

Uppföljande granskning av ledning och styrning med betoning på arbetsmiljö i Aneby kommun

På uppdrag av Kommunrevisionen



RICHARD MÅRTENSSON

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Inledning	4
1.1 Syfte och revisionsfråga	4
1.2 Metod.....	4
1.2.1 Urval	5
1.2.2 Jävs kontroll	5
1.3 Avgränsning.....	5
2. Kommunens organisation	5
3. Granskningsområden.....	6
3.1 Området kränkande särbehandling	6
3.1.1 Kommunens nuvarande rutin för att hantera kränkande särbehandling och trakasserier ...	7
3.1.2 Stickprovsgranskning av utredning	8
3.2 Avslutningssamtal	10
3.2.1. Kommentarer	10
3.2.2. Rekommendationer	10
3.3 Arbetsmiljöpolicy	10
3.3.1 Kommentarer	11
3.4 Kommunens Ledarpolicy.....	11
3.4.1 Kommentarer	11
3.5 Kommunens rutiner för rekrytering.....	11
3.6 Likabehandlingspolicy	11
3.7 Sjukfrånvaro och personalomsättning.....	12
3.7.1. Kommentarer	12
3.7.2. Rekommendationer	12
3.8 Stödfunktioner	12
3.8.1 HR-funktionen.....	12
3.9 Intervjuer med förtroendevalda och facklig förtroendeman	13
3.9.1 Signaler om brister i arbetsmiljön i tidigare granskningsrapport	13
3.10. Uppföljning av egenskattning inom områden	14
3.11. Citat från intervjuade personer i intervjuernas avseende styrkor.....	14
4. Slutsatser och reflektioner	15
Bilaga 1.....	16

Sammanfattning

Granskningen är en uppföljning av den granskning som genomfördes 2018/2019 avseende ledning och styrning inom personalområdet med särskilt fokus på arbetsmiljö. Den uppföljande granskningen innebär att bedömningen är att kommunstyrelsen har goda förutsättningar att ha kontroll över arbetsmiljöområdet. Det är särskilt viktigt att notera att utvecklingen av kommunens rutiner och arbetssätt har varit föredömlig, särskilt med beaktande på den relativt korta tid som har förflutit sedan förra granskningen genomfördes.

Revisionens uppgift är att identifiera områden där kommunen brister i viktiga rutiner. Därefter är det kommunstyrelsens ansvar att säkerställa att bristerna åtgärdas. Utredarens reflektion är att kommunstyrelsen och kommunledningen på ett aktivt och professionellt sätt har åtgärdat flera av de brister som tidigare identifierats. Det föreligger fortsatt ett antal brister som kommunstyrelsen rekommenderas att göra en översyn av. Emellertid är lejonparten av de identifierade bristerna snarare av utvecklingskaraktär varför det slutligen måste fastställas att kommunstyrelsen bedöms leva väl upp till en ändamålsenlig styrning utifrån arbetsmiljöområdet.

Granskningsrapportens rekommendationer sammanfattas också nedan men för att få en kontextuell förståelse är det viktigt att läsa hela rapporten.

- Se över metodikavsnittet för utredningar. Preciserar vilken metodik som kommunen avser att använda.
- Gör en åtskillnad av subjektivt upplevd kränkning och/eller trakassering samt vad det innebär att vara utsatt för trakasserier och/eller kränkningar i objektiv mening.
- Överväg att införa en etablerad metodik för utredningar.
- Genomför utbildning i utredningsmetodik.
- Tydliggör vilken rättslig grund som utredningarna vilar på (det finns också en diskrepans mellan utredningar som görs av kränkande särbehandling och utredningar som undersöker eventuella trakasserier).
- Se över rapporternas och utredningarnas utformning.
- Överväg en oidentifierad sammanställning av avslutningssamtal.
- Säkerställ att arbetssättet för hantering av sjukfrånvarouppföljning är tillräckligt dokumenterat.

1. Inledning

Förtroendevalda kommunrevisionen har gett KomRedo AB (sakkunnig revision) i uppdrag att göra en uppföljande granskning avseende Ledarskap och styrning – arbetsmiljö i kommunen utifrån en tidigare genomförd granskning 2018/19 med fokus på om kommunstyrelsen då säkerställde en ändamålsenlig styrning och ledning i verksamheten.

Bakgrunden till den föregående granskningen har presenterats utifrån att vi går mot ett samhälle där medborgarna, brukare, kunder och medarbetare i allt högre grad ställer krav på delaktighet, kommunikation och transparens mellan kommunen och medborgare/brukare/kunder samt kommunledning och medarbetare. Detta kräver ett ledarskap och arbetsätt som möjliggör att uppnå satta verksamhetsmål på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kommunrevisionen har uppmärksammat en relativt hög grad av personalomsättning under senaste året och funnit att det finns en stor risk för kommunen att detta kan bli kännbart och väsentligen påverkar styrning och ledning av verksamheten. Ytterst kan detta medföra att fullmäktiges verksamhetsmål inte uppnås.

1.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att göra en uppföljande granskning på tidigare revisionsutredning om Aneby kommuns kommunstyrelse säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning i verksamheten.

