



Kommunrevisorerna granskar

Det systematiska arbetsmiljöarbetet

2021-01-14

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Om innehållet i denna granskning

Jan Darrell, senior manager

Jan.Darrell@se.ey.com

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se

Revisionsrapport 2020

Genomförd på uppdrag av revisorerna
november 2020- januari 2021

Umeå kommun

Granskning av det systematiska
arbetsmiljöarbetet



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund.....	5
2.2. Syfte.....	5
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd	5
2.4. Genomförande	6
2.5. Revisionskriterier.....	6
3. Roll- och ansvarsfördelning avseende arbetsmiljöarbetet.....	9
3.1. Fördelning av arbetsmiljöansvaret.....	9
3.2. Centralt HR-stöd	
3.3. Samverkanssystemet.....	
3.4. Bedömning	12
4. Arbetsmiljöarbetet.....	14
4.1. Rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete	14
4.2. Arbetsplatsträffar	14
4.3. Riskbedömningar, skyddsronder och handlingsplaner.....	15
4.4. Rutiner vid sjukskrivning och rehabilitering.....	15
4.5. Avvikelser, arbetsskador och tillbud	16
4.6. Utbildning och information	
4.7. Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet	18
4.8. Bedömning	24
5. Återrapportering.....	26
5.1. Internkontrollplaner.....	26
5.2. Återrapportering	26
5.3. Bedömning	27
Svar på revisionsfrågor	29
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>33</i>

1. Sammanfattning

Umeå kommuns förtroendevalda revisorer har gett EY i uppdrag att granska kommunens systematiska arbetsmiljöarbete. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och personalnämnden har säkerställt att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Vår sammanfattande bedömning är att Umeå kommun i stort har säkerställt en tillräcklig struktur för ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Däremot finns det flera tydliga och allvarliga brister i förankring och efterlevnad av kommunens rutiner som sträcker sig hela vägen ut i organisationen.

Medarbetarenkäten följs upp på aggregerad nivå och redovisas årligen för styrelsen och nämnderna. Kommunledning och förtroendevalda uppger sig ha hög tillit till att enkäten ger en trovärdig bild av arbetsmiljön i kommunen. Vi erfar emellertid att kritiska synpunkter gör gällande att enkäten innehåller brister då anställda av olika skäl inte ger uttryck för faktiska omständigheter. Vi har inom ramen för denna granskning inte undersökt vidden av denna omständighet men lyfter frågan för vidare åtgärd.

Utöver medarbetarenkäten visar intervjuer att det förekommer informella kontakter mellan förtroendevalda och företrädare för fackliga parter. Vi ser positivt på sådana kontakter men lyfter behovet av att personalnämnden ges möjlighet att finna samtalsforum med central samverkansgrupp.

Vi bedömer att roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet på nämndnivå inte är tillräckligt tydlig.

Kommunen fördelar arbetsgivaransvaret på tre sätt, kommunstyrelsen som kommunens gemensamma anställningsmyndighet, nämnderna som "operativa arbetsgivare" (se reglemente) och personalnämnden som samordnare av personalpolitiken och även av arbetsmiljöfrågor. Vi upplever otydlighet i hur arbetsmiljöansvaret följer arbetsgivaransvaret då nämnderna enligt kommunfullmäktige har det övergripande arbetsmiljöansvaret för personalen inom sina förvaltningar medan kommunstyrelsen som varande den enda anställningsmyndigheten enbart har ett avgränsat ansvar för sina två förvaltningar. Av intervjuer framgår att det även finns otydlighet kring personalnämndens ansvarsområde. Enligt reglemente har både kommunstyrelsen och personalnämnden ansvar för personalpolitiken men det är otydligt hur gränsdragningen är mellan kommunstyrelsens och personalnämndens ansvar.

Systemstödet Stella finns för inrapportering av arbetsmiljöbrister, tillbud och skador men av intervjuer framgår att många medarbetare inte vågar, hinner eller vet hur de ska göra inrapporteringar i Stella. Fackliga företrädare lyfter att finns det ett stort mörkertal av arbetsmiljöhändelser och brister som aldrig rapporteras. Kommunstyrelsen och personalnämnden tar inte del av någon sammanställd information kring inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador.

Det finns allvarliga brister gällande utbildning för framförallt skyddsombud men även chefer. Vid granskningstillfället hade 164 av totalt cirka 300 skyddsombud inte fått någon grundutbildning. Kommunfullmäktige har riktat ett uppdrag till personalnämnden att se över och utöka de fackliga organisationernas förtroendemannatid för att arbeta med

arbetsmiljöfrågor. Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2020 att utöka anslaget för fackliga företrädare med 1 miljon kronor under 2021.

Vi bedömer att det saknas ändamålsenlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och kommunens övergripande arbete med strategiska kompetensförsörjningen. Både i *Strategisk plan för Umeå kommun 2016–2028* och i *Årsredovisning 2019* lyfts kompetensförsörjningen och rekryteringsbehov som utmaningar av strategisk betydelse för kommunen. Av de nämndspecifika kompetensförsörjningsplanerna som vi har tagit del av kopplar nämnderna arbetsmiljön till kompetensförsörjningen genom att exempelvis sätta mål och aktiviteter kring hur verksamheterna framgent ska lyckas behålla personal. Av intervjuer framgår dock att det inte upplevs finnas någon tydlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och kompetensförsörjningen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och personalnämnden att:

- ▶ Säkerställa att samtliga skyddsombud och chefer får grundutbildning samt löpande fortbildning och i samverkan enligt samverkansavtalet aktivt och systematiskt arbetar för arbetsmiljöförbättrande åtgärder.
- ▶ Systematiskt följa upp och sammanställa statistik över inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador.
- ▶ Kvalitetssäkra medarbetarenkät så att brister hänförliga till oförståelse, oro och rädslor minimeras.
- ▶ Överväga att komplettera medarbetarenkäten med kvalitativa undersökningar av arbetsmiljö, gärna inom verksamhetsområden med större utmaningar.
- ▶ Göra sammanställningar av enkäten så att den kompletteras med variabler som möjliggör uppföljning på flera kritiska faktorer som tex yrke och utbildningsbakgrund.
- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa att styrdokumentens ambition att koppla arbetsmiljö till kompetensförsörjning även får genomslag i den praktiska tillämpningen på förvaltningsnivå.
- ▶ Sammanfoga förbättringsåtgärder hämtade ur det systematiska arbetsmiljöarbetet med det systematiska verksamhetsutvecklings-/kvalitetsarbetet
- ▶ Säkerställa att arbetsmiljöproblem relaterade till IT och verksamhetslokaler åtgärdas
- ▶ Utveckla en dialogbaserad styrmodell mellan personalnämnden och CSG som främjar ett systematiskt arbetsmiljöarbete.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Arbetsmiljölagen (AML) fastställer skyldigheten som arbetsgivare att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Vidare klargör AML att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Utöver de regler om skyldigheter som finns angivna i AML, har Arbetsmiljöverket gett ut ett antal föreskrifter som mer detaljerat anger de krav och skyldigheter som ställs på arbetsmiljön. Av central betydelse för hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas är föreskrifterna för systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Den totala sjukfrånvaron i Umeå kommun ligger på en hög nivå och har sedan 2016 pendlat mellan 6,7 till 7,9. Sjukfrånvaron var 7,9 procent under perioden januari till augusti 2020 vilket är en ökning med 1,2 procent jämfört med samma period 2019. Det är främst de stora, personalkrävande nämnderna som står för ökningen.

För att långsiktigt få stabil sjukfrånvaro på låg nivå krävs ett kontinuerligt systematiskt arbetsmiljöarbete. Ett aktivt arbetsmiljöarbete påverkar inte bara sjukfrånvaron, det är också viktigt för att skapa ett hållbart arbetsliv samt att bli en attraktiv arbetsgivare som kan rekrytera och behålla medarbetare.

Arbetsmiljö omfattar allt som påverkar människor på arbetet, från att minska risken för skador till samarbetet med kollegor och möjligheterna till delaktighet och inflytande.

Arbetsmiljöarbete handlar om att främja hälsa, förebygga ohälsa, att vidta åtgärder vid ohälsa. Lagstiftning, förordningar och föreskrifter anger ramarna för arbetsmiljöarbetet, tillsammans med kommunens direktiv. Arbetsmiljöarbetet ska ske systematiskt i fyra steg:

1. Undersök risker och hinder
2. Analysera orsaker
3. Åtgärda, förebygga och främja
4. Följa upp verksamheten.

Revisorerna erfar att det tidvis kan finnas brister kopplade till arbetsmiljön inom flera av kommunens verksamheter. Mot bakgrund av detta har revisorerna genomfört en fördjupad granskning av kommunens arbetsmiljöarbete.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och personalnämnden säkerställt att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen, och övriga nämnder att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete?
- ▶ Får nämnderna löpande information om det systematiska arbetsmiljöarbetet?
- ▶ Bedrivs det systematiska arbetsmiljöarbetet i enlighet med föreskrifter på kommunlednings- respektive enhetsnivå?
- ▶ Är roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet tydliga?
- ▶ Får cheferna förutsättningar att driva ett aktivt arbetsmiljöarbete genom utbildningsinsatser och stöd?
- ▶ Får skyddsombud eller motsvarade förutsättningar att medverka i det aktiva arbetsmiljöarbetet? Är tillräcklig tid avsatt för det skyddsombuden förutsätts göra? Får skyddsombuden gehör för vad de anser är de största utmaningarna?

- ▶ Är medarbetarna delaktiga i arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen?
- ▶ Dokumenteras överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare, och hur följs dessa upp?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och kommunens övergripande arbete med strategiska kompetensförsörjningen?

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen omfattar den fysiska, sociala¹ och organisatoriska² arbetsmiljön. Granskningen är kommunövergripande och utgår från kommunstyrelsen samt personalnämnden.

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentationsstudier. De intervjuade framgår av källförteckningen. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för. Granskningen är genomförd november 2020 – januari 2021.

2.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Nedan redogörs kort för de revisionskriterier som granskningen tar sin utgångspunkt i.

2.5.1. Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljölagen beskriver arbetsgivarens ansvar för att säkra en säker arbetsplats för de anställda (1 kap. 1 §). Lagen anger bland annat att det kontinuerliga arbetsmiljöarbetet måste gälla den fysiska såväl som psykiska arbetsmiljön (2 kap. 1 §). Lagen anger även att skyddsombud (ett eller flera) samt ersättare skall utses bland och av arbetstagarna vid arbetsställen där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts (2 kap 2 §). Vid arbetsplatser där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det finnas en skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna (2 kap 8 §).

Arbetstagaren skall vidare ges inflytande över sin egen arbetssituation och ha tillgång till en varierad arbetsmiljö. Erbjudande om rehabilitering och arbetsanpassning ingår även i arbetsgivarens ansvar (3 kap. 2 a § AML). Arbetsmiljöverket har i uppdrag att ta fram föreskrifter (AFS) som förtydligar arbetsmiljölagen. Några av dessa beskrivs nedan³.

