

FORVALTNINGSREVISJON

Nærvær – Personal

Sykefraværsoppfølging og erstatning av  
kompetanse ved fravær

*RAPPORT*



Namsos kommune

September 2021

FR1154



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Namsos kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2021 til august 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Anna K. Dalslåen, prosjektmedarbeider Marit Ingunn Holmvik, og kvalitetssikrere Hanne Marit U. Bjerkan og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsos kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Steinkjer, 07.09.21.

Anna K. Dalslåen /s/

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## **SAMMENDRAG**

Revisor har undersøkt hvordan Namsos kommune arbeider med sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved sykefravær i to virksomheter; helse og velferd, og oppvekst. Rapporten viser videre hva kommunen mener er årsaken til sykefraværet i nevnte virksomheter.

Årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd er sammensatte, som forventet i en organisasjon med mange ulike oppgaver.

Namsos kommune fører sykefraværsstatistikk, og er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Kommunen har rutiner for både forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er uklart hvor mye av dette som følges i praksis ute i avdelingene. Revisors oppfatning er at det kan være en fordel om avdelingslederne tar kontakt med personalavdelingen tidligere i forløpet.

Data tyder på at kommunen ønsker å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Ved korttidsfravær gjør de i all hovedsak dette ved å bruke de som allerede er ansatt, enten ved å flytte på vakter eller ved å ringe opp noen som ikke er på arbeid den dagen. Stort sett blir sykefraværet erstattet av ansatte med tilsvarende kompetanse. Hvis tilsvarende kompetanse ikke er å få tak i løses dette ved omorganisering av arbeidsoppgaver eller med å ha sykepleier/vernepleier på bakvakt. Barnehagene prioriterer nok bemanning over riktig kompetanse ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær er det enklere å rekruttere ansatte med høyere utdanning, enn det er ved korttidsfravær.

### **Revisor anbefaler at Namsos kommune:**

- **Fortsetter arbeidet med å implementere interne rutiner i avdelingene**
- **Senker avdelingsledernes terskel for å kontakte personalavdelingen**
- **Fortsetter arbeidet med å sikre riktig kompetanse ved sykefravær**

# INNHOLDSFORTEGNELSE

|   |    |
|---|----|
| Forord .....  | 3  |
| Sammendrag.....   | 4  |
| Innholdsfortegnelse .....                                 | 5  |
| 1 Innledning.....   | 7  |
| 1.1 Bestilling.....                                       | 7  |
| 1.2 Problemstillinger.....                                | 7  |
| 1.3 Metode .....  | 7  |
| 1.4 Bakgrunn.....   | 9  |
| 2 Forklaringer på sykefraværet.....                       | 12 |
| 2.1 Problemstilling .....                                 | 12 |
| 2.2 Stor ansattgruppe – sammensatte årsaker.....          | 12 |
| 2.2.1 Administrasjonens forklaringer på sykefraværet..... | 12 |
| 2.2.2 Ansattes forklaringer på sykefravær.....            | 13 |
| 2.2.3 Revisors oppsummering .....                         | 14 |
| 3 Oppfølging av sykemeldte .....                          | 16 |
| 3.1 Problemstilling .....                                 | 16 |
| 3.2 Revisjonskriterier.....                               | 16 |
| 3.3 Funn.....   | 16 |
| 3.3.1 Forebyggende arbeid.....                            | 16 |
| 3.3.2 Overordnet system sykefraværarbeidet.....           | 17 |
| 3.3.3 Å melde fra om sykefravær .....                     | 18 |
| 3.3.4 Oppfølging tidlig i sykefraværet.....               | 19 |
| 3.3.5 Oppfølging ved langvarig sykefravær.....            | 20 |
| 3.4 Vurdering.....  | 20 |
| 4 Erstatning av kompetanse ved fravær .....               | 23 |
| 4.1 Problemstilling .....                                 | 23 |
| 4.2 Revisjonskriterier .....                              | 23 |
| 4.3 Funn.....   | 23 |
| 4.4 Vurdering.....  | 26 |
| 5 Høring .....  | 28 |
| 6 Konklusjoner og anbefalinger .....                      | 29 |
| 6.1 Konklusjon.....                                       | 29 |
| 6.2 Anbefalinger .....                                    | 30 |
| Kilder.....   | 31 |
| Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....          | 32 |
| Vedlegg 2 – Høringssvar .....                             | 36 |

## Tabell

Tabell 1. Sykefravær 2020 i prosent, helse og velferd og oppvekst .....11

## Figurer

Figur 1. Overordnet organisasjonskart Namsos 2020.....10

Figur 2. På min arbeidsplass er det fysiske arbeidsmiljøet tilrettelagt. ....13

Figur 3. På min arbeidsplass er det psykososiale arbeidsmiljøet.....14

Figur 4. Hva er praksis for å melde sykefravær ved din avdeling? Fordelt på tjenesteområder .....18

Figur 5. Ved forrige sykefravær – tok nærmeste leder kontakt. Fordelt på tjenesteområder .....19

Figur 6. Ved langtidsfravær på din avdeling, i hvilken grad blir kompetansenivået i avdelingen opprettholdt? Fordelt på tjenesteområde .....25

Figur 7. I hvilken grad blir din kompetanse erstattet ved sykefravær? Fordelt på tjenesteområde .....25

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Namsos kommune en forvaltningsrevisjon med tema personal – nærvær. Kontrollutvalget vedtok 19.01.21, sak 02/21 prosjektplan med fokus på sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?
2. Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?
3. Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

## 1.3 Metode

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen er digitale intervju, epostspørsmål, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang.

Revisor gjennomførte et digitalt oppstartsmøte på video med kommunalsjef personal og organisasjon og virksomhetsleder personalen. Det er også gjennomført 3 digitale intervjuer med de ansatte ved personalavdelingens team arbeidsmiljø og personaloppfølging. Å gjennomføre digitale intervjuer er effektivt og kan fungere like godt som fysiske intervjuer. Det er imidlertid en fare for at den uformelle dialogen blir borte, noe som kan føre til at tillitten mellom revisor og informant blir dårligere. Revisor har prøvd å skape gode intervjuer, og åpenheten kommunen har vist oss gjør at digitale intervju har fungert tilfredsstillende i dette prosjektet.

I Namsos kommune har avdelingslederne fullt personalansvar. Revisor har derfor søkt å få deres perspektiver på problemstillingene i denne rapporten. Det er sendt ut spørsmål på epost til avdelingsledere ved 8 avdelinger innen helse og velferd og 5 skoler. Det er også sendt ut spørsmål til virksomhetsleder barnehage. 5 av 14 svarte på revisors henvendelse.

Revisor har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle fast ansatte ved et utvalg avdelinger innenfor oppvekst og helse og velferd. Utvalget er gjort slik at avdelinger fra alle de gamle kommunene er representert, og det er ulike størrelser på avdelingene. Det er altså

ansatte fra både små og store avdelinger representert i datagrunnlaget. Avdelingene som ble spurt om å delta er alle kommunale barnehager, 8 avdelinger innen helse og velferd og 5 skoler (både ungdomskoler og barneskoler). Til sammen ble det sendt ut invitasjon om deltakelse til 575 ansatte. 230 svarte på undersøkelsen. Det er en oppslutning på 40 prosent.

Revisor har fått tilsendt de ansattes epostadresser fra kommunen, via avdelingslederne. Noen av listene med epostadresser var kopiert fra kommunens lønssystem. Det var et tilfelle hvor halvparten av ei ansattgruppe ikke ble med grunnet feil i overføringen fra lønssystemet. Feilen ble oppdaget, og de resterende ansatte ved denne enheten fikk invitasjon til å delta litt senere enn de øvrige. Disse fikk utvidet tid til å svare på undersøkelsen.

Revisor mottok lister med epostadresser i datafiler av ulike format, og det er en risiko for at noen epostadresser kan ha gått tapt i samkjøringen av de ulike filene. Revisor har fått feilmeldinger på et fåtall av epostene, noe som innebærer at eposten med invitasjon til å delta i undersøkelsen ikke har nådd frem. Dette gjelder et fåtall av respondentene, og er ikke inkludert i populasjonen som benyttes i rapporten.

Det ble gitt en ukes svarfrist på spørreundersøkelsen. Det ble deretter sendt påminnelse om undersøkelsen to ganger, og undersøkelsen var samlet tilgjengelig i 3 uker. Kommunens administrasjon la inn oppfordring til deltakelse på kommunens intranett to ganger. En mulig feilkilde er at mange langtidssykemeldte ikke sjekker epostene sine i perioden de er sykemeldte. Det er derfor en mulighet for at disse er underrepresenterte blant respondentene som har svart på undersøkelsen. Det er også en mulighet for at det er de som enten er veldig fornøyde eller veldig misfornøyde som velger å delta i en slik undersøkelse, mens de som ikke mener noe sterkt om saken lar være å delta.

En utfordring med relativ lav svarprosent er at vi i noen tilfeller ikke kan presentere resultatene fordelt på tjenesteområder uten at respondentenes identitet blir avslørt. Respondentene er lovet at deres svar blir behandlet konfidensielt, og revisor velger derfor i det forestående å presentere utvalgte grafer uten å dele opp svarene i tjenesteområder. I de tilfellene hvor det etter revisors skjønn ikke er mulig å avsløre respondentenes identitet presenteres dataene fordelt på tjenesteområder.

