



Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

Rapport

Tomelilla kommun

KPMG AB

2021-08-17

Antal sidor 24



Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Syfte och revisionsfrågor	5
2.2	Avgränsning	6
2.3	Revisionskriterier	6
2.4	Ansvarig styrelse/nämnd	6
2.5	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Mål, styrdokument och riktlinjer	7
3.2	Roll- och ansvarsfördelning	10
3.3	Kunskaper och resurser	12
3.4	Samverkan	13
3.5	Undersökningar av arbetsförhållande	14
3.6	Uppföljning och återrapportering	17
3.7	Slutsats och rekommendationer	20
4	Bilaga 1	22
5	Bilaga 2	24

1 Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen överlag bedriver ett tillfredställande systematiskt arbetsmiljöarbete inom kommunens äldreomsorg som utgår från lagstiftning och föreskrifter samt kommunala mål och riktlinjer. Vi grundar vår bedömning på att det finns övergripande mål, policy, riktlinjer och rutiner som är styrande för kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Vidare finns rutiner för att löpande undersöka och bedöma arbetsförhållandena. Åtterrapporering av arbetet sker årligen till kommunstyrelsen och vid arbetsplatsträffar och i berörda samverkansform.

Under Coronapandemin har riskbedömningar inklusive handlingsplaner löpande upprättats kopplat till äldreomsorgens verksamhet utifrån situationens utveckling. Vi noterar dock att skyddsronder (såväl fysiska som sociala och organisatoriska) för 2020 delvis har uteblivit på grund av pandemin och bristande kunskap kring genomförandet. Vidare noterar vi att årliga medarbetarsamtal inte genomförts vid samtliga enheter på grund av covid-19. Granskningen visar även att rapporteringen av tillbud och arbetsskador inte alltid sker systematiskt enligt gällande rutiner och i den omfattning som avvikelser uppstår. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att dessa förebyggande åtgärder genomförs i enlighet med gällande föreskrifter och rutiner.

Vi bedömer att styrningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver stärkas inom ett antal områden. Exempelvis bör kommunstyrelsen tillse att beslutat reglemente förtydligas i enlighet med Arbetsmiljöverkets beskrivning av politikerns arbetsmiljöansvar kopplat till AFS 2001:1, så att styrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning samt ansvaret för att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet blir tydligt. Roll- och ansvarsfördelningen bör även tydliggöras i kommunens arbetsmiljöpolicy. Policyn bör även utvecklas med övergripande mål och medel för kommunens arbetsmiljöarbete samt hur policyn årligen ska följas upp. Policyn bör även fastställas av kommunfullmäktige i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Kommunstyrelsen bör även säkerställa att nytillträdna chefer får introduktion/utbildning avseende SAM, även under Coronapandemin, och att även mer erfarna chefer regelbundet genomgår utbildning avseende systematiskt arbetsmiljöarbete.

Då kommunstyrelsen har arbetsmiljöansvar för samtliga verksamheter bör kommunstyrelsen i högre utsträckning förvissa sig om att regelbundna undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön genomförs och att de fortlöpande informeras om pågående ärenden av vikt för de verksamheter de har arbetsmiljöansvar för. Detta i syfte att säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs. Vi bedömer särskilt att kommunstyrelsen bör följa hur arbetet med att åstadkomma heltid som norm fortlöper inom äldreomsorgen och hur arbetet påverkar medarbetarnas arbetsmiljö.

Mot bakgrund av genomförd granskning samt slutsatsen ovan rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmärksamma kommunfullmäktige på att kommunstyrelsens reglemente bör förtydligas vad gäller styrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning

samt styrelsens ansvar för att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

- I enlighet med Arbetsmiljöverkets beskrivning av politikernas arbetsmiljöansvar, uppmärksamma kommunfullmäktige på att fullmäktige bör fatta beslut om kommunens arbetsmiljöpolicy i samband med att mål och riktlinjer tas fram för kommunen. Innehållet i policyn bör utvecklas för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning samt övergripande mål och medel för kommunens arbetsmiljöarbete samt hur policyn årligen ska följas upp.
- I enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter och kommunens egna riktlinjer på området, tillse att konkreta arbetsmiljömål inom respektive verksamhet och enhet årligen tas fram och följs upp inom ramen för den årliga uppföljningen av SAM.
- Säkerställa att nytilträdna chefer får introduktion/utbildning avseende SAM och att även mer erfarna chefer regelbundet genomgår utbildning avseende systematiskt arbetsmiljöarbete.
- Tillse att regelbundna undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön genomförs, framförallt vad gäller fysiska samt organisatoriska och sociala skyddsronder samt att chefer har tillräcklig kunskap för att genomföra arbetet. Kommunstyrelsen behöver även tillse att årliga medarbetarsamtal genomförs.
- Säkerställa att rutinen för rapportering av tillbud och arbetsskador efterlevs och kommuniceras till medarbetarna för att i högre utsträckning säkerställa att alla tillbud och arbetsskador anmäls och utreds.
- Tillse att styrelsen fortlöpande informeras om pågående ärenden av vikt för de verksamheter de har arbetsmiljöansvar för och säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs.
- Särskilt följa upp hur arbetet med att åstadkomma heltid som norm fortlöper inom äldreomsorgen och hur arbetet påverkar medarbetarnas arbetsmiljö samt möjlighet till delaktighet och kommunikation under arbetets gång.

2 Inledning

KPMG har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) inom vård och omsorg och verksamheterna särskilt boende samt hemtjänst. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

I arbetsmiljölagen finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Med systematiskt arbetsmiljöarbete avses 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. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete framgår i AFS 2001:1.

I vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete, ingår ett antal centrala aktiviteter som berör undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll. Hjulet symboliserar att arbetsmiljöarbetet är en kontinuerlig process med återkommande aktiviteter. I Arbetsmiljöverkets vägledning AFS 2015:4 kring Organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA), regleras kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling.

Enligt Arbetsmiljöverket anmäls flest antal arbetsskador vid jämförelse på en nationell nivå. Den vanligaste orsaken till arbetsskador är fortfarande belastningsergonomiska faktorer, medan sjukdomar beroende på psykiska och organisatoriska faktorer ökar mest.

Revisorerna har i sin revisionsplanering för 2021 uppmärksammat risker kring hur kommunstyrelsen säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete inom verksamheterna särskilt boende samt hemtjänst och vill med granskningen bedöma huruvida styrelsen vidtar åtgärder för att leva upp till lagens krav och föreskrifter inom området.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunstyrelsen bedriver ett tillfredsställande systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen utifrån lagstiftning och föreskrifter samt kommunala mål och riktlinjer.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga mål och styrdokument som är vägledande för styrelsens systematiska arbetsmiljöarbete?
- Finns det en tydligt upprättad samt beslutad uppgiftsfördelning från styrelse till olika chefsnivåer i organisationen avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet?
- Finns tillräckliga kunskaper och resurser för att upprätthålla en god arbetsmiljö samt förebygga skador och ohälsa?
- Görs regelbundna undersökningar av arbetsförhållandena, speciellt utifrån de händelser som påverkat verksamheten under året (pandemin, beslut kring heltid som norm)?

- Görs tillfredsställande inventering och bedömning av risker i verksamheten avseende såväl den fysiska, organisatoriska som psykosociala arbetsmiljön?
- Upprättas skriftliga handlingsplaner för de åtgärder som inte vidtas omedelbart?
- Finns en tillfredsställande rapportering och redovisning av det systematiska arbetsmiljöarbetet inklusive rapportering av inträffade olyckor och tillbud?

