsstillende oppfølging så gis det uttrykk for at det har vært gode prosesser med plenumspresentasjon, diskusjoner i grupper og prioriteringer av hva man skal jobbe videre med. Fra de ansatte som ikke har opplevd oppfølgingen av undersøkelsen som tilfredsstillende, er det gitt tilbakemeldinger om at det er forståelse for at leder ikke kan rekke over alle oppgaver og at pandemien har vært en utfordring for oppfølgingen.

#### 7.2.4 MEDVIRKNING

Arendal kommune vektlegger i sine rutiner viktigheten av medvirkning og et godt samspill mellom leder, arbeidstaker og tillitsvalgt. Dette kommer også til uttrykk gjennom HMS-handlingsplan hvor medvirkningsplikt og medvirkningsrett i enhetens HMS-arbeid ivaretas gjennom organisering av HMS- og kvalitetsutvalg. HMS- og kvalitetsutvalget har også i henhold til handlingsplanen et ansvar for å sørge for at HMS er et fast tema på personalmøter.

Alle enhetsledere vi har intervjuet gir en beskrivelse av at man har etablert HMS- og kvalitetsutvalg og at dette anses som en viktig arena for å sikre medvirkning. Det er varierende fra enhet til enhet hvor ofte møter i utvalget gjennomføres, men ved flere enheter gjennomføres det møter hyppigere enn hva kravet er (4 møter årlig), og enkelte ledere peker i denne sammenheng på at utvalget har spilt en viktig rolle i arbeidet med arbeidsmiljø under pandemien.

Enhetsledere som ble intervjuet, ble bedt om å oversende revisor referater fra HMS- og kvalitetsutvalgsmøter gjennomført i 2021. Av de 7 enhetslederne vi intervjuet har vi mottatt referater fra 6 av disse. Av forelagt dokumentasjon fremgår det at de enhetene som har oversendt referater, så ble det gjennomført minst fire møter i 2021 ved 5 av enhetene, mens en av enhetene gjennomførte to møter. Det skal gjennomføres minimum 4 møter per år. De fleste enhetene gjennomførte langt flere møter (8-9) og en tilfeldig gjennomgang av referater viser at innholdet i møtene omhandler HMS-relaterte forhold ved enhetene, først og fremst knyttet til det fysiske arbeidsmiljø, brannvern og håndtering av fravær. Vi registrerer av referatene at det er store variasjoner knyttet til hva som er utvalgets fokus og hva leder presenterer for utvalget. Det er ved svært få av enhetene referatført presentasjon eller diskusjon omkring

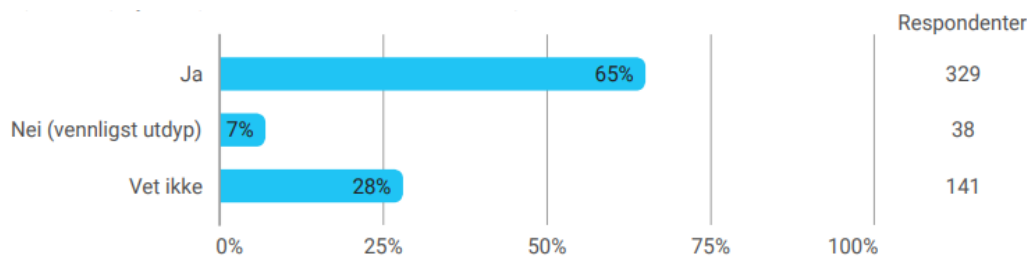
sykefraværstatistikk, et fåtall av enhetene har etablert fokus på avvik i utvalgets møter og begrepet nærværarbeid er i liten grad omtalt. Av vår gjennomgang er det få referater som inneholder kommunens målsettinger eller egne mål på enhet. De aller fleste enhetene oppleves å ha innholdsrike møter og gode diskusjoner om viktige forhold som omhandler de ansattes arbeidsforhold, men vi gjenkjenner i liten grad et innhold i møtene som er i samsvar med de forventninger kommunen har lagt til grunn i HMS-håndbok knyttet til analyse av sykefravær og avvik. Få enheter har faste strukturer på møtene med oppfølging av vernerunden gjennom året, presentasjon av sykefravær og årsaker til dette samt oversikt over avvik og innholdet i dette.

Personalmøte fremheves som en sentral arena for medvirkning, og det varierer noe fra enhet til enhet hvor ofte dette gjennomføres, mens enkelte enheter har ukentlige møter har andre enheter hver 14 dag og noen månedlig. Det vises for øvrig til møter med tillitsvalgte, verneombud, foreldreutvalg og samarbeidsutvalg. Enkelte enheter viser seg noe mer innovative enn andre ved at man har etablert egne Teams-kanaler og messenger-grupper. Ser man dette i sammenheng med tilbakemeldinger fra enkelte enhetsledere, knyttet til utfordringer med å få samlet alle ansatte til fellesmøter, er dette en løsning som sikrer at alle får samme informasjon.

Flere av enhetslederne setter medvirkningsarbeidet i tett sammenheng med avviksrapportering. Blant disse lederne er det en oppfatning om at det er viktig å snakke om avvik som et virkemiddel for ansatte til å ta opp saker som kan være vanskelig å formidle i plenum. De aller fleste enhetsledere oppgir at avvik er et fast tema i HMS- og kvalitetsutvalg, men som vi har sett knyttet til vår gjennomgang av referater er det ikke noen åpenbar systematikk knyttet til dette. Generelt så gis det uttrykk for at man i flere enheter mistenker at man har underrapportering av avvik. I forhold til dette har man innledet samarbeid med ressurser som hovedverneombud, hovedtillitsvalgt og Agder arbeidsmiljø for å øke forståelsen omkring rapportering av avvik. Enkelte ledere gir uttrykk for at man er opptatt av å etablere en forståelse i enheten omkring hva som er terskelen for å melde avvik. Utgangspunktet for et avvikssystem er at ansatte skal gis en mulighet for å ytre bekymringer eller rapportere brudd på lover og regler uten at det skal legges begrensninger eller tolkninger fra arbeidsgiver på hva man skal melde.

Legger man til grunn tertialrapportering 2. tertial 2021 ligger de undersøkte enhetene lavt på antall meldte avvik og vesentlig under de mål enhetene selv har satt for dette. I de mindre enhetene ble det meldt mellom 0 og 5 avvik i 2. tertial. I de større enhetene ble det meldt mellom 33 og 113 avvik i 2. tertial. Flere av enhetene har knyttet til sin tertialrapportering pekt på at man har et pågående arbeid med å oppfordre ansatte til å skrive HMS- og kvalitetsavvik.

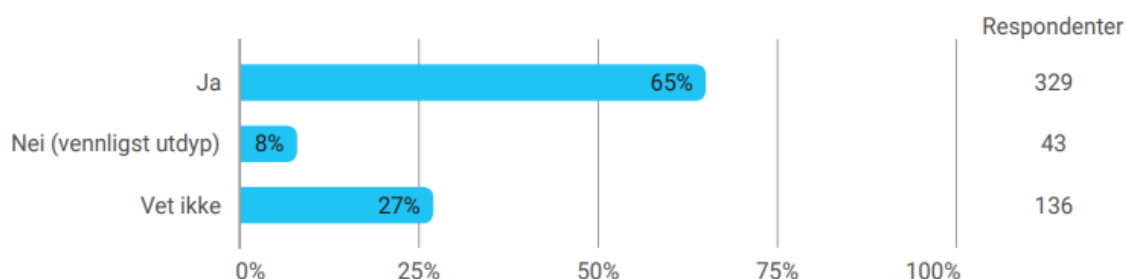
I spørreundersøkelsen stilte vi de ansatte spørsmål om de opplever at man på arbeidsplassen har gode og tydelige arenaer for medvirkning (n=508).



For at man på arbeidsplassen skal kunne sikre gode medvirkningsprosesser legges det til grunn at alle ansatte er kjent med arenaer for medvirkning og at disse oppleves som gode. I en slik sammenheng oppleves 65 % av de ansattes opplevelse av at dette eksisterer som noe lavt. At 141 ansatte ikke vet fremstår i seg selv som en svakhet og at 38 ansatte ikke opplever gode og tydelige medvirkningsarenaer uttrykker at det foreligger forbedringspotensialer. Brutt ned på enhetsnivå er det tydelige indikasjoner på at de små enhetene har størst oppslutning omkring svaralternativ «ja». I de større enhetene fordeler svarene seg i større grad mellom alternativene selv om vi ser at et par av enhetene lykkes veldig godt.

Av de utdypende svarene knyttet til de respondenter som har svart nei, så pekes det på utfordringer med å få flyt i informasjon mellom de ulike møtearenaene, tidspress som medfører at man ikke får deltatt på møter og en opplevelse av å ha møter uten reell mulighet for medvirkning. Vi merker oss også i dette spørsmålet at det gis tilbakemelding om at ansatte ønsker mer samarbeid mellom skole og SFO.

Vi stilte også spørsmål til de ansatte om de opplever at samspillet mellom enhetens ledelse, tillitsvalgte og verneombud fungerer på en god måte (n=508).



136 ansatte svarer at de ikke vet om samspillet fungerer på en god måte, noe som kan indikere at man ikke har et forhold til de medbestemmelsesprosesser som pågår på arbeidsplassen. Sammenstilt med de som har svart nei, så kan 35 % fremstå noe høyt. Ut fra de utdypende svar fra de ansatte som har svart «nei» registrerer vi at det er fire faktorer som går igjen. Det oppgis å være manglende tillitsvalgt på arbeidsplassen, det er en opplevelse av at man sier ifra uten at det nytter, manglende opplevelse av samspill mellom partene og få møter og/eller manglende arenaer for medbestemmelse.

Vi har brutt ned resultatene på enhetsnivå for å se om svarene fordeler seg jevnt over enhetene eller om det er enheter som har større representasjon av nei/vet ikke. Innenfor barnehage er

det 2 av 10 enheter hvor svaralternativene «nei/vet ikke» er høyere enn 60 % og altså 6 av 10 ansatte ikke vet eller har svært nei til et godt samspill. Flere enheter skiller seg positivt ut, hvor 5 av 10 enheter har over 80 % oppslutning omkring svaralternativ «ja». Innenfor skole er antall respondenter noe høyere enn i barnehage og skolesektoren har ikke de samme variasjonene som barnehage, men det er ved de større skolene noen interessante variasjoner. Mens det ved 3 større skoler er nær 2 av 10 ansatte som har svart nei, er det ved flere av de øvrige større skolene få ansatte som har svart nei. Ved en av skolene, uavhengig av størrelse har alle respondenter svart ja.

---

### 7.2.5 PSYKOSOSIALT ARBEIDSMILJØ

Hva er et psykososialt arbeidsmiljø? Til dette gir STAMI eksempler som krav og forventninger til hvordan man skal gjøre jobben sin, opplevelsen man har av selvbestemmelse i arbeidssituasjonen, i hvilken grad man opplever støtte fra kollegaer, og i hvilken grad man opplever sin nærmeste leder som inkluderende, rettfærdig og hjelpsom.

I spørreundersøkelsen blant ansatte stilte vi spørsmål om hvilke faktorer de mener kan bidra til å redusere sykefraværet. Til dette spørsmålet var det mulig å svare flere alternativer (16), men allikevel var det svaralternativet «forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet (eks. kultur, samarbeid trygghet)» som fikk størst oppslutning med 153. Da vi stilte spørsmål til de ansatte om hva som var årsaken til fraværet de siste årene er det 33 ansatte som relaterer dette til det psykososiale arbeidsmiljøet. Når vi vet at psykososiale arbeidsmiljøfaktorer i seg selv kan forklare en relativ andel av sykefraværet, kan tiltak rettet mot det å bedre det psykososiale arbeidsmiljøet gi store gevinster.<sup>11</sup>

I intervjuer med enhetsledere ble det psykososiale arbeidsmiljøet diskutert i et eget spørsmål. Alle ledere gir uttrykk for å ha fokus på å sikre et godt psykososialt arbeidsmiljø hvor man i de fleste enheter opplever at dette er noe man lykkes tilfredsstillende med. Det gis flere eksempler på hvordan dette kan være utfordrende og at det er viktig at man hele tiden følger med og kommer med tiltak tidlig for å unngå at enkeltforhold får utvikle seg. Flere peker på at gode tiltak i en slik sammenheng er å sikre god informasjonsflyt for å unngå usikkerhet. Det å snakke om misnøye er også et tiltak som kan virke forebyggende ved at man skaper forståelse om hva som er utfordringene på arbeidsplassen. Det pekes for øvrig på at en utfordring som til tider kan utfolde seg er subkulturer som er uoversiktlige og som krever at man må være godt organisert, følge opp og legge til rette.

Et annet forhold som gis uttrykk for å være viktig, er å sikre godt kvalifiserte vikarer og tilstrekkelig med vikarer. Dette ses på som et viktig arbeid for å bidra til et godt psykososialt arbeidsmiljø ved at man skaper forutsigbarhet og at dette igjen bidrar til at de som er friske ikke trenger å uroe seg. Det er gitt eksempler på at forhold som i starten kan oppleves som relativt uproblematisk kan bli av utfordrende karakter hvis det får utvikle seg. Dette er noe

---

<sup>11</sup> [Hva er psykososialt arbeidsmiljø? - STAMI](#)

flere ledere opplever kan være en utfordring og peker på viktigheten av at dette tas tidlig, hvor det gis eksempel på at enkelte saker kan være u håndterbare og at man i slike tilfeller har fått god støtte fra Agder Arbeidsmiljø. En av enhetslederne viser til at man har risikovurdert arbeidsmiljøet ved enheten og at man basert på dette jobber med faktorer som involvering, god informasjon og trygging av de ansatte. Enhetsleder peker på at risikovurderinger i stor grad handler om kommunikasjon ved at man ikke skal haste videre, men prøve å få med alle, gjennom jevnlig samtaler med de ansatte, om deres situasjon og hvordan de har det.

