

Revisionsrapport

Arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen

Kalix kommun

*Maria Strömbäck
Revisionskonsult*

*Jenny Krispinsson
Cert. kommunal revisor*

Maj 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Metod och avgränsning	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Organisering av arbetsmiljöarbetet.....	5
3.2.	Systematiskt arbetsmiljöarbete.....	6
3.2.1.	Identifiering av risker och brister i arbetsmiljön	6
3.2.2.	Rapportering och analys	7
3.2.3.	Åtgärder	7
3.3.	Uppföljning av arbetsmiljöarbete på övergripande nivå	8
3.3.1.	Indikatorer avseende arbetsmiljön	8
3.3.2.	Åtgärder utifrån uppföljning	9
Bilaga 1	10

Maj 2017

Jenny Krispinsson

Projektledare

Hans Forsström

Uppdragsledare

1. *Sammanfattning och bedömning*

På uppdrag av revisorerna i Kalix kommun har PwC genomfört en granskning avseende om socialnämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Vår **sammanfattande bedömning** är att socialnämnden till övervägande del har säkerställt ett ändamålsenligt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen. Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser kopplat till respektive för granskningen styrande kontrollmål:

Organisering av arbetsmiljöarbetet

- Det finns en ändamålsenlig organisation för arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen i Kalix kommun. Roll- och ansvarsfördelningen avseende arbetsmiljöarbetet är till övervägande del tydligt inom de verksamheter som ingått i granskningen.
- Vid granskningstillfället fanns inte skriftlig delegering av arbetsmiljöuppgifter inom äldreomsorgen. I april antogs nya delgeringsanvisningar av fullmäktige. Socialnämnden bör säkerställa att berörda chefer och ledare snarast skriftligt bekräftar erhållen delegation inom arbetsmiljöområdet.
- Det finns behov av att säkerställa att nyanställda chefer får tillräcklig introduktion avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

- Till övervägande del bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete som innebär att risker i arbetsmiljön identifieras, åtgärdas och följs upp. Detta utifrån att det finns strukturer för det systematiska arbetsmiljöarbetet och att dessa är kända och till stor del tillämpas inom de verksamheter som berörts av granskningen.
- Det finns ändamålsenliga system och rutiner/riktlinjer/anvisningar för att identifiera brister och risker i arbetsmiljön. Mot bakgrund av vår genomförda granskning framgår att det sker analys och rapportering av orsaker till risker och brister som identifierats i arbetsmiljön. Dock finns en viss risk att personal inte alltid rapporterar tillbud som är av ”mindre allvarlig karaktär”. Åtgärder vidtas med anledning av identifierade brister i arbetsmiljön.

Uppföljning av arbetsmiljöarbetet

- Indikatorer avseende arbetsmiljö följs upp såväl på enhetsnivå som verksamhetsnivå och av socialnämnden. Detta utifrån att resultat av medarbetarenkät, sjukfrånvarostatistik samt tillbud och handlingsplaner kopplat till arbetsmiljön följs upp på olika nivåer. Åtgärder vidtas till

övervägande del utifrån de uppföljningar som görs inom området. Dock saknas en modell/instruktioner för hur arbete med resultatet av medarbetarenkäten ska ske inom respektive enhet.

Rekommendationer

Utifrån vår granskning vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att socialnämnden säkerställer att personal rapporterar de tillbud som inträffar, även de som är av ”mindre allvarlig karaktär”.
- Att socialnämnden säkerställer att nyanställda chefer får tillräcklig introduktion avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Att socialnämnden ser över behovet av en gemensam modell för hur resultatet av medarbetarenkäten ska användas i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2017 års revisionsplan beslutat att granska arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk.

Kommunsektorn är i huvudsak inriktad på tjänsteproduktion, vilket ger en hög personalintensitet. Inom äldreomsorgen i Kalix kommun står personalen för ca 74 % av verksamhetens kostnad. Personalen är således en väldigt viktig resurs. Inom Kalix kommun som helhet har sjukfrånvaron ökat inom samtliga ålderskategorier mellan åren 2013-2015.

I Arbetsmiljölagen finns bland annat regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare samt regler om skyddsombudens verksamhet.

2.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen.

Följande kontrollmål har varit styrande för granskningen:

- Finns en ändamålsenlig organisation för arbetsmiljöarbetet samt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen?
- Bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete där risker i arbetsmiljön identifieras, åtgärdas och följs upp?
 - o Finns ändamålsenliga, system, riktlinjer och rutiner för att identifiera brister i arbetsmiljön?
 - o Sker analys och rapportering av orsaker och resultat?
 - o Vidtas åtgärder med anledning av identifierade brister i arbetsmiljön?
- Följs indikatorer avseende arbetsmiljön upp inom äldreomsorgen på verksamhetsnivå och på nämndnivå?
- Vidtas åtgärder utifrån resultat av dessa uppföljningar?

