



Forvaltningsrevisjon | Bokn kommune
Sjukefråvær i skule og barnehage

Mars 2019

«Forvaltningsrevisjon av
sjukefråvær i skule og barnehage»

Mars 2019

Rapporten er utarbeidd for Bokn
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av sjukefråvær i skule og barnehage i Bokn kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bokn kommune i sak 8/18 den 22. mai 2018. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2018 til februar 2019.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke korleis Bokn kommune arbeider med å redusere sjukefråværet innan skule og barnehage, og om arbeidet blir utført i samsvar med regelverk, kommunale rutinar og inngåtte avtalar. Revisjonen har gjennomført analyse av statistikk, dokument og gjennomført intervju og avklaringsamtaler for å innhente informasjonsgrunnlag til rapporten

Undersøkinga viser at Bokn kommune har god oversikt over sjukefråværet og årsakene til sjukefråvær i skule og barnehage. Revisjonen meiner vidare at kommunen har sett i verk gode tiltak for å sikre at sjukemeldte blir følgt opp i samsvar med regelverket.

Samtidig meiner revisjonen at det ikkje er tilfredstillande at kommunen ikkje har følgt opp IA-avtalen for perioden 2014-2018. Det er ikkje utarbeidd handlingsplan med tiltak saman med dei tilsette som ledd i oppfølginga av avtalen. Revisjonen vil vidare understreke viktigheita av at kommunen sikrar at arbeidsmiljøutvalet (AMU) fungerer tilfredstillande. Per februar 2019 har kommunen ikkje hovudverneombod og det er ikkje skrive referat frå dei tre møta AMU hadde i 2018.

Revisjonen sine tilrådingar går fram av kapittel 4 i rapporten

Innhold

| | |
|---|----|
| Samandrag | 3 |
| 1. Innleiing | 6 |
| 2. Revisjonskriterium | 7 |
| 3. Datagrunnlag | 10 |
| 4. Vurdering | 14 |
| 5. Konklusjon og tilrådingar | 15 |
| Vedlegg 1 : Høyringsuttale | 16 |
| Vedlegg 2 : Sentrale dokument og litteratur | 17 |

Detaljert innhaldsliste

| | |
|---|----|
| Samandrag | 3 |
| 1. Innleiing | 6 |
| 1.1 Bakgrunn | 6 |
| 1.2 Føremål og problemstillingar | 6 |
| 1.3 Metode | 6 |
| 1.4 Revisjonskriterium | 6 |
| 2. Revisjonskriterium | 7 |
| 3. Datagrunnlag | 10 |
| 3.1 Om tenesteområdet | 10 |
| 3.2 Mål og overordna tiltak i sjukefråværsarbeidet i skule og barnehage | 10 |
| 3.3 Måloppnåing knytt til sjukefråvær | 11 |
| 3.4 Oversikt over sjukefråvær og årsakar til sjukefråvær | 12 |
| 3.5 Oppfølging av sjukemeldte | 13 |
| 4. Vurdering | 14 |
| 5. Konklusjon og tilrådingar | 15 |
| Vedlegg 1 : Høyringsuttale | 16 |
| Vedlegg 2 : Sentrale dokument og litteratur | 17 |

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av sjukefråvær i skule og barnehage i Bokn kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bokn kommune i sak 8/18 den 22. mai 2018.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke korleis Bokn kommune arbeider med å redusere sjukefråværet innan skule og barnehage, og om arbeidet blir utført i samsvar med regelverk, kommunale rutinar og inngåtte avtalar.

Med bakgrunn i føremålet blei det utarbeidd følgjande problemstillingar:

1. Har kommunen utarbeidd tydlege mål og tilhøyrande overordna tiltak knytt til sjukefråværsarbeidet i skule og barnehage?
2. I kva grad når Bokn kommune dei måla som er sett knytt til sjukefråvær innanfor skule og barnehage?
3. Har kommunen tilstrekkeleg god oversikt over sjukefråvær og årsakar til sjukefråvær i skule og barnehage?
4. I kva grad sikrar kommunen at tilsette innanfor skule og barnehage som er sjukemeldte blir følgt opp i samsvar med regelverket og egne rutinar?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring har vore underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2018 til februar 2019.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar leiarar med ansvar for førebygging og oppfølging av sjukefråvær i kommunen. Vi har gjennomført to intervju/avklaringar per e-post, eit med kommunalsjef for tenester og eit med styrar i barnehagen. Revisjonen har også gjennomført ein avklaringssamtale med kommunalsjef administrasjon/assisterande rådmann. Sidan rektor ved skulen er ny i stillinga frå desember 2018, har vedkommande avgrensa erfaring med oppfølging av sjukemeldte i Bokn. Vedkommande er derfor ikkje intervjuar.

