

Granskning av arbetet med att minska sjukfrånvaron i äldreomsorgen

Värnamo kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Organisation och styrning	5
3.1. Iakttagelser	5
4. Uppföljning och analys	9
4.1. Iakttagelser	9
5. Förebyggande åtgärder	14
5.1. Iakttagelser	14
6. Slutsats	17
7. Källförteckning	20
Bilaga 1. Revisionskriterium	21

1. Sammanfattning

Den sammanfattande bedömningen är att omsorgsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att minska sjukfrånvaron inom äldreomsorgen. Granskningen grundas på dokumentstudier av rutiner, protokoll och statistik samt intervjuer med såväl nämndspresidiet, förvaltningsledning, enhetschefer inom verksamheterna, fackliga representanter, HR samt kommunstyrelsens presidium. Bedömningar har utgått från bland annat arbetsmiljölagen, arbetsmiljöverkets föreskrifter samt socialförsäkringsbalken.

Granskningen visar att det finns styrdokument och rutiner för att minska sjukfrånvaron. Däremot saknas förankring och följsamhet mot dessa på förvaltningsnivå. Oklarheter i hur ansvaret i frågan är fördelat mellan den centrala HR-organisationen och förvaltningen har identifierats.

Nämnden följer löpande statistik avseende sjukfrånvaron. Däremot genomförs inte kartläggningar och/eller analyser av ohälsa och sjukfrånvaro samt möjliga orsaker till sjukfrånvaron. Här återkommer frågan om ansvarsfördelningen mellan HR och förvaltningen.

Gällande förebyggande åtgärder för att minska såväl korttids- som långtidsfrånvaron har åtgärder införts till viss del med bland annat ett beslut från nämnden om att minska antalet medarbetare per chef till maximalt 40. Samtidigt visar granskningen att det saknas strategiska åtgärder och ett helhetsgrepp vad gäller arbetet med att minska sjukfrånvaron.

Slutligen visar granskningen att det inte sker ett systematiskt arbete för återgång i arbete i samband med långtidsfrånvaro. Det framgår att rehabiliteringsarbetet inte genomförs enligt beslutade riktlinjer och arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderas omsorgsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns tillräckligt kompetens och stöd för chefer att verkställa sitt uppdrag i rehabiliteringsprocessen.
- ▶ Bevaka att det upprättas rehabiliteringsplaner när medarbetare förväntas vara borta från arbetet på grund av sjukdom under en längre tid.
- ▶ Säkerställa en tillräcklig uppföljning och analys av sjukfrånvaron som möjliggör beslut om åtgärder för att minska sjukfrånvaron.
- ▶ Tydliggör vilka åtgärder som ska vidtas för att minska sjukfrånvaron samt hur effekterna av åtgärderna ska följas upp.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Hög sjukfrånvaro är ett problem på både samhälls-, organisations- och individnivå enligt SKR. Sjukfrånvaron i kommuner och regioner är den högsta på den svenska arbetsmarknaden. I SKR:s rapport om sjukfrånvaro framgår att omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning är en av de kommunala verksamheter som har högst sjukfrånvaro bland medarbetare¹.

En hög sjukfrånvaro riskerar att öka kostnader och påverka verksamheternas förmåga att leverera tjänster till kommunens medborgare på ett negativt sätt. En hög sjukfrånvaro och hög personalomsättning kan också vara tecken på arbetsmiljöproblem.

Under 2022 var den totala sjukfrånvaron i kommunen 8,25 procent. Inom omsorgsförvaltningen var siffran 11,1 procent, varav 47,6 procent utgörs frånvaro längre än 60 dagar. I omsorgsnämndens delårsrapport för 2023 framgår att den totala sjukfrånvaron minskat till 9,8 procent varav 53,9 procent utgör långtidsfrånvaro.

Enligt 3 kap. 2§ arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsmiljöverkets föreskrifter anger de krav och skyldigheter som ställs på arbetsgivaren vid en arbetstagares sjukskrivning. Kraven och skyldigheterna avser såväl förebyggande åtgärder som rehabiliteringsinsatser.

Den 1 juni 2021 infördes nya föreskrifter om arbetsanpassning (AFS 2020:5) vilka klargör arbetsgivarens ansvar när en arbetstagare har behov av arbetsanpassning. Arbetsgivaren ska arbeta för att underlätta återgång i arbetet för arbetstagaren genom individuella åtgärder i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

Kommunstyrelsen har ett ledningsansvar över arbetsmiljöfrågor medan nämnden har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde².

Kommunrevisionen har mot bakgrund av detta samt i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är av vikt att granska arbetet med sjukfrånvaron inom äldreomsorgen.

¹ Sjukfrånvaro i kommuner och landsting, SKR 2017

² Kommunstyrelsens reglemente och allmänt nämndreglemente

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att minska sjukfrånvaron inom äldreomsorgen. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns aktuella styrdokument för arbetet med att minska sjukfrånvaron bland kommunens anställda?
- ▶ Genomförs kartläggningar och analys av ohälsa och sjukfrånvaro samt möjliga orsaker?
 - Finns det ett tydligt uttalat ansvar?
- ▶ Genomförs förebyggande åtgärder för att minska sjukfrånvaron, såväl korttids- som långtidsfrånvaro?
- ▶ Sker det ett systematiskt arbete för återgång i arbete i samband med långtidsfrånvaro?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer.

Vi har intervjuat presidiet i kommunstyrelsen samt omsorgsnämnden, tillförordnad förvaltningschef, HR-chef samt HR-partner, ett urval av enhetschefer inom äldreomsorgen samt fackliga representanter.

Dokumentation avser riktlinjer, genomgång av protokoll samt genomförda uppföljningar av centrala HR.

Granskningen är avgränsad till omsorgsnämnden och kommunstyrelsen och har genomförts under perioden september 2023 till januari 2024.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna, se bilaga 1.