2.3. Revisionskriterier

- Arbetsmiljölagen
- Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)
- Kommuninterna policys eller program inom området

2.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling och analys av relevant dokumentation
- Insamling och analys av statistik avseende sjuktal
- Upprättande av intervjuguide
- Intervjuer med personalchef, verksamhetschef, enhetschefer inom hemtjänsten och särskilda boenden, fackliga företrädare inkl. chefernas företrädare samt representanter ur skyddskommitté
- Upprättande av revisionsrapport samt förslag till skrivelse
- Faktakontroll och kvalitetssäkring av revisionsrapport

Granskningen avgränsas till arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Organisering av arbetsmiljöarbetet

I Arbetsmiljölagen 6 kap. 1 § framgår att arbetsgivare och arbetstagare ska bedriva en på lämpligt sätt organiserad arbetsmiljöverksamhet.

Politiker i en nämnd är de yttersta representanterna för kommunen som arbetsgivare och har bland annat som ansvar att säkerställa att arbetsmiljölagen följs inom nämndens verksamhetsområden. ¹Organisationen för arbetsmiljöarbetet i Kalix kommun finns bland annat beskrivet i kommunens personalhandbok. I anvisningen *Skyddsorganisation för Kalix kommun* framgår följande:

På övergripande nivå i Kalix kommun finns en kommunövergripande kommitté, KKÖS, där kommunchef, förvaltningschefer, arbetsmiljösamordnare och fackliga representanter ingår. Inom KKÖS tas arbetsmiljöfrågor som är strategiska och/eller kommungemensamma upp, liksom andra frågor som är kopplade till arbetsmiljö och är av mer övergripande karaktär.

På förvaltningsnivå finns inom socialförvaltningen en förvaltningsövergripande skyddskommitté, FSK, som består av representanter från lokala skyddskommittéer, områdeschefer, förvaltningschef samt skyddsombud. FSK tar upp arbetsmiljöfrågor som av olika anledningar inte kan lösas på lokal nivå samt frågor som är förvaltningsgemensamma. FSK kan vid behov även lyfta frågor vidare till socialnämnden eller KKÖS.

På lokal nivå finns lokala skyddskommittéer, LSK, som består av representanter från berörd enhet/enheter samt enhetschef och lokala skyddsombud. Lokal skyddskommitté kan även ske vid arbetsplatsträffar, ATP. Vid LSK/ATP tas frågor inom arbetsmiljöområdet som uppstått i den egna verksamheten upp. Dessa frågor hanteras sedan ofta genom direkta åtgärder eller genom upprättande, och uppföljning, av handlingsplaner. Frågor som inte kan hanteras på lokal nivå lyfts till FSK.

Utifrån intervjuer med såväl chefer som skyddsombud och fackliga representanter framkommer att organisationen för arbetsmiljöarbetet upplevs som överlag välfungerande och tydlig inom äldreomsorgen. Även roll- och ansvarsfördelningen vad gäller arbetsmiljöarbetet uppgavs till övervägande del vara tydlig, både enligt de rutiner och riktlinjer som finns, men även i praktiken. Att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen inom arbetsmiljöarbetet uppges vara något som arbetsgivaren arbetat aktivt med de senaste åren. I sammanhanget nämns även att chefshandboken är ett bra stöd avseende roller och ansvar inom arbetsmiljöarbetet.

¹ <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/politikers-arbetsmiljoansvar/?h#11>

Några av de intervjuade enhetscheferna lyfter fram att introduktionen för nyanställda chefer skulle kunna utvecklas avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet. I dagsläget erbjuds utbildningar centralt i kommunen vid efterfrågan, några av de intervjuade upplever dock att det vore bra om utbildningar erbjöds mer kontinuerligt.

Av intervjuerna framgick att det vid granskningstillfället saknas skriftliga delegeringar av arbetsmiljöuppgifter till chefer inom de verksamheter som ingår i granskningen. 2017-04-10 beslutade fullmäktige om anvisningar för skriftlig delegering av arbetsmiljöuppgifter till chefer och ledare inom förvaltningarna men dessa anvisningar uppges inte ha nått ut till chefer inom äldreomsorgen ännu.

