

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunstyrelsens hantering av sjukfrånvaron*

Högsby kommun

Lisa Åberg  
Sandra Marcusson

3 februari 2016

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund .....	2
1.2.	Revisionsfråga .....	2
1.2.1.	Revisionskriterier .....	2
1.2.2.	Kontrollmål.....	2
1.3.	Avgränsning.....	3
1.4.	Metod.....	3
<b>2.</b>	<b>Iakttagelser.....</b>	<b>4</b>
2.1.	Ansvar och organisation.....	4
2.2.	Övergripande policyer och strategier .....	4
2.2.1.	Personalpolitiskt program .....	4
2.2.2.	Policy och handlingsplan för rehabilitering.....	4
2.2.3.	Friskvårdspolicy och rutiner för friskvård.....	5
2.3.	Mål och aktiviteter.....	5
2.4.	Analys av orsakerna till ökad sjukfrånvaro .....	5
2.5.	Åtgärder i syfte att minska sjukfrånvaron.....	6
2.6.	Analys och uppföljningar av vidtagna åtgärder .....	7
2.7.	Stöd för chefer att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro .....	7
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>9</b>
3.1.	Rekommendationer.....	10

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Sjukfrånvaron i Sverige ökar. År 2010 låg sjukfrånvaron på 5,0 % i Sveriges kommuner och den siffran har därefter fortsatt att öka för att år 2014 ligga på 6,2 %.

Den totala sjukfrånvaron i Högsby kommun visar på en ökning från 6.8 % år 2012 till 8.2 % för år 2014. För maj månad år 2015 visar statistiken för Högsby kommun att två av de fyra utskottens verksamheter överstiger 2014 års genomsnittliga sjukfrånvaro för riket (6,2 %). Socialutskottets verksamhetsområde har en sjukfrånvaro på 12,6 % och barn- och utbildningsutskottet en sjukfrånvaro på 7,42 %.

Revisorerna i Högsby kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens åtgärder med anledning av att sjukfrånvaron ökar.

## 1.2. Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Arbetar kommunstyrelsen ändamålsenligt för att reducera sjukfrånvaron?

### 1.2.1. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar kommer att ske gentemot följande revisionskriterier:

- Reglemente och delegationsordning för kommunstyrelsen
- Kommunens årsredovisning för år 2014 och budget 2014
- Övriga kommunala styrdokument såsom policyer/riktlinjer och rutiner med bäring på granskningsområdet

### 1.2.2. Kontrollmål

Granskningens revisionsfråga kommer att besvaras utifrån följande kontrollmål:

- Finns det övergripande policys och strategier som stöd för en låg sjukfrånvaro?
- Finns mål och aktiviteter för att minska sjukfrånvaron?
- Har kommunstyrelsen genomfört någon analys av orsakerna till den ökade sjukfrånvaron?
- Har kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder i syfte att minska sjukfrånvaron?
- Har kommunstyrelsen genomfört analyser och uppföljningar av vidtagna åtgärder?

- Finns ett tillräckligt stöd för cheferna att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro?

### **1.3. Avgränsning**

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsens verksamhetsområden.

### **1.4. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Vi har intervjuat följande personer/funktioner: kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens vice ordförande, kommunchef, personalchef, HR-samordnare, skolchef, socialchef, fem första linjens chefer, fackliga företrädare för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Kommunal och Vision.

Inom ramen för dokumentstudierna har vi bl.a. tagit del av följande dokument: budget för år 2015, årsredovisning år 2014, kommunens delårsrapport per 2015-08-31, kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning, personalpolitiskt program, policy och handlingsplan för rehabilitering, friskvårdspolicy, rutiner för friskvård, styrande dokument för det systematiska arbetsmiljöarbetet och protokoll.

Rapporten har sakavstämts av personalchef, HR-samordnare och förskolechef. Kommunstyrelsens ordförande har muntligen sakavstämt rapporten med oss.