## 7.2.6 STAMI ARBEIDSMILJØINDIKATORER – ARENDAL KOMMUNE

En forutsetning for å lykkes med målrettet forebygging og nærværarbeid, er å bruke forskning og anerkjente arbeidsmiljøindikatorer relevant for arbeidets art. Som det fremgår av våre kriterier presenterer Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) arbeidsmiljøindikatorer basert på bransjeforskning innen grunnskolen og barnehage. Basert på forskning og data fra SSB skisseres det en rekke sentrale utfordringer for arbeidsmiljøet innen sektorene:

STAMI skole - nasjonalt	STAMI barnehage - nasjonalt
Høye emosjonelle krav	Høye emosjonelle krav
Konflikter på arbeidsplassen	Konflikter på arbeidsplassen
Vold eller trusler	Vold som gir synlige merker
Dårlig inneklima	Kontakt med kroppsvæsker
Jobben forstyrrer privatlivet	Høyt lydnivå
Sjeldent/aldri tilbakemelding på utført arbeid	Arbeid på huk/knær
Jobber stående	Løft i ubekvemme stillinger

Nedenfor har vi utarbeidet en gjennomgang av ansattes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen. I og med at det er noe ulike spørsmålsstillinger er ikke hyppighet direkte sammenlignbart med STAMI sine arbeidsmiljøindikatorer, men vi har valgt å presentere resultatene fra spørreundersøkelsen og omfang i sektorene i Arendal kommune.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmålet «relatert til sykefravær, så ber vi om at du velger de nedenforstående faktorer som kan beskrive årsaken for ditt sykefravær de seneste årene». Respondentene hadde mulighet til å velge flere alternativer. Blant de respondentene som besvarte spørsmålet var det 93 ansatte som svarte at de ikke har vært syke de seneste år, mens 268 ansatte svarte at deres sykefravær de seneste årene ikke skyldes forhold på arbeidsplassen. I undersøkelsen var Covid-19 et alternativ som årsak til sykefravær hvor 174 respondenter svarte dette.

Blant respondentene for sektorene samlet, er det 16 ansatte som oppgir at deres sykefravær de seneste år skyldes *høye emosjonelle krav* på arbeidsplassen. Når vi bryter dette ned på

sektorer, ser vi at det er tilnærmet lik oppslutning omkring dette svaralternativet fra de respektive sektorene. Andre forhold ved spørreundersøkelsen som kan settes i sammenheng med krav til den ansatte, er alternativet «urealistiske forventninger til arbeidstaker». Blant respondentene er det 13 ansatte som hevder å oppleve dette. Også her er det tilnærmet lik oppslutning fra de respektive sektorene. Det er 32 ansatte som har opplevd at *tidspress* i arbeidshverdagen er grunnen til deres sykefravær de seneste årene. Knyttet til dette ser vi noe større oppslutning omkring denne faktoren blant ansatte i barnehagesektoren.

Når det kommer til *konflikter på arbeidsplassen* svarte 6 ansatte at de tilskriver personkonflikter til sitt sykefravær de seneste år. Det er noen flere i barnehagesektoren enn i skolesektoren som opplever dette. 22 ansatte knytter sitt sykefravær til *ledelsesutfordringer* og her ser vi igjen at det er tilnærmet lik fordeling mellom sektorene.

I spørreundersøkelsen er *vanskelige situasjoner på arbeidsplassen* beskrevet med forhold som vold, trusler og uønsket seksuell oppmerksomhet mv. Det er 22 ansatte som begrunner sitt sykefravær med disse forholdene. Knyttet til dette er det en noe høyere andel blant ansatte i skolesektoren enn i barnehagesektoren som tilskriver dette til sitt sykefravær. Når det kommer til det *psykososiale arbeidsmiljøet* som faktor for sykefraværet, er det 33 ansatte som begrunner sitt sykefravær de seneste år med dette.

*Ressurssituasjonen* er en faktor som tydelig påvirker sykefraværet blant de ansatte i skole og barnehage. Det er 43 ansatte som tilskriver dette som en årsak til deres sykefravær de seneste årene. I forhold til dette er det noen flere ansatte i barnehager som oppgir dette som begrunnelse for sykefravær enn i skolesektoren. Når det kommer til det *fysiske arbeidsmiljøet*, er dette svaralternativet omtalt med eksempler som inneklima og ergonomi. Det er i undersøkelsen 18 ansatte som begrunner sitt sykefravær med disse forholdene. Vi ser av svarene at det er noe flere ansatte i barnehagesektoren som oppgir dette som årsak til sitt sykefravær.

Sett opp mot de øvrige faktorer er det en stor andel ansatte som oppgir *utbrenthet* som årsak til sykefravær de seneste år. 49 ansatte oppgir dette som årsak hvor skole har en større andel respondenter enn barnehage. 13 ansatte har begrunnet sitt sykefravær med *manglende vilje til tilpasning av arbeidsoppgaver* hvor det er noe høyere andel i skolesektoren.

Selv om det er benyttet ulike beskrivelser av årsakene, er det likevel flere sammenhenger slik revisjonen ser det. Høye emosjonelle krav oppgis begge steder, forhold som er tilknyttet vanskelige situasjoner på arbeidsplassen (STAMI: Vold eller trusler), forhold knyttet til psykososialt arbeidsmiljø/ledelse (STAMI: Sjeldent/aldri tilbakemelding på utført arbeid, Konflikter på arbeidsplassen), fysisk arbeidsmiljø (STAMI: Dårlig inneklima, Jobber stående), utbrenthet/tidspress (STAMI: Jobben forstyrrer privatlivet). Disse arbeidsmiljøfaktorene kan lede til fysiske og psykiske problemer og fravær fra jobb. Psykisk utmattelse, søvnvansker, hodepine, psykiske plager samt smerter i nakke og skuldre blir



nasjonalt rapportert av ansatte med fravær ved skole som helt eller delvis forårsaket av jobben.

Det er noe større forskjell mellom STAMI og spørreundersøkelsen når det gjelder barnehage, men det skyldes mye at flere forhold i STAMIs undersøkelse kan sies å være dekket av et svaralternativ i revisjonens spørreundersøkelse som går på det fysiske arbeidsmiljøet. Disse arbeidsmiljøfaktorene har også potensial til å resultere i fysiske og psykiske belastninger samt sykefravær. Ansatte med fravær i barnehage rapporterer nasjonalt at nedsatt hørsel/øresus, smerter i ryggen, hodepine og smerter i nakke og skuldre kan i stor grad relateres helt eller delvis til jobben.

Ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om hva de mener kan bidra til å redusere sykefraværet på deres arbeidsplass. Dette er sett i sammenheng med spørsmålet ovenfor et viktig grunnlag for hvordan Arendal kommune kan jobb målrettet og systematisk basert på forelagt kunnskap omkring hva ansatte erfarer som utfordrende og hva som skal til for å redusere sykefraværet. Også her var de det mulig å oppgi flere svaralternativer.

Svaralternativ	Oppslutning	
	Antall respondenter	Prosentvis andel
Forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet (eks. kultur, samarbeid, trygghet)	153	31 %
Redusere arbeidsbelastningen	146	30 %
Større anerkjennelse for den jobben vi utfører	141	29 %
I større grad skape en fellesskapsfølelse på arbeidsplassen	116	24 %
Større fokus på nærværarbeid	102	21 %
Større fokus på tilbakemeldingskultur og kommunikasjon	95	19 %
Vi bør i større grad snakke om hva som er grunnen til det arbeidsrelaterte sykefraværet	95	19 %
Det er lite vi kan gjøre så lenge vi har covid-19	74	15 %
Jeg har ingen mening om dette	73	15 %
I større grad tilpasse arbeidsoppgaver for den enkelte	61	12 %
Forbedre inneklima	58	12 %
Større fokus på ergonomi (kurs, arbeidsplassstilpasning, utstyr, etc)	54	11 %

Større fokus på leders oppfølging av sykefravær	45	9 %
Arbeide målrettet med personkonflikter	32	6 %
Etablere bedre rutiner for sykefraværsoppfølgingen	31	6 %
Mitt forslag er (utdrag av dette gjengitt nedenfor)	27	5 %

Vi har ikke sett det nødvendig å kommentere alle disse forholdene, men enkelte av disse forholdene er nærliggende å knytte noen betraktninger omkring.

Generelt så er det en rekke forhold de ansatte mener kan bidra til å redusere sykefraværet som i liten grad er kostnadsdrivende, men som i større grad handler om ledelse og om å sette av nødvendig tid til å jobbe systematisk. Når det gjelder det psykososiale arbeidsmiljøet opptar dette en høy andel av de ansatte og selv om det er krevende å jobbe med å etablere tilfredsstillende kultur, samarbeid og trygghet er dette forhold som ansatte selv mener kan skape resultater. Dette kan også ses i sammenheng med troen på at større fellesskapsfølelse på arbeidsplassen kan bidra til å redusere sykefraværet.

Det å redusere arbeidsbelastningen er et forhold som har sammenheng med en del andre faktorer som eksempelvis behov for flere ansatte til å fordele oppgavene på, noe som igjen blir et spørsmål om økonomi. Samtidig er det interessant at det som kan ses på som en relativt lav andel ansatte mener at det er lite man kan gjøre så lenge man har Covid-19. Dette er også interessant sett opp mot at flere ledere i sektorene har gitt uttrykk for at de mener at undersøkelsen ikke oppleves hensiktsmessig på grunn av pandemien. Legger man til grunn at 74 ansatte ser på pandemien som en årsak til at man ikke får redusert sykefraværet utgjør dette en forholdsvis liten andel sett mot en rekke av de andre forholdene som i større grad opptar de ansatte.

I forhold til anerkjennelse er det rimelig å hevde at ledere og ansatte i både barnehage og skole har vært en sentral bidragsyter for å holde samfunnet i gang under en krevende pandemi. Det at så mange som 141 av de ansatte mener at det burde vært gitt en større anerkjennelse, er et ansvar som kan tilskrives flere enn bare lederne i sektoren, men hver enkelt leder må utvilsomt ta dette ansvaret på alvor. Kommunens skoler og barnehager (kommunale og private) fikk i september 2021 Bystyrets hederlige omtale for sin innsats under pandemien. En viktig faktor knyttet til anerkjennelse, er at det ikke koster den enkelte leder eller barnas foresatte noe å gi det, da med forutsetning om at anerkjennelse ikke innebærer økonomiske forhold.

Større fokus på nærværarbeid er et forhold man muligens ikke ville trodd at de ansatte ville sette så høyt som et tiltak for å redusere sykefraværet, men samtidig er dette forhold også ledere gjennom intervjuer har pekt på som et viktig element og som ikke får den tilstrekkelige oppmerksomhet som de muligens ønsker. Sammen med forhold som kultur for

tilbakemeldinger, kommunikasjon og det å i større grad snakke om hva som er grunnen til sykefraværet, viser at det er gode refleksjoner omkring hva som skal til for å jobbe systematisk. Dette er forhold som også må kunne settes i sammenheng med å forbedre både det psykososiale arbeidsmiljø så vel som det å skape arenaer å øke fellesskapsfølelsen.

Det er også en rekke tilbakemeldinger som knytter seg til det fysiske arbeidsmiljøet og det kan være krevende, og ikke minst kostbart å imøtekomme, men samtidig er det forhold som relativt enkelt kan avdekkes gjennom avviksmeldinger og følges opp på tilstrekkelig måte gjennom vernerunde og i HMS- og kvalitetsutvalgsmøter.

Blant de 27 ansatte som har kommet med egne forslag til hva som skal til for å redusere sykefraværet, er det 3 forhold som i hovedsak går igjen, og vi velger å omtale disse. Det mest omtalte forholdet er vikarer i den forstand at man må sikre tilgang på vikarer, sikre tilstrekkelig bruk av vikarer ved fravær og øke budsjettene for vikarer. Det er flere som opplever at man blir stående alene i situasjoner hvor kolleger er syke og det ikke settes inn vikar. Dette er det flere som peker på som en ond sirkel ved at man selv ikke orker å stå i dette over tid. Et annet forhold som flere viser til, er en økende opplevelse av krevende og utagerende barn. I flere tilfeller opplever man ikke tilstrekkelig voksentetthet for å kunne ivareta denne utfordringen. Flere pedagoger i barnehage trekker dette frem ved at tid som i utgangspunktet skulle vært satt av til fag blir spist opp av behovet for å fylle vakter i driften. Det siste forholdet som går igjen, er forhold ved det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet som kunne vært ivaretatt av de øvrige alternativene, men hvor man er mer spesifikk i forhold til de utfordringer man opplever.

### 7.3 REVISORS VURDERINGER

Vi registrerer at det blant enhetsledere er noe ulike oppfatninger omkring hva som anses å være målrettede tiltak for å sikre et godt arbeidsmiljø, men generelt opplever revisjonen at ledere som er intervjuet, har en tilfredsstillende tilnærming til hva som skal til for å sikre dette. Det er imidlertid store variasjoner i de tilbakemeldinger ansatte gir i spørreundersøkelsen som danner grunnlag for å stille spørsmål om hvorvidt man lykkes. Det at 154 ansatte i noen grad, 46 ansatte i liten grad og 22 ansatte i svært liten grad opplever at leder har et fokus på å sikre et godt arbeidsmiljø som et virkemiddel for å redusere sykefraværet, vurderer vi som ikke tilfredsstillende. I de svar som fremgår fra de ansatte når det kommer til forhold som med større oppmerksomhet kan bidra til å redusere sykefraværet, er det etter vår vurdering flere faktorer som med relativt lav innsats kan forbedres. Det at ansatte peker på enkle forhold som høyere grad av anerkjennelse og større grad av fellesskapsfølelse, bør være av en slik karakter at ledere målrettet kan ivareta dette i det systematiske arbeidet med HMS.

