

Sykefravær og bemanning

Orkland kommune
Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Kontrollutvalgets formål med bestillingen er å undersøke hvordan Orkland kommune arbeider med sykefravær innenfor helse og mestring og eventuelt barnehage, samt grunnbemanning.

PROBLEMSTILLINGER

- Har Orkland kommune et tilfredsstillende system for å følge opp ansatte som er sykmeldt?
- Er kommunens hjemmetjeneste forsvarlig bemannet og organisert?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: inntil 400 timer

Rapport til sekretær: 15.10.25

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Merete M. Montero

merete.montero@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 38 548

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Orkland kommune bestilte den 30.10.2024, sak 66/24 en forvaltningsrevisjon om arbeidsgiverpolitikk og ledelse, i parentes bemanning og rekruttering. Bestillingen tar utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028.

Følgende vedtak ble gjort:

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for 2024-2028 og bestiller en forvaltningsrevisjon av arbeidsgiverpolitikk og ledelse (bemanning og rekruttering.)
2. Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 22.11.2024 og legges frem for kontrollutvalget på utvalgets møte 04.12.2024.

Fra behandlingen av saken er blant annet følgende protokollert: «Innspill fra kontrollutvalget til revisor: spesielt fokus på sykefravær og heltidspolitik. Kan det ha noe for seg å øke grunnbemanningen (oppvekst og helse)? Hva gjøres for å få tak i rett kompetanse/rekruttering (spesielt innen helse)?»

I plan for forvaltningsrevisjon er det under dette temaet utdypet at Orkland kommune i Handlings- og økonomiplan 2024-27 erkjenner at de står overfor en utfordring med hensyn til omstilling i tjenestene, spesielt innen helseområdet. Essensielt i en slik omstilling er at tjenestene bemannes med riktig kompetanse, i riktig omfang og til riktig tid. Orkland kommune har vedtatt en temaplan for Kompetanse og heltid i 2021.

Kontrollutvalget behandlet i sak 77/24 revisors forslag til prosjektplan, som omhandlet kompetanse og heltid. Kontrollutvalget diskuterte revisjonens forslag til prosjektplan og fattet enstemmig følgende vedtak:

«Kontrollutvalget ønsker å innrette prosjektet mot sykefravær på helse og mestring og eventuelt barnehage, samt grunnbemanning. Kontrollutvalget ber revisor om å legge frem revidert prosjektplan på utvalgets første møte i 2025.»

2.2 Bakgrunnsinformasjon

2.2.1 Sykefravær i Norge

Sykefraværet i norske kommuner varierer mellom ulike tjenestesektorer, og er spesielt høyt innen helse- og omsorgstjenestene samt barnehage. Ifølge KS¹ var legemeldt sykefravær i kommunal sektor i andre kvartal 2024 på 8,3 prosent. Tjenesteområdene barnehage og sykehjem har klart høyere fravær enn gjennomsnittet i kommunene. Kommunale barnehager har generelt høyere fravær enn private og ideelle, noe som blant annet forklares med høyere andel eldre kvinner.

Statistikk fra NAV² indikerer at de vanligste årsakene til legemeldt sykefravær generelt sett i samfunnet er muskel- og skjelettlidelser samt psykiske lidelser. Sykefravær med muskel – og skjelettlidelser varierer med næring. Det er høyest i næringene bygge og – anleggsvirksomhet, transport og lagring, forretningsmessig tjenesteyting og helse og sosialtjenester.

Helsedirektoratet³ viser til at sykefraværet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten er omfattende, men at det kan være tett koblet til andre utfordringer i helse- og omsorgstjenestene, blant annet rekruttering og antall årsverk i tjenesten. Det vises også til at fraværet er høyest blant sykepleiere uten videreutdanning og helsefagarbeidere.

2.2.2 Oppfølging av sykmeldte

Orkland kommune har forpliktet seg til inkluderende arbeidsliv-avtalen. IA-avtalen (intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv)⁴ er en avtale mellom norske myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner. Avtalen har hovedsakelig tre overordnede mål.

