

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2015-12-01

Revisionsrapport ”Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete”

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 1 mars 2016.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande

Revisorerna i Nordanstigs kommun



Nordanstigs kommun

**Granskning av systematiskt
arbetsmiljöarbete**

Granskningsrapport

Advisory

KPMG AB

1 december 2015

Antal sidor: 22

Rapport Systematiskt arbetsmiljöarbete.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig styrelse	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	6
9.	Bedömning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM	6
9.1	Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1	6
9.2	Det systematiska arbetsmiljöarbetet i Nordanstigs kommun	7
9.3	Kommunens personalpolitiska mål, riktlinjer och rutiner	11
9.4	Uppföljning och rapportering av arbetsmiljöarbetet och personalpolitiska mål	12
9.5	Åtgärder utifrån uppföljning och rapportering	17
9.6	Ansvarsfördelning och samordning	18
10.	Konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för medarbetare	19
11.	Konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för kvalitet i tjänster mot medborgare och brukare	20

1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens systematiska arbetsmiljöarbete med fokus på motverka sjukskrivningar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015. Granskningen har gjorts utifrån arbetsmiljölagen krav på systematiskt arbetsmiljöarbete och fullmäktiges vision och den fastställda personalpolitiska inriktningen.

I arbetsmiljölagen finns regler om skyldigheter för arbetsgivare om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1 ställer krav på samtliga arbetsgivare att upprätthålla ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, till exempel regler om skyddsombudens verksamhet. För kommuner, landsting och regioner gäller överenskommelsen FAS 05¹ som reglerar samverkansgrupper, arbetsplatsträffar mm.

Vi bedömer att de flesta av kommunens rutiner som rör arbetsmiljöarbetet motsvarar det som uttrycks i föreskriften. Vi konstaterar dock att arbetsgivaren har svårt att uppfylla föreskriftens krav på årlig uppföljning och förbättring av det systematiska arbetsmiljöarbetet (11 §). Det saknas alltså en kommungemensam skriftlig rutin för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till i kommunen som helhet och på en strategisk nivå, med fokus på förebyggande insatser.

Personalutskottet beslutade år 2013 att uppdatera de styrande dokumenten som gäller personalpolitiken genom att bland annat samla den personalpolitiska inriktningen och arbetsmiljöpolicyn i en personalpolicy.

I intervjuerna framkom att flera har sett likheten och kopplingen med andra ledningssystem. Det kan gälla budgetprocessen eller ledningssystem för kvalitet enligt SOSFS 2011:09, men även utformningen av den interna kontrollen. Även Arbetsmiljöverkets och Skolinspektionens granskningar utgår från samma teorier om att det systematiska förbättringsarbetet ska bygga på varje enhets ansvar för lärande genom planering, genomförande, analys och förändring², kompletterat med ledningens ansvar för den övergripande, strategiska utvecklingen.

Vi anser att ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete bedrivs genom ett decentraliserat ansvar för analys och åtgärder på arbetsplatsen. Vi anser därför att varje enhet behöver allt underlag som gäller den egna enheten vad det gäller medarbetares upplevelser, brukares upplevelser, ekonomi, avvikelser, sjukfrånvaro mm för att analysera och vidta de åtgärder

¹ FAS – förnyelse, arbetsmiljö, samverkan. Avtal mellan Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och centrala fackliga organisationer inom den kommunala sektorn.

² W. Edwards Deming, PGSA – planera, göra, studera, agera

som bedöms ha störst effekt. Däremot krävs det ett systematiskt strategiskt analysarbete för att identifiera strukturella hinder och åtgärder av generell karaktär.

Fullmäktige har i både vision och personalpolitisk inriktning formulerat ambitioner i sin roll som arbetsgivare. Vi kan däremot inte se hur väl dessa uppfylls och vi bedömer att fullmäktiges styrning blir effektivare genom att till exempel målområden definieras, att kommunstyrelsen fastställer mål inom området och att planer för genomförandet fastställs. Vi konstaterar också att någon uppföljning av den personalpolitiska inriktningen inte görs. Det finns inte heller fastställda mått eller mätmetoder för uppföljning.

Nordanstigs kommun genomgår för närvarande ett flertal besparingsåtgärder. Det ställer krav på alla i organisationen och det finns stora risker vad det gäller arbetsmiljön. Vi konstaterar att båda parter har accepterat samverkansavtalets intentioner om delaktighet i samband med beslut om större förändringar och rationaliseringar. Vi bedömer att det i grunden finns en respekt för varandra och stort ansvarstagande från båda parter. Vi bedömer också att resultatet i medarbetarundersökningen pekar på att arbetssituationen och arbetsmiljön är god och konstaterar att kommunchefen bedömer att resultatet i nästkommande enkät kan vara sämre, då besparingsåtgärderna pågår eller har genomförts.

Vår sammanfattande bedömning är att arbetsmiljösituationen i Nordanstigs kommun för närvarande är god, att de kommande förändringarna kommer att ställa stora krav på organisationen och att det systematiska förebyggande arbetsmiljöarbetet bör utvecklas.

Våra rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen med dess ledningsutskott att genomföra beslutet om framtagande av ny personalpolicy som det tidigare personalutskottet fattat se avsnitt 9.2 och avsnitt 9.3. I samband med detta bör en reviderad arbetsmiljöpolicy ingå, både med hänsyn till att en omorganisation har gjorts men också att den behöver förtydligas för att uppfylla föreskriften (5 § och 11 §).

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen med dess ledningsutskott i samband med att en ny personalpolicy fastställs, också beslutar hur den ska följas upp, se avsnitt 9.4.

Vi rekommenderar också att det sker en fördjupad analys av arbetsmiljön i kommande personalbokslut, se avsnitt 9.4.