## **2. Iakttagelser**

### **2.1. Ansvar och organisation**

Enligt kommunstyrelsens reglemente framgår att det ingår i kommunstyrelsens ledningsfunktion att ansvara för kommunens personalpolitik. Vidare regleras att kommunstyrelsen genom sitt personalutskott är kommunens centrala arbetsgivarorgan och ska ha hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstare. Personalutskottet är kommunstyrelsens beredande organ i personalfrågor. Enligt reglementet ska utskottet verka och svara för utveckling av kommunens personalpolitik och samordning av personaladministrationen samt ge råd och biträde i personalpolitiska frågor. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att personalutskottet fattar beslut om övergripande planering för årlig löneöversyn, beslut om avsked samt beslutar om särskilda uppgörelser i samband med upphörande av enskildas anställningar. Rehabiliteringsansvaret åvilar samtliga chefer med underställd personal inom ramen för arbetsmiljöansvaret.

Kommunens personalavdelning består av en personalchef, en HR-samordnare och en personaladministratör. Personalavdelningen bistår samtliga verksamheter i personalfrågor. HR-samordnaren arbetar främst med personalfrågor såsom rehabilitering med mera, samt att stötta cheferna i arbetsrättsliga frågor. Personalsekreteraren arbetar också med att stötta chefer i arbetsrättsliga frågor, men också med frågor som rör lön samt med att ta fram statistik över sjukfrånvaron med mera.

### **2.2. Övergripande policyer och strategier**

De huvudsakliga styrdokument till stöd för en låg sjukfrånvaro utgörs av personalpolitiskt program, policy och handlingsplan för rehabilitering, styrande dokument för det systematiska arbetsmiljöarbetet och friskvårdspolicy.

#### **2.2.1. Personalpolitiskt program**

Det personalpolitiska programmet anger bl.a. arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och centrala samverkansgruppens roll i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Styrdokumentet anger vidare företagshälsovårdens roll och vad som gäller avseende rehabilitering. Enligt det personalpolitiska programmet har närmaste arbetsledare ansvar för att kontinuerligt uppmärksamma och följa upp signaler på ohälsa så tidigt som möjligt, enligt antagen rehabiliteringspolicy. Som bilagor till programmet finns jämställdhetsplan, policy – drog och alkohol samt arbetsmiljöpolicy. Inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att varje chef årligen genomför uppföljningar av den psykosociala arbetsmiljön.

#### **2.2.2. Policy och handlingsplan för rehabilitering**

Rehabiliteringspolicyn liksom handlingsplanen för rehabilitering reviderades och fastställdes av fullmäktige i juni 2015. Policyn anger kortfattat syftet och målet med rehabilitering, liksom hur Högsby kommuns rehabiliteringsarbete ska bedrivas. Handlingsplanen för rehabilitering beskriver ansvar och förhållningssätt, tidiga signaler, rutiner för sjuknämnan och kontakter med den sjukskrivna. Vidare anges rutinerna för rehabiliteringsprocessens alla delar. Handlingsplanen innehåller även information om lagstiftning och

avtal som styr arbetet med rehabilitering. Vid genomgång av handlingsplanen noterar vi vad gäller dokumentation i rehabiliteringsärenden, att det endast framgår att dokumentationen ska förvaras i låst utrymme. Vidare framgår att mall finns för rehabiliteringsutredning och handlingsplan, i övrigt anges inte hur dokumentation ska ske vad gäller övriga kontakter och samtal med medarbetaren.