1. Redusere sykefravær
2. Forebygge og redusere frafall i arbeidslivet
3. Rekruttere flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

Viktige komponenter i IA-avtalen er at arbeidsgiver aktivt skal arbeide for å tilrettelegge forholdene på arbeidsplassen for alle arbeidstakere. Videre skal arbeidsgiver følge opp sykemeldte. Det legges stor vekt på tidlig intervensjon og oppfølging av sykemeldte for å redusere sannsynligheten og forekomsten av langtidsfravær. Avtalen har også fokus på å øke

¹ [Høyt sykefravær i andre kvartal 2024 - KS](#)

² [Sykefraværstatistikk - Årsstatistikk - nav.no](#)

³ [Sykefravær - Helsedirektoratet](#)

⁴ [Hva er inkluderende arbeidsliv? - Idébanken \(idebanken.org\)](#)

kompetansen om inkluderende arbeidsliv blant ledere og ansatte i virksomheten. IA-avtalen utløp ved nyttår 2024, og det har ikke lyktes partene å bli enige om en ny avtale. Det er fremdeles usikkert om forhandlingene vil gjenopptas.

Når en arbeidstaker blir sykmeldt, har arbeidsgiver flere lovpålagte plikter for å sikre at den sykmeldte får nødvendig oppfølging og støtte i tråd med arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Disse pliktene skal bidra til at den sykmeldte kan komme tilbake i arbeid så raskt og forsvarlig som mulig.

Arbeidsgiver har en plikt til å tilrettelegge arbeidet for den sykmeldte, så langt det er mulig⁵. Arbeidsgiver er pålagt å tilrettelegge arbeidet slik at arbeidstakeren kan beholde eller komme tilbake til arbeid. Tilrettelegging skal være tilpasset arbeidstakerens helse og situasjon, men arbeidsgiver kan unntas fra denne plikten dersom det medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Innen fire uker etter sykmeldingens start må arbeidsgiver, i samarbeid med arbeidstakeren, utarbeide en skriftlig oppfølgingsplan⁶.

Arbeidsgiver er ansvarlig for å arrangere et dialogmøte med den sykmeldte senest innen syv uker, med mindre det er åpenbart unødvendig⁷. Hensikten med møtet er å drøfte tilretteleggingstiltak og arbeidsmuligheter. For arbeidstaker som er delvis borte fra arbeidet, skal det avholdes dialogmøte der det anser hensiktsmessig.

Den sykmeldte har selv en plikt til å være aktiv i sin egen oppfølging⁸, blant annet ved å delta i tilrettelegging og prøve å komme tilbake i arbeid. Arbeidsgiver må følge opp dette i dialog med arbeidstakeren og NAV.

Arbeidsgiver har også ansvar for å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden (de første 16 dagene av sykefraværet). Etter denne perioden overtar NAV utbetalingen, men arbeidsgiver skal fortsatt rapportere nødvendig informasjon til NAV for å sikre at den sykmeldte mottar sine sykepenger.

⁵ Jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 (1)

⁶ Jf arbeidsmiljøloven § 4-6 (2) og folketrygdloven § 25-2 (2)

⁷ Jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 (4)

⁸ Jf. folketrygdloven § 8-8

2.2.3 Grunnbemanning

Tilstrekkelig grunnbemanning i helse- og omsorgssektoren er en viktig forutsetning for å sikre stabile tjenester, et godt arbeidsmiljø og redusert sykefravær. Disse sektorene er preget av høy arbeidsbelastning, emosjonelt krevende arbeidsoppgaver og ofte uforutsigbare arbeidsforhold. Når bemanningen er tilstrekkelig, kan dette bidra til å redusere stressnivået blant ansatte, forebygge utbrenthet og sikre kontinuitet i tjenestene.

Manglende grunnbemanning kan føre til at de ansatte opplever økt tidspress og ansvar for et større antall brukere eller elever enn det som er forsvarlig. Dette kan resultere i fysisk og psykisk belastning over tid. Tilstrekkelig bemanning gjør det mulig å fordele arbeidsoppgavene jevnere, slik at hver enkelt ansatt får tid til å utføre oppgavene sine på en kvalitetsmessig god måte. Dette reduserer risikoen for feil, konflikter og arbeidsrelaterte helseproblemer.

Når det er nok ansatte til å dekke behovene i arbeidshverdagen, kan de ansatte oppleve en følelse av mestring og kontroll over arbeidet. Dette skaper et mer positivt arbeidsmiljø, noe som igjen kan bidra til lavere turnover og mindre sykefravær. I tillegg gir tilstrekkelig bemanning bedre muligheter for å gjennomføre faglig utvikling, veiledning og samarbeid i personalgruppa.