Vi rekommenderar också att kommunen tar fram en gemensam uppföljnings- och utvärderingsmodell för samtliga delar som ingår i ett systematiskt arbetsmiljöarbete, se avsnitt 9.4.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att under de närmaste åren undersöka medarbetarnas upplevelse och arbetssituation med tätare intervall än med medarbetarundersökning vart annat år, se avsnitt 9.4.

Vi rekommenderar att en uppföljning görs av hur friskvårdbidraget används, att den används och om det går att koppla till minskad sjukfrånvaro alt förbättrad hälsa, se avsnitt 9.5.

2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens systematiska arbetsmiljöarbete med fokus på motverka sjukskrivningar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Nordanstigs personalpolitik beskrivs i Mål och budget för 2015 bland annat så här:

”Som arbetsgivare har kommunen som mål att organisationen utmärker sig genom att skapa förutsättningar med en framsynt personalplanering, där kompetensförsörjningen är en hörnsten för att personalen ska kunna åstadkomma god service och möjlighet för verksamheten att nå uppsatta mål.”

För Nordanstigs kommun uppgår sjukfrånvaron till 6,8 %. Även om det är en liten minskning jämfört med föregående år, ligger Nordanstig något högre än riksgenomsnittet, 6,3 %. Den nationella trenden med psykisk ohälsa slår igenom enligt Nordanstigs kommuns årsredovisning. Sjukfrånvaro innebär ett ökat behov av rekrytering samtidigt som det råder en viss arbetskraftsbrist vilket innebär att kommunen kan ha svårt att rekrytera personal inom vissa yrkesgrupper. Hög sjukfrånvaro kan innebära risk för försämrade service till kommunens medborgare.

Arbetsgivare är skyldiga enligt arbetsmiljölagen, 1977:1160 att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på god arbetsmiljö. Även om kraven på olika rutiner är tvingande är det ändå bara ett medel för att uppnå resultatet. Endast om arbetet enligt rutinerna leder till att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs driver arbetsgivaren ett tillräckligt systematiskt arbetsmiljöarbete.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att problemet med hög sjukfrånvaro med stor sannolikhet ökar om arbetsgivaren inte har ett strukturerat arbetssätt för att identifiera orsakerna och vidta åtgärder för att förbättra medarbetarnas arbetsmiljö, såväl psykisk som fysisk. Det är *väsentligt* att kommunen upplevs som en attraktiv arbetsgivare för att i framtiden kunna utföra tjänsterna på ett kvalificerat och professionellt sätt.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om aktiviteter och åtgärder ingår i ett systematiskt förbättringsarbete där kartläggning och identifierade orsaker analyseras och leder till åtgärder som samordnas och genomförs, samt följs upp. Uppföljningen och utvärdering ska i sin tur leda till nya åtgärder som ska ge synbara resultat i de undersökningar och mätningar som görs till exempel medarbetarundersökning och sjukskrivningstal.

Vi har därför granskat:

- om Nordanstigs kommun följer arbetsmiljölagstiftningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete,
- om fullmäktiges vision och personalpolitiska inriktning påverkar styrningen,
- om Nordanstigs kommun genomför medarbetarundersökning där relevanta frågor ställs om fysisk och psykisk arbetsmiljö, erbjuder insatser via kommunhälsan och har en löpande dialog med de fackliga organisationerna och att det i övrigt finns rutiner i syfte att främja en god arbetsmiljö,
- rutiner finns för att upptäcka och motverka kränkande särbehandling,
- åtgärder planeras och vidtas på ett systematiskt sätt utifrån resultaten i medarbetarundersökningar, information från företagshälsovården och fackliga organisationer med mera,
- åtgärderna följs upp och utvärderas,
- de aktiviteter som genomförs samordnas mellan kommunens funktioner.

4. Avgränsning

Granskningen omfattar år 2015.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Arbetsmiljölagen 1977:1160 och Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:01
- Nordanstigs kommuns arbetsmiljöpolicy och fastställda rutiner

- Fullmäktiges vision och personalpolitiska inriktning

6. Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och arbetet på en kommunövergripande nivå.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunalråd Monica Olsson, kommunchef Fredrik Pahlberg, vård- och omsorgschef Malin Ruthström, socialchef David Lindkvist, utbildningschef Eva Fors, personalchef Maritta Rudh, personalstrateg Sara Faxby, Kommunals representant Barbro Östlund och SSR:s representant Anna Haapala.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- ❖ Dokumentstudie av relevanta dokument så som
 - Mål och budget 2015, flerårsplan 2016-2018
 - Årsredovisning 2014
 - Personalpolitisk inriktning – Nordanstigs kommun
 - Arbetsmiljöpolicy, 1993-12-02
 - Lokalt samverkansavtal, 2007-08-15
 - Tillämpningsdokument Alkohol- och drogprevention,
 - Mall för delegation - Fördelning av arbetsmiljöuppgifter,
 - Mall för returnering av delegation av arbetsmiljöuppgifter
 - Mall för riskbedömning enligt AFS 2001:1
 - Mall för resultat- och utvecklingssamtal, RUS
 - Rapport Medarbetarundersökning 2014
 - Presentationen Nordanstigs kommun – min arbetsplats, 2013
 - Regler för friskvårdsbidrag, 2015-08-11

- ❖ Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda
- ❖ Intervjuer med större fackliga organisationer

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Helene Ersson, kommunal revisor, under ledning av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

9. Bedömning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM

9.1 Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1

I arbetsmiljölagen finns regler om skyldigheter för arbetsgivare om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, till exempel regler om skyddsombudens verksamhet. Arbetsmiljön omfattar alla faktorer och förhållanden i arbetet, så väl fysiska, psykiska och sociala delar som påverkas av arbetsorganisation, arbetsinnehåll och teknik.

Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1 ställer krav på samtliga arbetsgivare att upprätthålla ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga olyckor och ohälsa.