1.3.3 Verifiseringsprosessar

Rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og høyring. Rådmannen sin høyringsuttale er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. Desse er presentert i kapittel 2.

2. Revisjonskriterium

2.1.1 Krav til systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid

Arbeidsgjevar har etter arbeidsmiljølova eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å sørge for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.¹

Etter regelverket skal helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet omfatte følgande:²

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Vidare skal arbeidsgjever ifølge arbeidsmiljølova § 5-1 og folketrygdlova § 25-2 føre statistikk over sjukefravær.

2.1.2 Plikt til å innføre og utøve internkontroll

Internkontroll er etter internkontrollforskrifta definert som systematiske tiltak for å sikre at verksemda sine aktivitetar blir planlagt, organisert, utført og halde ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleikslovgivinga.³

I § 4 går det fram at den som er ansvarleg for verksemda skal sørge for at det innførast og utøvast internkontroll i verksemda og at dette blir gjort i samarbeid med arbeidstakarane og deira representantar. Det blir i same paragraf presisert at arbeidstakarane har plikt til å medverke ved innføring og utøving av internkontroll.⁴ I ein kommentar til internkontrollforskrifta blir ansvaret for å innføre og utøve internkontroll nærare presisert:

Plikten til å innføre og utøve internkontroll påhviler «den som er ansvarlig» for virksomheten. Med dette menes virksomhetens ledelse/eier. Hvem, eller hvilke funksjoner dette kan være, varierer etter hvordan virksomheten er organisert. Selv om internkontroll må utøves på alle nivåer i virksomheten, tilligger

¹ Arbeidsmiljølova (§ 3-1)

² Arbeidsmiljølova (§ 3-1, 2. pkt.)

³ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (§ 3)

⁴ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (§ 4)

hovedansvaret for å sette i gang arbeidet («innføre» internkontroll) og å holde det i gang («utøve» internkontroll) det øverste nivået i virksomheten.

Vidare går det fram at:

I § 4 første ledd ligger også at den som er ansvarlig har plikt til å sørge for at internkontrollen blir overvåket og gjennomgått for å sikre at den fungerer som forutsatt. I dette ligger en plikt til at internkontrollen vurderes kontinuerlig slik at mangler kan fanges opp. Innbakt i plikten ligger også at det med jevne mellomrom foretas en fullstendig gjennomgang, dvs. en revisjon av hele det systematiske arbeidet jf. § 5 annet ledd nr. 8.⁵

§ 5 i internkontrollforskrifta stiller krav til innhaldet i det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet og krav til dokumentasjon. Her går det fram at internkontroll inneberer at verksemda skal:

1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer –
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes –
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet (må dokumenteres skriftlig)
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt (må dokumenteres skriftlig)
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene (må dokumenteres skriftlig)
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen (må dokumenteres skriftlig)
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt (må dokumenteres skriftlig)

Vidare står det at internkontrollen skal dokumenterast i den form og det omfang som er naudsynt på bakgrunn av verksemda si art, aktivitetar, risikoforhold og storleik, og at skriftleg dokumentasjon skal minst omfatte ledd nr. 4) til og med nr. 8) i § 5.

2.1.3 Krav til arbeidsmiljøutval

Verksemdar med meir enn 50 tilsette skal etter arbeidsmiljølova § 7-1 ha eit arbeidsmiljøutval (AMU). Blant AMU sine oppgåver ligg mellom anna at utvalet skal følgje utviklinga i spørsmål som angår arbeidstakarane sin tryggleik, helse og velferd. Utvalet skal også gjennomgå alle rapportar om yrkessjukdommar, arbeidsulykker og tilløp til ulykker for å søke å finne årsaker, og hindre gjentaking, samt gjennomgå alle rapportar om yrkeshygieniske undersøkingar og måleresultat.⁶

AMU skal vidare behandle «etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeid jf. § 3-1».⁷

2.1.4 Oppfølging av sjukmeldte arbeidstakarar

Arbeidsgjevar er etter arbeidsmiljølova § 3-1 mellom anna pålagt å sørge for oppfølging av sjukefråvær.