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § som reglerar nämnders ansvar
- ▶ Arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöverkets föreskrifter
- ▶ Socialförsäkringsbalken (2010:110) 30 kap. som reglerar bestämmelser om rehabilitering
- ▶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning (2020:5)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Allmänt nämndreglemente

3. Organisation och styrning

I detta avsnitt svarar vi på om det finns aktuella styrdokument för arbetet med att minska sjukfrånvaron bland kommunens anställda.

3.1. Iakttagelser

Organisation och ansvarsfördelning

Sedan 1 september 2023 finns en ny organisation inom omsorgsförvaltningen som leds av en förvaltningschef samt tre verksamhetschefer, uppdelade på funktionshinderomsorg, särskilt boende och hemtjänst. Tidigare fanns enbart en verksamhetschef samt en biträdande verksamhetschef. Den nya verksamhetsledningen syftar till att ge större tydlighet kring mål och prioriterade processer. Förändringen är gjord efter önskemål från organisationen.

Inom omsorgsförvaltningen finns cirka 995 medarbetare och 24 enheter. Inom äldreomsorgen finns 14 enheter som avser särskilt boende och hemtjänst. Kommunen har en centraliserad HR-avdelning. Det finns sedan augusti 2023 två HR-partners som arbetar särskilt mot omsorgsförvaltningen.

Av delårsrapporten 2023 framgår att det under året funnits en hög omsättning av personal inklusive chefer. I intervjuer framgår att omsättningen av enhetschefer har varit hög under året, lika så är de tre verksamhetscheferna nya. Därtill har en ny förvaltningschef rekryterats.

Enligt riktlinjen för systematiskt arbetsmiljöarbetet är företagshälsovården en expertresurs i arbetsmiljöarbetet. Företagshälsovården kan användas vid undersökningar, riskbedömningar, för att föreslå åtgärder eller utbilda personal. Vid intervjuer framgår att det är respektive enhetschef som ansvarar för att anlita företagshälsovården vid behov.

Från en central bemanningsfunktion till en förvaltningsövergripande

Det har tidigare funnits en central bemanningsfunktion. Sedan 1 oktober 2023 har däremot förvaltningen en egen bemanningsenhet. Vid intervjuer framgår att bemanningsenheten är i uppstartsfas och i dagsläget inte kan möta upp behovet av vikarier. Därmed kvarstår en problematik gällande att enhetschefer måste beordra in personal vilket intervjuade uppger påverkar verksamhetens ekonomi och arbetsmiljö negativt.

I nämndens sammanträdesprotokoll från september framgår att nämnden beslutat om att:

”Omsorgsförvaltningen tillser att en överanställning motsvarande 50 årsarbetare i resurspoolen kommer till stånd inom befintlig budgetram samt utifrån den överkapacitet som finns inom verksamheterna”

I protokollet förtydligas att avsikten är 20 personer i resurspool och 30 överanställningar.

Det finns ett tolkningsutrymme i reglementen

Enligt kommunstyrelsens reglemente inbegriper styrelsens ledningsfunktion att ansvara för, leda och samordna kommunens övergripande arbetsgivarverksamhet. I § 10 framgår att detta utgörs av bland annat arbetsmiljöfrågor och företagshälsofrågor. I det allmänna nämndreglementet framgår att nämnderna har hand om personalfrågor, inklusive arbetsmiljöfrågor, inom sitt respektive verksamhetsområde, med undantag för det som anges i § 10 i kommunstyrelsens reglemente.

Av intervjuer framgår att det funnits en dialog om tolkningsutrymmet i vad som ingår styrelsens respektive nämndernas ansvar utifrån reglementena.

Gällande nämndens delegation av arbetsmiljöuppgifter framgår av fem bilagor till riktlinjen för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder. Bilagorna omfattar vidarefördelning från exempelvis nämnd till förvaltningschef samt från förvaltningschef till enhetschef. I bilagan som omfattar förvaltningschefens vidarefördelning till enhetschefer framgår att fördelningen kan innebära att enhetschefen bland annat ansvarar för:

- ▶ Att informera om samt säkerställa att lagstiftning om arbetsmiljö följs
- ▶ Det systematiska arbetsmiljöarbetet
- ▶ Att fortlöpande åtgärda briser i arbetsmiljön
- ▶ Genomföra anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder enligt gällande lagstiftning och riktlinjer

Arbetsfördelningen mellan HR och nämnderna upplevs otydlig

Det finns en verksamhetsbeskrivning för HR-avdelningen daterad till augusti 2020. Av den framgår att HR-avdelningen är kommunövergripande och syftar till att leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska styrdokument för HR-arbetet samt att ge stöd till chefer. Enligt verksamhetsbeskrivningen ska HR-enheten ge cheferna rätt stöd för att de ska kunna ge medarbetarna rätt förutsättningar för att göra ett gott arbete gentemot medborgarna. Det finns ingen mer ingående beskrivning av vad som avses med *rätt stöd* till cheferna.

I flera olika intervjuer framgår att förväntningarna på vad som ska göras av förvaltningen, enhetschefer samt HR är otydliga, avseende exempelvis analys av sjukfrånvarons orsaker inom omsorgsnämnden.

Det pågår arbete med att ta fram en uppdragsbeskrivning för enhetschefer i kommunen. Arbetet leds av HR-avdelningen och beskrivningen har nyligen samverkats med fackliga organisationer. HR-avdelningen har som ambition att kommunicera uppdragsbeskrivningen till enhetschefer i slutet av november och därefter kommer förvaltningarna att implementera beskrivningen under 2024.

Enligt uppgift ansvarar förvaltningschefer för att implementera uppdragsbeskrivningarna. I erhållet utkast på uppdragsbeskrivningen framgår exempelvis att det är chefen som har arbetsmiljöansvar över sin enhet och bedriver ett aktivt och systematiskt arbetsmiljöarbete.

