



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2020

Sykefraværet og IA-avtalen

KARASJOGA GIELDA /
KARASJOK KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok kommune 16. mars 2017 (sak 17/10). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av Karasjoga gielda/Karasjok kommune «Sykefravær og IA-avtalen».

Prosjektgruppa har bestått av Arnt-Bjarne Aronsen som har vært prosjektleder og Jørund Sagedal som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Viggo Johannessen.

Våre informanter i kommunen har vært kommunedirektør Kurt Maurstad, personalrådgiver Inger Lise Nordsletta, hovedverneombud Randi Olstad, hovedtillitsvalgte Vidar Somby, Aud Scheie Anthi, Evy Guttorm og Georges Nasr.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 28.oktober 2021

Arnt-Bjarne Aronsen
Prosjektleder/forvaltningsrevisor

Jørund Sagedal
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Viggo Johannessen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER.....	2
1	INNLEDNING	3
1.1	KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	3
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	3
1.3	TEMA OG AVGRENSINGER	3
1.4	REVISJONSKRITERIER.....	3
1.5	GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING	3
1.6	RAPPORTENS OPPBYGGING	4
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER.....	5
3	I HVILKEN GRAD FØLGER KARASJOK KOMMUNE OPP LOVER OG FORSKRIFTER NÅR DET GJELDER Å FOREBYGGE SYKEFRAVÆR OG FØLGE OPP SYKEMELDTE?	6
3.1	FOREBYGGING AV SYKEFRAVÆR.....	6
3.1.1	<i>Kriterier</i>	<i>6</i>
3.1.2	<i>Data.....</i>	<i>6</i>
3.1.3	<i>Foreløpige vurderinger</i>	<i>8</i>
3.1.4	<i>Foreløpige Konklusjoner.....</i>	<i>8</i>
3.2	OPPFØLGING AV SYKEMELDTE.....	9
3.2.1	<i>Kriterier</i>	<i>9</i>
3.2.2	<i>Data.....</i>	<i>9</i>
3.2.3	<i>Foreløpige vurderinger.....</i>	<i>10</i>
3.2.4	<i>Foreløpig Konklusjon</i>	<i>10</i>
4	HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR INNKREVING AV REFUSJONER FRA NAV?.....	11
4.1	REVISJONSKRITERIER.....	11
4.2	DATA	11
4.3	FORELØPIGE VURDERINGER	11
4.4	FORELØPIG KONKLUSJON	12
5	KONKLUSJONER.....	13
5.1	I HVILKEN GRAD FØLGER KARASJOK KOMMUNE OPP LOVER OG FORSKRIFTER NÅR DET GJELDER Å FOREBYGGE SYKEFRAVÆR OG FØLGE OPP SYKEMELDTE?	13
5.2	HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR INNKREVING AV REFUSJONER FRA NAV?	13
6	ANBEFALINGER.....	14
7	KILDER OG LITTERATUR.....	15
	VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER.....	16
	VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	17
	VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	20
	1. KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER	
	2. REVISJONSKRITERIER	
	3. METODE OG GJENNOMFØRING	
	FIGUROVERSIKT	
	Figur 1: Legemeldt sykefravær	5
	TABELLOVERSIKT	
	Tabell 1: Utestående sykepengerefusjoner.....	11

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke hvordan Karasjok kommune jobber med forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i henhold til «Avtale om et mer inkluderende arbeidsliv» for perioden 1.januar 2019-31.desember 2022.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Karasjok kommune følger bare i noen grad opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær.

Arbeidet med å forebygge sykefravær synes ikke å ha blitt prioritert de siste årene. Det er ikke gjennomført risikovurderinger og/eller systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen i samsvar med kravene i internkontrollforskriften. Mangler ved det lokale topartssamarbeidet og liten kjennskap til det forebyggende sykefraværarbeid blant de ansatte er også en svakhet i kommunens HMS og IA-arbeid.

Karasjok kommune følger opp lover og forskrifter når det gjelder oppfølging av sykemeldte.

Revisjonen er av den oppfatning at det har vært svakheter i kommunens rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Revisjonen legger til grunn at det ikke har gått tydelige fram hvordan ansvar og myndighet har vært delegert og hvilke arbeidsoperasjoner som har vært nødvendig for å holde restansesituasjonen under kontroll.

Våre konklusjoner bygger på følgende vurderinger:

Karasjok kommune har bare i noen grad tilfredsstillende rutiner for det systematiske HMS-arbeid.

Karasjok kommune har fastsatt tydelige mål for helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet. Kommunen har også innarbeidet HMS-planen i organisasjonen og plassert ansvaret der det hører hjemme. HMS-planen er imidlertid fra 2017 og kunne med fordelt blitt evaluert og revidert.

En del av kommunens enheter har for en tid siden gjennomført risikovurderinger, men tilbakemeldingen fra kommunedirektøren tyder på at pågående organisasjonsprosesser har medført at dette arbeidet jevnt over ikke har blitt prioritert. Det er etter vår oppfatning ikke godtgjort at kommunens har en systematikk som sikrer oppdaterte risikovurderinger for virksomheten.

Det er ikke avholdt HMS-møter og HMS er heller ikke fast tema på personalmøter selv om det ifølge kommunens rutiner skal være det. Vi har ikke fått informasjon som skulle tilsi at det arbeides etter oppdatert handlingsplan eller at det de senere år har blitt foretatt systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen på området. Revisjonen vurderer dette som en mangel ved kommunens HMS-arbeid.

Det er ikke etablert topartssamarbeid i forbindelse med HMS/IA. I likhet med de tillitsvalgte er vi av den oppfatning at detaljene og strategien som skal føre fram til målet om et bedre arbeidsmiljø / reduksjon i sykefraværet er lite kjent.

Revisjonen kan heller ikke se at kommunens rutiner for å forebygge sykefravær er forankret i IA-avtalen 2019-2022. Etter revisjonens oppfatning sikrer ikke kommunens rutiner i tilstrekkelig grad at det i et forebyggingsperspektiv gjennomføres systematisk helse-, miljø og sikkerhets arbeid på alle plan i virksomheten.

Kommunen skal ha rutiner for å følge opp sykemeldte legge til rette for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne.

Selv om det er gitt uttrykk for at noen savner oppfølging ved langtidsfravær vurderer vi det slik at kommunen har rutiner for oppfølging av sykemeldte og for tilrettelegging for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne.

Økningen i regnskapsførte utestående sykepengerefusjoner i perioden 2018-2020 har vært på 1 083 917 kr (35 %) samtidig som sykefraværet har vært relativt stabilt. Økningen i utestående sykepengerefusjoner kan ikke forklares med økning i sykefravær.

