

Härnösands kommuns revisorer

Till

Kommunstyrelsen
Arbetslivsnämnden
Samhällsnämnden
Skolnämnden
Socialnämnden

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

2021-02-11

Revisionsrapport ”Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete.

Revisionen anser vidare att det är väsentligt att ledamöter i styrelse och nämnder får grundläggande utbildning i arbetsmiljöarbetet.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen och övriga nämnder lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 17 maj 2021. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lena.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Sigge Tjernlund
Ordförande

Ingrid Flodin
Vice ordförande

Bo-Anders Öberg
2:a vice ordförande



Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

Rapport

Härnösands kommun

KPMG AB

2021-02-11

Antal sidor 19



Härnösands kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

2021-02-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande dokument	7
3.2	Ansvarsfördelning och stöd	11
3.3	Åtgärder och uppföljningsarbete	14
4	Slutsats och rekommendationer	18
4.1	Rekommendationer	18

1 Sammanfattning

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om aktiviteter och åtgärder ingår i ett systematiskt förbättringsarbete där kartläggning och identifierade orsaker analyseras och leder till åtgärder som samordnas, genomförs samt följs upp.

Vi konstaterar att det finns rutiner och riktlinjer framtaget gällande arbetsmiljön däribland riktlinje som rör kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier. Denna tar ståndpunkt i arbetsmiljöverkets föreskrift och organisatorisk och social arbetsmiljö vilket vi ser positivt på. Det finns även en arbetsmiljöpolicy. Policyn beskriver kommunens ambition gällande arbetsmiljön och omfattar tre övergripande mål. Vid intervjuerna framkom det dock att det endast är skolförvaltningen som har tagit fram arbetsmiljömål för sin verksamhet.

Utifrån arbetsmiljöpolicyen bedömer vi att det tydligt framgår ansvarsfördelningen i arbetsmiljöarbetet och vad som förväntas av såväl nämnd, förvaltningschef, underställda chefer och medarbetare. Vi noterar att det framkommit av intervjuer att det funnits problem kring den löpande rapporteringen av det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM). Vi noterar dock att det skett en implementering av det systematiska arbetsmiljöarbetet i det IT-baserade informationssystemet för arbetsmiljö (KIA) över hela organisationen efter intervjutillfällena. Vi anser dock att det är av vikt att implementeringen av detta följs upp som ett led i ett systematiskt förbättringsarbete.

Vi noterar att det systematiska arbetsmiljöarbetet inom socialförvaltningen upplevs ha förbättringspotential och att det behöver ske ett omtag för att få ett gemensamt arbetssätt gällande SAM.

Vidare kan vi konstatera att det upplevs finnas en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan HR-enheten och övriga förvaltningar, något vi ser positivt på.

Vi konstaterar att det finns en beskrivning av skyddsorganisationen i kommunen som beskriver organisationens uppbyggnad utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi kan däremot notera att denna är upprättad 2013 och saknar således arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö.

Det har vidare framkommit att det inte i någon större utsträckning sker samordnade utbildningar och insatser mellan olika verksamheter. Vi bedömer att det finns en fördel med att ha samordnade insatser och utbildningar mellan olika verksamheter i kommunen, dels för att sätta perspektiv och skapa dialoger kring arbetsmiljöarbetet i kommunen men även för att sprida goda erfarenheter mellan förvaltningar och verksamheter.

Vi konstaterar även att det inte finns någon tydlighet kring vad HR-enheten ska följa upp på en aggregerad nivå samt att det finns en avsaknad av detta.

Inom ekonomiavdelningen har det under de senaste två åren varit en hög personalomsättning. Under 2019 genomfördes även en organisatorisk och social arbetsmiljöenkät som tydde på att det till viss del var en ohållbar arbetssituation med hög

2021-02-11

arbetsbelastning och osund arbetsmiljö. Vi konstaterar att det framkommit av såväl enkäten som intervjuer att det funnits brister i styrning och ledning av ekonomiavdelningen. Vi kan se att många av de åtgärder som har planerats under detta år inte har blivit genomförda och enligt uppgift är mycket på grund av Covid-19 pandemin. Vidare kan vi konstatera att det finns brister i kommunikationen till medarbetare och så även delaktighet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns rutiner och till stor del stöd i det dagliga arbetet gällande det systematiska arbetsmiljöarbetet. Däremot bedömer vi att aktiviteter och åtgärder inte ingår i ett systematiskt förbättringsarbete där kartläggning och identifierade orsaker analyseras fullt ut. Vi bedömer inte heller att det sker åtgärder utifrån detta som samordnas, genomförs och följs upp. Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- att samtliga nämnder säkerställer och upprättar konkreta och uppföljningsbara arbetsmiljömål för respektive nämnd och dess verksamheter, se avsnitt 3.1
- att kommunstyrelsen ser över och säkerställer aktualiteten på beskrivningen av skyddsorganisationen i kommunen, se avsnitt 3.1
- att kommunstyrelsen säkerställer uppföljning av informationssystemet KIA., se avsnitt 3.2
- att socialnämnden säkerställer och resurssätter arbetet kring det systematiska arbetsmiljöarbetet inom samtliga delar av nämndens verksamheter, se avsnitt 3.2
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa uppföljning på aggregerad nivå av arbetsmiljöarbetet, se avsnitt 3.2
- att kommunstyrelsen tillsammans med övriga nämnder ser över möjligheter att genomföra gemensamma och riktade insatser gällande arbetsmiljön, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen ser över och säkerställer uppföljning på aggregerad nivå för att på ett systematiskt sätt kunna följa upp eventuella brister i kommunens arbetsmiljöarbete, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen ser över ansvarsfördelningen gällande avslutssamtal, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en upprättad handlingsplan kring arbetsmiljön inom ekonomiavdelningen samt fastställer en tydlig tidplan för förslagna åtgärder och uppföljning, se avsnitt 3.3