Varje arbetsgivare är skyldig att fastställa en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ohälsa och olycksfall ska förebyggas. Det ska också finnas skriftliga rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Arbetsgivaren är skyldig att tillse att de som har ansvaret för arbetsmiljöarbetet har befogenheter, resurser och kunskaper så att de kan fullgöra sitt ansvar.

Uppdragsfördelningen ska dokumenteras med att varje chef som skriver på och bekräftar att denne har delegerats ansvaret för arbetsmiljöfrågor.

Arbetsgivaren är skyldig att göra skriftliga riskbedömningar i samband med att ändringar i verksamheten planeras. Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet eller om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet ska arbetsgivaren utreda orsakerna och eliminera riskerna att det inträffar igen. Om inte åtgärderna kan vidtas omedelbart ska en handlingsplan upprättas, där det framgår vem som har ansvaret för genomförandet och när det ska vara klart.

Någon enstaka forskningsstudie har gjorts på det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM i kommunal verksamhet. Frick och Forsberg konstaterar 2010 att ”avsaknaden av övergripande problembeskrivningar, mål och uppföljning innebär att förvaltningarna, som arbetsgivare, har svårt att skilja mellan vad som redan är bra, vad som ska förbättras och

vad som återstår. Systematiskt arbetsmiljöarbete beskrivs inte skilja något från annan kvalitetsstyrning”. Om kommunen vill nå en förändring krävs det en genomgripande och uthållig satsning med löpande uppföljning och anpassning av insatser. Forskarna ställer det i motsats till många kommuners ”ensidiga och oreflekterade fokus på total sjukfrånvaro”.

Dessutom beskriver forskarna att det delegerade arbetsmiljöansvaret försvårar helhetssynen. Följande citat är hämtat ur deras studie³:

”Förvaltningscheferna styr istället arbetsmiljön genom instruktioner till sina enhetschefer att hantera eventuella problem lokalt samt att de ska återrapportera om de inte kan lösa dessa. Delegeringen åtföljs också av en blankett för att returnera arbetsmiljöuppgifter vari man ska motivera varför man som enhetschef inte kan lösa detta. Konsekvenserna av denna decentralisering blir nämligen att förvaltningarna saknar överblick av arbetsmiljön och hur den utvecklas. Som arbetsgivare har de därför svårt att uppfylla föreskriftens (AFS 2001:1) krav på uppföljning och förbättring av SAM (11§), vilket ska göras gentemot hela arbetsmiljöns risker (i 2§) och de tydliga förbättringsmål som ska sättas upp för att åtgärda dessa risker (5§)... Arbetsmiljöverkets Inspektionsmeddelanden (IM) har under åren varit många (om än knappast fler än i andra kommuner). Men svar och åtgärder utifrån dessa krav har också hanterats decentraliserat. Förvaltningarna har inte reflekterat över hur de kritiserade bristerna har kunnat uppstå. Inspektionerna har därigenom inte lett till förbättring av SAM.”

9.2 Det systematiska arbetsmiljöarbetet i Nordanstigs kommun

Arbetsmiljöpolicy

Nordanstigs kommun fastställde 1993 en arbetsmiljöpolicy där det framgår att kommunen avser att skapa en bra arbetsmiljö för sina anställda, vilket definieras som *trevlig, utvecklande och säker*. Målet för arbetsmiljöpolitiken är att alla anställda genom utbildning ska få den kunskap som de behöver inom sitt verksamhetsområde för att minimera riskerna så långt som möjligt.

I arbetsmiljöpolicyen är arbetsgivaransvaret delegerat till varje nämnd. Sedan nämnderna togs bort är det endast kommunstyrelsen som kan anses ha arbetsgivaransvaret. Det

³ Frick, K. och Forsberg, A. (2010). Hälsosam-projektet – Framgångar och svårigheter i att genomföra FAS 05 för bättre samverkan och arbetsmiljö i Leksand. Dalarnas Forskningsråd, Falun.

tidigare personalutskottets ansvar för personalpolitiska frågor och arbetsmiljö ingår numera i ledningsutskottets uppdrag.

Personalutskottet beslutade år 2013 att uppdatera de styrande dokumenten som gäller personalpolitiken genom att bland annat samla den personalpolitiska inriktningen och arbetsmiljöpolicy i en personalpolicy. Arbetet pågår med framtagandet av denna personalpolicy.

Samverkansavtal och dialog med de fackliga organisationerna

Nordanstigs kommun tecknade det senaste samverkansavtalet 2007-08-15 i enlighet med FAS 05⁴. Syftet med samverkan är att öka medarbetarnas möjligheter till inflytande, delaktighet och utveckling samt ge förutsättningar för ett positivt arbetsklimat och en god arbetsmiljö.

Samverkansavtalet reglerar bland annat formerna för arbetsplatsträffar och samverkansgrupper, samt arbetsplatsombud och skyddsombuds rättigheter. Även krav på professionellt, oberoende expertkompetens i form av företagshälsovård finns reglerat. Utgångspunkten för samverkan är att så många frågor som möjligt behandlas av dem som direkt berörs i sitt arbete. Medarbetarens inflytande är basen för samverkanssystemet och arbetsplatsträffen blir därmed ett forum av avgörande betydelse inom systemet.⁵

Enligt samverkansavtalet sker samverkan mellan kommunen som arbetsgivare och de fackliga organisationerna på två nivåer; central samverkansgrupp och samverkansgrupp i varje verksamhetsområde. Tidigare fanns också nämndsamverkansgrupper men de upphörde i samband med sammanslagningen av nämnderna under 2014.