Den tidigare granskningen 2018/2019 hade följande syfte och mål;

- Hur uppfattas ledning och styrning idag utifrån följande perspektiv:
 - ✓ Medarbetare, nuvarande och tidigare
 - ✓ Chefer
 - ✓ Politiken
 - ✓ Fackliga samarbetsorgan
- Hur har organisationen arbetat med de brister som identifierades vid granskningen 2018/19?
- Vilka styrkor respektive förbättringsområden finns?
- Har analys av sjukfrånvaron skett och åtgärder utformats? Vilket arbete sker avseende detta?
- Finns det avvikelser i ledningens styrning och nuvarande organisation som strider mot Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2015:4, Diskrimineringslagen och/eller Lag om kollektivavtal på området?

Denna granskning syftar till att följa upp granskningen och undersöka huruvida faktorerna har påverkats i negativ eller positiv riktning sedan föregående granskning.

1.2 Metod

För att fullgöra granskningen har utredningen utgått från följande metodiska överväganden;

- Dokumentstudie av relevanta dokument såsom policys och rutiner mm.
- Intervjuer med kommundirektör, economichef, Hr-personal, facklig företrädare Kommunal tillika Huvudskyddsombud, kommunstyrelsen ordförande, chef för service samt flera andra politiker i social utskottet och kommunstyrelsen. Merparten av de intervjuade har fått bedöma sina kunskaper i olika frågor relaterade till kommunens rutiner och/eller lagstiftning. Dessa frågor redovisas i bilaga 1. Till varje fråga ställdes sedan följdfrågor där den intervjuade kunde utveckla sina resonemang för respektive frågeställning.
- En stickprovsgranskning av en genomförd utredning av kränkande särbehandling har också genomförts.

1.2.1 Urval

Urvalet skedde slumpmässigt utifrån organisationsträdet. Flera samtal har också skett med HR-personal som har haft en nyckelroll i att arbeta med att utveckla arbetsmiljöfrågorna i kommunen.

1.2.2 Jävskontroll

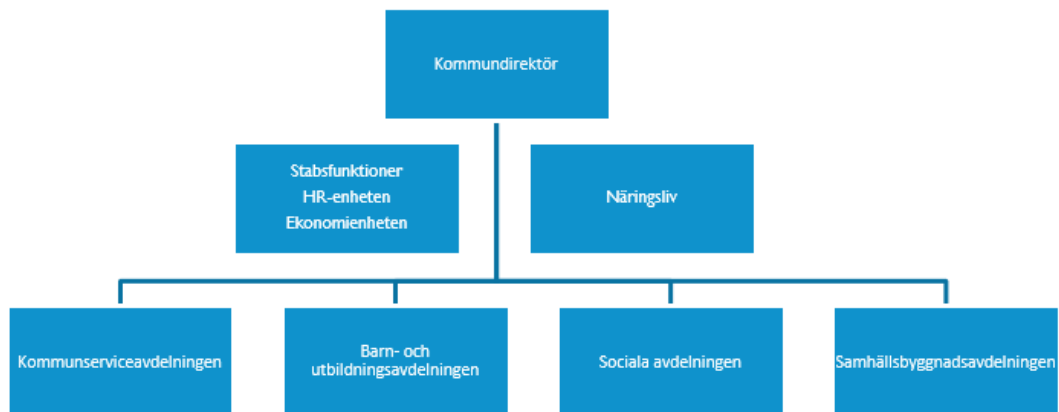
Utredaren har ingen koppling till någon av de personer som har ställt upp i utredningen. Inte heller någon koppling till Aneby kommun. Det föreligger således inget jäv.

1.3 Avgränsning

Utredningen har genomförts på ett övergripande plan. Det behöver betonas att en djupare granskning behöver ske för att kunna dra slutsatser i enskilda ärenden. Granskningen syftar inte primärt till att utreda enskilda händelser. För den typen av granskning krävs en annan typ av metodisk utredning. Rapporten innehåller emellertid en stickprovskontroll av en genomförd internutredning. Utredningsrapporten har kontrollerats genom intervju av utredaren samt genom att ganska den upprättade utredningsrapporten. Granskningen har stannat vid att utreda hur utredningen metodiskt har genomförts och presenterats.

2. Kommunens organisation

Den kommunala verksamheten i Aneby kommun är organiserad under en förvaltning med kommunstyrelsen som verksamhetsnämnd. Avsikten med en förvaltning är att arbeta utifrån ett helhetstänkande kring verksamhet, där alla tar ansvar för hela kommunens bästa. Aneby kommuns tjänstemannaorganisation ser ut som följer;



Kommundirektören ansvarar för lednings- och utvecklingsfrågor, övergripande näringslivsfrågor och samordning av kommunens verksamhet. Kommundirektören bildar tillsammans med de fyra avdelningscheferna, economichef och HR-enhet, förvaltningens ledningsgrupp. Denna organisation trädde i kraft 2019. Av tjänsteskrivelse som utredaren har tagit del av framgår att organisationsförändringen motiverades av kommundirektören med att revisionen påpekat vikten av

att ha stödfunktionerna underställd kommundirektören (HR/ekonomi). Mer om organisation och arbetssätt framgår under avsnitt 3.8 Stödfunktioner.

3. Granskningsområden

I denna del presenteras de olika områdena som har granskats. Därefter följer utredarens kommentar till respektive granskningsområde.

