



Kontrollutvalget i Karasjok kommune
Kárášjoga gielda dárkkistanlávdegoddi

Møte nr. 2/2019
28. november 2019

Arkivkode
4/1 04
Journalnr.
2019/14061-4

S A K S F R E M L E G G

SAK 9/2019

**OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON SYKEFRAVÆR OG
IA-AVTALEN**

Saksbehandler: Jan Henning Fosshaug

Saksdokumenter:

Ikke vedlagt:

- Overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse
- Karasjok kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020

Vedlagt:

- Revisjonens utkast til prosjektskisse til forvaltningsrevisjon «Sykefravær og IA-avtalen» (vedlagt)

Saksopplysninger:

Det vises til vedlagte prosjektskisse fra Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS, med opplysninger om bakgrunn, avgrensning, gjennomføring og forslag til problemstillinger for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Sykefravær og IA-avtalen».

Sekretariatet har i henhold til kontrollutvalgets forskrift § 20, et selvstendig ansvar for å påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet. Etter sekretariatets vurdering er fremstillingen i saksdokumentet fra revisjonen, og forslag til hovedproblemstillinger som der fremkommer i tråd med intensjonen i Karasjok kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Det tilligger kontrollutvalget som oppdragsgiver å vedta avgrensninger, andre problemstillinger eller endringer av foreslåtte problemstillinger i sin bestilling.

Bakgrunn:

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er Karasjok kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, vedtatt av kommunestyret den 16. mars 2017 (sak 17/10) etter innstilling fra kontrollutvalget. Planen er bygget på bakgrunn av en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunens virksomhet. I denne analysen sies følgende om fokusområdet «Sykefravær og IA-avtalen»:

«Kommunen må overholde kravene i folketrygdloven (lov om folketrygd) og arbeidsmiljøloven (lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern) når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær.

Karasjok kommune er en IA-virksomhet. Dette innebærer at kommunen har inngått en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med NAV arbeidslivsenter i Finnmark. Kommunen må derfor også følge sine forpliktelser i henhold til denne samarbeidsavtalen.

IA-avtalens hovedmål er reduksjon i sykefravær, sysselsetting av personer med redusert arbeidsevne og stimulering av eldre arbeidstakere til å forlenge yrkeskarrieren. Gjennom avtalen er kommunen som arbeidsgiver forpliktet til å sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i samarbeid og dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. Egne ansatte skal følges opp gjennom å sørge for at linjeledere, arbeidsledere, tillitsvalgte og verneombud har den nødvendige kompetansen til å utføre arbeidet, ved å tilrettelegge arbeidsforholdene for arbeidstakere med spesielle behov og for å føre sykefraværstatistikk og bruke den systematisk i sykefraværarbeidet.

I følge årsmeldingen for 2015 har kommunen gjennomført to IA-dager for ledere og verneombud. Tema for de to møtene har vært sykefravær og arbeidsnærvær, og å være en helsefremmende kommune. I etterkant av IA-dagen med sistnevnte tema, ble det besluttet å utarbeide et forprosjekt; Karasjok kommune som helsefremmende kommune. Dette arbeidet fortsetter i 2016.

Sykefraværstatistikk fra KS15 viser at Karasjok kommune var blant kommunene med det høyeste sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) i Finnmark i 2015. Statistikken viser også at Karasjok hadde det høyeste egenmeldte sykefraværet i fylket, og det tredje høyeste i landet i 2015. I følge årsmeldingen for 2015 har medarbeidere benyttet egenmelding på korttidsfravær framfor legemeldt sykemelding, etter anbefaling fra legetjenesten. Av årsmeldingen framgår det videre at dette kan være en av årsakene til at korttidsfraværet har vært forholdsvis høyt dette året.¹⁶

I følge sykefraværstatistikken fra KS var sykefraværet i 2015 klart høyest blant kvinner, med 12,54 %. Sykefraværet blant menn var på 8,25 %. Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 10/16) framhevet sykefravær som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig for ansatte og brukere av kommunale tjenester. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Selv om kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke.

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2012 en forvaltningsrevisjon knyttet til sykefraværet i kommunen.¹⁷ I undersøkelsen ble det belyst i hvilken grad Karasjok kommune som arbeidsgiver følger opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål, i forhold til forebygging og oppfølging av sykemeldte. Videre ble det kartlagt hvorvidt kommunen har tilfredsstillende rutiner for føring og bruk av fraværstatistikk, samt innkreving og føring av fraværstatistikk. Det utføres statlig tilsyn på området (Arbeidstilsynet). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017/2018).»