Styrdokument

Det finns en riktlinje för systematiskt arbetsmiljöarbete

Riktlinjen för systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) och aktiva åtgärder är kommunövergripande och fastställdes av kommundirektören senast i maj 2023. Syftet med riktlinjen är att tydliggöra kommunens SAM-arbete, att tydliggöra åtgärder och ansvarsfördelning samt att beskriva hur en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

SAM-arbetet består av undersökning, riskbedömning, åtgärder samt kontroll och uppföljning. Arbetsförhållandena ska regelbundet undersökas genom exempelvis arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal eller medarbetarundersökning. Risker för ohälsa eller olycksfall som kan identifieras på en arbetsplats ska sammanställas och graderas skriftligt. Vidare ska risker som identifierats i arbetsmiljön skrivas in i en handlingsplan med planerade åtgärder, när de ska vara genomförda samt vem som ansvarar för genomförandet. Dokumentationen ska göras i en blankett för riskbedömning och handlingsplan vilket är en bilaga till riktlinjen.

Vi har efterfrågat underlag avseende riskbedömningar med tillhörande handlingsplaner med anledning av den höga andelen långtidssjukskrivningar. Vi har inte fått ta del av något sådant underlag. Enligt uppgift finns ingen information om vilka långtidssjukskrivningar som är arbetsrelaterade.

Det finns två kommunövergripande rutiner

Det finns en riktlinje för arbetsanpassning och rehabilitering som är fastställd av kommundirektören i mars 2022. Syftet med riktlinjen är att klargöra rollfördelningen i rehabiliteringsprocessen. Det är arbetsgivaren som har det övergripande ansvaret för arbetsmiljö, arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering. HR-avdelningen har till uppgift att vara rådgivare och samordna rehabiliteringsverksamheten. I rutinen framgår bland annat att det är den närmaste chefen som ansvarar för att ta initiativ till ett samtal med medarbetaren om det finns tecken på ohälsa eller behov av arbetsanpassning. Vidare framgår det att chefen ansvarar för att, tillsammans med medarbetaren, upprätta en rehabiliteringsplan om arbetsförmågan kan antas vara nedsatt i minst 60 dagar.

Utöver riktlinjen för arbetsanpassning finns det även en rutin för omställningsarbete över förvaltningsgränser. Syftet med rutinen är att beskriva omställningsarbete över förvaltningsgränser för exempelvis stadigvarande nedsatt arbetsförmåga.

Översyn av ny placering av medarbetare ska i första hand genomföras av ansvarig chef inom eget chefsområde och vid behov i dialog med HR-avdelningen. En intern arbetsförmågebedömning ska göras av ansvarig chef i syfte att kartlägga i vilken grad medarbetaren kan utföra sina ordinarie uppgifter. Anledningarna och

orsakerna till resultatet dokumenteras och behov av eventuell arbetsanpassning ska beskrivas. Om ansvarig chef inte kan möjliggöra anpassning och/eller ny placering av medarbetare inom det egna verksamhetsområdet ska möjligheter inom förvaltningen ses över.

Om omplacering inte kan ske ska HR-avdelningen ansvarig för fortsatt hantering. Då utförs en arbetsförmågeutredning av extern part, exempelvis Företagshälsovården. Beställningen till företagshälsovården ska göras av ansvarig chef efter kontakt med HR-avdelningen.

I rutinen beskrivs dels processen, dels rollbeskrivning avseende chef, medarbetare och HR. Slutligen framgår gällande avslut att om medarbetaren avböjer erbjudande om lämplig vakant tjänst kan det föreligga saklig grund för uppsägning.

Om möjlighet till omplacering ej föreligger genomförs en formell omplaceringsutredning enligt Lagen om anställningsskydd (LAS) § 7. Om omplaceringsutredningen inte resulterar i omplacering så påbörjas en uppsägningsprocess.

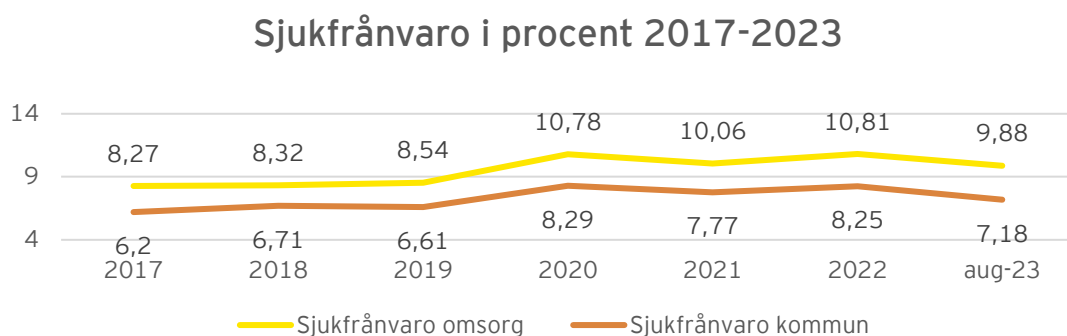
4. Uppföljning och analys

I detta avsnitt undersöker vi om det genomförs kartläggningar och analys av ohälsa och sjukfrånvaro samt möjliga orsaker, samt om det finns ett tydligt uttalat ansvar i detta.

4.1. Iakttagelser

Inledande statistik

Sjukfrånvaron inom omsorgsförvaltningen har varit högre än kommunens totala frånvaro sedan en längre tid tillbaka, vilket visas i diagrammet nedan. Per augusti 2023 var sjukfrånvaron inom omsorgsförvaltningen 2,7 procentenheter högre än för kommunen i sin helhet. Det är den högsta skillnaden under de åren som inkluderats i diagrammet nedan.