Det er gjennomført dokumentgjennomgang av retningslinjer, rutiner og noen møtereferater/notater. Disse sier oss hva som er utarbeidet av skriftlige rutiner, men sier lite om praksis. Det er likevel nyttig å se dokumentene opp mot lovverk, og opp mot resterende data.

Det er ikke gjennomført mappegjennomgang av personalmapper på grunn av prioritering av ressurser. En slik gjennomgang kunne gitt revisor informasjon om hvorvidt oppfølgingsplaner



og dialogmøtereferater er dokumentert riktig og med tilfredsstillende innhold. En forvaltningsrevisjon fra 2018<sup>3</sup> fant at personalmappene var mangelfulle. I etterpåklokskapens lys burde dette vært gjennomført for å sikre forvaltningsrevisjonen mer håndfaste data, særlig når svarprosenten på spørreundersøkelsen var litt lavere enn ønsket.

Samlet sett 40 prosent oppslutning, er etter revisors skjønn ikke optimalt. Vi velger likevel å bruke dataene i rapporten, fordi revisor mener det er viktig at også de ansattes stemmer kommer til uttrykk. Det samme gjelder svarene på epostundersøkelsen til avdelingslederne. Ettersom et fåtall ledere har svart revisor på forespørselen har vi ikke fullgode svar på hvordan avdelingslederne opplever sykefraværsoppfølgingen og erstatningen av kompetanse i praksis. Det er derfor vanskelig for revisor å vurdere og konkludere.

Datamaterialet sier imidlertid hva de som faktisk har svart, mener. Ettersom datamaterialet sikrer informasjon fra både øverste leder på temaet, avdelingsledere og ansatte i avdelinger mener revisor at datamaterialet samlet gir god informasjon om arbeidet i Namsos kommune.

## 1.4 Bakgrunn

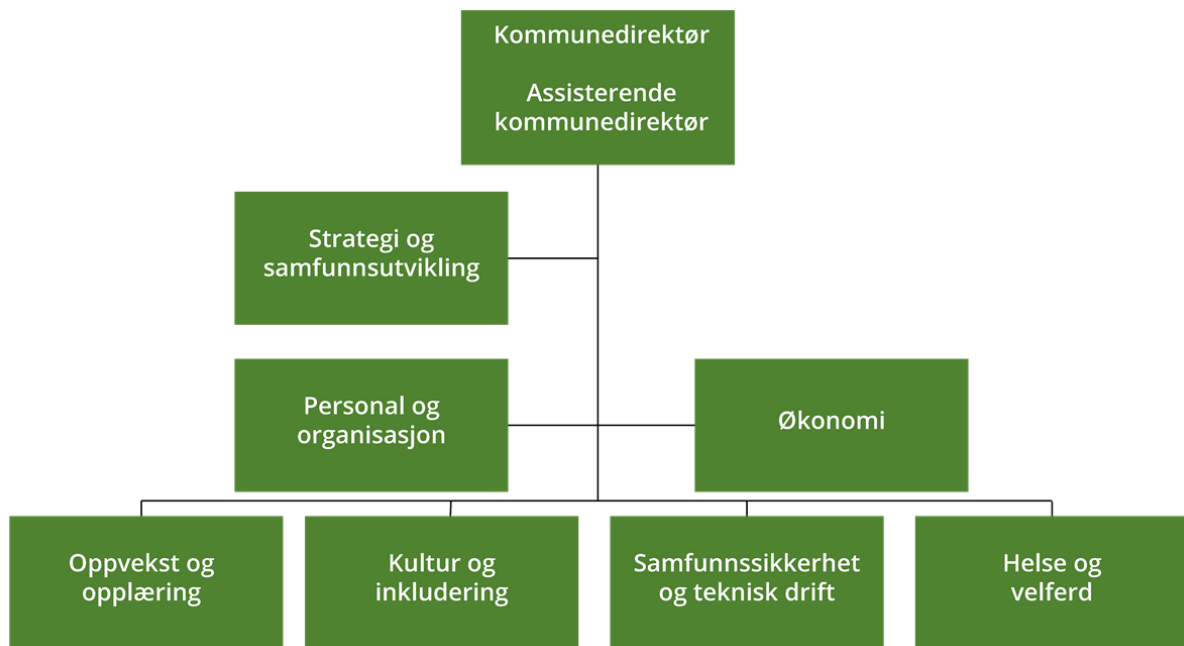
Kommunene Namdalseid, Fosnes og Namsos, samt Lund krets (tidligere Nærøy kommune) ble 01.01.2020 sammenslått til nye Namsos kommune. De gamle kommunene signerte i 2016 en intensjonsavtale om sammenslåing, og har siden den gang arbeidet med å bygge den nye kommunen. Det er likevel en omveltning å bli en ny kommune, og i revisors helhetlige risikovurdering (2020) ble det påpekt det at det er gjennomført tiltak for økt nærvær i kommunen. Gamle Namsos kommune hadde flere styringsdokumenter for økt nærvær, blant annet arbeidspolitisk plattform (2014-2019), strategier og tiltak for nærværarbeid (2013/2014) og mål og handlingsplan for IA-arbeid (2014-2018).

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke oppfølging av sykemeldte og arbeidet med å erstatte kompetanse i to sektorer: oppvekst og helse og velferd. Kommunen har 11 grunnskoler, inkludert voksenopplæringa. Det er 12 kommunale barnehager i kommunen. Helse og velferd-sektoren i Namsos kommune er organisert i helse og forvaltning, institusjon og hjemmetjenester. Namsos kommune har tre sykehjem og flere omsorgsboliger spredt utover hele kommunen. Det tilbys også hjemmesykepleie i pasientens hjem – uavhengig av adresse. Fysioterapi og ergoterapi er en del av tjenesteomfanget.

---

<sup>3</sup> Oppfølging av regelverk på personalområdet (Revisjon Midt-Norge SA: 2018)

Figur 1. Overordnet organisasjonskart Namsos 2020



Kilde: Namsos kommune

I Namsos kommune har nærmeste leder fullt personalansvar. Det vil si at kommunalsjefene har personalansvar for virksomhetslederne, virksomhetslederne har personalansvar for avdelingslederne – og til slutt: avdelingslederne har personalansvar for de som jobber ute i avdelingene. Altså er det nærmeste leder som følger opp nærværarbeidet, ikke personalavdelingen, eller andre.

Personalavdelingen er en stab/støtteordning funksjon. I tillegg har personalavdelingen tilsetting- og oppsigelsesmyndighet. Personalavdelingen er delt i to team; rekruttering og bemanning, arbeidsmiljø og personalrådgiving. Det er tre ansatte på hvert team. Tanken er at personalavdelingen skal ivareta en helhetsspolitikk på personalområdet.

Team «arbeidsmiljø og personalrådgiving» er tilgjengelig for lederne ute i kommunen for veiledning omkring personalhåndtering. Det er også de ansatte ved dette teamet som følger med sykefraværstatistikken, er med i avklaringsutvalget og lignende.

Revisor har fått oversendt sykefraværstatistikk fra oppvekst og helse og velferd for perioden 2020. Statistikken viser alle sykefraværet ved alle avdelingene innenfor de utvalgte områdene. Ved små avdelinger vil sykefraværet til en enkelt ansatt få stort utslag på avdelingens gjennomsnittlige sykefravær. Revisor har laget oversikt over sykefraværet på helse og velferd og oppvekst. Her presenteres avdelingen med det laveste og det høyeste sykefraværet, og gjennomsnittet ved området månedvis. Det er henholdsvis 19 og 27 avdelinger på områdene helse og velferd og oppvekst. Gjennomsnittet presentert i tabellen under er basert på alle avdelingenes sykefravær, ikke kun de to avdelingene som har lavest/høyest sykefravær.

Gjennomsnittet ligger nærmere de med lavest sykefravær enn de med høyt. Dette indikerer at de fleste avdelingene har et forholdsvis lavt sykefravær, men at noen avdelinger trekker gjennomsnittet opp.