Hva som er årsaken til oppbyggingen av restansene over en så lang tidsperiode har vi ingen informasjon om. Årsaken kan ligge både hos NAV og kommunen. Det er imidlertid en svakhet at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Mangel på skriftlige rutiner kan ha skapt uklarhet om plassering av ansvar og myndighet innenfor området. Etter det vi har bragt i erfaring har det ikke vært gjennomført regelmessige avstemming av utestående restanser noe som har bidratt til manglende oppfølging mot NAV. Det er revisjonens oppfatning at kommunens rutiner burde vært lagt til rette og praktisert på en slik måte at økende restanser hadde blitt avklart, purret på og krevd innbetalt kort tid etter forfall.

0.3 Anbefalinger

Karasjok kommune anbefales å:

- gjennomføre tiltak for å sikre at det gjennomføres systematisk risikovurderinger
- iverksettes tiltak for å sikre at det gjennomføres systematisk overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet
- vurdere tiltak for å styrke oppfølging av sykepengerefusjoner.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med kontrollutvalgets bestilling: «en forvaltningsrevisjon av området Sykefraværet og IA-arbeidet i Karasjok kommune».

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke hvordan Karasjok kommune jobber med forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i henhold til «Avtale om et mer inkluderende arbeidsliv» for perioden 1.januar 2019-31.desember 2022.

Undersøkelsen vil bli gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 28. november 2019 (sak 09/19).

Hovedproblemstillingene er følgende:

1. *I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?*
2. *Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?*

1.3 Tema og avgrensinger

Det er revisjonens forståelse at det skal gjennomføres en undersøkelse om Karasjok kommune har etablert rutiner for forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte i henhold til avtalen om inkluderende arbeidsliv. Videre skal revisjonen undersøke om kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner og prosedyrer for innkreving av sykepengerefusjoner fra NAV.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven)
- Lov om folketrygd (folketrygdloven) 28. februar 1997 nr. 19
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) 6. desember 1996
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom 25. mars 1997
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) for 2019-2022.
- Arbeidsmiljøportalen: <https://www.arbeidsmiljoportalen.no/>

1.5 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte anerkjente standarder på området. Denne rapport er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund.

Vi har fått i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse om Karasjok kommune følger opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær, følge opp sykemeldte og om kommunen har tilfredsstillende rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner fra NAV. I undersøkelsen har vi foretatt datainnsamling ved intervju, dokument-analyse, statistiske analyser og regnskapsanalyser. Undersøkelsen er avgrenset til perioden fra 2019 fram til i dag og er sammenfallende med inngåelsen av ny IA-avtale.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av rapportens formål, bestilling og bakgrunn mv. I kapittel 2 setter vi rapportens problemstilling inn i en sammenheng. Kapittel 3 inneholder en sammenstilling av data som vi har hentet inn. Her har vi presentert de data vi mener er relevant og viktig for problemstillingen. I kapittel 3 har vi også foretatt en vurdering av data opp mot valgte kriterier. Under kapittel 4 har vi vurdert våre funn opp mot problemstillingene og våre anbefalinger til kommunen går fram av kapittel 5.

I vedlegg 1 har vi lagt ved kommunedirektørens uttalelse til rapporten og i vedlegg 2 kan man se hvilke kriterier som vi har lagt til grunn, hvilke kilder vi har brukt for kriteriene og hvordan vi har kommet fram til kriteriene.

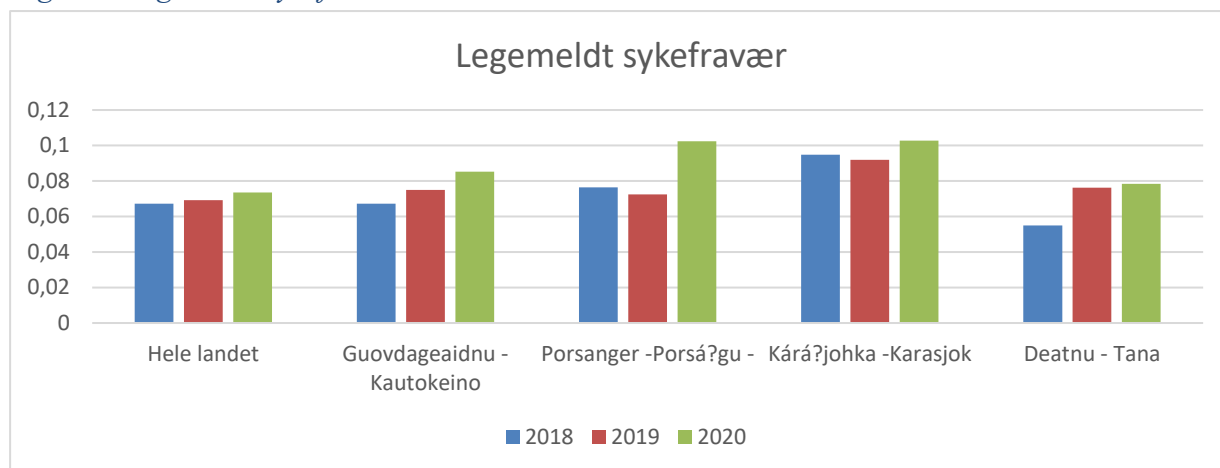
I vedlegg 3 redegjør vi for de metoder vi har valgt i gjennomføring av denne undersøkelsen, vi gjør også en vurdering av sterke og svake sider ved de ulike metodene.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

I Karasjok kommune har det over flere år vært høyt sykefravær. Det samlede sykefraværet (egen- og legemeldt) var ifølge årsmeldingene 10,88% i 2018, 11,46% i 2019 og 11,91% i 2020. Økningen var 0,68% fra 2018 til 2019 og på 0,46% fra 2019 til 2020. Økningen var 1,14 % fra 2018 til 2020.

Tallene i tabellen under viser kun legemeldt sykefravær. Tabellen inkluderer ikke egenmeldt sykefravær.¹

Figur 1: Legemeldt sykefravær



Kommunestyret i Karasjok kommune har uttalt at sykefraværet i kommunen ikke bør være høyere enn 6 prosent.²

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen over flere år har hatt et høyt sykefravær. Det høyeste samlede sykefraværet var i kommunedirektørens stab (16,08 prosent), mens det laveste samlede sykefraværet var på avdeling for plan, teknisk, miljøutvikling og næring (3,95 prosent).³

En oversikt i kommunens årsmelding for 2019 viser at sykefraværet har holdt seg relativt stabilt i perioden 2015 (12,1 prosent) til 2019 (11,56 prosent). I kommunens årsmelding sies det videre at sykefraværet på noen avdelinger ikke er arbeidsrelatert, mens det på andre avdelinger er arbeidsrelatert. Det sies også at kommunen fortsatt vil ha et stort søkelys på arbeidet med sykefravær.

