



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

Sykefravær og IA-avtalen

HASVIK KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Hasvik den 14. desember 2016 (sak 90/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende sykefravær og IA-avtalen.

Prosjektgruppa har bestått av Arnt-Bjarne Aronsen som har vært prosjektleder og Bård Larsson som har vært prosjektmedarbeider. Regnskapsrevisor Cecilie Berg Huemer har fremskaffet aktuell regnskapsdata. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann.

Våre informanter i kommunen har vært rådmann Erik Arnesen, personalkonsulent Kari Kvil, pleie- og omsorgsleder Karen Mauseth, rektor Dan Vidar Johnsen og rådgiver lønn Anne Olsen-Ryum.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 29. juni 2018

Arnt-Bjarne Aronsen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

Bård Larsson
forvaltningsrevisor/prosjektmedarbeider

Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	1
1.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
1.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
1.3	ANBEFALINGER.....	1
2	INNLEDNING	2
2.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	2
2.1.1	<i>Bakgrunn</i>	2
2.1.2	<i>Formål</i>	3
2.2	PROBLEMSTILLINGER	3
2.3	REVISJONSKRITERIER.....	3
2.3.1	<i>Kilder til kriterier</i>	3
2.3.2	<i>Utleddning av kriterier</i>	4
2.4	METODE	4
2.4.1	<i>Datainnsamling</i>	4
2.4.2	<i>Avgrensing</i>	4
2.4.3	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	4
3	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	5
3.1	ORGANISERING OG ROLLER	5
4	HVORDAN ER SYKEFRAVÆRET I HASVIK KOMMUNE I FORHOLD TIL SAMMENLIGNBARE KOMMUNER? .	6
4.1	DATA	6
4.1.1	<i>Samlet sykefravær</i>	6
4.1.2	<i>Legemeldt sykefravær</i>	7
4.1.3	<i>Egenmeldt sykefravær</i>	7
4.1.4	<i>Sykefravær kvinner</i>	8
4.1.5	<i>Sykefravær menn</i>	8
4.1.6	<i>Sykefravær heltidsansatte</i>	9
4.1.7	<i>Sykefravær deltidsansatte</i>	9
4.1.8	<i>Sykefravær undervisningspersonell</i>	10
4.1.9	<i>Sykefravær turnuspersonell</i>	10
4.1.10	<i>Sykefravær for annet personell (enn undervisnings- og turnuspersonell)</i>	11
4.1.11	<i>Sykefravær helse, pleie og omsorg</i>	11
4.1.12	<i>Sykefravær undervisning</i>	12
4.1.13	<i>Sykefravær administrasjon</i>	12
4.1.14	<i>Sykefravær barnehager</i>	13
4.1.15	<i>Sykefravær annet</i>	13
4.2	OPPSUMMERING SYKEFRAVÆR	13
5	I HVILKEN GRAD FØLGER HASVIK KOMMUNE SOM ARBEIDSGIVER OPP LOVER OG FORSKRIFTER, SAMT EGNE PLANER OG MÅL I FORHOLD TIL FORE-BYGGING AV SYKEFRAVÆR OG OPPFØLGING AV SYKEMELDTE? 14	
5.1	REVISJONSKRITERIER.....	14
5.2	DATA	15
5.2.1	<i>HMS-håndbok og målsettinger</i>	15
5.2.2	<i>Organisering og roller i arbeidet med sykefravær i kommunen</i>	16
5.2.3	<i>Forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte</i>	17
5.2.4	<i>NAV-arbeidslivssenter og virkemidler</i>	19
5.3	VURDERINGER	20
5.3.1	<i>Forebygging av sykefravær</i>	20
5.3.2	<i>Oppfølging av sykefravær</i>	21

5.3.3	NAV-Arbeidslivssenter og virkemidler	21
5.4	KONKLUSJON	21
6	HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLEND E RUTINER FOR FØRING OG BRUK AV FRAVÆRSSTATISTIKK OG INNKREVI NG AV REFUSJONER FRA NAV?	22
6.1	REVISJONSKRITERIER.....	22
6.2	DATA.....	22
6.2.1	Registrering av fravær.....	22
6.2.2	Rapportering og bruk av sykefraværstatistikk i sykefraværsarbeidet	23
6.2.3	Fremsettelse av krav om sykepengerefusjoner	23
6.2.4	Oppfølging av krav om sykepengerefusjoner.....	23
6.3	VURDERINGER	23
6.3.1	Registrering av fravær.....	23
6.3.2	Rapportering og bruk av sykefraværstatistikk i sykefraværsarbeidet	23
6.3.3	Fremsettelse av krav om sykepengerefusjoner	24
6.3.4	Oppfølging av krav om sykepengerefusjoner.....	24
6.4	KONKLUSJONER	24
7	ANBEFALINGER	25
	KILDER OG LITTERATUR	26
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	27
	VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	28
	VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	31
	FIGUROVERSIKT	
	Figur 1: Organisasjonskart Hasvik kommune	5
	Figur 2: Samlet sykefravær.....	6
	Figur 3: Legemeldt sykefravær.....	7
	Figur 4: Egenmeldt sykefravær	7
	Figur 5: Sykefravær kvinner	8
	Figur 6: Sykefravær menn	8
	Figur 7: Sykefravær heltidsansatte	9
	Figur 8: Sykefravær deltidsansatte	9
	Figur 9: Sykefravær undervisningspersonell	10
	Figur 10: Sykefravær turnuspersonell	10
	Figur 11: Sykefravær annet personell (enn undervisnings- og turnuspersonell)	11
	Figur 12: Sykefravær helse, pleie og omsorg	11
	Figur 13: Sykefravær undervisning.....	12
	Figur 14: Sykefravær administrasjon	12
	VEDLEGG 4: TABELL	38
	TABELLOVERSIKT	
	Tabell 1: Ansatte i Hasvik kommune.....	38

1 SAMMENDRAG

1.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært undersøke hvordan Hasvik kommune jobber med sykefravær, i forhold til forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte. Rutinene for registrering og føring av fravær, samt innkreving og føring av refusjoner HAR også blitt kartlagt.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Sykefraværet i Hasvik kommune har vært noe høyere enn i sammenlignbare kommuner i 2014 og 2015. Kommunens samlede sykefravær har vært i underkant av 10 % med unntak for 2014 og 2015 hvor det var noe høyere. Målsettingen med IA-arbeidet er å bringe fraværet ned mot 5-6 %. Det ser ut som om kommunen har et stykke igjen til å nå det målet.

Det er gjennom HMS-håndboken lagt et godt grunnlag for et planmessig, målrettet og systematisk arbeid for et inkluderende arbeidsliv i kommunen.

Vår undersøkelse viser at pleie- og omsorgssektoren følger opp lover og forskrifter samt egne planer og mål i forhold til forebygging og oppfølging av sykefravær. Sykefraværsutviklingen etter 2014 slik den går fram av tabell 12, støtter opp om vår konklusjon på sektoren.

Vår undersøkelse viser at Hasvik skole følger lover, forskrifter og egne planer og mål i forhold til oppfølging av sykefravær, men bare delvis følger lover, forskrifter og egne planer og mål i forhold til forebygging av sykefravær.

Vår undersøkelse viser at Hasvik kommune har tilfredsstillende rutiner for føring og bruk av fraværstatistikk.

Vår undersøkelse viser at Hasvik kommune har tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV.

1.3 Anbefalinger

På bakgrunn av hovedfunnene i undersøkelsen vil revisjonen anbefale kommunen følgende:

- Å etablere et system for oppfølging av IA-arbeidet ved de ulike sektorene i kommunen.
- Å foreta årlig oppdatering av personalhåndboken.
- Å gjennomføre årlige vernerunder i henhold til personalhåndboken.
- Å føre møtereferater ved personalmøter.
- Å gjennomføre medarbeidersamtaler i henhold til personalhåndboken.
- Å føre møtereferater ved dialogmøter i henhold til internkontrollforskriften.

2 INNLEDNING

2.1 Prosjektets bakgrunn og formål

2.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Hasvik den 14. desember 2016 (sak 90/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende sykefravær og IA-avtalen.

Av *Overordnet analyse 2017-2020*¹ for Hasvik kommune framgår følgende om dette fokusområdet:

«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.

Hasvik 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.

Sykefraværstatistikk fra KS² viser at Hasvik kommune var blant kommunene med det høyeste sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) i Finnmark i 2015. I følge sykefraværstatistikken fra KS var sykefraværet i 2015 klart høyest blant kvinner, med 14,45 %. Sykefraværet blant menn var på 3,68 %. Av årsmeldingen for 2015 framgår det at en stor andel av sykefraværet knytter seg til langtidssykefravær som medfører begrensede økonomiske konsekvenser for kommunen.³

Av årsmeldingen framgår det videre at kommunen har definert tre delmål for mer inkludering, blant annet å redusere sykefraværet til 6,5 %.

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

¹ I forskrift om kontrollutvalg § 10 siste ledd er det slått fast at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse.

² KS utarbeider fraværstatistikk for alle ansatte i kommuner, fylkeskommuner og andre virksomheter som er i KS tariffområde. Alle kommuner og fylkeskommuner skal gi opplysninger om fravær til KS. Rapporteringen av fravær til KS er frivillig for bedriftsmedlemmer og krever at man kan gi opplysninger på individnivå. Til KS skal det gis opplysninger for hvert av de fire kvartalene som er med i rapporteringsperioden. Alle må levere data på individnivå.

³ I årsmeldingen for 2015 er det totale sykefraværet oppgitt til å være 9 %.

utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke».

2.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Hasvik kommune jobber med sykefravær, i forhold til forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte. Rutinene for registrering og føring av fravær, samt innkreving og føring av refusjoner har også blitt kartlagt.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

2.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av tre problemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 12. mai 2017 (sak 4/2017).

- 1. *Hvordan er sykefraværet i Hasvik kommune i forhold til sammenlignbare kommuner?***
- 2. *I hvilken grad følger Hasvik kommune som arbeidsgiver opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål i forhold til:***
 - *forebygging av sykefravær?*
 - *oppfølging av sykemeldte?*
- 3. *Har kommunen tilfredsstillende rutiner for:***
 - *føring og bruk av fraværstatistikk?*
 - *innkreving av refusjoner fra NAV?*

2.3 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 basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

2.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 (kommuneloven).
- Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (folketrygdloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 1. januar 2006 (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996 (Internkontrollforskriften).
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom av 1. mai 1997
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000
- Samarbeidsavtalen mellom Hasvik kommune og NAV (IA-avtalen)

2.3.2 Utledning av kriterier

I denne undersøkelsen har fokuset vært rettet mot intern kontroll og rutiner knyttet til forebygging og oppfølging av sykefravær, registrering av sykefravær og innkreving av sykepengerefusjoner.

De anvendte kriterier gjengis i de aktuelle kapitlene. En nærmere redegjørelse for kriteriene finnes i denne rapport vedlegg 2.

2.4 Metode

2.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Problemstillingen definerer hva som skal undersøkes. Revisjonsforskriften krever at det skal etableres revisjonskriterier for hvert prosjekt. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse og analyse av fraværstatistikk, regnskap og KOSTRA-tall (SSB).

2.4.2 Avgrensing

Undersøkelsen gjelder i utgangspunktet hele kommunen. Når det gjelder oppfølging og forebygging av sykefravær har vi valgt ut virksomhetene for pleie- og omsorg og Hasvik skole for nærmere gjennomgang. 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 i kommunen for perioden 2012 til 2017. Sykefraværet i Hasvik kommune er sammenlignet med gjennomsnittet for henholdsvis KOSTRA-gruppe 6⁴, landet og for kommunene i Finnmark.

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

2.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet sikres ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene. For at vi skal kunne uttale oss om kriteriene har vi stilt spørsmål til personer som vi antar sitter inne med relevant kunnskap innenfor saksområdet. Vi har også innhentet og analysert dokumenter og tallmateriale som har betydning for kriteriene. Når det gjelder oppfølging av sykefravær har vi foretatt intervju av personer som arbeider med slike saker. I tillegg har vi gjennomgått årsmeldinger, årsrapporter, tertialrapporter osv.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er sikret ved å intervjuere personer med overlappende kunnskap om kommunens praksis og sammenholde denne informasjonen med dokumentasjon og statistikk som vi har innhentet. Påliteligheten er sikret ved at to personer deltar og tar notater under intervju og ved revisjonens etablerte rutiner for å verifisere innhentet informasjon.