Formål.

Revisjonen har i prosjektskissen benevnt formålet som følger:

«Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke hvordan Karasjok kommune jobber med forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte. Gjennom dette vil kommunen få belyst om rutiner og praksis i forbindelse med forebygging og oppfølging i kommunen er i samsvar med IA-avtalen. Dersom revisjonen finner det aktuelt vil det bli presentert områder hvor det eventuelt er behov for forbedringer.»

Etter sekretariatets syn kan kontrollutvalgets formål i tillegg være å få belyst kommunens rutiner sett i et økonomisk perspektiv, eksempelvis rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV.

Avgrensning.

Revisjonen har i utkast til prosjektskisse lagt til grunn følgende avgrensninger:

«Undersøkelsen gjelder i utgangspunktet hele kommunen. Når det gjelder oppfølging av sykemeldte og forebygging av fravær har vi valgt ut virksomhetene for pleie- og omsorg og Karasjok skole for nærmere gjennomgang. Undersøkelsen vil bli avgrenset til å omhandle kommunens systemer og rutiner for å forebygge fravær og å følge opp sykemeldte. Vår uttalelse gis på bakgrunn av det datagrunnlaget som er samlet inn og gjelder ikke de avdelingene som ikke er undersøkt.»

Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til sykefraværet for perioden 2013-2018. Sykefraværet i Karasjok kommune vil bli sammenlignet med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 61, kommunene i Finnmark og med resten av landet.»

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen:

Revisjonens utkast til prosjektskisse konkluderer følgende vedrørende prosjektets gjennomføring og tidsramme:

«Gjennomføring av prosjektet

Vår gjennomgang viser ingen særlige forhold som tilsier at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til kontrollutvalgets bestilling. Det er imidlertid ikke alle sider ved problemstillingene som er like relevante eller hvor risikoen for avvik er like store, disse avveininger vil ligge til grunn for våre valg av revisjonskriterier.»

Tidsramme

Under forutsetningene om at problemstillingene blir vedtatt som det går fram av kapittel 1.2 vurderer vi anslått timeforbruk som realistisk ut fra kjente forutsetninger og prosjektets kompleksitet (jfr. pkt. 1.1.3). Ved endringer i problemstillingene i forhold til det som fremgår over vil det bli nødvendig med utarbeidelse av ny prosjektskisse og ny behandling i kontrollutvalget.

Etter vår vurdering er antatt leveringsdato og timeforbruk for rapporten realistisk. Det må allikevel påregnes at det kreves tett oppfølging av frister særlig når det gjelder data-innsamlingen. Med vår erfaring fra tidligere forvaltningsrevisjoner i Karasjok kommune ser vi at dette kan by på utfordringer. Forsinket oppfølging fra kommunens side vil forsinke oppdragets fremdrift.»

Sekretariatet må i forhold til det som i utkastet sies under «gjennomføring av prosjektet» og «tidsramme», bemerke at kontrollutvalget så langt ikke har gjort vedtak om oppstart og således ikke fastsatt rammene (bestilling) for revisjonsoppdraget. Det legges således til grunn at revisjonens utkast til prosjektskisse har en forutsetning om at kontrollutvalget vil følge det som er skissert i utkastet. Ved eventuelle avvik i kontrollutvalgets bestilling/oppstartsvedtak vil det ifølge revisjonen «bli nødvendig med ny prosjektskisse og ny behandling i kontrollutvalget.»

Normalt har forvaltningsrevisjoner startet gjennom et oppstartsvedtak i kontrollutvalget hvor prosjektets premisser blir fastsatt med utgangspunkt i et oppstartsnotat fra revisjonen. Etter denne praksis har revisjonen også hatt styringen med tidspunkt for levering av slikt notat. Revisjonen har nå erstattet oppstartsnotat med et utkast til prosjektskisse, som normalt ses på som revisjonens interne oppfølgingsplan av kontrollutvalgets bestilling.