⁵ Kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

⁶ Arbeidsmiljølova § 7-2, 1, 2 og 3. ledd

⁷ Arbeidsmiljølova § 7-2, e).

Etter § 4-6 i arbeidsmiljølova skal arbeidsgjevar så langt det er mogleg sette i verk naudsynte tiltak for at ein arbeidstakar som har fått redusert arbeidsevne som følgje av ulykke, sjukdom, slitasje o.l. skal kunne halde på eller få eit passende arbeid. Vidare går det fram at arbeidsgjever i samråd med arbeidstakar seinast fire veker etter at arbeidstakar har blitt heilt eller delvis borte frå arbeidet, skal ha utarbeidd ein oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid.

Arbidsmiljølova stiller vidare krav om dialogmøte med den sjukemeldte etter sju veker der mellom anna bedriftshelsetenesta skal vere representert. Dersom sjukemeldinga held fram skal NAV dessutan innkalle til eit dialogmøte 2 seinast innan 26 veker.

Oppfølgingspliktene gjeld uavhengig av om arbeidstakar er heilt eller delvis sjukmeldt.

Det går fram av rettleiaren frå NAV at det skal utarbeidast oppfølgingsplan og gjennomførast dialogmøte, med mindre det er openbart unødvendig. Slike unntak vil vere for eksempel dersom arbeidstakar mest sannsynlig vil komme tilbake utan tilrettelegging, eller dersom det kan slåast fast at vedkommande ikkje vil vere i stand til å komme tilbake i arbeid. Arbeidstilsynet viser også til at i dei tilfella ein arbeidstakar ikkje vil medverke, vil arbeidsgjevar bli rekna som fritatt frå plikta til å utarbeide ein oppfølgingsplan.

2.1.5 Intensjonsavtale om eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen)

Bokn kommune har inngått ein *samarbeidsavtale om eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtale)*⁸ for perioden 2014 – 2018. IA-avtalen skildrar mål ved samarbeidet mellom anna følgjande mål knytt til sjukefråvær⁹:

1. Sjukefråvær.
 - a. Utarbeide aktivitetsmål for sjukefråværsarbeidet og setje resultatmål for sjukefråværsutviklinga.

Av IA- avtalen til Bokn går det fram at

Virksomheten skal på bakgrunn av de tre delmålene i IA-avtalen fastsette egne mål for IA-arbeidet. Mål utarbeides i fellesskap av arbeidsgiver, tillitsvalgt, verneombud og øvrige ansatte innen 12 uker etter inngåelse av samarbeidsavtalen

Av IA-avtalen til Bokn går det vidare fram at kommunen to gonger i året skal sette IA-arbeidet på agendaen som ein integrert del av verksemda sitt arbeidsmiljøarbeid der både leiing, tillitsvalte og verneombod er representert.

⁸ Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Intensjonsavtale 2014 -2018. Revidert versjon. Underskrive av representant frå Arbeids- og velferdsetaten og Bokn kommune 1. januar 2015.