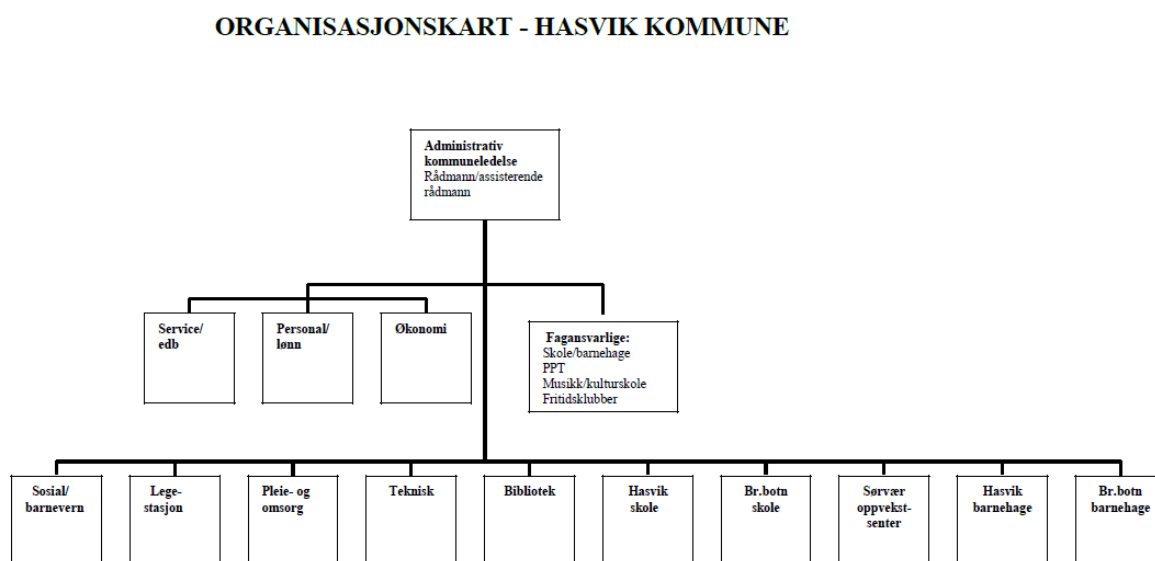
⁴ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner og fylkeskommuner. KOSTRA-gruppe 6 er kommuner som er sammenlignbare med Hasvik.

3 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

3.1 Organisering og roller

Kommunen er en stor arbeidsgiver i Hasvik. Det er totalt 150 ansatte i Hasvik kommune og det utgjør 123 årsverk. Det er 91 ansatte kvinner og 59 menn, noe som utgjør 80 årsverk kvinner og 43 årsverk menn. Det er ansatt 22 undervisningspersonell, 26 i administrasjonen, 14 i barnehager, 56 innenfor helse- og sosial og 32 i teknisk sektor (se tabell 1).⁵

Figur 1: Organisasjonskart Hasvik kommune



Rådmannen har det overordnede ansvar for at kommunen har et system for ivaretagelse av helse-, miljø og sikkerhet og for internkontroll av dette.⁶ Rådmannen rapporterer på sykefraværet til politisk nivå.

Den enkelte etat er ansvarlig for å lage lokal handlingsplan for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet på sin etat ut fra de overordnede målene.⁷ Alle etater skal ha en oversikt over hvordan ansvar og oppgaver innen HMS-området er fordelt og organisert. Det skal foretas revisjon innen HMS-området minimum en gang i året. Etatslederne er ansvarlig på sine verneområder.

Kommunen benytter Agresso IT-systemer modul for registrering av sykefravær. Sykefraværsmodulen er integrert med lønnsmodulen. Avdelingen for lønn og personal er ansvarlig for registrering og innkreving av sykepengerefusjoner og for fremstilling av sykefraværstatistikk.

⁵ Alle tall om antall ansatte og årsverk er innhentet fra administrasjonen.

⁶ HMS-håndbok kapittel 2.3 s. 9.

⁷ HMS-håndbok kapittel 1.5 s.4.

4 HVORDAN ER SYKEFRAVÆRET I HASVIK KOMMUNE I FORHOLD TIL SAMMENLIGNBARE KOMMUNER?

4.1 Data

For å kartlegge sykefraværet har vi brukt sykefraværstatistikk fra KS⁸. KS har gjort tilgjengelig tall som omfatter fire kvartaler, men disse kvartalene avviker fra kalenderåret (januar-desember). Tallene vi har basert vår kartlegging på går fra 4. kvartal ett år til 3. kvartal neste år, for eksempel 4. kvartal 2011-3. kvartal 2012. Av forenklingshensyn vil vi presentere tallene til å gjelde et enkelt år, selv om ett kvartal gjelder foregående år. Tallene som går fra 4. kvartal 2011 til 3. kvartal 2012 presenteres altså som tall for 2012. Vi gjør oppmerksom på at tallene derfor ikke kan sammenlignes direkte med sykefraværstall kommunen presenterer i for eksempel årsmeldingen.

Vi har valgt å sammenligne Hasvik kommune med *gjennomsnittet* for henholdsvis

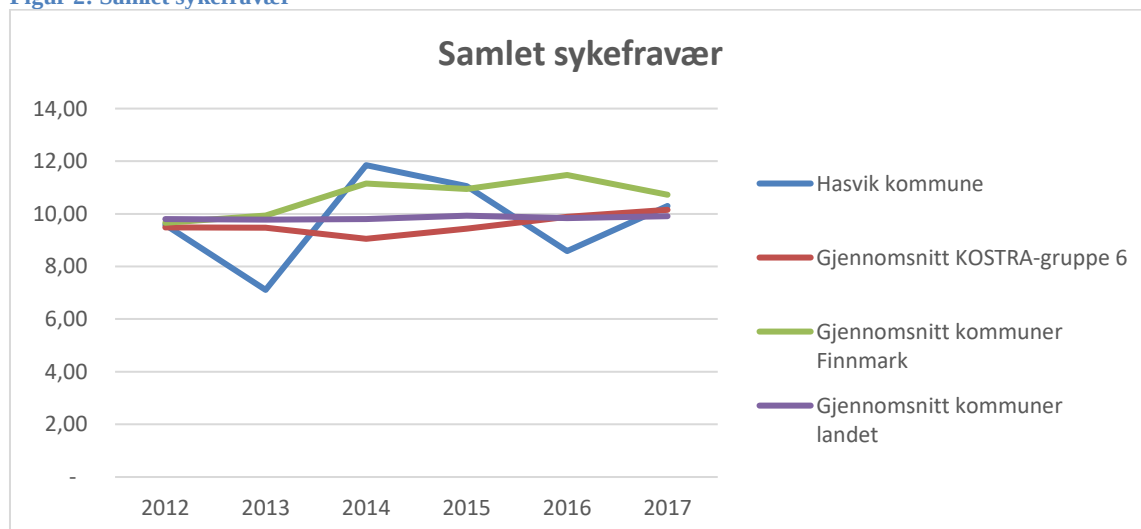
- KOSTRA-gruppe 6 (som består av mer enn 40 kommuner med til sammen flere tusen ansatte),
- alle kommuner i Finnmark, og
- alle kommuner i landet.

Selv om Hasvik kommune er en stor arbeidsgiver lokalt kan den ikke regnes som en stor arbeidsgiver nasjonalt. Når det gjelder bruk av statistikk i små forhold er det grunn for å bemerke svakheter. Et sykefravær i Hasvik kommune vil gjøre større utslag enn tilsvarende fravær i kommuner, eller grupper av kommuner, med flere ansatte. Det er derfor grunn til å forvente større variasjon i sykefraværet i Hasvik kommune enn gjennomsnittet i gruppene vi sammenligner med. Det er viktig å ha dette med seg i den videre lesning, spesielt når man ser på fraværet i avdelingene.

4.1.1 Samlet sykefravær

Det har vært følgende utvikling i samlet sykefravær i perioden 2012-2017:

Figur 2: Samlet sykefravær



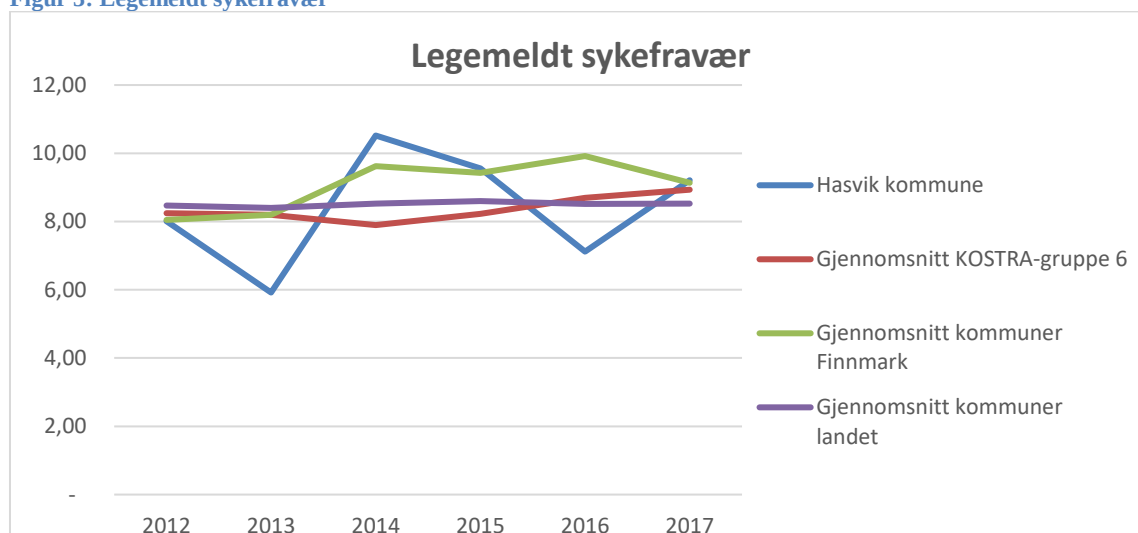
⁸ Se nærmere beskrivelse av dette under punkt 2.1.1.

Figuren viser at kommunens sykefravær for perioden sett under ett har vært relativt stabilt, men at det har variert betydelig i løpet av disse årene. Ved inngangen og utgangen av perioden var fraværet på nivå med alle grupper vi sammenligner med, mens det var lavere i 2013 og 2016 og høyere i 2014 og 2015. Sykefraværet viste en positiv utvikling i årene 2015 og 2016, men har økt igjen det siste året.

4.1.2 Legemeldt sykefravær

Legemeldt sykefravær har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 3: Legemeldt sykefravær

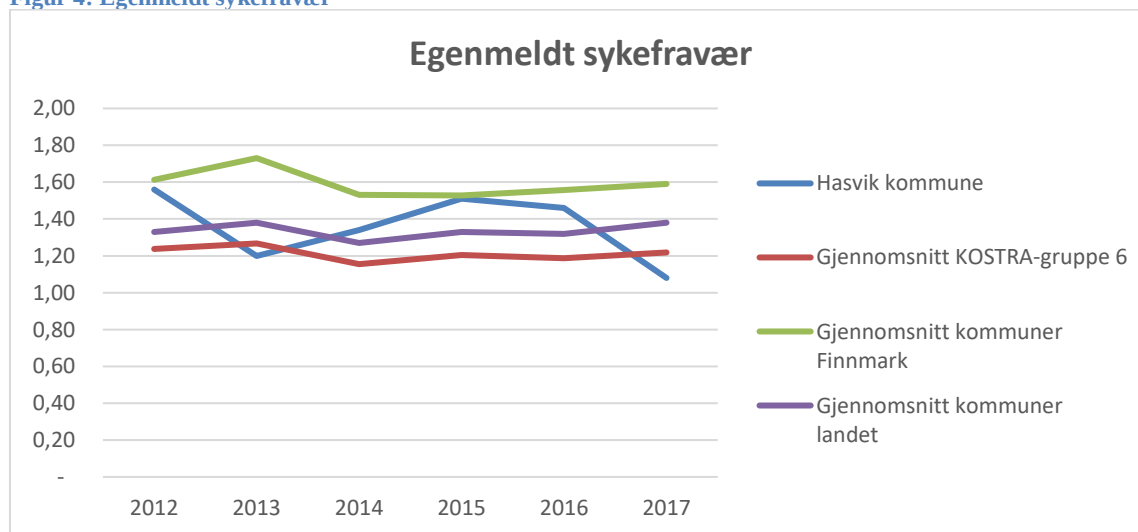


Legemeldt sykefravær har tilsvarende utvikling som samlet sykefravær (figur 2).