3.1 Området kränkande särbehandling

Kränkande särbehandling är ett allvarligt problem i svenskt arbetsliv. Redan 1999 uppskattade Försäkringskassan i Blekinge i en rikstäckande utredning att mellan 10 000 och 30 000 långtidssjukskrivningar årligen förknippas med mobbning, och mellan 100 och 300 självmord. Det är mellan två och fem gånger så många som de som årligen dör genom fysiska olycksfall i arbetet.¹ Forskare på norska arbetsmiljöinstitutet har gått igenom forskning sedan 1989 och gör bedömningen att 15% av världens arbetstagare mobbas på jobbet.² Sedan 31 mars 2016 reglerar arbetsmiljöföreskriften 2015:4 området kränkande särbehandling (den ersatte arbetsmiljöföreskriften 1993:17). Av 4 § framgår att kränkande särbehandling definieras som

”handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap”.

Enligt 6 § skall det tillförsäkras att chefer och arbetsledare har tillräckliga kunskaper i hur man förebygger och hanterar kränkande särbehandling. Arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken.

Enligt 13 § skall arbetsgivaren klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten. Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling.

Av de allmänna råden till 13 § framgår att klargörandet kan lämpligen göras skriftligen i en policy. Chefer och arbetsledande personal har ett särskilt ansvar när det gäller att förebygga, uppmärksamma och hantera kränkande särbehandling. Det är därför viktigt att de uppfyller kunskapskraven i 6 §. Ett gemensamt arbete kring bemötande och uppträdande kan bidra till att motverka kränkande särbehandling. Exempel på förhållanden i verksamheten som är viktiga att vara uppmärksam på är konflikter, arbetsbelastning, arbetsfördelning, förutsättningar för samarbete och konsekvenser av förändringar.

Enligt 14 § skall arbetsgivaren se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Av rutinerna ska det framgå 1. vem som tar emot information om att kränkande särbehandling förekommer, 2. vad som händer med informationen, vad mottagaren ska göra, och 3. hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. Arbetsgivaren ska göra rutinerna kända för alla arbetstagare.

Av de allmänna råden till 14 § framgår att kränkande särbehandling vanligtvis rapporteras till en chef när berörda inte på egen hand lyckats reda upp situationen. Om arbetstagaren inte kan vända sig till sin närmaste chef kan arbetstagaren vända sig till en högre chef. Arbetstagare kan dessutom vända sig till skyddsombud. Det kan finnas behov av att ingripa snabbt och göra en bedömning av situationen

¹ SOU 1999:69, s 264

² Artikel i arbetet, nedladdad 2018-12-17, <https://arbetet.se/2018/10/19/oklart-vad-som-hjalper-mot-mobbning/>

för att förhindra att den förvärras och se till att punkt 3 är ombesörjd. Arbetsgivaren kan ge företagshälsovård eller annan sakkunnig uppdraget att ge stöd och hjälp.

3.1.1 Kommunens nuvarande rutin för att hantera kränkande särbehandling och trakasserier
Rutinen för kränkande särbehandling och trakasserier är uppdaterad i februari 2019 efter att föregående granskning ägde rum. Utredaren formulerade följande kommentar till den tidigare rutinen;

Granskarens bedömning är att kommunens rutin för att hantera kränkande särbehandling inte lever upp till kraven ställt i arbetsmiljöföreskriften AFS 2015:4. Enligt föreskriften definieras kränkande särbehandling som "handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare". Enligt föreskriften räcker det med en kränkande handling för att det skall anses vara kränkande (om handlingen i sig kan klassas som kränkande). Vidare är bedömningen att kommunen inte lever upp till de allmänna råden i föreskriften om att säkerställa att en eventuell utredning sker av en oberoende, opartisk person med tillräcklig kompetens. En chef kan aldrig anses stå oberoende eller opartisk till en konflikt på samma arbetsplats. Det ligger i sakens natur att chefen alltid förefaller vara en del av konflikten, antingen som aktiv eller som en passiv deltagare. Det krävs också särskilt kompetens för att utreda denna typ av svåra situationer. I normalfallet kan nog sägas att organisationen behöver säkerställa att kompetensen finns antingen internt eller externt och att den som utreder kränkningar alltid kan anses i saklig mening vara oberoende och opartisk. Andra delar som bör framgå av rutinen är hur utredningen går till (metodik), vilket lagstöd utredningen vilar på och vad syftet med den är samt att samtliga parter har rätt till stöd vid upplevd ohälsa.

I de intervjuer som granskaren har gjort framkommer att kunskapen kring AFS 2015:4 är förhållandevis låg och särskilt hur man hanterar frågor som rör kränkande särbehandling. De chefer som har intervjuats³ (totalt 8 stycken) värderar i genomsnitt sin kunskap om AFS 2015:4 till 2,75 (på en femgradig skala). Det skall också här noteras att följdfrågorna som cheferna har fått indikerar på att kunskapen om föreskriften är förhållandevis låg. Detta i sig är problematiskt då cheferna har ett stort ansvar att hantera frågorna som regleras i den aktuella föreskriften och även i kommunens interna rutin har ett centralt ansvar att hantera frågor som rör kränkande särbehandling. Det finns inga egentliga utbildningsinsatser, utöver genomgång av föreskriften på arbetsplatsträffar, som har ägt rum inom organisation.