I forhold til det arbeidsrelaterte sykefraværet er det vanskelig å gi noen tydelig konklusjon på hvor sektorene står i forhold til dette. Det begrunner vi med at publiserte tall for arbeidslivet

generelt peker på at inntil så mye som 35 % av sykefraværet kan være arbeidsrelatert, mens tall fra STAMI konkretiserer sektorvise stillingskategorier med mellom 6 % og 9 % arbeidsrelatert sykefravær.<sup>12</sup> Sammenlignet med 35 % er tilbakemeldingene fra de ansatte, hvor 12 % tilskriver sitt sykefravær som arbeidsrelatert, langt lavere og hvor også korttidsfravær inngår. Samtidig utgjør disse 12 % en gruppe mennesker som sektorenes ledere må ta på høyeste alvor, da det blant disse er forhold på arbeidsplassen som gjennom korrigeringer og tilpasninger kan bidra til store økonomisk innsparinger og arbeidsmiljømessige forbedringer med de rette tiltakene.

Det er ingen åpenbare indikasjoner på at det er ulik praksis i sektorene når det kommer til arbeidet med arbeidsmiljø og nærvær, men når det kommer til nærværarbeidet er det etter vår vurdering indikasjoner på at Arendal kommune har en vei å gå for å oppnå et tilfredsstillende fokus. Blant de ansatte er det over halvparten som i noen, liten eller svært liten grad opplever at deres leder har fokus på nærværarbeid og det å snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Vi har tidligere vurdert rutineene til å i liten grad benytte begrepet nærværarbeid, og dette kan etter vår vurdering ha en sammenheng med den lave oppslutningen blant ansatte knyttet til dette begrepet. Samtidig er det ved flere enheter høy grad av opplevelse av at leder har fokus på dette som en del av arbeidet med arbeidsmiljøet. For barnehagesektoren er det spesielt en enhet som skiller seg positivt ut når det kommer til ansattes opplevelse av dette arbeidet, mens det i skolesektoren er to enheter som skiller seg positivt ut. Disse variasjonene kan ikke med sikkerhet knyttes til enkeltfaktorer, men når vi sammenstiller de intervjuer vi har gjennomført med ledere, styringsdokumentasjon og sykefraværstatistikk er det samlet sett et helhetlig inntrykk av et systematisk arbeid med bred involvering av ansatte i de enhetene som lykkes i sitt arbeid.

Måten enhetsledere arbeider med målsettinger på arbeidsplassen fremstår etter vår vurdering å ha et vesentlig potensiale ved seg. Det er ingen tvil om at det er en del ansatte som mottar informasjon om både kommunens målsettinger og enhetens resultater, men vår vurdering er at det er en høy andel ansatte som hverken er kjent med enhetens målsettinger eller opplever at leder diskuterer/informerer om enhetens resultater. Blant de ansatte er det 246 ansatte som i liten eller svært liten grad er gjort kjent med hvilke målsettinger som gjelder for enheten. 113 ansatte opplever at ledere ikke gir informasjon om enhetens resultater knyttet til eksisterende målsettinger, mens 103 ansatte mener leder burde bruke mer tid på dette på personalmøter. Vår samlede vurdering er at en del av enhetslederne i tråd med HMS-handlingsplan, arbeider systematisk med både informasjon og oppfølging av de eksisterende målsettinger. Samtidig er det en svakhet at en så stor andel ansatte ikke opplever at enheten arbeider systematisk med dette, en svakhet sektorledelse bør rette et større fokus mot. I sitt fokus på dette kan sektorledelse etter vår vurdering i større grad løfte frem god praksis og i større grad stimulere til implementering av beste praksis i de underlagte enhetene.

---

<sup>12</sup> Sykefravær over 14 dager det siste året

Når det kommer til medarbeiderundersøkelsen, er det vår vurdering at sektorenes oppfølging av denne ikke er i tråd med de føringer som er gitt fra kommunedirektør hverken når det kommer til presentasjon av resultater eller prosess i personalet for å forbedre/utvikle og bevare. Dette begrunner vi med at 266 ansatte på spørsmål om det har vært noen oppfølging av den siste medarbeiderundersøkelsen svarte «det var ingen oppfølging».

Kommunedirektøren gjennomgikk medarbeiderundersøkelsen og sine forventninger til oppfølging i møte med ledere med personalansvar i november 2021. Vår spørreundersøkelse blant ansatte ble gjennomført i februar. Blant intervjuede enhetsledere er det halvparten som har oppgitt at de har hatt et fokus på oppfølging, mens den andre halvdel viser til at de ikke har hatt tid, opplever at ansatte er lei av slike undersøkelser eller legger skylden på pandemien. I denne sammenheng er det interessant at 185 ansatte har opplevd en tilfredsstillende oppfølging av siste medarbeiderundersøkelse. Det å ikke sikre en tilfredsstillende oppfølging kan over tid bidra til manglende oppslutning omkring undersøkelsen i seg selv og manglende kunnskap omkring tiltak basert på undersøkelsen.

Ansatte og ledere har blitt stilt spørsmål omkring medvirkningsarenaer, arenaer som for øvrig er godt beskrevet i kommunens rutiner. Vår vurdering er at enhetsledere har et tilstrekkelig fokus på HMS- og kvalitetsutvalg og personalmøter som medvirkningsarenaer for enhetenes arbeid med HMS. Vår vurdering, basert på gjennomgang av referater fra HMS- og kvalitetsutvalg i enhetene, er at man ivaretar et bredt spekter av saker, men i mindre grad følger de krav som følger av HMS-håndbok når det kommer til analyser av sykefravær og avvik. Når det kommer til ansattes opplevelse av at det eksisterer gode og tydelige arenaer for medvirkning, er det ca. 65 % som opplever dette. At 141 ansatte ikke vet og at 38 ansatte svarer nei kan indikere at det ved flere enheter i liten grad eksisterer et tilfredsstillende arbeid når det kommer til medvirkning. Vår vurdering, basert på spørreundersøkelsen, er at de mindre enhetene lykkes bedre med oppslutning omkring tilfredsstillende opplevelse av medvirkningsarenaer enn de større enhetene, selv om enkelte av disse også lykkes godt. Dette indikerer at man i stor grad kan lykkes med gode medvirkningsarenaer uavhengig av størrelse og at man basert på erfaringer fra de som lykkes, bør jobbe på sektornivå for å overføre denne metodikken til de som ikke lykkes så godt i dette arbeidet.

Det er etter vår vurdering flere forhold enn Covid-19 som kan årsaksforklare sykefraværet i sektorene de seneste årene, om man skal legge de ansattes tilbakemeldinger til grunn. Selv om pandemien har vært en dominerende faktor for utførelsen av arbeidet i sektorene de seneste år, er det flere underliggende faktorer som i stor grad engasjerer de ansatte. Til dette registrerer vi at 153 ansatte mener at arbeidet med å forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet er den viktigste faktoren for å redusere sykefraværet. Videre rangerer de ansatte det å redusere arbeidsbelastningen (146 ansatte) som en viktig del i arbeidet med å redusere sykefraværet, samt større anerkjennelse (141 ansatte) for den jobben de gjør. Ansatte trekker også frem forhold som det å skape større grad av fellesskapsfølelse på arbeidsplassen (116 ansatte), større fokus på nærværarbeid (102 ansatte) og større fokus på tilbakemeldingskultur og kommunikasjon (95 ansatte). Til sammenligning er det 74 ansatte som mener at det er lite

man kan gjøre så lenge man har covid-19. Legger man til grunn at 74 ansatte ser på pandemien som en årsak til at man ikke får redusert sykefraværet utgjør dette en forholdsmessig liten andel sett mot en rekke av de andre forholdene som i større grad opptar de ansatte. Vår vurdering er at de identifiserte forholdene som i størst grad opptar de ansatte, gir sektorene et godt grunnlag for å jobbe målrettet med de forhold som synes å oppta de ansatte og som antas å kunne bidra til å redusere sykefraværet.

I spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer synliggjøres det store variasjoner i arbeidet med arbeidsmiljø- og nærværarbeid i enhetene. Med variasjoner legger vi til grunn at små enheter i stor grad lykkes med sitt HMS-arbeid der andre små enheter ikke lykkes i like stor grad. Store enheter lykkes der andre store enheter ikke lykkes like godt med det systematiske HMS-arbeidet. Dette er interessante variasjoner som viser at måten man jobber systematisk på gir resultater hvis man gjør de riktige tingene og involverer og skaper engasjement blant de ansatte. Vår vurdering er at man i større grad må etablere et fokus på hva som skal til for å lykkes, gjennom evalueringer og involvering av de ansatte og ikke bare det å jobbe for å oppfylle rutinekrav.

## 8. MÅLRETTET OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR

### 3. *Arbeider skoler og barnehager målrettet med oppfølging av sykefravær?*

#### 8.1 REVISJONSKRITERIER

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at

- Enhetene har implementert kommunens rutiner for sykefraværsoppfølging.
- Enhetene ivaretar sykefraværsoppfølging av ansatte i henhold til gjeldende lover og regler. Herunder:
  - Ivareta nødvendig dialog med den sykemeldte.
  - Gjennomføre dialogmøte med den sykemeldte og NAV.
  - Utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med ansatte.

#### 8.2 FAKTA

Enhetsleder skal i sitt arbeid med sykefraværsoppfølging forholde seg til de krav som følger av arbeidsmiljøloven samt de ulike rutiner og prosedyrer som Arendal kommune har utledet fra loven. Slik sett så har vi lagt til grunn at forelagte rutiner og prosedyrer er beskrivende for å kunne ivareta lovens krav når det kommer til enhetsleders oppgaver, herunder den praktiske oppfølging av ansatte som har fravær grunnet sykdom.

Rutiner i seg selv har liten verdi hvis det ikke er tydelige strukturer for roller, ansvar og fullmakt når det kommer til utførelse. I Arendal kommune er oppgavene for oppfølging av sykefravær tillagt enhetsleder, men der hvor oppgaver delegeres ligger fremdeles ansvaret på kommunedirektør. Det er således viktig at også sektorledelse og kommunalsjef tar tydelige roller i dette arbeidet for at kommunedirektør gis tilstrekkelig tilbakerapportering. Det er etablert rutiner som på en detaljert måte gir enhetsleder veiledning i hvordan ulike former for sykefravær skal håndteres. I vår gjennomgang har vi fokusert på de oppgaver som hviler på enhetsleder og ansattes tilbakemeldinger gjennom spørreundersøkelsen.

En målrettet oppfølging av sykefraværet legger til grunn en oppfølging i tråd med kommunens rutiner, men vel så viktig er enhetsleders fokus på tiltak for at den ansatte kan komme tilbake i jobb. Dette henger tett sammen med det vi i forrige problemstilling har gjennomgått, som knytter seg til å sikre et godt arbeidsmiljø. Vel så viktig er det at ansatte ivaretas på en god måte når hun eller han kommer i en situasjon som kan medføre nødvendig tilrettelegging for å kunne komme helt eller delvis tilbake i jobb.

---

## 8.2.1 IMPLEMENTERING OG ETTERLEVELSE AV RUTINER

Da vi intervjuet enhetsledere stilte vi spørsmål omkring forhold som omhandler oppfølging av ansatte med korttids- og langtidsfravær og tilrettelegging, med mål om at ansatte skal komme tilbake i arbeid. I det følgende går vi gjennom temaer som knytter seg til sykefraværsoppfølging med fokus på enhetslederens organisering av arbeidet, etterlevelse av kommunens rutiner og opplevelse av fagstøtte. Disse forholdene vil bli nyansert med ansattes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen.

### *Roller, ansvar og myndighet*

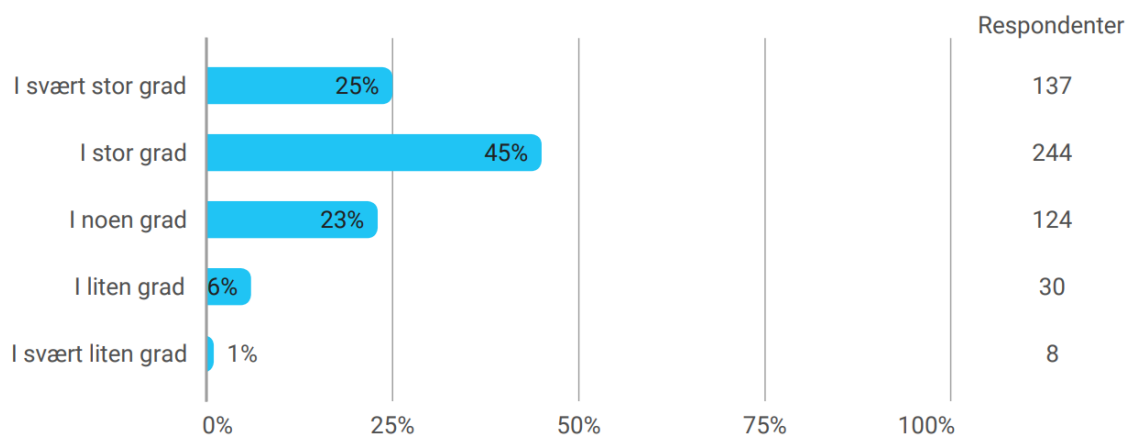
Alle enhetsledere er tydelige på at det overordnede ansvaret i enheten hviler på enhetsleder når det kommer til oppfølging av sykefravær. Det er noen variasjoner i forhold til om enhetsleder har delegert oppgaver knyttet til oppfølgingen av sykefraværet videre nedover i enheten. Dette er variasjoner som i stor grad følger av størrelsen på enheten. Ved enkelte enheter er oppfølgingen fordelt på avdelingsledere for henholdsvis ungdomsskoletrinn, barnetrinn og SFO-leder. Ved de mindre enhetene er det enhetsleder alene som har ansvaret eller en kombinasjon av enhetsleder og SFO-leder, enhetsleder og teamledere eller enhetsleder og pedagogiske ledere. I de fleste enhetene er det enhetsledere som ivaretar de tyngre sakene som omhandler langtidssykefravær, mens i enkelte større enheter gis det i intervjuer tilbakemeldinger på at arbeidet med oppfølgingsplaner er delegert ned på avdelingsledernivå. I de større enhetene vises det for øvrig til at man har jevnlig møter med ledere som har delegerte oppgaver knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefravær. Det er også gitt eksempler på at man, etter behov, har møter med tillitsvalgte og HMS- og kvalitetsutvalg i saker hvor det anses hensiktsmessig.