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete med fokus på social och organisatorisk arbetsmiljö. Orsaker till en eventuellt dålig arbetsmiljö, såsom bristande ledarskap, beaktas ej. De verksamheter som ingår i granskningen är särskilt boende och hemtjänst, som återfinns inom vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt huruvida kommunstyrelsen följer:

- Kommunallagen 6 kap 7 §
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete och AFS 2015:4 Organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA)
- Övriga mål, policys och handlingsplaner med bäring på kommunstyrelsens arbetsmiljöarbete

I bilaga 1 finns en sammanställning av tillämpliga lagrum och arbetsmiljöföreskrifter enligt ovan.

2.4 Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen. Då äldreomsorgen organisatoriskt tillhör vård- och omsorgsnämnden kommer nämnden delvis beröras i granskningen ur ett verksamhetsperspektiv.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av kommunstyrelsens reglemente, årsredovisning 2020, budget 2021, arbetsmiljöpolicy, samverkansavtal, anvisningar, riktlinjer och rutiner avseende systematiskt arbetsmiljöarbete samt sammanställning av uppgifter som rör sjukstatistik samt tillbud och arbetsskador. Därtill har vi tagit del av Arbetsmiljöverkets senaste tillsynsrapport, se bilaga 2 för sammanställning.
- Intervjuer med kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, socialchef, HR-chef samt urval av HR-strateger, urval av enhetschefer inom hemtjänst och särskilt boende samt urval av fackliga representanter inom Stöd och Omsorg.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Mål, styrdokument och riktlinjer

3.1.1 Fullmäktige- och nämndmål

I budget 2021 med plan för 2022-2023 finns inga specifika mål som avser kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Kommunstyrelsen har utifrån fullmäktiges övergripande mål *Delaktighet och egenmakt* tagit fram ett nämndsmål om att Tomelilla kommunförvaltning ska vara en attraktiv arbetsgivare. Indikatorer som finns kopplade till målen är andel medarbetare som rekommenderar Tomelilla kommun som arbetsgivare samt andel heltidsarbetande.

Som indikator för målet 2020 användes kommunens resultat i Kommunkompassen¹ där en av aspekterna berörde området Arbetsliv och hur kommunen bedriver sitt systematiska arbetsmiljöarbete. Sammantaget redovisade kommunen ett högre resultat inom området i jämförelse med genomsnittet för övriga deltagande kommuner.

Av budgeten framgår under rubriken *Väsentliga personalförhållanden* att arbetsmiljöfrågorna fortsatt behöver stå högt på dagordningen, där det reviderade systematiska arbetsmiljöarbetet måste fortsätta att utvecklas med sin samtid och under pågående pandemi. Vidare framgår att förvaltningen arbetar med att åstadkomma heltid som norm² där arbetet har inletts inom äldreomsorgen. För vidare information om kommunens arbete med heltid som norm, se stycke 3.5.5.

Därtill har förvaltningsövergripande OSA-mål för perioden 2021-2022 framarbetats med fokus på samverkan och delaktighet. Målet är meningsfulla arbetsplatsträffar (APT), där OSA-mål ska integreras som en del i SAM-arbetet för 2021 och 2022 och den förvaltningsövergripande SAM-checklistan (för mer information se stycke 4.1.2.2). Enligt gällande rutiner ska samtliga enheter framarbetsa enhetsspecifika OSA-mål. Dessa mål ska utarbetas genom dialog med medarbetarna. Uppföljning av målen ska ske enligt rutin för årlig uppföljning av SAM.

Vi har vid tidpunkt för granskningen inte tagit del av några enhetsspecifika OSA-mål för äldreomsorgens verksamheter.

3.1.2 Arbetsmiljöpolicy och skriftliga rutiner

3.1.2.1 Arbetsmiljöpolicy

Av Tomelilla kommunförvaltnings arbetsmiljöpolicy framgår kommunens övergripande viljeriktning i arbetsmiljöfrågor. I policyn framgår att arbetsmiljön inom Tomelilla

¹ Kommunkompassen är ett verktyg som tillhandahålls av SKR för utvärdering och analys av en kommuns sätt att styra och leda utifrån kommunfullmäktiges perspektiv.

² Heltid som norm innebär enligt avtal mellan SKR och Kommunal att man ska ha en Heltidsanställning. Medarbetare kan ansöka om tjänstledigt ner till en lägre sysselsättningsgrad.

kommunförvaltning ska vara sådan att de som arbetar hos förvaltningen inte ska drabbas av ohälsa eller komma till skada på grund av arbetet samt att anställda ska trivas och ha möjlighet att utvecklas både yrkesmässigt och som individer. Fyra principer för att säkerställa detta anges;

- Arbetsmiljöperspektivet ska genomsyra alla beslut som fattas och alla aktiviteter som genomförs,
- Tomelilla accepterar ingen form av kränkande särbehandling, trakasserier eller mobbning på sina arbetsplatser,
- Tomelilla ska motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter för samtliga anställda samt att
- Arbetsmiljön ska präglas av öppenhet och alla individer ska behandlas jämlikt och med respekt.

Policyn beslutades av kommunstyrelsen den 19 december 2018. Således har kommunfullmäktige inte antagit policydokumentet. Av kommunens reglemente för styrdokument framgår att kommunen inte ska använda sig av policy-begreppet. Istället arbetar kommunen med vision, program, strategi, planer och handlingsplaner. I de fall lagstiftning stipulerar en policy, exempelvis krav på arbetsmiljöpolicy, sker ingen omformulering av styrdokumentet. Enligt HR-avdelningen har således kommunstyrelsen som ansvarar för kommunens arbetsmiljö godkänt arbetsmiljöpolicyen då reglementet för styrdokument inte anger på vilken nivå ett sådant policy-dokument ska antas.

I policyn saknas vidare ett tydliggörande kring kommunens roll- och ansvarsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet, medel för att nå övergripande viljeriktningar samt hur policyn årligen ska följas upp.

3.1.2.2 Riktlinjer och rutiner för kommunens systematiska arbetsmiljöarbete

I Tomelillas digitala portal kallad chefsportalen finns vägledande skrifter, rutiner och mallar med bäring för chefsuppdraget. Bland annat beskrivs chefernas roll och ansvar inom ramen för kommunens systematiska arbetsmiljöarbete, hur samverkan med fackliga företrädare ska genomföras samt förutsättningarna för att fördela arbetsmiljöuppgifter. Därtill finns information och vägledning i form mallar och handlingsplaner som följer de områden som framgår i Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1 och AFS 2015:4 avseende systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö. Bland annat finns en rutin för årlig revision av det systematiska arbetsmiljöarbetet samt en SAM-checklista som används som praktiskt stöd för cheferna vid planering och uppföljning av SAM-arbetet på enhetsnivå.

Av blanketten för tilldelning av arbetsmiljöuppgifter framgår exempelvis vilka rutiner som mottagare av arbetsmiljöuppgifterna ska följa. Bland annat ska mottagaren:

- Utgå från och följa SAM-checklista för planering och uppföljning på enhetsnivå.
- Samverka med lokala skyddsombud i aktuella arbetsmiljöfrågor.
- Genomföra medarbetarsamtal minst en gång per kalenderår.

Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

- Genomföra APT enligt Tomelilla kommuns avtal om samverkan och arbetsmiljö (minst 9 gånger per år)
- Arbeta aktivt med organisatorisk och social arbetsmiljö, samt med OSA-målen kopplade till området.
- Ta fram rutiner för arbetsmiljöarbetet på sin enhet.
- Säkerställa att medarbetare har kännedom om de lagar, föreskrifter, riktlinjer och rutiner för arbetsmiljö som gäller för verksamheten, samt att de har tillgång till dessa.
- Genomföra riskbedömningar, vidta åtgärder och göra handlingsplaner om åtgärderna inte kan göras omgående.

I chefsportalen finns även en tidslinje för SAM 2021 som synliggör vilka aktiviteter i SAM-arbetet som ska genomföras under året på central förvaltningsnivå respektive verksamhets- och enhetsnivå.

Av intervjuerna med berörda chefer inom Stöd och Omsorg framkommer att de över lag tycker de förvaltningsövergripande riktlinjerna och stödmaterialet är tydliga och ger bra vägledning för det praktiska SAM-arbetet.

3.1.3 Lokalt samverkansavtal

Ett lokalt samverkansavtal om förnyelse, arbetsmiljö och samverkan har tecknats mellan Tomelilla kommun och kollektivbärande organisationer med målet att skapa förutsättningar för ett positivt arbetsklimat, en god hälsa och arbetsmiljö där inflytande, delaktighet och utveckling är en rättighet för alla medarbetare. Avtalet gäller tillsvidare från och med 2006-06-22³. Syftet med samverkan är att medarbetarnas delaktighet och engagemang ska öka i frågor rörande verksamheten och dess utveckling samt arbetsmiljö- och hälsoarbete.

Samverkan sker genom kommuncentral samverkansgrupp (CESAM), lokala samverkansgrupper (LOSAM), arbetsplatsträffar (APT) och medarbetarsamtal. Av samverkansavtalet framgår det att ett systematiskt arbetsmiljöarbete ska planeras, kontrolleras och följas upp i LOSAM. LOSAM-grupperna är tillika skyddskommitté enligt arbetsmiljölagens regler. CESAM är policyskapande i hälso- och arbetsmiljöfrågor.

Av intervju med HR-chef och övriga medarbetare på HR-avdelningen framgår att revidering pågår av nuvarande samverkansavtal för att bättre passa kommunens nuvarande förutsättningar vad gäller arbetsmiljö och andra personalfrågor. Vid tidpunkt för granskningen finns inte fastställt när samverkansavtalet ska vara färdigställt, men enligt kommundirektören är ambitionen att det ska vara färdigställt under hösten 2021.

3.1.4 Bedömning

Vi bedömer att det överlag finns ändamålsenliga mål, styrdokument, riktlinjer och rutiner som är vägledande för kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete och som beskriver kommunens ambitioner och styrning inom SAM. I budgeten för 2021 återfinns skrivningar där arbetsmiljöarbetet lyfts fram som ett prioriterat område. I kommunstyrelsens nämndmål finns även mål som berör arbetsmiljöarbetet om att vara

³ Reviderades senast 2015-03-10

en attraktiv arbetsgivare. Dock saknas specifika mål som har bäring på styrelsens systematiska arbetsmiljöarbete. Vi noterar även att det saknas OSA-mål på enhetsnivå.

Kommunstyrelsen antog 2018 en arbetsmiljöpolicy som är vägledande för kommunens övergripande arbetsmiljöarbete. Vi bedömer dock att arbetsmiljöpolicyen bör utvecklas och konkretiseras med ett tydliggörande kring kommunens roll- och ansvarsfördelning samt medel för att uppnå övergripande viljeriktningar i SAM-arbetet. I arbetsmiljöpolicyen bör även tydliggöras hur policyen årligen ska följas upp. Vi ser det även som viktigt att kommunfullmäktige antar arbetsmiljöpolicyen för att harmonisera med Arbetsmiljöverkets beskrivning av fullmäktiges uppgifter i SAM-arbetet kopplat till AFS 2001:1.

Avslutningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen bör tillse att befintligt samverkansavtal revideras.

3.2 Roll- och ansvarsfördelning

Tomelilla har en förvaltning som verkställer samtliga av nämndernas uppdrag. Av kommunstyrelsens reglemente⁴ framgår att kommunstyrelsen är kommunens personalorgan och ska således ansvara för frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. I styrelsens uppdrag ingår även att ansvara för, leda och samordna kommunens personalpolitik. Styrelsen ska även verka och svara för samordning och utveckling av personaladministration samt fastställa riktlinjer för personal- och lönepolitik. Kommunstyrelsens personalutskott och tillika arbetsutskott ansvarar för hantering av personalfrågor.

I reglementet framgår inget tydliggörande av styrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning och styrelsens ansvar att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Av intervju med HR-avdelningen framgår det att kommunstyrelsen är anställande myndighet för kommunens medarbetare och har därför arbetsmiljöansvar för samtliga anställda. Av kommunens rutin för årlig revision av SAM, framgår ansvarsfördelningen från kommunfullmäktige, styrelse till förvaltning genom kommundirektör och vidare ut i chefsledet.

Av intervjuerna framgår att ledamöter i facknämnderna tidvis har haft svårt att hålla isär uppdelningen mellan arbetsmiljöansvar och verksamhetsansvar. Kommunens tjänstepersoner försöker dock löpande stötta politikerna i tolkningen av deras uppdrag. Vid intervjun med kommunstyrelsens presidium framgår att det stundtals varit svårt för facknämndernas ledamöter att fullgöra sitt verksamhetsansvar utan att beröra arbetsmiljöfrågor och att gränsdragningen inte alltid är enkel. Kommunstyrelsens presidium lyfter även utmaningen med att tillse att styrelsen får den information som behövs av respektive verksamhet för att fullgöra sitt arbetsmiljöansvar.

⁴ Antaget av kommunfullmäktige 14 december 2020, § 160

3.2.1 Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

I kommunstyrelsens delegeringsregler⁵ framgår under rubriken personalärenden, att arbetsmiljöuppgifter delegerats till kommunchef med rätt till vidaredelegation enligt Arbetsmiljölagen.

Av dokumentet Fördelning av arbetsuppgifter framgår det att kommunstyrelsen skriftligen ska fördela arbetsmiljöuppgifter till kommunchefen samt ge kommunchefen i uppdrag att fördela arbetsmiljöuppgifterna vidare till verksamhetscheferna. I chefsportalen återfinns en övergripande beskrivning och rutiner för hur fördelningen av arbetsmiljöuppgifter ska gå till.

Kommundirektören har upprättat en skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter till verksamhetschefen för Stöd och Omsorg där det framgår vilka arbetsuppgifter personen har i egenskap av verksamhetschef (för exempel på uppgifter se stycke 3.1.2.2). Verksamhetschefen har i sin tur upprättat skriftlig uppgiftsfördelning till omsorgschef inom vård och omsorg som i sin tur har fördelat uppgifter till enhetschefer. Av samtliga uppgiftsfördelningar framgår det huruvida personen som mottar fördelningen bedöms ha tillräcklig kunskap och kompetens, befogenheter samt resurser för att inneha ansvaret för tilldelade arbetsmiljöuppgifter.