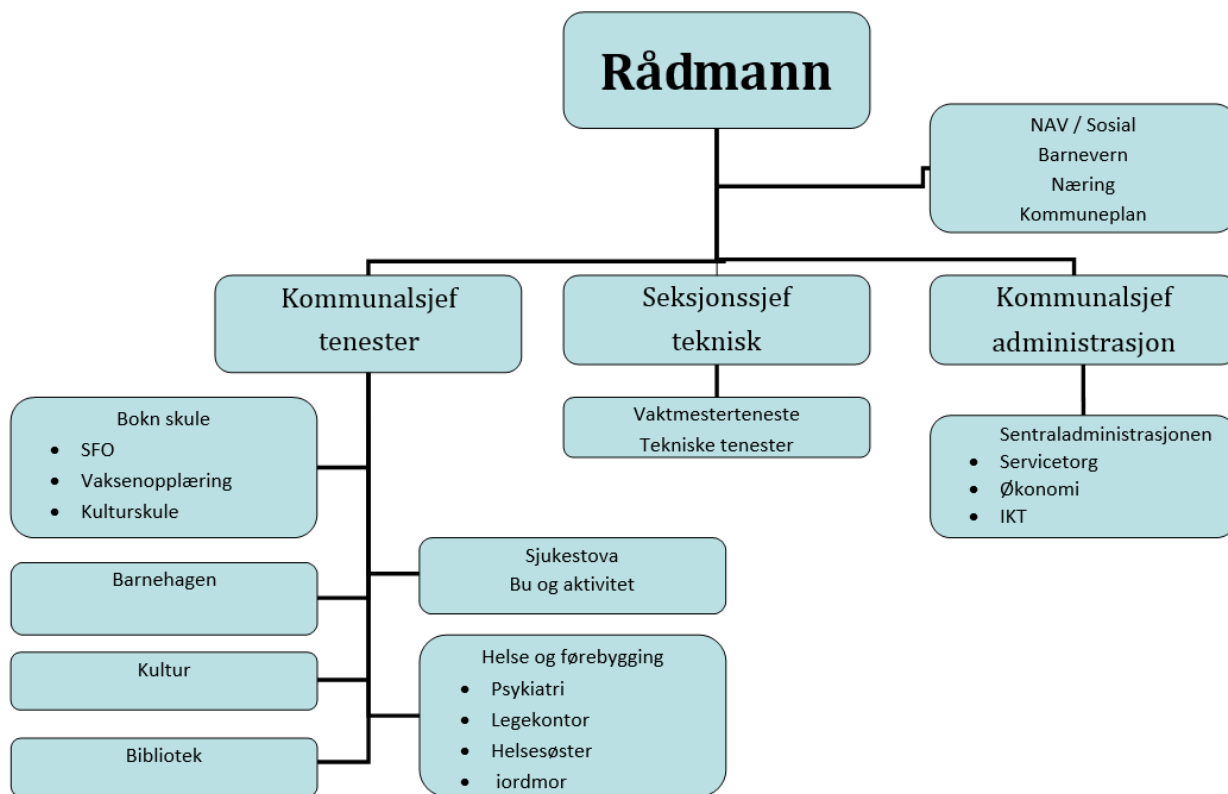
⁹ Frå 2019 gjeld ny IA-avtale. Forvaltningsrevisjonen omfattar ikkje oppfølging av den nye avtalen.

3. Datagrunnlag

3.1 Om tenesteområdet

Organiseringa av administrasjonen i Bokn kommune går fram av figur 1 under.

Figur 1: Organisering av Bokn kommune



Som det går fram av organisasjonskartet i figuren over er det ein kommunalsjef for tenestene i kommunen, inkludert barnehage og skule (1.-10. trinn). Det er éin kommunal barnehage og éin grunnskule i kommunen.

Bokn kommune er ei IA-bedrift og har dermed forplikta seg til å arbeide systematisk for å nå måla i avtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv. Dette inkluderer å førebyggje sjukefråvær, auke fokuset på jobbnærværet og hindre utstøyting frå arbeidslivet.

3.2 Mål og overordna tiltak i sjukefråværsarbeidet i skule og barnehage

3.2.1 Handlingsplan etter IA-avtalen

Bokn kommune har ikkje utarbeidd handlingsplan knytt til IA-avtalen for perioden 2014-2018.

Handlingsplanen kommunen har utarbeidd er for perioden 2011-2013. Kommunen viser til at i *Handlingsplan for IA 2011-2013* er dei tre delmåla frå IA-avtalen ført opp med tilknytte aktivitetsmål, tiltak, frist for gjennomføring og ansvarleg leiar. Under overskrifta *IA-mål 1* går det fram at målet er å «*reduere sjukefråværet frå 6 % til 5 % innan 31. desember 2013*».