### ***2.2.3. Friskvårdspolicy och rutiner för friskvård.***

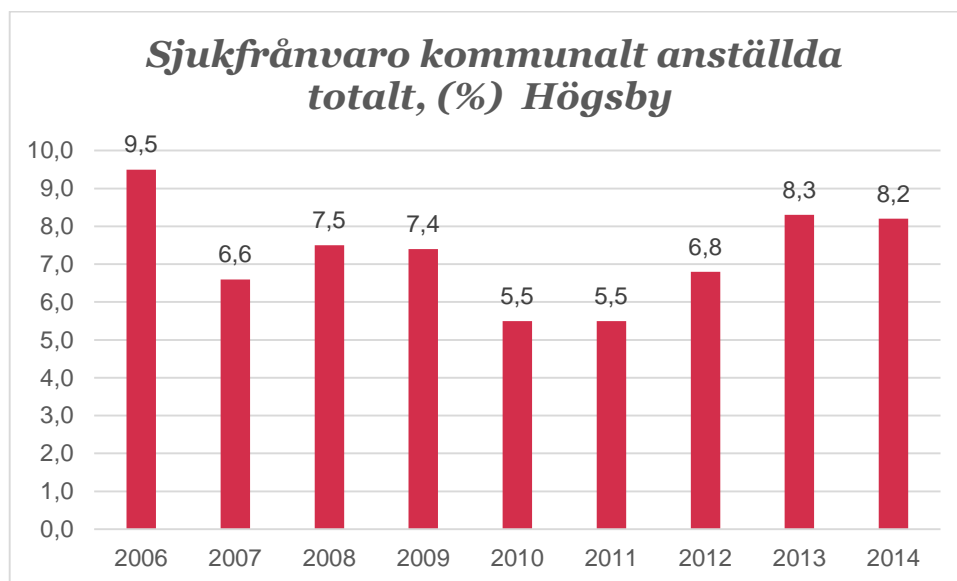
Gällande friskvårdspolicy fastställdes av fullmäktige i april år 2015. Policyn anger kommunens vision, mål och syfte med friskvårdsarbetet. Vidare regleras hälsoarbetet på arbetsplatsen och chefens respektive medarbetarens ansvar för det. För att öka de anställdas nyttjande av friskvård har också nya regler antagits att gälla från och med halvårsskiftet 2014. Förändringarna innebär att tidigare friskvårdskort har ersatts med ett bidrag som följer skatteverkets regler för skattefri motion. Medarbetare har möjlighet att få bidrag med 50 % av kostnaden för friskvårdsaktiviteter upp till 1000 kr per år. Syftet med regeländringen är att underlätta användandet av friskvård, då den inte längre begränsar sig till något specifikt företag eller någon specifik ort. Utbudet av tillåtna aktiviteter är större än tidigare, t.ex. inkluderar förmånen massage. Regeländringen har införts på prov i ett år och kommer att utvärderas under andra halvan av år 2015.

### ***2.3. Mål och aktiviteter***

Fullmäktige har i budgeten för år 2015 beslutat om mål för att minska sjukfrånvaron. Inom ramen för perspektivet "Medarbetare" finns resultatmålet "Sjukfrånvaron ska minska". Det är inte angett till vilken nivå sjukfrånvaron ska minska. De intervjuade på såväl den politiska nivån som på tjänstemannanivån anser att målet behöver utvecklas för att också ange hur minskningen ska ske. Det finns inga beslutade aktiviteter kopplade till målet. I intervjuerna framkommer att personalchefen och socialchefen har fått i uppdrag att ta fram ett "rimligt" mål för sjukfrånvaron. I uppdraget ligger också att följa upp framgångsfaktorer i aktuell forskning. Återrapportering ska ske till personalutskottet i februari 2016.

### ***2.4. Analys av orsakerna till ökad sjukfrånvaro***

Av årsredovisningen för år 2014 framgår att den totala sjukfrånvaron för år 2014 uppgick till 8,2 %. I åldersgruppen upp till 29 år samt 66 år och uppåt ingår få antal medarbetare och därför får sjukfall stor påverkan på statistiken. Av delårsrapporten per 2015-08-31 framgår att den totala sjukfrånvaron uppgår till 9,29 %. Motsvarande siffra för 2014 uppgick till 7,90 %. Under den senaste 12-månadersperioden har 42 medarbetare haft fler än sex sjukfrånvarotillfällen, vilket är en minskning jämfört med samma tidpunkt föregående år då siffran uppgick till 58 medarbetare.