Vidare rekommenderades i den föregående granskningsrapporten;

- Översyn av interna riktlinjer för att hantera kränkande särbehandling. Säkerställ att de personer som skall utreda har såväl kompetens för frågan liksom att de alltid kan stå oberoende och opartisk till frågorna de har att utreda.
- Utbilda i arbetsmiljöföreskriften AFS 2015:4. Hela organisationen, medarbetare, chefer och förtroendevalda, bör utbildas.
- Tillsätt en mottagningsfunktion av anmälningar dit personer som upplever sig utsatta för kränkande särbehandling kan vända sig.
- Säkerställ att samtliga personer i en utredningsprocess får tillgång till professionellt stöd via förslagsvisa företagshälsovård eller motsvarande.
- Följ upp verksamheten systematiskt med riskbedömningar enligt 9 § AFS 2001:1.

³ Den tidigare HR-chefen har inte svarat på frågan. Utredaren såg inte det relevant för de frågor som hen intervjuades om.

Den nuvarande rutinen innehåller definitioner av kränkande särbehandling och trakasserier. Vidare stipulerar rutinen att repressalier inte är tillåtna för de som anmäler missförhållanden. Vidare innehåller rutinen steg för hur en eventuell utredning ska gå till. I intervju med HR-ansvariga framgår att ingen specifik metodik används men att utredningarna som genomförs av HR normalt innehåller replikrätt för parterna. Utredaren har också granskat en utredning särskilt utifrån metodiken som har använts. Se avsnitt 3.1.2 Stickprovsgranskning av utredning.

Vidare har APT-material tagits fram för bland annat kränkande särbehandling.

3.1.1.1 Kommentar

Utredarens bedömning är att kommunens rutin för att hantera kränkande särbehandling lever upp till kraven ställt såväl i arbetsmiljöföreskriften AFS 2015:4 samt i diskrimineringslagen. HR är numera funktionen som utreder misstänkta kränkningar och trakasserier och det är en klar förbättring mot tidigare rutin där även chefer utredde misstankar. Det senare kan innebära en stor risk för utredningens oberoende. Kommunen har valt att inte inrätta en mottagningsfunktion men har kompletterat rutinen med att anmälan kan ske till flera olika instanser. Det avsnitt av rutinen som rekommenderas en översyn handlar om att tydliggöra metodiken för utredningar liksom att se över meningen;

”Kränkande särbehandling, trakasserier och sexuella trakasserier är ovälkommet agerande som kränker en persons värdighet. Den som är utsatt avgör om agerandet är ovälkommet och om det kränker personens värdighet.”

Det är självfallet så att en subjektiv upplevelse av att vara kränkt eller trakasserad aldrig kan ifrågasättas, men det behöver inte vara detsamma som att det är fråga om trakasserier eller kränkningar i objektiv mening.

3.1.1.2 Rekommendationer

- Se över metodikavsnittet för utredningar. Preciserar vilken metodik som kommunen avser att använda.

- Gör en åtskillnad av subjektivt upplevd kränkning och/eller trakassering samt vad det innebär att vara utsatt för trakasserier och/eller kränkningar i objektiv mening.

3.1.2 Stickprovsgranskning av utredning

Under detta avsnitt kommer granskning av en genomförd utredning att presenteras. I granskningen har en stickprovundersökning gjorts utifrån metodiken i en rapport. Utredaren har att granska om utredningen är objektivt genomförd och om det är tydligt vilka villkor som utredningen har ställt. Utredningsrapporten är daterad den 17 november 2020.

Utredaren har också intervjuat medarbetaren som har genomfört utredningen. Hon har berättat att HR använder full insyns rätt, det vill säga att parterna får full insyn i vem som har sagt vad och därmed också en möjlighet att replikera på påståenden som fälls gentemot dem. Av rapporten framgår inte vilken rekvisitmodell som används för att bedöma om en kränkning eller trakassering har förelegat.

3.1.2.1. Rättslig grund för att genomföra en utredning

Arbetsmiljölagstiftningen syftar till att motverka ohälsa och verka för en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. Utredningen har i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen samma syfte, nämligen att utgöra ett medel för att förebygga och motverka ohälsa och möjliggöra en god arbetsmiljö inom den granskade arbetsplatsen. För att nå det syftet fokuserar utredningen först på att, på ett neutralt och

objektivt sätt, bedöma huruvida kränkande särbehandling och/eller trakasserier har förekommit och i sådant fall i vilken form och dignitet. Genom att få sådana omständigheter klarlagda kan arbetsgivaren vidta åtgärder för att säkerställa hälsa och god arbetsmiljö på arbetsplatsen.

I utredningsuppdraget ingår också att utifrån 9 § AFS 2001:1 lämna en bedömning av vilka orsaker som kan ligga till grund för den/de anmälda händelsen/händelserna, och detta oavsett om de är att betrakta som kränkande särbehandling och/eller trakasserier eller inte.

Begreppet kränkande särbehandling definieras som nämnts ovan enligt föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som:

”Handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.”

Det är mot den definitionen som en anmälan kommer att bedömas för att undersöka om den anses utgöra kränkande särbehandling. För händelser som eventuellt har inträffat före den 31 mars 2016 kommer bedömningen istället att göras i enlighet med den tidigare gällande föreskriften AFS 1993:17.

I händelse av misstänkta fall av trakasserier kommer den anmälda händelsen att bedömas med beaktande av diskrimineringslagens bestämmelser.