¹ Villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar socialt samspel, samarbete och socialt stöd från chefer och kollegor.

² Villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar 1. ledning och styrning, 2. kommunikation, 3. delaktighet, handlingsutrymme, 4. fördelning av arbetsuppgifter och 5. krav, resurser och ansvar.

³ Därutöver finns ytterligare föreskrifter med större påverkan på exempelvis omsorgsområdet. Dessa är bl a Belastningsergonomi AFS 2012:2, Våld och hot i arbetsmiljön AFS 1993:2, Användning av personlig skyddsutrustning AFS 2001:3, arbetsplatsens utformning AFS 2018:5

2.5.1.1 AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljöverkets föreskrift för systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) anger att arbetsgivaren ska arbeta med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs samt att en tillfredsställande arbetsmiljö, såsom den definieras i 2 § AFS 2001:1, uppnås.

2.5.1.2 AFS 2015:4 Organisatorisk och social arbetsmiljö

Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA) reglerar att arbetsgivaren ska säkerställa att chefer har tillräcklig kunskap samt att medarbetarnas arbetsbelastning och arbetstid inte ger upphov till ohälsa.

2.6. Policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering

Kommunfullmäktige antog i september 2012 *Policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering*. Dokumentet är kommunövergripande och innehåller bland annat Umeå kommuns modell för hälsofrämjande arbete. I policydokumentet fastställs att arbetsgivaren har det övergripande ansvaret för arbetsmiljön och att varje nämnd eller styrelse ska sätta övergripande mål och skapa förutsättningar för ett långsiktigt hälsofrämjande arbete. Av dokumentet framgår att varje chef har, enligt delegering, ansvar för att bedriva ett hälsofrämjande och systematiskt arbetsmiljöarbete.

Arbetsmiljöarbetet ska bedrivas på ett systematiskt och kvalitetssäkrat sätt samt dokumenteras enligt gällande rutiner/processer. Arbetssättet för det systematiska arbetsmiljöarbetet punktats upp i *Policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering* enligt följande:

- ▶ Undersöka arbetsförhållanden och medarbetarens upplevelser via till exempel utvecklingssamtal, arbetsplatsträffar, arbetsmiljöronder och olika typer av mätningar.
- ▶ Bedöma och analysera resultat.
- ▶ Genomföra insatser och åtgärda brister.
- ▶ Följa upp och kontrollera insatsernas effekt.

2.7. Rutin för organisatorisk och social arbetsmiljö

Umeå kommun har en rutin *Organisatorisk och social arbetsmiljö* som är godkänd av personaldirektören i november 2015 (reviderad september 2017). Av rutinen framgår att närmaste chef ansvarar för att rutinen följs samt att alla medarbetare har tillräckliga kunskaper om faktorer som bidrar till en god OSA. Arbetsmiljöarbetet ska ske i samverkan med medarbetare och skyddsombud och alla berörda ska vara delaktiga i framtagande av mål, planering och genomförande av de arbetsmiljöåtgärder som beslutas.

Av rutinen framgår exempel på hur arbetsförhållandena ska undersökas. Dessa exempel är:

- ▶ Medarbetarenkät
- ▶ Psykosocial skyddsronde eller riktade undersökningar t.ex. enkäter, intervjuer
- ▶ Psykosociala riskbedömningar och handlingsplaner utifrån organisatoriska och sociala faktorer i arbetet
- ▶ Resultat- och utvecklingssamtal
- ▶ Arbetsplatsträffar, där arbetsmiljö finns som en stående punkt på dagordningen
- ▶ Dialog i det dagliga arbetet för att inhämta synpunkter från medarbetarna

- ▶ Mätningar t.ex. inomhusklimat, buller
- ▶ Anmälningar av tillbud, arbetsskador och arbetsmiljöbrister (Stella)
- ▶ Orsaker till tidiga signaler på ohälsa och till sjukfrånvaro

Rutinen tydliggör att för att skapa goda arbetsförhållanden och förebygga stress krävs ett kontinuerligt främjande och förebyggande arbetsmiljöarbete på varje arbetsplats. Den fysiska arbetsmiljön lyfts även fram i dokumentet eftersom det kan ha bäring på stressrelaterade besvär. Rutinen fastställer att varje arbetsplats ska ha skriftliga, konkreta och uppföljningsbara mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

3. Roll- och ansvarsfördelning avseende arbetsmiljöarbetet

3.1. Fördelning av arbetsgivaransvaret och arbetsmiljöansvaret

Enligt AML har arbetsgivaren arbetsmiljöansvar. I Umeå kommun har dock arbetsgivaransvaret en annan fördelning än fördelningen av arbetsmiljöansvaret.

Kommunfullmäktige antog i november 2018 senaste reviderade *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder*. Av reglementet framgår att Umeå kommun har ett arbetsgivaransvar som fördelas på kommunstyrelsen, personalnämnden och facknämnderna. I reglementet fastställs att både kommunstyrelsen och personalnämnden har ansvar för personalpolitiken. Vidare framgår av reglementet att styrelse och nämnderna har det övergripande arbetsmiljöansvaret för förvaltningen.

3.1.1. Kommunstyrelsen företräder kommunen som arbetsgivare

Av kommunfullmäktiges reglemente framgår att kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för samtlig personal i kommunen samt att kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna personalpolitiken.

Kommunstyrelsen är arbetsgivare för sina förvaltningar och ansvarar för arbetsmiljön inom sitt verksamhetsområde. Vidare ansvarar kommunstyrelsen enligt reglementet för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens.

Kommunstyrelsen företräder kommunen som arbetsgivare och med det följer ett arbetsmiljöansvar. Kommunstyrelsen har dock enbart arbetsmiljöansvar för de förvaltningar som de är operativa arbetsgivare åt.

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2019 om en delegationsordning i personal och organisationsfrågor, detta trots att kommunfullmäktiges reglemente fastställer att personalnämnden, med undantag för vad som delegerats till annan, beslutar om att fastställa delegationsordning för personal- och organisationsfrågor.

3.1.2. Varje nämnd har det operativa personalansvaret för sin förvaltning

I *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder* fastställs att varje nämnd sedan 2019 ansvarar för sin förvaltning, dess organisation och kompetensförsörjning samt har det operativa personalansvaret och övergripande arbetsmiljöansvaret för förvaltningen.

Personaldirektören upprättade i december 2018 styrdokumentet *Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter*. I dokumentet framgår att nämnderna ansvarar för arbetsmiljön inom deras verksamhetsområde enligt beslutade nämndreglemente. Nämndernas förtroendevalda ansvarar för att arbetsmiljölagen följs. Dokumentet framhäver att en viktig uppgift för de förtroendevalda är att se till att chefer får väldefinierade uppdrag och tillräckliga befogenheter, resurser och kompetens för att kunna bedriva en bra verksamhet med tillfredsställande arbetsmiljö. En annan viktig uppgift för de förtroendevalda är att regelbundet följa upp hur det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar.

3.1.3. Personalnämnden har ett samordnande ansvar

Personalnämndens inrättades från och med 2019. Nämnden har inget arbetsmiljöansvar för någon förvaltning. Enligt kommunfullmäktiges *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder* ansvarar personalnämnden för att bland annat samordna SAM och se till att verksamheten bedrivs enligt arbetsmiljölagen och dess föreskrifter samt kommunens policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering. Vidare ska personalnämnden följa upp fullmäktiges personalpolitiska mål och uppdrag samt tillämpningen av arbetsrättsliga lagar och avtal. I reglementet framgår att nämnden beslutar i följande ärenden med undantag för vad som delegerats till annan att besluta om:

- ▶ Strategiska arbetsgivarfrågor dvs personalpolitik, lönebildning, pensioner.
- ▶ Samordning och utveckling av kommunorganisationen.
- ▶ Att fastställa delegationsordning för personal- och organisationsfrågor.

I styrdokumentet *Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter* fastställs att beslut gällande övergripande arbetsmiljöfrågor ska fattas i antingen personalnämnden eller i kommunfullmäktige. Vidare framgår av dokumentet att nämnden ansvarar för samordning när arbetsmiljöarbetet berör flera eller alla nämnder. Presidiet för personalnämnden upplever att det finns ett värde av att nämnden består av ordföranden från övriga nämnder och att detta främjar samordningen av SAM.

Av intervjuer framgår att det upplevs finnas en otydlighet kring vilket ansvarsområde personalnämnden har och vilka frågor som ska lyftas där. I *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder* fastställs personalnämndens ansvar för att samordna personalpolitiken, samtidigt som reglementet för kommunstyrelsen fastställer samma sak. Vidare saknar personalnämnden ekonomiska resurser, vilket i sin tur påverkar nämndens förmåga att vidta åtgärder som kräver resurser.

3.1.4. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

Fördelning av arbetsuppgifter framgår av styrdokumentet *Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter*. Styrdokumentet förtydligar att när ansvar för arbetsmiljöuppgifter är delegerade till chef eller annan anställd, har nämnderna fortfarande kvar det övergripande ansvaret. Arbetsuppgifter ska tilldelas den som har de bästa förutsättningarna att utföra uppgifterna eller kan se till att de blir utförda. Arbetsmiljöuppgifter tilldelas i första hand chefer.

Kommunfullmäktige fördelar arbetsmiljöuppgifter till nämnd eller styrelse. Från varje nämnds- eller styrelseordförande fördelas arbetsmiljöuppgifterna till stadsdirektör eller förvaltningschef som företräder arbetsgivaren och har ett övergripande tjänstemannaansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom förvaltningen. Stadsdirektören ansvarar, på uppdrag av nämnder och styrelse, för att kommunens verksamheter uppfyller intentionerna i aktuell arbetsmiljölagstiftning, kommunens personalpolitiska mål och Umeå kommuns policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering. Stadsdirektör och förvaltningschef fördelar sedan arbetsmiljöuppgifterna till underställda chefer i organisationen.

Av de överenskommelser som undertecknas framgår att det är möjligt att returnera arbetsmiljöansvar till den som har fördelat arbetsmiljöuppgiften. Returneringen är skriftlig och kommunen har särskilda blanketter för returnering av arbetsmiljöuppgifter mellan olika nivåer. I intervjuer med fackliga företrädare, verksamhetschefer och enhetschefer framgår att chefer sällan returnerar arbetsmiljöansvar. Vi har inte närmare undersökt orsakerna till detta

men erfar att det kan finnas en risk för att chef som returnerar ansvar skickar signal om att denne inte fullt ut upplevs klara sitt chefskap vilket kan uppfattas som ett misslyckande.

3.2. Personalfunktion

Inom stadsledningskontoret finns en personalfunktion som stöd. Avdelningen har som uppdrag att stötta verksamheterna utifrån deras behov, bland annat när det gäller rekrytering, rehabilitering, lönehantering samt medarbetar- och ledarutveckling. Personalfunktionens huvuduppgift är att ta ansvar för en enhetlig och konsekvent tillämpad personalpolitik.