Vad gäller korttidsfrånvaron, anges i årsredovisningen för år 2014, att det är viktigt att kartlägga och åtgärda orsaker till upprepad korttidsfrånvaro, då flera upprepade sjukfrånvarotillfällen under en period kan tyda på problem som i förlängningen kan leda till en längre sjukfrånvaro. Utöver ovanstående formuleringar från årsredovisningen har kommunstyrelsen inte genomfört någon kommunövergripande analys eller kartläggning av orsakerna till den ökade sjukfrånvaron. Enligt de intervjuade utgörs sjukfrånvaron främst av psykisk ohälsa (ofta i kombination av arbete och fritid) och förslitningsskador. Även alkoholproblematik anges vara en orsak. Av intervjuerna framkommer att försäkringskassan har redovisat hur sjukskrivningstalen ser ut för hela kommunen. Enligt redovisningen har Högsby kommun de sjunde högsta sjukskrivningstalen i Sverige. Hög sjukfrånvaro finns bl.a. inom äldreomsorgen, skolbarnomsorgen och måltids- och städverksamheten. Inom skolans verksamhetsområde är sjukfrånvaron dock låg bland lärare. År 2015 fick Högsby kommun förstaplatsen i Lärarförbundets ranking av den friskaste kommunen. Det förekommer dock synpunkter från en del intervjuade att det finns en "sjuknärvaro" bland lärare med anledning av att tillgängliga vikarier inte är utbildade och att sätta in en vikarie därmed bidrar till merarbete för den som är sjuk.

Personalutskottet har efterfrågat information om frisknärvaron och varför vissa enheter är friska och andra enheter inte är det. För drygt ett år sedan genomfördes en analys av sjukfrånvaron inom det sociala utskottets verksamhetsområde. Enligt de intervjuade bidrog inte analysen till att komma till rätta med sjuktalet.

## **2.5. Åtgärder i syfte att minska sjukfrånvaron**

Av årsredovisningen för 2014 framgår att personalutskottet under år 2014 har arbetat med att ta fram förslag till förändrade rutiner för att förebygga ohälsa och agera snabbare vid sjukfrånvaro. Rutinerna innebär att arbetsgivaren ska ha ett samtal med medarbetaren efter tre frånvarotillfällen under en sexmånadersperiod istället för ett samtal efter sex tillfällen på en tolv månaders period. HR-samordnaren och personalchefen deltar på personalutskottets sammanträden och delger aktuell statistik över sjukfrånvaron och informerar löpande om det pågående arbetet med rehabilitering. Av intervjuerna framkommer att personalavdelningen trycker hårt på att rutinerna för rehabilitering ska efterlevas och HR-samordnaren följer upp om cheferna behöver hjälp.

Inför fastställelsen av de reviderade styrdokumenterna för rehabilitering i juni år 2015 involverade personalavdelningen kommunens chefer i en workshop för att ta reda på hur rehabiliteringsprocessen kan förbättras mot bakgrund av de höga sjukskrivningstalen. Workshopen tog fram följande fem förbättringsområden att arbeta vidare med:

- Arbeta för att fler anställda ska kunna erbjudas möjlighet att lägga sitt eget schema
- Bli bättre på att fånga upp tidiga signaler på ohälsa hos medarbetarna för att på så sätt kunna undvika längre sjukskrivningar
- Tydliggöra och utöka de resurser och möjligheter som finns till förfogande när någon blir sjuk
- Arbeta med de friskfaktorer som forskning visat har effekter på sjukfrånvaron
- Arbeta med att tydliggöra de regler som gäller vid sjukdom för alla medarbetare

Med anledning av ovanstående har personalutskottet gett personalchefen och socialchefen i uppdrag att ta fram en plan för att stärka frisknärvaron. Åtgärder har också vidtagits för att stärka upp den centrala personalavdelningen genom att i maj 2014 anställa en HR-samordnare som kan stödja cheferna i arbetet med sjukfrånvaro och rehabilitering.

Under år 2015 har en medarbetarutbildning genomförts och samtliga anställda har fått göra en IDI-analys för en ökad självkännet. Utbildningen har visat på kompetensutvecklingsbehov vad gäller konflikthantering och chefernas beslutsfattande.

Som åtgärd lyfter några intervjuade införandet av ett nytt personalsystem genom HUL. Enligt de intervjuade kommer systemet att ge bättre verktyg för att arbeta med sjukfrånvaron. Som ytterligare en åtgärd anges införandet av en obligatorisk arbetsmiljöutbildning för chefer. Utbildningen hölls av företagshälsovården under våren 2015 och ytterligare utbildningstillfällen kommer under år 2016 för chefer och fackliga representanter.

Av intervjuerna framkommer att första linjens chefer vidtar direkta åtgärder ute på arbetsplatserna utifrån resultat av uppföljningar av den psykosociala arbetsmiljön.