Tabell 1. Sykefravær 2020 i prosent, helse og velferd og oppvekst

| Måned     | Helse og velferd  |                   |                              | Oppvekst          |                   |                              |
|-----------|-------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
|           | Lavest sykefravær | Høyest sykefravær | Gjennomsnitt alle avdelinger | Lavest sykefravær | Høyest sykefravær | Gjennomsnitt alle avdelinger |
| Januar    | 0,0               | 30,5              | 13,9                         | 0,6               | 32,0              | 8,7                          |
| Februar   | 0,0               | 27,4              | 13,6                         | 1,6               | 23,8              | 9,6                          |
| Mars      | 0,6               | 33,2              | 12,9                         | 0,5               | 31,2              | 8,3                          |
| April     | 0,0               | 20,7              | 9,3                          | 0,0               | 27,4              | 6,7                          |
| Mai       | 0,0               | 21,4              | 9,5                          | 0,0               | 27,4              | 7,3                          |
| Juni      | 1,1               | 21,6              | 9,3                          | 0,3               | 28,7              | 6,5                          |
| Juli      | 1,9               | 21,4              | 8,8                          | 0,1               | 21,0              | 4,7                          |
| August    | 0,7               | 21,1              | 9,8                          | 0,1               | 31,8              | 5,3                          |
| September | 0,0               | 27,0              | 11,6                         | 0,5               | 32,6              | 8,0                          |
| Oktober   | 0,6               | 17,5              | 10,2                         | 0,9               | 40,7              | 8,7                          |
| November  | 1,4               | 23,0              | 11,9                         | 0,6               | 37,7              | 11,9                         |
| Desember  | 7,2               | 29,0              | 13,6                         | 1,6               | 43,6              | 12,4                         |

Kilde: Namsos kommune

Tidligere hadde personalavdelingen praksis for å gå inn i avdelinger med over 10 prosent sykefravær, for å hjelpe avdelingen med nærværarbeidet. Det ble da gjennomført en nærværdialog, som vil si at de i detalj gikk gjennom årsakene til fraværet. Resultatene fra dette var imidlertid ikke samsvarende med innsatsen, og våren 2021 ble arbeidsmåten lagt om. Personalavdelingen arbeider nå målrettet sammen med virksomhetslederne på de områdene det er høyt fravær, og legger sammen med dem planer for hvordan nærværet på best mulig vis kan styrkes.

## **2 FORKLARINGER PÅ SYKEFRAVÆRET.**

I dette kapitlet beskriver revisor hva Namsos kommune mener er forklaringene på sykefraværet i helse/velferd og oppvekst i kommunen. Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier til dette kapitlet da revisor ikke kan vurdere hva kommunen beskriver av utfordringer. Revisor vil imidlertid også beskrive hva de ansatte mener er årsakene til sykefraværet – og på den måten tegne et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen

### **2.1 Problemstilling**

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapitlet:

- Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?

### **2.2 Stor ansattgruppe – sammensatte årsaker.**

#### **2.2.1 Administrasjonens forklaringer på sykefraværet**

Namsos kommune har et stort antall ansatte, og årsakene til sykefraværet vil derfor også være sammensatt. Dette påpeker også flere av de ansatte i personalavdelingens team «arbeidsmiljø og personalrådgivning» til revisor.

Ifølge personalavdelingens ansatte er årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse og velferd en kombinasjon av psykiske og fysiske utfordringer. I en stor gruppe vil det være ulike livssituasjoner som gjør at det vil forekomme noe sykefravær. Dette kan være vanlig sykdom, kronisk sykdom eller «utenforliggende problemer». Innenfor pleie er det i noen tilfeller vanskelig å tilrettelegge for plager som oppstår ved svangerskap, noe som kan medføre at ansatte uteblir fra jobb. Arbeidsmiljøutfordringer forekommer også.

I oppstartsmøtet med kommunalsjef og virksomhetsleder personal ble det tegnet et lignende bilde: - det dreier seg om slitasje, langvarig og/eller kronisk sykdom, ulykker og andre helseutfordringer. Det er ikke grunnlag for å si at store deler er arbeidsmiljørelatert.

Virksomhetsleder barnehage svarer i revisors epostundersøkelse at hovedårsakene til fraværet er veldig sammensatt. Noe er fysiske/slitasje, noe psykisk og noe sykdom. En sjelden gang kan det være forhold på hjemmebane eller arbeidsmiljøforhold. Arbeidsmiljøutfordringer er veldig sjeldent, men av og til kan det oppleves som så utfordrende at det gjør den ansatte såpass syk at det gir sykmeldingsgrunn.

Revisors epostspørsmål til utvalgte avdelingsledere ga revisor informasjon som samsvarer med det som står ovenfor, men avdekket også faktorer som ikke er dekket tidligere i kapitlet. Avdelingslederne beskriver tilfeller hvor ansatte har hatt trening i arbeidstiden før

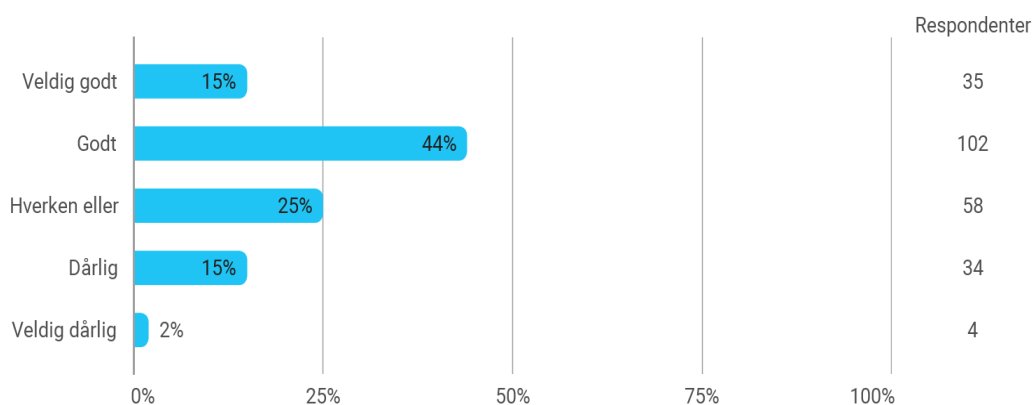
kommunesammenslåingen med god effekt, men hvor dette ikke lar seg gjennomføre lenger ettersom ordningen ble avvirket i forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020. Sykefravær i påvente av omplassering internt nevnes som en annen faktor.

En avdelingsleder skriver at hen kontinuerlig arbeider med å utfordre innstillingen om at man alltid må kunne yte 100 prosent hvis ikke må man være hjemme. Avdelingslederens innstilling er at det i perioder kan være nok med 70 prosent innsats, og at dette kan redusere fravær.

## 2.2.2 Ansattes forklaringer på sykefravær

Revisor har bedt de ansatte svare på to spørsmål knyttet til arbeidsmiljø. Det ene handler om hvorvidt det fysiske arbeidsmiljøet er tilrettelagt, mens det andre omhandler det psykososiale arbeidsmiljøet. 59 prosent av de ansatte svarer at det fysiske arbeidsmiljøet er godt eller veldig godt tilrettelagt. 17 prosent svarer at det fysiske arbeidsmiljøet er dårlig eller veldig dårlig tilrettelagt, mens 25 prosent svarer «hverken eller».

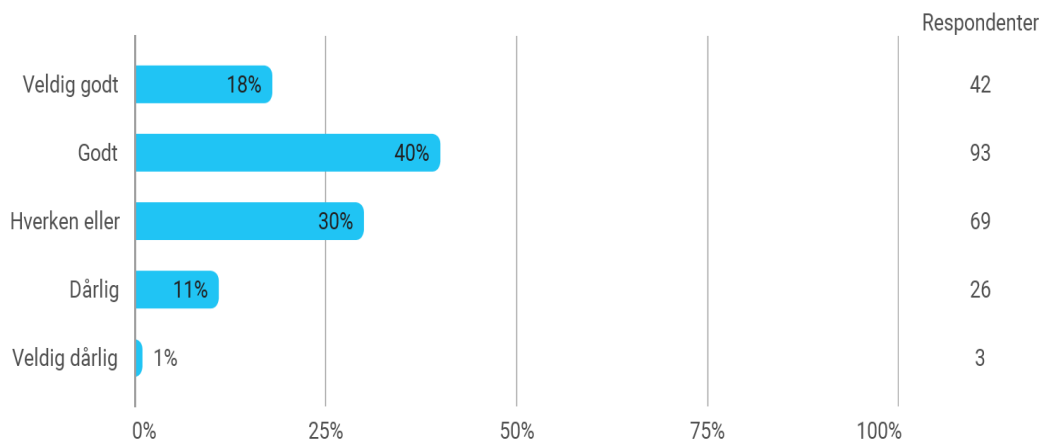
Figur 2. På min arbeidsplass er det fysiske arbeidsmiljøet tilrettelagt.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om hvordan det psykososiale arbeidsmiljøet oppfattes svarer 58 prosent mener det psykososiale arbeidsmiljøet er godt eller veldig godt. 12 prosent mener det er dårlig eller veldig dårlig, mens det er 30 prosent som krysser av for at det psykososiale arbeidsmiljøet er hverken godt eller dårlig.

Figur 3. På min arbeidsplass er det psykososiale arbeidsmiljøet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA.

I revisors spørreundersøkelse fikk respondentene anledning til å skrive med egne ord hva de tror sykefraværet på sin avdeling skyldes. Ikke alle benyttet seg av denne muligheten, men 207 stk. avla svar.

Revisor har tolket svarene og kategorisert dem i «arbeidsrelatert psykososialt», «arbeidsrelatert fysisk», «ikke arbeidsrelatert», «korona-relatert», «vet ikke» og «annet».