I 3 § 2 kap Diskrimineringslagen framgår att om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig i samband med arbetet ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, är arbetsgivaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.

Skyldigheten gäller också i förhållande till den som fullgör praktik eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Av förarbetena till lagstiftningen framgår sammanfattningsvis följande om sexuella trakasserier. Bestämmelsen om sexuella trakasserier är uppbyggd kring uttrycken missgynnande, oönskat, insikt och av sexuell natur. Handlingen eller bemötandet ska medföra missgynnande i form av skada eller obehag på ett sådant sätt att det kränker den utsattas värdighet. Handlingen eller beteendet ska vara oönskat och den som trakasserar måste ha insikt om att hans eller hennes beteende kränker någon. Bedömningen av om agerandet är oönskat och kränkande ska göras utifrån den utsattas upplevelse. Den som trakasserar måste ha insikt om att hans eller hennes beteende kränker på ett sätt som kan utgöra diskriminering. Den trakasserade bör göra klart för den som trakasserar att beteendet upplevs som kränkande. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att kränkningen utan vidare måste stå klar för den som trakasserar. I de fallen behövs inga särskilda påpekanden från den som känner sig kränkt. Uppträdanden av sexuell natur kan vara verbalt, icke-verbalt eller fysiskt. Som exempel på uppträdanden av sexuell natur anges ovälkomna förslag eller påtryckningar om sexuell samvaro, oönskad beröring i form av klappande, nypande eller strykningar mot en annan persons kropp (prop. 2007/08:95 s. 493 f.).

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete AFS 2001:1 finns regler om att om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa eller olycksfall kan förebyggas i fortsättningen. Ett undermåligt utredningsförfarande när det gäller kränkande särbehandling kan vara skadligt både ur arbetsmiljö- och hälsosynpunkt. Den som genomför en utredning bör därför ha tillräcklig kompetens, möjlighet att agera opartiskt och ha de berörda förtroende.

Arbetsmiljölögstiftningens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall och reglerar inte frågor om kompensation och skuld. En arbetstagarorganisation eller juridiskt ombud kan ge juridisk hjälp.

3.1.2.2. Utredarens kommentarer på utredningsrapporten

Utredaren noterar att det finns ett strukturerat dokument för hur utredningen ska bedrivas. Vidare ingår insyns rätt för parterna i utredningen vilket är ett viktigt kvalitetsmått för utredningen. Det är också positivt att utredningen har genomförts av HR och inte av chefer i linjeorganisationen. Det finns samtidigt ett antal brister i utredningen som kan vara av värde att notera. De identifierade bristerna är;

- Avsaknad av metodbeskrivning. Utredningen bör innehålla ett metodavsnitt där utredaren beskriver hur utredningsmetodiken ser ut och på vilka principer som utredningen vilar.
- Avsaknad av beskrivning av rekvisiten såväl för kränkande särbehandling som för trakasserier.

3.1.2.3. Rekommendationer

- Överväg att införa en etablerad metodik för utredningar.
- Genomför utbildning i utredningsmetodik.
- Tydliggör vilken rättslig grund som utredningarna vilar på (det finns också en diskrepans mellan utredningar som görs av kränkande särbehandling och utredningar som undersöker eventuella trakasserier).
- Se över rapporternas och utredningarnas utformning.

3.2 Avslutningssamtal

I föregående granskning presenterade utredaren slutsatsen;

Rutinen för avslutningssamtal är väl utvecklad och kan ge verksamheten viktig information i samband med att medarbetare och chefer lämnar organisationen. Med anledning av att kännedomen av rutinen verkar vara olika utifrån intervjuerna som har genomförts kan anledning finnas att se över hur information sprids i organisationen.

Samtliga personer som har intervjuats i tjänstemannaorganisationen lyfter att avslutningssamtalen fungerar bra. Men att det inte finns någon systematik eller uppföljning av desamma.

3.2.1. Kommentar

Utredaren konstaterar att avslutningssamtalen beskrivs som en positiv företeelse. Emellertid saknas fortfarande en uppföljning av avslutningssamtalen i organisationen. Utredaren bedömer inte detta som en akut brist men det kan finnas anledning att överväga om det går att systematisera en uppföljning av samtalen för att öka förutsättningarna för lärande i organisationen.

3.2.2. Rekommendationer

- Överväg en avidentifierad sammanställning av avslutningssamtal.

3.3 Arbetsmiljöpolicy

Enligt 5 § arbetsmiljöföreskriften 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete skall en arbetsmiljöpolicy tas fram som visar arbetsgivarens övergripande målsättning, viljeinriktning och medel för det långsiktiga arbetet som man har med verksamhetens arbetsmiljö. Det ska vara dokument som beskriver hur vi vill ha det och hur vi når dit. Rutiner behöver finnas för alla olika aktiviteter i SAM och

det är viktigt att dessa rutiner har koppling till andra rutiner och aktiviteter i verksamheten och att de kan samordnas med dessa.

3.3.1 Kommentar

Utredaren hade 2018/2019 inga synpunkter på den upprättade arbetsmiljöpolicy. Inte heller nu föreligger några synpunkter på policy.