3.2.2 Bedömning

Det finns dokumenterade beskrivningar och rutiner samt en särskild framtagen blankett för fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Vi bedömer att rutiner och riktlinjer på ett tydligt sätt kommunicerar vilket ansvar och vilka uppgifter som åligger kommundirektör samt övriga chefer i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Ansvaret för att fördela uppgifter inom det systematiska arbetsmiljöarbetet omnämns i dokumentet Fördelning av arbetsmiljöuppgifter samt i kommunstyrelsens delegeringsregler. I enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrift bör dock kommunstyrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning tydliggöras i kommunstyrelsens reglemente, likaså ansvaret för att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Detta i syfte att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen för arbetsmiljöarbetet. Kommunstyrelsen bör således uppmärksamma kommunfullmäktige på att kommunstyrelsens reglemente bör förtydligas med dessa uppgifter.

Vi ser det även som viktigt att kommunstyrelsen särskiljer delegering av ansvar kontra fördelning av arbetsmiljöuppgifter utifrån den formulering som finns i kommunstyrelsens delegeringsregler (delegering av arbetsmiljöuppgifter), då arbetsmiljöansvaret i juridisk mening alltid ligger kvar på arbetsgivaren. Således innebär uppgiftsfördelning inte att delegera ansvar. Dock är det nödvändigt att arbetsgivaren, i detta fall kommunstyrelsen, fördelar uppgifter i arbetsmiljöarbetet för att därigenom kunna uppfylla sitt ansvar enligt lagar och föreskrifter.

⁵ KS §6/2019, gäller from 1 januari 2019

3.3 Kunskaper och resurser

3.3.1 Arbetsmiljöutbildning

Av chefsportalen framgår det att HR-avdelningen under 2019/2020 har genomfört två arbetsmiljöutbildningar för kommunens chefer. Dessa har haft tema Aktiva åtgärder samt Riskbedömningar – En del av SAM. Av intervju med medarbetare på HR-avdelningen samt socialchef framgår det att kommunstyrelsens ledamöter genomgick en arbetsmiljöutbildning i slutet av 2019. Detta bekräftas även av kommunstyrelsens presidium.

HR-avdelningen genomför även månatliga möten med chefer, så kallade chefsfrukostar där kommunens chefer bjuds in för att diskutera sin chefsroll med sina kollegor. Frukostarna har olika teman varav det under 2020 bland annat har handlat om APT samt hälsofrämjande arbete.

Enligt medarbetarna på HR-avdelningen har det nyligen gjorts en avstämning med kommunens chefer kring vilket utbildningsbehov som finns. Utbildningar genomförs inte enligt en på förhand beslutad plan eller i samband med chefernas mottagande av arbetsmiljöuppgifter utan genomförs istället enligt HR-avdelningen när det bedöms finnas ett behov. Av intervjuerna framgår att flertalet rekryterade chefer har tidigare kommunal chefserfarenhet och har bedömts ha erfarenhet av att motta fördelning av arbetsmiljöuppgifter och vad uppgifterna innebär. Enligt uppgift görs en bedömning i varje enskilt fall kring behov av arbetsmiljöutbildning i samband med fördelning av arbetsmiljöuppgifter.

Av intervju med enhetschefer inom särskilt boende och hemtjänst framgår att ingen av de intervjuade har genomgått en arbetsmiljöutbildning sedan de anställdes. Cheferna anställdes för tre år respektive fem månader sedan.

3.3.2 Stödfunktioner

3.3.2.1 HR-avdelningen

Tomelilla kommun har en HR-avdelning som ska ge stöd till hela förvaltningen i frågor som rör rekrytering och kompetensförsörjning, anställningsrätt och anställningsförhållanden, rehabilitering, arbetsmiljö och pensioner. HR-avdelningen har även ett samordnande ansvar i det stödjande arbetet till linjechefer med expertis, genomförande av riktade analyser och kartläggningar samt genom HR-chefens sammankallande funktion för CESAM-gruppen.

HR-avdelningen har även en enhet som ska stötta kommunens verksamhet gällande rekrytering och bemanning. Enheten sköter bland annat schemaläggning och bemanning av extrapersonal för kommunens äldreomsorg.

3.3.2.2 Företagshälsovård

Tomelilla kommun har avtal med Previa AB som leverantör av företagshälsovård. Previa ska inom ramen för avtalet vid behov tillhandahålla tjänster såsom utbildningar, arbetsmiljökartläggningar, råd och stöd samt rehabilitering och anpassning.

Av chefsportalen framgår det hur ansvarig chef ska gå tillväga för att beställa en insats när behov av företagshälsovård föreligger. Av intervju med HR-chef framgår att tjänster kopplade till företagshälsovård avropas av HR men även av chefer. Det finns även möjlighet för medarbetare att själva kontakta Previa vid behov. Det finns centralt avsatta medel för företagshälsovård. Vissa kostnader kan dock belasta enskilda enheter beroende på insats. I dessa fall förs en dialog mellan HR och berörd enhetschef för fördelning av kostnader.

3.3.3 Bedömning

HR-avdelningen ansvarar för initiering och genomförande av arbetsmiljöutbildningar för kommunens chefer och skyddsombud. Senaste arbetsmiljöutbildningen genomfördes våren 2020. Det finns däremot ingen fast rutin för hur ofta arbetsmiljöutbildningar ska erbjudas kommunens chefer och skyddsombud eller uttalat krav i samband med att arbetsmiljöuppgifter fördelas till chefer. Arbetsmiljöutbildningar erbjuds istället utefter identifierat behov.

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen behöver säkerställa att samtliga nytilträdde chefer för kommunens äldreomsorgs verksamhet ges introduktion/utbildning avseende SAM. Vidare bör kommunstyrelsen säkerställa att även mer erfarna chefer regelbundet genomgår utbildning avseende systematiskt arbetsmiljöarbete i syfte att hålla kunskaperna uppdaterade. Avsaknad av fortlöpande arbetsmiljöutbildning riskerar att leda till ett eftersatt och bristfälligt arbetsmiljöarbete.

3.4 Samverkan

Av kommunens samverkansavtal framgår att LOSAM ska genomföras åtta gånger per år. Utöver LOSAMs funktion som skyddskommitté och ansvar för genomförandet av skyddsronder ska LOSAM även planera, kontrollera och följa upp hälso- och arbetsmiljöförhållanden och det systematiska arbetsmiljöarbetet inom den egna verksamheten. LOSAM ska vara forumet där verksamhetsförändringar ska samrådas och samverkas, konsekvensbeskrivas och följas upp inom den egna verksamheten. LOSAM skall även hantera information och utbildning om hälsa och arbetsmiljö. Socialchefen är sammankallande för LOSAM inom Stöd och Omsorgs verksamhetsområde.

CESAM sammanträder minst nio gånger per år i enlighet med samverkansavtalet och utgör det kommuncentrala samverkansforumet. Gruppen ska vara policyskapande i hälso- och arbetsmiljöfrågor. Den ska följa upp företagshälsovårdsverksamhet samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Gruppen ska även årligen sammanställa SAM-arbetet i en rapport som ska tillsändas kommunstyrelsen. Även information och utbildning om hälsa och arbetsmiljö åligger gruppen att organisera. HR-chefen är sammankallande för träffarna.

Av intervjuer med både HR-avdelningen och enhetschefer är uppfattningen att samverkan med medarbetare, skyddsombud och fackliga företrädare överlag fungerar bra. De menar att skyddsombuden fungerar som ett bra stöd till chefen i arbetsmiljöarbetet. De uppger dock att det stundtals inom vissa enheter varit svårt med facklig representation vilket försvårat det löpande arbetsmiljöarbetet.