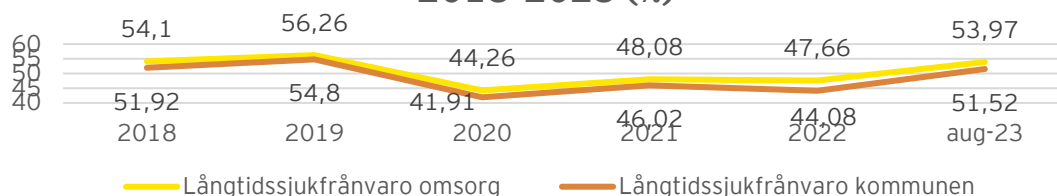


Källa 1: Årsredovisning 2018, 2019, 2020, 2022 samt delårsrapport 2023

I nämndens verksamhetsberättelse från 2022 framgår att sjukfrånvaron har ökat till följd av Covid-19, RS- och Calicivirus. Utöver detta görs ingen djupare analys av orsakerna bakom sjukfrånvaron.

I nämndens delårsrapport 2023 framgår att den totala sjukfrånvaron har minskat i förhållande till de två senaste åren, vilket syns i diagrammet ovan. Däremot har andelen sjukfrånvaro längre än 60 dagar ökat, vilket framgår av diagrammet nedan. Vi har inte kunnat ta del av något underlag som analyserar vad detta kan bero på. Per augusti 2023 var långtidssjukfrånvaron inom omsorgen 2,45 procentenheter högre än i kommunen. År 2022 var skillnaden 3,58 procentenheter.

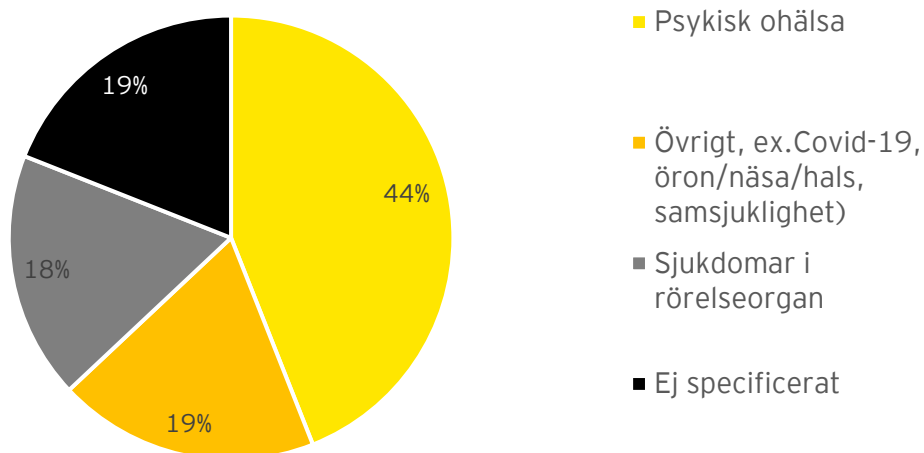
Långtidssjukfrånvaro i andel av total sjukfrånvaro 2018-2023 (%)



Källa 1: Årsredovisning 2018, 2019, 2022 samt delårsrapport 2023

Årsredovisningen för 2022 beskriver vilka som är de vanligaste orsakerna på kommunövergripande nivå till att sjukförsäkringen träder in. Statistiken redovisas på kommunövergripande nivå:

Orsaker bakom sjukfrånvaro i procent



Källa 2: Årsredovisning 2022

Kommunövergripande nivå

En ny modell för löpande uppföljning på kommunövergripande nivå

I årsredovisningen 2022 samt vid intervjuer framgår att ett sjukfrånvaroprojekt startades upp under 2021 där en viktig del var att implementera en ny modell för löpande uppföljning och analys av sjukfrånvaron. Modellen bygger på SKR:s forskningsbaserade metod *Riskgruppsorienterat arbetssätt*, som innebär att man arbetar med grupperna frisk, risk och sjuk på såväl organisationsövergripande, arbetsplats och medarbetarnivå samtidigt.

Det riskgruppsorienterade arbetssättet beskrivs i underlag som en strukturerad metod för löpande uppföljning och analys av sjukfrånvaron. Det finns ett årshjul som involverar sex olika steg där både HR-avdelning och chefer ingår. HR har enligt uppgift informerat om arbetssättet samt fört dialoger med förvaltningens ledningsgrupp. Vid intervju framförs att arbetet med riskgruppsbaserat arbetssätt inte är implementerat inom förvaltningen.

I intervjuer lyfter enhetscheferna behovet av att arbeta mer med friskfaktorer och det förebyggande arbetet för att främja närvaro.

HR tar fram kommunövergripande statistik

Personalutskottet har gett ett kommunövergripande uppdrag om att minska sjukfrånvaron, se avsnitt fem för mer ingående beskrivning. Som en del av uppdraget redovisar HR även månadsvis sjukfrånvarostatistik till förvaltningscheferna, till kommunstyrelsen samt till den centrala samverkansgruppen.

Vi har tagit del av HR-avdelningens sjukfrånvarostatistik per september 2023. I tabellen redovisas antal medarbetare med sex eller fler frånvarotillfällen under en period om 12 månader. Tabellen nedan visar att övriga nämnder har minskat antalet medarbetare med sex eller fler frånvarotillfällen i högre utsträckning än vad omsorgsnämnden har gjort.

Nämnd	September 2023	September 2022
Kommunen totalt	428	490
Barn- och utbildningsnämnden	141	173
Kommunstyrelsen	2	4
Kulturnämnden	0	2
Medborgarnämnden	13	20
Omsorgsnämnden	200	201
Samhällsbyggnadsnämnden	2	7
Servicenämnden	59	65
Teknik- och fritidsnämnden	11	18

Källa 3: Statistik från HR-avdelningen

Kommunens årsredovisning för 2022 innehåller en kommunövergripande analys av sjukfrånvaron. I den framgår att sjukfrånvaron för åldersgruppen 29 år och yngre är högre än i andra åldersgrupper samt att kvinnor arbetar med deltid och har högre sjukfrånvaro jämfört med män. Därtill tar kvinnor mest föräldraledighet och vård av sjukt barn.