Aktivitetsmål (1-5) og overordna tiltak (a, b) under IA-mål 1 er:

1. Innan 12 veker etter inngått IA-avtale skal verksemda ha fått på plass mål og rutinar for oppfølging av sjukemeldte.
 - a. Forankre sjukefråværsarbeidet i Arbeidsmiljøutvalet (AMU)
 - b. Følgje opp rutinar for oppfølging av sjukemeldte
2. Alle leiarane og medarbeidarane får opplæring i IA
 - a. Informasjon til alle tilsette
 - b. Opplæring av leiarane
3. Innan utgangen av juni 2011 skal verksemda ha utarbeidd aktivitetsmål og handlingsplan
 - a. Kartlegging av verksemda
 - b. Utarbeiding av aktivitetsmål og handlingsplan
4. Kommunen skal til ei kvar tid ha oversikt over alle langtidssjukemeldte
 - a. Skaffe oversikt over langtidssjukemeldte for å vurdere ev. tiltak
5. Kommunen utarbeidar ved behov tiltak for å få arbeidstakaren raskast mogeleg tilbake i arbeid
 - a. Utarbeide forslag

Det er vidare lagt inn korte skildringar under kvart tiltak. Under tiltaket «forankre sjukefråværsarbeidet i AMU» står det til dømes:

- Sjukefråværsoppfølging som fast sak i AMU
- Vurdere og evaluere mål, rutinar for oppfølging av sjukefråvæer og handlingsplanar for IA-arbeidet, og sjå til at dette blir følgt opp.

Det går fram i handlingsplanen at punkt 2, 3a., 4 og 5 er kontinuerlege prosessar i kommunen, medan punkt 1 og 3b. er sett opp med frist for gjennomføring.

3.2.2 Status i IA-arbeidet per februar 2019

Handlingsplanen er gjeldande frå 2011 – 2013 og har ikkje vore revidert etter 2013. Revisjonen får opplyst at rådmannen si leiargruppe ser at det er behov for å revidere handlingsplan for IA. Kommunen ser for seg at dette revisjonsarbeidet vil starte opp etter at ny intensjonsavtale med NAV om IA-arbeid gjeldande frå 2019 er inngått. I slutten av februar 2019 opplyser kommunen at dei venter på initiativ frå NAV for å komme i gang med å følgje opp ny IA-avtale. Kontakt er etablert med NAV, men NAV har foreløpig ikkje hatt kapasitet til å følgje opp og gi kommunen rettleiing.

I intervju blir det kommentert at det generelt bør leggjast til rette for heilskapleg og systematisk IA-arbeid i kommunen, ettersom dette arbeidet ikkje blir følgt opp i dag. Revisjonen får opplyst at arbeidsmiljøutvalet (AMU) ikkje fungerer slik det bør i Bokn. Det blir mellom anna peika på at det sjeldan blir gjennomført møte og at IA-arbeidet ikkje blir følgt opp av AMU. Revisjonen får opplyst at det er gjennomført tre møte i AMU i 2018, men at referat frå møta ikkje er ferdigstilt. Revisjonen får vidare opplyst at kommunen har mangla hovudverneombod ei stund. Det blir opplyst at AMU drøftar sjukefråværestal i møta.

Kommunen opplyser samtidig at aktivitetsmål og tiltak likevel blir følgde slik dei står skildra i handlingsplanen frå 2011-2013, og at dette også er tilfelle i skule og barnehage. Som eit døme på at handlingsplanen er gjeldande viser kommunen til at einingsleiarane (alle med personalansvar) i mai 2018 var på kurs med tema "Lovkrav i sjukefråværsoppfølging" i regi av Nav arbeidslivsenter, og at dette samsvarar med det eine kontinuerlege aktivitetsmålet under IA-mål 1 i Handlingsplanen om å gi leiarar opplæring i tema knytt til sjukefråvæer.

Revisjonen får også opplyst at IA-dokumentet med mål og aktivitetsmål ikkje er kjent i barnehagen. I intervju blir det opplyst at barnehagen sidan hausten 2017 har gjennomført sitt eige tiltak, prosjektet «Reine hender» som har retta merksemda mot systematisk handvask hos tilsette og føresette. Styrar i barnehagen opplyser at ho ser at prosjektet har innverknad på korttidsfråværet blant dei tilsette i barnehagen.

3.3 Måloppnåing knytt til sjukefråvæer

I Handlingsplanen for IA gjeldande frå 2011 til 2013 hadde Bokn kommune sett seg som mål å redusere sjukefråværet i kommunen frå 6 % til 5 % innan utgangen av 2013. Etter dette har kommunen ikkje justert

dette målalet. Det er ikkje sett eigne måltal for dei ulike einingane i kommunen og revisjonen legg til grunn at målalet gjeld det samla sjukefråværet i kommunen.