Beskrivelser om høyt arbeidspress, sinte ledere med ufine kommentarer og interne konflikter har revisor kategorisert som «arbeidsrelatert psykososialt». 39 prosent av svarene er kategorisert i denne kategorien. Beskrivelser om tunge tak, dårlig inneklima og skader som har skjedd på arbeidsplassen har blitt kategorisert som «arbeidsrelatert fysisk». 13 prosent av svarene er tolket inn i denne kategorien. 28 prosent svarte «sykdom», «psykisk og fysisk sykdom» eller beskrev akutte skader som skjedde utenfor arbeidsplassen. Disse er kategorisert som «ikke arbeidsrelatert». 4 prosent av de ansatte forklarer sykefraværet på deres avdeling med koronapandemien, disse svarene er kategorisert som «korona-relatert». 4 prosent har svart «vet ikke». Svar som beskriver at deres avdeling ikke har noe særlig sykefravær, eller som mener sykefraværet skyldes for lite krav til sykemeldte er kategorisert som «annet». 12 prosent av svarene er kategorisert her.

### 2.2.3 Revisors oppsummering

I de to virksomhetsområdene helse/velferd og oppvekst var det i januar 2021 ca. 1320 ansatte. Disse er fordelt på 36 avdelinger av ulik størrelse, noen avdelinger har over 70 ansatte, mens andre har under fem ansatte. En enkelt ansatts sykefravær har derfor ulikt utslag på sykefraværet til sin avdeling. Tabellen med sykefraværstatistikken viser hvor stort sprik det kan være mellom avdelingene, og også at gjennomsnittet ligger nærmere de med lavest sykefravær enn de med høyt.

Med så mange ansatte fordelt på så mange avdelinger er det ikke overraskende at det finnes ulike forklaringer på sykefravær. En del av sykefraværet ser ut til å skyldes fysisk og psykisk sykdom, mens noe er arbeidsmiljørelatert.

Da revisor åpnet for at ansatte kunne beskrive hva de mente var årsaken til sykefravær beskrev noen av dem interne konflikter eller ufine kommentarer fra leder. Hvorvidt dette faktisk har hatt påvirkning på sykefraværet kan ikke revisor si noe om.

Det er nærmeste leder som har personalansvaret i Namsos kommune. Kommunen har en personalavdeling som avdelingsleder kan benytte seg av når en konflikt eller annen vanskelig situasjon oppstår. Uavhengig av om det skaper sykefravær eller ikke vil revisor oppfordre avdelingslederne til å søke støtte og rådgivning når personalarbeidet er krevende.

## 3 OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapittelet:

- Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykemeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?

### 3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i dette kapittelet er utledet fra arbeidsmiljøloven og kommunens interne rutiner. Se vedlegg 1 for utledning av revisjonskriterier.

Følgende revisjonskriterier er utarbeidet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal føre fraværstatistikk
- Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste
- Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær
- Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtalskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt
- Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag.
- Leder skal ved sykefravær ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.
- Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig
- Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte

### 3.3 Funn

#### 3.3.1 Forebyggende arbeid

Et sykefravær starter ikke nødvendigvis første fraværsdag, og noen ganger kan dette forebygges. Namsos kommune har en retningslinje for nærværarbeid, som beskriver hvordan man skal arbeide med arbeidsmiljø og forebygging før et sykefravær. I tillegg står det i kommunens rutine for oppfølging av sykefravær er det første steget at leder og medarbeider sammen skal fylle ut skjema kalt «leder før lege». Skjemaet er ifølge personalavdelingen relativt nytt, og avdelingen hadde en mistanke om at det ikke var godt nok kjent ute i avdelingene.

Skjemaet er et såkalt samtalskjema, som skal hjelpe leder og medarbeider i prosessen med å finne muligheter for tilrettelegging for å forebygge langtidsfravær. Ingen av lederne i epostundersøkelsen svarte at de brukte skjemaet. I epostundersøkelsen ble lederne spurt om



å beskrive praksis for sykefraværsarbeidet, inkludert forebygging. Skjemaet er ikke nevnt av noen.

Revisor har bedt de ansatte svare på følgende påstand: «I forkant av mitt forrige langtidssykefravær fylte jeg og min nærmeste leder et «leder før lege»-skjema». Svarkategoriene var ja, nei og ikke aktuelt. Respondentene var bedt om å krysse for «ikke aktuelt» om de ikke har hatt langtidssykefravær. 5 respondenter svarte at de har fylt ut et slikt skjema, det utgjør 11 prosent av de respondentene

### **3.3.2 Overordnet system sykefraværsarbeidet**

Å få rutiner på plass og involvering av partene i arbeidet har, ifølge kommunalsjefen og virksomhetsleder personal, vært en prioritert oppgave for personalavdelingen etter kommunesammenslåingen. Namsos kommune har utarbeidet rutiner for nærværsarbeidet og sykefraværsoppfølgingen. Revisor har fått oversendt disse. Rutinene beskriver både overordnede mål for arbeidet, men det finnes også «oppskrifter» på hvordan både arbeidstaker og nærmeste leder skal opptre underveis i et sykdomsforløp.

Personalavdelingen hadde startet arbeidet med å gjøre de nye rutinene kjent i organisasjonen i starten av 2020, før koronapandemien gjorde at de planlagte virksomhetsbesøkene måtte avlyses og avdelingen måtte arbeide på andre måter. I intervjuene revisor har gjennomført med personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving gir de ansatte uttrykk for at de ikke tror rutinene er godt nok kjent ute i kommuneorganisasjonen. De har prøvd å kommunisere ut de nye rutinene gjennom «rom» på den digitale kommunikasjonsplattformen Teams. Det ligger også på intranettet. Deres bekymring er imidlertid at lederne med personalansvar ikke er godt nok kjent med de nye rutinene og utfører sykefraværsoppfølgingen slik de har gjort tidligere.

Revisor har fått oversendt sykefraværsstatistikk som viser sykefraværet på de ulike avdelingene. Det er også blitt oversendt statistikk fordelt på ulike variabler, som for eksempel alder. I intervju kom det frem at kommunens personalavdeling følger med på statistikken og har hatt som rutine å gi ekstra oppfølging til de avdelingene hvor sykefraværet har vært høyt. Dette er en del av arbeidet som personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving gjør månedlig. De ansatte i team arbeidsmiljø og personalrådgivning har fortalt revisor at dette arbeidet har vært krevende, og at de ikke har oppnådd de resultatene som var ønskelig

I juni 2021 fikk revisor informasjon om at denne rutinen er endret til en tilnærming hvor avdelingen heller arbeider med virksomhetslederne til områder med høyt fravær. Institusjon, barnehage og skole er prioritert i dette arbeidet. Fokus er virksomhetsledernes rolle i

nærværarbeidet. Det er planlagt dialogmøter med avdelingsledere, hvor bruk og kjennskap til kommunens rutiner blir gjennomgått høsten 2021.

En av de ansatte ved team arbeidsmiljø og personalrådgiving uttaler til revisor at hen skulle ønske avdelingslederne tok kontakt mye tidligere. Da kunne personalavdelingen ifølge vedkommende gitt bedre lederstøtte og potensielt forebygget fravær.

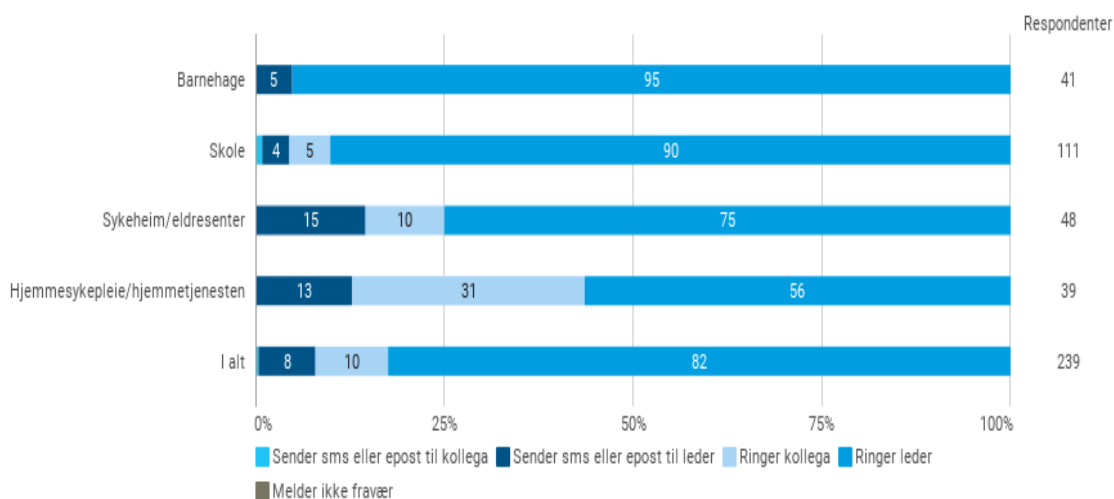
Namsos kommune er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. Revisor har fått fremlagt eksempler på bruk av bedriftshelsetjenesten.

### 3.3.3 Å melde fra om sykefravær

Kommunens egen retningslinje for nærværarbeid pålegger medarbeider å melde fravær ved å ringe leder med personalansvar tidligst mulig den dagen fraværet oppstår. Ifølge retningslinjene skal SMS, eller andre sosiale medier ikke benyttes til å melde fravær. På avdelinger hvor fravær kan oppstå på tidspunkt hvor leder ikke er tilgjengelig, skal det være gjort kjent hvem andre den syke medarbeideren kan kontakte.

Revisor stilte i spørreundersøkelsen til ansatte spørsmål om hvordan man som ansatt melder sykefravær i Namsos kommune. Svarene gitt i figuren under.