3.4 Kommunens Ledarpolicy

Av tidigare granskningsrapport framkom följande avseende kommunens ledarpolicy;

Ledningspolicyen har flera år på nacken och av såväl självskattningen som intervjuerna har framkommit att ledningspolicyen inte kan anses levande i organisationen och som en del av det dagliga arbetet. Det kan finnas anledning för kommunen att såväl se över policyen som innehållet i den samt att arbeta aktivt för att implementera policyen i verksamheten.

I nuvarande granskning har framkommit att man arbetar med att se över ledarskapspolicy mm.

3.4.1 Kommentar

Utredaren gör bedömningen att det arbete som har påbörjats med att ta fram nytt arbetssätt och värdeord avseende ledarskap är positivt. De brister som tidigare har påpekats bedöms kunna ha goda förutsättningar att avväjas med det nu påbörjade arbetet, men då arbetet precis har påbörjats är det för tidigt att utvärdera utfallet av detsamma.

3.5 Kommunens rutiner för rekrytering

I föregående granskning angående rekrytering framgår följande kommentarer från dåvarande granskningsrapport;

Kommunen har en rekryteringsrutin från 2012-06-28. I stora delar är rutinen välformulerad och förankrad i kompetensbaserad rekrytering. Det är av vikt att arbeta kompetensbaserat av flera skäl, dels för att rätt kompetens är nödvändigt i ett konkurrensutsatt samhälle där efterfrågan på medarbetare i många kompetensområden blir allt mer kritiskt. Dels för att motverka en osund kultur där andra aspekter än kompetens avgör om du får en tjänst, exempelvis olika typer av relationer eller släktskap. De senare två typerna är exempel på rekryteringsgrunder som inte bör förekomma i den offentliga sektorn.

Den nya rekryteringspolicyen är kortfattad men välformulerad. Enligt årsredovisningen för 2019 antogs den 2019 och skulle implementeras fullt ut i verksamheten 2020. Så har enligt intervjuerna inte skett varför utvärdering av den policyen inte kan göras nu. Däremot bör noteras att policyen särskilt tydliggör vikten av kompetensbaserad rekrytering, öppenhet och transparens. Policyen tar också upp jävsfrågor vid rekrytering. Utredaren finner att policyen är ändamålsenlig och välformulerad. Kommunen kan kommunicera att rekrytering av medarbetare sker utifrån kompetens inte utifrån känningar och tyckanden.

3.6 Likabehandlingspolicy

Av föregående granskning framgick följande;

Kommunen har en likabehandlingspolicy som har antagits 2018. Den tar upp vad trakasserier är enligt lagstiftningen och den poängterar också repressalieförbudet som finns enligt Diskrimineringslagen. Åtta personer har självskattat sin egen kännedom

om kommunens likabehandlingspolicy och det genomsnittliga värdet uppgår till 3,5 på en femgradig skala.

Inga synpunkter på likabehandlingspolicyn, den är väl utvecklad.

Det har inte framkommit någonting under föreliggande granskning avseende likabehandlingspolicyn som föranleder en annan bedömning än tidigare.

3.7 Sjukfrånvaro och personalomsättning

Sjukfrånvaron har inte utvärderats i faktiska tal i denna rapport. Anledningen till detta är den pågående Covid-19 pandemin. Det förefaller inte meningsfullt att utvärdera sjuktalet utifrån det rådande läget. Däremot har arbetet med sjukfrånvaron utvärderats. Samtliga intervjuade i granskningen berättar att de får fullgod information om sjukfrånvaron. Rutinen som beskrivs i intervjuerna innebär att HR varje månad tar fram sjukstatistik med orsaksanalys som redovisas i nämnd, utskott och facklig samverkan. Därutöver stöder HR enskilda chefer i individärenden beträffande sjukfrånvaro varje månad.

3.7.1. Kommentarer

Aneby kommun har beskrivit ett föredömligt arbetssätt med sjukfrånvaroarbetet. Det är av vikt att arbetssättet nogt dokumenteras så att arbetssättet också dokumentationsmässigt är implementerat i verksamheten.

Vad avser personalomsättningen framkommer inga brister som föranleder vidare åtgärd för stunden.

3.7.2. Rekommendationer

- Säkerställ att arbetssättet för hantering av sjukfrånvarouppföljning är tillräckligt dokumenterat.

3.8 Stödfunktioner

Nedanstående avsnitt kommer kort att behandla stödfunktionerna med betoning på HR-funktionen även om ekonomifunktionen också kommer att beröras.

3.8.1 HR-funktionen

I föregående granskningsrapport lyfte utredaren problematiken med att HR och ekonomi inte var underordnad kommundirektör. Bland annat som ett resultat av den granskningen beslutade kommundirektören att föreslå en organisationsförändring som därefter beslutades och implementerades från den 1 juli 2019. I tjänsteskrivelsen till förslag till beslut framgår;

HR-enhet och ekonomienhet i Aneby kommun är sedan flera år organiserade under Kommunserviceavdelningen med dess avdelningschef som närmaste chef. Sedan september 2018 ingår HR-chef och ekonomichef i kommundirektörens ledningsgrupp. Båda enheterna berör hela kommunens organisation och ekonomi och behövs där inte minst utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv. HR och ekonomi är viktiga stödfunktioner i hela organisationen vilket revisionen också har påpekat i sin granskningsrapport av "Ledning och styrning utifrån ett arbetsmiljöperspektiv". För att kunna erbjuda ett ännu bättre stöd och trygghet i hela organisationen kommer båda enheterna att organiseras i stabsfunktion direkt under kommundirektören. Förslaget har samverkats och en risk- och konsekvensanalys har genomförts. Det finns en bred enighet för den föreslagna förändringen.