Personalfunktionen är indelad i:

- ▶ Lön och pension
- ▶ Rekrytering och kompetens
- ▶ Förhandling och arbetsrätt
- ▶ Arbetsmiljö och ledarskap

3.3. Samverkansavtal

Arbetsmiljöfrågor hanteras via samverkanssystemet som innebär samverkan med fackliga representanter och medarbetareinflytande via utvecklingssamtal, löpande dialog, arbetsplatsträffar (APT) och i olika samverkansforum.

Kommunen tillämpar *Samverkansavtal*. I enlighet med avtalet finns berörda fackliga representerade i samverkansgrupp, som även utgör skyddskommitté. Arbetsgivaren ska i samverkan bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Parterna har ett gemensamt ansvar att löpande föra dialog om utvecklingen av verksamheten och arbetsmiljön.

Förtroendevalda har, enligt *Samverkansavtalet*, som arbetsgivare det yttersta ansvaret för att säkerställa att nödvändig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen inom arbetsmiljö- och hälsoområdet.

Inom ramen för samverkansavtalet finns samverkansgrupper på fyra nivåer i organisationen. Dessa syftar till att möjliggöra delaktighet i kommunens planerings- och utvecklingsarbete, beslutsprocess samt överblicka och följa upp kommunens verksamhet.

Samverkansgruppernas möten protokollförs. Ur stickprov av protokoll framgår att arbetsmiljö är en stående punkt på dagordningen. Några arbetsmiljörelaterade punkter som tas upp i samverkansgrupper är arbetsförhållanden med anledning av pandemin, kompetensförsörjning och årlig uppföljning av SAM. Protokoll från samverkansträffar publiceras på intranätet och är därmed tillgängliga för personalen.

3.3.1. Central samverkansgrupp (CSG)

Den centrala samverkansgruppen (CSG) är, enligt *Samverkansavtalet* central skyddskommitté. CSG är policyskapande i arbetsmiljöfrågor samt ska planera, kontrollera och följa upp arbetsmiljöarbetet. Uppgifter från CSGs uppföljning av arbetsmiljöarbetet ska sedan integreras med övriga verksamhetsfrågor.

Gruppen sammankallas av personaldirektör där bland annat stadsdirektören medverkar. De frågor som CSG behandlar är medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor av

kommunövergripande och principiell natur. Ur stickprov av protokoll från CSG sammanträden framgår att arbetsmiljö är en punkt på dagordningen. Gruppen är verksam inom kommunens totala verksamhet, som till exempel personalpolitiska program, budget, samverkansutveckling och policy, riktlinjer, rutiner och rekommendationer för kommunens hälso- och arbetsmiljöarbete.

3.3.2. Förvaltningens samverkansgrupp (FSG)

Förvaltningens samverkansgrupp (FSG) är enligt AML:s regler skyddskommitté. Gruppen ska planera, kontrollera och följa upp arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete. Uppgifter från arbete ska sedan integreras med övriga verksamhetsfrågor.

Förvaltningschef är sammankallande till gruppen. De uppgifter som FSG behandlar är medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor av övergripande och principiell natur för förvaltningen. Vidare är gruppen verksam inom förvaltningens totala ansvarsområde som bland annat innefattar information och utbildning inom hälsa och arbetsmiljö, fastställande av skyddsområden och kompetensförsörjning.

3.3.3. Verksamhetsområdets samverkansgrupp (VSG)

Verksamhetsområdets samverkansgrupp (VSG) behandlar medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor av områdesövergripande och principiell natur. Verksamhetschefer är sammankallande till gruppen. VSG är verksam inom verksamhetsområdets totala ansvarsområde, som exempelvis verksamhetsrådets övergripande arbetsmiljöarbete samt uppföljning av sjukfrånvaro och arbetsskador, utbildning inom hälsa och arbetsmiljö samt kompetensförsörjning.

3.3.4. Lokal samverkansgrupp (LSG)

Lokala samverkansgrupper (LSG) kan inrättas genom överenskommelse mellan de lokala parterna på FSG-nivå. Utbildningsförvaltningen är den enda som har en LSG. Gruppen behandlar alla frågor inom medbestämmande- och arbetsmiljöområdet som faller inom området för samverkansgruppen. Dessa frågor är till exempel frågor som rör förändring och utveckling av verksamheten, ekonomi, organisation och personal. Berörd chef med mandat att fatta beslut är sammankallande till gruppen. Till skillnad från de andra samverkansgrupperna publiceras inte protokoll från LSG på kommunens intranät.

3.4. Bedömning

Vi bedömer att Umeå kommun i stort har dokumenterade rutiner och struktur för att säkerställa ett ändamålsenligt arbetsmiljöarbete.

Däremot bedömer vi att roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet på nämndnivå inte är tillräckligt tydliga. Kommunen fördelar arbetsgivaransvaret på tre sätt, kommunstyrelsen som kommunens gemensamma anställningsmyndighet, nämnderna som "operativa arbetsgivare" och personalnämnden som samordnare av personalpolitiken och även av arbetsmiljöfrågor.

Vi upplever otydlighet i hur arbetsmiljöansvaret följer arbetsgivaransvaret då nämnderna enligt kommunfullmäktige har det övergripande arbetsmiljöansvaret för personalen inom sina förvaltningar medan kommunstyrelsen som varande den enda anställningsmyndigheten enbart har ett avgränsat ansvar för sina två förvaltningar. Enligt reglemente har både

kommunstyrelsen och personalnämnden ansvar för personalpolitiken men det är otydligt hur gränsdragningen är mellan kommunstyrelsens och personalnämndens ansvar.

Vi finner att kommunstyrelsens beslut 2019 avseende dess delegationsordning inte överensstämmer med reglementet som anger att personalnämnden har att fastställa delegationer avseende personal- och organisationsfrågor.

Av intervjuer framgår att det finns en otydlighet kring personalnämndens ansvarsområde. I reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder framgår till exempel att både kommunstyrelsen och personalnämnden ansvarar för personalpolitiken. Personalnämnden saknar även ekonomiska resurser för att vidta nödvändiga åtgärder. Vi har inte lyckats härleda innebörden av att personalnämnden beslutar i ärenden om att fastställa delegationsordning för personal- och organisationsfrågor. Vi bedömer att det finns ett behov av att förtydliga ansvarsfördelningen av arbetsmiljöarbetet.

Systemet bygger på delegerade arbetsmiljöuppgifter som förutsätter både resurser och kompetens som chefer inte i alla situationer besitter. Mot bakgrund till att vi har informerats om att chefer ibland borde returnera arbetsmiljöuppgifter men avstår på grund av att det kan uppfattas som ett misslyckande bedömer vi att det kan finnas en risk med systemet att returnera en arbetsmiljöuppgift.

4. Arbetsmiljöarbetet

4.1. Rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) har arbetsgivaren ansvaret för att kränkande särbehandling förebyggs. Kommunfullmäktige antog i maj 2019 *Policy mot diskriminering, kränkande särbehandling och repressalier*. Policyn definierar Umeå kommuns övergripande syn på kränkande särbehandling.

Av kommunens styrdokument *Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet* framgår hur kommunen planerar, leder och följer upp det systematiska arbetsmiljöarbetet i ett årshjul. Enligt *Rutin för organisatorisk och social arbetsmiljö* ska chef bedriva det systematiska arbetsmiljöarbetet tillsammans med berörda medarbetare och skyddsombud, men av intervjuer framgår att chefers arbetssätt varierar i organisationen. Arbetssättet varierar till exempel genom vilken regelbundenhet arbetsplatser har APT och huruvida arbetsplatser arbetar med SAM under planeringsdagar.

Chefer genomför en bedömning av vilka risker som finns i arbetet som kan leda till ohälsa eller olycksfall och kopplar sedan riskerna till OSA mål. Umeå kommun har en mall för chefer när de gör en sammanställning av verksamhetens arbetsmiljöarbete. I mallen dokumenterar chefen en kort sammanfattning i punktform av arbetsmiljöfrågor som har hanterats inom verksamhetsområdet under året. Information och mall för risk- och konsekvensbedömning finns på intranätets arbetsmiljösidor.

Förutom APT har arbetsplatser inom vissa verksamheter även regelbundna pulstavlor där medarbetarna får ange om arbetssituationen upplevs vara bra (grön) eller inte bra (röd). Pulstavlornas utförande varierar mellan olika arbetsplatser. På vissa arbetsplatser är de anonyma och på andra är de inte det.

Intervjuade enhetschefer anger att de, i varierande utsträckning, även genomför egna medarbetarenkäter och uppföljningar. Enligt intervjuer beror variationen bland chefers arbetssätt på hur erfaren chefen är vilket kan leda till ett personberoende där kvalitén på arbetsmiljöarbetet blir en erfarenhetsfråga.

Majoriteten av styrdokument och information kring det systematiska arbetsmiljöarbetet finns på intranätet. Av intervjuer med fackliga företrädare, verksamhetschefer och enhetschefer framgår att det finns svårigheter med att navigera bland alla dokument som finns tillgängliga där och de uppger till oss att det saknas en sökfunktion. Enligt uppgift från stadsledningskontoret finns dock en sådan. Chefer och medarbetare sparar därför ned styrdokument lokalt på sina egna datorer för att slippa leta efter dem på intranätet. Detta riskerar att leda till att chefer och medarbetare inte märker när nya versioner av styrdokument kommer vilket kan få som effekt att de arbetar utifrån inaktuella rutiner och riktlinjer.

4.2. Arbetsplatsträffar

Arbetsmiljöfrågor hanteras via samverkanssystemet och medarbetarinflytandet via arbetsplatsträffar, vilket regleras i *Avtal om Samverkan och Arbetsmiljö* och i styrdokumentet *Arbetsplatsträffar*. Av samverkansavtalet och styrdokumentet framgår att APT ska ske regelbundet. Det varierar dock mellan olika arbetsplatser hur ofta APT är och med anledning

av den rådande pandemin har APT under 2020 inte varit lika frekventa som de i vanliga fall brukar vara.

Skyddsombud ska ha en självklar roll på arbetsplatsträffar men av intervjuer med skyddsombud och huvudskyddsombud framgår att arbetsmiljö inte alltid är en självklar punkt med ett relevant innehåll på dagordningen vid APT. Enligt styrdokumentet för arbetsplatsträffar är det en förutsättning att medarbetare, arbetsgrupper och chefer har god kunskap i arbetsmiljö- och hälsofrågor för att kunna möta ställda krav från verksamhetens utveckling. Av intervjuer framkommer att det upplevs finnas en brist på kompetens och vidareutbildning inom arbetsmiljöarbetet främst bland första linjens chefer.

Av protokoll från CSG-sammanträden under 2020 framgår att det pågår ett arbete med att se över intranätssidan avseende arbetsplatsträffar i syfte att förbättra stöttning och genomförande av arbetsplatsträffar. Materialet på intranätet planeras att lanseras under januari 2021.

4.3. Riskbedömningar, skyddsronder och handlingsplaner

På kommunens intranät finns information kring riskbedömningar och exempel på risker i arbetsmiljön. Riskbedömningar ska göras av fysiska, psykosociala och organisatoriska faktorer i arbetet. I de fall då förbättringsåtgärder inte kan genomföras inom några dagar ska arbetsgivaren upprätta en skriftlig handlingsplan.