I intervju med de fackliga framgår att samverkan i vissa delar kan stärkas. Enligt de fackliga företrädarna har synpunkter gällande bland annat arbetsgivarens hantering av införandet av heltid som norm framförts på flertalet APT. Dessa synpunkter har i sin tur enligt deras uppfattning inte diskuterats i tillräcklig utsträckning på LOSAM eller i CESAM. Överlag efterfrågas även bättre återkoppling inom samverkan på vilka åtgärder som genomförts med anledning av genomförda skyddsronder och framtagna handlingsplaner.

3.4.1 Bedömning

Vi konstaterar att det finns ett gällande samverkansavtal som tydliggör hur samverkan ska bedrivas, i vilka forum och med vilket intervall. Dock råder delade meningar huruvida arbetsgivare och arbetstagare upplever att den fackliga samverkan fungerar i praktiken. Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen i enlighet med avtalet bör följa upp att ärenden avseende arbetsmiljön inom äldreomsorgsverksamheten diskuteras inom ramen för den lokala samverkan och i den mån det är nödvändigt inom den centrala samverkan om frågan inte kan lösas på lokal samverkansnivå.

I samverkansavtalet framgår att arbetsgivare och de fackliga organisationernas företrädare har ett gemensamt ansvar för att aktualisera frågor om verksamhetens utveckling, hälsa och arbetsmiljö. Vi bedömer därmed att kommunstyrelsen i samråd med de fackliga företrädarna bör informera om rollerna och syftet med samverkan och gemensamt ansvara för att eventuella arbetsmiljöproblem samverkas i de forum parterna gemensamt kommit överens om är lämpliga.

3.5 Undersökningar av arbetsförhållande

3.5.1 Arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal

Av kommunens samverkansavtal och i dokumentet fördelning av arbetsmiljöuppgifter, framgår det att APT ska genomföras minst 9 gånger per år. Chefen ska arbeta aktivt med organisatorisk och social arbetsmiljö samt med OSA-målen kopplade till området. Hälsa- och arbetsmiljöaspekter samt systematiskt brandskydd ska enligt samverkansavtalet integreras i verksamheten genom APT. Det framgår även att medarbetarsamtal ska genomföras minst en gång per kalenderår.

I checklistan för planering och uppföljning av SAM på enhetsnivå framgår det vilka aktiviteter som chefen, i samverkan med skyddsombud, förväntas genomföra under ett år. Bland annat innehåller den en checklista över ämnen som ska diskuteras under verksamhetsårets APT samt hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ska undersökas och förbättras.

Av intervjuerna med enhetscheferna framgår det att regelbundna APT genomförs. I uppföljningsrapport för SAM 2020 där enhetschefer för kommunens hemtjänst och särskilda boenden har svarat, framgår att APT har genomförts minst 9 gånger på två av tre verksamheter. APT ställdes in för november och december månad på grund av covid-10-pandemin i den tredje verksamheten. Arbetsmiljö uppges vara en stående punkt för samtliga APT inom vård och omsorgsverksamheten.

Vad gäller medarbetarsamtal framgår det av uppföljningsrapporten att två av tre enhetschefer har genomfört medarbetarsamtal med samtliga av sina medarbetare. Även vad gäller medarbetarsamtal uppges covid-19 vara orsaken till att inte samtliga medarbetare erbjudits ett årligt medarbetarsamtal.

3.5.2 Riskbedömningar

Av intervju med både personal från HR-avdelningen, socialchef samt enhetschefer framgår det att kommunen kontinuerligt kartlägger risker, genomför riskbedömningar samt upprättar handlingsplaner inom äldreomsorgs verksamheten. Enligt uppgift upprättas riskbedömningar både på individnivå och vid större organisationsförändringar. Av uppföljningsrapporten för SAM 2020 avseende äldreomsorgen framgår att dokumenterade riskbedömningar har genomförts av flertalet olika anledningar. Samtliga av de riskbedömningar som vi tagit del av inom ramen för den aktuella granskningen innehåller riskkvalificering, åtgärder, ansvarig samt tidplan.

Särskild vikt har under 2020 och 2021 varit på den pågående covid-19-pandemin då den i hög utsträckning påverkat kommunens äldreomsorg. Både klienternas hälsa och personalens arbetsmiljö har stått i fokus.

Ovan bekräftas även i intervju med fackliga företrädare inom Stöd och Omsorg. De menar dock att genomförandet av regelbundna riskbedömningar och upprättande av handlingsplaner för att minimera de risker som identifierats, varierar mellan enheterna. De efterfrågar i vissa fall även en mer systematisk återkoppling kring vilka åtgärder som vidtagits.

3.5.3 Skyddsronder

Av kommunens samverkansavtal framgår det att LOSAM utgör skyddskommitté i kommunen och samverkansnivån ska därför säkerställa att LOSAM vid minst tre av dess åtta möten ska behandla frågor i egenskap av skyddskommitté. Av avtalet tydliggörs det även att arbetsgivaren är ansvarig för att skyddsronder genomförs. Av dokumentet kring fördelning av arbetsmiljöuppgifter framgår att skyddsronder av den fysiska arbetsmiljön ska genomföras vid behov, dock minst en gång per år.

Av uppföljningsrapporten för SAM 2020 avseende äldreomsorgen framgår att inga fysiska skyddsronder har genomförts under 2020. Anledningen uppges vara covid-19 samt att ett skyddsombud vid ett tillfälle blev sjuk.

Organisatoriska och sociala skyddsronder har däremot genomförts på en av tre enheter. Orsaken till de uteblivna organisatoriska och sociala skyddsronderna uppges vara bristande kunskap kring genomförandet.

3.5.4 Medarbetarundersökningar

Den senaste medarbetarundersökningen genomfördes 2020. I medarbetarundersökningen kartläggs medarbetarnas inställning till ett antal frågeställningar rörande bland annat arbetsmotivation, det upplevda ledarskapet, verksamhetsstyrningen, arbetskrav, stöd från närmsta chef, möjlighet till påverkan,

balans mellan arbete och privatliv, hälsa och välbefinnande, våld och hot om våld, trakasserier och diskriminering.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en övergripande sammanställning av resultatet. Svarefrekvensen för stöd- och omsorgsverksamheten var 76 %. 87 personer tillhörande äldreomsorg deltog i undersökningen vars resultat har särredovisats för att möjliggöra en verksamhetsspecifik analys. En färdig analys med förslag på åtgärder utifrån resultatet har inte presenterats vid tidpunkten för granskningen.

Enligt uppgift från HR-chefen finns ett beslut i kommunstyrelsen att medarbetarundersökningar ska genomföras vartannat år. Översyn pågår nu inom förvaltningen vad gäller syfte och behov av medarbetarundersökningar vartannat år för att eventuellt gå över till tätare och mer frekventa pulsmätningar/kortare undersökningar. Detta är också en aktivitet som enligt HR-chefen finns med i SÖSK⁶ ledningsplan.

3.5.5 Heltid som norm

Kommunens arbete med implementeringen av heltid som norm påbörjades under våren 2020. Enligt gällande avtal mellan SKR och Kommunal är målsättningen att tillsvidareanställning på heltid ska vara det normala. Enligt intervju med kommundirektör och socialchef är utgångspunkten att vård- och omsorgstagarnas behov alltid ska styra utformningen av schemat. För att tillmötesgå verksamhetens behov har arbetstiderna behövt förändras. För att uppnå heltid utöver de behov som finns i verksamheterna, skapas resurstid då anställda går upp i sysselsättningsgrad. I nuvarande modell används resurstiden för att täcka vakanser på flera enheter för att därigenom använda tiden på ett mer effektivt sätt. Enligt de intervjuade medför det även att behovet av vikarier minskar. Bemanningseenheten ansvarar för fördelning av resurstid.