Revisjonen har henta inn sjukefråværestal frå Kommunenes sentralforbund (KS) for å samanlikne Bokn med gjennomsnittet for kommunane i Noreg. Tabellen under viser oversikt over sjukefråværet i Bokn og gjennomsnittet for landet i perioden 4. kvartal 2017- 3. kvartal 2018:

Tabell 1 Sjukefråværet i Bokn og gjennomsnittet for landet i perioden 4.kvartal 2017- 3.kvartal 2018 – i prosent.

| 4.kvartal 2017- 3.kvartal 2018 | Samla sjukefråvær | Legemeldt sjukefråvær | Eigenmeldt sjukefråvær | I arbeidsgjevarperioden (1-16 dagar) | Utanfor arbeidsgjevarperioden (over 16 dagar) |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Kommunar i Noreg | 9,84 | 8,45 | 1,39 | 4,19 | 5,65 |
| Bokn kommune | 8,36 | 7,42 | 0,94 | 3,45 | 4,91 |

Som det går fram av tabellen over var sjukefråværet i Bokn lågare enn gjennomsnittet for landet både når det gjeld samla sjukefråvær, legemeldt sjukefråvær, eigenmeldt sjukefråvær og korttids- og langtidssjukefråvær (sjukefråvær under og over 16 dagar). Det samla sjukefråværet på 8,36 % er likevel langt over målet på 5%.

Bokn kommunen har sendt over informasjon om sjukefråværet i skule og barnehage dei siste tre åra, som vist i tabell under.

Tabell 2: Sjukefråvær i skule og barnehage i Bokn kommune 2015 – 2018 – i prosent (kjelde: Bokn kommune).

| Tidsrom | oktober 2015 – oktober 2016 | oktober 2016 – oktober 2017 | oktober 2017 – oktober 2018 |
|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Sjukefråvær skule (prosent) | 6,1 | 4,2 | 7,8 |
| Sjukefråvær barnehage (prosent) | 8,0 | 13,0 | 5,8 |

Tabellen over viser at sjukefråværet i skulen gjekk ned frå 6,1 % til 4,2 % frå 2015/2016 til 2016/2017. Frå oktober 2017 til oktober i 2018 har sjukefråværet i skulen stige frå 4,2 % til 7,8 %. I barnehagen steig sjukefråværet frå 8 % til 13 % frå 2015/2016 til året etter. Det siste året har sjukefråværet i barnehagen gått ned frå 13 % til 5,8 %.

Revisjonen har elles fått opplyst at det samla sjukefråværet i 2018 var 4,8% i skulen og 7,6% i barnehagen. Skulen har dermed nådd sjukefråværs målet til kommunen i 2018, medan barnehagen ikkje har lukkast med dette. Variasjonen i tala viser at periodane som blir samanlikna spelar ei rolle for tala. Det er relativt få tilsette i skulen (34 tilsette) og barnehagen (15 tilsette) slik at sjukefråvær hos få personar kan få store utslag på tala.

3.4 Oversikt over sjukefråvær og årsakar til sjukefråvær

Bokn kommune opplyser at sjukefråværet i skule og barnehage dei siste tre åra i stor grad er knytt til langtidssjukefråvær og at ein stor del er grunna langvarig sjukdom hos tilsette. Det går vidare fram at

sjukefråværet i skule og barnehage dei siste tre åra ikkje er registrert som arbeidsrelatert sjukefråvær, men at kommunen likevel kjenner til at nokre av tilfella truleg er knytt til arbeidsplassen.

Revisjonen får opplyst at det er mogleg for leiarar å hente ut fråværsstatistikk ned til individnivå i kommunen sitt personalsystem Visma. Systemet gir oversikt over ulike typar fråvær. Av intervju går det fram at leiinga har oversikt over kven som har langtidsfråvær og kan få oversikt over personar med mykje korttidsfråvær for å følgje opp desse.