Prosjektskissen er noe mere utdypet sett i forhold til tidligere oppstartsnotat, ved at revisjonen har lagt inn flere parametere og forutsetninger enn i tidligere notat. Dette kan ha sine fortrinn i forhold til kontrollutvalgets vurderingsgrunnlag, særlig der utvalgets problemstillinger og avgrensninger i vesentlig grad er sammenfallende med det revisjonen har lagt til grunn.

På den annen side, fremstår de føringer som legges i revisjonens prosjektskisse/-planutkast imidlertid som en utfordring sett i lys av kontrollutvalgets rolle som oppdragsgiver. Dette, da revisjonens føringer til en viss grad legger bånd på kontrollutvalgets vurderinger og bestilling. Implisitt reiser derfor spørsmålet seg på generelt grunnlag om kontrollutvalget bør ta nåværende praksis hva gjelder bestillingsregime opp til ny vurdering.

I revisjonens prosjektskisse er det tatt høyde for følgende hovedproblemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

«

- 1. Hvordan er sykefraværet i Karasjok kommune i forhold til sammenlignbare kommune?**
- 2. I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?**

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide underproblemstillinger i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.»

De foreslåtte problemstillingene er etter sekretariatets vurdering i tråd med intensjonene i kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Sekretariatet registrerer at problemstilling nr. 1 er av deskriptiv karakter. Ut fra revisjonens prosjektskisse framgår det at denne problemstillingen er ment å gi en oversikt over sykefraværet i Karasjok kommune med utgangspunkt i offentlig statistikk (Kommunenes Sentralforbund sin sykefraværstatistikk).

Under problemstilling nr. 2 vil revisjonen undersøke hvordan Karasjok kommune arbeider for å etablere og vedlikeholde et godt arbeidsmiljø med tanke på å forebygge og forhindre sykefravær og oppfølging av sykemeldte.

Sekretariatet har samtidig merket seg at i overordnet analyse er også det økonomiske perspektivet fremhevet som vesentlig, slik det fremgår nedenfor:

«(... Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Selv om kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke...)».

På bakgrunn av dette kan det etter sekretariatets syn være aktuelt for kontrollutvalget å vurdere om også det økonomiske perspektivet rundt sykefravær skal tas med i forvaltningsrevisjonen. I den forbindelse vil sekretariatet anbefale kontrollutvalget at undersøkelsen også skal omfatte kommunens rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV.

Revisjonen har som tidligere nevnt lagt inn en føring i prosjektskissen om at *«ved endringer i problemstillingene i forhold til det som fremgår over vil det bli nødvendig med utarbeidelse av ny prosjektskisse og ny behandling i kontrollutvalget»*. Sekretariatet erfarer at forvaltningsrevisjon i andre kommuner, også har omfattet tilsvarende problemstilling. Det må derfor kunne forutsettes at dette kan ivaretas også i foreliggende prosjekt. Det tilligger selvsagt revisjonen selv å utarbeide og tilpasse sin egen prosjektskisse/-plan i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Det forutsettes således at revisjonen gjennomfører prosjektet med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak i foreliggende sak uten at slik skisse må fremlegges kontrollutvalget til ny behandling.

Sekretariatet vil på bakgrunn av ovennevnte anbefale kontrollutvalget å ta inn en ny hovedproblemstilling nr. 3 som følger:

➤ ***Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?***

Sekretariatets tilrådning:

- 1) Kontrollutvalget slutter seg delvis til opplysningene og anbefalingene i vedlagte prosjektskisse fra kommunerevisjonen, men vil i tillegg til det som fremkommer prosjektskissen ta inn ytterligere en hovedproblemstilling.

Kontrollutvalget godkjenner i prinsippet avgrensningen slik den fremkommer i revisjonens prosjektskisse, men at følgende skal ivaretas i forvaltningsrevisjonen:

- Undersøkelsen skal også omfatte Karasjok kommunes rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV.

Kontrollutvalget vedtar på denne bakgrunn oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt *«Sykefravær og IA-avtalen»* i tråd med kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

- 2) Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstillinger for forvaltningsprosjektet *«Sykefravær og IA-avtalen»*:

1. ***Hvordan er sykefraværet i Karasjok kommune i forhold til sammenlignbare kommuner?***
2. ***I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?***
3. ***Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?***

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggspørsmål i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.

Det legges til grunn at ferdig rapport fra forvaltningsrevisjonen oversendes kontrollutvalget v/sekretariatet innen utgangen av mai 2020.