Vid intervju med HR framförs att det ingår i deras uppdrag att göra kartläggningar på kommunövergripande nivå. Däremot är det upp till respektive enhetschef och verksamhetschef att göra kartläggningar och analyser gällande sin egna verksamhet.

Uppföljning och analys inom omsorgsförvaltningen

Det saknas analyser av ohälsa och sjukfrånvaro samt möjliga orsaker

I nämndens verksamhetsplan för 2023-2025 finns ett avsnitt om HR. I avsnittet redovisas statistik om antalet anställda, övertid och fyllnadstid. Därtill framgår statistik om sjukfrånvaro, långtidssjukfrånvaro, sjuklön samt personalomsättning i procent. Det finns ingen analys eller kartläggning om vad sjukfrånvaron beror på.

I delårsbokslutet för 2023 framgår att resultatet av medarbetarenkäten som genomfördes hösten 2021 visade en lägre skattning bland personalen gällande HME (hållbart medarbetarengagemang) i jämförelser med såväl kommunen i stort som riket. Det framgår inga planerade åtgärder utifrån resultatet. Vi har inte kunnat ta del av 2023 års medarbetarundersökning då resultatet inte var tillgängligt vid tidpunkten för granskningen.

I förvaltningschefens uppföljning från juli 2023 till personalutskottet angående arbetet med att minska sjukfrånvaron framgår att det finns enhetschefer som inte har kunskap om hur sjukfrånvarostatistik kan tas fram i Hypergene³. Av uppföljningen framgår att en utbildningsinsats gjordes i maj månad men att fler kommer att behövas med anledning av den omsättning av enhetschefer som varit under året. I uppdraget från personalutskottet framgår att det är förvaltningschefens och HR-partnerns ansvar att det säkerställs att alla chefer får kunskap om hur sjukfrånvarostatistik tas fram i Hypergene. Vid sakgranskning förtydligas att förvaltningschefen hade i uppdrag att säkerställa att cheferna har kunskap och att HR-partner bidrar med utbildning på uppdrag av förvaltningschefen.

HR skickar ut statistik till förvaltningschef

HR-enheten tar fram statistik till förvaltningscheferna, som i sin tur skickar det vidare till enhetschefer. Detta för att säkerställa att alla utgår från samma statistik. Den statistik som redovisas är nyckeltal gällande mertid inklusive övertid och fyllnadstid, timanställda samt sjukfrånvaro. Denna statistik tar även nämnden del av månadsvis.

Det finns cirka 100 personer som är långtidssjukskrivna

Vid intervjuer framgår att det beräknas finnas cirka 100 personer inom omsorgsförvaltningen som räknas som långtidssjukskrivna, det vill säga sjukskrivna i mer än 60 dagar. Vid intervjuer uppges att cirka 50 procent av

³ Hypergene är ett IT-verktyg för planering, uppföljning och analys.

Långtidssjukskrivningarna antas beror på psykisk ohälsa samt att ungefär 25 procent är kopplade till fysiska förslitningsskador. Detta innebär att upp till 75 procent av långtidssjukskrivningar kan vara arbetsrelaterat. Vi har inte kunnat ta del av något underlag som visar på närmare kartläggning eller analys orsakerna till antalet långtidssjukskrivningar.

I flera intervjuer lyfts behovet av att stärka enhetschefernas kompetens kring hantering av medarbetare med psykisk ohälsa.

Personalutskottets uppdrag om att minska sjukfrånvaron innehåller en åtgärd om att minska antal medarbetare med längre sjukfrånvaro. Som en del av uppdraget ska HR-partner ta kontakt med berörda chefer och följa upp varje ärende och tillsammans besluta om nästa steg. Vid sakgranskning förtydligas att beslut om åtgärd åligger respektive chef men att stöd inför beslutet kan ges av HR-partner.

Rehabiliteringsplaner följs inte upp

Enhetschefen ansvarar för att upprätta rehabiliteringsplaner. Vid flertalet intervjuer framgår en bild av att detta ansvar inte efterlevs fullt ut, dels på grund av den omsättning av enhetschefer som varit, dels på grund av de stora antalet medarbetare per chef. Vi har efterfrågat men inte kunnat ta del av något underlag som följer upp i vilken utsträckning som rehabiliteringsplaner har upprättats inom förvaltningen. Enligt uppgifter ingår sjukfrånvaro och arbetsmiljö i verksamhetschefernas avstämningar med enhetscheferna men det finns ingen dokumenterad uppföljning av att rehabiliteringsplaner upprättas i enlighet med lagstiftning.

Enligt intervjuer finns det ärenden som har pågått i upp till fem år. Enligt intervjuer upplever enhetschefer att samtal är det enda verktyget som finns och att cheferna önskar mer stöd från HR när det gäller sjukskrivningar som pågått under en längre period.

Av nämndens delegationsordning framgår att det är delegerat till omsorgschef fatta beslut om uppsägning och avslut, vilket ska ske i samråd med HR-avdelningen.

5. Förebyggande åtgärder

I det sista avsnittet granskar vi om det genomförs förebyggande åtgärder för att minska sjukfrånvaron av såväl korttids- som långtidsfrånvaro. Därtill undersöker vi om det sker ett systematiskt arbete för medarbetares återgång i arbete i samband med långtidsfrånvaro.

5.1. Iakttagelser

Personalutskottet har gett ett kommunövergripande uppdrag

Kommunstyrelsens presidium är ledamöter i styrelsens personalutskott (PU) och kommunstyrelsens ordförande är ordförande i PU.