Sykefravær har en stor kostnad for samfunnet, den for enkelte kommune og for den enkelte ansatte. IA-avtalen har som formål å redusere det samlede sykefravær i samfunnet. Det skilles mellom sykefravær innenfor og utenfor arbeidsgiverperioden. Det er viktig å være oppmerksom på at selv om kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke. Dette gjelder lønn utover 6G, pensjonskostnader, feriepenger av lønn utover 6G og feriepengeavsetning av lønn inntil 6G utover 48 sykefraværsdager.

Kostnaden for kommunen ved ett års sykefravær er ca. 150 000 kr avhengig av lønnsnivå.⁴ For Karasjok kommune utgjør sykefraværet derfor et betydelig kostnadselement.

¹ Data er innhentet fra SSB.

² Årsmelding 2019, s.15.

³ Årsmelding 2019, s.66.

⁴ <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/beregningsmodell-for-kostnader-av-sykefravar/>

3 I HVILKEN GRAD FØLGER KARASJOK KOMMUNE OPP LOVER OG FORSKRIFTER NÅR DET GJELDER Å FOREBYGGE SYKEFRAVÆR OG FØLGE OPP SYKEMELDTE?

3.1 Forebygging av sykefravær

3.1.1 Kriterier

- Kommunen skal ha rutiner for det systematiske HMS-arbeid.
- Kommunen skal ha rutiner for å forebygge sykefravær.

3.1.2 Data

I henhold til internkontrollforskriften er det et krav at kommunen skal

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene,
- iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen,
- foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, for eksempel instruks, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå.

Karasjok kommune anvender Compilo som er et helhetlig kvalitetssystem, til internkontroll og å styre interne prosesser. Dette gjelder også arbeidet med Helse-, Miljø- og Sikkerhet og Inkluderende Arbeidsliv. I Compilo ligger årlig handlingsplan for HMS/IA-arbeid. Her ligger også kommunens planer, rutiner og opplegg for HMS-rapportering. I dokumentene ligger en beskrivelse av kommunens mål for HMS-arbeid, ansvarskart og rutiner for oppfølging av sykemeldte. Her går det fram at det skal utarbeides mål på HMS-området. Som generelt mål skal kommunen ha et HMS-system som «... sikrer at kravene i lovgivningen på HMS-området og kommunestyrets HMS-instruks blir etterlevet». Videre er det satt mål for de enkelte lovområder, arbeidsmiljø, brannsikkerhet, el-sikkerhet, produktkontroll og ytre miljø. Innenfor arbeidsmiljø er det satt følgende mål:

- Arbeidstakere skal ha et godt og forsvarlig arbeidsmiljø
- Arbeidstakere skal være vernet mot psykiske og fysiske helseskader
- Arbeidsgiverrepresentanter på alle administrative nivåer skal ha tilstrekkelig opplæring til å ivareta sitt HMS-ansvar

Kommunens mål for HMS skal gjøres kjent for alle ansatte⁵. Aktuelle lover og forskrifter som gjelder for tjenesten skal være tilgjengelig for alle ansatte. Ansatte har selv ansvar for å ta til seg kunnskap om gjeldende lover og forskrifter på området. Det skal avholdes faste HMS-møter. Leder og verneombud skal være til stede. Møtene skal kunne dokumenteres og vil bli

⁵ Sjekkliste for HMS-arbeidet i kommunen.

etterspurt ved internrevisjon. HMS skal være fast tema på personalmøter. ROS-analyse og handlingsplan skal utarbeides årlig og/eller revideres årlig. Ansatte skal gis anledning til å delta/uttale seg om utarbeidelse av den årlige handlingsplanen.

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen ha «... deltakende medarbeidere som tar og får ansvar». Dette skal gi et «... godt arbeidsmiljø», samt bidra til å «... tilrettelegge for fleksible løsninger vedrørende arbeidstid og fjernarbeid»⁶. Det går videre frem av dokumentet «HMS-mål for kommunen» at «... arbeidstakere skal ha et godt og forsvarlig arbeidsmiljø».

Det er laget et eget ansvarskart, der kommuneorganisasjonen deles opp i flere ansvarsområder. Det beskrives hvor ansvaret er plassert og hvem som har myndighet innenfor det enkelte tjenesteområde. Her går det fram at kommunedirektøren, i samarbeid med hovedverneombudet, har det overordnede ansvar for HMS-arbeidet i kommunen. Videre inneholder ansvarskartet oversikt over delegering av HMS-ansvar og myndighet innenfor organisasjonen.

Revisjonen er blitt informert om at Arbeidsmiljøutvalget behandler saker om sykefravær i HMS-sammenheng på hvert møte og at «... det har vært foretatt risikovurderinger».

Hovedverneombudet og en hovedtillitsvalgt kjenner til at det har vært gjennomført risikovurderinger, mens andre hovedtillitsvalgte forteller at de ikke kjenner til at det har vært gjennomført risikovurderinger. I intervju med kommunedirektøren har vi imidlertid fått opplyst at det på grunn av store organisasjonsprosesser ikke har vært foretatt systematiske risikovurderinger de senere årene. I det materialet som er gjort tilgjengelig for revisjonen er det oversendt en handlingsplan for HMS/IA-arbeidet som ble laget i 2017. Målet var ifølge denne å forebygge og redusere sykefraværet, der det var lagt opp strategier i forhold til målet. Etter det vi forstår har planen ikke blitt evaluert eller reviderte seinere.

IA-avtalens arbeidsmiljøsatsing

Det går fram av arbeidsmiljøloven at alle ansatte har krav på et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. IA-avtalen har som mål å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og hindre frafall og på denne måten bidra til å øke sysselsettingen. Et av virkemidlene i IA-avtalen er satsing på et godt arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøsatsingen skal bidra i kommunens forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Det er i forbindelse med IA-arbeidet opprettet en web-portal⁷ som gjør kunnskap tilgjengelig for den enkelte kommune og det er lagt til rette for et samarbeid med NAV-arbeidslivssenter når det gjelder kompetansehevende tiltak og opplæring. Det er også presisert at et godt partssamarbeid er en forutsetning for å lykkes med å nå IA-avtalens mål, og det skal derav være en dokumentert dialog mellom partene i den enkelte virksomhet.