Bedömning

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen i Kalix kommun. Vidare bedömer vi att roll- och ansvarsfördelningen avseende arbetsmiljöarbetet till övervägande del är tydlig inom de verksamheter som ingått i granskningen.

Vi bedömer att det vid granskningstillfället inte fanns skriftlig delegering av arbetsmiljöuppgifter inom äldreomsorgen. Vi uppmanar socialnämnden att säkerställa att berörda chefer och ledare snarast skriftligt bekräftar erhållen delegation inom arbetsmiljöområdet.

Vidare bedömer vi att det finns behov av att säkerställa att nyanställda chefer får tillräcklig introduktion avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet.

3.2. Systematiskt arbetsmiljöarbete

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete definieras systematiskt arbetsmiljöarbete som arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredställande arbetsmiljö uppnås. Vidare framgår i föreskrifter att skriftlig uppgiftsfördelning ska finnas om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

3.2.1. Identifiering av risker och brister i arbetsmiljön

Av dokumentgranskningen framgår att det finns system och riktlinjer/rutiner/anvisningar som anger hur arbetet med att identifiera brister och risker i arbetsmiljön ska ske. Bland annat finns anvisningar och checklistor för skyddsronder som inkluderar såväl psykosociala som fysiska faktorer. För hemtjänsten finns även en checklista som ska användas i samband med riskbedömningar av arbetsmiljön för medarbetare som arbetar i brukares enskilda hem.

Skyddsronder ska, enligt anvisning, ske vid varje arbetsplats minst två gånger per år och vid behov oftare. Vid intervjuer uppges att skyddsronder genomförs kontinuerligt enligt de anvisningar som finns vid de verksamheter som ingått i granskningen. De intervjuade uppger att de checklistor som finns är ett bra stöd vid skyddsronderna.

Dokumentgranskningen visar även att det finns anvisningar för arbetsgången vid identifiering av risker i arbetsmiljön. I anvisningen framgår bland annat hur bedömning av risker görs samt vad allvarlig risk, oacceptabel risk samt acceptabel risk innebär samt när handlingsplaner ska upprättas. Genom intervjuer framgår att denna anvisning är känd av enhetschefer och skyddsombud.

I intervjuerna lyfts det fram att handlingsplaner avseende risker i arbetsmiljön finns hos samtliga verksamheter som ingått i granskningen. Handlingsplaner följs upp kontinuerligt inom berörd verksamhet, ofta vid arbetsplatsträffar och/eller vid skyddsronder. Inom hemtjänsten och vid kommunens särskilda boenden ansvarar berörd enhetschef i samverkan med skyddsombud för att handlingsplaner tas fram och följs upp. Om det handlar om en allvarlig risk anger de intervjuade att åtgärder vidtas omedelbart. Vidare beskrivs att vid behov skickas frågor som berör arbetsmiljön och som inte kan hanteras lokalt vidare till FSK. Vid intervjuer med skyddsombud och fackliga representanter lyfts det fram att stress upplevs som den enskilt största risken hos personal, framförallt inom hemtjänsten.

Av dokumentgranskningen framkom även att det finns anvisningar för riskbedömningar vid verksamhetsförändringar.

3.2.2. Rapportering och analys

Som nämnts i ovanstående avsnitt ska brister och risker i arbetsmiljön, om de inte åtgärdas omedelbart, dokumenteras i handlingsplaner som sedan följs upp tills dess att risken eller bristen har åtgärdats. Genom våra intervjuer erhåller vi en bild av att majoriteten av de risker och brister som identifieras och rapporteras också analyseras och dokumenteras. Handlingsplanerna skickas även till verksamhetschefen för äldreomsorgen.

Däremot uppges det vid intervjuer att personal inte alltid rapporterar exempelvis tillbud som upplevs som mindre allvarliga. Några av de intervjuade tror att det kan finnas en viss okunskap hos personal avseende vilka tillbud som ska rapporteras och hur detta ska göras. Även tidsbrist lyfts fram som en anledning till varför personal inte alltid rapporterar tillbud enligt de rutiner som finns.

Tillbud och arbetsskador ska rapporteras i IT-systemet Lisa. Vid arbetsgivarenheten finns personal som kan stötta chefer och personal i bland annat frågor som berör rapportering i systemet. Allvarligare händelser som lett till en personskada, exempelvis efter att personal ramlat eller stuckit sig på en kanyl beskrivs rapporteras i högre utsträckning. Enhetscheferna uppger att de vid bland annat arbetsplatsträffar påminner och uppmanar sin personal att rapportera såväl risker som tillbud och skador.