4.1.3 Egenmeldt sykefravær

Egenmeldt sykefravær har utviklet seg slik i perioden 2012-2017:

Figur 4: Egenmeldt sykefravær

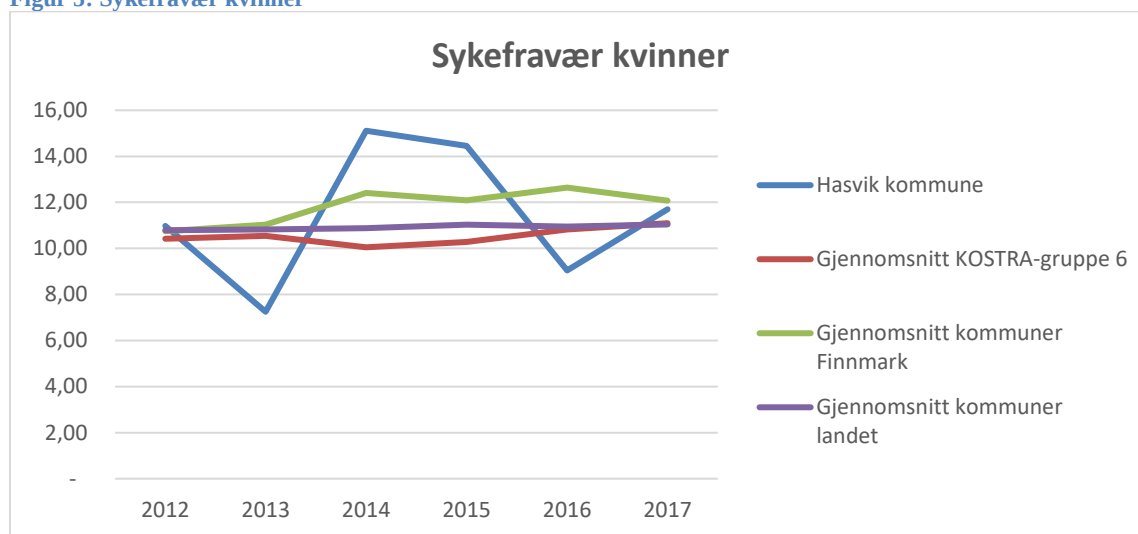


Figuren viser at det har vært en positiv utvikling i egenmeldt fravær i perioden. Egenmeldt fravær var i 2012 over gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 6 og landet, men er i 2017 lavere enn alle grupper vi sammenligner med.

4.1.4 Sykefravær kvinner

Sykefravær for kvinner viser følgende utvikling i perioden 2012-2017:

Figur 5: Sykefravær kvinner

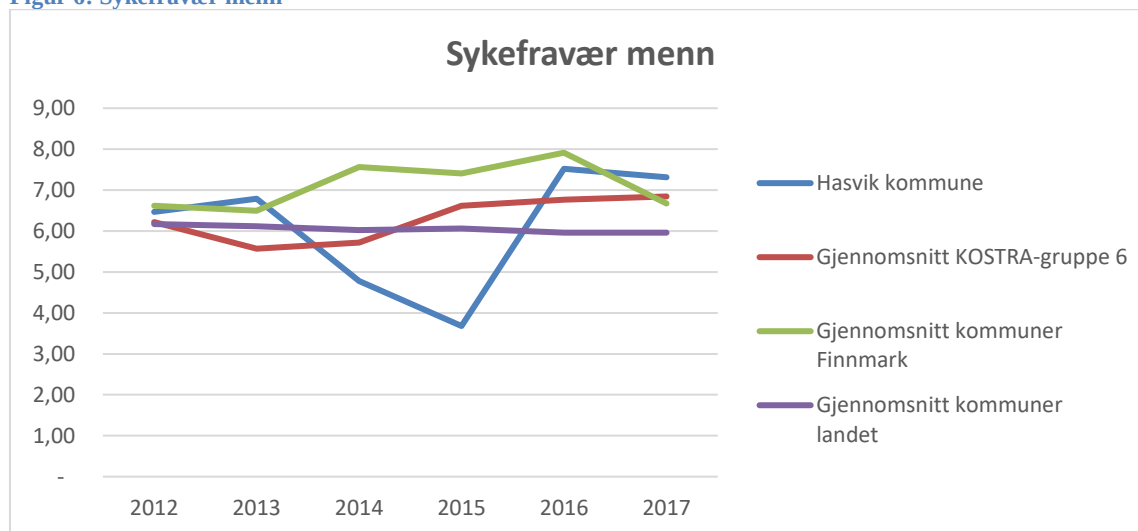


Figuren viser at det har vært stor variasjon i sykefraværet for kvinner i perioden. Jevnt over samsvarer denne utviklingen med kommunens samlede fravær (figur 2).

4.1.5 Sykefravær menn

Det har vært følgende utvikling i sykefravær for menn de siste årene:

Figur 6: Sykefravær menn

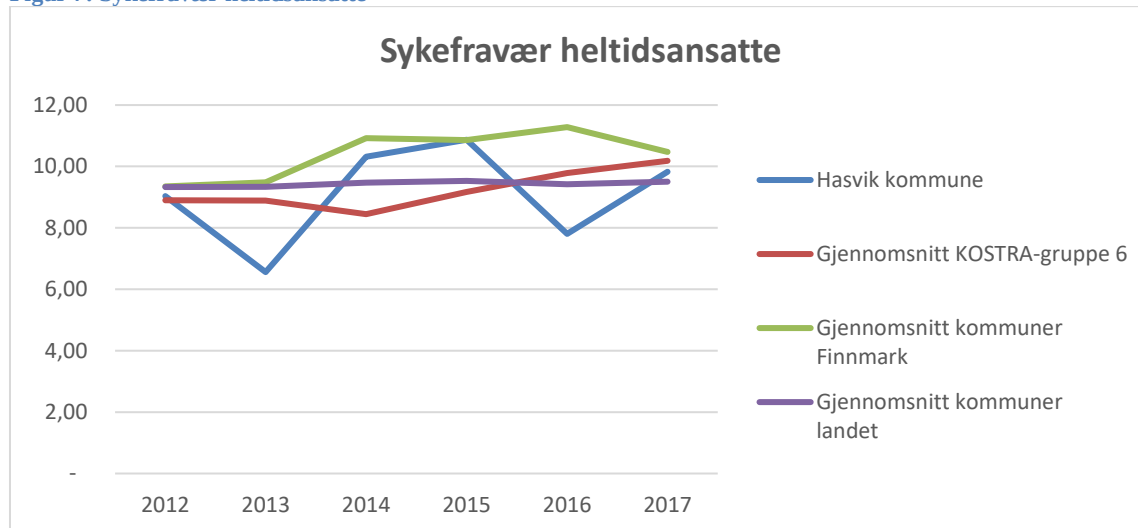


Figuren viser at det har vært store variasjoner i sykefraværet for menn i perioden, og at dette har utviklet seg omtrent motsatt av sykefraværet for kvinner. Perioden sett under ett har det vært en negativ utvikling. I 2012 var fraværet omtrent på nivå med gruppene vi sammenligner med, mens det i 2017 var noe høyere enn gjennomsnittet i alle gruppene.

4.1.6 Sykefravær heltidsansatte

I Hasvik kommune er det 99 heltidsansatte arbeidstakere. Sykefraværet blant heltidsansatte har utviklet seg slik i perioden 2012-2017:

Figur 7: Sykefravær heltidsansatte

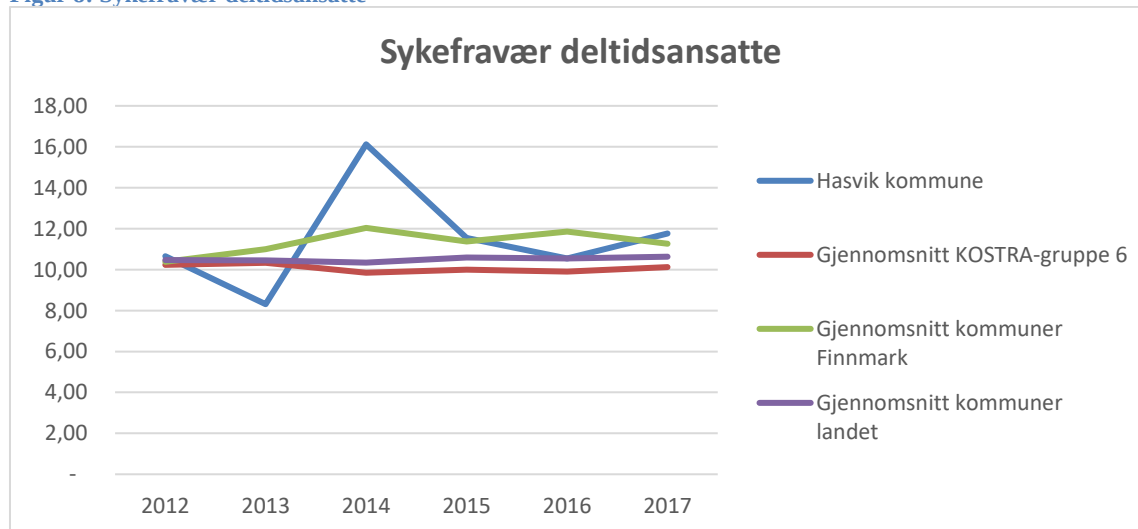


Figuren viser at fraværet har variert mye i perioden, men er omtrent uforandret perioden sett under ett. Fraværet ligger i 2017 på nivå med alle grupper vi sammenligner med.

4.1.7 Sykefravær deltidsansatte

I Hasvik kommune er det 51 deltidsansatte. Fraværet blant deltidsansatte har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 8: Sykefravær deltidsansatte

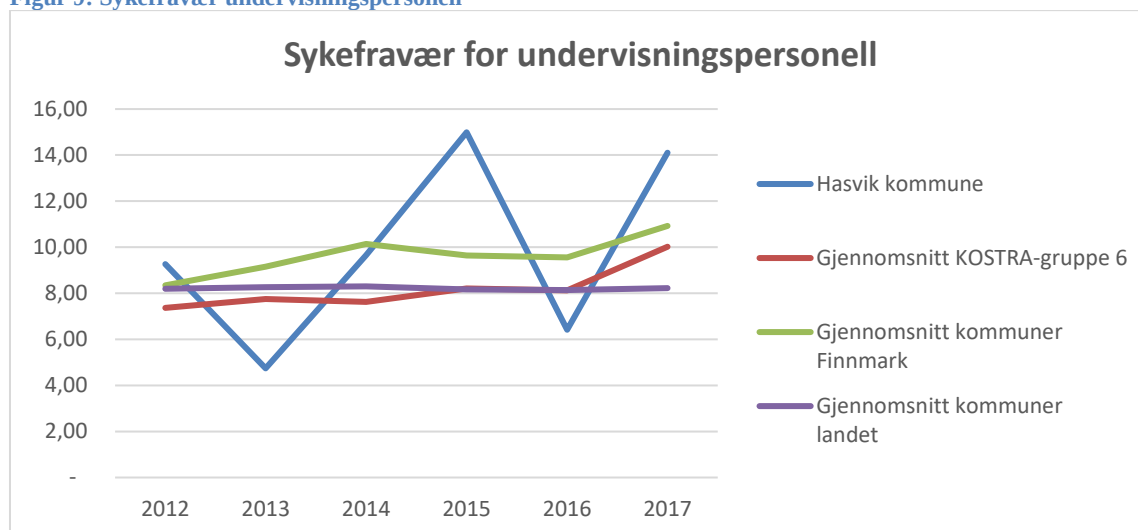


Figuren viser at det var en bunn i sykefraværet blant deltidsansatte i 2013, en topp i 2014, og at det ellers har ligget på nivå med gjennomsnittet i gruppene vi sammenligner med.