### *Etterlevelse av kommunens rutiner*

De aller fleste enhetsledere anser kommunens rutiner og systemer som et tilfredsstillende grunnlag for å kunne sikre en velfungerende sykefraværsoppfølging. Det er imidlertid flere enhetsledere som gir uttrykk for at det har vært en læringsprosess å sette seg inn i rutinene og at veien blir noe til mens man går den. Til dette kommenteres det fra enkelte enhetsledere at man savner en mer systematisk opplæring i kommunens rutiner og HR-portal. Som ny leder opplever man at man får henvisning til ulike elektroniske kilder og webinarer som man skal gjennomføre. For flere fremheves det at det blir harde prioriteringer mellom daglige oppgaver og opplæring, hvor tid i seg selv er en knapphet. Det er flere som opplever webinarer som positivt da disse er tilgjengelige når som helst og at man selv kan velge når man ønsker å se dem, men man savner noe mer grunnleggende opplæring. Det er fra enkelte gitt uttrykk for at man opplever HMS-samlinger som en god arena for kompetanseheving. Videre er det gitt uttrykk for at man har et ønske om at HMS får et større fokus på de etablerte møtearenaene som enhetsledersamlinger, møter med rådmannens stab osv.



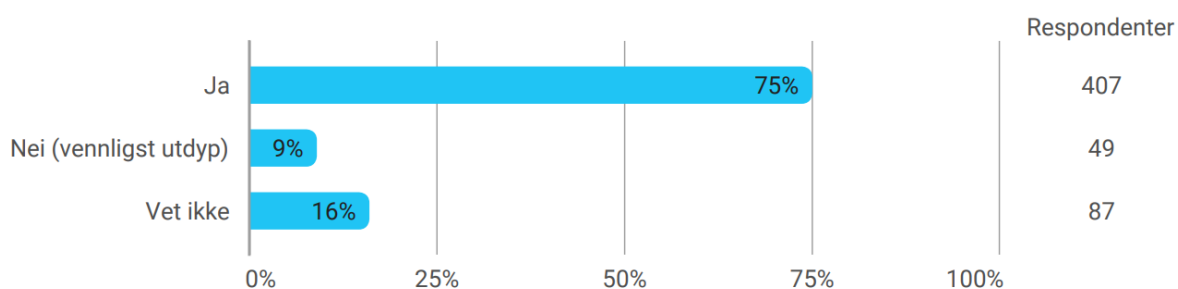
Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål til de ansatte om i hvilken grad de er gjort kjent med gjeldende rutiner ved sykefravær (n=543).



70 % av de som besvarte undersøkelsen oppgir at de i svært stor grad eller i stor grad er gjort kjent med rutinene. Det at 30 ansatte i liten grad opplever å ha blitt gjort kjent med rutinene og at 8 ansatte i svært liten grad er gjort kjent med rutinene, fremstår ikke i denne sammenheng som urovekkende. Brutt ned på enheter samler de 8 ansatte som har svart i svært liten grad seg om få enheter, mens de som har svart i liten grad i større grad fordeler seg jevnt på størstedelen av enhetene. Det er å anta at de som ikke har vært syke eller sjeldent er syke i liten grad har noe forhold til rutinene.

Vi stilte også spørsmål om hvordan den ansatte er gjort kjent med rutinene. Av 542 ansatte som besvarte dette spørsmålet, svarte 63 % at deres leder hadde gjort dem kjent med rutinene, mens 18 % oppgav at de selv fant frem til dem. 8 % av de ansatte fikk informasjon om rutiner fra merkantilt ansatte, mens 5 % var ikke kjent med dem og 5 % svarte «annet».

De ansatte ble spurt om de opplever at man har velfungerende rutiner knyttet til sykefravær ved deres arbeidsplass (n=543).



Blant de som svarte nei til dette er det en stor andel ansatte som satte dette i sammenheng med rutiner for å skaffe vikarer ved sykefravær. Revisjonens intensjon med spørsmålet var i større grad om den ansatte opplevde at rutiner knyttet til det å melde fravær, bli fulgt opp og øvrig kommunikasjon oppleves velfungerende. Det vi ser av svar fra de respondentene som har utdypet sitt svar, så handler det utover utfordringer med å skaffe vikarer, om forhold som

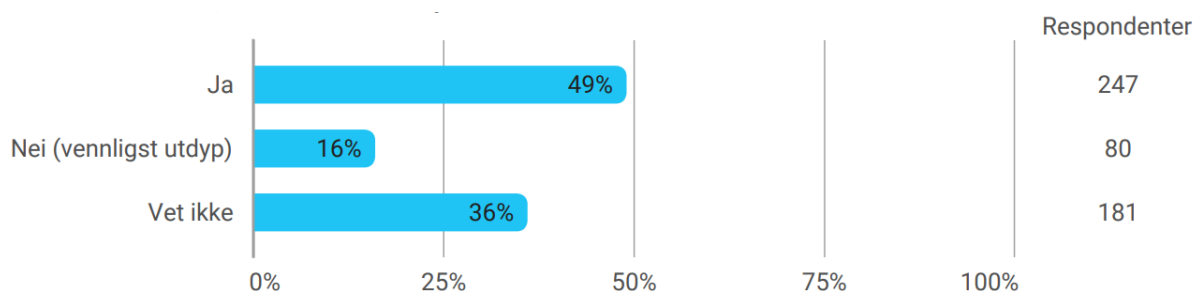
manglende oppfølging av den som er syk og generelt om informasjon. Det fremgår at det at man ikke kan få satt inn vikarer oppleves ugreit for den som er syk, fordi dette medfører en større belastning for de som er på jobb. Dette viser i seg selv en høy grad av lojalitet til sine kolleger.

Vi etterspurte i undersøkelsen referater fra rektormøter og enhetsledermøter i barnehage for å se nærmere på hvordan det målrettede HMS-arbeidet ivaretas på disse møtearenaene, både med hensyn til oppfølging av arbeidet med ansatte som er syke, så vel som den systematiske oppfølgingen av det lokale HMS-arbeidet. For barnehage registrerer vi at HMS i seg selv ikke er noe fast tema, noe heller ikke avvik eller sykefravær er. Det har imidlertid vært ulike temaer knyttet til HMS på de møtene vi kontrollerte referater fra. Blant annet har medarbeiderundersøkelsen vært tema, så vel som vold på arbeidsplassen, avvik og det generelle arbeidet med et godt og trygt barnehagemiljø. Når det gjelder skole, så fremgår det av referater at en rekke forhold knyttet til HMS har vært temaer i møtene. Sykefravær omtales, men det er ikke et fast tema på møtene hva som er status for sykefravær i enhetene. Forhold knyttet til avvik har ikke vært tema i noen av rektormøtene, noe heller ikke medarbeiderundersøkelsen har vært i etterkant av enhetsledersamling i slutten av 2021. Disse resultatene gjenspeiler i seg selv de funnene som er identifisert fra forrige problemstilling hvor en høy andel av de ansatte ikke er kjent med hvilke målsettinger som gjelder for deres enhet og at ansatte ikke opplever tilstrekkelig informasjon/diskusjon omkring enhetens resultater. Sett i lys av at det eksisterer krav til innhold ved medvirkningsarenaene på enhetsnivå, er det naturlig at også disse forholdene får en viss oppmerksom på sektornivå.

I intervjuer med ledere stilte vi dem spørsmål om de opplever å ha tilstrekkelig kapasitet til å jobbe målrettet for å redusere sykefraværet. I de mindre enhetene er tilbakemeldingene at man i liten grad internt i enheten støtter seg på andre i dette arbeidet. Ved de større enhetene gis det uttrykk for at enhetsleder, blant mange andre oppgaver, har ansvaret for det målrettede arbeidet, men at man har enkelte andre ledere å spille på i dette arbeidet. Det er flere som peker på at dette er et langsiktig arbeid og at det tar tid å skape resultater. Blant flere enhetsledere er det pekt på viktigheten av at leder har kapasitet til å være tilstede og at ansatte som kommer med innspill og forslag til hvordan man kan gjøre ting bedre, blir hørt. Det vi også ser av tilbakemeldingene i intervjuene er at ved de mindre enhetene så har ledere et mer direkte forhold til de ansatte og således har lettere for å følge dem opp i hverdagen. Det er nevnt fra en av de større enhetene at det å kunne få ekstern støtte i det målrettede arbeidet er en styrke da dette gir en større legitimitet. Det er også gitt eksempler på enkle tiltak som kan være med å bidra til å redusere sykefraværet. Ved en av barnehagene pekes det på at man ved å anskaffe el-sykler har etablert et tilbud til barn, men gjennom dette også ser at det gir helsegevinster for de voksne med trim og frisk luft som gjør godt for den fysiske og psykiske helsen.

Flere av de intervjuede enhetslederne setter det systematiske arbeidet med å redusere sykefraværet i sammenheng med medvirkning og at HMS- og kvalitetsutvalget også i dette arbeidet spiller en viktig rolle.

De ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om de opplever at det er et fokus på å redusere sykefraværet ved deres enhet (n=508).



Først og fremst så fremstår andelen «vet ikke» relativt høyt tatt i betraktning av at tiltak for å redusere sykefravær bør være et tema som alle ansatte er kjent med. Samtidig er det å snakke om reduksjon av sykefravær vidtrekkende og kan for flere fremstå som noe mer overordnet, som derfor kan oppfattes som et lederansvar. Det at 49 % av de ansatte opplever et fokus på å redusere sykefraværet innebærer i seg selv at temaet har et fokus på dette som ansatte kjenner seg igjen i. Blant de 80 respondentene som har svart nei, er det store variasjoner knyttet til begrunnelsen for dette. Blant en del respondenter svarer de at det er lite fravær og at det således, slik vi oppfatter det, ikke er et stort fokus på å redusere et allerede lavt sykefravær. En høy andel respondenter peker på kombinasjonen av dårlig økonomi, mangel på vikarer og høy arbeidsbelastning. Til dette er det flere som peker på pandemien som en innvirkende årsak og at dette er forbigående forhold. Enkelte har en helt annen oppfatning enn pandemien som årsak og peker på at man også før pandemien opplevde et høyt press uten at det ble etablert nødvendige tiltak for å redusere presset på ansatte som igjen resulterer i sykefravær.

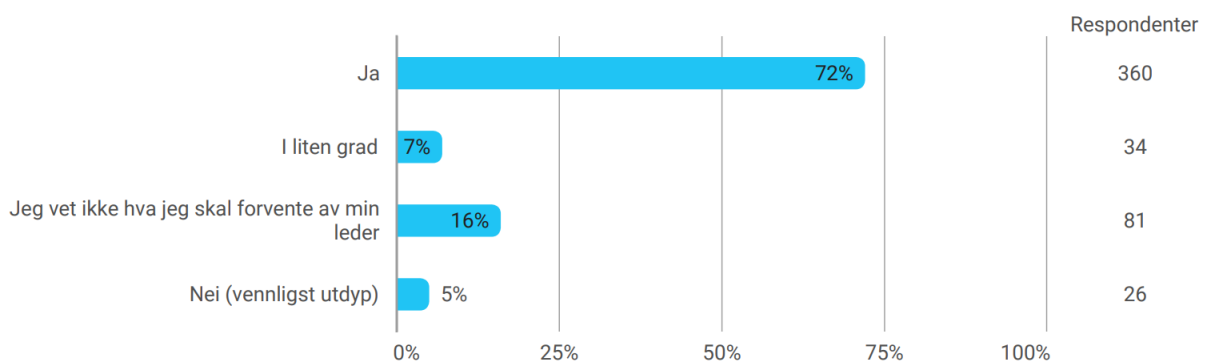
Enkelte ledere har i intervjuer fremhevet at de i samarbeid med de ansatte har etablert gode praktiske ordninger knyttet til sykefraværsoppfølging. Det er eksempelvis vist til at man ved en enhet har avtale om at kortere fravær kan meldes på SMS og at dette er noe de ansatte setter pris på. Andre ledere fremhever viktigheten at man tar raskt kontakt med de som melder seg syke og prøver å finne løsninger slik at man har mulighet til å jobbe noe fremfor ingenting. I denne sammenheng peker en leder på at det kan foreligge en plikt til å jobbe noe og at de ansatte selv også bidrar til å finne løsninger som innebærer at de kommer noe på jobb, fremfor at man er helt sykemeldt. En av lederne viser til at man har rutiner for at ansatte skal ringe leder hvis man er syk. Dette ble innført som et virkemiddel for å skape en terskel for å melde seg syk, samtidig som leder får en mulighet til å snakke med den ansatte om hvordan man kan legge til rette for at den som tar kontakt kan komme på jobb allikevel. Det handler ifølge leder om små grep som må til for å få et samarbeid og at det også handler om holdninger.