Intervjuade chefer uppger att det är en stor omställning för personalen att arbeta utifrån denna modell. Av intervjuerna framgår att en långsiktig vision är att man i den egna personalgruppen tillsammans kan lägga sitt önskeschema för att därigenom få ihop arbetsliv och privatliv på bästa sätt utifrån verksamhetens behov. Enligt intervjuade chefer är Tomelilla kommun inte där i dagsläget, utan det krävs fortsatt kunskap, förståelse och lärdomar av varandra för att uppnå önskat läge även om de intervjuade menar att flera framsteg gjorts. Implementeringen förväntas vara klar 2024.

Av intervjuerna med de fackliga företrädarna för kommunens äldreomsorgsverksamhet framgår olika åsikter kring hur man uppfattar att arbetet med heltid som norm fungerar och fortlöper enligt plan. De fackligas bedömning är att personalen överlag är missnöjda med hur framförallt schemalaggningsenheten fungerar där de bedömer att medarbetarna inte ges tillräcklig möjlighet att vara delaktig i planeringen av sin schemalaggningsenhet. De upplever även att frågor kopplat till implementeringen av heltid som norm diskuterats återkommande på APT men inte diskuterats i tillräcklig omfattning på LOSAM eller CESAM-nivå med förslag på förbättringsåtgärder. HR-avdelningen menar att frågan varit uppe i LOSAM och CESAM regelbundet och att flertalet åtgärder har vidtagits. Bland annat lyfts att schemaläggare från

⁶ Regional samverkan genom Sydöstra Skånes samarbetskommitté

bemanningsenheten har informerat på APT om förutsättningarna för ökad delaktighet vid schemaläggning, försök har även gjorts med lokala schemaläggare och att kopiera schema i syfte att stärka delaktighet och ge bättre förutsättningar för schemaläggning.

Av intervjun med kommunstyrelsens presidium framkommer att inga särskilda beslut eller åtgärder har fastställts som en del av SAM-arbetet utifrån pågående arbete med att införa heltid som norm. Av intervjun framkommer olika svar kring hur man i styrelsen bedömer att frågan hanterats och vilken information som återkopplas utifrån de synpunkter som framkommit bland medarbetarna. En av ledamöterna menar att det är svårt för styrelsen att själva ta initiativ till att sådana ärenden väcks utan att det bör vara HR-avdelningen eller andra berörda chefer som väcker ärenden när de bedömer att det är nödvändigt.

3.5.6 Bedömning

Vi bedömer att insatser överlag genomförs för att löpande undersöka och bedöma risker och arbetsförhållandena i verksamheten. Detta understöds av årliga skyddsronder, arbetsplatsträffar, riskbedömningar och medarbetarsamtal. Vi kan dock konstatera att genomförandet av skyddsronder, såväl fysiska som sociala och organisatoriska, uteblivit under 2020 vid ett antal tillfällen, dels på grund av pandemin, dels på grund av bristande kunskap kring genomförandet.

Vi bedömer att det finns ett behov av att kommunstyrelsen säkerställer att chefer har adekvat kunskap och förutsättningar för att kunna genomföra fysiska skyddsronder men även undersökningar av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vi ser det som viktigt att dessa genomförs årligen samt att arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal genomförs trots rådande pandemi. Äldreomsorgsverksamhetens arbete med riskbedömningar bedöms överlag genomföras återkommande även om vi noterar att framtagandet av handlingsplaner och åtgärder med anledning av dessa i vissa fall kan stärkas och följas upp i högre utsträckning på enhetsnivå genom berörda APT och i LOSAM.

3.6 Uppföljning och återrapportering

3.6.1 Tillbuds- och arbetsskaderapportering

Rutinen för anmälan av arbetsskador och tillbud framgår i chefsportalen. Av rutinerna framgår även instruktioner kopplade till anmälan av tillbud och skadeanmälan med anledning av covid-19 exponering.

Kommunen använder sig för tillfället av IT-stödet Stella för rapportering av tillbud och arbetsskador. Under 2020 rapporterades 57 tillbud, 28 arbetsskador utan frånvaro och 3 arbetsskador med frånvaro inom särskilt boende och hemtjänst.

Av intervju med både HR-avdelningen samt enhetschefer framgår det att antalet faktiska tillbud antagligen är betydligt högre än de som rapporteras in. De uppger att rapporteringen emellanåt glöms bort trots återkommande påminnelser om gällande rutiner. Det framkommer även att vissa medarbetare upplever att systemet inte är så användarvänligt vid rapportering och att fler kategorier vid anmälan bör kunna nyttjas för att ge en mer tydlig bild av vilken skada/tillbud som avses.

Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

Samma bild framträder vid intervju med de fackliga företrädarna. De menar att rutinen är känd och att chefer generellt är duktiga på att påminna sina anställda om att rapportera in tillbud och arbetsskador men att det inte görs i samtliga fall.

Skyddsombuden menar att cheferna har ett ansvar för att informera och hjälpa de anställda att rapportera men att även medarbetarna har ett ansvar att ta initiativ till rapportering när tillbud eller olyckor sker.

Enligt HR-avdelningens medarbetare ska rapporteringssystemet KIA inom kort testas i ett antal verksamheter som ett alternativ till Stella.

Enligt uppgift delges kommunstyrelsen årligen en sammanställning av antalet rapporterade tillbud och arbetsskador.

3.6.2 Sjukfrånvaro

Av årsredovisningen för 2020 framgår det att sjukfrånvaron för Stöd och Omsorg i genomsnitt var 9,52%, att jämföra med 7,63% (5,35% år 2019) för kommunen som helhet. Av ett utdrag från kommunens personaladministrativa system framgår det att kommunens vård- och omsorgsverksamhet, den del av stöd- och omsorgsverksamheten som äldreomsorgen och hemtjänsten ingår i, uppvisar en sjukfrånvaro på i genomsnitt 9,77% för år 2020.

Mellan 2019 och 2020 har redovisningen av sjukfrånvaro förändrats vilket försvårar en jämförelse mellan åren inom Stöd och Omsorg.

3.6.3 Årlig uppföljning och handlingsplaner

Inom ramen för kommunens systematiska arbetsmiljöarbete genomförs en årlig uppföljning av SAM. Uppföljningen sker utefter en upprättad checklista för planering och uppföljning av SAM. Syftet är att undersöka om arbetsmiljöarbetet bedrivs enligt AFS 2001:1 avseende systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt gällande rutin ska en årlig revision av SAM-arbetet genomföras på enhetsnivå. Som stöd används en checklista som vid årets slut ska lämnas till verksamhetschef.

Enligt HR-chefen finns det krav på att cheferna ska genomföra den årliga uppföljningen av SAM i systemet Webropol tillsammans med sina skyddsombud. Uppföljningen består av ett antal ja/nej-frågor kopplade till arbetsmiljölagen samt flertalet arbetsmiljöföreskrifter. En SAM-rapport sammanställs på verksamhetsnivå. Vid avvikelser ska en handlingsplan per enhetsnivå framarbetas enligt framtagna mall som synliggör vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera identifierade riskområden. Planen ska därefter kommuniceras till verksamhetschef. Verksamhetschef och skyddsombud arbetar sedan fram en verksamhetsövergripande handlingsplan för SAM som ska presenteras på LOSAM.