Vi har tagit del av två olika riskmatriser, som ska verka som stöd för riskklassning, bedömning av sannolikhet och konsekvens. Den ena är en klassisk riskmatris och den andra är en alternativ matris som kan användas som komplement till den klassiska matrisen. Riskmatriserna innehåller klassning av risker och behov av åtgärd. Matriserna förtydligar att vid en hög och mycket allvarlig riskklassning ska arbete inte utföras innan åtgärd har vidtagits.

När förändringar i verksamheten planeras genomför närmaste chef en riskbedömning. Enligt styrdokumentet *Riskbedömning med riskklass vid förändring* framgår att arbetsgivaren ska ge arbetstagare och skyddsombud möjlighet att medverka vid genomförandet av riskbedömning och handlingsplan. Vi har tagit del av checklistor för riskbedömning vid förändring och riskbedömning vid allvarlig eller annan risk.

Arbetet med att identifiera och fånga upp risker varierar mellan olika enheter och är, enligt intervjuer, knutet till chefens kunskapsnivå. Som stöd för genomförandet av skydds rond finns checklistor för fysisk skydds rond, digital skydds rond och verksamhetsspecifik skydds rond.

4.4. Rutiner vid sjukskrivning och rehabilitering

Personaldirektören godkände i oktober 2020 dokumentet *Rutin för rehabiliteringsprocess*. Rutinen är i första hand ett stödmaterial till personalkonsulter inom förvaltningarna och beskriver arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Som stöd för chefer finns mallar för rehabiliteringsarbetet. Chefen dokumenterar rehabiliteringsprocessen digitalt i systemstödet Adato.

Äldreomsorgsförvaltningen driver ett pilotprojekt inom ramen för nämndens arbete med friskfaktorer. Inom ramen för pilotprojektet prövas ett nytt arbetssätt som heter *Aktiv rehabilitering dag 1–30*. Processen syftar till att få sjukskrivna att snabbare återkomma i arbete genom en aktiv kontakt mellan medarbetaren och chefen när medarbetare blir sjuk.

Processen består av fem steg som chefen tar under medarbetarens första 30 sjukdagar. Samtliga fem steg bygger på en dialog över telefon mellan medarbetare och chef. Vi har tagit del av framtagna talmanus som chefer använder under processen. I dessa talmanus står bland annat att chefer ska fråga hur medarbetaren mår och hur chef kan underlätta återgång till arbete.

Dag åtta i rehabiliteringsprocessen har chefen och den sjukskrivne ett samtal om läkarintyg och vilken arbetsförmåga den sjukskrivne har. Av intervjuer med chefer framgår att läkarintyg kan vara kortfattade och därför svåra att använda vid bedömning av den sjukskrivnes arbetsförmåga. Enligt personaldirektören följer CSG pilotprojektet i syfte att på sikt implementera det i hela kommunen.

4.5. Avvikelser, arbetsskador och tillbud

Som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska orsakerna till arbetsrelaterad ohälsa eller olycksfall i arbetet utredas och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet. Detta för att kunna undvika att något liknande händer i fortsättningen (9 § i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Arbetsmiljöbrister, skador och tillbud registreras på intranätet i systemstödet Stella (tidigare LISA). Fackliga företrädare, verksamhetschefer och enhetschefer lyfter att det finns ett mörkertal av arbetsmiljöbrister, skador och tillbud som aldrig blir registrerade. Enligt intervjuade verksamhetschefer är det många medarbetare som inte har den kunskap eller tid som krävs för att göra en arbetsmiljöanmälan. Verksamhetscheferna har lyft problemet med fackliga parter. Ur ett stickprov av protokoll från samverkansgrupper under 2020 har vi noterat att otydligheter avseende rapportering i Stella har varit en punkt i bland annat FSG för fritidsförvaltningen.

Enligt tabell nedan redovisas inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador i Umeå kommun hämtat från Lisa och Stella mellan tidsperioden 2018–2020:

Lisa Händelser Radetiketter	Kolumnetiketter		
	2018	2019	2020
Arbetsmiljöbrist	1438	1469	1599
Tillbud	1064	1493	1165
Skada	1184	1279	1035
Totalsumma	3686	4241	3799

Tabell: Underlag från Lisa och Stella, erhållen från kommunen. Tabellen är beskuren.

Inrapporterade tillbud och skador i systemstödet Lisa och Stella sjönk mellan 2019 och 2020, medan antalet inrapporterade arbetsmiljöbrister i kommunen ökade mellan 2019 och 2020. Vi har inte funnit någon analys av ovanstående material.

Medarbetare uppmuntras att i första hand ta upp arbetsmiljöproblemet med närmaste chef. Om medarbetaren upplever att det är den närmaste chefen som är orsaken till arbetsmiljöbristen instrueras medarbetaren, enligt uppgift, att skicka ett mejl om detta till berörd verksamhetschef. När en medarbetare registrerar en anmälan i Stella är den spårbar och således inte anonym. Vi noterar att även mejl är spårbara till avsändaren.

Närmaste chef tar emot anmälan av arbetsmiljöbrist och ansvarar för att utreda vilka åtgärder som behövs. Av intervjuer framkommer att rapporterade brister inte följs upp av chefer i tillräcklig utsträckning och att detta är en av anledningarna till att medarbetare inte rapporterar händelser. Ytterligare anledningar till att medarbetare inte rapporterar händelser i Stella är på grund av att medarbetaren inte vågar kopplat, antar vi, till bristen på anonymitet och att registreringsprocessen är tidskrävande. Intervjuade chefer upplever att anmälningar i Stella ibland är språkligt identiska och menar att detta beror på att medarbetare inte vet att de får använda sina egna ord när de registrerar en anmälan.

4.6. Utbildning

I kommunens medarbetarpolicy beskrivs att medarbetaren ska få stöd i sin utveckling. För att stärka medarbetarskapet och göra medarbetare bättre utrustad för sitt uppdrag anges i policyn förslag på åtgärder.

Dessa förslag är att medarbetaren ska:

- ▶ Få grundläggande kunskap om kommunens uppdrag
- ▶ Genomgå utbildningar om anställningsvillkor och samverkansavtalet
- ▶ Ha dialog om verksamhetsidé och värdegrund
- ▶ Få möjlighet till utveckling i yrkesrollen
- ▶ Få möjlighet till utveckling av arbetsmiljö och medarbetarskap

Några intervjuade anger att de är tillfreds med utbildningarna, men i flertalet intervjuer med fackliga, förtroendevalda, verksamhetschefer och enhetschefer riktas allvarlig kritik mot kommunens brist på utbildning. Enligt intervjuade ges varken skyddsombud eller chefer kunskapsmässiga förutsättningar för att kunna bedriva ett aktivt och systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta resulterar i att systematiken kring arbetsmiljöarbetet brister i personalgrupper långt ut i organisationen.

4.6.1. Chefers förutsättningar till kompetens

Det är obligatoriskt för nyanställda chefer att genomgå en introduktionsutbildning inom arbetsrätt, arbetsmiljö, ekonomistyrning, stadsplanering och ledarskap. Nya chefer erbjuds en introduktionsutbildning där en dag av utbildningen behandlar arbetsmiljö och en halv dag behandlar rehabilitering. Under chefers första anställningsår bjuds hen in till "studiebesök" hos den nämnd som verksamheten tillhör. Kommunen har en checklista för den första månadens introduktion av ny chef.

Utbudet av både av utbildningstillfällen och påbyggnadsutbildningar inom SAM, som chefer och skyddsombud kan gå tillsammans, uppges för oss vara begränsat. Fackliga företrädare påpekar i intervju att skyddsombud kan få utbildning via den fackliga organisationen vilket kan leda till att det blir en kunskapsbaserad maktförskjutning mellan skyddsombud och chef, där chefer som inte har fått tillräcklig utbildning hamnar i underläge. Av intervjuer med chefer på olika nivåer framgår att behov av utbildning inte bara gäller grundutbildning utan även fortbildning.

Enligt ordförande för individ- och familjenämnden har nämnden identifierat lägre värden för kategorierna "vi har en aktuell förteckning över arbetsmiljölagstiftning och föreskrifter som gäller för verksamheten" och "vi följer ändringar i lagstiftningen". Ordförande för individ- och familjenämnden uppger att nämnden under 2021 ska arbeta med att säkra tillgång till

kommunövergripande rutiner och väsentlig lagstiftning samt lokalisera sätt att utveckla kunskaperna inom arbetsmiljölagstiftning.

Kommunen har en hög omsättning av enhetschefer på vissa arbetsplatser inom exempelvis vård och omsorg. Av intervjuer med verksamhetschefer och enhetschefer framgår att många chefer upplever att de är underrepresenterade och icke prioriterade i arbetsmiljöfrågor. Till exempel berättar intervjuade enhetschefer inom vård och omsorg att deras enheter har blivit uppmuntrade att inte använda företagshälsan och att cheferna upplever det som tydliga signaler på att de är icke prioriterade.

4.6.2. Brist på utbildning för skyddsombud

Varje skyddsombud har rätt till den utbildning som erfordras enligt lag 6 kap 4§ AML. Lagen fastställer att arbetsgivaren i samverkan med arbetstagarerna ska verka för att skyddsombud får den utbildning som behövs. Hindras skyddsombud från att delta i erforderlig utbildning har skyddsombudet enligt 6 kap 10–11 §§ AML rätt till skadestånd. Vid granskningstillfället fanns 164 stycken utbildade av totalt cirka 300 skyddsombud i kommunen.

Kommunfullmäktige antog i juni 2019 *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar* som innehåller kommunfullmäktiges mål och uppdrag för 2020–2023. Kommunfullmäktige har riktat ett uppdrag (uppdrag 30) till personalnämnden att se över och utöka de fackliga organisationernas förtroendemannatid för att arbeta med arbetsmiljöfrågor. I personalnämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti 2020 prognostiserades uppdrag 30 att bli genomfört (grönt). Enligt rapporten är en översyn inlämnad till kommunstyrelsens budgetberedning.

Samtliga intervjuade fackliga representanter, skyddsombud och huvudskyddsombud riktar allvarlig kritik mot att skyddsombud i Umeå kommun har brist på grundutbildning. Även intervjuade chefer framför problematiken med att skyddsombud inte får utbildning i tillräcklig utsträckning. Chefer har, enligt uppgift, lyft problemet till förtroendevalda via dialog och i form av att fackliga företrädare har skickat en skrivelse till personalnämnden. Ordförande i personalnämnden påpekar att brist på kompetensutveckling i grunden handlar om resursbrister.

Enligt presidiet i personalnämnden pågår satsningar avseende arbetsmiljöutbildning. Bland annat pågår ett arbete med att tillgodose digitala utbildningar. Till exempel ska en tvåtimmars webbaserad utbildning som riktar sig till skyddsombud påbörjas i januari 2021. I december 2020 fastställde personaldirektören handlingsplan för skyddsombudsutbildning. Av denna framgår ett pågående arbete med framtagande av strategisk plan för skyddsombudsutbildningar. Arbetet planeras att inledas våren 2021 med målet att vara klart hösten 2021.