En enhetsleder har i intervju gitt klart uttrykk for at arbeidet med oppfølging av sykefravær deles i to. Korttidsfravær er ifølge enhetsleder et område med potensiale i den forstand at man kan se tendenser til at de samme går igjen når det gjelder denne typen fravær. Leder opplever en utfordring med hvordan man skal komme i dialog med disse slik at det ikke oppleves som

et angrep på personen. Usikkerhet fremheves som en faktor for at det kan oppleves uhåndterbart og at man er redd for konsekvenser hvis det opplevd som et personlig angrep på den det gjelder. Men som leder peker på, så er den største konsekvensen ved at dette utvikler seg, at elevene må ta konsekvensen av dette. Det er flere ledere som snakker om holdninger knyttet til temaet oppfølging av korttidsfravær og kobler dette med et arbeid som må skje i samarbeid med HMS- og kvalitetsutvalg.

Flere av enhetslederne viser til at det eksisterer rutiner i HR-portalen som er gode hjelpemidler i arbeidet med oppfølgingen av ansatte med sykefravær som blant annet varsler knyttet til oppgaver og frister. Av andre rutiner for leders oppfølging vises det til at når en ansatt har fire egenmeldinger så skal det gjennomføres samtale. Dette gis det uttrykk for fra enkelte ledere å være utfordrende å få tid til, og at det ikke alltid gjennomføres. Andre ledere viser til at det er mekanismer hvor HR kaller inn ansatte til samtale hvis den ansatte har et høyt sykefravær.

Ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om de ved sykdom opplever at de blir tilstrekkelig ivaretatt (n=501).



Det er en høy andel ansatte som opplever at de blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte, men det er samtidig 34 ansatte som i liten grad opplever dette. Når det kommer til de som har svart nei, så ser vi at en del ansatte som ikke har vært syke har samlet seg om dette alternativet ved at de kan utdype at de ikke har vært syke. Det er også enkelte andre svar som er interessante. Blant annet er det ansatte som opplever at mens de er syke så må de planlegge undervisningen for vikaren og når de er tilbake så venter det de omtaler som «konflikter som skal løses» og «bøker som skal rettes». Enkelte oppgir at nærmeste leder er grunnen til at man er syk og at man således ikke kan forvente så mye knyttet til ivaretagelse og enkelte peker på at man til tider kan ha opplevelser av å ikke bli trodd på at man er syk. At 81 personer ikke vet hva de skal forvente av sin leder når det kommer til tilstrekkelig ivaretagelse, kan ha sammenheng med at man ikke har vært syk og således ikke er tilstrekkelig kjent med rutinene.

Vi har i intervjuer vært innom oppfølgingsplaner med enhetsledere. Dette er for de vi har diskutert dette med vært godt kjent. Vi har som nevnt under roller, ansvar og myndighet bemerket at det på enkelte enheter er delegert ned på avdelingsledernivå å etablere oppfølgingsplan, noe vi for øvrig ikke har noen formening om, men avdelingsledere må anses

å ha best kunnskap omkring den ansattes utfordringer og muligheter for tilpasninger. Ledere peker på ulike grunner for å arbeide med oppfølgingsplaner. Det er blant annet pekt på oppfølgingsplan som et virkemiddel for å unngå lengre sykefravær. Det er imidlertid få ledere som spesifikt har snakket om erfaringer med oppfølgingsplaner og utarbeidelse av disse, men setter dem i sammenheng med dialogmøter og de rutiner som eksisterer for HR-portalene. Det er imidlertid pekt på at det kan være den ansatte som utarbeider planen i etterkant av dialogmøte og at leder går inn og godkjenner elektronisk sammen med den ansatte. I slike tilfeller er det fra leder pekt på at det kan være varierende kvalitet på hvordan en slik oppfølgingsplan blir.

---

## 8.2.2 TILRETTELEGGING

Langtidsfraværet er et forhold som ledere peker på at man løser med å bruke rutinene for dialogmøter og at man jobber med de rette instansene for dette. Flere ledere opplever langtidsfraværet som tidkrevende, men også veldig viktig i arbeidet med å kunne jobbe med tilrettelegging med et mål om å få den enkelte helt eller delvis tilbake i jobb. Det er for flere ledere spesielt forholdet omkring dialogmøter, oppfølgingsplan og de tynge sakene som oppleves å ta mye tid, mens enkelte i sin tid som leder ikke har hatt noen særlige erfaringer med utfordrende saker knyttet til langtidsfravær og behov for tilrettelegging.

Som vi tidligere har omtalt, er det en av lederne vi intervjuet som også har satt tilrettelegging i sammenheng med korttidsfravær. Dette ved at ansatte skal ta telefonisk kontakt med leder, slik at leder kan komme i dialog med den ansatte for å kunne finne løsninger for at arbeidstaker kan jobbe noe fremfor ingenting. Av flere ledere nyanseres generelle forhold knyttet til tilrettelegging ettersom man gjør seg erfaringer med at ikke alt man gjør av tilrettelegginger gir de ønskede effekter. De erfaringer man gjorde seg var at man ikke kan tilrettelegge for alt og at tilpasninger kan oppleves som skjevfordeling. Et viktig fokus blir da å sikre at tiltak oppfattes som rettferdige for alle ansatte. Det gis blant annet eksempler på at ansatte i barnehage som får tilrettelegging ved fysiske plager kan være en utfordring når det blir så mange som har slik tilrettelegging at dette går på bekostning av de som er friske og som må dekke opp for oppgavene til de som har tilrettelegging.

Det er også et fokus fra ledere om at man ved behov og god dialog med den ansatte kan finne muligheter for tilrettelegging hvor oppgavene man er satt til fortsatt kan utføres. Dette settes i sammenheng med at mange har høy arbeidsvilje og at det er viktig at man møter ansatte på deres ønsker hvor man samtidig har mulighet til å utføre jobben.

Flere ledere setter arbeidet med tilrettelegging i sammenheng med tiltaket Mulighets og Avklaringsmøte (MoA). Dette tiltaket er beskrevet i HMS-handlingsplan og retter seg mot uavklarte og langtidssykemeldte ansatte. Det vises i intervjuer til at møter gjennomføres i samarbeid med HR i tråd med oppfølgingsrutine for ansatte som har mye fravær over flere år. Målet med dette er å finne ut om det kan finnes løsninger i form av tilrettelegging innenfor gjeldende arbeidsområde eller om det kan finnes andre oppgaver eller annet arbeid.

Det fremheves i intervjuer flere eksempler på spesielle forhold hvor tilrettelegging er aktuelt og viktig for å sikre høyest mulig arbeidsdeltakelse. Det pekes blant annet på fysiske tilrettelegginger gjennom innkjøp av ergometrisk utstyr for å forhindre belastningsskader, tilrettelegginger for kronikere da dette er en gruppe som utgjør en vesentlig andel av det totale fraværet og tilpasninger på tvers i enheten hvor man kan jobbe i et miljø hvor det er en mindre andel utagerende elever. Det er gitt uttrykk for at tilrettelegging ved mindre enheter kan være utfordrende fordi man har mindre muligheter for tilpasninger av arbeidsoppgavene.

---

### 8.2.3 FAGSTØTTE

Sett i lys av at arbeidet med oppfølging av ansatte som er syke relaterer seg til et sett med komplekse regler og tidkrevende prosesser, samtidig som enhetsledere har et bredt spekter av andre oppgaver, har vi sett det som naturlig at man i perioder er avhengig av faglig støtte i oppgaveutførelsen. Dette er for øvrig også gjennomgående for HMS-handlingsplan, hvor det legges opp til et samspill mellom ansvarlig leder, interne og eksterne støttefunksjoner. Vi har derfor i intervjuer stilt spørsmål om hvorvidt man opplever å få faglige støtte i utfordrende situasjoner. Faglig støtte er for øvrig regulert i HMS-handlingsplan (roller og ansvar) ved at stab organisasjon skal bistå ledere i enkeltsaker, organisere MoA og omplasseringsutvalget. Videre fremgår det av HMS-håndbok at bedriftshelsetjenesten skal bistå i den faglige støtten til kommunen.

Gjennomgående i nær alle intervjuer, er at kommunens støttefunksjoner får gode tilbakemeldinger. HR fremheves å være støttende, det er enkelt å få kontakt og i de tilfeller hvor en situasjon kan oppfattes som utfordrende, kan HR være en god støtte både i samtaler og dialogmøter. Det er få av de intervjuede som har hatt erfaringer med støtte knyttet til juridiske tjenester fra kommunen, men de som har dette er imidlertid delt i sin oppfatning. Mens enkelte av enhetslederne oppfatter å få en profesjonell støtte og at de er lyttende og har objektive vurderinger, er det en leder som ytrer at det kan vær utfordrende å få hjelp knyttet til juridisk rådgivning.

Når det kommer til bedriftshelsetjenesten, får de uten unntak positive tilbakemeldinger. En rekke ledere viser til at de på flere områder har fått støtte fra Agder arbeidsmiljø som eksempelvis fysioterapi, ergoterapi og andre forhold omkring både det fysiske så vel som det psykososiale arbeidsmiljøet. Det som er gjennomgående er at bedriftshelsetjenesten ofte involveres i tyngre saker og saker hvor det kan ta tid å finne løsninger. Dette forklares imidlertid med, og ytres forståelse omkring, da det kan være en høy terskel for å be om støtte og at saker kan ha fått utvikle seg, samt at saker kan ha en kompleksitet som kan forklare dette.

Det at sektoren har en egen kontakt i NAV fremheves av en rekke ledere som verdifullt. NAV oppleves som enkelt å komme i kontakt med og som en god støtte for leder. Det gis uttrykk for at ledere opplever det som godt å ha en fast kontaktperson som kjenner sektorene og deres

utfordringer. Det er fra enkelte ledere kommet til uttrykk erfaringer med tiltaket «raskere frisk» og omplasseringsutvalget uten at dette er utdypet noe nærmere.

---

#### 8.2.4 LEDERS ERFARINGER MED OPPFØLGINGSARBEIDET

I alle intervjuer avsluttet vi med å stille enhetsledere om det er spesielle forhold de opplever å ha lykkes med knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefraværet. Det er varierende hvordan ledere besvarte dette spørsmålet, med alt fra «ja» til mer utdypende refleksjoner omkring hva man lykkes med, hva som skal til for å lykkes og tanker omkring manglende måloppnåelse.

En leder uttrykker at man får en opplevelse av å lykkes når ansatte som har vært syke kommer tilbake i full jobb. Samtidig så oppleves det utfordrende å oppnå dette i ethvert tilfelle når man ikke rår over den enkeltes diagnose. I de tilfeller ansatte ikke kommer tilbake, men hvor saken får et utfall som er bra for alle parter så kan man også se på dette som å lykkes. Det å finne løsninger for de som ikke fungerer i yrket lenger er viktig, og man må ha gode systemer for dette i kommunen som helhet, hvor også fagstøtte er et viktig element i dette.

I forhold til ledere som gir uttrykk for at man har noe delt opplevelse av å lykkes med oppfølging av sykefraværet, så er det på den ene siden opplevelsen av at man føler at man lykkes med oppfølgingen av den enkelte, mens man på den andre siden ikke får ned sykefraværet. For en av lederne oppleves dette som et stort spørsmål. Leder beskriver at de som er langvarig sykemeldte gir tilbakemelding på at de har blitt hørt og får støtte og hjelp. Det man strever mest med er mye korttidsfravær hvor man ikke oppleves å ha lykkes. Det er ikke alltid man som arbeidsgiver kan forstå hva som skjer og at det kan bli en vanskelig dialog med den det gjelder.

En leder opplever at man de siste årene har gjort grep som har gitt gode resultater, noe leder også opplever at ansatte er enige om. Til dette er leder opptatt av å fremheve for revisor at det som er viktig i arbeidet med sykefravær er at leder viser at man setter pris på de ansatte ved at de blir sett, også de som «alltid» er på jobb. Viktigheten av en raus leder er noe som trekkes frem og det vises til at man midt i pandemien, i en periode med mye ekstraarbeid og usikkerhet, mottok en oppmerksomhet. Dette betydde mye for hver enkelt, og små tiltak som en hyggelig oppmerksomhet medfører at de ansatte føler seg sett og verdsatt. Dette er et forhold vi mener må ses i sammenheng med ansattes tilbakemelding i spørreundersøkelsen knyttet til ønsket om større grad av anerkjennelse for jobben som gjøres i sektorene.

### 8.3 REVISORS VURDERINGER

Basert på de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer, fremstår det ikke som om Arendal kommune har noen systematisk opplæring av ledere knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefravær. De fleste lederne gir uttrykk for at dette er noe man selv setter seg inn i og at man over tid får en tilfredsstillende kompetanse til å følge opp sykefravær på en god måte. Det er fra flere ledere etterlyst mer systematisk opplæring, men at kommunens rutiner oppleves tilstrekkelige for de oppgaver man er gitt. Fra flere enhetsledere gis det uttrykk for at man har et ønske om at HMS får et større fokus på de etablerte møtearenaene.

Når det kommer til de ulike møtearenaer som enhetsleder er en del av, er det noe ulikt hvordan HMS og forhold som sykefravær, avvik og medarbeiderundersøkelsen følges opp. Basert på de etablerte rutiner som foreligger i Arendal kommune, hadde vi forventet at de parametere som det er knyttet måltall til, hadde hatt en mer systematisk oppfølging. Etter vår vurdering kunne vi ønsket oss at mål for sykefravær og avvik i det minste ble et tema i sektormøter kvartalsvis om ikke fast. Videre kunne det i tråd med kommunens ambisjoner vært et større fokus på å overføre beste praksis fra de som lykkes med dette arbeidet til de som i mindre grad lykkes, noe et ledermøte vil være en god arena for.