I mars 2023 beslutade PU att uppdra till kommundirektören att i samverkan med förvaltningschefer ta fram åtgärder för att minska sjukfrånvaron under 2023 i hela kommunen. Åtgärderna presenterades i april 2023. Åtgärderna som presenterades var att:

- ▶ ha koll på sjukfrånvaron hela tiden med månadsvis redovisning,
- ▶ minska sjukfrånvaron genom att agera tidigt,
- ▶ minska antalet medarbetare med upprepade sjukfrånvaro eller längre sjukfrånvaro.

Därtill presenterades långsiktiga åtgärder om att:

- ▶ utveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet
- ▶ ta fram en handlingsplan för att utveckla chefers förutsättningar,
- ▶ arbeta med suicidprevention
- ▶ arbeta med mål och uppdrag samt balansen mellan krav och resurser utifrån respektive förvaltnings behov.

Den målbild som åtgärderna siktar mot är att:

- ▶ den totala sjukfrånvaron 2024 ska vara som högst 7 procent med ett delmål för 2023 på 7,75 procent,
- ▶ den 31 december 2024 ska antalet medarbetare med sex sjukfrånvarotillfällen vara 300, med ett delmål på 400 för 2023.

Ny kommunövergripande rutin för upprepade sjukfrånvaro

För att uppnå målet om att minska den upprepade sjukfrånvaron fick förvaltningschefer ett uppdrag att tillse att rutinen om medarbetares sjukanmälan följs, där medarbetare ska sjukanmäla sig direkt till närmsta chef. Vid intervjuer framgår att sjukanmälan tidigare gjorts till kollegor, arbetsledare eller i vissa fall chef. Därtill ska chefen ha ett så kallat omtankesamtal med de medarbetare som har haft sex sjukfrånvarotillfällen under en period på tolv månader.

Vid intervju lyfts att perioden om 12 månader upplevs vara för lång och att det finns en önskan om att kunna ha ett omtankesamtal redan efter tre sjukfrånvarotillfällen. Samtidigt påpekas att det är ett tidskrävande arbete som kan vara svårt för enhetschefer med många medarbetare att hinna med. I omsorgsförvaltningens uppföljning till personalutskottet i juli 2023 framgår att det finns chefer som inte har genomfört omtankesamtalen på grund av chefsrotationer och vakanser.

Nämnden har upprättat en handlingsplan för en budget i balans

Med anledning av att nämnden i flera år haft ett ekonomiskt underskott fick förvaltningen i uppdrag att i februari 2023 arbeta fram en handlingsplan för en budget i balans. I maj 2023 beslutade nämnden bland annat att förvaltningen ska:

- ▶ vidta riktade insatser i syfte att sänka förvaltningens sjukskrivningstal och sjukskrivningskostnad med 25 procent med utgångspunkt från 2022,
- ▶ tillse att en överanställning motsvarande 50 årsarbetare i resurspoolen kommer till stånd inom befintlig budgetram,
- ▶ tillskapa en intern riktlinje för att antalet medarbetare per chef inte överstiger 40 medarbetare och att verkställandet av detta sker inom befintlig budgetram.

I oktober beslutade nämnden om ett anställningsstopp på hela omsorgsförvaltningen från och med den 26 oktober 2023 och sex månader framöver. Förvaltningschef kan efter rutin avseende särskild återbesättningsprövning bevilja dispens.

Vi har efterfrågat en åtgärds- och prioriteringslista för handlingsplanen men inte fått ta del av någon sådan.

Det finns enhetschefer med 70 till 99 medarbetare

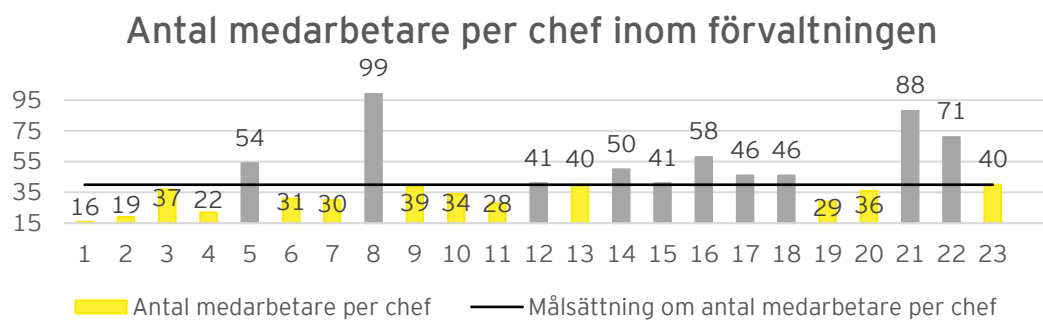
Nämnden har som en del av sin handlingsplan för att nå en budget i balans gett förvaltningen i uppdrag att upprätta en intern riktlinje för att antalet medarbetare per chef inte ska överstiga 40 samt att verkställandet av detta ska ske inom befintlig budgetram. Vid intervjuer framgår att detta uppdrag är svårt att genomföra under rådande ekonomiska förutsättningar. I nämndens sammanträdesprotokoll från september framgår att omställningen till färre medarbetare per chef kommer att ske successivt.

Vid samtliga intervjuer framgår att uppdraget som enhetschef inom förvaltningen upplevs vara stort. Nämndens riktlinje upplevs vara ett positivt första steg men det lyfts att även 40 medarbetare är ett stort uppdrag.

Vi har efterfrågat statistik från förvaltningen för att kunna redovisa antalet medarbetare per enhetschef per september 2023 för hela förvaltningen. Vi har inte inkluderat chefsområdet för daglig verksamhet. Totalt rör det sig om 23 chefsområden med 995 medarbetare. Det innebär att i genomsnitt har varje

enhetschef 45 medarbetare. Totalt är det tio enheter som har mellan 41 och 99 medarbetare.