Kommunchefen leder den centrala samverkansgruppen, CSG som träffas cirka tio gånger per år. I gruppen ingår verksamhetscheferna och representanter från de större fackliga organisationerna. Personalenheten planerar och administrerar gruppens arbete. I intervjuerna framkom att både arbetsgivare och fackliga representanter upplever att avtalet fungerar även vid större förändringar t ex i samband med bildandet av gymnasieförbundet och de stora besparingsåtgärder som utretts under 2015. Det ställer dock stora krav på framför allt de fackliga representanterna att delta i utredningsarbetet med den sekretess som gäller och samtidigt svara på frågor från oroliga medlemmar.

Inom utbildningsverksamheten genomför varje rektor och förskolechef tio lokala samverkansträffar per år. Verksamhetschefen upplever att det saknas en samverkansarena mellan verksamhetsområdenas samverkansgrupper och den centrala samverkansgruppen,

⁴ FAS – förnyelse, arbetsmiljö, samverkan. Avtal mellan Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och centrala fackliga organisationer inom den kommunala sektorn.

⁵ Ur Samverkan i Nordanstigs kommun, 2007-08-15

och under hösten 2015 återinför verksamheten en verksamhetssamverkansgrupp (fd nämndsamverkansgrupp) för att samordna frågorna inom utbildningsverksamheten. Även andra intervjuade upplever att frågor inte hinner behandlas i den centrala samverkansgruppen, utan att det sker en informell samverkan ”vid sidan om”.

Andra upplever en fördel med en stor central samverkansgrupp där alla deltagande får en ökad helhetssyn. Arbetssättet har successivt utvecklats till att beröra de övergripande frågorna, från att tidigare haft problem med en alltför stor ärendemängd.

I intervjuerna framkom att det kan behövas ett förtydligande vad det gäller frågor som rör samverkansgruppen i sin roll som skyddskommitté, då också skyddsombudet ska närvara och yttra sig, till skillnad från övriga frågor som lokalombudet ansvarar för.

De rutiner som finns vad det gäller upprättande av risk- och konsekvensanalys vid exempelvis organisationsförändringar och tjänstetillsättningar inkluderar även medverkan från de fackliga organisationerna. Det finns också en enklare modell för mindre förändringar. I intervjuerna framkom att modellerna fungerar bra och dialogen med de fackliga organisationerna upplevs utvecklande och positiv.

Delegering av arbetsmiljöansvar

Varje chef har tillsammans med överordnad chef dokumenterat att ansvaret för arbetsmiljöfrågorna delegerats till underordnad chef. I samband med detta har också ersättare vid sjukdom eller ledighet fastställts. Det delegerade arbetsmiljöansvaret omfattar 20 punkter och som exempel kan nämnas

- bedriva arbetsmiljöarbetet enligt rutinerna i systematiskt arbetsmiljöarbete,
- konkretisera Nordanstigs kommuns personalriktlinje till förvaltningens verksamheter,
- se till att riskanalyser och riskbedömningar av arbetsmiljön finns och uppdateras,
- följa upp sjukfrånvaro, beviljade sjukersättningar och rehabiliteringsarbetet,
- se till att nyanställda ges nödvändig introduktion,
- se till att brandskyddet fungerar och att personalen har nödvändiga kunskaper om åtgärder i samband med brand.

I intervjuerna framkommer att verksamhetschefer har god kontroll på att det har tecknats en delegation med berörda chefer. Däremot är det skiftande rutiner vad det gäller att säkerställa att cheferna har samma bild av vad det delegerade arbetsmiljöansvaret innebär, samt uppföljning av den underordnade chefens rutiner och aktiviteter för att säkerställa ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Inom utbildningsverksamheten genomförs uppföljning av delegationen i samband med resultat- och utvecklingssamtalet, RUS, på andra verksamheter sker ingen systematisk uppföljning.

Det pågår ett arbete med att ta fram en gemensam riktlinje för delegering av arbetsmiljöansvaret. I det arbetet ingår bland annat att utveckla stöd och gemensamma metoder för hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas i kommunen.

Insatser via företagshälsovården

Företagshälsovården i Nordanstigs kommun är upphandlad av företaget Alert Företagshälsa i Hudiksvall.

I intervjuerna framkom att det sker en ständig dialog och utveckling av de tjänster som företagshälsovården erbjuder, utifrån de månadsrapporter som företaget lämnar till kommunen med uppgifter om vilka tjänster som efterfrågas. Samtliga intervjuade upplever att de får det stöd de efterfrågar och någon uttryckte att ”Det har aldrig fungerat så bra som nu”. Samtliga intervjuade upplever att företagshälsovården är lätt att få tag i och agerar snabbt i brådskande situationer.

Kommentarer till det systematiska arbetsmiljöarbetet i Nordanstigs kommun

Vi rekommenderar kommunstyrelsen med dess ledningsutskott att genomföra beslutet om framtagande av ny personalpolicy som det tidigare personalutskottet fattat. I samband med detta bör en reviderad arbetsmiljöpolicy ingå, både med hänsyn till att en omorganisation har gjorts men också att den behöver förtydligas för att uppfylla föreskriften (5 §).

Vi bedömer att de flesta rutiner som finns motsvarar det som uttrycks i föreskriften. Vi konstaterar dock att arbetsgivaren har svårt att uppfylla föreskriftens krav på årlig uppföljning och förbättring av det systematiska arbetsmiljöarbetet (11 §).

Vi rekommenderar kommunstyrelsen med dess ledningsutskott att fastställa kommunens rutiner för kommunövergripande systematiskt arbetsmiljöarbete med fokus på att förebygga ohälsa och olycksfall.

Vi konstaterar att båda parter har accepterat samverkansavtalets intentioner om delaktighet i samband med beslut om större förändringar och rationaliseringar. Vi

bedömer att det i grunden finns en respekt för varandra och stort ansvarstagande från båda parter.