Figur 4. Hva er praksis for å melde sykefravær ved din avdeling? Fordelt på tjenesteområder



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Av svarene over ser vi at 82 prosent av alle respondentene melder sykefravær ved å ringe leder. 8 prosent sender epost eller SMS til leder. Antallet respondenter som svarer noe annet enn «ringer leder» er svært lavt. Når vi deler opp svarene på de ulike områdene ser vi at det er i områdene som leverer tjenester hele døgnet som ringer kollega. Dette kan være fordi det tas kontakt med arbeidsplassen utenfor leders arbeidstid (f.eks. tidlig morgen eller sent kveld) ettersom vaktene i noen tilfeller har starttidspunkt utenfor vanlig kjernetid.

Lederne med personalansvar som har svart på revisors epostundersøkelse deler ofte opp melding om sykefravær i langtidsfravær og korttidsfravær. De fleste forventer at de ansatte snakker med dem før en eventuell sykemelding, slik at de har mulighet til å tilrettelegge. Det kommer likevel frem i epostundersøkelsen at lederne ikke føler at de lykkes med dette. En av lederne kommenterer at hen arbeider kontinuerlig med å få de ansatte til å gå med på å arbeide redusert i en periode heller enn å være fulltidssykemeldt. Når det gjelder korttidsfravær forventer lederne at de kontaktes per telefon når det er mulig.

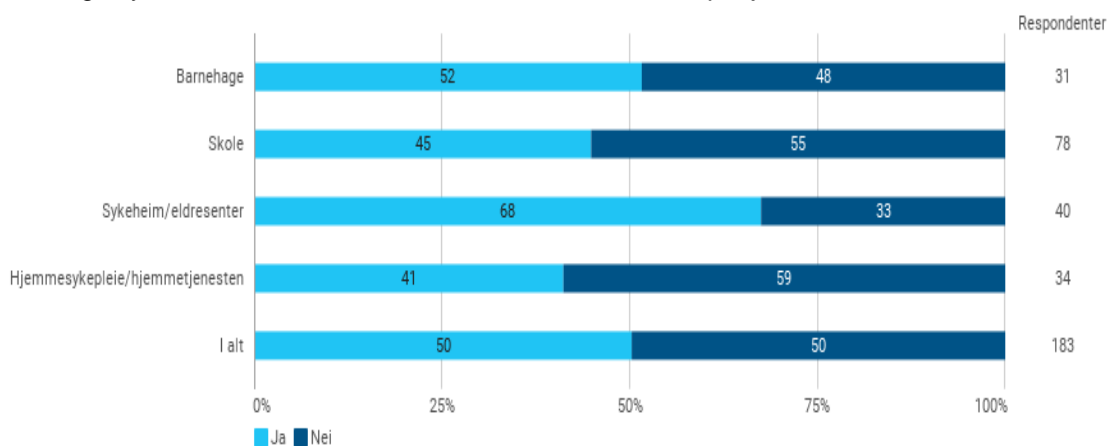
### 3.3.4 Oppfølging tidlig i sykefraværet

Namsos kommunes rutine for oppfølging av sykemeldte beskriver tydelige oppgaver for henholdsvis arbeidstaker og leder. I denne står det at leder 2. fraværsdag skal ta kontakt med arbeidstaker og vise positiv omsorg. Etter revisors forståelse gjelder dette uavhengig av om det er egenmeldingsdager eller legemeldt sykefravær. Leder skal avklare om det er noe arbeidsplassen eller leder kan bistå med. Det skal videre avklares hvorvidt arbeidstaker kan utføre andre arbeidsoppgaver, og eventuelt fylle ut et eget skjema som kalles «alternative arbeidsoppgaver». Rutinen beskriver at arbeidstaker skal oppgi årsak til fravær og forventet lengde på fraværet når sykefraværet meldes. Revisor legger til grunn at det derfor ikke forventes at leder skal ringe opp arbeidstakere med sykefravær som åpenbart går over raskt (som omgangssyke).

En av lederne som svarte på epostundersøkelsen til revisor beskriver at tidshorisonen som oftest er avklart ved korttidsfravær, men at hen likevel holder kontakten. Denne kontakten er i hovedsak uformelle telefonsamtaler eller SMS. En annen av lederne beskriver at en sykemeldt ansatt kan «forvente at leder ringer 3-4 ganger i måneden».

Revisors spørreundersøkelse spurte de ansatte om hvorvidt nærmeste leder tok kontakt ved forrige sykefravær. Svarene gitt i figuren under.

Figur 5. Ved forrige sykefravær – tok nærmeste leder kontakt. Fordelt på tjenesteområder



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Resultatene viser at 50 prosent av de ansatte ble kontaktet av nærmeste leder ved forrige sykefravær. 50 prosent ble ikke kontaktet. Revisor har ikke spesifisert lengde på fraværet. En del av fraværet kan være såpass kort at det ikke er nødvendig å ha kontakt, utover telefonsamtalen som gjennomføres for å melde fravær. Lederen kan da ha avklart hvorvidt det trengs videre oppfølging, og hvor lenge sykefraværet vil vare.

### **3.3.5 Oppfølging ved langvarig sykefravær**

Egenmeldingsperioden utløper på 16. fraværsdag. Det betyr at det må en sykemelding til for å ha sykefravær lenger enn 16 dager. Ifølge kommunens rutine må leder før egenmeldingens utløp gjennomføre et møte med den ansatte for dialog omkring forebygging. Eventuelt videre fravær og tilrettelegging. Dette er ikke det som i loven kalles for «dialogmøte».

Når en arbeidstaker er syk utover egenmeldingsperioden skal arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

I Namsos er det nærmeste leder som er ansvarlig for å lage oppfølgingsplan og å innkalle til dialogmøte. Lederne som har svart på revisors epostspørsmål forteller at de følger rutinene for oppfølging av sykemeldte. Dette innebærer at de holder uformell kontakt, men også at de utformer oppfølgingsplaner, innkaller til dialogmøter og gjennomfører disse.

40 prosent av de respondentene i spørreundersøkelsen som har hatt langtidsfravær svarer at de har fått tilsendt oppfølgingsplan av sin nærmeste leder. 58 prosent svarer at de har vært innkalt dialogmøte.

Kommunen har et avklaringsutvalg hvor sykefraværssaker som har vart utover sykemeldingsperioden kommer opp. Hit kommer den sykemeldte, nærmeste leder, NAV, fastlege og en av de ansatte i team arbeidsmiljø og personalrådgiving.

## **3.4 Vurdering**

### **Kommunen skal føre fraværstatistikk**

Revisor har fått oversendt fraværstatistikk fra kommunen. Fraværstatistikken kan sorteres på ulike organisasjonsnivå, alder og kjønn. Dette gir etter revisors skjønn gode muligheter for å følge med på utviklingen i kommunen. Kriteriet er oppfylt.

### **Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste**

Kommunen er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Revisor har fått fremlagt eksempler på hvordan bedriftshelsetjenesten brukes av kommunen. Kriteriet er oppfylt.

### **Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær**

Revisor har fått forelagt rutiner for nærværarbeidet i Namsos kommune. Disse omfatter både forebygging og oppfølging av sykefravær. Kriteriet er oppfylt.

### **Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtaleskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt**

Samtaleskjemaet «leder før lege» er ett av skjemaene som er nyutviklet av kommunens personalavdeling og som de etter eget utsagn ikke har fått implementert så godt som ønsket. 11 prosent av respondentene som har vært langtidssykemeldte har fylt ut et «leder før lege»-skjema. Det kan også tyde på at skjemaet ikke brukes i praksis enda. Revisor vurderer kriteriet til å ikke være oppfylt.

### **Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag.**

De funn revisor har gjort indikerer at det i all hovedsak er praksis i Namsos kommune at arbeidstaker gir beskjed til nærmeste leder per telefon så fort de skjønner at de ikke kan møte på arbeid. I revisors spørreundersøkelse er det i alle kategorier flest som svarer at de tar kontakt med leder for å melde sykefravær. I hjemmesykepleie/hjemmetjeneste og institusjon er det flere som svarer «tar kontakt med kollega». Dette kan være grunnet arbeidets karakter og vaktordning. Kommunens egen rutine for å melde sykefravær åpner også for dette når fraværet forekommer på tidspunkt hvor leder ikke er tilgjengelig. Svarene fra epostundersøkelsen til lederne indikerer videre at lederne med personalansvar forventer at sykefravær i all hovedsak skal meldes per telefon. Revisor vurderer derfor at praksis er at arbeidstaker gir beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag. Kriteriet er oppfylt.

### **Leder skal ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.**

Kommunens egen rutine for sykefraværsoppfølging slår fast at det allerede 2. fraværsdag og i egenmeldingsperioden skal opprettes kontakt mellom leder og ansatt med sykefravær.

Dataene revisor har fått indikerer at det er variabelt hvorvidt nærmeste leder tar kontakt med arbeidstaker ved sykefravær. Epostsvarene og svarene på spørreundersøkelsen til ansatte tyder på at en del avklaring foregår allerede når arbeidstaker melder fra om sykefravær. Dette kan også være en årsak til bare 50 prosent av de ansatte sier at leder tok kontakt ved forrige sykefravær. Revisor mener det kan være en hensiktsmessig tidsbruk å avklare mest mulig ved

første telefonsamtale, spesielt ved korttidsfravær. En avklaring første dag ved f.eks. omgangssyke, influensa eller lignende sesongsykdom vil lette både leder og ansatt.