Ifølge personalrådgiver har Karasjok kommune satt som mål å redusere sykefraværsprosenten med 10 %. Enhetsledere skal jobbe systematisk for å forebygge og redusere sykefraværet og frafall. Ansatte skal følges opp og arbeidet skal tilrettelegges så langt det er mulig. Videre skal det være søkelys på forebyggende HMS-arbeid og mulighetene for tilrettelegging rundt livets ulike faser. Alle ledere og ansatte har ansvar for å medvirke til at bestemmelsene i gjeldende lov – og avtaleverk innen HMS og IA-avtalen oppfylles.

De tillitsvalgte har gitt uttrykk for at de har kjennskap til at det fra ledelsens side arbeides med å forbedre arbeidsmiljøet, men at de har lite kjennskap til detaljene rundt arbeidet. Flertallet av de hovedtillitsvalgte gir tilbakemelding om at det ikke er etablert et partsamarbeid i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljøet. Det har i vår datainnsamling ikke kommet fram informasjon som viser

⁶ ROV 2021-2024, pkt. 3.7.2 Karasjok kommune Arbeidsmiljø og HMS.

⁷ www.arbeidsmiljoportalen.no

sammenheng mellom kommunens strategier i det forebyggende sykefraværarbeid og innholdet i den någjeldende IA-avtalen.

3.1.3 Foreløpige vurderinger

Karasjok kommune har bare i noen grad tilfredsstillende rutiner for det systematiske HMS-arbeid.

Karasjok kommune har fastsatt tydelige mål for helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet. Kommunen har også innarbeidet HMS-planen i organisasjonen og plassert ansvaret der det hører hjemme. HMS-planen er imidlertid fra 2017 og kunne med fordelt blitt evaluert og revidert.

En del av kommunens enheter har for en tid siden gjennomført risikovurderinger, men tilbakemeldingen fra kommunedirektøren tyder på at pågående organisasjonsprosesser har medført at dette arbeidet jevnt over ikke har blitt prioritert. Det er etter vår oppfatning ikke godtgjort at kommunens har en systematikk som sikrer oppdaterte risikovurderinger for virksomheten.

Det er ikke avholdt HMS-møter og HMS er heller ikke fast tema på personalmøter selv om det ifølge kommunens rutiner skal være det. Vi har ikke fått informasjon som skulle tilsi at det arbeides etter oppdatert handlingsplan eller at det de senere år har blitt foretatt systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen på området. Revisjonen vurderer dette som en mangel ved kommunens HMS-arbeid.

Det er ikke etablert topartssamarbeid i forbindelse med HMS/IA. I likhet med de tillitsvalgte er vi av den oppfatning at detaljene og strategien som skal føre fram til målet om et bedre arbeidsmiljø / reduksjon i sykefraværet er lite kjent.

Revisjonen kan heller ikke se at kommunens rutiner for å forebygge sykefravær er forankret i IA-avtalen 2019-2022. Etter revisjonens oppfatning sikrer ikke kommunens rutiner i tilstrekkelig grad at det i et forebyggingsperspektiv gjennomføres systematisk helse-, miljø og sikkerhets arbeid på alle plan i virksomheten.

3.1.4 Foreløpige Konklusjoner

Karasjok kommune følger bare i noen grad opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær.

Arbeidet med å forebygge sykefravær synes ikke å ha blitt prioritert de siste årene. Det er ikke gjennomført risikovurderinger og/eller systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen i samsvar med kravene i internkontrollforskriften. Mangler ved det lokale topartssamarbeidet og liten kjennskap til det forebyggende sykefraværarbeid blant de ansatte er også en svakhet i kommunens HMS og IA-arbeid.

3.2 Oppfølging av sykemeldte

3.2.1 Kriterier

- Kommunen skal ha rutiner for å følge opp sykemeldte.
- Kommunen skal legge til rette for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne

3.2.2 Data

Oppfølging av sykemeldte

Kommunen har et ansvar for å følge opp sykemeldte. Revisjonen er blitt informert om at «Det utarbeides en oppfølgingsplan i løpet av fire uker og at det avholdes dialogmøter i løpet av sju uker. Oppgaven med å gjennomføre dialogmøter og å utarbeide oppfølgingsplaner er delegert til nærmeste leder som skal dokumentere dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det skal være jevnlig kontakt med den sykemeldte og det er viktig å ivareta den ansatte. Det er satt spesielt søkelys på langtidssykemeldte og ansatte med hyppig sykefravær i retningslinjene fra ledelsen. Personalavdelingen har en rolle som aktiv støtte og avdelingen skal gi bistand både til arbeidstaker og arbeidsgiver gjennom samtaler og rådgivning».

Ifølge personalrådgiver lykkes Karasjok kommune erfaringsmessig best med tilbakeføring til arbeid i de tilfeller der det har vært tett og hyppig kontakt mellom leder og den sykemeldte/ansatte. Det er viktig å vise stor oppmerksomhet på ulike nærværstiltak/trivselstiltak slik at arbeidstakere trives på arbeidsplassen og ikke er fraværende på grunn av arbeidsmiljøet og mistrivsel.

Dokumenter revisjonen har fått tilgang til viser at det avholdes dialogmøter og at det utarbeides oppfølgingsplaner. De tillitsvalgte har gitt uttrykk for at de har kjennskap til kommunens oppfølging av sykemeldte. De forteller at «noen er fornøyde med administrasjonens oppfølging, mens andre uttrykker at de savner oppfølging ved langtidsfravær».

Tilrettelegging for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne

Arbeidsgiver skal så langt det er mulig iverksette nødvendige tiltak for at en arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Kommunen har en plikt til å legge til rette for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne som følge av blant annet sykdom.

Vi er blitt informert om at det blir foretatt en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne for å se om det kan bli lagt til rette med tiltak i arbeidsgivers regi - eventuelt med virkemidler fra NAV. Kommunen har utarbeidet en prosedyrebeskrivelse⁸ som beskriver sykefraværsoppfølgingen steg-for-steg. Prosedyrene legger opp til at arbeidet med tilrettelegging skal skje i samsvar med det som går frem av NAV's oppfølgingsplan⁹ og NAV sin veileder¹⁰.

Gjennomgang av tilsendte oppfølgingsplaner og referat fra dialogmøter viser at det her er foretatt vurdering av arbeidstakerens arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Det er gjort vurdering av tilretteleggingstiltak, slik det er beskrevet i oppfølgingsplanen og veilederen.

Det blir også laget en plan for videre oppfølging. Kopi av oppfølgingsplanen sendes sykemelder. Personalavdelingen bistår ved behov.