9.3 Kommunens personalpolitiska mål, riktlinjer och rutiner

Fullmäktiges vision, inriktning, ambitioner och mål

I Mål och budget för 2015 framgår fullmäktiges vision inom det personalpolitiska området. Målet som arbetsgivare är att organisationen utmärker sig genom att skapa förutsättningar med en framsynt personalplanering, där kompetensförsörjningen är en hörnsten för att personalen ska kunna åstadkomma god service och möjlighet för verksamheten att nå uppsatta mål. Däremot saknas av fullmäktige definierat målområde för 2015 samt kommunstyrelsens mål för 2015.

Personalpolitisk inriktning

Kommunfullmäktige har fastställt en personalpolitisk inriktning som bland annat lägger fast att Nordanstigs kommun som arbetsgivare vill driva en personalpolitik som är tydlig, välkänd och som är fast förankrad i en gemensam värdegrund som överensstämmer med verksamhetens mål.

Den personalpolitiska inriktningen fastställer också att den värdegrund som är personalpolitikens bas uttrycks i en människosyn som ser människan som *aktiv, ansvarskännande och meningsskapande*. Arbetsgivaren vill aktivt verka för en organisationskultur som präglas av *öppenhet, tillit, lärande, utveckling och kreativitet*.

Den personalpolitiska inriktningen tydliggör vilken grundsyn och kultur som ska prägla ledarskapet, organisationen, kompetensfrågor, samverkan och lönesättning i Nordanstigs kommun.

Personalutskottet beslutade år 2013 att uppdatera de styrande dokumenten som gäller personalpolitiken genom att bland annat samla den personalpolitiska inriktningen och arbetsmiljöpolicyen i en personalpolicy. Arbetet pågår med framtagandet av denna personalpolicy.

Rutiner för att upptäcka och motverka kränkande särbehandling

I intervjuerna framkom det att frågan om kränkande särbehandling diskuteras kontinuerligt. Det gäller både att ha respekt för varandras funktioner så väl tjänstemännens som de förtroendevaldas, som att vara uppmärksam på kränkande särbehandling i ett genusperspektiv där både män och kvinnor ska betraktas ur ett könsneutralt förhållningssätt. I intervjuerna framkom att kränkande särbehandling kommer att ingå i den nya personalpolicyen som håller på att tas fram. Rutiner för

upptäckt och åtgärder samt förebyggande arbete ingår i de tillämpningsanvisningar som kommer att åtföljas av den nya personalpolicyn.

Alla medarbetare har rätt att kontakta företagshälsovården utan kontakt med arbetsgivaren. Någon återrapportering från företagshälsovården görs dock inte, vilket minskar möjligheten att bedöma om det finns strukturella problem i organisationen.

Kommentarer till kommunens personalpolitiska mål, riktlinjer och rutiner

Vi bedömer att fullmäktiges styrning blir effektivare genom att till exempel målområden definieras, att kommunstyrelsen fastställer mål inom området och att planer för genomförandet fastställs.

Även i intervjuerna framkommer att det saknas en övergripande plan för kompetensförsörjning, vilket i fullmäktige är definierat som en hörnsten inom det personalpolitiska området.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen med dess ledningsutskott att genomföra beslutet om framtagande av ny personalpolicy som det tidigare personalutskottet fattat.

9.4 Uppföljning och rapportering av arbetsmiljöarbetet och personalpolitiska mål

Årsredovisning 2014

Den personalpolitiska inriktningen inleder personalbokslutet i kommunens årsredovisning. Någon uppföljning av efterlevnaden av den personalpolitiska inriktningen görs inte.

I delårsrapport och årsredovisning redovisas sjukfrånvaron uppdelat på korttidsfrånvaro (<60 dagar) och långtidssjukfrånvaron (>60 dagar). Dessutom redovisas sjukfrånvaron fördelad mellan kvinnor och män, ålder samt per verksamhet.

I årsredovisningen för 2014 konstaterades att det inte skedde någon märkbar förändring av långtidssjukfrånvaron jämfört med år 2013. Dessutom konstaterades att sjukfrånvaron sjönk totalt sett, även om sjukfrånvaron ökade inom samtliga verksamheter i åldersgruppen 30-49 år.

Någon ytterligare sammanställning eller analys av situationen görs inte. Inledningsvis konstateras att ”den nationella trenden med ökad psykisk ohälsa slår även igenom inom Nordanstigs kommun”, detta utan att det finns statistik eller annat underlag som stödjer slutsatsen.

Uppföljning i kommunstyrelsen med dess utskott

Sjukfrånvaron redovisas i kommunstyrelsen och ledningsutskottet varje månad.

I samband med större förändringar t ex omfattande besparingsåtgärder redovisas risk- och konsekvensanalyser för kommunstyrelsen. Ledningsutskottet följer förändringsarbetet och får löpande rapporter. I samband med utredningen om bildande av gemensamt gymnasieförbund genomfördes också risk- och konsekvensanalyser som redovisades för kommunstyrelsen inför beslut.

Kommunstyrelsen informeras också om resultatet av medarbetarundersökningen. Frågan behandlas som en informationspunkt och den åtföljs inte av någon fördjupad diskussion i kommunstyrelsen om åtgärder.

Under hösten 2015 har personalenheten uppdraget att besöka verksamheten och tillsammans med dem analysera orsakerna till den höga sjukfrånvaron. Resultatet ska redovisas för ledningsutskottet så fort det är klart, eventuellt med en delrapport under tiden.

Uppföljning i kommunchefens ledningsgrupp

Kommunchefens ledningsgrupp får skriftlig information om sjukfrånvaron och resultatet i medarbetarundersökningen, som även redovisas muntligt.