För de 14 enheter som avser särskilt boende och hemtjänst finns 629 medarbetare. Det ger ett snitt på 45 medarbetare per enhetschef. Det är fem enheter inom särskilt boende och hemtjänst som har fler än 40 medarbetare. Diagrammet nedan redovisar de 23 chefsområdena och antalet medarbetare per chef. De grå staplarna illustrerar chefsområden med fler än 40 medarbetare.



Källa 4: Statistik från förvaltningen

I protokoll från förvaltningsövergripande samverkansgruppen hösten 2023 beskrivs situationen på ett av de särskilda boendena med ett högt antal medarbetare per chef som ansträngd och att de obligatoriska medarbetarsamtalen därför pausas året ut.

Arbetsmiljö uppges vara ett prioriterat fokusområde

I nämndens verksamhetsberättelse för 2022 framgår att arbetsmiljö är ett av de stora områdena i förvaltningens kvalitetssatsning. En förbättrad arbetsmiljö beskrivs i berättelsen vara ett stort steg mot att öka personalkontinuitet och minska sjukskrivningstal. Att arbetsmiljön är ett prioriterat fokusområde återkommer i nämndens delårsrapport 2023.

I verksamhetsberättelsen 2022 framgår att förvaltningen arbetat med LEIF (Lugnt, Effektivt med Individens i Fokus) som syftar till att schema och bemanning ska vara anpassat efter brukarnas behov och tillse att det ska finnas en realistisk planering över hela dygnet. I intervju lyfts att implementeringen av LEIF försvårats på grund av den stora personalomsättningen av chefer. Utöver arbetet med LEIF uppges omsorgsförvaltningen inga ytterligare exempel på förebyggande åtgärder för att minska sjukfrånvaron inom äldreomsorgen.

6. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att omsorgsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att minska sjukfrånvaron inom äldreomsorgen.

Granskningen visar att det finns dokumenterade styrdokument och rutiner för kommunens arbete med sjukfrånvaro. Nämnden följer löpande statistik avseende sjukfrånvaro. Det saknas dock en analys av orsaker till den höga sjukfrånvaron inom äldreomsorgen. Vidare saknas systematiska uppföljningar av genomförda och pågående åtgärder för att minska sjukfrånvaron.

Nämnden beslutade för sju månader sedan om en handlingsplan för budget i balans som bland annat innehåller åtgärder kopplat till att minska sjukfrånvaron. Vi har efterfrågat men inte kunnat ta del av någon åtgärds- och prioriteringslista över hur handlingsplanens innehåll ska omsättas i praktiken. I vår mening saknas strategiska åtgärder och ett helhetsgrepp från nämnden vad gäller arbetet med att minska sjukfrånvaron.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter för systematiskt arbetsmiljöarbete framgår att sjukfrånvaro och ohälsa kan orsakas av förhållanden i arbetsmiljön. Det är därför viktigt att även utreda om sjukfrånvaro eller ohälsa har samband med arbetsförhållandena. Kommunen har påbörjat ett arbete med modellen riskgruppsbaserat arbete för att minska sjukfrånvaron. Kommunstyrelsen bör, som en del inom ramen för sin uppsiktsplikt samt utifrån ansvaret för att samordna kommunens övergripande arbetsgivarverksamhet, ta ett större ansvar i att säkerställa att arbetet implementeras i kommunens verksamheter.

Det finns brister vad gäller det systematiska arbetet för återgång i arbete i samband med långtidsfrånvaro. Hög chefsomsättning gör att långtidssjuka riskerar att falla mellan stolarna. Socialförsäkringsbalken fastställer att arbetsgivaren ska ta fram en plan för återgång i arbete när en arbetstagare antas vara sjuk under en längre tid och därför inte kan arbeta. Planen ska följas upp kontinuerligt och revideras vid behov. Vi ser det därför som en brist att det förekommer ärenden där rehabiliteringsplaner inte har upprättats, även om personen varit sjuk en längre tid. Vidare visar granskningen att det förekommer ärenden där personer varit sjukskrivna i flera år utan att det enligt uppgift har vidtagits aktiva åtgärder för att återgå i arbete eller komma vidare i processen. Vi gör därmed bedömningen att arbetsgivaren inte har fullföljt ansvaret om att fortlöpande se till att planen för återgång i arbete följs och att det vid behov görs ändringar i den.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsanpassning ska arbetsgivaren se till att det finns rutiner för att ta emot information om behov av arbetsanpassning. Det finns en rutin för omställningsarbete över förvaltningsgränser som tydliggör ansvarsfördelningen. Samtidigt framkommer det vid intervjun att processen inte upplevs fungera fullt ut samt att det finns oklarheter i det praktiska genomförandet.

Nämnden följer löpande statistik avseende sjukfrånvaro. Det saknas dock systematiska uppföljningar av genomförda och pågående åtgärder. Vi ser det även som en brist att det inte sker någon kontinuerlig uppföljning eller bevakning över rehabiliteringsärenden. Det är därför positivt att det har tagits initiativ inom den centrala HR-organisationen för att påbörja en kartläggning av pågående långtidssjukskrivningar inom omsorgsförvaltningen för att fånga upp de personer som misstänks ha fallit mellan stolarna.