Dersom den ansatte ikke kan fortsette i sin faste stilling, tar enhetsleder kontakt med personalavdelingen som deretter tar kontakt med de øvrige enhetsledere for å drøfte mulighetene

⁸ Prosedyre for oppfølging av sykemeldte

⁹ <https://www.nav.no/no/bedrift/oppfolging/sykmeldt-arbeidstaker/relatert-informasjon/slik-folger-du-opp-sykmeldte/oppfolgingsplan>

¹⁰ IA-funksjonsvurdering. En samtale om arbeidsmuligheter

til omplassering til en annen stilling i kommunen som den ansatte er kvalifisert til. Dersom det ikke er mulig med omplassering eller tilrettelegging vil arbeidsgiver be om et møte med NAV hvor saken til den ansatte vil bli tatt opp.

Når sykepengeperioden til den sykemeldte nærmer seg slutten vil det tas høyde for muligheten for at den ansatte vil kunne komme tilbake i jobben. «I enkelte tilfeller er den ansatte under behandling og da vil den ansatte ha mulighet til å søke om permisjon inntil ett år. Dersom det ikke er sannsynlig med en tilbakeføring til eget eller annet arbeid i kommunen innen rimelig tid skal leder, i samråd med en representant fra personalavdelingen og/eller den kommunedirektørens bemyndiger, vurdere om det skal iverksettes en prosess med tanke på å avvikle ansettelsesforholdet, med mindre arbeidstaker selv sier opp sin stilling. Dersom arbeidsgiver vurderer å iverksette en oppsigelsesprosess skal arbeidstaker og en representant fra personalavdelingen innkalles til drøftingsmøte».

De tillitsvalgte har gitt uttrykk for at de har kjennskap til kommunens rutiner for å legge til rette for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne og det er vår forståelse at de tillitsvalgte ikke har noe å utsette på kommunens praksis.

3.2.3 Foreløpige vurderinger

Kommunen skal ha rutiner for å følge opp sykemeldte legge til rette for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne.

Selv om det er gitt uttrykk for at noen savner oppfølging ved langtidsfravær vurderer vi det slik at kommunen har rutiner for oppfølging av sykemeldte og for tilrettelegging for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne.

3.2.4 Foreløpig Konklusjon

Karasjok kommune følger opp lover og forskrifter når det gjelder oppfølging av sykemeldte.

4 HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDE RUTINER FOR INNKREVING AV REFUSJONER FRA NAV?

4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at kommunen får refusjoner fra NAV for sykefravær.

4.2 Data

Tabell 1: Utestående sykepengerefusjoner

Kto. Nr.	Kto. Navn	2018	2019	2020
21310010	Refusjon sykepenger NAV	1 243 117	2 521 736	2 496 968
23299002	Interimskonto sykepenger NAV	1 787 800	1 650 418	1 617 440
SUM UTESTÅENDE SYKEPENGEREUFUSJONER		3 030 917	4 172 154	4 114 408

Som hovedregel refunderes lønn for fravær utover arbeidsgiverperioden (16 dager) fra NAV. I visse tilfeller som ved graviditet og kroniske sykdommer mv. kan det også kan innvilges fritak for arbeidsgiverperioden etter søknad.

Ifølge NAV skal arbeidstaker skal melde eget sykefravær. Med noen få unntak meldes sykefravær digitalt. Det vil si at arbeidstaker mottar e-post eller SMS etter legebesøk. Her må arbeidstaker oppgi noe informasjon, «for eksempel om man har vært delvis tilbake i jobb eller om man har tatt ut ferie mens man var sykemeldt»¹¹ og videresende sykemeldingen til arbeidsgiver. Ved lengere sykefravær får den sykemeldte sykepengesøknaden til innsending hver 31.dag. Når den ansatte har sendt sykepengesøknaden, kommer kopi både til nærmeste leder (på NAV.no) og bedriften (i Altinn.no¹²). Dersom sykepengesøknaden ikke blir sendt inn av den ansatte innen to uker, vil nærmeste leder få varsel om dette og må oppfordre den sykemeldte til å sende inn søknaden.

For å få utløst refusjon fra NAV for forskuddsbetalte sykepenger må arbeidsgiver dokumentere bokføring av refusjonen med inntektsopplysninger og sykepengesøknad. Kommunen vil da få overført sykepengerefusjoner automatisk.

Ved oversendelse av inntektsopplysninger til NAV vil kommunen får tilsendt en liste (K27 Sentral rapport) som inneholder en oversikt over utbetaling av refusjoner og feriepenginger til arbeidsgiver. Refusjonskravet vil deretter bli overført til kommunens disposisjon.

Kommunen bør ha rutiner for oppfølging av innbetaling fra NAV for å avdekke om refusjon uteblir, revisjonen har imidlertid fått opplyst at kommunen ikke har skriftlige rutiner som er lagt i Compilo. Ifølge regnskapsrevisjon henger det ennå igjen eldre utestående krav. Forholdet er tatt opp med kommunen og vi er blitt informert om at det arbeides med å kreve inn reelle poster. Det har imidlertid vært en markant økning i utestående sykepengerefusjoner i perioden 2018-2020. Økningen i sykefraværet i samme periode har vært 1,14%, mens økningen i utestående refusjoner har vært over 35%. Kommunen forklarer forholdet med forsinkelser i refusjonene hos NAV hvor kommunen må purre på Arbeids- og velferdsetaten for å få utbetalt refusjonene.

Fra kommunen som arbeider med å foreta en opprydding i reskonto, har vi fått oversendt liste over utsendte krav i 2020 og liste over utestående sykepengerefusjoner pr navn, periode (søkt

¹¹ https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar_og_permisjoner/sykefravarsoppfolging/artikler/sykepengerefusjon-slik-far-du-kontroll-i-ny-digital-sykmeldingsordning/

¹² Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. Altinn er også en teknisk plattform, som offentlige virksomheter kan benytte for å lage digitale tjenester.

fra/til dato), beløp utsendt krav og restanse utsendte krav for flere år tilbake. Listen viser restanser for hvert år fram til og med 2020 på sum kr 2 240 576, mens det er bokført i balansen restanser på kr 4 114 408. Årsaken til differansen mot kommuneregnskapet har vi ingen informasjon om.