3.5 Oppfølging av sjukemeldte

I kommunen sin handlingsplan for IA er det sett opp fleire aktivitetsmål knytt til oppfølging av sjukemeldte. Det er vidare sett opp tiltak under kvart av aktivitetsmåla som skildrar korleis kommunen skal oppnå målet som er sett. Det står også ført opp kven som er ansvarleg for gjennomføringa og frist for tiltaka og/eller om det er ein kontinuerleg prosess i kommunen. Som nemnd var ikkje handlingplanen kjent i barnehagen og merksemda knytt til IA-arbeidet i kommunen har vore låg.

Bokn kommune har avtale om bedriftshelsetenester (BHT) gjennom AktiMed, og revisjonen har fått tilsendt kommunen sin samarbeidsplan for 2018 med bedriftshelsetenesta gjeldande for skule, kultur og barnehage. Planen inneheld prosjekt der kommunen kan be BHT om bistand. Revisjonen får opplyst at BHT deltar i dialogmøte med sjukemeldte.

Revisjonen får opplyst at kommunalsjef for tenester har retta merksemda mot oppfølging av sjukemeldte. Alle leiarar med personalansvar var på kurs i oppfølging av sjukemeldte ved NAV arbeidslivssenter i mai 2018. Vidare blir det opplyst at kommunalsjefen har utarbeidd laminerte plansjar til alle leiarar med ansvar for oppfølging av sjukemeldte med tydelige instruksjonar for korleis sjukemeldte skal følgjast opp i ulike fasar og kva spørsmål som kan bli stilt den enkelte arbeidstakar i dei ulike fasane.

Revisjonen får opplyst at kommunalsjef for tenester har enkeltvise møte med einingsleiarane med personalansvar kvar 14 dag der sjukefråværsoppfølging alltid står på agendaen. Kommunalsjef for tenester opplyser samtidig at ho ser at det er behov for at det blir jobba meir med temaet sjukefråvær i fellesskap på dei månadlege leiarmøta innan hennar ansvarsområde.

Revisjonen får opplyst at kommunen i arbeidet med å følgje opp sjukemeldte tilsette nyttar Nav sine oppfølgingsplanar og at tidsfristane som blir sett opp for til dømes dialogmøte blir etterlevd. Det går samtidig fram av intervju at det ved to tilfelle av planlagde langtidssjukemeldingar ikkje har blitt utarbeidd oppfølgingsplan fordi løpet for tilbakeføring til arbeid var lagt frå starten av sjukemeldingsperiodane.

Revisjonen får elles opplyst at tilrettelegging blir vurdert i kvart einskild tilfelle. Gjennom oppfølging av tilsette som er sjukemeldte har dei i kommunen erfart at tilrettelegging kan redusere fråværet, men understrekar at det i desse tilfella er viktig å gå i dialog med legar. Det er legane som skal skildre kva vedkomande i sjukemelding kan utføre/ikkje utføre av oppgåver på arbeidsplassen, og ut frå denne vurderinga har verksemda eit betre grunnlag for å legge til rette arbeidet for den sjukemeldte. Frå kommunen blir det opplyst at einingsleiarane er gode på å legge til rette arbeidet for arbeidstakarar og at dei i desse tilfella søker om tilretteleggingsmidlar gjennom Nav. Kommunen opplyser at det ikkje har vore registrert avvik knytt til oppfølging av sjukemeldte i skule eller barnehage dei siste tre åra.

4. Vurdering

Bokn kommune hadde i perioden 2011-2013 sett overordna mål med tilhøyrande tiltak for arbeidet med å førebygge og følgje opp sjukefråvær i samsvar med samarbeidsavtalen for eit meir inkludertande arbeidsliv som kommunen har inngått med Nav. Undersøkinga viser samtidig at Bokn kommune ikkje har følgd opp IA-avtalen for perioden 2014-2018 og mellom anna utarbeidd handlingsplan med tiltak saman med dei tilsette. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredstillande. Manglande oppfølging av IA-avtalen inneber at kommunen ikkje har evaluert og etablert nye og/eller oppdaterte mål og tiltak i sjukefråværsarbeidet.

Revisjonen vil understreke at det er viktig at kommunen sikrar at AMU fungerer tilfredstillande. Dette inneber at det blir sikra at kommunen har valt hovudverneombod og at det blir skrive referat innan rimeleg tid etter møta. Revisjonen vil understreke viktigheita av å forankre sjukefråværsarbeidet i AMU i samsvar med arbeidsmiljølova.