I tabellen nedan sammanfattas svaren på granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns aktuella styrdokument för arbetet med att minska sjukfrånvaron bland kommunens anställda? 	<p>Ja, men dessa efterlevs inte fullt ut.</p> <p>Granskningen visar att styrdokument och rutiner för kommunens arbete med sjukfrånvaro finns. Däremot saknas förankring och följsamhet mot dessa på förvaltningsnivå. Bedömningen görs mot bakgrund av att intervjuer vittnar om att det finns oklarheter i hur ansvaret mellan den centrala HR-organisationen och förvaltningarna är fördelat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Genomförs kartläggningar och analys av ohälsa och sjukfrånvaro samt möjliga orsaker? <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns det ett tydligt uttalat ansvar? 	<p>Nej.</p> <p>Nämnden följer löpande statistik avseende sjukfrånvaron. Däremot saknas en analys av orsaker till den höga sjukfrånvaron inom äldreomsorgen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Genomförs förebyggande åtgärder för att minska sjukfrånvaron, såväl korttids- som långtidsfrånvaro? 	<p>Till viss del.</p> <p>Det har införts åtgärder i form av omtankesamtal samt påbörjats ett arbete med att minska antalet medarbetare per chef. Samtidigt visar granskningen att det saknas strategiska åtgärder och ett helhetsgrepp från nämnden sida vad gäller arbetet med att minska sjukfrånvaron.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sker det ett systematiskt arbete för återgång i arbete i samband med långtidsfrånvaro? 	<p>Nej.</p> <p>Granskningen visar att chefer i vissa fall inte genomför rehabiliteringsarbetet enligt beslutade riktlinjer och föreskrifter. Chefer har olika förutsättningar då vissa har ett större antal medarbetare under sig och är i behov av mer stöd från HR-avdelningen.</p>

Omsorgsnämnden rekommenderas att:

- ▶ Säkerställa att det finns tillräckligt kompetens och stöd för chefer att verkställa sitt uppdrag i rehabiliteringsprocessen.
- ▶ Bevaka att det upprättas rehabiliteringsplaner när medarbetare förväntas vara borta från arbetet på grund av sjukdom under en längre tid.
- ▶ Säkerställa en tillräcklig uppföljning och analys av sjukfrånvaron som möjliggör beslut om åtgärder för att minska sjukfrånvaron.
- ▶ Tydliggör vilka åtgärder som ska vidtas för att minska sjukfrånvaron samt hur effekterna av åtgärderna ska följas upp.

Anna Färdig
EY

Charlotte Ahlström
EY

7. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Presidiet kommunstyrelsen
- ▶ Presidiet omsorgsnämnden
- ▶ Tf. förvaltningschef omsorgsförvaltning
- ▶ HR-chef och HR-partner
- ▶ Ett urval av enhetschefer inom särskilt boende och hemtjänst
- ▶ Fackliga representanter

Analyserade dokument

- ▶ Allmänt nämndreglemente för Värnamo kommun
- ▶ Delårsbokslut omsorgsnämnden 2023
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Minska sjukfrånvaro KLG 2023-04-13
- ▶ Omsorgsnämndens sammanträdesprotokoll 2023-02-22 § 15, 2023-05-31 § 61, 2023-09-13 § 97, 2023-10-25 § 117
- ▶ Personalutskottets sammanträdesprotokoll 2023-03-15 § 23
- ▶ Presentation om riskgruppsorienterat arbetssätt "Steg för steg"
- ▶ Riktlinje arbetsanpassning och rehabilitering
- ▶ Riktlinje för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder
- ▶ Riktlinje systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder
- ▶ Rutin för omställningsarbete över förvaltningsgränser
- ▶ Sammanträdesprotokoll kommunfullmäktige 2022-06-22 §76 verksamhets- och driftbudget 2023
- ▶ Uppdragsbeskrivning - Chef i Värnamo kommun
- ▶ Verksamhetsberättelse omsorgsnämnden 2022
- ▶ Verksamhetsbeskrivning HR-avdelningen 2020-08-25
- ▶ Verksamhetsplan för omsorgsnämnden 2023-2025
- ▶ Årsredovisning 2018, 2019, 2020, 2022

Bilaga 1. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Av 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen framgår att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö.

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

Av 30 kap. socialförsäkringsbalken framgår bestämmelser om rehabilitering. En försäkrad har rätt till rehabiliteringsåtgärder som ska planeras i samråd med den försäkrade och utgå från hans eller hennes individuella förutsättningar och behov.

Om det kan antas att den försäkrades arbetsförmåga kommer att vara nedsatt på grund av sjukdom under minst 60 dagar ska arbetsgivaren senast den dag när den försäkrades arbetsförmåga har varit nedsatt under 30 dagar ha upprättat en plan för återgång i arbete. Om det har antagits att den försäkrades arbetsförmåga inte kommer att vara nedsatt under minst 60 dagar och det senare framkommer att nedsättningen kan antas komma att fortgå under minst 60 dagar ska dock en sådan plan omgående upprättas.

Arbetsgivaren ska fortlöpande se till att planen för återgång i arbete följs och att det vid behov görs ändringar i den.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsanpassning (2020:5)

Föreskrifterna är riktade till bestämmelserna i 30 kap. i socialförsäkringsbalken.

Arbetsgivaren ska fortlöpande ta reda på om någon av arbetstagarna behöver arbetsanpassning. Det bör ske i dialog med arbetstagaren. Arbetsanpassning avser en individuell åtgärd i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön som syftar till att arbetstagaren kan fortsätta eller återgå i arbete.

Arbetsgivaren ska se till att det finns rutiner för att ta emot information om behov av arbetsanpassning. När behovet har konstaterats ska arbetsgivaren så snart det

är möjligt utreda och ta ställning till utformningen av arbetsanpassningen, genomföra den, fortlöpande följa upp och kontrollera att den fungerar samt vid behov justera.

Reglemente för kommunstyrelsen

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Enligt § 4 finns i styrelsens ledningsfunktion att ansvara för, leda och samordna kommunens övergripande arbetsgivarverksamhet. Av § 10 framgår att styrelsen ska ha hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare och därvid bland annat ansvara för ledarförsörjning och ledarutveckling, personalutveckling, arbetsmiljöfrågor, företagshälsofrågor och likabehandlingsfrågor.

Allmänt nämndreglemente för Värnamo kommun

Av 3 § framgår att nämnden är anställningsmyndighet för personal vid sina förvaltningar med undantag för förvaltningschef som anställs av kommunstyrelsen. Nämnderna har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt respektive verksamhetsområde med undantag för de frågor som anges i § 10 i kommunstyrelsens reglemente.