En del krav er for «kort-tids-fravær» under 16 dager og en del er refusjonspliktige langtidsfravær. Vi har ingen informasjon om hvilke av disse poster over fravær som relaterer seg til «kort-tids-fravær» eller «langtidsfravær». Vi har heller ingen informasjon om disse krav er vurdert opp mot foreldelse. Oversikten viser beløp refusjonskrav og restkrav etter eventuell innbetaling. Hvor mye som er gyldig refusjonskrav har vi ingen informasjon om. Fra personalkontoret har vi imidlertid fått følgende:

«Kommunedirektøren hadde møte med NAV direktør vedr. refusjon av sykepenge fra 2012, og da ble det enighet om at Karasjok kommune sender inn purringer for utestående beløp. Det ble også avholdt flere møte med de NAV ansatte i NAV Romerike og lønn og personalkontoret over teams. Da ble det enighet om at kommunen sender kopi av manglende refusjoner, både utenlandske saker og vanlige sykepenge refusjoner (sykepenge, foreldrepenger og pleiepenge). Kommunen fikk etterbetalt totalt ca. 1.5 mill. Kommunen får ikke kopi av vedtak som blir sendt til de ansatte, og vi får heller ikke begrunnelse for vedtaket på grunn av taushetsbelagte opplysninger. Av og til får kommunen vedtak om at ansatte ikke har krav på sykepenge, som er gjeldende ett år tilbake, og de ansatte har fått utbetalt lønn fra kommunen.»

4.3 Foreløpige vurderinger

Økningen i regnskapsførte utestående sykepengerefusjoner i perioden 2018-2020 har vært på 1 083 917 kr (35 %) samtidig som sykefraværet har vært relativt stabilt. Økningen i utestående sykepengerefusjoner kan ikke forklares med økning i sykefravær.

Hva som er årsaken til oppbyggingen av restansene over en så lang tidsperiode, har vi ingen informasjon om. Årsaken kan ligge både hos NAV og kommunen. Det er imidlertid en svakhet at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Mangel på skriftlige rutiner kan ha skapt uklarhet om plassering av ansvar og myndighet innenfor området. Etter det vi har brakt i erfaring har det ikke vært gjennomført regelmessige avstemming av utestående restanser noe som har bidratt til manglende oppfølging mot NAV. Det er revisjonens oppfatning at kommunens rutiner burde vært lagt til rette og praktisert på en slik måte at økende restanser hadde blitt avklart, purret på og krevd innbetalt kort tid etter forfall.

4.4 Foreløpig Konklusjon

Revisjonen er av den oppfatning at det har vært svakheter i kommunens rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Revisjonen legger til grunn at det ikke har gått tydelige fram hvordan ansvar og myndighet har vært delegert og hvilke arbeidsoperasjoner som har vært nødvendig for å holde restansesituasjonen under kontroll.

5 FORELØPIGE KONKLUSJONER

5.1 I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?

Karasjok kommune følger bare i noen grad opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær.

Arbeidet med å forebygge sykefravær synes ikke å ha blitt prioritert de siste årene. Det er ikke gjennomført risikovurderinger og/eller systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen i samsvar med kravene i internkontrollforskriften. Mangler ved det lokale topartssamarbeidet og liten kjennskap til det forebyggende sykefraværsarbeid blant de ansatte er også en svakhet i kommunens HMS og IA-arbeid.

Karasjok kommune følger opp lover og forskrifter når det gjelder oppfølging av sykemeldte.

5.2 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?

Revisjonen er av den oppfatning at det har vært svakheter i kommunens rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Revisjonen legger til grunn at det ikke har gått tydelige fram hvordan ansvar og myndighet har vært delegert og hvilke arbeidsoperasjoner som har vært nødvendig for å holde restansesituasjonen under kontroll.

6 ANBEFALINGER

Karasjok kommune anbefales å:

- gjennomføre tiltak for å sikre at det gjennomføres systematisk risikovurderinger
- iverksettes tiltak for å sikre at det gjennomføres systematisk overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet
- vurdere tiltak for å styrke oppfølging av sykepengerefusjoner.

7 KILDER OG LITTERATUR

- Lov-2005-06-17-62; Lov om arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- FOR-1996-12-06-1127; Forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).
- Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer ((internkontrollforskriften).
- IA-avtalen 2019-2022.
- Arbeidsmiljøportalen: www.arbeidsmiljøportalen.no
- Digital oppfølgingsplan <https://www.nav.no/no/bedrift/oppfolging/sykmeldt-arbeidstaker/>
- LOV-1997-02-28-19; lov om folketrygd (folketrygdloven).

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Krav om systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær

Arbeidsmiljøloven (aml) § 3-1 stiller krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). Arbeidsgiver skal sørge for at det blir utført systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten. Etter aml. § 3-1 bokstav f) skal arbeidsgiver sørge for «systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær».

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) utdyper kravene til HMS-arbeidet. Internkontrollforskriften § 5 stiller en rekke krav til innholdet i det systematiske HMS-arbeidet. Virksomheten skal blant annet fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet som skal dokumenteres skriftlig. Videre skal virksomheten ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for HMS-arbeidet er fordelt. Virksomheten skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

Avtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som gjelder fra 1.1.2019 til 31.12.2022 omfatter hele det norske arbeidslivet. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall og på denne måten bidra til å øke sysselsettingen. Alle virksomheter skal etter den nye IA-avtalen få bistand fra NAV-Arbeidslivssenter. Man trenger ikke lenger å inngå en egen lokal IA-avtale for å kunne få bistand fra arbeidslivssentrene.

IA-avtalen har et nasjonalt mål om at sykefraværsprosenten skal reduseres med ti prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Karasjok kommune hadde i 2018 et gjennomsnittlig sykefravær på 10,88 prosent, ifølge årsmeldingen for 2018. Sykefraværet i kommunen har gått noe opp i 2019, til 11,56 prosent.¹³

IA-avtalens innsatsområder er forebyggende arbeidsmiljøarbeid og innsats mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær. For å ha effekt må arbeidet være kunnskapsbasert og rettet mot reelle behov på den enkelte arbeidsplass. På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

Det forebyggende arbeidsmiljøarbeid

IA-avtalen setter arbeidsplassen i sentrum og handler om et godt og forebyggende arbeidsmiljø- og sykefraværarbeid.¹⁴ Den handler også om å være tidlig ute med kartlegging, drøfting og innsats for kompetanseheving. I hvilken grad man lykkes med å redusere sykefraværet er i stor grad avhengig av samarbeidet mellom partene, herunder både trepartssamarbeidet på nasjonalt nivå og topartssamarbeidet på arbeidsplassene. IA-avtalen vil i denne sammenheng bidra til felles innsats fra partene på arbeidsplassen for å forebygge sykefravær, frafall og fremme inkludering.