Revisjonen finner det positivt at en stor andel ansatte er kjent med rutiner for sykefravær, samtidig som de anser rutinene som velfungerende. Vår vurdering er at de som har hatt et sykefravær i større grad må antas å være kjent med rutiner og hvorvidt disse er velfungerende, enn hva ansatte uten sykefravær har grunnlag for å mene. Etter vår vurdering anses enhetenes etterlevelse av rutiner for oppfølging av ansatte med sykefravær som tilfredsstillende, både gjennom intervjuede lederes tilbakemeldinger understøttet med at en stor andel av de ansatte opplever å føle seg ivaretatt ved sykdom. At en andel på 34 ansatte ikke føler seg ivaretatt er imidlertid et forhold man skal ta på alvor og oppfølgingsarbeidet har enkelte interessante faktorer som vi mener enhetene til fordel kan jobbe mer med. Blant annet er det enkelte ansatte som opplever at mens de er syke så må de planlegge undervisningen for vikaren og når de er tilbake så venter det de omtaler som «konflikter som skal løses» og «bøker som skal rettes».

Vi ser at det blant ledere er ulik praksis for hvordan man følger opp ansatte som er syke. Dette handler blant annet om hvordan man i enheten eksempelvis etablerer rutiner for hvordan ansatte skal melde sitt fravær. Mens det i enkelte enheter pekes på at det er viktig at den enkelte ansatte ringer sin leder fordi man da kan få dialog omkring hvorvidt det er mulig å jobbe noe, er det i andre enheter etablert rutiner hvor den syke kan sende sms. Vår vurdering er at enkelte enhetsledere har funnet løsninger som i større grad kan bidra til at ansatte i noen grad kan jobbe. Gjennom erfaringsdeling mellom enhetsledere og diskusjon av hvilke resultater man oppnår, kan beste praksis bidra til at flest mulig av de ansatte i størst mulig grad kan komme på jobb.



Tilrettelegging har et gjennomgående fokus blant de enhetsledere vi har intervjuet. Det er gitt gode eksempler på hvordan man i praksis jobber for å best mulig legge til rette for at ansatte kan jobbe selv om man har en form for sykdom som kan være til hinder for å utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Flere ledere har etter vår vurdering gode refleksjoner knyttet til hvilke gevinster tilrettelegging kan gi, men også hvilke utfordringer som følger av dette. Det er etter vår vurdering gode vurderinger omkring både det at man skal ha en grad av tilrettelegging som ikke skaper uønskede konsekvenser for andre ansatte, samt at man først og fremst ved større enheter har mulighet til å disponere ansatte i andre deler av virksomheten.

Både arbeidet med tilrettelegging og tilbakemeldinger knyttet til fagstøtte, vurderer vi som velfungerende etter ledelsens beskrivelser i intervju. Det at langtidsfravær i noen tilfeller er komplekse saker som krever mye tid og ressurser, vil være naturlig på alle arbeidsplasser. Det at kommunens støttefunksjoner, bedriftshelsetjenesten og kontaktperson hos NAV gis så gode tilbakemeldinger, er etter vår vurdering viktige suksessfaktorer i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging.

## 9. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 9.1 KONKLUSJON

Vi vil først og fremst gjøre det klart at vi har forståelse for at sektorene for skole og barnehage har noen krevende år bak seg, både for ledere og for ansatte. Det er ingen tvil om at dette er sektorer som strekker seg langt for at barn og unge skal få en god dag i barnehagen og på skolen. I et arbeidsliv med tilpasninger i form av hjemmekontor er dette en gruppe ansatte som må møte opp på arbeidsplassen for at barn og unge skal få et tilstrekkelig innhold i hverdagen. Det må også legges til grunn at vi forstår at enhetsledere har en rekke krav knyttet til sin stilling som gjør det krevende å frigjøre tilstrekkelig med tid til å kunne ivareta alle sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Samtidig er det å sikre et fundamentalt godt arbeidsmiljø forankret i lov og slik sett må dette anses å være en prioritert oppgave.

Vi ser av vår gjennomgang av kommunens rutiner at disse både er omfattende og til dels detaljerte i forhold til hva som forventes av den enkelte leder. Samlet sett anser vi kommunens rutiner som tilfredsstillende som et samlet system for det systematiske HMS-arbeidet. Det er klare forventninger knyttet til både ledere og ansatte, både i form av målsettinger så vel som forventninger til den enkelte. Lovens krav danner utgangspunkt for rutinene og dette er på en tilfredsstillende måte konkretisert i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Sett mot våre kriterier, danner sektorovergrepene rutiner et bedre grunnlag for en enhetlig praksis, hvor øverste administrative ledelse legger til grunn et sett med forventninger. De forelagte rutiner og prosedyrer utgjør et rammeverk som etter vår vurdering oppleves tilstrekkelig for at sektorene for barnehage og skole kan gjennomføre et systematisk HMS-arbeid.

Som utgangspunkt kan omfangsrike håndbøker, rutiner og prosedyrer være krevende å sette seg inn i, og kan slik sett etter vår vurdering fungere som oppslagsverk ved behov. Ved å etablere en HMS-handlingsplan har kommunen et verktøy til å beskrive hvordan det systematiske HMS-arbeidet skal utøves i sektorer, enheter og avdelinger. Dette har Arendal kommune etter vår vurdering omsatt på en tilfredsstillende måte ved å sette krav til aktiviteter, regelmessighet, fordeling av roller og frister for arbeidet. Samtidig oppfyller beskrivelsene en rekke av arbeidsmiljølovens krav til blant annet å sikre et systematisk arbeid.

Et forhold vi merker oss er at Arendal kommune i sine rutiner delegerer *ansvar* knyttet til det systematiske HMS-arbeidet. Knyttet til oppgaveutførelsen er det etter vår vurdering akseptabelt med en delegasjon, men ansvaret for oppfølging vil uavhengig av dette hvile på den øverste administrative leder. Delegering fordrer tilbakerapportering og det er etter vår vurdering enkelte svakheter ved rutinene i en slik sammenheng. Ved å utelate systematisk tilbakerapportering på viktige områder som avvik, sykefravær osv., vil mellomledere og øverste ledelse få et snevrere beslutningsgrunnlag for prioriteringer i HMS-arbeidet.

Samlet sett er vår vurdering at Arendal kommune har etablert tilfredsstillende rutiner og prosedyrer, men at det foreligger konkrete forhold som på en relativt enkel måte kan beskrives for å forbedre disse. Vi mener det er to forhold som bør få et særskilt fokus og det er overvåking jf. aml. § 3-1 (h) og etablering av rutiner for rapportering mellom nivåene i organisasjonen utover tertialrapportering og årsrapport som er omtalt i HMS-handlingsplan. Selv om kommunens HMS-håndbok omtaler overvåking i en setning knyttet til leders ansvar, så ville en spesifisering omkring dette i HMS-handlingsplan antas å kunne gi større oppslutning eksempelvis gjennom evalueringer og involverende arenaer med de ansatte. Krav til rapportering er ivarettatt, men for å skape større kontinuerlig oppfølging ville frittstående rapportering i linjen antas å kunne gi større effekt.

Når det kommer til nærværarbeidet og det å sikre et godt arbeidsmiljø opplever vi at intervjuede enhetsledere har noe ulike oppfatninger omkring hva som anses å være målrettede tiltak, men generelt opplever revisjonen at ledere har en tilfredsstillende tilnærming til hva som skal til for å sikre dette. Det er imidlertid store variasjoner i de tilbakemeldinger ansatte gir i spørreundersøkelsen og en høy andel ansatte som i noen, liten eller svært liten grad opplever at deres leder har fokus på å sikre et godt arbeidsmiljø som et virkemiddel for å redusere sykefraværet.

I forhold til det arbeidsrelaterte sykefraværet er det vanskelig å gi noen tydelig konklusjon på hvor sektorene står i forhold til dette, men vi registrerer at Arendal ligger relativt lavt i forhold til det som omtales som tall for arbeidsrelatert sykefravær i samfunnet generelt. Samtidig utgjør denne gruppen 12 % av de som har vært syke det seneste året<sup>13</sup> og er en gruppe ansatte som sektorenes ledere må ta på høyeste alvor. Blant disse ansatte kan forhold på arbeidsplassen som gjennom korrigeringer og tilpasninger bidra til store økonomisk innsparinger og arbeidsmiljømessige forbedringer med de rette tiltakene.

Det er ingen åpenbare indikasjoner på at det er ulik praksis i sektorene når det kommer til arbeidet med arbeidsmiljø og nærvær, men når det kommer til nærværarbeidet er det etter vår vurdering indikasjoner på at Arendal kommune har en vei å gå for å oppnå et tilfredsstillende fokus. Blant de ansatte er det over halvparten som i noen, liten eller svært liten grad opplever at deres leder har fokus på nærværarbeid og det å snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Når vi ser hvordan enkelte enheter uavhengig av størrelse lykkes godt med sitt nærværarbeid bør Arendal kommune vurdere hvordan denne kunnskapen og måten å jobbe systematisk på kan overføres til andre enheter og eventuelt sektorer.

Måten enhetsledere arbeider med målsettinger på arbeidsplassen fremstår etter vår vurdering å ha et vesentlig potensiale ved seg. Det er ingen tvil om at det er en del ansatte som mottar informasjon om både kommunens målsettinger og enhetens resultater, men vår vurdering er at det er en høy andel ansatte som hverken er kjent med enhetens målsettinger eller opplever at leder diskuterer/informerer om enhetens resultater. Blant de ansatte er det 246 ansatte som i

---

<sup>13</sup> Langtids- og korttidssykefravær

liten eller svært liten grad er gjort kjent med hvilke målsettinger som gjelder for enheten. 113 ansatte opplever at ledere ikke gir informasjon om enhetens resultater knyttet til eksisterende målsettinger, mens 103 ansatte mener leder burde bruke mer tid på dette på personalmøter. Også her er det enkelte enheter uavhengig av størrelse som lykkes i arbeidet med å formidle både målsettinger og resultater.

Når det kommer til medarbeiderundersøkelsen er det vår vurdering at sektorenes oppfølgingen av denne ikke er i tråd med hverken de føringer som er gitt fra kommunedirektør hverken når det kommer til presentasjon av resultater eller prosess i personalet for å forbedre/utvikle og bevare. Dette begrunner vi med at 266 ansatte på spørsmål om det har vært noen oppfølging av den siste medarbeiderundersøkelsen svarte «det var ingen oppfølging». 185 ansatte har opplevd en tilfredsstillende oppfølging av siste medarbeiderundersøkelse. Dette viser at det er store variasjoner mellom enhetene og at man i flere enheter har systemer for å sikre oppfølging av undersøkelsen.

Vår vurdering er at enhetsledere har et tilstrekkelig fokus på HMS- og kvalitetsutvalg og personalmøter som medvirkningsarenaer for enhetenes arbeid med HMS. Når det kommer til ansattes opplevelse av at det eksisterer gode og tydelige arenaer for medvirkning er det ca. 65 % som opplever dette. At 141 ansatte ikke vet og at 38 ansatte svarer nei kan indikere at det ved flere enheter i liten grad eksisterer et tilfredsstillende arbeid når det kommer til medvirkning. Vår vurdering, basert på spørreundersøkelsen, er at de mindre enhetene lykkes bedre med oppslutning omkring tilfredsstillende opplevelse av medvirkningsarenaer enn de større enhetene, selv om enkelte av disse også lykkes godt. Dette indikerer at man i stor grad kan lykkes med gode medvirkningsarenaer uavhengig av størrelse og at man basert på erfaringer fra de som lykkes bør jobbe på sektornivå for å overføre denne metodikken til de som ikke lykkes så godt i dette arbeidet.

Det er etter vår vurdering flere forhold enn Covid-19 som kan årsaksforklare sykefraværet i sektorene de seneste årene, om man skal legge de ansattes tilbakemeldinger til grunn. Selv om pandemien har vært en dominerende faktor for utførelsen av arbeidet i sektorene de seneste år, er det flere underliggende faktorer som i stor grad engasjerer de ansatte. Skal Arendal kommune nå sine målsettinger med å redusere sykefraværet må disse faktorene få et fokus. Til dette registrerer vi at 153 ansatte mener at arbeidet med å forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet er den viktigste faktoren for å redusere sykefraværet. Videre rangerer de ansatte det å redusere arbeidsbelastningen (146 ansatte) som en viktig del i arbeidet med å redusere sykefraværet, samt større anerkjennelse (141 ansatte) for den jobben de gjør. Ansatte trekker også frem forhold som det å skape større grad av fellesskapsfølelse på arbeidsplassen (116 ansatte), større fokus på nærværarbeid (102 ansatte) og større fokus på tilbakemeldingskultur og kommunikasjon (95 ansatte). Til sammenligning er det 74 ansatte som mener at det er lite man kan gjøre så lenge man har covid-19. Legger man til grunn at 74 ansatte ser på pandemien som en årsak til at man ikke får redusert sykefraværet utgjør dette en forholdsmessig liten andel sett mot en rekke av de andre forholdene som i større grad opptar de ansatte.

I spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer synliggjøres det store variasjoner i arbeidet med arbeidsmiljø- og nærværarbeid i enhetene. Med variasjoner legger vi til grunn at små enheter i stor grad lykkes med sitt HMS-arbeid der andre små enheter ikke lykkes i like stor grad. Store enheter lykkes der andre store enheter ikke lykkes like godt med det systematiske HMS-arbeidet. Dette er interessante variasjoner som viser at måten man jobber systematisk på gir resultater hvis man gjør de riktige tingene og involverer og skaper engasjement blant da ansatte. Vår vurdering er at man i større grad må etablere et fokus på hva som skal til for å lykkes, gjennom evalueringer og involvering av de ansatte og ikke bare det å jobbe for å oppfylle rutinekrav. For å oppnå dette bør man fokusere på de «gode historiene» og forsøke å overføre beste praksis mellom enhetene.