HR-avdelningen sammanställer en övergripande analys för hela kommunen med tillhörande handlingsplan. Den samverkas sedan i CESAM för att slutligen skickas till kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika personalutskott för information och beslut.

Sammanställningen för 2020 års SAM-uppföljning är vid granskningstillfället inte färdigställd men kommer enligt uppgift presenteras för kommunstyrelsen i augusti. Av det arbetsmaterial vi har tagit del av finns förslag på handlingsplaner på såväl

Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

förvaltningsövergripande nivå samt för Stöd och Omsorgs verksamhet. Den förvaltningsövergripande handlingsplanen har hanterats i CESAM i maj och juni månad 2021. I handlingsplanen har bland annat följande utvecklingsområden identifierats; rapportering av tillbud och arbetsskador i nytt system, genomförandet av skyddsronder, nytt rapporteringssystem för dokumentation av riskbedömningar, utbildning kring framtagande av enhetsspecifika OSA-mål, introduktion av vikarier samt hälsofrämjande åtgärder.

Vid granskning av Stöd och Omsorgs handlingsplan (har behandlats i LOSAM 2021-05-26) framgår två identifierade utvecklingsområden; genomförande av skyddsronder (fysisk, digital och organisatorisk och social) samt ta fram/följa upp enhetsspecifika OSA-mål. Vid granskning av Stöd- och omsorgs handlingsplan för 2019 framgår arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö samt genomgång av trafiksäkerhetsrutin som utvecklingsområden.

3.6.4 Återrapportering

Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår det att kommunstyrelsen årligen tar del av en kommunövergripande årlig uppföljning av SAM. Vid tidpunkten för granskningen har uppföljningsrapporten för SAM 2020 inte färdigställts.

Enligt uppgift har kommunstyrelsen utifrån 2019 års uppföljning av SAM inte fattat några särskilda beslut kring arbetsmiljöinvesteringar utifrån de utvecklingsområden som identifierats på verksamhets- och förvaltningsnivå.

3.6.5 Bedömning

Vi konstaterar att det årligen genomförs en uppföljning av SAM för kommunen samt för Stöd och Omsorgs verksamhet i vilken det identifieras ett antal utvecklingsområden. Vi bedömer att rutinen för årlig uppföljning av SAM överlag är ändamålsenlig.

Kommunstyrelsen delges enligt uppgift årligen en sammanfattande redovisning av förvaltningens årliga uppföljning av SAM-arbetet, där bland annat äldreomsorgen ingår. Vid tidpunkten för granskningen har kommunstyrelsen ännu inte tagit del av 2020 års uppföljning. Kommunstyrelsen tar även del av resultatet från medarbetarenkäten, samt rapporterade tillbud och arbetsskador och delges löpande information om nyckeltal kopplat till sjukfrånvaro osv.

Sammantaget gör vi bedömningen att det överlag finns en tillfredsställande redovisning och återrapportering av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Kommunstyrelsen bör dock tillse att de fortlöpande tar del av information om pågående ärenden av vikt för de verksamheter de har arbetsmiljöansvar för och säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Detta bedömer vi särskilt som viktigt utifrån de iakttagelser vi noterat i arbetet med införandet av heltid som norm.

3.7 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen överlag bedriver ett tillfredställande systematiskt arbetsmiljöarbete inom kommunens äldreomsorg som utgår från lagstiftning och föreskrifter samt kommunala mål och riktlinjer. Vi grundar vår bedömning på att det finns övergripande mål, policy, riktlinjer och rutiner som är styrande för kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Vidare finns rutiner för att löpande undersöka och bedöma arbetsförhållandena. Återrapportering av arbetet sker årligen till kommunstyrelsen och vid arbetsplatsträffar och i berörda samverkansform.

Under Coronapandemin har riskbedömningar inklusive handlingsplaner löpande upprättats kopplat till äldreomsorgens verksamhet utifrån situationens utveckling. Vi noterar dock att skyddsronder (såväl fysiska som sociala och organisatoriska) för 2020 delvis har uteblivit på grund av pandemin och bristande kunskap kring genomförandet. Vidare noterar vi att årliga medarbetarsamtal inte genomförts vid samtliga enheter på grund av covid-19. Granskningen visar även att rapporteringen av tillbud och arbetsskador inte alltid sker systematiskt enligt gällande rutiner och i den omfattning som avvikelser uppstår. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att dessa förebyggande åtgärder genomförs i enlighet med gällande föreskrifter och rutiner.

Vi bedömer att styrningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver stärkas inom ett antal områden. Exempelvis bör kommunstyrelsen tillse att beslutat reglemente förtydligas i enlighet med Arbetsmiljöverkets beskrivning av politikerns arbetsmiljöansvar kopplat till AFS 2001:1, så att styrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning samt ansvaret för att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet blir tydligt. Roll- och ansvarsfördelningen bör även tydliggöras i kommunens arbetsmiljöpolicy. Policyn bör även utvecklas med övergripande mål och medel för kommunens arbetsmiljöarbete samt hur policyn årligen ska följas upp. Policyn bör även fastställas av kommunfullmäktige i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Kommunstyrelsen bör även säkerställa att nyutträdna chefer får introduktion/utbildning avseende SAM, även under Coronapandemin, och att även mer erfarna chefer regelbundet genomgår utbildning avseende systematiskt arbetsmiljöarbete.

Då kommunstyrelsen har arbetsmiljöansvar för samtliga verksamheter bör kommunstyrelsen i högre utsträckning förvissa sig om att regelbundna undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön genomförs och att de fortlöpande informeras om pågående ärenden av vikt för de verksamheter de har arbetsmiljöansvar för. Detta i syfte att säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs. Vi bedömer särskilt att kommunstyrelsen bör följa hur arbetet med att åstadkomma heltid som norm fortlöper inom äldreomsorgen och hur arbetet påverkar medarbetarnas arbetsmiljö.

Mot bakgrund av genomförd granskning samt slutsatsen ovan rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmärksamma kommunfullmäktige på att kommunstyrelsens reglemente bör förtydligas vad gäller styrelsens arbetsmiljöansvar för kommunens förvaltning samt styrelsens ansvar för att fördela uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Tomelilla kommun

Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete inom äldreomsorgen

2021-08-17

- I enlighet med Arbetsmiljöverkets beskrivning av politikers arbetsmiljöansvar, uppmärksamma kommunfullmäktige på att fullmäktige bör fatta beslut om kommunens arbetsmiljöpolicy i samband med att mål och riktlinjer tas fram för kommunen. Innehållet i policyn bör utvecklas för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning samt övergripande mål och medel för kommunens arbetsmiljöarbete samt hur policyn årligen ska följas upp.
- I enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter och kommunens egna riktlinjer på området, tillse att konkreta arbetsmiljömål inom respektive verksamhet och enhet årligen tas fram och följs upp inom ramen för den årliga uppföljningen av SAM.
- Säkerställa att nyutträdna chefer får introduktion/utbildning avseende SAM och att även mer erfarna chefer regelbundet genomgår utbildning avseende systematiskt arbetsmiljöarbete.
- Tillse att regelbundna undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön genomförs, framförallt vad gäller fysiska samt organisatoriska och sociala skyddsronder samt att chefer har tillräcklig kunskap för att genomföra arbetet. Kommunstyrelsen behöver även tillse att årliga medarbetarsamtal genomförs.
- Säkerställa att rutinen för rapportering av tillbud och arbetsskador efterlevs och kommuniceras till medarbetarna för att i högre utsträckning säkerställa att alla tillbud och arbetsskador anmäls och utreds.
- Tillse att styrelsen fortlöpande informeras om pågående ärenden av vikt för de verksamheter de har arbetsmiljöansvar för och säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs.
- Särskilt följa upp hur arbetet med att åstadkomma heltid som norm fortlöper inom äldreomsorgen och hur arbetet påverkar medarbetarnas arbetsmiljö samt möjlighet till delaktighet och kommunikation under arbetets gång.