## **2.6. *Analys och uppföljningar av vidtagna åtgärder***

På varje sammanträde med personalutskottet beskriver HR-samordnaren och personalchefen det pågående arbetet med rehabilitering. Personalutskottet har lyft huruvida cheferna efterlever rutinerna för rehabilitering, vilket följs upp av HR-samordnaren vid möten och diskussioner med cheferna. Någon formell uppföljning eller utvärdering av vidtagna åtgärder inom ramen för kommunstyrelsens interna kontrollarbete har inte genomförts.

## **2.7. *Stöd för chefer att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro***

Den bild som framträder i intervjuerna är att första linjens chefer huvudsakligen är medvetna om vilket stöd som finns att tillgå för att arbeta med medarbetare som har sjukfrånvaro. Samarbetet med personalavdelningen upplevs fungera bra. Personalavdelningen har



genom HR-samordnaren främst möjlighet att ge stöd till cheferna i rehabiliteringsarbetet. Styrdokumenten för rehabilitering upplevs som ändamålsenliga. Från en del intervjuade framförs dock synpunkter på att det vore bra om rehabiliteringssamtal kunde genomföras som "trepartssamtal", d.v.s. att personalavdelningens representant "rannsakar" både chefen och medarbetaren. Synpunkter framförs på att när en chef har många medarbetare upplevs det som svårt att hinna ringa alla som är sjuka.

Flera av de intervjuade upplever att dokumentationen av rehabiliteringsärenden behöver stärkas. Rutiner för dokumenthanteringen upplevs saknas, vilket innebär att det blir upp till respektive chef att avgöra vad som ska dokumenteras och på vilket sätt.

Vad gäller andra delar, som konflikthantering och handledning, får cheferna vända sig till företagshälsovården. Några intervjuade uttrycker osäkerhet om vilken hjälp som tillhandahålls vad gäller konflikthantering. Kommunen har ny leverantör av företagshälsovård och den nya leverantören upplevs bättre svara mot de behov som finns inom verksamheterna.

Rekrytering och vikarieanskaffning upplevs i vissa verksamheter vara svårt. Vikarieanskaffning inom äldreomsorg sker genom bemanningscentra. Synpunkter framförs på att det inte har fungerat optimalt då bemanningscentrat vid vissa tillfällen inte har lyckats få fram tillräckligt många vikarier.

Cheferna efterfrågar utbildning i konflikthantering/svåra samtal. Av intervjuerna framkommer att personalchefen arbetar med frågan.

Kommunens chefer erbjuds att gå en chefsutbildning som Regionförbundet tillhandahåller för samtliga kommuner i Kalmar län. Fyra gånger om året håller kommunen chefsdagar i egen regi. Dessa upplevs som mycket uppskattade. Det finns ingen central chefsintroduktion i kommunen. Det finns en checklista som har använts till och från. Någon introduktion i rehabilitering och sjukfrånvaro ges inte. Flera intervjuade lyfter att introduktionen av nya chefer behöver förbättras. Vidare uttrycks önskemål om att ha en mentor när man är ny som chef.

Som ett viktigt stöd för cheferna lyfts även den chefshandbok som tagits fram centralt i kommunen och som finns tillgänglig på intranätet. Inom ramen för denna hålls exempelvis gällande arbetsrättsliga regler och riktlinjer tillgängliga.

### **3. *Revisionell bedömning***

Vi bedömer att kommunstyrelsen till stora delar arbetar ändamålsenligt för att reducera sjukfrånvaron. Vi grundar vår bedömning på att det finns övergripande policys och strategier som stöd för en låg sjukfrånvaro, det finns mål för att minska sjukfrånvaron, vissa åtgärder i syfte att minska sjukfrånvaron har vidtagits och första linjens chefer har huvudsakligen ett tillräckligt stöd att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro.

Vi anser dock att en kartläggning och analys av orsakerna till sjukfrånvaron är en förutsättning för att formulera ändamålsenliga övergripande mål, aktiviteter och insatser för att sänka sjukfrånvaron. Likaså bedömer vi att en kontinuerlig uppföljning av efterlevnaden av gällande styrdokument, såsom policy och handlingsplan för rehabilitering och det personalpolitiska programmet, bör göras inom ramen för kommunstyrelsen interna kontrollarbete.