4.1.8 Sykefravær undervisningspersonell

I Hasvik kommune er det 22 ansatte innen undervisning, noe som utgjør 21 årsverk. Sykefraværet for denne gruppen har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 9: Sykefravær undervisningspersonell

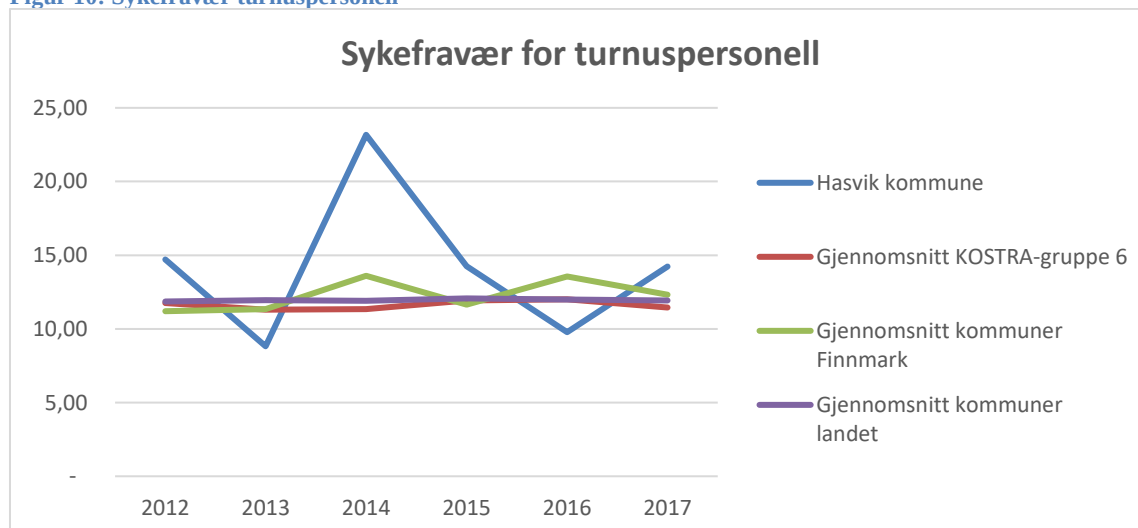


Figuren viser at det har vært svært store variasjoner i sykefraværet blant undervisningspersonellet i kommunen, og at det perioden sett under ett har vært en negativ utvikling. I 2017 ligger fraværet betydelig over gjennomsnittet for alle grupper vi sammenligner med.

4.1.9 Sykefravær turnuspersonell

Sykefraværet for turnuspersonell har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 10: Sykefravær turnuspersonell

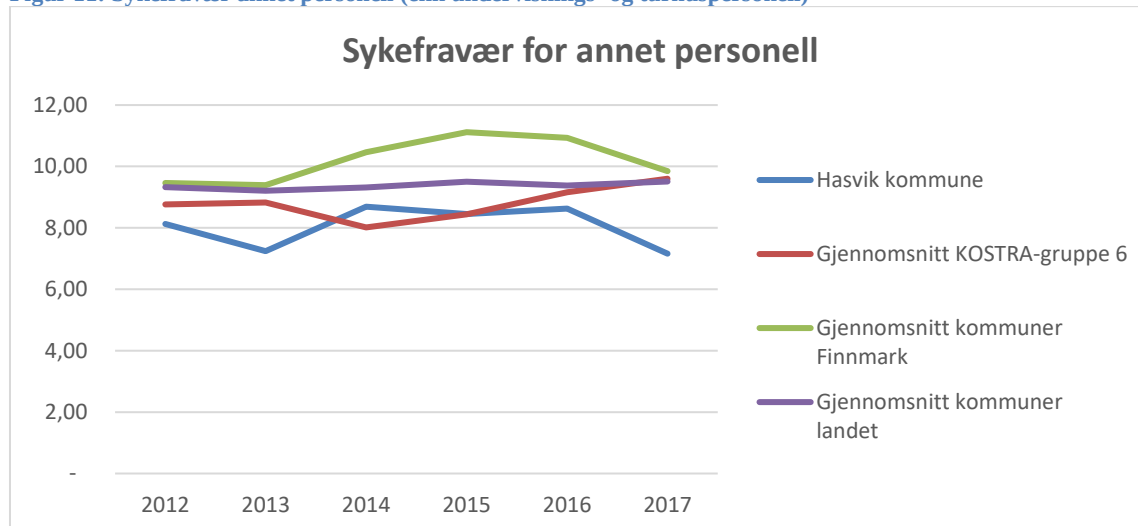


Figuren viser at det har vært store variasjoner i sykefraværet blant turnuspersonellet i kommunen, men at det perioden sett under ett er omtrent uforandret. Fraværet er jevnt over høyere enn gjennomsnittet i gruppene vi sammenligner med.

4.1.10 Sykefravær for annet personell (enn undervisnings- og turnuspersonell)

Sykefraværet for ansatte som ikke driver undervisning eller jobber turnus har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 11: Sykefravær annet personell (enn undervisnings- og turnuspersonell)

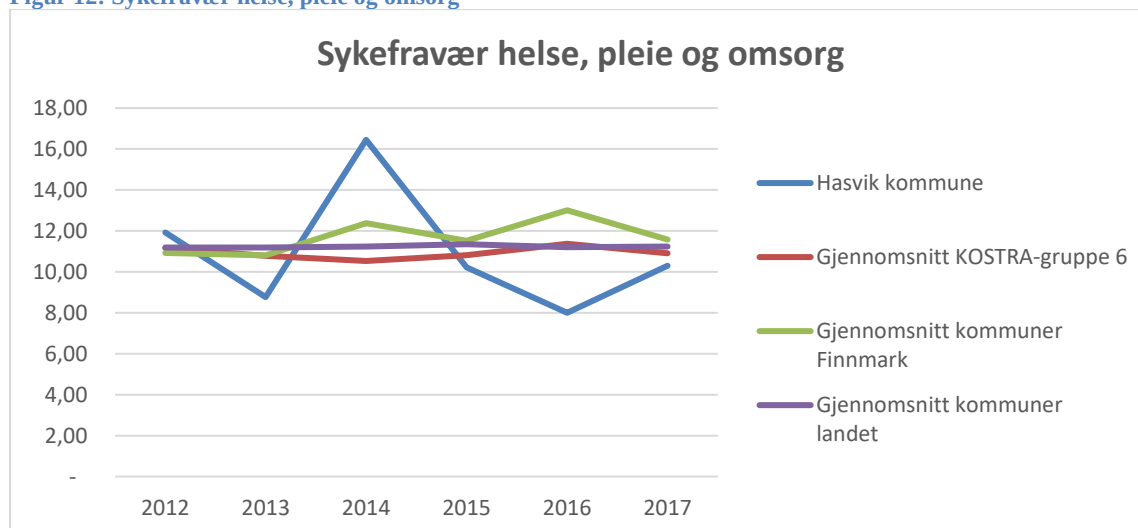


Figuren viser at sykefraværet blant personell som ikke driver undervisning eller jobber turnus har vært relativt stabilt i perioden. Fraværet har jevnt over vært lavere enn gjennomsnittet i gruppene vi sammenligner med, spesielt det siste året.

4.1.11 Sykefravær helse, pleie og omsorg

I kommunen er det 56 ansatte i helse-, pleie og omsorgstjenestene. Sykefraværet for denne gruppen har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 12: Sykefravær helse, pleie og omsorg

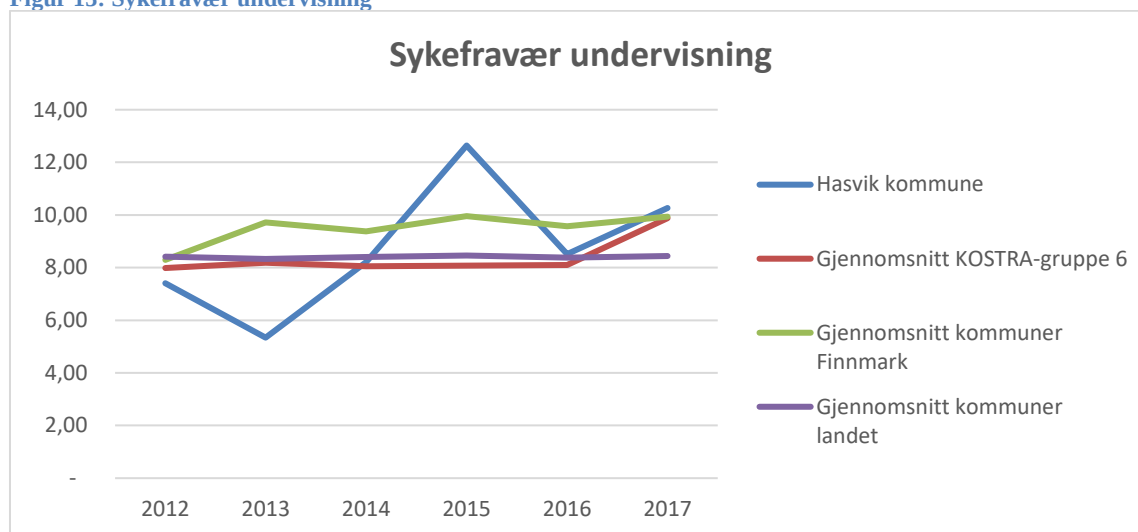


Figuren viser at sykefraværet blant ansatte i helse-, pleie og omsorgstjenestene har variert mye i perioden, og at det for perioden sett under ett har vært en positiv utvikling. I 2017 var sykefraværet lavere enn gjennomsnittet for alle grupper vi sammenligner med.

4.1.12 Sykefravær undervisning

Sykefraværet for ansatte innen undervisning har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 13: Sykefravær undervisning

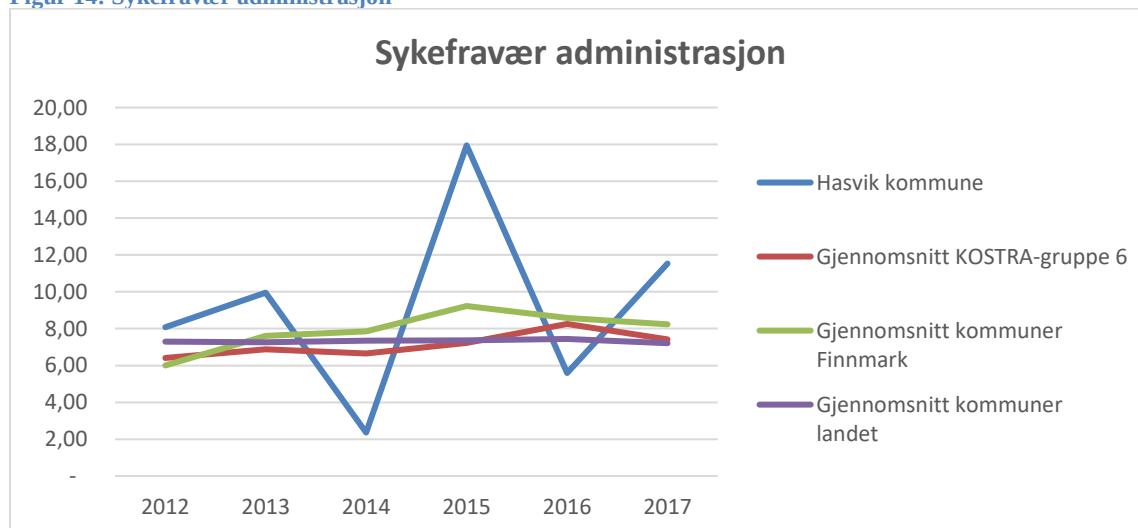


Figuren viser at sykefraværet blant ansatte innen undervisning har variert mye i perioden, og at det for perioden sett under ett har vært en negativ utvikling. I 2017 var sykefraværet høyere enn landsgjennomsnittet, men på nivå med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 6 og kommunene i Finnmark.