Datum som ovan

KPMG AB



Ida Brorsson

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.

4 Bilaga 1

Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § skall nämnden/styrelsen inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnden skall även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt Arbetsmiljöverkets beskrivning av politikens arbetsmiljöansvar kopplat till AFS 2001:1, har kommunfullmäktige följande uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet:

- Fastställa en skriftlig arbetsmiljöpolicy i samband med att mål och riktlinjer tas fram för kommunen.
- Fördela ansvarsområden till nämnderna och skriva in uppgifterna i reglementen för nämndernas verksamhet och arbetsformer. Se till att ingen arbetsmiljöfråga hamnar mellan nämnderna.
- Följa upp 1 gång per år att nämnden driver verksamheten i enlighet med arbetsmiljöpolicy och årligen följer upp sitt systematiska arbetsmiljöarbete.
- Ge nämnderna ekonomiska resurser för arbetsmiljöarbetet.

Nämnden/styrelsen har följande uppgifter gällande det systematiska arbetsmiljöarbetet:

- Se till att verksamheten drivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna för arbetsmiljön
- Verkställa fullmäktiges beslut och bland annat se till att konkreta arbetsmiljömål tas fram
- Se till att förvaltningschefen får uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet
- Se till att förvaltningschefen har befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för att kunna driva arbetsmiljöarbetet
- Ge förvaltningschefen rätt att fördela uppgifter så långt ut i organisationen att SAM kan drivas ute på arbetsplatserna och att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med
- Se till att konsekvenserna för arbetsmiljön bedöms vid förändringar
- Se till att förebyggande åtgärder i arbetsmiljön kan vidtas genom att ta upp arbetsmiljöinvesteringar i det årliga budgetförslaget
- Se till att SAM följs upp och fungerar både på förvaltningsnivå och ute på arbetsplatserna

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

I arbetsmiljölagen anges de regler om skyldigheter som arbetsgivare ska vidta för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Vad avser arbetsmiljön omfattar den alla faktorer och förhållanden i arbetet såsom tekniska, fysiska, arbetsorganisatoriska, sociala samt arbetets innehåll.

I arbetsmiljölagen 3 kap. anges allmänna skyldigheter som förpliktigar arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sådant sätt så att arbetsmiljön uppfyller angivna krav på en god arbetsmiljö. Vidare är det arbetsgivarens uppgift att utreda arbetsskador, fortlöpande inventera riskerna i verksamheten samt vidta åtgärder för de situationer som föranlett arbetsmiljöskador. Arbetsgivaren skall som ett led i det systematiska arbetsmiljöarbetet dokumentera arbetet och upprätta handlingsplaner, tillse att arbetstagaren får god information om verksamhetens arbetsmiljöarbete samt informera om vilka risker som finns förknippade med arbetet.

Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Exempelvis ingår att rapportera risker, att ge förslag på åtgärder och synpunkter på resultatet av genomförda åtgärder. De är även av vikt att de enskilda arbetstagarna medverkar när arbetsmiljöpolicyn och rutinerna tas fram.

Föreskrifter (AFS) - Arbetsmiljöverkets författningssamling

Utöver de regler om skyldigheter som finns angivna i arbetsmiljölagen, har Arbetsmiljöverket gett ut ett antal föreskrifter som mer detaljerat anger de krav och skyldigheter som ställs på arbetsmiljön.

Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

Föreskriften anger de åtgärder som arbetsgivaren ska vidta för att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Systematiskt arbetsmiljöarbete definieras som arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt så att ohälsa och olycksfall förebyggs och att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

I kommentarerna till AFS 2001:1 tydliggörs arbetsgivaransvaret i en kommun. Där anges att förtroendevalda i kommunfullmäktige eller nämnder är kommunens yttersta arbetsgivarrepresentanter. Således är alla anställda i verksamheten arbetstagare, vilket även innefattar chefer och arbetsledande personal exempelvis förvaltningschef. I kommentarerna tydliggörs att arbetsgivaren ska fördela arbetsuppgifterna i det systematiska arbetsmiljöarbetet och genomföra ändringar i uppgiftsfördelningen om så behövs. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter ges företrädesvis till chefer och arbetsledande personal som har avgörande betydelse för att arbetsförhållandena är tillfredsställande och för att ohälsa och olycksfall förebyggs. Arbetsgivaren ska tillse att chefer har de befogenheter och resurser som behövs för att genomföra uppgifterna.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Skyddsombud eller motsvarande skall ges möjlighet att medverka i arbetet. Det skall finnas en arbetsmiljöpolicy och dokumenterade rutiner. Arbetsgivaren

ansvarar för att regelbundet inventera riskerna i arbetsmiljön. Riskbedömningen skall dokumenteras skriftligt. Det skall i bedömningen anges vilka risker som finns förknippade med verksamheten samt en klassificering utifrån hur allvarlig risken är.

Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)

Syftet med föreskrifterna är att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön. Enligt föreskrifterna ska arbetsgivaren ha mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Målen ska syfta till att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa. Arbetsgivaren ska ge arbetstagarna möjlighet att medverka i arbetet med att ta fram målen och se till att arbetstagarna känner till dem.

5 Bilaga 2

Arbetsmiljöverket har under våren 2021 genomfört en inspektion av Tomelilla kommuns arbetsmiljöarbete. Inspektionen efterföljdes av stickprovsinspektioner i tre av kommunens verksamheter (två förskolor och ett LSS-boende).

Den 12 mars 2021 överlämnades resultatet av granskningen tillsammans med ett antal krav om vidtagande av åtgärder. Arbetsmiljöverket gjorde bedömningen att kommunen uppvisade brister avseende årlig uppföljning vad gäller följande punkter:

- De chefer som tilldelats uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet saknar till viss del tillräckliga resurser eller kunskaper för uppgifterna.
- Alla arbetsmiljöförhållanden som kan utgöra risker undersöks inte regelbundet på ett systematiskt sätt och bedömning av risker samt planerade åtgärder dokumenteras inte alltid.
- Vid inspektionerna har det framkommit att alla tillbud i verksamheten inte rapporteras.
- Vidtagna eller planerade åtgärder dokumenteras på olika sätt, inte alltid i en handlingsplan.
- Brister i uppföljning och kontroll av om vidtagna åtgärder fått avsedd effekt.
- Arbetstagarna har inte fått information om alla risker som finns i arbetet och hur de ska kunna arbeta säkert.

Arbetsmiljöverket lämnade följande krav på åtgärder:

- att de som tilldelats uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet har tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för uppgifterna.
- att det görs regelbundna undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön
- att det görs utredning av ohälsa, olycksfall och tillbud som inträffar verksamheten
- att det vidtas åtgärder och skrivs handlingsplaner när åtgärder inte görs omedelbart
- att det görs kontroll av att genomförda åtgärder fått avsedd effekt
- att arbetstagarna har tillräckliga kunskaper om riskerna i arbetet och hur de ska kunna utföra arbetet säkert

Enligt inspektionsmeddelandet kommer en uppföljning att ske under 2022 för att tillse att bristerna åtgärdats.