Nedan utvecklar vi bedömningen utifrån gransknings kontrollmål.

#### **Finns det övergripande policys och strategier som stöd för en låg sjukfrånvaro?**

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga policys och strategier som prioriterar en låg sjukfrånvaro. De styrande dokumenten upptar områden som rehabilitering, arbetsmiljö och tydliggör ansvar och roller i arbetet med sjukfrånvaron.

Enligt vår bedömning bör dock en kontinuerlig uppföljning av efterlevnaden av styrdokumentet göras inom ramen för kommunstyrelsens interna kontrollarbete. Vi bedömer också att dokumentationen i rehabiliteringsärenden behöver säkerställas. Vi anser att det tydligare bör framgå av styrdokumentet för rehabilitering vad som i rehabiliteringsprocessen, utöver rehabiliteringsutredning och handlingsplan, ska dokumenteras och på vilket sätt detta ska ske. Vidare bör det framgå var och hur dokumentationen ska registreras.

#### **Finns mål och aktiviteter för att minska sjukfrånvaron?**

Mål finns för att minska sjukfrånvaron. Vi delar dock de intervjuades bedömning att det bör framgå till vilken nivå sjukfrånvaron ska minska och hur det ska genomföras.

#### **Har kommunstyrelsen genomfört någon analys av orsakerna till den ökade sjukfrånvaron?**

Kommunstyrelsen har inte genomfört någon kommunövergripande, dokumenterad analys av orsakerna till den ökade sjukfrånvaron. Enligt vår bedömning är en kartläggning och analys av orsakerna till sjukfrånvaron en förutsättning för att formulera ändamålsenliga övergripande mål, aktiviteter och insatser för att sänka sjukfrånvaron.

## **Har kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder i syfte att minska sjukfrånvaron?**

Vi noterar att kommunövergripande åtgärder har vidtagits i syfte att minska sjukfrånvaron. Vi ser positivt på de förändringar som har genomförts vad gäller rutinerna för korttidssjukfrånvaron och den workshop som hölls med kommunens chefer och som mynnade ut i fem prioriterade områden att arbeta vidare med.

## **Har kommunstyrelsen genomfört analyser och uppföljningar av vidtagna åtgärder?**

Vi konstaterar att informell uppföljning av rehabiliteringsarbetet redovisas till personalutskottet löpande. Vi bedömer dock att en formell uppföljning, exempelvis genom ett stickprov, bör ske inom ramen för kommunstyrelsens interna kontrollarbete. Vi är medvetna om att genomförandet av en del åtgärder fortfarande pågår. Vi anser därför att det är för tidigt att dra slutsatser om effekten av de konkreta åtgärder som vidtagits.

## **Finns ett tillräckligt stöd för cheferna att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro?**

Utifrån iakttagelserna bedömer vi att det huvudsakligen finns ett tillräckligt stöd för första linjens chefer att arbeta med både kort- och långsiktig sjukfrånvaro. Stöd finns att tillgå från personalavdelningen i frågor som rör rehabilitering och arbetsmiljö och företagshälsovården kan bistå vid behov av konflikthantering. Den digitala chefshandboken utgör också ett viktigt stöd. Vidare ges möjligheter till kompetensutveckling inom ledarskapet i samband med chefsdagar och via länsgemensam chefsutbildning. Vi noterar dock att vikarieanskaffningen, trots inrättande av bemanningscentra, bitvis upplevs som problematisk. Vi anser att det är viktigt att alla nya chefer introduceras i rehabiliteringsprocessen olika delar.

### **3.1. Rekommendationer**

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att inom ramen för det kommunövergripande arbetet med sjukfrånvaron utbyta erfarenheter med jämförelsekommuner med låg sjukfrånvaro i syfte att hitta framgångsfaktorer för det förebyggande arbetet.

2016-02-03

---

**Caroline Liljebjörn**

Caroline Liljebjörn  
Uppdragsledare

---

**Lisa Åberg**

Lisa Åberg  
Projektledare