4.1.13 Sykefravær administrasjon

I Hasvik kommune er det ansatt 26 personer i administrasjonen og som utgjør 24 årsverk. Sykefraværet har utviklet seg slik de siste årene:

Figur 14: Sykefravær administrasjon



Figuren viser at det har vært svært store variasjoner i sykefraværet i kommunens administrasjon i perioden, og at utviklingen er negativ når vi ser perioden under ett. I 2017 er sykefraværet betydelig høyere enn gjennomsnittet i alle grupper vi sammenligner med.

4.1.14 Sykefravær barnehager

Det er 14 ansatte i barnehagene i kommunen, og dette utgjør 13 årsverk. På grunn av det lave antall ansatte er det for enkelte perioder ikke offentliggjort tall for sykefravær i Hasvik kommune i KS sin database. Vi har av den grunn ikke grunnlag for å si noe om sykefraværet i barnehagene.

4.1.15 Sykefravær annet

Fravær databasen hos KS har registreringer på teknisk, samferdsel og andre. På grunn av lavt antall ansatte er det for enkelte perioder ikke offentliggjort tall for sykefravær for Hasvik kommune. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om sykefraværet innenfor disse tjenestoområdene.

4.2 Oppsummering sykefravær

Som forventet viser statistikken større variasjoner i sykefraværet i Hasvik kommune enn gjennomsnittet i gruppene vi sammenligner med. Det er vanskelig å se noen langsiktig trend, men vi konstaterer at sykefraværet for perioden 2012-2017 sett under ett er omtrent uforandret (dog med store variasjoner i løpet av perioden). Annet personell enn undervisnings- eller turnuspersonell peker seg ut som en gruppe av ansatte som har lavere fravær enn gjennomsnittet i de kommunegruppene vi har sammenlignet med. Det er videre positive utviklingstrekk når det gjelder egenmeldt fravær og ansatte innenfor helse, pleie og omsorg, mens vi kan se negative utviklingstrekk for menn, undervisning/undervisningspersonell og ansatte innen administrasjon.

Målsettingen med IA-arbeidet er å bringe fraværet ned mot 5-6 %. Vi konstaterer at kommunen har et stykke igjen til å nå dette målet.

5 I HVILKEN GRAD FØLGER HASVIK KOMMUNE SOM ARBEIDSGIVER OPP LOVER OG FORSKRIFTER, SAMT EGNE PLANER OG MÅL I FORHOLD TIL FOREBYGGING AV SYKEFRAVÆR OG OPPFØLGING AV SYKEMELDTE?

Kravet til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) er nedfelt i arbeidsmiljøloven § 3-1. Det er et lovfestet krav at arbeidsgiver skal ha et systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten og at det skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

I henhold til internkontrollforskriften § 5 skal det foreligge skriftlig dokumentasjon for arbeidet med HMS. Det er kommunens øverste ledelse som har ansvaret for å innføre og utøve løpende intern kontroll.

5.1 Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen som arbeidsgiver skal følge opp forpliktelsene i IA-avtalen gjennom å ha lagt plan for oppfølging av sykemeldte:

Dette gjøres gjennom:

- at det utarbeides en oppfølgingsplan for sykemeldte senest innen fire uker (med mindre det er åpenbart unødvendig)
- at det gjennomføres dialogmøter med sykemeldte senest innen syv uker (med mindre det er åpenbart unødvendig)

- Kommunen som arbeidsgiver skal følge forpliktelsene i IA-avtalen gjennom å ha lagt en plan for forebygging av sykefravær:

Dette gjøres gjennom:

- å arbeide for å redusere sykefravær,
- å arbeide for å hindre frafall,
- å øke arbeide for å øke sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne
- å arbeide for å øke yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år

- At kommunen gjør nytte av hensiktsmessige virkemidler som blir stilt til disposisjon av NAV arbeidslivssenter

- at kommunen gjennom IA-avtalen har fått egen kontaktperson ved arbeidslivssenteret
- at kommunen har søkt om tilskudd til forebygging og tilrettelegging
- at kommunen har søkt kompensasjon av utgifter til bedriftshelsetjeneste i forbindelse med tilrettelegging på arbeidsplassen
- at kommunen har innført ordning om utvidet egenmeldingsordning for ansatte

5.2 Data

5.2.1 HMS-håndbok og målsettinger

Hasvik kommune er en IA-virksomhet. Dette innebærer at kommunen har inngått en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med NAV arbeidslivssenter i Finnmark. Gjennom IA-avtalen har kommunen inngått en forpliktende avtale om å arbeide for å forebygge og redusere sykefraværet og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. På den andre siden skal NAV stille hensiktsmessige virkemidler til rådighet for IA-bedrifter.

Ved inngåelse av avtalen har partene inngått en avtale om et forpliktende samarbeid om et mer inkluderende arbeidsliv. En viktig forutsetning for å nå IA-avtalens mål, er at kommunen har et systematisk forebyggende HMS-arbeid.

Et planmessig, systematisk arbeid kommer til uttrykk gjennom kommunale styringsdokumenter. De styringsdokumenter vi har undersøkt er Håndbok for helse, miljø og sikkerhet (HMS-håndbok) fra 2016-18, «Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018» og «Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv mellom Hasvik kommune og NAV-arbeidslivssenter Finnmark av 3. april 2014». Vi har også lagt til grunn kommunens årsmeldinger for 2014, 2015 og 2016.

Av kommunens HMS-håndbok fremgår det:⁹

«I Hasvik kommune skal helse, miljø og sikkerhet være en naturlig del av den daglige drift. I alle våre tanker, beslutninger og handlinger skal HMS ligge til grunn. Det skal ikke være slik at HMS er noe man kun arbeider med ved tilsynsbesøk og vernerunder. Hasvik kommune tar utgangspunkt i en nasjonal visjon om det gode arbeidsliv.»

HMS-systemet i Hasvik kommune skal bidra til:

- *At alle arbeidsplasser og lokaler innrettes slik at arbeidssituasjonen er helsefremmende, sikker og meningsfylt*
- *At medarbeiderne trives og tar medansvar for helse, miljø og sikkerhet*
- *At sykefraværet ikke overstiger gjennomsnitt på nasjonalt nivå på 5,6 %*
- *Å sikre at alle med arbeidsgiveransvar innehar nødvendig kompetanse inne HMS*
- *Å bygge opp Hasvik kommunes omdømme*

Den årlige handlingsplan må bygge opp under ovennevnte målsettinger.»

Internt er det stilt krav til det systematiske HMS-arbeidet ved at etatene hvert år skal kartlegge eget arbeid. Arbeidet skal gå ut på å fastsette egne mål, tiltak og opplæring.¹⁰

Av håndboken går det også fram at det skal gjennomføres årlig systemrevisjon. Formålet er å sikre at HMS-systemet er etablert og oppdatert.¹¹ Fremgangsmåten er at rådmannen og systemansvarlige skal ta initiativ overfor virksomhetslederne som skal forberede og gjennomføre revisjonen i samarbeid med verneombud.

⁹ Håndbok for helse, miljø og sikkerhet (HMS) for Hasvik kommune kapittel 1.1, s 3.

¹⁰ Håndbok for helse, miljø og sikkerhet (HMS) for Hasvik kommune kapittel 1.7, s 5.

¹¹ Håndbok for helse, miljø og sikkerhet (HMS) for Hasvik kommune kapittel 1.8, s 5.

Av protokoll 2/16 fra arbeidsmiljøutvalget går det fram at «IA-handlingsplan for 2016-2018» har vært oppe til behandling.

Av Årsmeldingen for 2014 går det fram at «Hasvik kommune er en inkluderende arbeidslivsbedrift. Det har vært satt tre delmål for mer inkludering»:¹²

1. Redusere sykefraværet til 6,5 %.
2. Beholde og tilsette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne.
3. Øke den gjennomsnittlige avgangsalderen.»

De samme formuleringer står i årsmeldingene for 2015 og 2016.

5.2.2 Organisering og roller i arbeidet med sykefravær i kommunen

Det skal i alle kommuner opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. I Hasvik kommune har formannskapet funksjonen som er lagt til administrasjonsutvalget. Når saker som hører inn under administrasjonsutvalget er opp til behandling tiltrer to representanter fra de ansatte møtet.

Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver går fram av arbeidsmiljølovens § 7-2 og utvalget har det overordnede ansvar for etablering og vedlikehold av HMS-systemet. Arbeidsmiljøutvalget skal delta i planleggingen av det overordnede verne- og miljøarbeidet.

Rådmannen har det overordnede ansvar for all virksomhet i kommunen¹³ og for at kommunen har et system for ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet.¹⁴ Rådmannen er for øvrig delegert fullmakter til å avgjøre alle saker i den løpende personalforvaltning der avgjørelsesmyndigheten ikke ligger til formannskap eller kommunestyre.

Personalrådgiver er HMS-koordinator og skal på vegne av rådmannen gjennomføre og koordinere alt HMS-arbeide på overordnet nivå.¹⁵ Virksomhetsledere er faglige ledere og er ansvarlige for HMS-arbeidet innenfor sin virksomhet.¹⁶

Hovedverneombudet skal sitte i arbeidsmiljøutvalget, oppgaven er å ivareta de ansattes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet og å følge opp det daglige HMS-arbeid.¹⁷

Avdelingen for *Personal og lønn* er underlagt rådmannen og hans stab og har ansvar for registrering av sykefravær. Sykefravær registreres i sykefraværsmodule i Agresso som er kommunens IT-system for økonomi og personal. Avdelingen har også ansvar for å kreve inn sykepengerefusjoner, oppfølging av restanser og avstemming mot hovedbok. Det ligger også til avdelingen å utarbeide statistikk over sykefravær.

¹² Årsmelding 2014, 2015 og 2016 kapittel 2.3, s 4.

¹³ Kommuneloven § 23 og HMS-håndbok kapittel 2.3 s.9.

¹⁴ HMS-håndbok kapittel 2.3, s. 9.

¹⁵ HMS-håndbok kapittel 2.4, s. 10.

¹⁶ HMS-håndbok kapittel 2.5, s. 10.

¹⁷ HMS-håndbok kapittel 2.8. s. 11.

5.2.3 Forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte

Hasvik kommune er en IA-virksomhet. I avtalen mellom kommunen og NAV-arbeidslivssenter Finnmark står det at «en viktig forutsetning for å nå IA-avtalens mål, er at virksomheten har et systematisk forebyggende HMS-arbeid». Kommunens overordnede HMS-politiske mål er: «*Et godt arbeidsmiljø er avgjørende for at alle arbeidstakere skal trives og kunne utnytte sine ressurser både faglig og sosialt*». ¹⁸ I kommunens håndbok for helse, miljø og sikkerhet har kommunen lagt til rette for godt og velfungerende HMS-system som trekker opp retningslinjene for arbeidet med et inkluderende arbeidsliv.

Forebygging av sykefravær og å hindre frafall

HMS-håndbok

Det er utarbeidet en HMS-håndbok som gjelder for hele kommunen. Revisjon av håndboken skal foretas en gang i året. ¹⁹ Håndboken skal ivareta to hovedformål, den skal være et hjelpemiddel for egenkontroll og den skal være dokumentasjon for kommunen og tilsynsmyndighetene. Vårt eksemplar som vi har fått tilsendt er fra 2016/2018.

I intervju har revisjonen blitt informert om at HMS-håndboken er omfattende og at den ikke oppleves som et verktøy i det daglige arbeid.

Bedriftshelsetjeneste

Hasvik kommune har inngått avtale med Frisk i Nord SA som innebærer at de er en del av kommunens verne- og helsepersonale.

Det er inngått kontrakt med Frisk i Nord SA den 14. januar 2014. Bedriftshelsetjenesten forplikter å yte den tjenesten som den er pålagt og utøve sin virksomhet i samsvar med arbeidsmiljøloven og forskrifter.

HMS-kartlegging

Det skal gjennomføres et systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Etter gjennomført vernerunde skal det utarbeides en handlingsplan og det skal sendes kopi til AMU. ²⁰

Hasvik kommune vil sikre et godt arbeidsmiljø og systematisk HMS-arbeid ved følgende:

- Vernerunder
Formålet med vernerunder er å kartlegge det fysiske og psykiske arbeidsmiljø. Det skal gjennomføres en vernerunde ved alle kommunens verneområder en gang i året. Hensikten er å avdekke avvik og risiko for ulykker, brann mv. Vernerundene skal også sikre god kjennskap til virksomhetens arbeidsmiljø. ²¹

¹⁸ HMS-håndbok kapittel 1.3, s. 4.