3.2.3. Åtgärder

Genom de intervjuer som genomförts får vi en bild av att det sker ett aktivt arbete för att på ett systematiskt sätt försöka vidta åtgärder gällande identifierade arbetsmiljöbrister och risker. Samt att dessa dokumenteras i handlingsplaner. Ett exempel på en nyligen vidtagen åtgärd för att förbättra enhetschefernas arbetsmiljö är att en till enhetstjänst inrättats inom hemtjänsten.

Andra åtgärder som vidtagits och som beskrivs är exempelvis halkbekämpande åtgärder samt kontakter med arbetsterapeuter för att få hjälpmedel för förflyttning av brukare. Även bostadsanpassning i brukares enskilda hem beskrivs som en vanlig åtgärd för att komma till rätta med risker i arbetsmiljön för hemtjänstpersonal.

Bedömning

Vi bedömer att det till övervägande del bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete där risker i arbetsmiljön identifieras, åtgärdas och följs upp i enlighet med krav i föreskrifter. Detta utifrån att det finns strukturer för det systematiska arbetsmiljöarbetet och att dessa är kända och till övervägande del tillämpas inom de verksamheter som ingått i vår granskning.

Vidare bedömer vi att det finns ändamålsenliga system och rutiner/riktlinjer/-anvisningar för att identifiera brister och risker i arbetsmiljön. Utifrån vad som framkommit i vår granskning gör vi bedömningen att analys och rapportering av orsaker till risker och brister som identifierats i arbetsmiljön sker. Dock finns en viss risk att personal inte alltid rapporterar tillbud som är av "mindre allvarlig karaktär". Vidare bedömer vi att åtgärder vidtas med anledning av identifierade brister i arbetsmiljön.

3.3. Uppföljning av arbetsmiljöarbete på övergripande nivå

3.3.1. Indikatorer avseende arbetsmiljön

Vid intervjuer som genomförts för granskningen beskrivs att arbetsmiljöområdet följs upp genom medarbetarenkät, sjukfrånvarostatistik samt rapportering av tillbud.

Inom Kalix kommun genomförs en medarbetarenkät vartannat år, i denna ingår bland annat frågor gällande arbetsmiljö. Resultat av medarbetarenkäten redovisas på enhetsnivå och på förvaltningsnivå, det finns således ingen sammanställning för hela äldreomsorgen. Svarsfrekvensen för den senaste medarbetarenkäten, som genomfördes 2016, var 63,3 % för socialförvaltningen som helhet. Vidare framgår att socialnämnden efterfrågar och får till sig resultatet av medarbetarundersökningen för hela socialförvaltningen.

På såväl enhetsnivå som på förvaltningsnivå följs sjukfrånvaro upp. Sjukfrånvaron delas upp i korttidsfrånvaro och sjukfrånvaro som är längre än 60 dagar. I Bilaga 1 framgår sjukfrånvaro för samtliga enheter inom äldreomsorgen i Kalix för åren 2015 och 2016 och första kvartalet 2017.

Enhetscheferna erhåller statistik avseende sjukfrånvaro för sin enhet varje månad och sedan en tid tillbaka drivs ett projekt inom socialförvaltningen avseende sjukfrånvaro. Enligt uppgift varierar korttidssjukfrånvaron för det första kvartalet 2017 mellan 2,04 % och 32 % inom enheter som tillhör äldreomsorgen i Kalix. Enligt uppgift får socialnämnden till sig statistik avseende sjukfrånvaro för socialförvaltningen som helhet kontinuerligt vid sina sammanträden under året.

De tillbud och skador som rapporteras in analyseras och sammanställs både på enhetsnivå, förvaltningsnivå och kommunövergripande. Sammanställning av tillbud uppges inte rapporteras till nämnden med någon regelbundenhet. Det lyfts dock fram att förvaltningsledningen sett ett värde av att även nämnden får till sig dessa sammanställningar. Under 2016 rapporterades 33 tillbud och 17 skador inom äldreomsorgen. I intervjuer beskrivs att det är enhetschefen på respektive enhet som ansvarar för att följa upp och åtgärda de tillbud som rapporterats på dennes enhet.

Vidare anges att nämnden även får till sig handlingsplaner avseende risker och brister i arbetsmiljön samt information vid nämndssammanträden om arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen av områdeschef och enhetschefer.