Målet med IA-avtalen er å redusere sykefraværsprosenten med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018 og å redusere frafall fra arbeidslivet. Virkemidler og tiltak i IA-avtalen skal understøtte målene og innsatsområdene i avtalen. For å støtte opp under målene for IA-avtalen er partene og myndighetene enige om å løfte frem satsinger på forebygging av sykefravær og å målrette innsatsen mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær.

¹³ Karasjok kommunes årsmelding 2019

¹⁴ Avtale om et mer inkluderende arbeidsliv» for perioden 1.januar 2019-31.desember 2022

Det forebyggende sykefraværsarbeid

Arbeidsmiljøsatsingen er et hovedvirkemiddel i denne IA-avtalen. Et dårlig psykososialt arbeidsmiljø kan ha alvorlige helsemessige og sosiale konsekvenser. Psykiske belastninger på arbeidsplassen kan medføre både helseplager og sykefravær for den enkelte arbeidstaker, i tillegg til å negativt påvirke familieliv og sosiale forhold utenfor arbeidsplassen.

For arbeidsplassen vil et høyt sykefravær føre til tapt produksjon og ha en dårlig innvirkning på arbeidsmiljøet generelt. Arbeidsmiljøet har stor innvirkning på ansattes trivsel, helse og yteevne. Uønskede forhold på arbeidsplassen kan medføre arbeidsskader og arbeidsrelaterte sykdommer, noe som kan innebære en betydelig kostnad for virksomhetene og samfunnet generelt.

I henhold til «arbeidsmiljøportalen» er det seks faktorer av stor betydning for et godt arbeidsmiljø. Først er det de ansattes opplevelse av at det stilles krav til gjennomføring av arbeidet og at kravene virker rimelige for de det angår. Et godt arbeidsmiljø må balanseres med muligheter for innflytelse, medvirkning og medbestemmelse i arbeidshverdagen. Det handler videre om at ledelsens og de ansattes roller er avklart, kjent og akseptert. Positiv oppmerksomhet skaper energi og motivasjon, tilbakemeldinger og anerkjennelse for jobben man gjør gir opplevelsen av å jobbe et sted man blir satt pris på. En synlig leder bidrar til å skape et positivt arbeidsmiljø. Tillit og mulighet til å påvirke egen arbeidssituasjon reduserer risikoen for mistrivsel og sykefravær. Forutsigbarhet og involvering gir opplevelsen av innflytelse og kontroll og gjør endringsprosesser enklere. Åpenhet og respekt bidrar til et tryggere arbeidsmiljø, en god dialog mellom ledelse og ansatte fremmer en åpen og positiv kultur.¹⁵

Krav til arbeidsmiljøutvalg og medvirkning fra arbeidstakere, verneombud og tillitsvalgte

Virksomheter med mer enn 50 ansatte skal etter aml. § 7-1 første ledd ha et arbeidsmiljøutvalg (AMU). Arbeidsgiver, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten skal være representert i arbeidsmiljøutvalget. Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er å jobbe for 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.

Det er arbeidsgiver som er ansvarlig for gjennomføringen av HMS-arbeidet, men arbeidstakerne og deres tillitsvalgte har en medvirkningsplikt, jf. aml. §§ 2-3 første ledd og 3-1 første ledd.

Det forebyggende arbeid skal være fleksibelt og rettes inn mot utfordringer lokalt i den enkelte virksomhet. Et godt partssamarbeid er en viktig forutsetning for å lykkes. NAV og Arbeidstilsynet skal bidra med kunnskap og kompetanse gjennom nettbaserte løsninger.

Et godt samarbeid mellom partene, både trepartssamarbeid på samfunnsnivå og topartssamarbeid på arbeidsplassene, er det viktigste verktøyet i inkluderingsarbeidet ifølge intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

IA-avtalens viktigste bidrag i denne helheten er felles innsats fra partene på arbeidsplassen for å forebygge sykefravær og frafall og fremme inkludering. Myndighetene skal gjennom sine virkemidler støtte opp under dette arbeidet.

Ifølge internkontrollforskriften § 4 første ledd skal den som er ansvarlig for virksomheten sørge for at det innføres og utøves internkontroll og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Etter internkontrollforskriften § 4 andre ledd skal arbeidstakerne medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll.

¹⁵ <https://www.arbeidsmiljoportalen.no/>

Oppfølging av sykemeldte

Etter aml. § 4-6 første ledd skal arbeidsgiver så langt det er mulig iverksette nødvendige tiltak for at en arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Kommunen har en tilretteleggingsplikt overfor arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne som følge av blant annet sykdom.

Arbeidsgiver skal utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med sykdom, jf. aml. § 4-6 tredje ledd. Oppfølgingsplanen skal utarbeides i samråd med arbeidstaker. 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 og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sende oppfølgingsplanen til arbeidstakeren så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker. Oppfølgingsplanen skal også sendes til NAV senest en uke før dialogmøte.

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 sykdom, med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. aml. § 4-6 fjerde ledd. Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte, jf. aml. § 4-6 femte ledd.

Arbeidsgivers plikt til å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte følger også av folketrygdloven § 25-2 andre ledd.

Som arbeidsgiver skal Karasjok kommune arbeide systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær, herunder:

- fastsette skriftlige mål for helse, miljø og sikkerhet
- foreta kartlegging og risikovurderinger og forankre eget HMS-arbeid i organisasjonen
- sørge for et aktivt topart-samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelsen på arbeidsplassen i det forebyggende sykefraværarbeid
- tilrettelegge for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne
- utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid for sykemeldte arbeidstakere
- ha rutiner for å dokumentere arbeidet med forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?

Arbeidsgiver skal ifølge folketrygdloven § 8-19 betale sykepenges i et tidsrom på opptil 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden). Som hovedregel skal arbeidsgiver betale sykepenges i den første perioden av et sykefravær. Deretter yter trygden sykepenges, jf. folketrygdloven § 8-17 bokstav a).

En arbeidsgiver som betaler ut lønn/sykepenges utover arbeidsgiverperioden kan kreve refusjon fra NAV etter folketrygdloven § 22-3. Refusjon kan bli gitt for opptil tre måneder før kravet ble satt fram, jf. folketrygdloven § 22-13. Et refusjonskrav som ikke er fremsatt innen fristen vil ikke bli dekket.

Dersom kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner er det kommunen som må dekke kostnadene. Med tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV siktes det til at kommunen har rutiner som ivaretar at kommunen får refundert utgifter til sykepenges utover arbeidsgiverperioden. Mangelfulle rutiner med innkreving av sykepengerefusjoner vil komme til syne i kommunens reskontro for sykepenges, saldo og rutiner for gjennomgang vil være avgjørende for kommunen.