¹⁹ HMS-håndbok kapittel 1.8, s. 5.

²⁰ Arbeidsmiljøloven § 3-1 og HMS-håndbok kapittel 4.2, s 17.

²¹ HMS-håndbok kapittel 4.3. s. 18.

I intervju har revisjonen fått opplyst om at det gjennomføres vernerunder ved pleie- og omsorgsavdelingen, men at dette ikke har vært foretatt hvert år. Fra Hasvik skole har vi fått opplyst at det ikke har vært gjennomført vernerunder.

- Risikovurderinger

Lederen på området er ansvarlig for at det gjennomføres risikovurderinger. Formålet med risikovurderinger er å avdekke og å redusere eksisterende risikoforhold, og ut fra dette iverksette forebyggende tiltak.²² Gjennomført risikovurdering skal være grunnlaget for en handlingsplan som skal være avdelingenes handlingsplan i det videre arbeid.

Det ble gjennomført en omfattende ROS-analyse i 2014 ved pleie- og omsorgssektoren hvor det ble foretatt en grundig kartlegging av risikoforhold knyttet til ulike avdelinger ved avdelingen. Arbeidet med risikovurdering ved Hasvik skole er under utarbeidelse, men er ikke ferdig.

- Personalmøter

Personalmøter er en del av virksomhetens HMS-arbeid. Personalmøter avholdes regelmessig og er en egnet arena for å holde fokus på Helse/Miljø/Sikkerhet. Av personalhåndboken går det fram at det er viktig at det føres referat fra personalmøtene.²³

Revisjonen har bedt om å få tilsendt møtoreferater fra personalmøter, men vi er ikke blitt forelagt møtoreferater.

- Medarbeider-/utviklingssamtaler

Medarbeidersamtaler i Hasvik kommune skal være et redskap for å utløse, videreutvikle og fremme ressursene hos medarbeidere til beste for dem selv og kommunen. Medarbeidersamtalen danner utgangspunkt for den enkeltes utvikling.²⁴

Vår undersøkelse er basert på tilstanden ved Hasvik skole og pleie- og omsorgsavdelingen. I intervju er det kommet fram at medarbeidersamtaler er tidkrevende og ikke har «veldig høy prioritet» i pleie- og omsorgssektoren. Vi er blitt informert om at det ikke er gjennomført medarbeidersamtaler ved Hasvik skole.

- Avvikshåndtering

Systematisk avviksmelding og avviksbehandling er en viktig del av et velfungerende internkontrollsystem. Det er etablert et avvikssystem som skal sikre lik behandling av alle meldinger om avvik. Ferdigbehandlet avviksrapportering skal arkiveres i lokalt HMS-system.

Enhver som oppdager en uregelmessighet/feil og mangler i forhold til rutiner, prosedyrer, krav til aktiviteter, maskiner, tekniske innretninger og utstyr, skal registrere det ved bruk av ”Skjema for avviksbehandling”.

²² HMS-håndbok kapittel 4.4. s. 18.

²³ HMS-håndbok kapittel 4.3. s. 24.

²⁴ HMS-håndbok kapittel 4.7. s. 24.

For å få et avviksbehandlingssystem til å fungere, er det viktig at avvik følges opp. Virksomhetsleder har ansvar for at ansatte er kjent med prosedyren, at den er tilgjengelig og at den benyttes.²⁵

Av det materialet som revisjonen har fått tilgang til fra pleie- og omsorgsavdelingen kan vi se at det er etablert et system for melding om avvik. Revisjonen har også fått dokumentert at avdelingen har utarbeidet handlingsplan for 2016. Vi har fått informasjon om at det ikke er meldt inn avvik ved Hasvik skole i samsvar med kommunens system for avvikshåndtering.

Øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne

Det har kommet fram i intervju at det blir lagt til rette for arbeidstakere med redusert arbeidsevne ved tilrettelegging og anskaffelser av hjelpemidler og utstyr der kommunen har mulighet til det. I noen tilfeller der hvor regelverket tillater det er det søkt om tilskudd til tilrettelegging fra NAV.

Under intervju er det vist til eksempler på tilrettelegging overfor arbeidstakere med redusert arbeidsevne som har fungert etter hensikten.

Øke yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år

Eldre arbeidstakere stimuleres til å stå lengere i arbeid gjennom ordninger med 80% arbeidstid-100% lønn.²⁶ Ved gjennomføring av intervju er vi blitt informert om at det er flere arbeidstakere over 60 år som har benyttet seg av tilbudet.

Oppfølging av sykemeldte

Oppfølgingsplan

I HMS-håndboken er det lagt opp en rutine for oppfølging av sykemeldte arbeidstakere.²⁷ Det skal utarbeides individuell oppfølgingsplan og kopi skal oversendes NAV Hasvik. I intervju har vi fått opplyst at det er rutine for å utarbeide oppfølgingsplan. Revisjonen har innhentet eksempler på oppfølgingsplaner som bekrefter dette.

Dialogmøte

Vi har i intervju fått opplyst at det er rutiner for å gjennomføre dialogmøter. Vi har etterspurt møtereferater fra slike møter fra Hasvik skole og Pleie- og omsorgsavdelingen. Vi har mottatt møtereferater fra dialogmøter ved pleie- og omsorgsavdelingen, men vi er ikke blitt forelagt møtereferater som dokumenterer at det er avholdt slike møter ved Hasvik skole.

5.2.4 NAV-arbeidslivssenter og virkemidler

Å være en IA-virksomhet betyr at både arbeidsgiver og tillitsvalgt/arbeidstaker har forpliktet seg til et systematisk samarbeid. På den andre siden skal NAV stille hensiktsmessige virkemidler til rådighet for IA-bedrifter.

Som IA-bedrift skal kommunen få utpekt egen kontaktperson ved NAV-arbeidslivssenter. Kontaktpersonens oppgave er å bistå kommunen i arbeidet med et inkluderende arbeidsliv.²⁸

²⁵ HMS-håndbok kapittel 4.1. s. 17.

²⁶ Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv.

²⁷ HMS-håndboken kapittel 6.3, s 37.

²⁸ Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4.mars 2014 – 31.desember 2018.

Av den dokumentasjonen vi har fått tilgang til kan vi se at kommunen har fått utpekt egen kontaktperson ved NAV-arbeidslivssenter.

Gjennom IA-avtalen er det stilt økonomiske virkemidler til disposisjon for den enkelte virksomhet i forbindelse med merutgifter til forebygging og tilrettelegging på arbeidsplassen, enten direkte eller gjennom bedriftshelsetjenesten. I intervju har vi fått opplyst at kommunen har fått tildelt tilskudd til forebygging og tilrettelegging til ulike IA-formål, men at dette ikke er foretatt gjennom bedriftshelsetjenesten.

Ved inngåelse av avtalen er arbeidsgiver gitt anledning til bruk av utvidet egenmeldingsordning som innebærer 24 kalenderdager i løpet av en 12-månedersperiode - begrenset til 8 dager per tilfelle. I henhold til den informasjon vi har fått har Hasvik kommune innført bruk av utvidet egenmeldingsordning.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Forebygging av sykefravær

Det skal det foretas et systematisk, planmessig og målrettet arbeid med forebygging av sykefravær og å hindre frafall. Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har fastsatt mål for reduksjon av sykefravær, hindre frafallet, øke sysselsetting for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne og å forlenge yrkesaktivitet etter fylte 50 år. Gjennom HMS-håndboken er arbeidet hensiktsmessig organisert, roller er avklart og ansvar er plassert i de enkelte avdelingene. Av HMS-håndboken fremgår kommunens virkemidler, rutiner og ansvar for det løpende arbeid med et inkluderende arbeidsliv.

Våre undersøkelser viser at det gjennomføres vernerunder, at det foretas risikovurderinger, at medarbeidersamtaler ikke har høy prioritet og at det avholdes personalmøter med arbeidsmiljø på agendaen ved pleie- og omsorgsavdelingen.

Kommunen har også en lovbestemt bedriftshelsetjeneste²⁹ gjennom inngått avtale med Frisk i Nord.

Med bakgrunn i det som går fram ovenfor er det vår vurdering at HMS-arbeidet ved pleie- og omsorgsavdelingen i forbindelse med forebygging av sykefravær og å hindre frafall er i samsvar med IA-avtalen.

Med bakgrunn i manglende gjennomføring av vernerunder og medarbeidersamtaler og forsinkelser i forbindelser med gjennomføring av ROS-analysen er det vår vurdering at arbeidet med forebygging av sykefravær ikke er i samsvar med IA-avtalen ved Hasvik skole.

Øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne

Det skal legges til rette for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Vår undersøkelse viser at arbeidstakere med redusert arbeidsevne blir tilbudt tilrettelagt arbeid.

²⁹ Arbeidsmiljøloven § 3-3.

Øke yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år

Gjennom IA-avtalen har kommunen påtatt seg å arbeide for å stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Det går fram av våre undersøkelser at kommunen har laget ordninger for å stimulere arbeidstakere over 50 år til å stå lenger i jobb.

5.3.2 Oppfølging av sykefravær

Kommunen som arbeidsgiver skal følge opp forpliktelsene i IA-avtalen gjennom å ha lagt plan for oppfølging av sykemeldte. Dette gjøres gjennom å utarbeide en oppfølgingsplan for sykemeldte senest innen fire uker og å gjennomføres dialogmøter med sykemeldte senest innen syv uker.

Det går fram av vår undersøkelse at det utarbeides oppfølgingsplaner innen fire uker og det avholdes dialogmøter med sykemeldte innen syv uker. Det er revisjonens vurdering at kommunens arbeid med oppfølging av sykemeldte er i tråd med IA-avtalen på dette punktet.

5.3.3 NAV-Arbeidslivssenter og virkemidler

Kommunen skal gjøre nytte av hensiktsmessige virkemidler som blir stilt til disposisjon av NAV arbeidslivssenter. Dette innebærer at kommunen gjennom IA-avtalen kan få egen kontaktperson ved arbeidslivssenteret, at kommunen kan søke om tilskudd til forebygging og tilrettelegging, at kommunen kan bli tilgodesett kompensasjon av utgifter til bedriftshelsetjeneste i forbindelse med tilrettelegging på arbeidsplassen og at kommunen kan få egen ordning med utvidet egenmeldingsordning for ansatte

Vår undersøkelse viser at kommunen har søkt om og blitt tildelt tilskudd til forebygging og tilrettelegging av ulike IA-formål, men ikke gjennom bedriftshelsetjenesten. Kommunen har også fått tildelt egen kontaktperson ved arbeidslivssenteret og tatt i bruk utvidet ordning med egenmelding. Det er vår vurdering at kommunen gjort bruk av hensiktsmessige virkemidler som er blitt stilt til disposisjon av NAV-arbeidslivssenter.

5.4 Konklusjon

Det er gjennom HMS-håndboken lagt et godt grunnlag for et planmessig, målrettet og systematisk arbeid for et inkluderende arbeidsliv i kommunen. Vår undersøkelse viser at pleie- og omsorgsavdelingen følger opp lover og forskrifter samt egne planer og mål i forhold til forebygging og oppfølging av sykefravær.

Vår undersøkelse viser at Hasvik skole følger lover, forskrifter og egne planer og mål i forhold til oppfølging av sykefravær, men bare delvis følger lover, forskrifter og egne planer og mål i forhold til forebygging av sykefravær.

6 HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDENDE RUTINER FOR FØRING OG BRUK AV FRAVÆRSSTATISTIKK OG INNKREVING AV REFUSJONER FRA NAV?