I intervjuer i denna granskning har samtliga intervjuade personer uttryckt att HR-funktionen fungerar mycket väl och att den bidrar stort till kommunens arbetsmiljöarbete.

3.8.1.1 Kommentar

Utredaren finner att kommunen har genomfört organisationsförändring i linje med rekommendationen från föregående granskning. Den nya organisationen verkar, utifrån vad som framkommit i denna granskning, också uppfattas som högpresterande och därmed väl fungerande.

3.9 Intervjuer med förtroendevalda och facklig förtroendeman

Intervjuer har hållits med flera förtroendevalda politiker samt med facklig förtroendeman. Samtliga ger en mycket positiv bild av arbetsmiljön i Aneby kommun och det är tydligt för utredaren att kommunen på ett strukturerat och professionellt sätt har arbetat med de brister som identifierades i föregående utredning. Samtliga intervjuade personer lyfter kommunens HR-organisation som högpresterande och som en mycket viktig funktion för kommunen.

Det föreligger fortsatt oro för kompetensförsörjning utifrån kommunens storlek men kommunen har ett strukturerat arbetssätt. Personerna vittnar också om stor delaktighet i nyckeltal inom personalområdet där de strukturerat får information.

3.9.1 Signaler om brister i arbetsmiljön i tidigare granskningsrapport

I föregående granskning framkom under intervjuerna att det fanns problem i arbetsmiljön. Följande noterades av utredaren i granskningsrapporten;

Mer specifikt kring de olika områden kan sägas att några av de förtroendevalda lyfter upp att de får signaler om att inte stämningen är bra inom vissa avdelningar, men det finns inga preciserade, konkreta händelser att gå vidare med. Noteras här ska att Huvudskyddsombudet i intervju uppger att det finns problem i arbetsmiljön, men säger samtidigt att det inte finns några bevis för det.

Det skall noteras att utredaren har fått flera samtal som uppger att det är brister i arbetsmiljön. Dock har inga konkreta händelser lyfts fram som pekar på vad som ha inträffat. Det noteras att det pratas mycket om andra personer och deras eventuella brister, men att synpunkterna som inkommit inte har förenats med några konkreta omständigheter som utredaren bedömer faller inom ramen för att vara kränkande eller trakasserande i lagstiftningens mening. Mycket verkar höra samman med att man tror att människor slutar av olika anledningar. Tre chefer som har slutat har intervjuats, varav den tidigare HR-chefen är en, och samtliga har fått frågan om de slutat med anledning av allvarliga brister i sin egen arbetsmiljö. Ingen har framfört att det har varit fallet. Detta i sig innebär självklart inte att det inte finns avvikelser som behöver hanteras och komma tillrätta med. Mer om detta framgår i avsnitt 4. Det kan påstås att det finns en kultur, åtminstone utifrån det aktuella materialet, där mycket pekar på att man pratar om varandra och där det påstås att brister finns samtidigt som det inte kan konkretiseras vad det skulle handla om. Det bör här påpekas att en arbetsmiljöbrist är just anonyma anklagelser som inte kan utredas.

I denna uppföljande granskning har inga uppgifter framkommit om arbetsmiljöproblem. Tvärtom har samtliga intervjuade i granskningen givit uttryck för att arbetsklimatet har utvecklats i positiv riktning och att det råder glädje på arbetet. Utredaren har också kunnat ta del av en mängd dokumentation som visar att det pågår ett strukturerat arbete med interna utbildningar inom personalområdet.

3.10. Uppföljning av egenskattning inom områden

Under föregående granskning fick de intervjuade personerna göra en självskattning av deras kännedom om olika rutiner. Samma procedur har genomförts för lejonparten av de intervjuade också i denna granskning. Frågorna framgår av bilaga 1. Emellertid bedömer utredaren att urvalet inte är representativt för att resultaten ska presenteras men kvalitativt framträder en bild av att de som har intervjuats har en klart högre kännedom om kommunens rutiner och arbetssätt inom personalområdet än vid föregående granskning.

3.11. Citat från intervjuade personer i intervjuernas avseende styrkor

I detta avsnitt presenteras citat från intervjuade personer avseende styrkor. Då utredaren har identifierat klara förbättringar sedan föregående granskningen finns anledning att särskilt lyfta citat avseende de styrkor som intervjupersonerna har lyft fram. Det ska noteras att intervjupersonerna inte har läst sina referat. Men då citaten återspeglar positiva upplevelser av organisationen anser utredaren inte att det utgör en särskilt någon utredningsbrist av betydelse.