Lederne beskriver til revisor at de har den nødvendige kontakten med sykemeldt både uformelt og i de formelle kanalene. De forteller om relativ hyppig kontakt med sykemeldte.

Revisor mener at funnene i denne forvaltningsrevisjonen i all hovedsak indikerer at leder tar kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre. Revisor vurderer derfor kriteriet til å være oppfylt.

**Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig**

Dataene i denne rapporten tyder på at det utarbeides oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid.

**Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte**

Det er overraskende at flere respondenter svarer at de har vært innkalt til dialogmøte er enn det er som svarer at de har fått oppfølgingsplan. Årsaken kan være at noen oppfatter et møte hvor man sammen utarbeider en oppfølgingsplan som et dialogmøte. At revisor har fått forelagt oppsummeringer fra avklaringsutvalget som refererer til både dialogmøter og oppfølgingsplaner teller positivt ut. Revisor vurderer at det kan se ut til at arbeidsgiver i all hovedsak innkaller arbeidstaker til dialogmøte innen 7. fraværsuke.

## 4 ERSTATNING AV KOMPETANSE VED FRAVÆR

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette kapitlet:

- Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?

### 4.2 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriteriet i dette kapitlet er utledet fra opplæringsloven, arbeidsmiljøloven og helse- og omsorgstjenesteloven. For nærmere utledning av kriteriet se vedlegg 1.

Det er utarbeidet følgende revisjonskriterium for dette kapitlet

- Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.

### 4.3 Funn

Virksomhetsleder barnehage fortalte i epostintervju at det er forskjell på korttidsfravær og langtidsfravær når det kommer til erstatning av kompetanse. Ved korttidsfravær er det vanskelig å erstatte pedagogisk leder med en pedagogisk leder, og også delvis fagarbeider med fagarbeider. Dette begrunnes i at det er begrenset tilgang på denne kompetansen. Derfor prioriteres det først og fremst å få tilstrekkelig grunnbemanning i henhold til lovverket ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær, som man er kjent med at varer over tid, kan det være enklere å få tilgang på riktig kompetanse, enten gjennom utlysning eller gjennom omrokking mellom barnehager hvis mulig.

I oppstartsmøtet med kommunen fikk revisor informasjon om skolene i Namsos kommune har 98 prosent godkjent kompetanse. I de resterende to prosentene finner vi ansatte som er ansatt for kort tid, eller i vikarstillinger.

En rektor som svarte på epostspørsmålene, mente at riktig bemanning gjør seg selv i skolesektoren. Ettersom ingen klasser kan sitte alene må skolen ha inn vikarer når noen er borte. En konsekvens av dette er at skolen til enhver tid må ha en del vikarer tilgjengelig. En av løsningene er å bruke egne ansatte som vikarer. For de som er ansatt i stillinger under 100 prosent fyller rektor på med vikartimer opp til 100 prosent og så får de eventuelt overtidsbetaling for de timene som er over 100 prosent stilling. Utover egne ansatte brukes også de som har meldt seg som vikarer, noen av disse er lærerstudenter. Det er ifølge rektoren vanskelig å få tak i ferdig utdannede lærere som vikarer, da disse får lengre vikariater rundt om i kommunen og derfor blir utilgjengelige som vikar-arbeidskraft på kort varsel.

Lederne organisert under Helse og Velferd beskriver i sine svar til revisor at det er sjelden at den ferdig lagte bemanningsplanen er slik det blir i praksis. De påpeker alle at de legger forsvarlighet til grunn.

En av lederne påpeker at det på sin virksomhet er påkrevd å ha en sykepleier til stede til enhver tid grunnet pasientgruppens sammensetning. På denne virksomheten kontaktes sykepleiere i redusert stilling først, før de eventuelt leier inn sykepleiere på overtid. Det samme gjelder helsefagarbeidere. Det påpekes at det på denne virksomheten alltid ønskes å benytte helsefagarbeider fremfor assistent. Utover de ansatte i både hele og mindre stillinger benytter denne lederen en del pensjonister med ønsket helsefaglig bakgrunn. Ifølge lederen har disse lang erfaring og god kompetanse i avdelingen. Dette gjelder både sykepleier og helsefagarbeider.

En annen leder forteller at hen har full oversikt over kompetansen ved sin avdeling. På denne avdelingen har de samordnet turnus for institusjon og hjemmetjenester. Det vil si at alle ansatte møter opp samme sted, og at arbeidsoppgaver fordeles utfra hvilken kompetanse som kreves hvor. Behovet for bemanning vurderes kontinuerlig, og det leies vanligvis inn på fravær slik at minimumsbemanning er dekket. Det hender de vurderer hvorvidt de kan klare seg med en mindre på ei vakt, men det vurderes ifølge lederen alltid om det er forsvarlig. Ofte blir det leid inn vikarer med lavere kompetanse enn den som er fraværende, men det tilstrebes å alltid ha sykepleier/vernepleier på vakt. Ved denne avdelingen finnes det en avtale med syke- og vernepleierne om at disse kan kontaktes ved behov for mer kompetanse i ulike situasjoner.

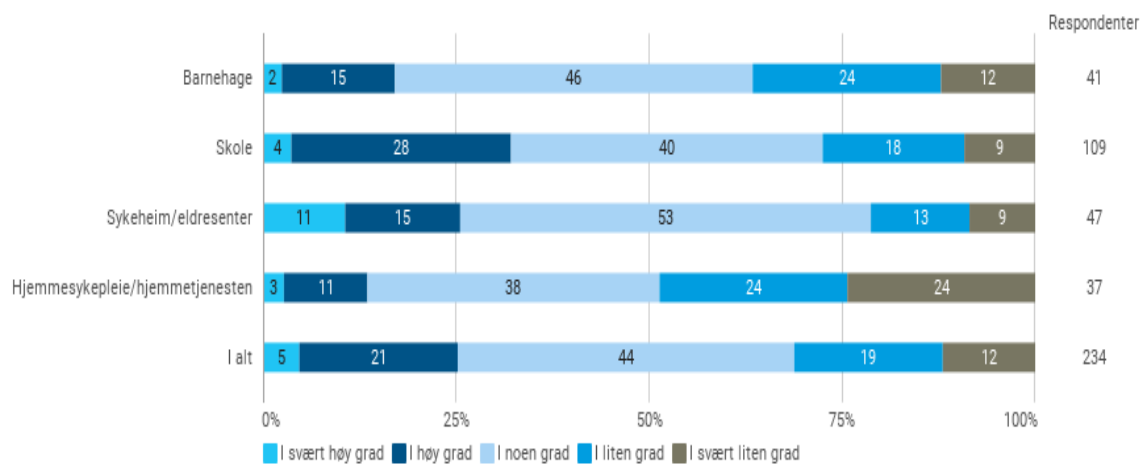
En tredje leder i helse- og velferd forteller revisor at det er svært vanskelig å erstatte sykepleier og vernepleier ved fravær. Noe av grunnen er ifølge lederen at disse har store stillinger og ikke har ressurser til å jobbe mye ekstra. Vikarer i disse yrkesgruppene er få, noe som gjør situasjonen utfordrende hele året. Ved denne avdelingen forsøker de å løse utfordringen med å leie inn helsearbeider ved fravær. Det avhjelper ansatte på drift, men er ikke i tråd med bemanningsplanen som er lagt for å ha tilfredsstillende kompetanse. På denne avdelingen har de studenter, elever og lærlinger på vakt, noe som også kan påvirke hvordan man vurderer behov for kompetanse ved innleie. Dette er komplekst, som oftest finner de ifølge lederen gode løsninger som fungerer i daglig drift og som sikrer kvalitet og forsvarlighet. Dette til tross for at det ikke er riktig bemanning ut ifra bemanningsplan. Selv om lederen forteller revisor at de gjør det beste ut av situasjonen la hen til at dersom avdelinga til enhver tid hadde vært bemannet ut ifra bemanningsplan ville drift på de fleste områder trolig fungert enda bedre.