De rapporter som företagshälsovården lämnar till kommunen innehåller inte uppgifter som gör att det är möjligt att dra några strategiska slutsatser t ex orsakssamband som kan härledas till strukturella problem i organisationen eller bilda analysunderlag inför planering av förebyggande insatser. En möjlig förklaring som framkom i intervjuerna är att kommunen inte tydligt angett vilken statistik som efterfrågas.

De rapporter som lämnas är gemensamma för hela kommunen, inte uppdelade per verksamhet. Rapporter från företagshälsovården har skett i form av besök i ledningsgruppen samt lägesinformation via personalenheten. Det planeras nu för att företagshälsovården kontinuerligt ska rapportera till ledningsgruppen och till den centrala samverkansgruppen.

Ett nytt informationssystem om arbetsmiljö, KIA, infördes i januari 2015 och rapporter ur systemet ska lämnas till ledningsgruppen så småningom.

Ett nytt it-system, Stratsys, har införts för uppföljning av bland annat mål och resurser. Det är även en ambition med systemet att det ska underlätta uppföljning och analys av arbetsmiljöarbetet, då varje chef får i uppdrag att varje månad bedöma orsakerna till

sjukfrånvaron på sin enhet. Detta ska då sammanställas och analyseras av personalenheten som sedan redovisar analysen för kommunchefens ledningsgrupp.

I samband med införande av Stratsys bedömer fler av de intervjuade att det systematiska arbetsmiljöarbetet integreras med och mer i kommunens ledningssystem. Ett av de utvecklingsområden som föreslagits är registrering och uppföljning av arbetsmiljöronder. Ett annat exempel på hur ledningssystemen integreras är socialtjänsten som beslutat att prioritera utvecklingen av ett ledningssystem för kvalitet enligt SOSFS 2011:9, vilket planeras även omfatta det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Uppföljning i central samverkansgrupp

Den centrala samverkansgruppen har ansvar för att följa upp och analysera insatser och avvikelser på ett systematiskt sätt. Det finns inga rutiner för kommunövergripande strategiskt förebyggande arbetsmiljöarbete.

Dagordningen för mötena med CSG består av stående punkter till exempel ärenden till nästa kommunstyrelsemöte och förtydligande över vilka som är aktuella för samverkan. Varje verksamhetsområde lyfter för dem aktuella frågor, vilket kan vara arbetsmiljöfrågor på en övergripande nivå. Utöver detta diskuteras budget, löneöversyn, sjukfrånvaro mm.

Enligt föreskriften ska olyckor och allvarliga tillbud utredas och åtgärdas samt kontrolleras. Genom att analysera samtliga rapporter kan strukturella hinder och återkommande händelser identifieras vilket kan vara ett viktigt underlag för framtida prioriteringar av insatser. Vi kan i vår granskning inte se att det görs någon sammanställning och analys av rapporterade olyckor eller tillbud på kommunövergripande nivå. Med it-systemet KIA finns det rationella sätt att göra dessa sammanställningar, till skillnad mot tidigare då alla uppgifter var bundna i respektive rapport.

Uppföljning på verksamhetsnivån

Verksamheterna har olika rutiner vad det gäller uppföljning av det delegerade arbetsmiljöansvaret, se avsnitt 9.2. Inom utbildningsverksamheten genomförs uppföljning av delegationen i samband med resultat- och utvecklingssamtalet, RUS, på andra verksamheter sker ingen systematisk uppföljning.

Verksamheterna har också olika rutiner vad det gäller presentation, analys och åtgärder utifrån medarbetarundersökningen. Inom vård- och omsorgsverksamheten får varje enhet sitt resultat som de inom ramen för arbetsplatsträffarna, APT, analyserar och utifrån analysen föreslår åtgärder. Önskvärt vore om medarbetarenkäten tidsmässigt kan

synkroniseras med Socialstyrelsens enkät till samtliga brukare. Då har varje enhet resultaten från både medarbetarenkät och brukarenkät att utgå från i analysarbetet.

I intervjuerna framkom att det finns möjlighet för verksamhetscheferna att använda den kommungemensamma statistiken för den egna analysen. För att uppgifterna ska vara användbara för en övergripande analys krävs en kodning av uppgifterna, t ex orsakskodning vid sjukfrånvaro. För att utveckla de förebyggande arbetet utifrån tillbud och olyckor krävs en medvetenhet och hög aktivitet bland anställda att anmäla olyckor och framför allt tillbud.

I intervjuerna framkom ett önskemål om att ta fram gemensamma metoder och rutiner för uppföljning och utvärdering av arbetsmiljön, där Stratsys ses som en möjlighet men även statistikuttag från företagshälsovården nämns. Detta för att minska arbetsbelastningen för var och en, och samtidigt öka kvaliteten på utvärderingarna.

Uppföljning på arbetsplatsträffar och enhetsnivå

Den här granskningen omfattar inte hur arbetsmiljöfrågor hanteras på arbetsplatsträffarna. Enligt samverkansavtalet är arbetsplatsträffarna av avgörande betydelse för samverkan och inflytande då det förespråkas ett decentraliserat arbetssätt. I intervjuerna framkommer att det är mycket som ska inrymmas i de två timmar som avsätts varje månad. Det framkommer också att arbetsmiljöfrågorna enligt den fasta dagordningen som ofta används behandlas som sista punkt, med risk för att det inte återstår någon tid för diskussion.

Frågor om fysisk och psykisk arbetsmiljö i medarbetarundersökningen

Medarbetarundersökningar görs vart annat år med start hösten 2012, nästa genomfördes hösten 2014. Resultatet har dels analyserats övergripande med en rapport som lämnats till kommunstyrelsens ledningsutskott, dels har resultatet brutits ned på enhetsnivå och lämnats till respektive verksamhet för analys och åtgärder.