Vår litenhet att vi är nära verksamheten. Vi kan göra besök i verksamheten och vi känner oss nära hela tiden. (Anita Walfridsson, kommunstyrelseledamot)

Om man bortser från tvärstoppet med Coviden så är det en stor styrka med att vi har flera skyddsombud. Jag vill inte kasta skit på tidigare HR men visst funkar det bra med nya HR. Vi har lyckats rekrytera två jättebra HR. Vi är fortfarande i startfasen men vi har ändå ett nära samarbete mellan HR och facklig part. Det har blivit bättre än tidigare. (Anki Stark, facklig förtroendeman för Kommunal tillika Huvudskyddsombud)

En förvaltning. Det är viktigt. Imponerad av tjänstepersoner som gör lite mer än vad deras uppdrag är. Min socialchef gör lite mer ex ringer upp psykiatrin i Eksjö, eller går in till skolchefen och frågar vad gör vi nu? HR är fantastiskt i kommunen. (Anna Ekström, ordförande i sociala utskottet tillika kommunstyrelseledamot)

Dialogen har stärkts. Bra dialog. Fördelat ansvar mellan förtroendevalda och tjänstemän. Bra spridning av kommunikation utifrån exempelvis HR-frågor. Personal- och arbetsmiljö är en stående punkt på varje KS-möte där HR informerar och för dialogen. Förtydligat våra stödfunktioner. Det har vi jobbat med, omorganiserat. Det stärker rollfördelningarna i organisationen. Vi har stärkt stödfunktionerna gentemot organisationen. Har en flexibilitet. Nu har vi väl fungerande internkontroll, inte enbart på pappret. (Beata Allén, kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande)

Villigheten att lära av varandra. Transparens istället för konkurrens mellan avdelningar. Det kollegiala lärandet. Det genomsyrar alla delar. Upp och ner och i sidled. (Caroline Engström, HR)

Systematiskt arbetsmiljöarbete som är känt och enkelt tillgängligt. APT material finns i alla områden. Som chef får jag jättemycket stöd. Två tillgängliga personer på HR. Stödet på APT finns med självklarhet. Det känns inte svårt och det känns inte som att jag är dålig chef om jag ställer frågan. Det är kvalité att be om hjälp. (Charlotte Johansson, kommundirektör)

Den lilla organisationen har en styrka i grunden. Det blir korta beslutsvägar. Man har politiken i korridoren. Jag är van vid Nässjö som var lite större. Det känns bra hur man tar hand om chefer och medarbetare. Josefin och Caroline (HR) har lyft en hel del av arbetsmiljön. De är nära verksamheten. De är ett stöd så fort det är någonting. De fyller mycket av det positiva klimatet. Allt från att hitta på

sociala grejer till att hjälpa till i de mer jobbiga delarna. Vi har chefsfrukostar. Vi har ledningsutvecklingsdagar. Har inget att klaga på. Fungerar också med politiken. Det är en väldigt bra arbetsplats. Det är ett VI i Aneby. Stark VI-känsla. (Marie Engmalm-Wallsten)

Bra samarbete, särskilt nu under Covid-19. HR är bra. (Gudrun Andersson, kommunstyrelseledamot)

Upplever att vi är strukturerade med arbetsmiljöfrågor, kommunikation mellan politik och tjänstemannaorganisation. Medarbetare – chef fungerar bra. Helt annan kultur de senaste åren. En helt annan öppenhet. Förtroendet för mig som chef är högt. Bra särskilt nu i pandemi. Bra stöd från HR-enhet. Mycket HR-stöd material, mallar, tydliga APT tex. Vi började aktivt arbeta med att förbättra allt i samband med att nuvarande kommundirektör började sin anställning. (Johanna Evergren, avdelningschef kommunservice)

Litenheten är en styrka (men också en svaghet). Vi är nära varandra, snabba och kan göra förändringar snabbt. Förändringar kan ske snabbt. Flexibelt. Nära samarbete med facken. (Josefine Björlingsson, HR)

4. Slutsatser och reflektioner

Utredarens bedömning är att kommunstyrelsen har goda förutsättningar att ha kontroll över arbetsmiljöområdet. Det är särskilt viktigt att notera att utvecklingen i kommunens rutiner och arbetssätt har varit föredömlig, särskilt med beaktande på den relativt korta tid som har förflutit sedan förra granskningen genomfördes.

Revisionens uppgift är att identifiera områden där kommunen brister i viktiga rutiner. Därefter är det kommunstyrelsens ansvar att säkerställa att bristerna åtgärdas. Utredarens reflektion är att kommunstyrelsen och kommunledningen på ett aktivt och professionellt sätt har åtgärdat flera av de brister som tidigare identifierats. Det föreligger fortsatt ett antal brister som kommunstyrelsen rekommenderas att göra en översyn av. Emellertid är lejonparten av de identifierade bristerna snarare av utvecklingskaraktär varför det slutligen måste fastställas att kommunstyrelsen bedöms leva väl upp till en ändamålsenlig styrning utifrån arbetsmiljöområdet.

I rapporten framgår kommentarer och rekommendationer under respektive delområde.

Falun 2020-11-28

Västerås

Richard Mårtensson
Senior utredare och konsult

Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor, kundansvarig

Bilaga 1

Hur väl är din kännedom om AFS 2015:4

1 2 3 4 5

Hur väl är din kännedom om kommunens likabehandlingspolicy

1 2 3 4 5

Hur väl är din kännedom om kommunens rutiner för kränkande särbehandling

1 2 3 4 5

Hur väl är din kännedom om kommunens rutiner för rekrytering?

1 2 3 4 5

Hur väl är din kännedom om ledarskapspolicy?

1 2 3 4 5

Hur väl är din kännedom om kommunens rutin för avslutningssamtal?

1 2 3 4 5