Basert på de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer, fremstår det ikke som om Arendal kommune har noen systematisk opplæring av ledere knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefravær. De fleste lederne gir uttrykk for at dette er noe man selv setter seg inn i og at man over tid får en tilfredsstillende kompetanse til å følge opp sykefravær på en god måte. Det er fra flere ledere etterlyst mer systematisk opplæring, men at kommunens rutiner oppleves tilstrekkelige for de oppgaver man er gitt. Fra flere enhetsledere gis det uttrykk for at man har et ønske om at HMS får et større fokus på de etablerte møtearenaene.

Revisjonen finner det positivt at en stor andel ansatte er kjent med rutiner for sykefravær, samtidig som de anser rutinene som velfungerende. Etter vår vurdering anses enhetenes etterlevelse av rutiner for oppfølging av ansatte med sykefravær som tilfredsstillende, både gjennom intervjuede lederes tilbakemeldinger understøttet med at en stor andel av de ansatte opplever å føle seg ivaretatt ved sykdom. At en andel på 34 ansatte ikke føler seg ivaretatt er imidlertid et forhold man skal ta på alvor og oppfølgingsarbeidet har enkelte interessante faktorer som vi mener enhetene til fordel kan jobbe mer med. Blant annet er det enkelte ansatte som opplever at mens de er syke så må de planlegge undervisningen for vikaren og når de er tilbake så venter det de omtaler som «konflikter som skal løses» og «bøker som skal rettes».

Vi ser at det blant ledere er ulik praksis for hvordan man følger opp ansatte som er syke. Dette handler blant annet om hvordan man i enheten eksempelvis etablerer rutiner for hvordan ansatte skal melde sitt fravær. Mens det i enkelte enheter pekes på at det er viktig at den enkelte ansatte ringer sin leder fordi man da kan få dialog omkring hvorvidt det er mulig å jobbe noe, er det i andre enheter etablert rutiner hvor den syke kan sende sms. Vi har ingen formening om hva som er den beste løsningen, men også på dette området bør sektorene dele sine erfaringer.

Tilrettelegging har et gjennomgående fokus blant de enhetsledere vi har intervjuet. Det er gitt gode eksempler på hvordan man i praksis jobber for å best mulig legge til rette for at ansatte kan jobbe selv om man har en form for sykdom som kan være til hinder for å utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Flere ledere har etter vår vurdering gode refleksjoner knyttet til hvilke gevinster tilrettelegging kan gi, men også hvilke utfordringer som følger av dette. Det

er etter vår vurdering gode vurderinger omkring både det at man skal ha en grad av tilrettelegging som ikke skaper uønskede konsekvenser for andre ansatte, samt at man først og fremst ved større enheter har mulighet til å disponere ansatte i andre deler av virksomheten.

For at Arendal kommune skal nå sine økonomiske mål, mål for sykefraværet og mål for det systematiske HMS-arbeidet, må det ligge til grunn en lojalitet til kommunens rutiner, ledelsen og de ulike systemer som bygger opp omkring dette. Som det gjennom rapporten er satt fokus på, så er det systematiske HMS-arbeidet nøkkelen til å kunne nå disse målene. Alt avhenger likevel av den enkelte leders engasjement, systematikk og tilnærming til hvordan dette utføres i praksis. Det er ikke tvil om at det hviler et stort ansvar på det å være barnehagesjef, skolesjef, rektor eller barnehageleder. Det er et vidt spekter av oppgaver som skal løses knyttet til økonomi, personell og drift. Ved å involvere de ansatte vil den enkelte leder i større grad kunne identifisere de utfordringer som eksisterer på arbeidsplassen og således i større grad kunne treffe målrettede tiltak for å oppnå de ønskede effekter.

## 9.2 ANBEFALINGER

- Arendal kommune bør i større grad etablere krav til enhetsleders overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet hvor bred involvering av ansatte bør beskrives
- Kommunen bør i større grad rette fokus på nærværsarbeidet og sammen med de ansatte snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Ved å ta til etterretning de signaler de ansatte gir i form av hva de mener skal til for å redusere sykefraværet, kan sektorene kunne arbeide mer målrettet mot de forhold som i størst grad opptar de ansatte
- I tråd med bystyrets vedtak om å intensivere arbeidet med å redusere sykefraværet, bør man i større grad etablere frittstående rapporteringer som i større grad forplikter enhetsledelse og sektorledelse til å diskutere hva man lykkes med og hva man ikke lykkes med i arbeidet knyttet til det å redusere sykefraværet
- Basert på at enkelte enheter i stor grad lykkes med sitt systematiske HMS-arbeid bør sektorene i større grad legge til rette for at «de gode historiene» og således beste praksis, kan danne grunnlag for forbedringer på tvers i enhetene og sektorene

## 9.3 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren har lest rapporten grundig. Temaet er viktig for den enkelte arbeidstager, men også samfunns viktig og svært relevant for kommunens utfordringer og muligheter. Rapportens form er svært detaljert og omfattende og kommunedirektørens kommentarer må begrenses til revisjonens hovedfunn, vurderinger og anbefalinger.

Revisjonen beskriver gjennom sine funn og vurderinger noen forbedringspunkter. Kommunedirektøren har valgt å konsentrere seg om å kommentere i tilknytning til disse.

## **Om rapportering og kontroll:**

Revisjonen skriver:

*«Samlet sett er vår vurdering at Arendal kommune har etablert tilfredsstillende rutiner og prosedyrer, men at det foreligger konkrete forhold som på en relativt enkel måte kan beskrives for å forbedre disse. Vi mener det er to forhold som bør få et særskilt fokus og det er overvåking jf. aml. § 3-1 (h) og etablering av rutiner for rapportering mellom nivåene i organisasjonen utover tertialrapportering og årsrapport som er omtalt i HMS-handlingsplan.»*

Kommunedirektøren er glad for å få bekreftet at det foreligger tilfredsstillende rutiner og prosedyrer. I sykefraværsoppfølgingen er dette en del av «grunnmuren» i Arendal kommune. Rutiner og prosedyrer i personal- og HMS-håndbok gjennomgås og oppdateres kontinuerlig av kommunens HR-stab i dialog med ledere, tillitsvalgte og verneombud, blant annet gjennom arbeidet i AMU. Kommunedirektøren tar til etterretning at revisjonen mener at administrativ overvåking og rapportering bør forsterkes. Det bør imidlertid nevnes at i tillegg til tertial- og årsrapport utarbeides det også månedrapporter. Her rapporteres sykefravær på overordnet nivå, men ikke på enhetsnivå. Kommunen har gode IKT-verktøy for å fremstille oppdaterte data om sykefraværsutviklingen på enhets- og avdelingsnivå.

Kommunedirektøren vil følge opp punktet for å sikre månedlig rapportering på enhetsnivå og en kontinuerlig oppfølging i linja basert på denne rapporteringen.

## **Om enhetsledernes arbeide med målsettinger**

Revisjonen skriver:

*«Måten enhetsledere arbeider med målsettinger på arbeidsplassen fremstår etter vår vurdering å ha et vesentlig potensiale ved seg. Dette begrunner vi med at det er en høy andel ansatte som hverken er kjent med enhetens målsettinger eller opplever at leder diskuterer/informerer om enhetens resultater. Også her er det enkelte enheter uavhengig av størrelse som lykkes i arbeidet med å formidle både målsettinger og resultater.»*

Kommunedirektøren er opptatt av at alle ledere jobber aktivt med å involvere egne ansatte i målsettinger med arbeidet. Det er positivt at revisjonens funn viser at det er enheter som lykkes godt i dette arbeidet. I det videre arbeidet vil kommunedirektøren følge opp revisjonens funn med å tydeliggjøre forventninger og legge til rette for erfaringsdeling. Dette henger godt sammen med allerede uttalte forventninger til ledere i Arendal kommune konkretisert i kommunens lederplakat.

## **Om oppfølging av medarbeiderundersøkelsen**

Revisjonen skriver:

*«Når det kommer til medarbeiderundersøkelsen er det vår vurdering at sektorenes oppfølging av denne ikke er i tråd med hverken de føringer som er gitt fra kommunedirektør hverken når det kommer til presentasjon av resultater eller prosess i personalet for å forbedre/utvikle og bevare.»*

Litt over halvparten av de ansatte som har svart på undersøkelsen sier at det har vært lite oppfølging av medarbeiderundersøkelsen. Revisjonens undersøkelse ble gjennomført i februar 2022. Resultatene fra siste medarbeiderundersøkelse var ikke klare før i desember 2021. Kommunens tjenester var under kraftig press på grunn av pandemien i denne perioden. Det var altså et ganske kort tidsrom, i en krevende periode, mellom medarbeiderundersøkelsen og revisjonens undersøkelse. Kommunedirektøren antar at flere ledere ikke hadde rukket å gjennomføre planlagte aktiviteter da revisjonens undersøkelse ble gjennomført, og at resultatene kan være påvirket av dette. Revisjonen skriver da også at «Fra de ansatte som ikke har opplevd oppfølgingen av undersøkelsen som tilfredsstillende, er det gitt tilbakemeldinger om at det er forståelse for at leder ikke kan rekke over alle oppgaver og at pandemien har vært en utfordring for oppfølgingen.»

Kommunedirektøren vil uansett følge opp dette punktet med tydeliggjøring av forventninger og tilbakerapportering fra ledere om gjennomførte aktiviteter.

## **Om opplæring**

Revisjonen skriver:

*«Basert på de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer, fremstår det ikke som om Arendal kommune har noen systematisk opplæring av ledere knyttet til arbeidet med oppfølging av sykefravær. De fleste lederne gir uttrykk for at dette er noe man selv setter seg inn i og at man over tid får en tilfredsstillende kompetanse til å følge opp sykefravær på en god måte. Det er fra flere ledere etterlyst mer systematisk opplæring, men at kommunens rutiner oppleves tilstrekkelige for de oppgaver man er gitt. Fra flere enhetsledere gis det uttrykk for at man har et ønske om at HMS får et større fokus på de etablerte møtearenaene.»*

Kommunen har et opplæringsprogram for ledere kalt «Styrk ledelse». Programmet er orientert om ledelse som «håndverk» og utgjør grunnmuren i den opplæringen som ledere i Arendal kommune tilbys. Programmet har et basisinnhold som gjentas årlig. De som ikke deltar på selve opplæringsdagen kan når som helst se et webinar med innholdet fra opplæringen. Det er frivillig å delta, og ledere kan plukke ut de delene av programmet de ønsker å delta på gjennom året. I 2021 ble det gjennomført et webinar kalt «Ledelse og sykefravær» og i 2020 ble webinarret «Oppfølging av sykefravær» gjennomført. Begge ligger tilgjengelig på kommunens intranett.



Kommunedirektøren tar til etterretning at dette ikke oppleves som tilstrekkelig av lederne. Kommunedirektøren vil følge opp med å utvide og styrke denne delen av opplæringsprogrammet, samt sørge for å gjøre den bedre kjent blant lederne.

### **Om revisjonens anbefalinger**

Revisjonen skriver:

- *Arendal kommune bør i større grad etablere krav til enhetsleders overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet hvor bred involvering av ansatte bør beskrives*
- *Kommunen bør i større grad rette fokus på nærværarbeidet og sammen med de ansatte snakke om hva som bidrar til at ansatte kommer på jobb. Ved å ta til etterretning de signaler de ansatte gir i form av hva de mener skal til for å redusere sykefraværet, kan sektorene kunne arbeide mer målrettet mot de forhold som i størst grad opptar de ansatte*
- *I tråd med bystyrets vedtak om å intensivere arbeidet med å redusere sykefraværet, bør man i større grad etablere frittstående rapporteringer som i større grad forplikter enhetsledelse og sektorledelse til å diskutere hva man lykkes med og hva man ikke lykkes med i arbeidet knyttet til det å redusere sykefraværet*
- *Basert på at enkelte enheter i stor grad lykkes med sitt systematiske HMS-arbeid bør sektorene i større grad legge til rette for at «de gode historiene» og således beste praksis, kan danne grunnlag for forbedringer på tvers i enhetene og sektorene*

Kommunedirektøren setter pris på revisjonens grundige arbeide og vil følge opp anbefalingene. Anbefalingene som gjelder overvåking av resultater og løpende rapporteringer til nærmeste leder er kommentert over.

Fokus på nærværarbeide og involvering av de ansatte i arbeidet om hva som skal til for å forebygge sykefravær henger godt sammen med kommunens syn på hva som er viktig. Her jobber kommunen allerede godt sammen med Agder Arbeidsmiljø, og vi vil fortsette å utvikle dette samarbeidet. Vi vil tydeliggjøre og styrke arbeidet med HMS i tråd med nyere forskning fra blant annet STAMI om hva som forebygger sykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet i offentlig sektor.

Deling av gode historier og beste praksis vil vi fortsette med når vi har ledersamlinger og opplæring for ledere.

## 10. LITTERATURLISTE

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (Arbeidsmiljøloven)

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av styret i NKRF 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner

KS veileder *Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*

NAV-artikkel *Har vi råd til et så høyt sykefravær som skyldes jobben?* Publisert 08.12.2020. <https://www.nav.no/no/lokalt/more-og-romsdal/nav-arbeidslivssenter-more-og-romsdal/lokal-informasjon/har-vi-rad-til-et-sa-hoyt-sjukefravaer-som-skyldes-jobben>

NHO-artikkel *Hva koster sykefraværet?* Basert på Sintef-undersøkelse fra 2010. [https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar\\_og\\_permisjoner/sykefravar-statistikk/artikler/kostnader-fravar/](https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar_og_permisjoner/sykefravar-statistikk/artikler/kostnader-fravar/)

SSB-artikkel *Økende fravær gjennom 2021*. Publisert 03.03.2022. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer/artikler/okende-sykefravaer-gjennom-2021>

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021 status og utviklingstrekk. [Faktabok-om-arbeidsmiljo-og-helse-2021.pdf \(stami.no\)](#)

KS Lønnskalkulator for ansatte i kommunen <https://www.fagforbundet.no/lonn-og-avtaler/ks/lonnskalkulator/>

### INTERVJUGUIDE ENHETSLEDERE

#### **Innledning**

Kan du fortelle om enhetens situasjon i forhold til sykefravær?