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete är viktigt för att både kartlägga arbetsmiljöbrister i tid och åtgärda dem. Kommunen som arbetsgivare via kommunstyrelsen som personalnämnd är skyldig att följa arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Bland annat ska arbetsgivare varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet (11 §).

I arbetet ska riskkällor identifieras, en handlingsplan upprättas för de risker som inte elimineras direkt och i efterhand ska det kontrolleras att åtgärderna vidtagits. Från den 31 mars 2016 gäller även föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) Den reglerar kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling.

Någon enstaka forskningsstudie har gjorts på det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) i kommunal verksamhet. Frick och Forsberg konstaterar 2010 att

”...avsaknaden av övergripande problembeskrivningar, mål och uppföljning innebär att förvaltningarna, som arbetsgivare, har svårt att skilja mellan vad som redan är bra, vad som ska förbättras och vad som återstår. Systematiskt arbetsmiljöarbete beskrivs inte skilja något från annan kvalitetsstyrning.”

Om kommunen vill nå en förändring krävs det en genomgripande och uthållig satsning med löpande uppföljning och anpassning av insatser. Forskarna ställer det i motsats till många kommuners ”ensidiga och oflekterade fokus på total sjukfrånvaro”.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens arbete avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om aktiviteter och åtgärder ingår i ett systematiskt förbättringsarbete där kartläggning och identifierade orsaker analyseras och leder till åtgärder som samordnas, genomförs samt följs upp.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- om arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4 är implementerad och finns mål för arbetsmiljön?
- om rutiner i syfte att främja god arbetsmiljö så som medarbetarundersökning där relevanta frågor ställs om fysisk och psykisk arbetsmiljö, insatser via företagshälsovården och en löpande dialog med fackförbunden finns?
- om rutiner finns för att upptäcka och motverka diskriminerande särbehandling?
- om det finns en fungerande chefsintroduktion samt tillräckligt internt stöd från HR-avdelningen vad gäller HR-frågor?

2021-02-11

- om åtgärder planeras på ett systematiskt sätt utifrån resultaten i medarbetarundersökningar, information från företagshälsovården och fackförbund m.m.?
- om åtgärderna följs upp och utvärderas?
- om det för medarbetare finns tydliga rutiner för rapportering av det systematiska arbetsmiljöarbetet?
- om det sker en samordning av de aktiviteter som genomförs mellan kommunens funktioner?

Granskningen avser främst kommunstyrelsen och ekonomifunktionen men även skolnämnden, socialnämnden, samhällsnämnden och arbetslivsnämnden på en övergripande nivå.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument såsom arbetsmiljöpolicy, riktlinje och rutin mot alkohol, droger och spel, riktlinjer för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering, riktlinje och rutin mot kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier, rutin för fördelning av arbetsmiljöuppgifter och beskrivning av skyddsorganisation.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland kommundirektör, förvaltningschef socialförvaltningen, förvaltningschef samhällsförvaltningen, förvaltningschef skolförvaltningen, förvaltningschef arbetslivsförvaltningen, HR-chef, HR-strateg, TF ekonomichef, ekonomichef, enhetschef ekonomiavdelningen samt medarbetare på ekonomiavdelningen.

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör, förvaltningschef skolförvaltningen, förvaltningschef socialförvaltningen, förvaltningschef samhällsförvaltningen, förvaltningschef arbetslivsförvaltningen, HR-chef, HR-strateg, TF ekonomichef, ekonomichef, enhetschef ekonomiavdelningen samt medarbetare på ekonomiavdelningen,

3 Resultat av granskningen

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

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

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

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

Från och med den 31 mars 2016 gäller Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4. Den reglerar krav på kunskap i hur ohälsosam arbetsbelastning förebyggs och hanteras, att arbetsgivaren fastställer mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, arbetsbelastning och krav på kunskap i hur kränkande särbehandling förebyggs och hanteras.

Föreskriften ställer också krav på att arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar för chefen i form av tillräckliga befogenheter, en rimlig arbetsbelastning och att det finns stöd att få i rollen som chef. Till föreskriften finns också *Allmänna råd*. I dessa *Allmänna råd* noteras att arbetsgivarens skyldigheter att förebygga ohälsosam arbetsbelastning omfattar såväl chefer som andra arbetstagare.

3.1 Styrande dokument

I Härnösands kommun finns det framtagna en arbetsmiljöpolicy¹ där det framgår följande:

- Härnösands kommun ska utmärkas av en god arbetsmiljö där medarbetarna stimuleras till arbetsglädje, engagemang och utveckling.
- En god arbetsmiljö i en hållbar organisation med friska medarbetare ger effekt i form av hög kvalitet och effektivitet för kunderna samt ökade möjligheter att rekrytera och behålla medarbetare.
- En god arbetsmiljö bidrar till att verksamhetens mål uppfylls där kommunens värdegrund Kund, Ansvar och Glädje verkar som en kompass för hur arbetet utförs.
- Arbetsmiljöarbetet syftar till att skapa en bra och säker arbetsmiljö där risker för arbetsskador och arbetsrelaterad ohälsa förebyggs.
- Chefer och medarbetare på alla nivåer skall verka för att arbetsmiljöpolicyns syften förverkligas när arbetet planeras och utförs.

I policyn nämns även att Härnösands kommun ska genom ett proaktivt förhållningssätt verka för att arbetsmiljön leder till:

- ett hållbart arbetsliv med arbetsförhållanden som möjliggör arbete fram till pensionen
- att alla medarbetare genom delaktighet, utvecklingsmöjligheter och ett respektfullt bemötande upplever sig sedda, hörda och medskapande
- friska arbetsplatser med hälsofrämjande insatser där varje medarbetare känner arbetsglädje, stolthet och lust att vilja utveckla verksamheten.

Det framgår även att respektive förvaltning ska utifrån dessa tre övergripande mål formulera konkreta och uppföljningsbara mål för sina verksamheter. Dessa ska stödja en god organisatorisk och social arbetsmiljö där lagar, arbetsmiljöverkets föreskrifter och interna styrdokument anger minsta godtagbara standar. Kommunen ska även eftersträva högre standard än minimikraven för god arbetsmiljö. Enligt intervjuer framkommer att endast skolförvaltningen upprättat arbetsmiljömål för sina verksamheter. Vidare framkommer att det inom vissa förvaltningar finns ambitioner och ett pågående arbete med att ta fram mål utifrån arbetsmiljö i sina verksamheter. HR-enheten hade som avsikt att skicka ut en enkät till respektive förvaltning tidigare under året. Detta som en del i en årlig uppföljning, utifrån inkomna svar skulle även en åtgärdsplan tas fram. Utifrån den rådande pandemin har dock arbetet blivit försenat.

¹ Kommunfullmäktige 2017-05-29, § 86

2021-02-11

I arbetsmiljöpolicyn lyfts det även fram att hälsofrämjande och förebyggande arbete ska bedrivas på samtliga nivåer i hela organisationen. Kommunfullmäktige har fördelat arbetsmiljöuppgifter till kommunstyrelsen och nämnder, där kommunstyrelsen har ansvar att leda, samordna och följa upp kommunens strategiska arbetsmiljöfrågor samt ansvar för att besluta kommunövergripande arbetsmiljöfrågor.

Utöver arbetsmiljöpolicyn finns riktlinjer i form av bl.a. riktlinje mot kränkande särbehandling och diskriminering, arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering. Det finns även rutiner gällande bl.a. kränkning, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier, rutin mot alkohol, droger och spel. Riktlinjen som rör kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier är upprättad år 2014 och senast reviderad i december 2019. Riktlinjens mål är att arbetsplatser ska vara fria från kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier. Det framgår av riktlinjen att såväl chef som medarbetare ska medverka till att skapa en stabil och trygg grund på arbetsplatsen för att minska risken för kränkande särbehandling och trakasserier. Vidare framgår exempel på förebyggande åtgärder. Rutinen mot kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier syftar till att verka förebyggande och skapa en handlingsberedskap om det förekommer. Rutinen innefattar även hur trakasserier upptäcks och att en utredning ska genomföras skyndsamt, objektivt och rättssäkert om chef får kännedom om en medarbetare som exempelvis upplever sig kränkt eller diskriminerad. Den innehåller även vad för typer av åtgärder som ska vidtas, vad som är chefens ansvar, intern utredning, formell anmälan vid kränkande särbehandling och eventuella sanktioner. Såväl riktlinjen som rutinen tar ståndpunkt i AFS 2015:4 gällande organisatorisk och social arbetsmiljö samt diskrimineringslagen²

Vi har även tagit del av den beskrivna skyddsorganisationen i kommunen³. Denna beskriver organisationens uppbyggnad utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet och refererar till Arbetsmiljölagen⁴ och Arbetsmiljöverkets föreskrift gällande systematiskt arbetsmiljöarbete⁵. Denna beskriver bl.a. kraven på skyddsombud och dess uppgift, att en skyddskommitté ska finnas på arbetsplatser med minst 50 anställda eller där de anställda begär det, skyddskommitténs uppgifter och arbetsgivarens skyldigheter. Vi kan däremot se att denna är upprättad 2013 och således inte innehåller Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö⁶.

Det framkommer vid intervjuer att det lokala samverkansavtalet sades upp under 2012-2013 detta då bl.a. då delar kring arbetsmiljö saknades. Ett arbete med att ta fram ett nytt lokalt samverkansavtal påbörjades i slutet av 2018 och intensifierades i början av 2019 men har fördröjts på grund av den rådande pandemin. Ett avtalsförslag är skickat till de kollektivavtalsbärande facken och remisstid är satt till 15 december. Det lokala samverkansavtalet är ett avtal mellan de kollektivavtalsbärande parterna och kommunen som arbetsgivare. HR-enheten har i uppdrag att driva och leda arbetet. Tanken med samverkansavtalet är att få ett lokalt perspektiv på arbetet och därmed skapa en god

² SFS: 2008:567

³ Kommunstyrelseförvaltningen 2013-12-17, Skyddsorganisation i Härnösands kommun

⁴ SFS: 1977:1160

⁵ AFS 2001:1

⁶ AFS 2015:4

arbetsmiljö och verksamhetsutveckling. Det har skett samtal mellan parterna där arbetsmiljöfrågor satts i fokus. Det har tillsatts samordnare för att stödja förvaltningarna i samverkansarbetet gällande arbetsmiljön under pandemin, inte direkt kopplat till samverkansavtalet. Däremot är det samma personer som deltar i arbetet kring samverkansavtalet och det kommer få stor bäring på det. Utöver det har det sedan september avsatts. Denna grupp har under året bedrivit ett utvecklande arbete där bl.a. hela SAM har implementerats i KIA som är ett IT-baserat informationssystem för arbetsmiljö.

Härnösands kommun har även rutiner och riktlinjer gällande arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering som bl.a. redogör för processen kring arbetsanpassning och rehabilitering och ansvarsfördelning mellan chef och medarbetare. I denna framkommer att företagshälsovården är ett stöd till arbetsgivaren, expertverksamhet inom förebyggande hälso- och arbetsmiljöarbete samt arbetslivsinriktad rehabilitering samt att de har kompetens att identifiera och beskriva samband mellan arbetsmiljö, organisation, verksamhetens resultat och hälsa. Via företagshälsovården får kommunen löpande återkoppling kring hur företagshälsovården nyttjats samt vilka åtgärder som vidtagits inom respektive kategori (efterhjälpande, förebyggande, främjande).

3.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att det finns framtaget en arbetsmiljöpolicy. Policyn beskriver kommunens ambition gällande arbetsmiljön och omfattar tre övergripande mål. Enligt policyn ska respektive nämnd formulera konkreta och uppföljningsbara mål för sina verksamheter. Vid intervjuerna framkom det dock att det endast är skolförvaltningen som har tagit fram arbetsmiljömål för sin verksamhet. HR-enheten har även haft som ambition att genomföra en årlig uppföljning och utifrån denna ta fram en åtgärdsplan baserat på svar som inkommit gällande detta. Då vi ser tydliga brister utifrån arbetsmiljöpolicy och att samtliga nämnder inte har arbetsmiljömål för sina verksamheter rekommenderar vi samtliga nämnder säkerställer och upprättar konkreta och uppföljningsbara arbetsmiljömål för respektive nämnd och dess verksamheter.

Vi noterar att det nyligen genomförts en revidering av tillhörande rutiner/riktlinjer gällande arbetsmiljön däribland riktlinje som rör kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier. Denna tar ståndpunkt i arbetsmiljöverkets föreskrift och organisatorisk och social arbetsmiljö i syfte att upptäcka och motverka kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier. vilket vi ser positivt på. Vidare konstaterar vi att det finns framtaget riktlinjer gällande arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering. Riktlinjen tydliggör ansvar och roller i arbetet mellan exempelvis medarbetare, chef och företagshälsovården.

Vi konstaterar att det finns en beskrivning av skyddsorganisationen i kommunen som beskriver organisationens uppbyggnad utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi kan däremot notera att denna är upprättad 2013 och saknar således arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö. Vi bedömer att då denna bl.a. utgör en viktig strukturell del i arbetsmiljöarbetet behöver denna ses över. För att kringgå problematik kring att ha för många styrande dokument kring arbetsmiljön bör det övervägas om denna kan implementeras i arbetsmiljöpolicy. Vi rekommenderar därför



Härnösands kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

2021-02-11

att kommunstyrelsen ser över och säkerställer aktualiteten på beskrivningen av skyddsorganisationen i kommunen.

Vi kan konstatera att det i nuläget inte finns ett lokalt samverkansavtal med fackförbunden. Det pågår däremot ett arbete med detta som nyligen fått utökade resurser i syfte att stötta förvaltningarna i sitt riskbedömningsarbete vilket vi ser positivt på.

3.2 Ansvarsfördelning och stöd

3.2.1 Förvaltningsnivå

I arbetsmiljöpolicyn lyfts det fram att hälsofrämjande och förebyggande arbete ska bedrivas på samtliga nivåer i hela organisationen. Kommunfullmäktige har fördelat arbetsmiljöuppgifter till kommunstyrelsen och nämnder, där kommunstyrelsen har ansvar att leda, samordna och följa upp kommunens strategiska arbetsmiljöfrågor samt ansvar för att besluta kommunövergripande arbetsmiljöfrågor.

Respektive nämnd har det yttersta arbetsgivaransvaret och ska regelbundet följa upp att arbetsmiljöarbetet inom respektive nämnds ansvarsområde fungerar. Nämnden fördelar även arbetsmiljöuppgifter till förvaltningschef som ansvarar för samtliga beslut och åtgärder som påverkar arbetsmiljön inom förvaltningen. Enligt policyn har respektive nämnd i uppgift att ge förvaltningschefen rätt att fördela uppgifter vidare till underställda chefer. Det finns även en rutin för fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Av rutinen framkommer att Härnösands kommuns arbetsplatser ska kännetecknas av en hållbar arbetsmiljö. SAM ska även vara en integrerad del av verksamheten och en del av verksamhetsplanering och uppföljning.

Det framgår även av arbetsmiljöpolicyn att respektive medarbetare har ett arbetsmiljöansvar och således en skyldighet att följa skyddsföreskrifter, rutiner och regler samt att påpeka uppdagade risker eller brister i arbetsmiljön till närmaste chef. Gällande rapportering av det systematiska arbetsmiljöarbetet framkom det vid intervjutillfället att det fanns brister i rapporteringen av det systematiska arbetsmiljöarbetet då det systematiska arbetsmiljöarbetet inte var implementerat i KIA för samtliga förvaltningar och rapportering skett via ett bristfälligt "papperssystem". Däremot har vi informerats om att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) nu är implementerat i KIA över hela organisationen, vilket innebär att det nu är digitaliserat. Vidare framkommer det att skyddsombuden ska agera företrädare för medarbetarna i arbetsmiljöfrågor och skyddsombud och chefer ska samarbeta för att förebygga ohälsa, olycksfall samt bevaka att arbetsgivaren uppfyller kraven i arbetsmiljölagen.

Enligt intervjuade sker kontinuerliga avstämningar och dialoger med skyddsombud för att uppmärksamma eventuella brister i arbetsmiljöarbetet. Vidare framkommer att inom vissa förvaltningar tidigare skett ett arbete med att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika chefsnivåer för att säkerställa rätt ansvar på rätt nivå. Det framkommer även att det inom skolförvaltningen finns en sårbarhet utifrån att man upplever att det inte funnits tydlighet och struktur kring arbetsmiljöarbetet. Något som istället lett till att arbetsmiljöarbetet drivits till hög utsträckning av en person och där det fortsatt finns en kultur som tyder på den förväntan.

Vidare framkommer att det inom socialförvaltningen finns en stor variation kring det systematiska arbetsmiljöarbetet ute i förvaltningens verksamheter. Detta då det upplevs inom somliga verksamheter fungera väldigt bra samtidigt som det finns stor utvecklingspotential inom andra verksamheter. Det lyfts även fram att det behöver ske ett omtag kring det systematiska arbetsmiljöarbetet i syfte att få ett gemensamt förvaltningstänk och samtidigt bygga upp ett årshjul kring detta.

På intranätet (Insidan) finns ett nyligt reviderat arbetsstöd uppbyggt (chefens sidor) där samtliga medarbetarprocesser finns uppritade och tillhörande styrdokument/rutiner finns kopplade till respektive process.

Våra medarbetarprocesser

Rekrytera	Anställa	Introducera	Arbetsmiljö
Hälsa och rehabilitering	Misskötsamhet	Vikarier och tidsbegränsat anställda	Avsluta
Utvecklingssamtal	Förmåner	Utbildningar & APT-material	Lönesupport

Arbetsmiljö

Våra arbetsmiljöprocesser

Systematiskt arbetsmiljöarbete	Riskbedömning vid förändring	Tillbud och arbetsskador	Fördelning arbetsmiljöuppgifter
--	--	--	---

Tillhörande dokument

[Arbetsmiljöpolicy](#)

[Riktlinje mot alkohol, droger och spel](#)

[Rutin mot alkohol, droger och spel](#)

[Riktlinjer mot kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier](#)

[Rutin mot kränkande särbehandling, diskriminering, sexuella trakasserier och repressalier](#)

[Rutin för fördelning av arbetsmiljöuppgifter](#)

Figur 1: Chefens sidor, källa: Härnösands kommun (reviderad november 2020).

Det systematiska arbetsmiljöarbetet innehåller en tidsaxel som börjar i januari med årsplanering som följer ett årshjul. Som tidigare nämnt är SAM implementerat i IT-baserade informationssystemet KIA och årsplaneringen är indelad i fyra kvartal. Till grund för arbetsmiljöplanen är de undersökningar som genomförts under första kvartalet varje år. Arbetsmiljöplanen genomförs under april/maj och följs upp i förvaltningarnas skyddskommittéer. Arbetsmiljöplanen är även tänkt som ett underlag i budgetprocessen om åtgärder utifrån undersökningar eller andra mätningar inte kan hanteras inom den egna arbetsplatsen och inom befintliga resurser. Eventuella åtgärder som finns med i handlingsplanen ska genomföras under juni till november och de åtgärder som är av större karaktär ska uppföras i arbetsmiljöplanen där diskussion bör föras kring om dessa åtgärder kan finansieras och planeras för. Slutligen i december månad ska en årlig uppföljning ske i syfte att få en översyn av

dokumentation och självskattning av kunskap som finns inom arbetsplatsen gällande arbetsmiljö.

På intranätet finns även information gällande rapportering av avvikelse, exempelvis steg för steg guide samt filmer kring hur du som medarbetare anmäler tillbud i KIA, samt vad som du som medarbetare inom kommunen kan rapportera in som avvikelse. Där framgår även att allvarliga tillbud och olyckor skall anmälas till Arbetsmiljöverket utan dröjsmål.

3.2.2 HR

Intervjuade upplever att det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan HR-avdelningen och övriga förvaltningar. HR-enheten har en samordnande roll i arbetsmiljöprocesser samt tillhörande verktyg som stödjer och stöttar organisationerna. Vidare framkommer att förvaltningschefer delegerar arbetsmiljöansvar/uppgifter i enlighet med arbetsmiljöpolicyn och rutinen för fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Det upplevs även finnas ett bra stöd från HR-enheten då samtliga förvaltningar har HR-partners som arbetar specifikt mot förvaltningar. I fall där det exempelvis handlar om arbetsrelaterade frågor finns HR-specialister tillgängliga.

HR-avdelningen har till uppgift att sammanställa erhållet material från varje förvaltning. Detta ska verka som en grund för det övergripande arbetsmiljöarbetet i kommunen och redovisas i den centrala skyddskommittén. Enligt intervjuade finns en bra dialog i skyddskommittén däremot framkommer det att det inte sker en uppföljning på en aggregerad och övergripande nivå.

Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4. ställer bl.a. krav på att arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar för chefen i form av tillräckliga befogenheter, en rimlig arbetsbelastning och att det finns stöd att få i rollen som chef. Vid intervjuer framkom att det finns chefsintroduktioner både inom respektive förvaltning samt på HR däremot upplevs nuvarande chefsintroduktioner vara i behov revidering för att skapa tydligare struktur i arbete kring introduktioner. Det framkommer vidare att HR-enheten fått i uppdrag att ta fram ett bättre stöd i arbete med introduktioner av nya chefer.

3.2.3 Bedömning

Utifrån arbetsmiljöpolicyn bedömer vi att det tydligt framgår ansvarsfördelningen i arbetsmiljöarbetet och vad som förväntas av såväl nämnd, förvaltningschef, underställda chefer och medarbetare. Vi noterar att det framkommit av intervjuer att det funnits problem kring den löpande rapporteringen av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi noterar dock att det skett en implementering av SAM i KIA över hela organisationen efter intervjutillfällena. Vi anser dock att det är av vikt att implementeringen av detta följs upp som ett led i ett systematiskt förbättringsarbete. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer uppföljning av informationssystemet KIA.

Vi noterar att det systematiska arbetsmiljöarbetet inom socialförvaltningen upplevs ha förbättringspotential och att det behöver ske ett omtag för att få ett gemensamt arbetssätt gällande SAM. Vi rekommenderar därför att socialnämnden säkerställer och resurssätter

arbetet kring det systematiska arbetsmiljöarbetet inom samtliga delar av nämndens verksamheter.

HR-avdelningen har till uppgift att sammanställa erhållet material från varje förvaltning kring arbetsmiljöarbetet. Det upplevs finnas en bra dialog med skyddskommittéerna däremot har det inte skett någon uppföljning på en aggregerad och övergripande nivå. Vi anser att det är av vikt att genomföra uppföljningar på en aggregerad och övergripande nivå för att kunna säkerställa att förhållningssätt, rutiner, riktlinjer och genomförda åtgärder efterlevs och är verkningsfulla. Baserat på ovanstående rekommenderar vi att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa uppföljning på aggregerad nivå av arbetsmiljöarbetet.

Vidare kan vi konstatera att det upplevs finnas en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan HR-enheten och övriga förvaltningar, något vi ser positivt på. Vi noterar även att HR-avdelningen fått i uppgift att revidera introduktionsmaterialet för chefer i syfte att skapa en tydligare struktur, vilket vi ser positivt på.

Vi ser positivt på att chefens sidor nyligen reviderats i syfte att bl.a. fungera som ett stöd i det dagliga arbetet kring det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi ser även positivt på att det finns tydlig information på intranätet för medarbetare kring rapportering av avvikelser i arbetsmiljön.

3.3 Åtgärder och uppföljningsarbete

Som tidigare nämnt använder sig kommunen av KIA för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Under 2017 och 2018 deltog samtliga chefer och skyddsombud i Suntarbetslivs arbetsmiljöutbildning ledd av HR-enheten. Utbildningen syftade bl.a. till att tydliggöra roller och former för ansvarsfördelning. Vi kan även se att chefens sidor är uppbyggda utifrån ramverket enligt Suntarbetsliv. Gällande arbetsmiljöutbildningen har det skett utbildningsinsatser i omgångar senast under våren 2019. Under december 2019 genomfördes även en fördjupad utbildningsdag gällande MBL/samverkan med samtliga förvaltningsledningar. Det framgår samtidigt att det är flera medarbetare på ledande positioner som inte genomgått arbetsmiljöutbildningen. Upplevelsen av de intervjuade är att exempelvis avvikelserapporteringen har blivit tydligare i samband med att detta nu sker via KIA.

Enligt intervjuade finns en upplevelse av att arbetsmiljöarbetet inte sker på en aggregerad nivå utan att det istället blir att respektive förvaltning arbetar utifrån sitt sätt att tänka och hantera arbetsmiljö. Vidare upplevs det inte konkret finnas några samordnade aktiviteter mellan olika förvaltningar. Det framkommer däremot att det i större utsträckning sker utbildningar och riktade insatser inom förvaltningar och mellan olika verksamheter och funktioner. Vi noterar att det i de verksamheter som normalt sett vistas i miljöer som är i direkt kontakt med den fysiska arbetsmiljön sker utbildningar i högre utsträckning såsom brandskyddsutbildning, säkerhetsutbildningar etc.

Vid intervjuer framkommer att det tagits beslut centralt om att det vartannat år ska genomföras en HME-enkät som är mer djupgående, där frågor ställs gällande den fysiska och psykiska arbetsmiljön, och vartannat år snabbare pulsmätningar som kan ske vid olika tillfällen under året. Pulsmätningarna är även tänkta att fungera som

2021-02-11

mätningar för att ex. belysa vissa typer av utmaningar så att förvaltningarna/verksamheterna skyndsamt kan arbeta med åtgärder.

Vidare framkommer att det inte sker uppföljningar på en övergripande nivå. Det upplevs samtidigt inte vara tydligt inom HR-enheten kring vad som ska följas upp på en aggregerad nivå kring arbetsmiljöarbetet.

Det framkom även att HR-enheten inte genomför avslutssamtal utan detta är ett ansvar som ligger på respektive chef.

Enligt information har det under 2019 bl.a. genomförts följande arbetsmiljöåtgärder: utvecklande processarbete, riskbedömning och rehabilitering, anpassning och framtagande av kommunövergripande årshjul och enkät årlig uppföljning. Under 2020 är planen att fortsätta arbetsmiljöåtgärder kommer vidtas däribland fortsätta arbetet med samverkansavtalet, utveckla och förfina processer och ökad digitalisering via införande av riskbedömningar i KIA samt framtagande av nya rutiner och e-tjänst för fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Vi har däremot inte tagit del av något material kring detta, inte heller eventuella uppföljningar utifrån tidigare genomförda åtgärder.

3.3.1 Ekonomiavdelningen

Under 2019 genomfördes en OSA-enkät (Organisatorisk och social arbetsmiljö) riktad till ekonomiavdelningen. Anledningen till att det genomfördes en enkät var att HR-avdelningen tillsammans med kommundirektör fångade upp att det var en stor personalomsättning. Baserat på dokument vi tagit del av skedde fyra avgångar externt under 2018, 2019 - sju avgångar externt samt sju avgångar externt under perioden jan-jul år 2020. Under 2019 och fram till juli månad 2020 motsvarar personalomsättningen drygt 27%. I OSA-enkäten som genomfördes framkom bland annat tydliga tecken på att medarbetare upplevde hög arbetsbelastning, tendenser till otydliga mål för organisationen, begränsad möjlighet att påverka beslut om deadline, dålig stämning på arbetsplatsen samt tecken på bristande ledarskap. Vid intervjuer framkom att det finns en delad uppfattning kring tidigare styrning och ledarskap. Sammantaget är dock upplevelsen att det funnits en bristande styrning och ledning av ekonomiavdelningen. Detta har bland annat medfört att det blivit grupperingar och tydliga stuprör mellan de olika avdelningarna. Enligt intervjuade kan detta också bidragit till en avsaknad av trygghet och delaktighet inom avdelningen. Vidare framkommer det att det varit tydliga grupperingar och att avdelningarna enligt flera intervjuade har arbetat för sig själva och inte haft ett fungerande samarbete.

Baserat på OSA-enkäten har det enligt somliga intervjuade genomförts en analys där det förts diskussioner mellan ledningen och medarbetare om bl.a. arbetsbelastning och arbetsflöden. Utifrån analysen ska en handlingsplan ha tagits fram. Handlingsplanen ska bl.a. ha omfattat att genomföra tidsregistrering (i samråd med facket) samt att genomföra gemensamma aktiviteter som exempelvis innebär att genomföra kontorsförändringar, gemensamma fikaraster samt halvdagsmöten i syfte att öka delaktighet/teamkänsla samt skapa bättre dialog och stämning i arbetsgruppen. Enligt information ska dessa åtgärder varit planerade under våren 2020 och framåt men på grund av den rådande pandemin har merparten inte genomförts. Enligt chefer inom ekonomiavdelningen är uppfattningen att handlingsplanen var kommunicerad däremot framkommer det av

merparten av intervjuade medarbetare att de inte känner till någon handlingsplan baserad på OSA-enkäten. Medarbetare upplever inte heller att enkäten i sig blivit kommunicerad eller uppföljd. Vi har inte heller tagit del av någon handlingsplan eller någon eventuell uppföljning över pågående/genomförda åtgärder.

Det har påbörjats ett arbete med att genomföra en processkartläggning som innebär att skapa en gemensam struktur och tydliggöra arbetssätt. Tanken är att processkartläggningen ska utmynna i en "manual" för arbetsuppgifterna. Detta då det tydligt uppdagats att det saknas struktur i många återkommande arbetsmoment samt att det finns förbättrings- och effektiviseringspotential i olika arbetsmoment. Enligt intervjuade upplevs det finnas en sårbarhet då det dels inte finns tydliga strukturer samt att enheterna arbetar "isolerat" i förhållande till varandra. Detta arbete har dock försenats på grund av den rådande pandemin och andra fokusområden.

Det har sedan en tid tillbaka skett en omorganisation inom ekonomiavdelningen vilket också inneburit att man avskaffat tidigare enhetschefer för respektive avdelning. Detta är även grundat i en diskussion med de fackliga företrädarna där de gemensamt kom fram till att den dåvarande organisationen med fyra chefer inom ekonomiavdelningen inte var en optimal lösning. Omorganisation anges även det vara en del av åtgärderna som vidtogs utifrån OSA-enkäten. Detta har enligt intervjuade till början beskrivits som en provisorisk lösning och att det framgick att den tillträdande ekonomichefen skulle få möjlighet att fastställa en egen organisation. Enligt intervjuade har det inte skett en tydlig kommunikation eller skapats incitament för delaktighet kring detta, vilket i sin tur fått medarbetare att uppleva ett minskat förtroende och legitimitet för ledningen.

3.3.2 Bedömning

Vi konstaterar att det skett utbildningsinsatser riktade mot arbetsmiljöarbetet där samtliga chefer och skyddsombud deltagit i. Däremot har det framkommit att flera medarbetare i ledande positioner inte genomgått utbildningen.

Vidare noterar vi att det sker utbildningar i högre omfattning rörande arbetsmiljön i de verksamheter där det finns fysiska arbetsmiljöaspekter att ta hänsyn till och efterleva i det dagliga arbetet. Däremot har det framkommit att det inte i någon större utsträckning sker samordnade utbildningar och insatser mellan olika verksamheter. Vi bedömer att det finns en fördel med att ha samordnade insatser och utbildningar mellan olika verksamheter i kommunen, dels för att sätta perspektiv och skapa dialoger kring arbetsmiljöarbetet i kommunen men även för att sprida goda erfarenheter mellan förvaltningar och verksamheter. Genom att det exempelvis genomföra uppföljningar på en aggregerad nivå kan detta också underlättas. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen tillsammans med övriga nämnder ser över möjligheter att genomföra gemensamma och riktade insatser gällande arbetsmiljön.

Medarbetarenkäter genomförs vartannat år (HME-enkät) och tanken är att de år det inte genomförs en mer djupgående enkät ska genomföras snabbare pulsmätningar. Vi bedömer att en medarbetarenkät kan fånga upp viktiga frågor som dels inte kan uppfattas via pulsmätningar eller andra kanaler. Vi ser dock positivt på att pulsmätningar kan ske löpande under året men bedömer att detta endast bör ses som ett komplement till den årliga arbetsmiljöenkäten.

Vi konstaterar även att det inte finns någon tydlighet kring vad HR-enheten ska följa upp på en aggregerad nivå samt att det finns en avsaknad av detta. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över och säkerställa uppföljning på aggregerad nivå för att på ett systematiskt sätt kunna följa upp eventuella brister i kommunens arbetsmiljöarbete.

Vidare konstaterar vi att ansvaret för avslutssamtal åligger respektive chef. Vi bedömer att det finns ett tydligt mervärde att HR-enheten handhar avslutssamtal i viss omfattning dels för att HR-enheten blir en neutral part gentemot den medarbetare som väljer att avsluta sin anställning samt att detta möjliggör analyser och sammanställningar på en övergripande nivå. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ser över ansvarsfördelningen gällande avslutssamtal.

Inom ekonomiavdelningen har det under de senaste två åren varit en hög personalomsättning. Under 2019 genomfördes även en OSA-enkät som tydde på att det till viss del var en ohållbar arbetssituation med hög arbetsbelastning och osund arbetsmiljö. Vi konstaterar att det framkommit av såväl enkäten som intervjuer framkommit att det funnits brister i styrning och ledning av ekonomiavdelningen. Den analysen som enligt uppgifter ska ha genomförts och utmynnat i en handlingsplan har enligt merparten av intervjuade inte varit tydligt kommunicerad. Vi kan dock se att många av de åtgärder som har planerats inte har blivit genomförda och enligt uppgift är mycket beroende av Covid-19 pandemin. Vidare kan vi konstatera att det finns brister i kommunikationen till medarbetare och så även delaktighet. Vi rekommenderar baserat på ovanstående att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en upprättad handlingsplan kring arbetsmiljön inom ekonomiavdelningen samt fastställer en tydlig tidplan för förslagna åtgärder och uppföljning.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns rutiner och till stor del stöd i det dagliga arbetet gällande det systematiska arbetsmiljöarbetet. Däremot bedömer vi att aktiviteter och åtgärder inte ingår i ett systematiskt förbättringsarbete där kartläggning och identifierade orsaker analyseras fullt ut. Vi bedömer inte heller att det sker åtgärder utifrån detta som samordnas, genomförs och följs upp.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi:

- att samtliga nämnder säkerställer och upprättar konkreta och uppföljningsbara arbetsmiljömål för respektive nämnd och dess verksamheter, se avsnitt 3.1
- att kommunstyrelsen ser över och säkerställer aktualiteten på beskrivningen av skyddsorganisationen i kommunen, se avsnitt 3.1
- att kommunstyrelsen säkerställer uppföljning av informationssystemet KIA., se avsnitt 3.2
- att socialnämnden säkerställer och resurssätter arbetet kring det systematiska arbetsmiljöarbetet inom samtliga delar av nämndens verksamheter, se avsnitt 3.2
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa uppföljning på aggregerad nivå av arbetsmiljöarbetet, se avsnitt 3.2
- att kommunstyrelsen tillsammans med övriga nämnder ser över möjligheter att genomföra gemensamma och riktade insatser gällande arbetsmiljön, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen ser över och säkerställer uppföljning på aggregerad nivå för att på ett systematiskt sätt kunna följa upp eventuella brister i kommunens arbetsmiljöarbete, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen ser över ansvarsfördelningen gällande avslutssamtal, se avsnitt 3.3
- att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en upprättad handlingsplan kring arbetsmiljön inom ekonomiavdelningen samt fastställer en tydlig tidplan för förslagna åtgärder och uppföljning, se avsnitt 3.3



Härnösands kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

2021-02-11

Datum som ovan

KPMG AB

Oskar Nordmark
Kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.