Som nemnd over har kommunen utarbeidd mål for sjukefråværsarbeidet i kommunen for perioden 2011-2013. Det var ikkje utarbeidd særskilte mål og tiltak for sjukefråværsarbeidet i skule og barnehage verken for denne perioden eller seinare. Revisjonen meiner kommunen som ledd i helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet bør vurdere å utarbeide eigne mål og tiltak knytt til sjukefråvær i barnehage og skule slik at desse er tilpassa verksemdene.

Når det gjeld måloppnåing viser undersøkinga ein del variasjon i sjukefråværet innan skule og barnehage i Bokn dei siste åra. Einingane har få tilsette slik at enkeltpersonar sitt fråvær får stor innverknad på sjukefråværstala. I 2018 var det samla sjukefråværet 4,8% i skulen og 7,6% i barnehagen. Skulen har derfor i denne perioden nådd sjukefråværs målet slik dette var sett i handlingsplanen frå 2011-2013 om 5 % fråvær eller lågare, medan barnehagen ikkje lukkast med dette i 2018.

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at kommunen har god oversikt over sjukefråværet og årsakene til sjukefråvær i skule og barnehage. Revisjonen meiner vidare at Bokn kommune har sett i verk gode tiltak for å sikre at sjukemeldte blir følgd opp i samsvar med regelverket både ved gjennomføring av kurs for alle leiarar med personalansvar, fast oppfølging av leiarar knytt til sjukefråvær og utarbeiding og distribusjon av informasjonsplansje.

5. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Bokn kommune har god oversikt over sjukefråværet og årsakene til sjukefråvær i skule og barnehage. Revisjonen meiner vidare at Bokn kommune har sett i verk gode tiltak for å sikre at sjukemeldte blir følgt opp i samsvar med regelverket.

Samtidig meiner revisjonen at det ikkje er tilfredstillande at kommunen ikkje har følgt opp IA-avtalen for perioden 2014-2018. Det er ikkje utarbeidd handlingsplan med tiltak saman med dei tilsette som ledd i oppfølginga av avtalen, og målsettingar for sjukefråværsarbeidet er ikkje oppdaterte. Revisjonen vil vidare understreke viktigheita av at kommunen sikrar at arbeidsmiljøutvalet (AMU) fungerer tilfredstillande. Per februar 2019 har kommunen ikkje hovudverneombod og det er ikkje skrive referat frå dei tre møta AMU hadde i 2018.

Basert på funn og vurderingar i undersøkinga tilrår revisjonen at Bokn kommune

1. Sikrar systematisk oppfølging av IA avtalen i samsvar med gjeldande avtale
2. Sikrar at målsettingar for sjukefråværsarbeidet er oppdaterte, og vurderer å utarbeide eigne mål og tiltak knytt til sjukefråvær i barnehage og skule slik at desse er tilpassa verksemdene
3. Sikrar at hovudverneombod blir valt og at det blir skrive referat frå møta i arbeidsmiljøutvalet

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Rådmannen skriv følgjande i sin høyringsuttale (e-post til revisjonen 6.mars 2019):

Hei,

Viser til mottatt forvaltningsrevisjon av sjukefråvær i skule og barnehage til verifisering og høyring.

Rapporten har vore vidaresend kommunalsjef tenester for gjennomgang og kommentar.

Kommunalsjef tenester har ingen kommentar til rapporten.

Rådmannen har forøvrig heller ikkje merknader til rapporten.

Mvh

Jan Erik Nygaard

Rådmann Bokn kommune

Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Arbeids- og sosialdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljølova). LOV-2005-06-17-62
- Arbeids- og sosialdepartementet: Lov om folketrygd (folketrygdlova). LOV-1997-02-28-19
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskrifta). FOR-1996-12-06-1127
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. FOR-1997-03-25-272

Lovforarbeid, rettleiarar med vidare

- Arbeids- og velferdsetaten (NAV): Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. 12.08.2011
- Arbeids- og velferdsetaten (NAV): Slik følger du opp sykmeldte. Publisert 21.10.2014, sist endra 13.11.2018
- Arbeids- og sosialdepartementet: Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). 04.03.2014 – 31.12.2018

Dokument frå Bokn kommune

- Handlingsplan for IA 2011-2013



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.