4.7. Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet

Det systematiska arbetsmiljöarbetet följs upp årligen. I styrdokumentet *Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet* förtydligas hur uppföljningen ska genomföras. Av dokumentet framgår inte vem som har fastställt det eller när det är godkänt.

Planeringen inför och genomförandet av uppföljningen ska göras av närmaste chef tillsammans med skyddsombud. Saknas skyddsombud kan uppföljningen göras tillsammans med en eller flera representanter för arbetsgruppen. Av intervjuer med huvudskyddsombud

framgår att inte alla arbetsplatser har skyddsombud. Vidare ges skyddsombud inte alltid möjlighet att delta vid APT och/eller vid arbetet med riskbedömningar och handlingsplaner.

En slutgiltig sammanställning av resultatet dokumenteras i en rapport som delges respektive nämnd. Enligt intervjuade chefer redovisas resultatet från uppföljningen även på APT. Resultatet av uppföljningen används sedan som ett underlag för planering av arbetsmiljöarbetet inför kommande kalenderår genom att det tas med i en löpande riskbedömning och handlingsplan. Planerade insatser i riskbedömningar och handlingsplaner ska följas upp för att kontrollera om de har fått avsedd effekt eller om ytterligare åtgärder behövs. Av intervjuade chefer på olika nivåer framgår att systematiken för uppföljning fungerar väl men att ingen djupare dialog sker mellan första linjens chef och mellanchefer kring resultatet av uppföljningen.

I intervjuer lyfter fackliga företrädare att det upplevs finnas behov av kommunikation mellan CSG och personalnämnden kring uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vid samtal med presidiet för personalnämnden framgår att de förtroendevalda har informell kontakt med delar av CSG.

4.7.1. Stor tyngd läggs vid medarbetarenkäten

En medarbetarenkät skickas ut årligen under hösten till medarbetarna. Medarbetarenkäten 2020 består av tre moduler: OSA, Hållbart medarbetarengagemang (HME) och Uppföljning av Coronapandemin och distansarbete. Resultatet av medarbetarenkäten redovisas för styrelse och nämnder.

Av intervjuer med presidierna för kommunstyrelsen, personalnämnden, äldrenämnden och individ- och familjenämnden framgår att resultatet av medarbetarenkäten är den primära informationskällan till förtroendevaldas bedömning av hur arbetsmiljön ser ut i kommunen. Anledningen till att de förtroendevalda politikerna lägger en stor tyngd vid medarbetarenkäten är, enligt intervjuer, på grund av att medarbetarenkäten 2020 har en relativt hög svarsfrekvens på 86,4%.

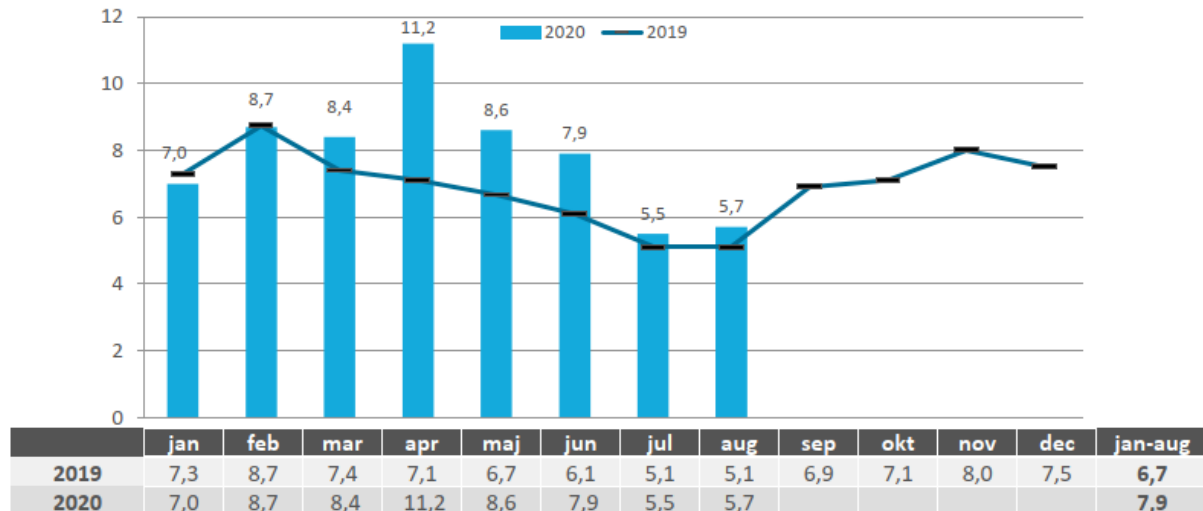
Samtidigt riktar samtliga intervjuade fackliga företrädare kritik mot kvalitén på medarbetarenkäten och menar att medarbetare och chefer, av olika anledningar, inte alltid sätter kryss på det svar de egentligen vill sätta kryss på. Fackliga företrädare lyfter att det till exempel kan bero på att medarbetaren, trots information om att enkäten är anonym, är rädd för att bli utpekad, att enkäten är tidskrävande att fylla i samtidigt som ingen extra tid frigörs från medarbetarnas schema för att fylla i enkäten eller att frågorna är svårtolkade. Dessutom informeras vi om att medarbetare väljer att inte ge helt sanningsenliga synpunkter på arbetsmiljön av hänsyn till sin närmaste chef, som de anser redan är överbelastad av arbetsuppgifter.

4.7.2. Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaron inom kommunen har ökat. I kommunens *Årsredovisning 2019* framgår att det främst är de stora personalunga nämnderna som står för ökningen. 2020 är ett speciellt år med anledning av Coronapandemin och enligt personalfunktionen står den Coronarelaterade sjukfrånvaro för ca en procentenhet av ökningen under 2020. Personalnämnden följer upp och rapporterar sjukfrånvaron till kommunstyrelsen i tertialrapporter.

Av intervjuer framgår att sjukfrånvaron är en kommunövergripande utmaning. Personalnämnden följde upp sjukfrånvaron i sin delårsrapport per september 2020. Jämfört

med samma tidsperiod 2019 hade sjukfrånvaron under perioden januari till augusti 2020 ökat med 1,2 procentenheter.



Källa: Personalnämndens delårsrapport T2 2020, Sjukfrånvaro i procent.

4.8. Lokaler är en arbetsmiljöutmaning

Enligt intervjuade verksamhetschefer saknas en gemensam syn kring arbetsmiljön mellan förvaltningarna, fastighet och IT. När chefer identifierar risker som rör lokaler äger de inte åtgärderna fullt ut, eftersom de är beroende av att exempelvis fastighet samt IT har förmåga att tillhandahålla de resurser som behövs för att åtgärda arbetsmiljöbristerna. Enligt verksamhetscheferna uppstår en organisatorisk låsning. Förvaltningarna får inte själva bekosta åtgärder i lokaler och även om de skulle göra det så äger de inte frågan att göra förändringar på fastigheten vilket resulterar i en ineffektiv hantering av arbetsmiljöproblem.

Problemet med att åtgärda identifierade arbetsmiljöbrister i lokaler har, enligt intervjuade verksamhetschefer, enhetschefer och fackliga funnits i flera år. Medarbetare anger för cheferna att de upplever fysiska problem med buller, ljus och luft samt att kontorslandskapen utgör arbetsmiljöproblem.

Enligt en ny föreskrift från Arbetsmiljöverket (AFS 2018:4) ska arbetsgivaren ansvara för att anställda inom vård och omsorg får arbetskläder samt ges möjlighet till ombyte i omklädningsrum. Denna nya föreskrift ställer krav på arbetsplatsers lokaler inom vård och omsorgsyrsken och intervjuade chefer uppger att de har stora utmaningar med att tillgodose detta krav med anledning av att de inte får tillräckligt med resurser eller mandat. Enligt äldreomsorgsdirektören pågår ett arbete med att tillgodose ändamålsenliga lokaler utifrån föreskriften.

Intervjuade verksamhetschefer, enhetschefer och fackliga upplever att ändringar i föreskrifter och lagar inte hanteras på nämndnivå vilket innebär att förändrade krav måste lösas av verksamheterna. Tillgång till IT-utrustning styrs inte heller av cheferna i verksamheten, varför det, precis som lokalfrågan ibland blir ett arbetsmiljöproblem. Detta är extra värt att uppmärksamma i ljuset av pågående digitaliseringsarbete samtidigt som verksamheterna pekar på problem av betydligt enklare art, som exempelvis att få en extra skärm till en arbetsplats.

4.9. Kompetensförsörjning är av strategisk betydelse för kommunen

Kommunfullmäktige antog i mars 2016 *Strategisk plan för Umeå kommun 2016–2028*. I den strategiska planen är kompetensförsörjning ett av det prioriterade områdena. Enligt den strategiska planen ska Umeå skapa goda villkor och utvecklingsmöjligheter för kompetent personal genom att ständigt ha en framåtblickande analys av kompetensbehovet, fokus på det livslånga lärandet och samverka mellan olika parter. En god kompetensförsörjning anses således vara nödvändig för kommunen.

Enligt den strategiska planen ska kommunens egna verksamheter präglas av processorienterat arbetssätt där medarbetare har inflytande över arbetet, och där ständiga förbättringar, professionalism, och de anställdas utvecklingsmöjligheter ska vara självklara i det vardagliga arbetet.

Det finns en koppling mellan status på yrken och kompetensutmaningar. Av intervjuer med äldrenämndens presidium, fackliga företrädare och verksamhetschefer inom äldreomsorgen framgår att det finns en negativ bild kopplat till yrken inom exempelvis äldreomsorgen vilket leder till svårigheter med rekrytering av kompetent personal.

Individ- och familjenämnden har satsat på en intern utbildning för undersköterskor samt har för verksamhetsår 2021 tagit fram en femårig utbildningsplan. Äldrenämnden arbetar strukturerat med Sunt Arbetsliv där Sveriges kommuner och regioner (SKR) bidrar med kompetens.

4.9.1. Goda exempel

I intervjuer har vi frågat vilka kopplingar det systematiska arbetsmiljöarbetet har med det systematiska arbetet med verksamhetsutvecklingen men av intervjuer framgår att den kopplingen inte upplevs finnas fullt ut.

Av de nämndspecifika kompetensförsörjningsplanerna som vi har tagit del av kopplar nämnderna arbetsmiljön till kompetensförsörjningen genom att exempelvis sätta mål och aktiviteter kring hur verksamheterna framgent ska lyckas behålla personal.

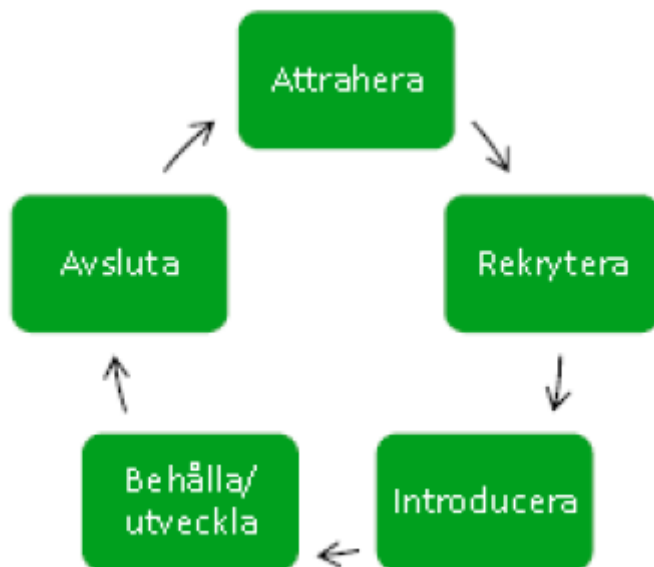
Vi har under granskningen försökt fånga upp hur och om goda exempel hanteras i organisationen. Av intervjuer framgår att goda exempel ofta hanteras genom att chefer som arbetar vid enheter där arbetsmiljön fungerar bra flyttas till nya arbetsgrupper där det fungerar sämre. Detta upplever intervjuade chefer inte vara ett framgångsrikt tillvägagångssätt att sprida goda exempel inom organisationen eftersom det spräcker en grupp som gemensamt lyckats få arbetsmiljöarbetet framgångsrikt och lägger alltför stort fokus på enskild chefs betydelse.

Intervjuade lyfter dock ett framgångsrikt exempel på hur goda exempel hanteras i organisationen. Detta exempel var när socialtjänsten genomförde en satsning för att öka attraktiviteten av att arbeta som socialsekreterare på enheten för placering av barn och unga. Satsningen innebar bland annat ett lönepåslag för medarbetarna, en förtydligad karriärtrappa och mentorskap för nyanställda. Enligt intervjuade blev satsningen framgångsrik och resulterade i att enheten lyckades rekrytera och behålla fler socialsekreterare.

4.9.2. Allt fler tillsvidareanställda väljer att avsluta sin anställning

Umeå kommun har ett stort rekryteringsbehov. I kommunens *Årsredovisning 2019* framgår att fler, på egen begäran, avslutat sin tillsvidareanställning än väntat.

Kommunfullmäktige antog i juni 2019 dokumentet *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar*. I planeringsförutsättningarna prognostiserade personalfunktionen att kommunen har ett rekryteringsbehov på 9731 tillsvidareanställda. Umeå kommun arbetar utifrån fem processteg för kompetensförsörjning; attrahera, rekrytera, introducera, behålla/utveckla och avsluta.



Källa: Övergripande kompetensförsörjningsplan för Umeå kommun 2016–2019, Kompetensförsörjningsprocessen

Kommunstyrelsens personalutskott beslutade i december 2015 om en *Övergripande kompetensförsörjningsplan 2016–2019*. Vi noterar att det inte finns en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan som omfattar år 2020. Enligt uppgift har personalnämnden valt att följa upp den övergripande kompetensförsörjningsplanen från 2016–2019. De utmaningar som lyfts i den kommunövergripande kompetensförsörjningsplanen är den demografiska utvecklingen, teknikutveckling, vad unga människor värderar i arbetet och förändringar på arbetsmarknaden. Vi noterar att kompetensförsörjningsplaner finns på nämndnivå.

4.9.3. Brist på kompetens leder till en sämre arbetsmiljö och svårigheter att möta medborgarnas behov

Enligt intervjuade förtroendevalda, tjänstemän och fackliga representanter är kompetensförsörjning en av de största kommunövergripande arbetsmiljöutmaningarna. Det är främst kvinnodominerade yrken inom vård och omsorg som rekryterings- och kompetensbehovet är som störst. Dessa yrken tillhör även de i kommunen som har högst andel sjukskrivningar och hög personalomsättning av både medarbetare och första linjens chefer.

Andelen utbildade undersköterskor i kommunen har minskat. Det uppges saknas tillräckligt många utbildade undersköterskor som tar examen för att fylla rekryteringsbehovet. Dessutom påpekar både äldrenämndens presidium och verksamhetschefer inom äldreomsorgen att Umeå kommun konkurrerar om undersköterskor med Region Västerbotten.

I *Årsredovisning 2019*, Umeå kommun framgår att andelen utbildade undersköterskor med tillsvidareanställning inom äldreomsorgen låg på 55 procent. Enligt intervjuade har under granskningstillfället cirka 60 procent av relevant personal inom vård och omsorg undersköterskeutbildning, vilket intervjuade anser vara en förhållandevis god siffra. För att uppå en högre andel utbildade undersköterskor bedrivs ett arbete med att vidareutbilda befintlig personal till undersköterskor.

Andra sätt som kommunen arbetar med att öka attraktiviteten inom exempelvis vård och omsorgsyрки är genom lönesättning, lägre andel obekväm arbetstid än vad konkurrenter har, marknadsföring i sociala medier och förmånligare avtal för vikarier.

Av intervjuer framgår att hög personalomsättning blir en negativ spiral. När verksamheter inte lyckas rekrytera och behålla tillräckligt med personal resulterar det i en sämre arbetsmiljö för medarbetare i dessa yrken eftersom de får högre arbetsbelastning och mindre möjlighet till återhämtning. Detta leder även till utmaningar med att tillhandahålla tillräckligt med kompetent personal inom till exempel vård och omsorg för att möta medborgarnas behov samt ökade framtida behov.

4.10. Kommunfullmäktiges uppdrag

Kommunfullmäktige antog i juni 2019 *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar* som innehåller kommunfullmäktiges mål och uppdrag för 2020–2023. Kommunfullmäktige har totalt 53 uppdrag varav cirka en fjärdedel av uppdragen har bäring på arbetsmiljö.

Ett av kommunfullmäktiges uppdrag som har bäring på arbetsmiljön är mål 13: ”Riktvärde för antal medarbetare per chef ska vara 30”. Personalnämnden har huvudansvar för att uppnå målet. I personalnämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti 2020 prognostiserades mål 13 som delvis uppfyllt (gult) för helåret. Måluppfyllelsen för 2019 var 79 procent.

Vid intervjuer lyfter chefer och fackliga företrädare att chefstätheten skiljer sig markant mellan olika verksamheter. Vidare upplever flertalet intervjuade att siffran 30 är för hög på arbetsplatser som har dygnet runt verksamhet och där chefer ansvarar över flera enheter. Det är ofta dessa arbetsplatser som har högst andel medarbetare per chef. En enhetschef inom vård och omsorg och för- och grundskola kan till exempel ha 45 anställda under sig medan en chef inom det tekniska området kan ha tio anställda under sig. Siffran 30 anger dessutom antal fast anställda, räknas timavlönade och vikarier in är antal medarbetare oftast väsentligt högre.

Vi har försökt att få en bild av hur uppdraget landat i organisationen och noterar att det finns brister i organisationens fördelning av antal medarbetare per chef. Umeå kommun har rent matematiskt tillräckligt med chefer (437 totalt), men de är inte jämnt fördelade mellan verksamheterna. Det är främst inom kvinnodominerade yrken som det är högre antal medarbetare per chef.

Ett annat uppdrag av kommunfullmäktige som har bäring på arbetsmiljö är mål 2; ” Vi ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv”. Kommunfullmäktige belyser vikten av att stärka arbetsmiljöarbetet utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att Umeå kommun fortsättningsvis ska kunna vara en attraktiv och relevant arbetsgivare, speciellt inom kvinnodominerade yrken.

Alla nämnder har huvudansvar för att uppnå mål 2. Vi noterar dock att målet inte finns med i den uppföljning och prognos av verksamhetens mål och uppdrag per augusti 2020 som personalnämnden rapporterade till kommunstyrelsen. Enligt personaldirektören har personalnämnden kommenterat mål 2 i och med att nämnden i september 2020 återrapporterade ett uppdrag (uppdrag 3) som är kopplat till mål 2.

4.11. Svårt att bedöma styrdokumentens relevans

Vi noterar att flertalet styrdokument saknar angivna dokumentägare, vem som godkänt dokumentet, paragraf som hänvisar till protokoll samt tidpunkt för när dokumentet antogs. Exempel på dokument som saknar detta är *Avtal om Samverkan och Arbetsmiljö*, *Arbetsplatsträffar* och *Medarbetarpolicy* etc. Detta gör det svårt att bedöma dokumentens relevans. Enligt uppgift från personaldirektören framgår att dokumentinformation finns på intranätet och i protokoll från styrelse och nämnder. Kopplat till synpunkten från intervjuade chefer att deras upplevda brister i intranätet leder till att de tar ut dokument och sparar lokalt är risken för inaktuella styrdokument/mallar/checklistor med mera uppenbar.

4.12. Bedömning

Vi bedömer att Umeå kommun delvis har säkerställt en tillräcklig struktur för ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Då förtroendet för medarbetarenkäten är mycket hög bland beslutsfattare men kritik finns från chefer och fackliga parter kring svarens tillförlitlighet menar vi att enkäten måste kvalitetssäkras och gärna kompletteras med kvalitativa undersökningar, ex djupintervjuer, för att ge en mer fullständig och korrekt bild av arbetsmiljön i Umeå kommun.

De främsta bristerna vi iakttagit avser personalgrupper längst ut i organisationen. Denna bild förstärks av att fackliga parter ser ett mönster i att samverkanssystemet också har ökade brister ju längre ut i organisationen man kommer.

Det finns brister gällande utbildning för framförallt skyddsombud men även första linjens chefer. Samtliga intervjuade skyddsombud och fackliga parter, oavsett fackförbund, riktar allvarlig kritik mot bristen på utbildning för skyddsombud. Vidare ges inte skyddsombud och första linjens chefer möjlighet att gå utbildningar inom arbetsmiljö tillsammans, vilket kan resultera i att chefer hamnar i ett kunskapsbaserat underläge i förhållande till skyddsombud som har fått utbildning via fackliga organisationer. Vidare är det inte alla arbetsplatser som har skyddsombud. Vi bedömer det är väsentligt att styrelse och nämnder säkerställer att skyddsombud får den utbildning som de enligt lag har rätt att få.

Chefers förutsättningar för att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete hämmas av brist på systematik och utbud av grund- och vidareutbildningar. Det i sig leder till ett personberoende av SAM:s kvalitet, eftersom chefers arbetsätt och kompetens uppges variera mellan olika arbetsplatser.

Vi ser med allvar på att det finns ett stort mörkertal bland allvarigare arbetsmiljöhändelser, tillbud och skador som aldrig rapporteras in i Stella samt att incidenter som faktiskt rapporteras in i Stella i bristande utsträckning följs upp av chefer (se även avsnitt 5.2).

Det saknas praktiskt tillämpning av hur arbetsmiljöproblem ska lösas då ägarskapet till lösningen ligger i annan nämnd/förvaltning. Som vi uppfattar personalnämndens ansvarsområde ligger förvaltningsövergripande arbetsmiljöproblem inom deras

samordningsansvar men då de saknar resurser att åtgärda dessa förefaller problemen landa mellan stolarna vilket inte löser problemen och leder till ineffektivitet.

Av intervjuer med chefer framkommer att ändringar i föreskrifter och lag inte hanteras på övergripande och resurssättande nivå vilket innebär att nya och kostsamma anpassningar måste lösas inom ram av de som har arbetsmiljöansvaret. Då vi ges en bild av viss ovillighet att returnera ansvaret till högre nivå blir situationen svårhanterlig i efterhand.

Vi ser positivt på att förtroendevalda i personalnämnden har informell kontakt med delar av CSG, men vi lyfter behovet av att personalnämnden ges möjlighet att finna samtalsforum med central samverkansgrupp.

Arbetsmiljö är en kompetensförsörjningsfråga för kommunen. Vi bedömer att det delvis saknas en ändamålsenlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och kommunens arbete med den strategiska kompetensförsörjningen. Vi har under granskningen noterat ytterst få goda exempel på hur kommunen kopplar arbetsmiljöarbete till kompetensförsörjning ute i organisationen. Vi bedömer det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer att goda exempel fångas upp på ett systematiskt och uthålligt sätt.

5. Återrapportering

5.1. Internkontrollplaner

Kommunstyrelsen har identifierat ett fåtal risker inom arbetsmiljö. I oktober 2019 beslutade kommunstyrelsen om internkontrollplan för 2020. Kommunstyrelsen har identifierat nio risker varav en har bäring på arbetsmiljön gällande mutor, jäv och korruption. Det gäller "risk för att medarbetare i berörda verksamheter inom SLK/Samhällsbyggnad känner osäkerhet om vad som gäller i kontakt med leverantörer, entreprenörer etc". Risken bedöms lindrig och har riskvärde fyra på en 12 gradig skala. Kontrollmoment för den identifierade risken består av "dialog om situationer som uppfattas som problematiska lyfts och diskuterar på arbetsplatsträffar, om behov finns förtydligas respektive arbetsplats förhållningssätt skriftligt". Enligt kommunstyrelsen internkontrollplan ansvarar "Direktör A&I" för kontrollmomentet.

I kommunstyrelsens internkontrollplan finns en identifierad risk (R7) med medelhögt riskvärde som gäller att underlag som hanteras i KS/KS-utskott är ofullständiga/ej belyser relevanta konsekvenser. Risken har förslag på åtgärd att "se över beredningsprocess och föreslå åtgärder för att säkra att beslut verkställs och återrapporteras till KS eller utskott". Vi har inom ramen för denna granskning inte undersökt huruvida detta även avser arbetsmiljökonsekvenser men om så är fallet är det självklart allvarligt.

VI har efterfrågat internkontrollplan från personalnämnden men har inte fått del av någon för verksamhetsår 2020. 2019 hade inte personalnämnden upprättat någon internkontrollplan. I november 2020 beslutade personalnämnden om internkontrollplan för 2021. I internkontrollplan för 2021 finns en risk som berör SAM som har riskvärde sex på en 16 gradig skala. Det är risk för att arbetsmiljöarbete ej sker enligt vedertagen arbetsordning och systematik. Personaldirektören ska återrapportera vidtagna åtgärder för att reducera risken i tertial tre 2021.

5.2. Återrapportering

I kommunens *Årsredovisning 2019, Umeå kommun* finns ett avsnitt för väsentliga personalförhållanden som redovisar nyckeltal för andel långtidsfriska, sjukfrånvaro, andel heltidsanställda, andel tillsvidareanställda samt genomsnittlig sysselsättningsgrad. Under väsentliga personalförhållanden i *Årsredovisning 2019, Umeå kommun* redovisas, förutom nyckeltal kring sjukfrånvaro, en kompetenförsörjningsprognos, statistik över rehabiliteringsärenden och antal medarbetare per chef, information om utbildning för nyanställda chefer och samt införandet av medarbetarenkäten.

I redovisningen av nyckeltalen framgår att alla nämnder förutom äldrenämnden och individ- och familjenämnden redovisar en hög måluppfyllelse (grönt resultat) under kategorin "alla mått". När vi läser nyckeltalen framstår det som att väsentliga personalförhållanden i de allra flesta nämnder är tillfredställande. Problemet är dock att många nyckeltal som är av väsentlighet för att ge en indikation på arbetsmiljön saknas i tabellen. Till exempel finns inte några indikatorer av anställdas syn på arbetsmiljön. Den information som finns i verktyget Stella och som återger antal tillbud, olyckor med mera används inte alls i återrapporteringen. Detta gör att rapporteringen följer den som anges i styrdokument men kommunfullmäktiges information, så som den återfinns i årsredovisningen, saknar emellertid viss väsentlig information med analys om hur det är ställt arbetsmiljön.

I personalnämndens årliga uppföljning av SAM 2019 framgår att bara 50 % av medarbetarna upplever att policy för arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering är känd och förankrad.

Medarbetarenkäten aggregeras upp på en övergripande nivå där resultatet redovisas en gång per år för de förtroendevalda i kommunstyrelsen och personalnämnden men inte för kommunfullmäktige. Resultat av medarbetarenkäten skulle med fördel kunna återges i årsredovisningen.

De personaltunga nämnderna som till exempel äldrenämnden och individ- och familjenämnden får information om arbetsmiljön löpande varje tertiärrapportering då även verksamhetschefer närvarar. Inom specifika avdelningar som till exempel vård och omsorg följer nämnder sjukfrånvaron månatligen. Tertiärrapporterna rapporterar sedan varje nämnd vidare till kommunstyrelsen. En sammanfattad personalrapport på max en sida rapporteras även till kommunfullmäktige. Vi har tittat på individ- och familjenämndens personalrapport till kommunfullmäktige och noterar att den innefattar information kring kompetensförsörjning och måluppfyllelse, där bland annat nyckeltal för sjukfrånvaron redovisas. I kortrapporten till fullmäktige informerar nämnden även om att frågor avseende SAM kommer att redovisas försenat med anledning av Covid-19.

Statistik över arbetsmiljöhändelser redovisas inte i något årsbokslut. Istället redovisas statistik över inrapporterade arbetsmiljöhändelser för personalnämnden vid förfrågan. Av intervju med personalnämndens presidium framgår att de inte har efterfrågat statistik över inrapporterade arbetsmiljöhändelser sedan nämnden skapades. I protokoll från bland annat FSG framgår att rapportering i Stella (tidigare LISA) har lyfts som ett problem med anledning av att det finns otydligheter när incidenter ska inrapporteras.

Arbetsmiljöbrister, tillbud och skador redovisas, enligt tjänstepersoner på förvaltningen, för individ- och familjenämnden en gång per år. Enligt uppgift blev åiterrapporteringen som skulle ha ägt rum under 2020 framskjuten med anledning av att personen som ansvarade för åiterrapporteringen slutade. Återkoppling av arbetsmiljöbrister, tillbud och skador sker även i FSG och VSG.

Enligt uppgift från förvaltningen får presidiet i äldrenämnden cirka sex gånger per år en sammanställning av arbetsmiljöbrister, tillbud och olyckor. Äldrenämndens presidium följer månatligen upp andel efterkontrollerade ärenden.

Det finns ingen kommunövergripande systematik kring när och för vem statistik från Stella-anmälningar redovisas. Enligt *Policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering* ska styrelse och nämnder säkerställa att åtgärder får effekter, men vi noterar att uppföljning av inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud eller skador sker i varierande utsträckning på nämndnivå. Vi bedömer att systematiken kring hur Stella och indata används har brister. Kopplat till åiterrapporteringen ser vi inte att den här informationen används på något systematiskt sätt.

5.3. Bedömning

Årsredovisningens innehåll kring väsentliga personalförhållanden kan utvecklas. Den information som årsredovisningen behandlar saknar väsentliga indikatorer på arbetsmiljön och medarbetarnas syn på arbetsmiljön framförs inte.

Vi noterar att kommunstyrelsen har få identifierade risker och åtgärder avseende arbetsmiljö i sin internkontrollplan för 2020. Detta trots att cirka en fjärdedel av kommunfullmäktiges mål och uppdrag har bäring på arbetsmiljö och att kommunstyrelsen enligt *Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder* har ansvar för att leda och samordna personalpolitiken.

Med hänsyn till kommunfullmäktiges strategiska plan där det framgår att kompetensförsörjningen är av strategisk betydelse för kommunen samt att kompetensförsörjningen och rekryteringsbehovet lyfts fram som kommunövergripande utmaningar i *Årsredovisning 2019* ställer vi oss frågande till att kommunstyrelsen inte har bedömt att arbetsmiljöområdet utgör en prioriterad risk för verksamheten.

Vi är kritiska till avsaknaden av koppling mellan arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Kopplingen finns ur ett centralt perspektiv men vi upplever få exempel när vi granskar ute i organisationen.

Vi ser positivt på att individ- och familjenämnden årligen efterfrågar statistik över inrapporterade händelser från Stella.

Vi ser även positivt på att äldrenämndens presidium regelbundet efterfrågar statistik över inrapporterade händelser, men den informationen bör även delges nämnden. Däremot ser vi allvarigt på att kommunstyrelsen och personalnämnden inte efterfrågar en återrapportering av statistik över inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador.

Vid granskningstillfället hade under 2020 hittills 3799 arbetsmiljöhändelser, tillbud och skador registrerats i Stella. Brist på systematisk överföring av relevant information avseende arbetsmiljön från arbetsplatser till förtroendevalda leder till att förtroendevalda riskerar att inte få en rättvisande bild över arbetsmiljön i kommunen. Vi bedömer därmed att styrelse och nämnder bör säkerställa att de systematiskt tar del av tillgänglig statistik.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Säkerställer kommunstyrelsen, och övriga nämnder att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete?</p>	<p>Ja. Vi bedömer att Umeå kommun i stort har dokumenterade rutiner och struktur för att säkerställa ett ändamålsenligt arbetsmiljöarbete. Däremot finns det brister i förankring och efterlevnad av kommunens rutiner genom hela organisationen, främst där kommunen möter invånarna, där det i varierande grad blir mer personberoende.</p> <p>Intranätet innehåller en stor mängd dokument och av intervjuer framgår att det upplevs saknas en bra sökfunktion, vilket leder till att chefer och medarbetare sparar ner verksamhetsrelevanta dokument lokalt på sina datorer. Detta leder till att chefer och medarbetare riskerar att missa väsentliga uppdateringar av policys, rutiner och andra viktiga styrdokument. Riskerna accentueras då vissa styrdokument inte är angivna med beslutsnivå, datum och paragraf.</p> <p>Förtroendevalda förlitar sig till stor del på att resultatet från medarbetarenkäten är en tillräcklig informationskälla avseende arbetsmiljön inom kommunen. Det finns dock risk för att medarbetarenkäten inte återspeglar hela bilden av hur medarbetarna upplever arbetsmiljön.</p>
<p>Får nämnderna löpande information om det systematiska arbetsmiljöarbetet?</p>	<p>Ja. SAM följs upp på aggregerad nivå i form av en rapport som delges respektive nämnd samt att medarbetarenkäten redovisas årligen för styrelsen och nämnderna. De personaltunga nämnderna som exempelvis individ- och familjenämnden har uppföljning av kompetensförsörjning och sjukfrånvaro i form av en fördjupad rapport per april samt en delårsrapport per augusti som presenteras för kommunstyrelsen. En sammanfattad personalrapport redovisas sedan till kommunfullmäktige. En del avdelningar inom vård och omsorg har uppföljning av sjukfrånvaron varje månad.</p> <p>Det varierar kring huruvida nämnderna får löpande information kring inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador. Vi noterar även att arbetsmiljöbrister inte fångas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan vilket kan vara en indikation på att kommunstyrelsen inte är tillräckligt informerad om vilka arbetsmiljöutmaningar som finns.</p>
<p>Bedrivs det systematiska arbetsmiljöarbetet i enlighet med föreskrifter på kommunlednings- respektive enhetsnivå?</p>	<p>Ja. Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig struktur för ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Det finns dock behov av att inhämtad information kvalitetssäkras. Under granskningstillfället har vi iakttagit att flertalet styrande dokument saknar angivna dokumentägare, vem som godkänt dokumentet, paragraf som hänvisar till protokoll samt tidpunkt för när dokumentet antogs. Vidare finns det ett kompetensutvecklingsbehov bland skyddsombud och första linjens chefer.</p>

<p>Är roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet tydliga?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet på politisk nivå inte är tillräckligt tydliga. Kommunen har en fördelning av arbetsgivaransvaret som vilar på tre myndigheter: kommunstyrelsen som anställningsmyndighet, nämnderna som operativa arbetsgivare och personalnämnden som samordnare av personalpolitiken. Av intervjuer framgår att det finns en otydlighet kring personalnämndens ansvarsområde. I reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder framgår till exempel att både kommunstyrelsen och personalnämnden ansvarar för personalpolitiken. Vi bedömer att det finns ett behov av att förtydliga ansvarsfördelningen av arbetsmiljöarbetet.</p> <p>Det saknas praktiskt tillämpning av hur arbetsmiljöproblem ska lösas då ägarskapet till lösningen ligger i annan nämnd/förvaltning. Personalnämnden saknar resurser att åtgärda dessa förefaller problemen landa mellan stolarna vilket inte löser problemen och leder till ineffektivitet.</p> <p>Av intervjuer med chefer framkommer att ändringar i föreskrifter och lag inte hanteras på övergripande och resurssättande nivå vilket innebär att nya och kostsamma anpassningar måste lösas inom ram av de som har arbetsmiljöansvaret.</p>
<p>Får cheferna förutsättningar att driva ett aktivt arbetsmiljöarbete genom utbildningsinsatser och stöd?</p>	<p>Delvis. Introduktionsutbildning för nyanställda chefer finns, där arbetsmiljö är ett av ämnena i utbildningen.</p> <p>Däremot ges inte första linjens chefer möjlighet att gå utbildningar inom arbetsmiljö tillsammans med skyddsombud.</p>
<p>Får skyddsombud eller motsvarade förutsättningar att medverka i det aktiva arbetsmiljöarbetet? Är tillräcklig tid avsatt för det skyddsombuden förutsätts göra? Får skyddsombuden gehör för vad de anser är de största utmaningarna?</p>	<p>Nej. Alla arbetsplatser har inte skyddsombud. Vidare ges inte alltid skyddsombud möjlighet att delta vid APT i den omfattning som de enligt styrande dokument ska. Vi uppfattar att detta bland annat beror på att chefer i varierande utsträckning involverar skyddsombud i arbetsmiljöarbetet samt grund av att arbetsmiljö inte alltid är en punkt som diskuteras vid APT. Det är svårt att bedöma huruvida skyddsombud verkligen får gehör för vad de anser vara de största utmaningarna. Detta givet att det finns skyddsombud som saknar utbildning och att inte alla arbetsplatser har skyddsombud.</p> <p>Kommunfullmäktige har riktat ett uppdrag (uppdrag 30) till personalnämnden att se över och utöka de fackliga organisationernas förtroendemannatid för att arbeta med arbetsmiljöfrågor. I personalnämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti 2020 prognostiserades uppdrag 30 att bli genomfört (grönt). Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2020 att utöka anslaget för fackliga företrädare med 1 miljon kronor under 2021.</p> <p>Det finns allvarliga brister gällande utbildning för framförallt skyddsombud. Vid granskningens tillfälle hade 164 av totalt cirka 300 skyddsombud inte fått någon grundutbildning. Vi bedömer det är väsentligt att styrelse och nämnderna säkerställer att skyddsombud får den utbildning som de enligt lag har rätt att få.</p>

<p>Är medarbetarna delaktiga i arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen?</p>	<p>Delvis. Medarbetarna deltar i en årlig medarbetarenkät och arbetsplatser har i varierande utsträckning regelbundna APT. Systemstödet Stella finns för inrapportering av arbetsmiljöbrister, tillbud och skador men av intervjuer framgår att många medarbetare inte vågar, hinner eller vet hur de ska göra inrapporteringar i Stella. Fackliga företrädare lyfter att finns det ett stort mörkertal av arbetsmiljöhändelser och brister som aldrig rapporteras av olika anledningar.</p>
<p>Dokumenteras överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare, och hur följs dessa upp?</p>	<p>Ja. Det finns blanketter för dokumentering av fördelning av arbetsmiljöuppgifter mellan arbetstagare och arbetsgivare. Enligt <i>Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter</i> ska det i överenskommelser som undertecknas framgå att det är möjligt att returnera arbetsmiljöansvar till den som har fördelat arbetsmiljöuppgiften.</p> <p>Returneringen av arbetsmiljöuppgift är skriftlig och kommunen har särskilda blanketter för returnering av arbetsmiljöuppgifter mellan olika nivåer. Dock förekommer returnering enligt uppgift ytterst sällan och det finns uppgifter på att returnering riskerar att uppfattas som en brist i chefskapet. Det går inte att utesluta att det förekommer och kommunledningen bör uppmärksamma denna risk.</p>
<p>Finns det en ändamålsenlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och kommunens övergripande arbete med strategiska kompetensförsörjningen?</p>	<p>Delvis. Vi ser ingen tydlig koppling mellan arbetsmiljöarbetet och den strategiska kompetensförsörjningen när vi granskar ute i organisationen. Däremot finns kopplingen i styrdokument. Både i <i>Strategisk plan för Umeå kommun 2016–2028</i> och i <i>Årsredovisning 2019</i> lyfts kompetensförsörjningen och rekryteringsbehov som utmaningar av strategisk betydelse för kommunen. Av de nämndspecifika kompetensförsörjningsplanerna som vi under granskningen har tagit del av kopplar nämnderna arbetsmiljöarbetet med den strategiska kompetensförsörjningen.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och personalnämnden att:

- ▶ Säkerställa att samtliga skyddsombud och chefer får grundutbildning samt löpande fortbildning och i samverkan enligt samverkansavtalet aktivt och systematiskt arbetar för arbetsmiljöförbättrande åtgärder.
- ▶ Systematiskt följa upp och sammanställa statistik över inrapporterade arbetsmiljöbrister, tillbud och skador.
- ▶ Kvalitetssäkra medarbetarenkät så att brister hänförliga till oförståelse, oro och rädslor minimeras.
- ▶ Överväga att komplettera medarbetarenkäten med kvalitativa undersökningar av arbetsmiljö, gärna inom verksamhetsområden med större utmaningar.
- ▶ Göra sammanställningar av enkäten så att den kompletteras med variabler som möjliggör uppföljning på flera kritiska faktorer som tex yrke och utbildningsbakgrund.
- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa att styrdokumentens ambition att koppla arbetsmiljö till kompetensförsörjning även får genomslag i den praktiska tillämpningen på förvaltningsnivå.
- ▶ Sammanfoga förbättringsåtgärder hämtade ur det systematiska arbetsmiljöarbetet med det systematiska verksamhetsutvecklings-/kvalitetsarbetet
- ▶ Säkerställa att arbetsmiljöproblem relaterade till IT och verksamhetslokaler åtgärdas

- ▶ Utveckla en dialogbaserad styrmodell mellan personalnämnden och CSG som främjar ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Magdalena Otterhall
EY

Jan Darrell
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Personaldirektör
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Personalnämndens presidium
- ▶ Äldrenämndens presidium
- ▶ Ordförande för individ- och familjenämnden
- ▶ Enhetschefer inom äldreomsorgen
- ▶ Enhetschefer inom stöd och omsorg
- ▶ Verksamhetschefer inom stöd och omsorg
- ▶ Verksamhetschefer inom äldreomsorgen
- ▶ Personalchef stöd och omsorg
- ▶ Äldreomsorgsdirektör
- ▶ Socialdirektör
- ▶ Arbetsmiljöstrateg
- ▶ Skyddsombud för Kommunal, Lärarförbundet, SACO, Vision
- ▶ Huvudskyddsombud för Kommunal, Lärarförbundet, SACO, Vision, Vårdförbundet

Dokument:

- ▶ Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder
- ▶ Policy för hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering
- ▶ Processen Aktiv rehabilitering dag 1-30
- ▶ Delårsrapport 2020:2, Personalnämnden 2020-09-15
- ▶ Blankett för returnering av arbetsmiljöuppgift
- ▶ Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter i Umeå kommun
- ▶ Övergripande kompetensförsörjningsplan 2016-2019
- ▶ Aktiv rehabilitering
- ▶ Introduktion för nya chefer checklista
- ▶ Avtal om Samverkan och Arbetsmiljö
- ▶ Samverkan vid rekrytering
- ▶ Arbetsplatsträffar
- ▶ Fördelning av arbetsmiljöuppgift till medarbetare
- ▶ Fördelning av arbetsmiljöuppgift till direktör, förvaltningschef
- ▶ Fördelning av arbetsmiljöuppgift till första linjens chef
- ▶ Fördelning av arbetsmiljöuppgift till mellanchefer
- ▶ Handlingsplan mot kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier
- ▶ Resultat HME Hållbart medarbetarengagemang 2020
- ▶ Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM, 2019, Kommunstyrelsen
- ▶ Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, sammanfattning
- ▶ Organisatorisk och social arbetsmiljö
- ▶ Policy mot kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier
- ▶ Protokollsutdrag kommunstyrelsen 2020 §85
- ▶ Umeå kommun jmf nämnder OSA 2020
- ▶ Umeå kommun uppföljning Coronapandemin
- ▶ Årlig uppföljning Personalnämnden

- ▶ Övergripande resultat 2020
- ▶ Riskbedömning och handlingsplan allvarlig eller annan risk
- ▶ Utdrag från intranätet arbetsmiljö
- ▶ Rutin rehabiliteringsprocess
- ▶ Protokoll/handlingsplan fysisk skyddsron
- ▶ Stickprov av protokoll från CSG, FSG och VSG
- ▶ Verksamhetsuppföljning Individ- och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-april 2020
- ▶ Plan för skyddsombudsutbildning
- ▶ Utbildningsplan Individ- och familjenämnden 2021
- ▶ Kompetensförsörjningsplan för vård och omsorg 2020–2022