Revisor har i spørreundersøkelsen til ansatte i Namsos kommune spurt på to ulike måter om hvorvidt kompetanse blir erstattet i deres enhet. Det ene spørsmålet omhandler erstatning av kompetanse ved langtidsfravær i avdelingene, mens det andre spørsmålet omhandler



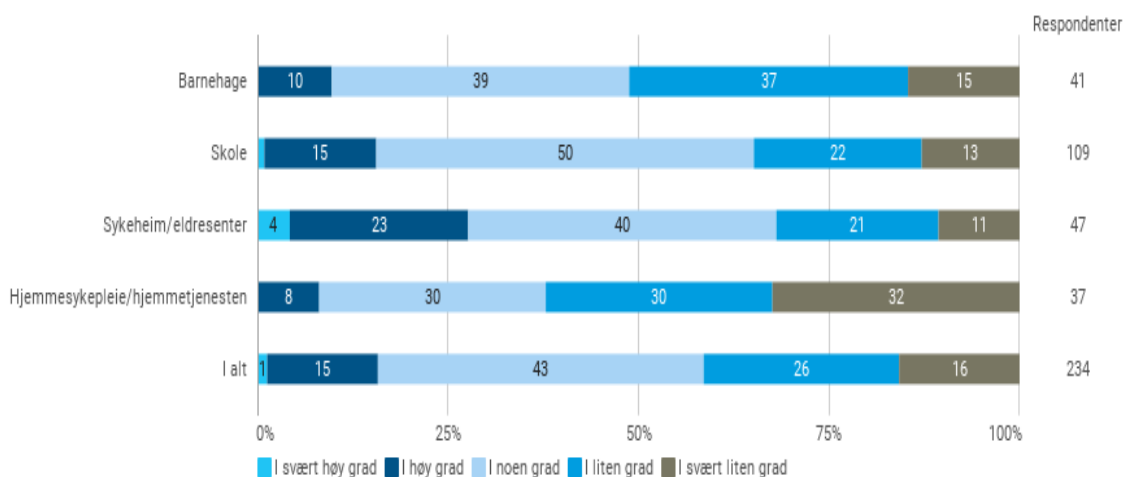
respondentens egen kompetanse og hvorvidt denne blir erstattet. På det siste spørsmålet ble det ikke spesifisert lengden på fraværet. Resultatene under.

Figur 6. Ved langtidsfravær på din avdeling, i hvilken grad blir kompetansenivået i avdelingen opprettholdt? Fordelt på tjenesteområde



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 7. I hvilken grad blir din kompetanse erstattet ved sykefravær? Fordelt på tjenesteområde



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Som vi ser av figur 6 og 7 er det flest svar i kategorien «i noen grad» på begge spørsmålene i undersøkelsen, med henholdsvis 44 og 43 prosent oppslutning om denne kategorien. Dette kan indikere at det er lik, eller lignende fagkompetanse som blir satt inn ved fravær, sett fra arbeidstakers perspektiv. Fordelt på tjenesteområder er det skole og sykeheim/eldresenter skiller seg ut som de to tjenesteområdene hvor flest respondenter svarer at kompetansen i høy eller i svært høy grad blir erstattet ved fravær. Hjemmesykepleie/hjemmetjenesten er det tjenesteområde hvor flest svarer at kompetansen i liten eller i svært liten grad blir erstattet.

## 4.4 Vurdering

### **Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.**

Den informasjonen revisor har mottatt fra kommunen tyder på at lederne på avdelingene er opptatte av å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Det virker på revisor som om det praksis er å kontakte medarbeidere i mindre stillinger før eksterne vikarer eventuelt kontaktes. På denne måten har leder kontroll på kompetansen ute i «feltet» til enhver tid.

Det er forskjell på langtidsfravær og korttidsfravær når det kommer til erstatning av kompetanse. Særlig gjelder dette på oppvekstområdet. Det er få vikarer tilgjengelig med pedagogisk utdannelse, både når det kommer til skole og barnehage. Korttidsfravær løses derfor i hovedsak ved å rokkere på eksisterende ansatte.

Skolene har etter en rektors utsagn «alltid vikarer tilgjengelig», i hovedsak studenter eller lærere ansatt på mindre stillinger. Ved å rokkere om på eksisterende personale slik at stillingene fylles opp til 100 prosent (og også betaler overtid for de som ender med å arbeide mer enn 100 prosent sikrer man at barna får ansikt de kjenner fra før av inn i klasserommet. Fremfor at fremmede kommer inn. Det er imidlertid ikke sikkert at man ved en slik tilnærming får riktig fagkunnskap i det gjeldende faget. Særlig er dette en utfordring ved mindre skoler.

Revisor får opplyst at det i barnehagene prioriteres å ha nok bemanning fremfor riktig kompetanse i bemanningen når det kommer til korttidsfravær. Flere av barnehagene har høyt sykefravær, og revisor er bekymret for at det over lenger tid derfor blir for lav andel av pedagogisk personell i barnehagen. Samtidig har revisor forståelse for viktigheten av å ha nok personale i en travel hverdag, og at dette prioriteres først.

Ved langtidsfravær er det revisors forståelse at det er enklere å få tak i riktig kompetanse i oppvekstsektoren.

I virksomheten helse og velferd skiller det mellom korttids- og langtidsfravær når det kommer til rekruttering av vikarer og erstatning av kompetanse, på samme måte som det gjøres i oppvekstsektoren. Ansatte i mindre stillinger kontaktes før man ringer videre. Revisor opplever likevel at det samlet er mer fokus på formalkompetanse her. Årsaken er at det er visse oppgaver kun syke- og vernepleiere kan utføre, og at det derfor er svært viktig å ha et visst antall av disse tilgjengelig på avdelingen til enhver tid. En leder i området fortalte revisor at de ved hennes avdeling i nødstilfeller erstatter syke- og vernepleiere med assistenter for å avhjelpe med praktiske oppgaver. Disse får imidlertid ikke gjøre sykepleieroppgaver, noe som fører til merarbeid på andre, enten på samme vakt eller vakt før/etter som må gjøre ekstra arbeid.

Revisor har fått opplyst at det ved en avdeling er gjort en avtale med sykepleierne slik at disse kan kontaktes ved behov for faglige råd også utenfor arbeidstiden. Dette er så vidt revisor forstår ikke å forstå som en bakvakt-ordning (selv om dette også er en løsning flere avdelinger benytter seg av ved sykefravær). En slik ordning sikrer sykepleierfaglig kompetanse i form av rådgivning, men gjør det ikke mindre travelt for den sykepleieren som er alene på jobb og som må legge opp medisin for resten av uka.

Samlet mener revisor at dataene presentert i dette kapittelet indikerer at kommunen til en viss grad sikrer riktig kompetanse på avdelingene ved langtidsfravær, men at dataene også tyder på kommunen har utfordringer med å skaffe pedagogisk og helsefaglig kompetanse på kort sikt.

## **5 HØRING**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektør i Namsos kommune 20.08.21.

Revisor mottok 02.09.21 høringssvar fra kommunen. Høringssvaret ligger vedlagt i vedlegg 2.

Revisor har endret titler på ledere og virksomheter i henhold til kommunedirektørens påpekninger. Det er videre endret i feil påpekt av kommunen. Utover dette er det ikke gjort endringer i rapporten som følge av høringssvaret. Revisor har i etterkant av høringen gjort små språklige og strukturelle endringer i rapporten.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Konklusjon

#### 1. Hva mener kommunen kan være årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd?

Kommunens ledelse forklarer sykefraværet med ulike sykdom av psykisk og fysisk karakter som de mener i all hovedsak ikke er arbeidsrelatert. De trekker også frem at de ansattes hjemmesituasjon kan påvirke sykefraværet. Avdelingslederne som har svart på revisors epostundersøkelse sier forklaringene på sykefravær kan være akutt sykdom/skader, aldersslitasje og utfordrende situasjoner på hjemmebane.

De ansatte fikk i spørreundersøkelsen mulighet til å beskrive hva de mener er årsaken til sykefraværet ved deres avdeling. Noen av svarene tolker revisor som utfordringer med det psykososiale arbeidsmiljøet. Andre beskriver fysisk slitasje. Andre igjen beskriver akutte skader og annen fysisk og psykisk sykdom som ikke er arbeidsrelaterte.

Samlet kan vi si at årsakene til sykefraværet i oppvekst og helse/velferd er sammensatte, slik man må kunne forvente i en organisasjon med så mange ulike oppgaver. Revisor vil imidlertid oppfordre avdelingsledere til å ta kontakt med kommunens personalavdeling for rådgiving og støtte.

#### 2. Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med kommunens oppfølging av sykmeldte og er praksis i tråd med gjeldende regelverk?

Namsos kommune fører sykefraværstatistikk, og er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Kommunen har rutiner for både forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er uklart hvor mye av dette som følges i praksis ute i avdelingene. Dette kan delvis skyldes at koronapandemien satte en stopper for personalavdelingens arbeid ute i avdelingene – og som har vanskeliggjort store fellesmøter hvor man kunne tenke seg at disse rutineene kunne presenteres og gjennomgås.

Ingen avdelingsledere nevner skjemaet «leder før lege», og få ansatte svarer at de har fylt ut et slikt. Dette kan ses i sammenheng med at flere ansatte i personalavdelingens team arbeidsmiljø og personalrådgiving forteller revisor at de skulle ønske avdelingslederne tok kontakt med personalavdelingen tidligere i forløpet. Særlig gjelder dette ved konflikt. Etter revisors syn vil det være en fordel for avdelingslederne å spille mer på personalavdelingen i det forebyggende arbeidet.

Revisor mener likevel at oppfølgingen av sykemeldte i all hovedsak er i tråd med gjeldende regelverk.

### **3. Er kommunen i stand til å ivareta kompetansebehov/-krav ved sykefravær?**

Data tyder på at kommunen ønsker å erstatte syke medarbeidere med arbeidskraft med tilsvarende kompetanse. Ved korttidsfravær gjør de i all hovedsak dette ved å bruke de som allerede er ansatt, enten ved å flytte på vakter eller ved å ringe opp noen som ikke er på arbeid den dagen.