3.3.2. Åtgärder utifrån uppföljning

Av granskningen framgår att enhetscheferna erhåller resultat av sin enhets svar på medarbetarenkäten och ansvarar för att åtgärder vidtas utifrån resultatet. Inom en del enheter beskrivs av chefer att resultatet av medarbetarenkäten resulterar i att handlingsplaner tas fram och följs upp i syfte att förbättra arbetsmiljön inom enheten. Inom andra enheter beskrivs att enkätresultatet tas upp på ATP men inte hanteras mer formaliserat. Några av de intervjuade uppger att det saknas instruktioner för hur enhetscheferna ska arbeta med resultatet av medarbetarenkäten, vilket kan medföra en risk att enheter gör olika. Vidare lyfts det fram att det är av stor vikt att medarbetare svarar på enkäten för att resultatet ska vara användbart som indikator för arbetsmiljön inom enheten.

Som en åtgärd till följd av resultat i 2016 års medarbetarenkät och de sjuktal som redovisats för socialnämndens verksamheter pågår sedan november/december 2016 ett projekt där sjukfrånvaron inom samtliga enheter inom socialförvaltningen analyseras. Inom ramen för projektet genomförs även riktade insatser vid enheter som sticker ut med hög såväl som låg sjukfrånvaro. Att enheter med låg sjukfrånvaro analyseras uppges bero på att projektet även vill lyfta fram faktorer som kan bidra till en lägre sjukfrånvaro och sprida sådana exempel inom organisationen. Projektet har beslutats av socialnämnden.

Bedömning

Vi bedömer att indikatorer avseende arbetsmiljö följs upp såväl på enhetsnivå som verksamhetsnivå och återrapporteras till socialnämnden. Detta utifrån att resultat av medarbetarenkät, sjukfrånvarostatistik samt tillbud och handlingsplaner kopplat till arbetsmiljön följs upp på olika nivåer. Vad gäller medarbetarenkäten så saknas dock en modell för arbetet med resultatet i enkäten, vilket kan medföra en risk att resultaten hanteras på olika sätt.

Mot bakgrund av vår genomförda granskning är vår bedömning att åtgärder till övervägande del vidtas utifrån de uppföljningar som görs inom området.

Bilaga 1

Sjukfrånvarostatistik i % inom äldreomsorgen 2015, 2016 samt första kvartalet 2017, total sjukfrånvaro.

Enhet	Typ av verksamhet	2015	2016	Första kvartalet 2017
Enhetschefer	Äldreomsorgen	2,20 %	3,56 %	1,36 %
Hemgården Dag	Säbo	4,63 %	9,57 %	17,04 %
Hemgården Natt	Säbo	5,30 %	3,59 %	2,04 %
Centrala	Hemtjänst	7,43 %	4,45 %	6,98 %
Gamla Torget 1	Hemtjänst	14,73 %	13,45 %	32,19 %
Gamla Torget 2	Hemtjänst	4,88 %	14,35 %	6,75 %
Näsbyn	Hemtjänst	6,73 %	8,28 %	5,99 %
Valhalla	Hemtjänst	6,47 %	4,97 %	17,3 %
Kustbyarna	Hemtjänst	16,27 %	15,27 %	8,78 %
Viljan	Korttidsboende	6,54 %	6,91 %	7,99 %
Kristallgården Dag	Säbo	4,34 %	3,34 %	6,83 %
Kristallgården Natt	Säbo	3,73 %	2,03 %	4,13 %
Nattpatrullen	Hemtjänst	2,89 %	2,04 %	2,07 %
Näsbygården Aspen Syrénen	Säbo	13,49 %	9,57 %	7,43 %
Näsbygården Enen Rönnen	Säbo	8,32 %	9,12 %	11,75 %
Rosengården Dag	Säbo	10,14 %	3,96 %	4,65 %
Rosengården Natt	Säbo	2,13 %	2,02 %	2,77 %
Rönngården 1 och 5	Säbo	13,12 %	12,55 %	15,13 %
Rönngården 3	Säbo	8,70 %	11,57 %	8,83 %
Rönngården Natt	Säbo	10,86 %	8,30 %	5,57 %
Rönngården 2	Säbo	17,64 %	17,84 %	15,88 %
Rönngården 4	Säbo	13,0 %	12,18 %	15,46 %
Skogsglántan Dag	Säbo	6,43 %	7,65 %	8,35 %
Skogsglántan Natt	Säbo	2,58 %	3,94 %	4,12 %
Töre hemtjänst	Hemtjänst	5,27 %	9,70 %	6,59 %

Älvbyarna hemtjänst	Hemtjänst	0 %	7,65 %	5,47 %
Ängsgården	Säbo	11,75 %	15,22 %	14,15 %

Källa: Kalix kommun 2017-04-05