Undersökningen består av 26 påståenden. Samtliga påståenden är ”positivt” utformade det vill säga medarbetare som är nöjda med situationen svarar ”Stämmer bra”. Det genomsnittliga betyget beräknas utifrån att svaret ”Stämmer bra” betyder 5 och ”Stämmer inte alls” betyder 1. De påståenden som har högst betyg är ”På min arbetsplats strävar vi efter att uppfylla behoven från våra ”kunder”, ”Jag vet vad som förväntas av mig i mitt arbete” och ”Mitt arbete känns meningsfullt”.

Samtliga 26 påståenden har högre resultat i undersökningen 2014 än undersökningen 2012. De påståenden som ökat mest från 2012 till 2014 är ”Jag får den

kompetensutveckling jag behöver för att göra ett gott arbete” och ”Jag kan rekommendera Nordanstigs kommun som arbetsgivare”.

I undersökningen ställs både direkta frågor/påståenden om arbetsmiljöarbetet t ex ”På min arbetsplats arbetar vi aktivt med att arbetsmiljön ska bli så bra som möjligt”, ”Jag upplever att arbetsplatsträffarna är meningsfulla” och ”Min närmaste chef utövar ett hälsofrämjande ledarskap”. Alla tre påståendena får ca 3,6 i medelbetyg på en femgradig skala. Det är något lägre än övriga betyg, även om alla betyg är höga.

Undersökningen innehåller också andra frågor som indirekt kan härledas till arbetsmiljön och arbetssituationen t ex ”Jag ser fram emot att gå till arbetet” och ”Min närmaste chef ger mig det stöd jag behöver i mitt arbete”.

Kommentarer till uppföljning av arbetsmiljöarbetet och personalpolitiska mål

Vi konstaterar att någon uppföljning av den personalpolitiska inriktningen inte görs. Det finns inte heller fastställda mått eller mätmetoder för uppföljning.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen med dess ledningsutskott i samband med att en ny personalpolicy fastställs, också beslutar hur den ska följas upp.

Vi rekommenderar också att det sker en fördjupad analys av arbetsmiljön i kommande personalbokslut.

Vi rekommenderar också att kommunen tar fram en gemensam uppföljnings- och utvärderingsmodell för samtliga delar som ingår i ett systematiskt arbetsmiljöarbete. I denna uppföljning bör analys av rapporterade olyckor och tillbud ingå. Det bör också ske en återkoppling till medarbetare så att inrapporteringen av framför allt tillbud upplevs meningsfullt och därmed prioriteras.

Vi konstaterar också att det pågår en fördjupad kartläggning av sjukfrånvaron samt analys av orsakerna. Vi anser att det skapar goda förutsättningar för att i senare skede fastställa åtgärder som på ett effektivt sätt kan sänka sjukfrånvaron. Däremot anser vi att ett långsiktigt framgångsrikt arbetsmiljöarbete bygger på att varje enhetschef har hög kompetens och rätt förutsättningar, inte på enstaka insatser från centralt håll.

Vi bedömer att resultatet i medarbetarundersökningen pekar på att arbetssituationen och arbetsmiljön är god. Vi gör samma bedömning som kommunchefen att resultatet i nästkommande enkät kan vara sämre, då de omfattande besparingsåtgärderna pågår eller har genomförts.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att under de närmaste åren undersöka medarbetarnas upplevelse och arbetssituation med tätare intervall än med

medarbetarundersökning vart annat år. Detta för att få information om arbetsmiljöbrister i samband med omställningsarbete och som i tidigt skede kan elimineras eller begränsas.

9.5 Åtgärder utifrån uppföljning och rapportering

Personalenheten lämnar resultatet i medarbetarundersökning samt mall för framtagning av handlingsplan till respektive verksamhet. Dessa handlingsplaner ska redovisas till överordnad chef.

I intervjuerna nämns några exempel på åtgärder som vidtagits utifrån uppföljning eller efter genomförda risk- och konsekvensanalyser. Ett exempel är den kartläggning av arbetsuppgifter och bedömning av konsekvenser utifrån besparingsåtgärderna som tagits fram för enheten Webb & kommunikation.

I samband med uppföljningar av t ex sjukfrånvaron har det visat sig att det fortfarande finns arbetsmiljöer som bidrar till belastningsskador, det gäller framför allt inom måltidsverksamheten och omsorgen. Samtliga medarbetare med tillsvidareanställning erbjuds från 2015 ett friskvårdsbidrag på max 1000 kr som kan användas till olika träningsaktiviteter⁶. Målet med friskvårdsbidraget är att påverka allas hälsa i en positiv riktning. I intervjuerna framkom att det finns förhoppningar att det ska ge effekt på styrka och kondition och därmed begränsas belastningsskadorna.

I intervjuerna framkommer också exempel på insatser som gjorts i arbetsgrupper där tecken på ohälsa har noterats i stor personalomsättning och hög sjukfrånvaro. Insatserna har getts både i grupp och individuellt.

För att minska risken för framtida ohälsa och sjukfrånvaro på grund av överbelastning och utbrändhet pågår ett arbete med att öka medvetenheten om kompensatoriska beteenden det vill säga en medarbetare gör mer än heltid för att någon annan medarbetare inte klarar sitt jobb.

Kommentarer till åtgärder utifrån uppföljning och rapportering

Vi anser att ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete bedrivs genom ett decentraliserat ansvar för analys och åtgärder på arbetsplatsen. Vi anser därför att varje enhet behöver allt underlag som gäller den egna enheten vad det gäller medarbetares upplevelser, brukares upplevelser, ekonomi, avvikelser, sjukfrånvaro mm för att analysera och vidta de åtgärder som bedöms ha störst effekt.

⁶ Se Regler för friskvårdsbidrag, 2015-08-11

Däremot krävs det ett systematiskt strategiskt analysarbete för att identifiera strukturella hinder och åtgärder av generell karaktär.