Arbeidsgiver plikter å føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Formålet med føringen er å sette søkelys på fravær på arbeidsplassen. Sykefraværstatistikken skal bidra til at arbeidsgiver og arbeidstaker kan samarbeide om å sette i verk tiltak for å redusere sykefraværet.³⁰

Hasvik kommune utbetaler lønn til ansatte under sykemeldingsperioden og kommunen har rett til å kreve ytelsen fra folketrygden betalt til seg.³¹ Kommunen har tre måneders frist for å sette fram krav om refusjon for ytelsen.³²

6.1 Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- at det føres statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- at fraværstatistikken brukes til å iverksette tiltak for å redusere sykefraværet
- at krav om refusjon av sykepengeser framsettes innen tre måneder
- at kommunen har etablert rutiner for oppfølging av krav om refusjon av sykepengeser

6.2 Data

6.2.1 Registrering av fravær

Det ble innført nye rutiner med elektronisk sykefraværregistrering pr 1.november 2017 (Altinn melding fra NAV september 2017). Melding om sykefravær sendes arbeidsgiver av den ansatte via e-post, mobil eller på annen måte til nærmeste overordnede og til lønningskontoret som innhenter opplysninger om sykemeldingen via Altinn.no eller NAV.no. Lønningskontoret registrerer fraværsmeldingen manuelt i kommunens fraværssystem (Agresso).³³

Før 1. november 2017 ble sykemeldingen levert manuelt i papirversjon til nærmeste leder som sjekket for signatur. Sykemeldingen ble deretter oversendt lønningskontoret for registrering i Agresso.

Det er under intervju kommet fram at man ved lønningskontoret er av den oppfatning at endringene som ble innført pr 1.november 2017 gir kommunen større sikkerhet for sine refusjonskrav.

³⁰ Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom.

³¹ Folketrygdloven § 22-3.

³² Folketrygdloven § 22-13.

³³ Jfr. melding fra NAV september 2017.

Ved gjennomgang av årsregnskapene for 2015, 2016 og 2017 kan vi se at utestående refusjoner økte kraftig (117 %) fra 2015 til 2016. Fra 2016 til 2017 gikk utestående sykepengerefusjoner fra NAV ned med kr 315 130 til kr 262 425, som tilsvarer 54 %.

6.2.2 Rapportering og bruk av sykefraværstatistikk i sykefraværsarbeidet

Det har kommet fram under intervju at statistikk over sykefravær utarbeides av lønningskontoret ved hjelp av sykefraværsmodule i Agresso. Det har også kommet fram at det blir tatt ut statistikk hver 3.mnd for gjennomgang og analyse. Statistikken rapporteres politisk og behandles i administrasjonsutvalget og arbeidsmiljøutvalget 2 ganger i året og i forbindelse med årsmeldingen.

Rådmannen har i intervju hevdet at Hasvik kommune er en liten organisasjon og man har god oversikt over fraværet. Det er tidligere blitt satt i verk tiltak på bakgrunn av statistikken, blant annet har det vært gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser og tiltak i barnehagen.

6.2.3 Fremsettelse av krav om sykepengerefusjoner

Ved sykefravær over 16 dager er det grunnlag for refusjon. Under intervju har vi fått informasjon om at lønningskontoret sender inntekts- og skatteopplysninger til NAV vedlagt krav D. Mottatte innbetalinger registreres på person pr budsjettenhet.

Det er i intervju kommet fram at krav om refusjon sykepenger settes fram løpende (hver uke). Kravene tas manuelt ut av systemet ved å kjøre modul for «beregning av refusjonskrav» (elektronisk).

6.2.4 Oppfølging av krav om sykepengerefusjoner

Av intervju kommer det fram at lønningskontoret tar ut rapport over refusjoner på personnivå som ikke er gjort opp og foretar avstemming i forhold til utestående hos NAV. Forholdet følges opp hvis beløpet går igjen måned etter måned. Bokført tap for 2017 er på kr 4 400,- og i intervju har vi fått inntrykk av at avdelingen for lønn og personal mener å ha god oversikt og kontroll. Ved differanser søker man årsaken eller iverksetter purrerutiner.

Det forekommer at utestående må avskrives som tap fordi det er beregnet refusjon som kommunen ikke får fra NAV. Dette gjelder for eksempel tilfeller på arbeidsutprøving/-praksis (AAP) som kommunen ikke har fått beskjed om. I slike tilfeller har kommunen rutiner for å kreve sykepengene tilbakebetalt fra arbeidstaker.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Registrering av fravær

Det skal føres statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. De nyeste endringer i sykefraværsrutinen med elektronisk rapportering fra lege/NAV og registrering i personalsystem gir kommunen god sikkerhet og et godt grunnlag for føring av statistikk. Vår undersøkelse viser at kommunen fører statistikk over sykefravær slik forskriften krever.

6.3.2 Rapportering og bruk av sykefraværstatistikk i sykefraværsarbeidet

Kommunen skal føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom som skal brukes til å iverksette tiltak for å redusere sykefraværet. Vår undersøkelse viser at kommunen bruker fraværstatistikk i sitt arbeid med å redusere sykefraværet.

6.3.3 Fremsettelse av krav om sykepengerefusjoner

Krav om refusjon av sykepenger skal settes fram innen tre måneder.³⁴ Vår undersøkelse viser at kommunen har tilfredsstillende rutiner for å sende inn krav om refusjon av sykepenger innen fristen.

6.3.4 Oppfølging av krav om sykepengerefusjoner

Kommunen skal ha etablert rutiner for oppfølging av krav om refusjon av sykepenger. Våre undersøkelser viser at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av krav om refusjon sykepenger.

6.4 Konklusjoner

Vår undersøkelse viser at Hasvik kommune har tilfredsstillende rutiner for føring og bruk av fraværstatistikk.

Vår undersøkelse viser at Hasvik kommune har tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV.

³⁴ Folketrygdloven § 22-13 nr.4.

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av hovedfunnene i undersøkelsen vil revisjonen anbefale kommunen følgende:

- Å etablere et system for oppfølging av IA-arbeidet ved de ulike sektorene i kommunen.
- Å foreta årlig oppdatering av personalhåndboken.
- Å gjennomføre årlige vernerunder i henhold til personalhåndboken.
- Å føre møtereferater ved personalmøter.
- Å gjennomføre medarbeidersamtaler i henhold til personalhåndboken.
- Å føre møtereferater ved dialogmøter i henhold til internkontrollforskriften.

KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.9.1992

Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (folketrygdloven)

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 1. januar 2006 (arbeidsmiljøloven)

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) av 6. desember 1996

Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom av 1. mai 1997

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000

Ot.prp.nr.42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Hasvik kommune;

Håndbok for helse, miljø og sikkerhet (HMS-håndbok) fra 2016-18

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4.mars 2014 – 31.desember 2018

Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv mellom Hasvik kommune og NAV-arbeidslivssenter Finnmark av 3.april 2014.

IA-handlingsplan for Hasvik kommune 2014-2018

Årsmelding 2014

Årsmelding 2015

Årsmelding 2016

Sykefravær rutiner i Hasvik kommune 2017

Arbeidsgang i Agresso personalsystem

Internett

Frisk i nord:

<http://www.friskinord.no/index.jsp?mid=1>

KS:

<http://www.ks.no/fravarstall>

NAV:

<https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394783>

<https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394784>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Vi har på e-post mottatt følgende høringssvar fra rådmannen den 29.juni 2018.

Jeg har gjennomgått forvaltningsrevisjonsrapporten «Sykefravær og IA-avtalen» for Hasvik kommune og har ikke bemerkninger til denne.

God sommer!

Erik Arnesen
Rådmann

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Sykefraværet i Hasvik kommune sammenlignet med andre kommuner

Til denne problemstillingen har vi ikke satt opp noen revisjonskriterier ettersom det dreier seg om en beskrivende problemstilling. Vi har sett på utviklingen av fravær i kommunen de fem siste årene og foretatt en sammenligning av fravær i Hasvik kommune med andre kommuner ut fra foreliggende sykefraværstatistikk. Vi har også sett på utviklingen av sykefravær internt i kommunen.

Forebygging og oppfølging av sykefravær

Det framgår av arbeidsmiljøloven § 3-1 (1) at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres *systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid* på alle plan i virksomheten. Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer blant annet at arbeidsgiver skal “*fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet*” (§ 3-1 (2) a)) og “*sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær*” (§ 3-1 (2) f)). Bestemmelsene er utdypet i forskrift om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) der det framgår at internkontrollen skal dokumenteres (§ 5 andre ledd). Det framgår også av arbeidsmiljøloven § 4-6 (1) at “*hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.*”

Både folketrygdloven § 25-2 og arbeidsmiljølovens § 4-6 (3) sier at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker skal utarbeide en *oppfølgingsplan* for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også 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, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig (jf. aml. § 4-6, fjerde ledd og ftrl. § 25-2 andre 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 (aml. § 4-6 (5)).

Oppfølgingsplanen er et verktøy i dialogen mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren ved sykemelding. En skriftlig og dynamisk oppfølgingsplan er viktig for å dokumentere det som gjøres i oppfølgingen. Planen skal være ferdig senest innen fire ukers sykefravær, og revideres etter behov underveis i sykefraværsløpet, blant annet i forbindelse med dialogmøter.³⁵

Dialogmøte 1 er en samtale mellom arbeidstakeren og arbeidsgiveren. Målet er å snakke sammen om hva som skal til for å hindre at sykefraværet blir unødig langvarig. Sammen skal man se på muligheter og begrensninger. I dialogmøtet oppdateres oppfølgingsplanen. I henhold til HMS-håndboken skal dialogmøte 1 avholdes på arbeidsplassen senest innen 7 uker fra arbeidstakeren ble sykemeldt.³⁶

³⁵ <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394783>

³⁶ <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394784>

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

IA-avtalens hovedmål er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Delmål 1 er å redusere sykefraværet slik at fraværet på nasjonalt nivå ikke overstiger 5,6 %. Delmål 2 er å hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne og delmål 3 å øke yrkesaktivitet etter fylte 50 år med tolv måneder.³⁷ Delmålene må sees i sammenheng for å oppnå intensjonen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Kommunen som IA-bedrift har påtatt seg et særskilt ansvar i samsvar med IA-avtalens hovedmål og hensikt. Kommunen har ved inngåelse av avtalen gjennom å fastsette egne mål for et mer inkluderende arbeidsliv, forpliktet seg til å planlegge, gjennomføre og følge opp et arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv.

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.

Virksomheter som har inngått avtale om inkluderende arbeidsliv kan kalle seg IA-virksomheter og får tilgang til ressurser og bistand fra NAV. Kommunen skal som IA-bedrift ha fått egen kontaktperson ved arbeidslivssenteret for veiledning av personalet i IA-spørsmål. Videre kan kommunen søke om forebyggings- og tilretteleggingstilskudd for å forebygge sykefravær. Kommunen kan også søke kompensasjon av utgifter til bedriftshelsetjeneste i forbindelse med tilrettelegging på arbeidsplassen og utvidet egenmeldingsordning for ansatte.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen som arbeidsgiver skal følge opp forpliktelsene i IA-avtalen gjennom å ha lagt plan for oppfølging av sykemeldte:

Dette gjøres gjennom:

- at det utarbeides en oppfølgingsplan for sykemeldte senest innen fire uker (med mindre det er åpenbart unødvendig)
- at det gjennomføres dialogmøter med sykemeldte senest innen syv uker (med mindre det er åpenbart unødvendig)

- Kommunen som arbeidsgiver skal følge forpliktelsene i IA-avtalen gjennom å ha lagt en plan for forebygging av sykefravær:

Dette gjøres gjennom:

- å arbeide for å redusere sykefravær,
- å arbeide for å hindre frafall,
- å øke arbeide for å øke sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne
- å arbeide for å øke yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år
- At kommunen gjør nytte av hensiktsmessige virkemidler som blir stilt til disposisjon av NAV arbeidslivssenter

³⁷ <https://www.nav.no/no/Bedrift/Inkluderende+arbeidsliv/Vil+dere+bli+IA+virksomhet>

- at kommunen gjennom IA-avtalen har fått egen kontaktperson ved arbeidslivsenteret
- at kommunen har søkt om tilskudd til forebygging og tilrettelegging
- at kommunen har søkt kompensasjon av utgifter til bedriftshelsetjeneste i forbindelse med tilrettelegging på arbeidsplassen
- at kommunen har innført ordning om utvidet egenmeldingsordning for ansatte

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for føring og bruk av fraværstatistikk?

I følge folketrygdloven § 25-2 første ledd plikter arbeidsgiver å føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Bestemmelsen er utdypet i *forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom*, som i § 1 angir arbeidsgivers plikt til å føre statistikk over de ansattes sykefravær, ved egen sykdom så vel som fravær som skyldes barns sykdom. I § 2 framgår det at formålet med å føre statistikk er å sette søkelyset på sykefraværet, og at fraværstatistikk skal bidra til at arbeidsgiver og arbeidstaker kan iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet. Det framgår videre av § 4 hvilke opplysninger som skal registreres og av § 5 at registreringsperioden er ett kvartal og at det skal utarbeides årsstatistikk på bakgrunn av kvartalsstatistikken.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- at det føres statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- at fraværstatistikken brukes til å iverksette tiltak for å redusere sykefraværet

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for innkreving av refusjoner fra NAV?

Folketrygdloven § 22-3 omhandler utbetaling av sykepenges til arbeidsgiver. Her heter det ”en arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmer har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14, kan kreve å få utbetalt ytelsen til seg.” I følge ftrl. § 22-13fjerde ledd må arbeidsgiver innen tre måneder fra sykemelding fremsette refusjonskrav: ”en arbeidsgivers refusjonskrav etter §§ 8-20, 8-21, 9-8 og 22-3 innfris for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram”. Det følger av lovens § 22-13 femte ledd at arbeidsgivers refusjonskrav ikke dekkes for lenger tid tilbake enn tre måneder regnet fra den kalendermåned da kravet settes frem. Dette innebærer at krav om refusjon av lønn ut over arbeidsgiverperioden foreldes når det er gått mer enn tre måneder etter måneden lønnen gjelder for.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- at krav om refusjon av sykepenges framsettes innen tre måneder
- at kommunen har etablert rutiner for oppfølging av krav om refusjon av sykepenges

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

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

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av 3 problemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 12.mai 2017 (sak 4/2017).

- 1. *Hvordan er sykefraværet i Hasvik kommune i forhold til sammenlignbare kommuner?***
- 2. *I hvilken grad følger Hasvik kommune som arbeidsgiver opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål i forhold til:***
 - *forebygging av sykefravær?*
 - *oppfølging av sykemeldte?*
- 3. *Har kommunen tilfredsstillende rutiner for:***
 - *føring og bruk av fraværstatistikk?*
 - *innkreving av refusjoner fra NAV?*

Oppstart

Revisor skal sende oppstartbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.³⁸

Oppstartbrevet og kopi av prosjektplanens faglige del ble sendt i e-post fra revisjonen til rådmannen den 14.november 2017. Svaret fra rådmannen med oppnevning av kontaktperson ble mottatt samme dag. Som kontaktperson oppnevnte rådmannen personalrådgiver Kari Kvil.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.³⁹ 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

Hvordan er sykefraværet i Hasvik kommune i forhold til sammenlignbare kommuner?

KS begynte innsamling av data og produksjon av fraværstatistikk for å møte medlemmenes behov for samlet og sammenlignbar sykefraværstatistikk, samt KS' behov for slike data til forhandlinger, interessepolitisk arbeid og lignende. Alle kommuner og fylkeskommuner leverer slike data til KS. Vi har lagt KS sin statistikk over fravær til grunn i denne undersøkelsen.

³⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

³⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

Det er i statistikken noen steder mangel på tall over sykefravær. Det er for de aktuelle årgangene av fraværdata ikke publisert tall for barnehagene hos KS. For å hindre at enkeltpersoner kan identifiseres i statistikken har KS som en generell regel at de ikke publiserer tall som er basert på færre enn ti årsverk. Omfanget av årsverk som inkluderes i fraværstatistikken er noe lavere enn det antall årsverk som til enhver tid er tilsatt. Tjenesteområdet barnehager har ved enkelte innsamlinger hatt for få årsverk til at KS har publisert tallene.

For å danne oss en oppfatning av sykefraværet i Hasvik kommune sammenlignet med andre kommuner har vi innhentet informasjon om sykefravær fra KS sin database over sykefravær i kommunene for perioden 2012-2016.⁴⁰ Vi har ved analyse av fraværstatistikk søkt å danne oss en oppfatning av karakteristika ved sykefravær fordelt på kjønn, heltids-/deltidsansatte, egenmeldt/legemeldt osv.

Vi har også sett på utviklingen i sykefravær mellom avdelinger i kommunen. Her har vi valgt ut administrasjonen, helse- og omsorgssektoren, barnehager, undervisningspersonell og summen av samferdsel og teknisk for å se nærmere på utviklingen i sykefraværet. Når det gjelder undervisning har vi valgt ut personale ansatt i kommunen som er tilknyttet «arbeidstidsavtalen for undervisningspersonell».

Hasvik kommune tilhører Kostragruppe 6 og vi har sammenlignet sykefraværet i kommunen med resultatet fra gruppen samlet. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Statistisk sentralbyrå har foretatt en gruppering av kommunene i 29 kategorier. Kommunene er gruppert langs tre ulike dimensjoner:

- i. Folkemengde, hvor vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere.
- ii. Bundne kostnader per innbygger, som er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold.
- iii. Frie disponible inntekter per innbygger, som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet.

Problemstilling 2

I hvilken grad følger Hasvik kommune som arbeidsgiver opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål i forhold til:

- *forebygging av sykefravær?*
- *oppfølging av sykemeldte?*

For å sikre måloppnåelse har vi foretatt intervju med sentrale medarbeidere i administrasjonen, i helse- og omsorgssektoren og ved Hasvik skole. Vi har også foretatt en

⁴⁰ www.ks.no/fravar

gjennomgang av utarbeidet dokumentasjon i forbindelse med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Sammenholdt med intervju mener vi at det var tilstrekkelig med et utvalg «dokumenter for oppfølging» og «møtereferater fra dialogmøter» for å underbygge informasjon som vi har innhentet gjennom intervju.

Når det gjelder valg av intervjuobjekter har vi foretatt intervju med de funksjoner innenfor helse- og omsorgssektoren og Hasvik skole som er involvert i arbeidet med oppfølging og forebygging av sykefravær. Vi har også foretatt intervju med ansatte som er delegert personalansvar.

Når det gjelder dokumentasjon om forebygging og oppfølging av sykefravær har vi foretatt gjennomgang av 7 oppfølgingsplaner og 5 møtereferat fra dialogmøter. Til grunn for utvelgelsen har det vært viktig for oss å sikre anonymitet.

Når det gjelder anonymitet har vi lagt til grunn at dette gjelder personsensitiv informasjon om enkeltansatte. Som kommunens valgte revisor ønsker vi å sikre at denne typen informasjon ikke kommer på avveie, av den grunn har vi bedt om at tilsendt informasjon anonymiseres slik at det ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner.

Vi har valgt å foreta en gjennomgang av IA-arbeidet ved pleie- og omsorgsavdelingen og Hasvik skole. Våre konklusjoner gjelder bare det materialet vi har gått gjennom ved de undersøkte avdelinger, men vårt arbeide vil kunne danne grunnlag for kommunen å foreta en gjennomgang av de øvrige avdelinger.

Datainnsamlingen startet opp i første uken i januar 2018 med intervjuer og innhenting av dokumenter. Vi har intervjuet rådmann Erik Arnesen og personalkonsulent Kari Kvil i sentraladministrasjonen og vi har foretatt intervju med rådgiver lønn Anne Olsen-Ryum fra økonomiavdelingen. Vi har også hatt intervju med pleie- og omsorgsleder Karen Mauseth og rektor Dan Vidar Johnsen. I tillegg til intervju har vi innhentet supplerende informasjon fra pleie- og omsorgsleder og rektor ved Hasvik skole.

Problemstilling 3

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for:

- *føring og bruk av fraværstatistikk?*
- *innkreving av refusjoner fra NAV?*

Når det gjelder føring og bruk av fraværstatistikk har vi foretatt en kartlegging av systemer og rutiner for registrering av sykefravær og vi vil innhente statistikk og data fra kommunens interne systemer. Vi har også innhente informasjon om hvilke tiltak som blir iverksatt for å redusere sykefraværet og om rapportering av sykefravær til overordnet nivå.

Når det gjelder innkreving av refusjoner fra NAV har vi foretatt intervjuer, gjennomgang av rutinebeskrivelser og analyse av regnskapsdata i den hensikt å danne oss en oppfatning av kommunens praksis når det gjelder å gjøre krav på sykepengerefusjoner. Vi har også gjort undersøkelser med tanke på å avdekke om kommunen må tapsføre krav som følge av svikt i rutinene.

Vi har innhentet informasjon om problemstillingen ved gjennomgang av rutinebeskrivelser og analyse av regnskapsdata i den hensikt å danne oss en oppfatning av kommunens praksis når det gjelder å gjøre krav på sykepengerefusjoner. Vi har gjort undersøkelser med tanke på å avdekke om kommunen må tapsføre krav som følge av svikt i rutinene.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).⁴¹ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Gyldigheten av dataene er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både intervjuer vi har gjennomført samt dokumenter og regnskapsdata vi har innhentet. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet er sikret ved at vi har stilt spørsmål til ansatte i kommunen med overlappende kunnskap om de emner vi har undersøkt. Vi har også sammenholdt intervjunotater fra intervjuer vi har gjennomført med øvrig informasjon vi har innhentet fra kommunen.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.⁴² I praksis innebærer dette 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.

Utkast til rapport er sendt på verifisering til alle personer vi har intervjuet, det vil si rådmann, pleie- og omsorgssjef, rektor ved Hasvik skole, personalkonsulent, og rådgiver lønn. Dette skjedde 8. juni. 2018.

Tilbakemeldingen fra kommunen ble mottatt den 15.juni pr. e-post. Vi har tatt hensyn til administrasjonens tilbakemeldinger som er innarbeidet i høringsutkastet.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.⁴³ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonssjefen har ansvaret for kvalitetssikring av alt arbeid som utføres i regi av Vest Finnmark kommunerevisjon IKS. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor som har det operasjonelle ansvar for denne forvaltningsrevisjonen, har tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å påta seg oppgaven.

Selskapets interne kvalitetskontroll er utformet for å sikre at selskapets ansatte opptrer uavhengig under sin utøvelse av forvaltningsrevisjon. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor har foretatt vurdering av egen uavhengighet som er oversendt kontrollutvalget til orientering. Prosjektleder har foretatt en vurdering av sin uavhengighet ved oppstart av prosjektet.

Ved mottatt bestilling av denne forvaltningsrevisjonen har det vært foretatt vurdering av

⁴¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

⁴² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

⁴³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

gjennomførbarhet, kapasitet og kompetanse i prosjektgruppen.

Fagansvarlig forvaltningsrevisor har kvalitetssikret prosjektplanen, samt verifiseringsutgaven og høringsutgaven av rapporten ved gjennomlesing. Prosjektmedarbeider har deltatt under intervju og tatt sine intervjunotater som er sammenholdt med prosjektleders notater. Prosjektmedarbeider har gitt tilbakemelding etter gjennomlesing av rapporten.

Det har vært gjennomført konsultasjoner mellom oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, prosjektleder og prosjektmedarbeider under valg av metode for innsamling av data, under vurdering av innsamlede data og når det gjelder konklusjoner som fremgår av rapporten.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.⁴⁴ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen 29. juni 2018.

⁴⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

VEDLEGG 4: TABELL

Tabell 1: Ansatte i Hasvik kommune

(informasjon fra kommunen pr ultimo 2017)

Tekst	Antall	Årsverk
Antall ansatte	150	123
<i>Herav antall kvinner</i>	<i>91</i>	<i>80</i>
<i>Herav antall menn</i>	<i>59</i>	<i>43</i>
Antall heltidsansatte	99	99
<i>Herav kvinner</i>	<i>62</i>	<i>62</i>
<i>Herav menn</i>	<i>37</i>	<i>37</i>
Antall deltidsansatte	51	24
<i>Herav kvinner</i>	<i>28</i>	<i>17</i>
<i>Herav menn</i>	<i>23</i>	<i>7</i>
Antall ansatte undervisningspersonell	22	21
Antall ansatte administrasjon (inkl. ledere og rektorer)	26	24
Antall ansatte i barnehager	14	13
Antall ansatte helse og sosial	56	48
Antall ansatte teknisk (inkl. renholdere og brann)	32	12