Kan du si litt om fordelingen av roller og ansvar knyttet til arbeidet med sykefravær?

Hva er din rolle i det helhetlige arbeidet med sykefraværsoppfølging og forebygging?

#### **Rutiner og kommunens systemer**

Kan du si litt om hvilke rutiner du bruker i arbeidet med oppfølging og forebygging av sykefravær?

Opplever du kommunens systemer og rutiner som oversiktlige og tilgjengelige?

Brukes de som oppslag eller må det settes inn i?

Er disse enkle å anvende i praksis?

I hvilken grad er du gjort kjent med kommunens vedtatte målsettinger?

6,5%

Øke intensiteten i arbeidet med å redusere sykefraværet

Sett fra ditt ståsted, opplever du at kommunen har velfungerende rutiner for oppfølging og forebygging av sykefravær?

Hvordan opplever du kommunens faglige støtte i utfordrende situasjoner? (HR, jus, BHT, NAV)

Opplever du at sektorledelsen har tilstrekkelig fokus dine utfordringer knyttet til oppfølging og forebygging?

#### **Nærværarbeid og forebygging**

Hvordan arbeider enheten målrettet med fokus på arbeidsmiljø og nærvær?

Er du kjent med begrepet nærværarbeid, og hvordan snakker man om dette på arbeidsplassen.

Hvilke tiltak er iverksatt for å øke intensiteten for å nå målene med å redusere sykefraværet?

Hvilke interne mål har dere satt for sykefraværet ved din enhet? (Handlingsplan HMS)

Opplever du å ha tilstrekkelig kapasitet til å jobbe målrettet med å redusere sykefraværet, og på hvilken måte bidrar øvrige ledere og ansatte i dette arbeidet?

Hvordan vil du beskrive det psykososiale arbeidsmiljøet ved din enhet?

I praksis, hvordan jobber enheten med oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelse?

Arbeidsgiverstrategien i Arendal kommune peker på viktigheten av medvirkning. Hvilke arenaer for medvirkning er etablert ved din enhet?

Innhold møte?

Dokumentasjon/referat?

Hvordan opplever du samarbeidet med tillitsvalgt og verneombud?

Evalueringsarbeid (internkontroll) – Avviksrapportering og behandler er viktige deler av lærings- og forbedringskulturen i Arendal kommune. Kan du si noe om hvordan dette arbeidet er organisert ved din enhet?

Hvordan jobber enheten med identifisering av risikoområder, avvik og tiltak?

### **Sykefraværsoppfølging**

Hvordan er rutinene for sykefraværsoppfølging implementert ved din enhet?

Bruk av HR-portal?

Erklæring om ledelse. Kan du si litt om hvordan du jobber med de forhold som følger av HMS handlingsplan?

Aktiv oppfølging, fokus på forebygging, gjøre HMS plan kjent hos ansatte.

Opplever du at kommunens rutiner er tydelige på hva som forventes av deg i oppfølging av sykefravær?

Hva fungerer bra?

Hva har forbedringspotensial?

Opplever du at det gis tilstrekkelig opplæring eller mulighet for opplæring i forhold til ditt ansvar?

Kan du si litt om hvordan roller og ansvar er fordelt i oppfølging av enkeltansattes sykefravær?

Herunder dialogmøte, oppfølgingsplan og dialog med den sykemeldte

Opplever du at enheten lykkes i arbeidet med oppfølging av sykefraværet?

### **Avslutning**

Er det noe mer du ønsker å tilføye?

Referat fra alle enhetens HMS-utvalg møter i 2021

---

## SPØRREUNDERSØKELSE BLANT ANSATTE

Hei!

Aust-Agder revisjon IKS (Arendal kommunes revisor) arbeider for tiden med et revisjonsprosjekt knyttet til sykefravær i skoler og barnehager i Arendal kommune. Prosjektet er bestilt av kommunens kontrollutvalg og den endelige rapporten vil bli behandlet i kontrollutvalget før oversendelse til bystyret.

Vårt formål er å undersøke hvorvidt Arendal kommune, innen sektor for skole og barnehage, har etablert tilfredsstillende rutiner for det helhetlige arbeidet med sykefravær. I dette legger vi til grunn en forventning om at det foreligger systemer, rutiner og prosedyrer som ivaretar det enkelte individ ved sykdom, forebygging og oppfølging av sykefravær.

Ditt svar vil være et viktig bidrag for å belyse forhold av betydning for hvordan du blir ivaretatt ved sykdom på arbeidsplassen, så vel som arbeidsgivers ansvar for å forebygge at ansatte blir syke i den grad dette kan skyldes forhold på arbeidsplassen. Alle besvarelser vil være **anonyme** og i de tilfeller hvor det blir få respondenter på den enkelte enhet, vil det nøye bli vurdert om oppslutningen er tilstrekkelig for å sikre anonymitet.

På forhånd tusen takk.

I hvilken sektor jobber du?

- (4)  Barnehage
- (2)  Skole / SFO
- (3)  Annet

Ved hvilken enhet er du ansatt? (arbeidssted med høyest andel tilstedeværelse)

- (1)  Engene barnehage
- (2)  Fabakken barnehage
- (3)  Fjellvik naturbarnehage
- (4)  Gullfakse barnehage
- (5)  Jovannslia barnehage
- (6)  Lia barnehage
- (7)  Rykene barnehage
- (8)  Stemmebogen barnehage
- (9)  Strømmen barnehage
- (10)  Strømsbuåsen barnehage
- (11)  Annet

Ved hvilken enhet er du ansatt? (arbeidssted med høyest andel tilstedeværelse)

- (2)  Asdal skole
- (12)  Birkenlund skole
- (13)  Eydehavn skole
- (14)  Flosta skole
- (15)  Hisøy skole
- (16)  Lunderød skole og ressurscenter
- (17)  Moltemyr skole
- (18)  Myra skole
- (19)  Nedenes skole
- (20)  Nesheim skole
- (21)  Roligheden skole
- (22)  Rykene oppvekstsenter
- (23)  Sandnes skole
- (24)  Sandum skole
- (25)  Stinta skole
- (26)  Strømmen oppvekstsenter
- (27)  Stuenes skole
- (28)  Annet

Hvilket ansettelsesforhold har du?

- (1)  Fast ansatt
- (2)  Midlertidig ansatt
- (3)  Annet

Hva er din stillingskategori?

- (1)  Pedagog
- (5)  Fagarbeider
- (6)  Assistent
- (7)  Merkantil ansatt
- (4)  Annet

I hvilken grad er du gjort kjent med gjeldende rutiner ved sykefravær?

- (1)  I svært stor grad

- (4)  I stor grad
- (5)  I noen grad
- (6)  I liten grad
- (7)  I svært liten grad

Hvordan ble du gjort kjent med rutinene?

- (2)  Jeg ble gitt informasjon fra min leder
- (5)  Jeg ble gitt informasjon fra merkantilt personell
- (3)  Fant selv frem til dem
- (4)  Er ikke kjent med dem
- (6)  Annet

Jeg opplever at vi har velfungerende rutiner knyttet til sykefravær ved min arbeidsplass.

- (1)  Ja
- (3)  Nei (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_
- (4)  Vet ikke

Nærværarbeid handler om et fokus på å mestre og å være tilstede på jobb, fremfor et fokus på sykdom og fravær.

Er nærværarbeid et begrep som er godt innarbeidet på din arbeidsplass?

- (4)  Ja
- (2)  Begrepet er ukjent for meg

I hvilken grad opplever du at din leder har et fokus på nærværarbeid og således har et fokus på å snakke om det som bidrar til at folk kommer på jobb?

- (2)  I svært stor grad
- (8)  I stor grad
- (9)  I noen grad
- (10)  I liten grad
- (11)  I svært liten grad

Hver enkelt enhet har etablert målsettinger for arbeidet med sykefravær. I hvilken grad er du kjent med hvilke målsettinger som gjelder for din enhet?

- (2)  I svært stor grad
- (3)  I stor grad
- (4)  I noen grad

(5)  I liten grad

(6)  I svært liten grad

Opplever du at leder diskuterer/informerer omkring enhetens resultater knyttet til de eksisterende målsettinger?

(1)  Ja

(3)  Nei, jeg får ingen informasjon om dette

(4)  Nei, jeg har ikke behov for informasjon om dette

(5)  Leder kunne med fordel brukt mer tid på dette på personalmøter

(2)  Annet (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

Opplever du at det er et fokus på å redusere sykefraværet ved din enhet?

(1)  Ja

(3)  Nei (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

(4)  Vet ikke

Har enheten din gode og tydelige arenaer for medvirkning?

(1)  Ja

(3)  Nei (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

(4)  Vet ikke

Jeg opplever at samspillet mellom enhetens ledelse, tillitsvalgte og verneombud fungerer på en god måte.

(1)  Ja

(3)  Nei (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

(4)  Vet ikke

I hvilken grad er du kjent med hvilke plikter din leder har hvis du er syk?

(2)  I svært stor grad:

(3)  I stor grad

(4)  I noen grad

(5)  I liten grad

(6)  I svært liten grad

Opplever du at du blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte ved sykefravær?

(1)  Ja



- (2)  I liten grad
- (8)  Jeg vet ikke hva jeg skal forvente av min leder
- (7)  Nei (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

Tilrettelegging ved min arbeidsplass...

- (1)  Gis i for liten grad
- (2)  Gis i for stor grad
- (3)  Treffer godt i samspill med leder og ansatt
- (4)  Jeg har ingen formening om tilrettelegging
- (5)  Annet (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

Nasjonale undersøkelser viser at omkring 40 % av det totale sykefraværet kan tilskrives, helt eller delvis, arbeidsrelaterte forhold.

Basert på ovennevnte ber vi om at du tar stilling til hvorvidt dette er relevant for deg det siste året.

- (1)  Jeg har ikke vært syk det siste året
- (4)  Jeg har vært syk det siste året, men det er av andre grunner enn arbeidsrelaterte forhold
- (3)  Ja, arbeidsrelaterte forhold har medført at jeg har hatt sykefravær det siste året

I hvilken grad opplever du at din leder har fokus på et godt arbeidsmiljø som et virkemiddel i arbeidet med å redusere sykefraværet?

- (1)  I svært stor grad
- (3)  I stor grad
- (4)  I noen grad
- (5)  I liten grad
- (6)  I svært liten grad

Er du kjent med når siste arbeidsmiljøundersøkelse ble gjennomført?

- (5)  2021
- (6)  2020
- (7)  2019
- (8)  2018 eller senere
- (9)  Vet ikke

Hvordan opplever du oppfølgingsarbeidet fra siste arbeidsmiljøundersøkelse?

- (1)  Tilfredsstillende (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_
- (2)  Ikke tilfredsstillende (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_
- (5)  Det var ikke noen oppfølging

Relatert til sykefravær, så ber vi om at du velger de nedenforstående faktorer som kan beskrive årsaken for ditt sykefravær de seneste årene.

- (14)  Jeg har ikke vært syk de seneste år
- (15)  Mitt sykefravær skyldes ikke forhold på arbeidsplassen
- (2)  Vanskelige situasjoner på arbeidsplassen (vold, trusler, uønsket seksuell oppmerksomhet, mv.)
- (8)  Manglende vilje for tilpasning av arbeidsoppgaver
- (12)  Personkonflikter
- (25)  Høye emosjonelle krav
- (13)  Det fysiske arbeidsmiljøet (eks. inn klima, ergonomi)
- (16)  Det psykososiale arbeidsmiljøet (eks. kultur, samarbeid, trygghet)
- (18)  Tidspress
- (24)  Urealistiske forventninger til arbeidstaker
- (19)  Ressurssituasjonen
- (20)  Covid-19
- (21)  Ledelsesutfordringer
- (22)  Utbrenthet
- (23)  Annet (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

Hva mener du kan bidra til å redusere sykefraværet på din arbeidsplass?

- (14)  Større fokus på nærværarbeid
- (38)  Større fokus på leders oppfølging av sykefravær
- (32)  Forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet (eks. kultur, samarbeid, trygghet)
- (31)  Forbedre inn klima
- (39)  Større fokus på ergonomi (kurs, arbeidsplassstilpasning, utstyr, etc)
- (25)  Større fokus på tilbakemeldingskultur og kommunikasjon

- (26)  Større anerkjennelse for den jobben vi utfører
- (27)  Etablere bedre rutiner for sykefraværsoppfølgingen
- (28)  Vi bør i større grad snakke om hva som er grunnen til det arbeidsrelaterte sykefraværet
- (29)  Redusere arbeidsbelastningen
- (30)  Det er lite vi kan gjøre så lenge vi har covid-19
- (33)  Arbeide målrettet med personkonflikter
- (34)  I større grad skape en fellesskapsfølelse på arbeidsplassen
- (35)  I større grad tilpasse arbeidsoppgaver for den enkelte
- (36)  Jeg har ingen mening om dette
- (37)  Mitt forslag er... (vennligst utdyp) \_\_\_\_\_

Er det noe annet du ønsker å bidra med for å belyse undersøkelsens temaer?

- (2)  Nei
- (1)  Kommenter \_\_\_\_\_

Tusen takk for ditt bidrag!

Ha en fortsatt fin dag.