Å flytte på ansatte mellom avdelinger, og fylle opp mindre stillinger med ekstra vakter gjør at vikaren er godt kjent i avdelingen og kan gå rett inn i arbeidsoppgaver uten noe særlig opplæring. Avdelingslederne ved helse og velferd og skole forteller revisor at de stort sett får erstattet sykefravær med tilsvarende kompetanse. Utfordringen ved helse og velferd er når det er sykepleier eller vernepleier som er syk, fordi disse oftere har store stillinger. Hvis tilsvarende kompetanse ikke er å få tak i løses dette ved omorganisering av arbeidsoppgaver eller med å ha sykepleier/vernepleier på bakvakt.

Barnehagene forteller at de prioriterer nok bemanning over riktig kompetanse ved korttidsfravær. Ved langtidsfravær er det enklere å rekruttere særlig barnehagelærere. Dette gjelder også for omsorg og velferd.

Kommunen er derfor så vidt revisor forstår ikke i stand til å ivareta kompetansebehov og -krav i alle avdelinger ved korttidsfravær. Ved fravær prioriteres det å ha nok bemanning, og noen ganger går dette på bekostning av kompetanse. Ved langtidsfravær er dette lettere.

## **6.2 Anbefalinger**

Revisor anbefaler at kommunen:

- Fortsetter arbeidet med å implementere interne rutiner i avdelingene
- Senker avdelingsledernes terskel for å kontakte personalavdelingen
- Fortsetter arbeidet med å sikre riktig kompetanse ved sykefravær

## KILDER

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-16-17-62
- Lov om helsepersonell m.v.
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Opplæringsloven
- Folketrygdloven
- Forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom

### Namsos kommune:

- Intervjuer
- Alternative arbeidsoppgaver. Skjema
- Arbeidspolitisk plattform
- Avklaringsutvalget Namsos kommune. Retningslinje
- Avslutning av arbeidsforholdet. Skjema
- Egenmelding. Registrering og retningslinje
- Ethiske retningslinjer
- Leder før lege. Skjema
- Nærværsarbeid. Retningslinjer
- Nærværsdialogen med framdriftsskjema
- Oppfølging av sykmeldte. Rutine
- Oversikt over organisering per januar 2021.
- Sykefravær 2020-2021

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-16-17-62
- Folketrygdloven
- Forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- Kommunens egne retningslinjer (f.eks. IA-avtale, arbeidsgiverstrategi og HMS- og personalhåndbok)

Arbeidsmiljølovens §1-1 slår fast at arbeidsmiljøet skal være helsefremmende: «Lovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfull arbeidssituasjon». I arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd kreves det at arbeidsgiver, for å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal sørge for at systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid utføres på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Av annet ledd bokstav f følger det at arbeidsgiver må sørge for at virksomheten arbeider systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Etter arbeidsmiljøloven § 3-3 første ledd er arbeidsgiver forpliktet til å vurdere å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det.

For at en kommune som Namsos skal kunne arbeide systematisk med forebygging og oppfølging av sykefravær må kommunen etter revisors skjønn ha skriftlige rutiner for arbeidet, og disse må være gjort kjent i hele organisasjonen. Det trengs også dokumentasjon på sykefraværet for at det skal kunne arbeides systematisk.

Utlede kriterier:



- Kommunen skal ha rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær
- Rutinene for forebygging og oppfølging av sykefravær bør bli gjort kjent i hele organisasjonen.
- Kommunen skal føre fraværstatistikk
- Kommunen bør være tilknyttet bedriftshelsetjeneste

Namsos kommune har interne retningslinjer for nærværarbeidet. Her beskrives også hvordan medarbeider og leder skal opptre ved melding av fravær. «Medarbeideren skal ringe til leder med personalansvar, tidligst mulig den dagen fraværet oppstår. SMS, eller andre sosiale medier skal ikke benyttes til å melde fra om fravær. På avdelinger hvor det kan oppstå fravær når leder ikke er tilgjengelig, skal leder med personalansvar sørge for at medarbeideren vet hvem andre de kan ringe».

Kommunen har utarbeidet en egen rutine for sykefraværsoppfølgingen. Her beskrives det hvem (arbeidstaker eller leder) som skal gjøre hva til hvilket tidspunkt av sykdomsforløpet. Her dekkes de lovpålagte pliktene oppfølgingsplan og dialogmøte, men kommunen pålegger også de ansatte plikter innen 16.fraværsgdag.

| Når?  | Hvem?                 | Hva skjer?  |
|---|-----------------------|---|
| Forebyggende sykefravær                         | Arbeidstaker og leder | Dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykmeldt, skal leder i samarbeid med medarbeider fylle ut samtalskjemaet <u>Skjema - Leder før lege - skjema</u>  |
| <b>1.fraværsgdag</b>                            | Arbeidstaker          | Gir beskjed til nærmeste leder med personalansvar. Hvis leder ikke er til stede gis beskjed til stedfortreder. Beskjed om fravær skal gis via telefon og forventet varighet skal oppgis. Arbeidstaker leverer elektronisk egenmeldingsskjema så snart vedkommende er tilbake på jobb  |
|   | Leder                 | Leder/stedfortreder som mottar beskjed skal registrere mottatt melding om fravær og forventet varighet  |
| <b>2. fraværsgdag og i egenmeldingsperioden</b> | Leder                 | Tar kontakt med den arbeidstaker og viser positiv omsorg. Dialogen opprettes på dette tidspunktet: avklare om det er noe arbeidsplassen eller leder kan bistå med. Leder må tidlig avklare om det er andre arbeidsoppgaver den arbeidstaker kan gjøre, jfr. <u>Skjema - Alternative arbeidsoppgaver - skjema</u> Leder må vurdere hyppigheten av kontakten i egenmeldingsperioden |
|   | Arbeidstaker          | Opplyse om fraværet helt eller delvis kan skyldes forhold på arbeidsplassen. Opplyse om egen funksjonsevne.   |

Kilde: Namsos kommune, «Oppfølging av sykemeldte»

Utlede kriterier:

- Arbeidstaker og leder skal sammen fylle ut samtaleskjemaet «Leder før lege» dersom arbeidstaker står i fare for å bli sykemeldt
- Arbeidstaker skal gi beskjed til nærmeste leder per telefon første fraværsdag.
- Leder skal ta kontakt med arbeidstaker så fort det lar seg gjøre.

Både folketrygdloven § 25-2 og arbeidsmiljølovens § 4-6 tredje ledd sier at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker skal utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre det er åpenbart unødvendig. Planen skal være ferdig senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Arbeidsgiver skal også innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, eller slitasje, med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 fjerde ledd og folketrygdloven. § 25-2 andre ledd. Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte, jf. arbeidsmiljøloven. § 4-6 femte ledd.

Utlede kriterium:

- Det skal utarbeides oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre det er åpenbart unødvendig
- Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte

Opplæringslovens §10-1 *Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell* fastslår at ansatte i undervisningsstilling i grunnskolen skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Imidlertid åpner §10-6 for at personer som ikke fylles kompetansekravene kan ansettes midlertidig dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere. Forskrift til opplæringslova fastsetter hvilke kriterier de ansatte må oppfylle for å ha «relevant faglig og pedagogisk kompetanse». Det er ulike krav til ulike undervisningsfag, og også ulike klassetrinn. Men også her påpekes det at det i midlertidige stillinger åpnes for ansettelse av arbeidstaker uten riktig kompetanse. Forskrift til opplæringsloven fastslår i kapittel 14A. *Krav til forholdstal mellom lærere og elever i grunnskolen* at det skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn, 20 elever per lærer på 5.-10. årstrinn.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager fastslår i §1 at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning, og at normen for dette er at

«Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning».

Helse- og omsorgstjenesteloven) §4-1 fastslår at helse- og omsorgstjenester skal være forsvarlige, og at kommunen skal tilrettelegge tjenesten slik at

- «a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.»

Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) §4 Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellets kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig.

Dette underbygges ved at helse- og omsorgstjenestelovens §16 påpeker at virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter.

Utleddet kriterium:

- Ved sykefravær skal det sikres at kompetansenivå etter krav i lovverk opprettholdes.

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Hei

Viser til mottatt utkast rapport og ønske om tilbakemelding på fakta i rapporten.

Kommunedirektøren ved kommunalsjef for personal og organisasjon gir følgende tilbakemeldinger på fakta i rapporten:

- 3.3 Data side 17: Det bør fremkomme først i avsnittet at Namsos kommune har en egen retningslinje for nærværarbeid; altså fokus på arbeid med arbeidsmiljø og forebygging før et sykefravær.
- Det står at Bedriftshelsetjenesten er en del av kommunens avklaringsutvalg, men det er de ikke.
- I Namsos kommune heter det ikke omsorg/velferd, men helse og velferd.
- I Namsos kommune har vi ikke enhetsledere, men avdelingsleder/virksomhetsleder/kommunalsjef/kommunedirektør.
- I Namsos kommune heter det virksomhetsleder personal og ikke personalsjef

Ha en fin kveld.



**Namsos** kommune  
Nåvmesjenjaelmien tjielte

**Anne Kristin Melgård**

Kommunalsjef personal og organisasjon

Mob: 92415395



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)