Høy arbeidsbelastning kombinert med lav bemanning kan føre til at ansatte blir utsatt for kronisk stress, som igjen kan utvikle seg til utbrenthet. For ansatte i helse- og omsorgssektoren kan dette særlig være problematisk, da mange jobber i situasjoner med høyt emosjonelt press og ansvar for andres liv og helse.

2.2.4 Internkontroll innen helse og omsorg

Formålet med internkontroll er å sikre kvalitet i tjenestene, beskytte brukernes rettigheter og bidra til en trygg og forsvarlig drift. Hjemmelen for internkontroll innenfor helse- og omsorgstjenester finner vi i flere lover og forskrifter. De viktigste er helse- og omsorgstjenesteloven og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Helse- og omsorgstjenesteloven krever at kommunen sikrer systematisk styring av sin virksomhet gjennom internkontroll for å overholde lovpålagte krav. I dette ligger også et krav om internkontroll for å sikre at tjenestene er forsvarlige og i samsvar med loven.

Forskriften utdyper kravene til internkontroll. Den fastsetter blant annet krav til styring, risikovurdering, avvikshåndtering og forbedringsarbeid. Internkontroll er et systematisk arbeid som sikrer at virksomheter innen helse- og omsorgstjenester oppfyller kravene i lovgivningen.

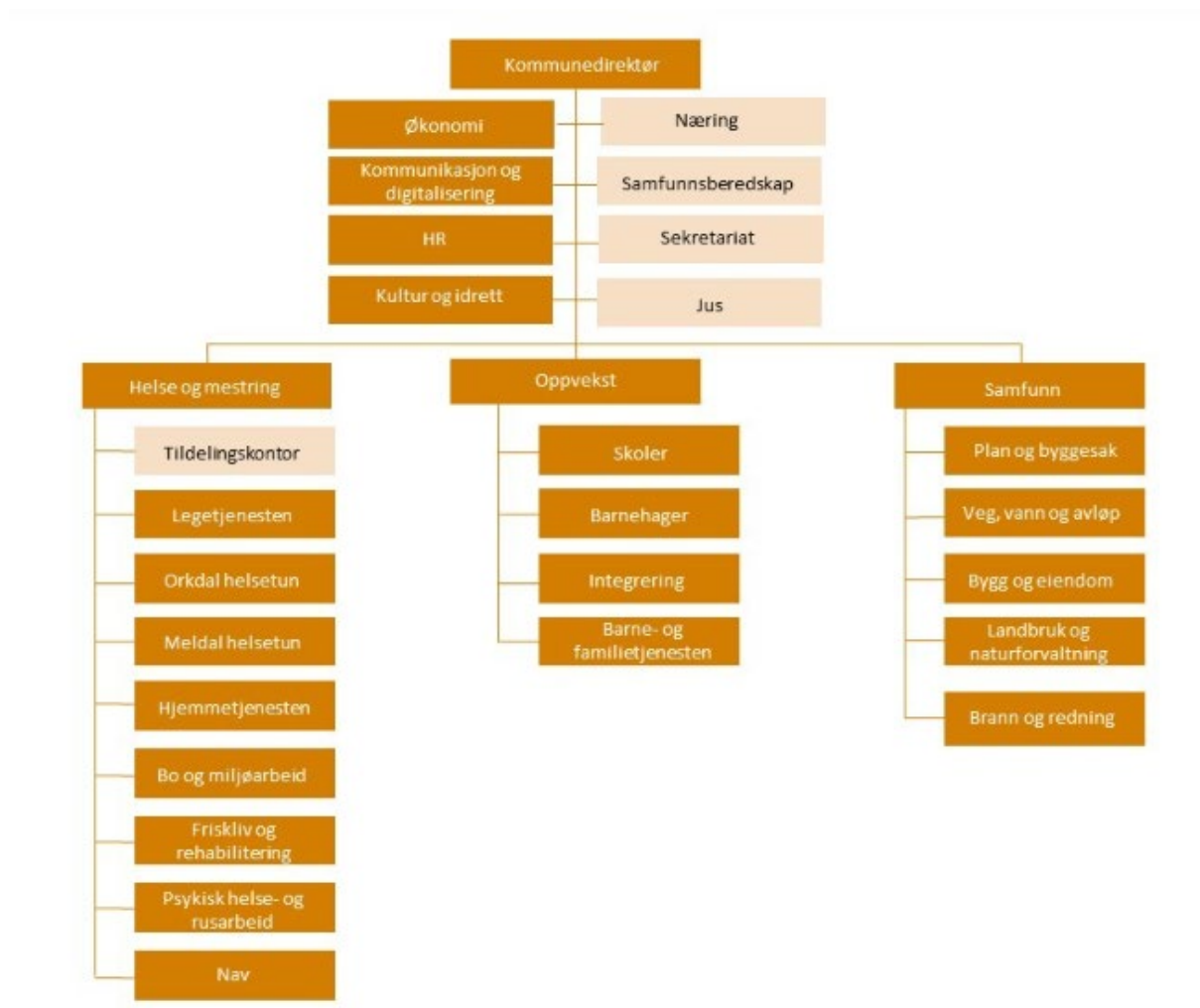
Videre pålegger helsepersonelloven § 16 arbeidsgivere å sørge for at helsepersonell har rammer og ressurser som gjør det mulig å yte forsvarlige tjenester.