Vi anser att en generell åtgärd som erbjudande av friskvårdsbidrag måste följas upp så att de effekter som förväntas av åtgärden uppnås. Vi rekommenderar att en uppföljning görs av hur friskvårdsbidraget används, att den används och om det går att koppla till minskad sjukfrånvaro alternativt förbättrad hälsa.

Vi anser också att medarbetare i yrken med hög risk för belastningsskador behöver i större utsträckning än andra ett individuellt stöd och hjälp i sin träning så att belastningsskadorna kan begränsas.

9.6 Ansvarsfördelning och samordning

Organisation

Kommunstyrelsen är personalnämnd och kommunstyrelsens ledningsutskott är personalutskott. Ansvar låg tidigare på ett separat personalutskott vilket enligt de intervjuade medförde att personalfrågorna var mer i fokus.

Kommunchefens ledningsgrupp ingår till stora delar i den centrala samverkansgruppen. Det finns i stora drag också en samsyn i vad som är politiska frågor och vad som är tjänstemännens ansvar vad det gäller anställning, arbetsmiljö och arbetsbelastning.

Personalenhetens stöd för strategisk utveckling inom bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete består av två personer. Personalenheten ansvarar bland annat för genomförande av medarbetarundersökning och arbetsmiljöutbildning för samtliga chefer. I intervjuerna framkom att det i vissa situationer upplevs saknas specialistkompetens vilket samtidigt förklaras med att det är svårt att få i en liten organisation.

Personalchefen finns med i kommunchefens ledningsgrupp.

I intervjuerna framkom att det kan behöva tydliggöras hur ansvaret är fördelat mellan framförallt enhetscheferna och de centralt placerade stödfunktionerna. Det behöver också tydliggöras när de centrala stödfunktionerna har fått utökat mandat till exempel genomförande av beslut och blir därmed styrande.

Samordning av aktiviteter

Det systematiska arbetsmiljöarbetet har decentraliserats till enhetscheferna och rutinerna för uppföljning av arbetet varierar mellan verksamheterna. Någon systematisk analys av strukturella hinder för strategiska insatser för att förebygga ohälsa och olycksfall görs inte i den centrala samverkansgruppen, se avsnitt 9.2.

Kommunen genomför en gemensam medarbetarundersökning för samtliga anställda. Varje enhet får resultatet för att analysera och vidta åtgärder utifrån analysen. Personalenheten sammanställer undersökningens resultat på kommunövergripande nivå och redovisar det för kommunchefens ledningsgrupp för analys och fastställande av gemensamma åtgärder.

Ett nytt kommungemensamt informationssystem om arbetsmiljö, KIA, infördes i januari 2015. Sedan flera år finns it-systemet Stratsys för uppföljning av mål och resurser och som är tänkt att även omfatta uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

I intervjuerna framkom att samordningen mellan kommunens funktioner fungerar bra, även om det framkommer önskemål om till exempel fler gemensamma metoder som stöd för enhetscheferna i sitt arbetsmiljöansvar eller för analys av sjukfrånvaron.

Kommentarer till ansvarsfördelning och samordning

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning vad det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet. Genom delegationerna tydliggörs varje chefs ansvar, samtidigt finns det gemensamma resurser som utvecklar metoder, tar fram underlag i form av medarbetarundersökningar och personalstatistik och inför kommungemensamma it-stöd. Däremot saknas det rutiner för uppföljning och analys på strategisk nivå.

Vi bedömer att samordningen mellan kommunens funktioner fungerar bra.

10. Konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för medarbetare

I intervjuerna framkom inga exempel på upplevda konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för medarbetare, förutom de noterade belastningsskador som finns inom vissa yrkesgrupper, se avsnitt 9.5. De intervjuade upplever att det i grunden fungerar bra.

I intervjuerna framkom att mycket av det systematiska arbetsmiljöarbetet bygger på att information och diskussion sker på arbetsplatsträffarna. Systemet upplevs sårbart eftersom träffarna är två timmar i månaden och det är mycket som ska rymmas inom mötestiden. Därför efterlyses fler kanaler för information och dialog t ex rutiner på intranätet, chattforum, instruktionsfilmer och e-utbildningar.

Arbetsmiljöarbetet bedöms bli effektivare genom att få tydligare beslutsprocesser t ex i samband med utredningar om större förändringar. Då bedöms arbetsmiljöfrågorna komma in i tidigt skede och det blir möjligt med ett förebyggande arbetsmiljöarbete med tidiga riskbedömningar.

Kommentarer till konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för medarbetare

Vi bedömer att det utifrån medarbetarundersökningar och intervjuer med fackliga företrädare och arbetsgivare inte finns några större brister i arbetsmiljön. Däremot finns det anledning att arbeta förebyggande inför de större besparingsåtgärder som ska genomföras.

11. Konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbetet för kvalitet i tjänster mot medborgare och brukare

Flera verksamheter har stort förändringstryck och som exempel nämns hemtjänsten. Det finns inga signaler i medborgar- eller brukarenkät som tyder på att tjänstekvaliteten viker, även om det inom hemtjänsten är väldigt tufft just nu.

Flera av de intervjuade bedömer att de tidigare höga betyg som medborgare och brukare gett på kommunens tjänster vad det gäller trygghet, nöjdhet och meningsfullhet, kan komma att sjunka i samband med de planerade besparingsåtgärderna genomförs.

Kommentarer till konsekvenser av brister i arbetsmiljöarbete för medborgare och brukare

Vi bedömer att det utifrån medarbetar- och brukarundersökningar inte finns några större brister i tjänstekvaliteten. Däremot finns det risk att en dålig arbetsmiljö, orsakad av de stora besparingsåtgärderna kan sänka tjänstekvaliteten mot brukare och medborgare mer än nödvändigt.

KPMG, dag som ovan

Helene Ersson
Kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor