



Johan Larsson Boström

Socialnämnden

Johan.larssonbostrom@lund.se

Kommunrevisionen: Granskning av arbetsmiljö och sjukfrånvaro

Sammanfattning

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har EY granskat om socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden och renhållningsstyrelsen bedriver ett tillfredsställande och tillräckligt arbetsmiljöarbete utifrån lagstiftning samt egna mål och riktlinjer. Avseende det kommunövergripande arbetsmiljöarbetet har granskningen även omfattat kommunstyrelsen.

Revisorernas sammanfattande bedömning är att de granskade nämnderna och styrelsen inte har ett tillfredsställande och tillräckligt arbetsmiljöarbete.

Ärendet innehåller ett svar på granskningen som påvisar vilka beskrivna brister nämnden avser att åtgärda.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse 11 februari 2020
Lunds kommuns revisorers skrivelse 20 november 2019
Revisorernas granskningsrapport *Granskning kring arbetsmiljö och sjukfrånvaro* November 2019

Barnets bästa

En barnkonsekvensanalys bedöms inte vara relevant.

Ärendet

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har EY granskat om socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden och renhållningsstyrelsen bedriver ett tillfredsställande och tillräckligt arbetsmiljöarbete utifrån lagstiftning samt egna mål och riktlinjer. Avseende det kommunövergripande arbetsmiljöarbetet har granskningen även omfattat kommunstyrelsen.

Revisorernas sammanfattande bedömning är att de granskade nämnderna och styrelsen inte har ett tillfredsställande och tillräckligt arbetsmiljöarbete.

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

Nedan följer revisorernas bedömning av kommunstyrelsens kommunövergripande arbetsmiljöarbete respektive socialnämndens arbetsmiljöarbete och kommunkontorets respektive socialförvaltningens kommentarer.

Kommunstyrelsen

Revisorerna gör en sammanställning över vad de anser är de mest framträdande bristerna inom kommunstyrelsens kommunövergripande arbetsmiljöarbete och presenterar även ett antal rekommendationer. Såväl brister som rekommendationer kommenteras nedan av kommunkontoret.

Bristande styrning

Revisionen bedömer att kommunstyrelsen:

- Inte har säkerställt att den centrala HR funktionen styr, utbildar och stöttar arbetsmiljöarbetet i kommunens samtliga nämnder. Tillämpningen varierar i nämnderna och inom vård och omsorgsnämndens verksamhet finns det en egen HR-funktion medan renhållningsstyrelsen helt saknar denna funktion.
- Inte har, vid tillsättning av tillförordnad förvaltningschef inom renhållningsverket, försäkrat att det finns tillräckliga kunskaper och kompetenser och har inte uppmärksammat att det finns långvariga arbetsmiljöproblem.
- Saknar tillräcklig samordning av arbetsgivaransvaret.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar revisorerna kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att förvaltningschefer har tillräcklig kunskap och kompetens rörande arbetsmiljö.
- Säkerställa att det finns en central samordning av styrning, ledning och utbildning av samtliga nämnder/styrelser avseende arbetsmiljöfrågor.
- Förtydliga ansvar och roller bland HR- central och HR- lokal personal utifrån olika organiseringar.

Kommunkontorets kommentarer

Revisionen menar att tillämpningen inom arbetsmiljöarbetet

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

varierar, vilket de anser är en konsekvens av att kommunstyrelsen uppvisar brister vad gäller styrning och samordning. Som främsta orsak, till vad de kallar spretighet i tillämpningen av centrala rutiner och styrdokument, lyfter revisionen fram att den centrala HR-funktionen endast tillhandahåller och samordnar HR- stöd till sju av kommunens nämnder. Två av de nämnder de granskat har inte centralt HR- stöd: vård- och omsorgsnämnden har en egen HR-avdelning och renhållningsstyrelsen har inte något HR- stöd alls.

Kommunkontoret delar till viss del revisionens uppfattning att tillämpningen av arbetsmiljöarbetet varierar mellan kommunens nämnder. Men ser inte att lösningen nödvändigtvis är att centralisera allt HR- stöd. I teorin kan det tyckas rationellt men i praktiken är det sällan själva organiseringen av stödfunktioner som avgör i vilken utsträckning centrala rutiner och direktiv får genomslag. Det finns stora fördelar med att de större förvaltningarna har egna HR-enheter, bland annat blir stödet mer verksamhetsnära och därmed mer ändamålsenligt. Det är förvaltningarna som är samlokaliserade i Kristallen samt ytterligare tre mindre förvaltningar, vilka inte har resurser att på egen hand tillhandahålla en större bredd av HR-tjänster, som tar del av det stöd som den centrala HR- funktioner tillhandahåller.

Men organiseringen av HR kan alltid förbättras och för närvarande genomför en extern utredare en genomlysning av hela HR-organisationen i Lunds kommun som fokuserar på styrning och ledning av strategiska HR- frågor och effektivt och likvärdigt stöd till förvaltningarna. En slutrapport överlämnas i februari.

Kommunkontoret delar revisionens uppfattning att det finns vissa brister i kommunstyrelsen styrning och samordning. Kommunkontoret har därför under 2019 lagt fram en rad förändringsförslag däribland ett reviderat reglemente, att kommunstyrelsen blir anställningsmyndighet och en arbetsinstruktion för kommundirektören och övriga direktörer.

För att säkerställa att kommunens chefer har tillräckliga kunskaper inom arbetsmiljö genomför kommunkontoret vid ett par tillfällen per år en grundläggande arbetsmiljöutbildning för chefer. Den får genomgående goda resultat i utvärderingarna, men dess upplägg, tre heldagar och att den är grundläggande, har fått konsekvensen att det varit svårt att motivera mer erfarna chefer att delta.

Kommunkontoret har därför för avsikt att se över utbildningen och även erbjuda en kortare variant för de chefer som är i behov av en påbyggnad eller uppfräschning av kunskaperna.

För att säkerställa att förvaltningsdirektörers kunskaper och kompetens rörande arbetsmiljö är tillräcklig ska kommunkontoret ta

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

fram mallar och rutiner för uppgiftsfördelning från nämnd till förvaltningsdirektör och vidare fördelning i chefsleden.

Bristande uppföljning

Revisionen bedömer att kommunstyrelsen:

- Saknar en tillräcklig uppföljning av arbetsmiljöarbetet, vilket bland annat visas i att en kommunövergripande medarbetarenkät inte har genomförts sedan 2016 och ingen personalredovisning har sammanställts för 2018. Detta försvårar en systematisk uppföljning av arbetsmiljöarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar revisorerna kommunstyrelsen att:

- Löpande hålla sig uppdaterade kring nämnders och styrelser arbetsmiljöarbete utifrån lämpliga indikatorer, samt återuppta medarbetarenkäter, som ett sätt att kartlägga, analysera och åtgärda medarbetarnas arbetsmiljö.
- Se över möjligheten att upprätta enkät för avgångsorsaker på kommunövergripande nivå, som ett sätt att analysera anledning till avslut av anställning.

Kommunkontorets kommentarer

Revisionen menar att kommunstyrelsen saknar en tillräcklig uppföljning av arbetsmiljöarbetet och baserar det på att det inte genomförts någon kommungemensam medarbetarenkät sedan 2016 och inte heller någon personalredovisning sedan 2018.

Kommunstyrelsen följer årligen upp det systematiska arbetsmiljöarbetet genom en digital enkät som besvaras av enhetschef och skyddsombud. Enkäten är framtagen i samverkan med de fackliga organisationerna och är en bra metod för kommunstyrelsen att följa upp hur nämnderna arbetar med systematiken i arbetsmiljöarbetet.

Varje år presenteras, analyseras och kommenteras en mängd personalstatistik i förvaltningarnas årsanalyser och i kommunövergripande delårsrapporter och i årsredovisningen. Att återuppta arbetet med en separat personalredovisning förbättrar nödvändigtvis inte arbetsmiljöarbetet eller kommunstyrelsens styrning eller uppföljning. Istället har kommunkontoret sedan ett år lagt större vikt vid att analysera personalstatistiken i årsredovisningen. Vidare har den separata personalredovisningen tidigare fyllt ett behov som idag inte efterfrågas tack vare att

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

förvaltningarna enkelt kan ta fram uppdaterad statistik via en modul kopplad till HR- systemet.

År 2020 kommer en kommunövergripande medarbetarenkät att genomföras. Enkäten kommer innehålla de av Sveriges kommuner och regioner framtagna HME- frågorna (hållbart medarbetarengagemang), vilket möjliggör jämförelser med andra kommuner.

På grund av nytt HR- system fick löneenheten införa nya rutiner, vilket avsevärt försvårade möjligheten att automatisera utskicken av avgångsenkäten till medarbetare som sagt upp sig. Men i oktober 2019 lyckades löneenheten ändra rutinerna och från och med november fungerar de automatiserade utskicken. Enkätresultaten kommer att analyseras i nämndernas årsanalyser och i kommunens årsredovisning.

Socialnämnden

Revisorerna gör en sammanställning över vad de anser är de mest framträdande bristerna inom socialnämnden och presenterar även ett antal rekommendationer. Såväl brister som rekommendationer kommenteras nedan av socialförvaltningen.

Revisionen bedömer att socialnämnden:

- Har ett toppstyrt arbetsmiljöarbete utifrån att medarbetare inte involveras i beslut som berör dem.
- Det finns brister i rutiner gällande larm och ensamarbete.
- Det är en hög andel medarbetare som har kritiska synpunkter gällande den fysiska arbetsmiljön.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar revisorerna socialnämnden att:

- Utveckla analyser kring orsaker till sjukfrånvaro.
- Säkerställa att larmrutiner och rutin kring ensamarbete fungerar tillfredsställande.
- Genomföra åtgärder för att säkerställa en tillfredsställande fysisk arbetsmiljö för samtliga medarbetare.

Socialförvaltningens kommentarer

Granskningen resultat visar att det finns brister som stärker ambitionen att långsiktigt verka för hållbara åtgärder för att stärka arbetsmiljöarbetet. Den höga kompetensen hos medarbetare och chefer är nämndens viktigaste resurs.

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

Bedömning gällande delaktighet i beslutsgången inom socialförvaltningen

I revisionsrapporten beskrivs socialförvaltningen som en toppstyrd organisation gällande arbetsmiljöarbetet med konsekvensen att medarbetare inte involveras i beslut som berör dem. Revisorernas val av begreppet toppstyrd är olyckligt i detta sammanhang och bör endast användas när det finns välgrundade skäl som är bättre underbyggda än i denna granskning. Arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön och det är delegerat från nämnd och vidare till enskilda chefer i organisationen. I grunden är ansvaret tydligt relaterat till organisationens hierarki.

Revisorerna kunde istället uppmärksammat behovet av att tydliggöra beslutsgången vid förändringar i verksamheten. Socialförvaltningen uppfattar att beskrivningen i revisionsrapporten snarare har sin grund i att den samverkade beslutsgången kring förändringar i verksamheten skulle behöva kommuniceras tydligare till medarbetare utifrån upplevelsen av inte bli involverade i beslut.

I rapporten framgår att medarbetare och fackliga organisationer upplever att beslut är fattade utan att medarbetare och fackliga organisationer fått vara delaktiga i besluten. Socialförvaltningen delar inte denna uppfattning då det finns en hög ambition för delaktighet i beslutsprocessen och att det finns många exempel på att så sker. Det genomförs risk- och handlingsplaner, vid de förslag på förändringar som berör medarbetares arbetsmiljö och/eller förändringar i verksamheten, innan ett beslut fattas. Årets resultat av enkäten för det systematiska arbetsmiljöarbetet bekräftar denna uppfattning där 43 av 45 arbetsplatser svarat att riskbedömningar alltid görs inför förändringar i verksamheten.

Risk- och handlingsplaner genomförs, enligt gemensam mall, där skyddsombud är inbjuden tillsammans med berörda medarbetare och chefer. Syftet med att genomföra en riskanalys är att värdera riskerna med ett förslag och hur det kan påverka medarbetarnas arbetsmiljö. I allmänhet är det chefer i organisationen som föreslagit förändringen utifrån deras ansvar att leda och styra arbetet efter uppsatta mål. I planen noteras de risker samt vilka åtgärder som skulle kunna minska konsekvenserna av identifierade risker i dialog med berörd arbetsgrupp och skyddsombud. När arbetsgivaren eventuellt fattar beslut och därefter genomför förändringen ska risk- och handlingsplanen följas upp i arbetsgruppen. Det är således möjligt att ledningen fattar beslut kring förändringar även där risker är identifierade utifrån att konsekvenserna av riskerna bedöms kunna hanteras inom organisationen. Således innebär inte beslutsgången att alla beslut fattas i konsensus mellan medarbetare och ledning, vilket denna dialogform skulle kunna förespegla. Det

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

krävs således att kommunikationen kring syftet med förändringen är tydligt i organisationen.

Revisorernas beskrivning tydliggör snarare behovet av att chefer på alla nivåer inom socialförvaltningen behöver få stöd i att tydligt kunna kommunicera syfte och mål med en förändring samt hur risker ska hanteras och följas upp. Sedan tidigare är det planerat att alla chefer i förvaltningen ska utbildas i förändringsledning under året, vilket är en åtgärd för att stärka chefer i deras ledarskap där tydlig kommunikation är en viktig beståndsdel.

I sammanhanget bör det beaktas att resultatet av höstens enkät gällande arbetsmiljöarbetet visade en tydlig förbättring i kännedom om arbetsmiljöarbetets olika delar i hela organisationen jämfört med föregående år.

Åtgärd som kommer att genomföras i relation till granskningens bedömning:

- Utbildning i förändringsledning för alla chefer.

Bedömning och rekommendation gällande att det finns brister i larmrutiner och ensamarbete

Bedömningen och rekommendationen är otydlig i granskningen. Det finns tydliga rutiner för larm inom boendeverksamheten samt inom de verksamheter som bedrivs på Kristallen. Rutinerna kring larm och användning av larm reviderades under 2019 i Kristallen och följs upp årligen, eller vid behov. Däremot har det funnits brister:

- I att larm inte används i tillräckligt hög omfattning i verksamheten.
- I funktionsfel på larm inom boendeverksamheten som åtgärdats när det uppmärksammats.

En inventering av antal larm är genomförd och den bedömning som socialförvaltningen gör är att det finns tillräckligt antal larm för att genomföra vårt uppdrag. Det har inte kommit till förvaltningens kännedom att larm inte används på grund av att det saknas personlarm, utan tillgängligheten har bedöms som god. I lokalerna på Kristallen finns det dessutom larm i alla besöksrum. Personal inom mottagningsenhet som oftast möter brukare för första gången har personliga larm. Det har funnits önskemål att all personal skulle ha ett personligt larm. Förvaltningsledningen har bedömt att detta önskemål inte varit möjligt att genomföra utifrån en allt för hög kostnad. Antalet larm har istället kontinuerligt anpassats efter de olika enheternas uppdrag.

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

Revisorerna lyfter fram som bedömning och rekommendation att stärka rutinerna gällande ensamarbete. Efter socialförvaltningen har gått igenom de rutiner som finns inom förvaltningen kan det konstateras att inom två boendeenheter finns det ensamarbete i form av sovande natt. I båda dessa boenden finns det tydliga rutiner kring ensamarbetet samt beredskap att kunna öka personaltätheten vid behov. I övrig boendeverksamhet är det ansvarig chef som säkerställer att verksamheten har tillräcklig bemanning och det finns tydliga rutiner kring att vikarier eller annan lösning ska användas vid sjukdom av ordinarie personal. I kontakt med ansvariga chefer upplevs rutinerna fungera väl.

Åtgärd som kommer att genomföras i relation till granskningens rekommendation:

- Under våren år 2020 kommer ny inventering kring behov av personlarm att genomföras.

Bedömning och rekommendation gällande brister i den fysiska arbetsmiljön

I granskningen skickades en enkät ut till alla medarbetare inom socialförvaltningen. I fritextsvar återkom många synpunkter på den fysiska arbetsmiljön vid arbete i kontorslandskap, med svårigheter med koncentration, skiftande inomhustemperaturer samt avsaknad av anpassade besöksrum för barn.

Det som framkommer i granskningen är i stort väl kända svårigheter. Socialförvaltningen är hyresgäst i Kristallen och frågeställningar kring skiftande temperatur anmäls in i kommunens arbetsskaderegister LISA. Förvaltningen anmäler dessa brister till hyresvärderna som har genomfört ett flertal åtgärder för att komma åt problemet. För att möjliggöra bättre förutsättningar för att en tystare arbetsmiljö har förvaltningen inrett ett antal tysta rum inom Kristallen, med skrivbord, för att möjliggöra tysta miljöer samt erbjudit medarbetare ljudavstängande hörlurar. Detta har fungerat för vissa medarbetare, men inte för alla. Inom kommunen som helhet kommer ett gemensamt arbete sannolikt att startas för att stärka medarbetarnas arbetsmiljö i öppna kontor.

Under hösten genomfördes en workshop, med ett urval av chefer och medarbetare i samverkan med fackförbund, gällande situationen kring svårigheter med bokningar och barnanpassning av besöksrummen. En åtgärdsplan är framtagen som ska genomföras under första kvartalet år 2020. En föreslagen åtgärd kommer vara att

2020-02-11

Diarienummer

SO 2019/0154

anpassa ett antal av rummen till barn. En beställning kommer att skickas till hyresvärden.

Åtgärd som kommer att genomföras i relation till granskningens rekommendation:

- Uppföljning av åtgärdsplan för besöksrummen på Kristallen
- Arbeta för bättre arbetsplatser i samverkan med andra kommunala förvaltningar.

Rekommendation gällande att utveckla analyser kring orsaker till sjukfrånvaro

Granskningen ger socialförvaltningen rekommendationen att stärka analyser kring orsaker till sjukfrånvaro. Denna bedömning bör beaktas då det vid olika tillfällen genomförts större genomlysningar av arbetsmiljön men där det saknats en systematisk uppföljning på aggregerad nivå utifrån bristande statistikunderlag. Under våren kommer ett system som möjliggör efterfrågade analyser att implementeras. Detta ger möjlighet för chefer och HR-stöd att gemensamt göra analyser som kan bidra till förbättringar i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Socialnämnden har sedan tidigare fattat beslut om att följa arbetsmiljön i relation till effektiviseringar som sker inom verksamheten utifrån internbudget för år 2020.

Åtgärd som kommer att genomföras i relation till granskningens rekommendation:

- Införande av systemstöd under mars månad
- Framtagande av modell att följa och analysera orsaker till sjukfrånvaro.
- Uppföljning av arbetsmiljön inför socialnämnden i april i relation till föreslagna effektiviseringar.

Socialförvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att översända socialförvaltningens tjänsteskrivelse som sitt yttrande till Lunds kommuns revisorer.

Annika Pettersson
socialdirektör

Beslut expedieras till:

Lunds kommuns revisorer
Kommunstyrelsen