Følgende er sentrale elementer i internkontroll knyttet til bemanning:

- Behovskartlegging: Vurdere behovet for bemanning basert på brukernes behov, tjenestenes art og omfang.
- Kompetansevurdering: Sikre at ansatte har nødvendig utdanning, erfaring og ferdigheter for å møte kravene i tjenestene.
- Planlegging: Lage bemanningsplaner som tar høyde for variasjoner i behov, inkludert sykdom, permisjoner og ferieavvikling.
- Risikovurdering: Identifisere og håndtere risiko forbundet med underbemanning, feil bemanning eller manglende kompetanse.
- Avvikshåndtering: Registrere og følge opp situasjoner hvor bemanningen ikke har vært tilstrekkelig, og bruke dette som grunnlag for forbedring.

2.3 Om Orkland kommune

Per 2. kvartal 2024 har Orkland kommune 18805 innbyggere. Kommunen ble opprettet i 2020 ved sammenslåing av Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner, og østre del av Snillfjord kommune. Ifølge kommunens hjemmeside er Orkland kommune administrativt organisert med kommunedirektør som øverste leder, og en økonomisjef som er assisterende kommunedirektør. Videre er det kommunalsjefer på hovedområdene Samfunn, Helse og mestring og Oppvekst, HR og Kommunikasjon og digitalisering.



Kilde: Orkland kommunes hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Orkland kommune

Om sykefravær i kommunen

I kommunens årsmelding for 2023 står det at Orkland kommune har som målsetting å redusere sykefraværet med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Dette innebærer en målsetting om å få det gjennomsnittlige fraværet ned til 7,6 prosent. Kommunen har ikke lyktes med å redusere sykefraværet, til tross for flere tiltak, og sykefraværet har holdt seg tilnærmet uendret fra 2022 til 2023.

Det står videre i årsmeldingen at det til tross for at det legges ned mye godt arbeid i sykefraværsoppfølgingen, vil være behov for ytterligere styrking av sykefraværsarbeidet og det forebyggende arbeidet. Et tiltak i 2024 vil være en revisjon av sykefraværsoppfølgingen i

regi av bedriftshelsetjenesten, for å sikre at kommunen har god nok internkontroll i det grunnleggende sykefraværarbeidet.

Kommunen hadde et samlet fravær i 2024 på 9,86 prosent. Langtidsfraværet var 7,76 prosent, mens korttidsfraværet var 2,10 prosent. Langtidsfraværet var noe høyere i 2024 enn i 2023.

I medarbeiderundersøkelse gjennomført høsten 2024 svarer over 70% at de i stor eller noen grad mener at de emosjonelle kravene er en risikofaktor for egen helse. 60% oppgir at de emosjonelle kravene påvirker balansen mellom jobb og privatliv i stor eller noen grad. (svarprosent ca. 70 %).

Videre skriver kommunen at «bedriftshelsetjenesten har også hatt arbeidsmiljøoppdrag i hovedsak på enhets- og avdelingsnivå, men har også bistått i enkeltsaker knyttet til arbeidsmiljø og sykefravær. HR-enheten har i tillegg bistått ledere i krevende sykefraværssaker.»