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at kommunen får refusjoner fra NAV for sykefravær.

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor skal gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets vedtak.¹⁶

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 28. november 2019 (sak 09/19).

1. *I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?*
2. *Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?*

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til kommunedirektøren så tidlig som mulig i prosjektet.¹⁷

Undersøkelsen startet opp med utsendelse av oppstartsbrev den 5.februar 2021 til kommunedirektøren og kommunedirektøren oppnevnte Inger Lise Nordsletta som kontaktperson

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 4.

¹⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

samme dag. Prosjektplan med utkast til revisjonskriterier ble oversendt kommunedirektøren sammen med oppstartsbrev. Det ble gjennomført oppstartsmøte den 15.februar hvor det ble foretatt en nærmere gjennomgang av kriteriene og om gjennomføring av prosessen.

Datainnsamlingen som gjaldt perioden etter innføring av nåværende bestemmelser startet opp medio februar og ble avsluttet ultimo april.

Det ble gjennomført intervju med hovedverneombud den 25.mars og det ble gjennomført e-postintervju med de tillitsvalgte i midten av mars.

Det ble gjennomført teams-møte med kommunedirektøren og personalrådgiver i forbindelse med innsamling av data til rapport om varsling hvor en del av informasjonen er relevant også for denne undersøkelsen. Alle data i denne undersøkelsen er oversendt kommunedirektøren for verifisering.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen.¹⁸ Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse. I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Problemstilling 1: I hvilken grad følger Karasjok kommune opp lover og forskrifter når det gjelder å forebygge sykefravær og følge opp sykemeldte?

I valg av metode må revisor sikre at dataene er relevante (gyldige, valide) for problemstillingen(e).¹⁹ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Datainnsamlingen ble gjennomført både ved kvalitativ og kvantitativ metode. Vi har valgt å være så åpen som mulig for at objektenes stemme skulle være sterkest mulig av hensyn til gjengivelse i rapporten, men samtidig være strukturert for å sikre retningen.

Undersøkelse startet opp med gjennomgang av dokumenter for mål, strategier og rutinebeskrivelser tilknyttet arbeidet med forebygging og oppfølging av sykefravær fra kvalitetssystemet Compilo og ved å innhente data over sykefravær fra Statistisk Sentral Byrå.

Videre ble det gjennomført semi-strukturert intervju med kommunedirektøren som valgte å ta med seg personalrådgiver Inger Lise Nordsletta under intervju den 24. mars. Vi har også gjennomført intervju med hovedverneombud Randi Olstad etter samme metode den 25.mars. I tillegg har vi gjennomført e-postintervju med fire hovedtillitsvalgte som til sammen representerer en overveiende majoritet av de ansatte i Karasjok kommune.

Alle tall og tekster er samlet inn av andre enn revisjonen, men vi vurderer allikevel data som relevant og pålitelig for vårt bruk. Data over sykefravær er offisiell statistikk fra Statistisk sentralbyrå og når det gjelder informasjon hentet fra Compilo er disse utarbeidet av administrasjonen eller systemleverandøren og vil etter revisors oppfatning gi uttrykk for hvordan man har tenkt at rutinen skal fungere. At skriftlige rutiner eksisterer betyr imidlertid ikke at de blir fulgt. I denne rapport er dette balansert med intervju ansikt til ansikt og e-post intervju hvor vi har hatt anledning til å etterprøve rutinebeskrivelsene.

¹⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 17.

¹⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

Problemstilling 2: Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?

Vi har innhentet regnskapsdata fra regnskapsrevisjonen i VEFIK. Regnskapsdata som er hentet inn fra årsregnskapene er utarbeidet som et ledd i fremstilling av årsregnskapet og er kvalitetssikret både av kommunen selv og regnskapsrevisjonen.

Ut fra en samlet vurdering mener vi at våre kilder balanserer hverandre og at våre vurderinger bygger på et solid datagrunnlag for våre konklusjoner.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.²⁰ I praksis innebærer dette at data innsamlet ved intervju blir sendt til intervjuobjektet for gjennomlesing og at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Alle data som er innhentet ved intervju er verifisert av intervjuobjektene. Verifiseringsutkast av rapporten ble sendt på verifisering den 2.juli og kommunens svar forelå den 1.september, det har i ettertid foregått en omfattende korrespondanse som har ført fram til denne verifiseringsutgave.

I verifiseringsprosessen har det kommet fram ny informasjon om rutinene for utsending og oppfølging av sykepengerefusjoner og på denne måten utløst behov for ytterligere informasjon. Det har blant annet kommet fram at det ikke foreligger skriftlige rutiner for innkreving av sykepengerefusjoner. Etter våre vurderinger har verifiseringsprosessen medført behov for endringer i verifiseringsutgaven av en slik karakter og omfang at det var behov for en ny verifiseringsrunde. Blant annet har vi fått denne tilbakemeldingen:

Kommunedirektøren hadde møte med NAV direktør vedr. refusjon av sykepenger fra 2012, og da ble det enighet om at Karasjok kommune sender inn purringer for utestående beløp. Det ble også avholdt flere møter med de NAV ansatte i NAV Romerike og lønn og personalkontoret over teams. Da ble det enighet om at kommunen sender kopi av manglende refusjoner, både utenlandske saker og vanlige sykepenge refusjoner (sykepenger, foreldrepenger, pleiepenger). Kommunen fikk etterbetalt totalt ca. 1.5 mill. Kommunen får ikke kopi av vedtak som blir sendt til de ansatte, og vi får heller ikke begrunnelse for vedtaket på grunn av taushetsbelagte opplysninger. Av og til får kommunen vedtak om at ansatte ikke har krav på sykepenger, som er gjeldende ett år tilbake, og de ansatte har fått utbetalt lønn fra kommunen.

Intern kvalitetssikring

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll ISQC1²¹. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

²⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 18.

²¹ International Standard on Quality Control 1

Høring

Kommunedirektøren skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som kommer frem av rapporten.²² Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Utkast til rapport ble sendt til kommunedirektøren til uttalelse den 2.juli d.å. Etter at det ble foretatt noen justeringer i rapporten ble nytt utkast til rapport sendt til kommunedirektøren til uttalelse den 28.september. Da vi ikke har mottatt kommunedirektørens uttalelse ble det sendt påminnelse den 19.oktober. Vi har fortsatt ikke mottatt kommunedirektørens uttalelse. Revisjonen sender rapporten til kontrollutvalget uten kommunedirektørens uttalelse.

²² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 12.