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Revisor foreslår følgende problemstilling for å løse oppdraget:

- Har Orkland kommune et tilfredsstillende system for å følge opp ansatte som er sykmeldt?
- Er kommunens hjemmetjeneste forsvarlig bemannet og organisert?

3.2 Avgrensning

Revisor undersøker i første problemstilling om kommunen har et tilfredsstillende system for å håndtere og følge opp sykefravær på to tjenestoområder innenfor helse- og mestring og barnehage innenfor oppvekstområdet. Revisor vil inkludere legemeldt fravær, både gradert og helt sykemeldt, innen bo og miljøarbeid, hjemmebaserte tjenester og barnehage. Andre sektorer i kommunen og egenmeldt fravær vil ikke være en del av datagrunnlaget. Revisor vil ikke undersøke det forebyggende perspektivet i denne problemstillingen.

Det forebyggende perspektivet vil delvis bli undersøkt i problemstilling to. Forsvarlig bemanning og organisering av tjenestene vil kunne anses som et forebyggende tiltak. Det er ingen standarder som tallfester bemanning i helse – omsorgssektoren. Revisor vil ta utgangspunkt i kommunens internkontrollsystem, og undersøke om kommunens hjemmebaserte tjenester er forsvarlig bemannet og organisert.

Aktuelle tema kan være:

- Risikovurderinger knyttet til bemanning og organisering
- Bruk av avvikssystemet knyttet til bemanning og organisering
- Tiltak basert på risikovurderinger og avvik
- Turnusplanlegging og arbeidslister

Internkontroll, bemanning og kompetanse ved institusjonsbaserte tjenester var tema i forvaltningsrevisjon som ble levert i 2024.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til revisjonskriterier kan være:

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven
- Folketrygdloven
- Helse- og omsorgstjenesteloven

- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Helsepersonelloven
- Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil gjennomgå relevant dokumentasjon, rutiner og retningslinjer, for å undersøke hvordan kommunen arbeider med oppfølging av sykmeldte. Videre vil revisor gjennomgå relevant dokumentasjon knyttet til internkontroll, bemanning og organisering innenfor hjemmebaserte tjenester.

Revisor vil vurdere å gjennomgå utvalgte saker knyttet til sykmelding, for å blant annet undersøke om kommunen avholder dialogmøter, utarbeider tiltaksplaner og følger kommunens rutiner for oppfølging av sykmeldte.

Videre vil det være aktuelt å gjennomføre intervju med relevante ansatte i kommunen. Dette kan være ledere med personalansvar, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. Intervju er en verdifull metode da den kan gi innsikt i individuelle erfaringer og gi revisor en innsikt i hvordan rutiner og prosedyrer håndheves i tjenestene.

En egnet måte å belyse om hjemmebaserte tjenester er forsvarlig bemannet og organisert, er å undersøke bemanningen sett i forhold til de arbeidsoppgavene som de ansatte er forventet å utføre. Det utarbeides arbeidsliste for hver ansatt, som kan ses opp mot utførte oppgaver og avvik i en gitt periode.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

| | |
|----------------------------------|-------------------|
| Oppdragsansvarlig revisor | Merete M. Montero |
| Prosjektmedarbeider | Anne Grete Wold |
| Kvalitetssikrer | Mette Sandvik |
| Kvalitetssikrer | Tor Arne Stubbe |

4.2 Milepælsplan

| | |
|----------------------------------|------------------|
| Bestillingsdato | 31. oktober 2024 |
| Prosjektplan til sekretær | 01. februar 2025 |
| Oppstartsmøte | Mars 2025 |
| Datainnsamling ferdig | August 2025 |
| Rapport til uttalelse | September 2025 |
| Rapport til sekretær | 15. oktober 2025 |

Trondheim 30.01.2025

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

RivRevisjon
Midt-Norge
Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Arbeidsgiverpolitikk

| | |
|--|--|
| Prosjektnr: FR1318 | Kommune: Orkland |
| Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 | |
| Ansettelsesforhold: | Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA |
| Medlem i styrende organer | Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i. |
| Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit | Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor. |
| Nærstående | Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet. |
| Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet | Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen. |
| Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver | Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver. |
| Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige | Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune. |
| Andre særegne forhold | Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet. |

Sted: Trondheim Dato: 18.11.24

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Merete M. Montero

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38638
Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• MERETE MYKLEBUST MONTERO, 18.11.2024

Forsiglet av



Posten Norge



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no