



Datum
2023-10-21
Vår referens
Anja Angsmark
HR-specialist
anja.angsmark@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Motion av Emma-Lina Johansson (V) om att förbättra rehabiliteringsprocessen STK-2023-566

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har att yttra sig över motion av Emma-Lina Johansson (V) med förslag att ge kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med alla nämnder och bolag skapa förbättrade strukturer för förebyggande, strukturellt arbetsmiljöarbete, rehabilitering och underlätta byte av arbetsuppgifter eller arbetsplats inom hela Malmö stad.

Motionären skriver att det är välfärdens största utmaning att hitta rätt kompetens och att när arbetskraften inte räcker till går det inte att möta kompetensutmaningen enbart genom att rekrytera fler, utan i stället behövs både nya arbetssätt och att tillvarata och utveckla kompetensen hos de befintliga medarbetarna.

Stadskontoret delar motionärens bild att kompetensförsörjning är en stor utmaning för välfärden. Att prioritera arbetsmiljöarbetet är därför viktigt. Stadskontoret anser dock att de strukturer för förebyggande, strukturellt arbetsmiljöarbete, rehabilitering och underlättande av byte av arbetsuppgifter eller arbetsplats inom hela Malmö stad som motionären efterlyser redan finns i Malmö stad genom arbetet som görs i arbetsmiljöprocessgruppen och rehabiliteringsprocessgruppen.

Stadskontoret anser motionen besvarad i och med det som framkommer i ärendet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige anser motion av Emma-Lina Johansson (V) om att förbättra rehabiliteringsprocessen besvarad med hänvisning till vad som redovisas i ärendet.

Beslutsunderlag

- Motion av Emma-Lina Johansson (V) om att förbättra rehabiliteringsprocessen
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 231030 Motion av Emma-Lina Johansson (V) om att förbättra rehabiliteringsprocessen

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-10-30
Kommunstyrelsen 2023-11-08

Kommunfullmäktige 2023-11-23

Beslutet skickas till

Emma-Lina Johansson (V)
Stadskontoret, HR-avdelningen
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Kommunfullmäktige har mottagit en motion av Emma-Lina Johansson (V) om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med alla nämnder och bolag skapa förbättrade strukturer för förebyggande, strukturellt arbetsmiljöarbete, rehabilitering och underlätta byte av arbetsuppgifter eller arbetsplats inom hela Malmö stad.

Motionären skriver i motionen att det är välfärdens största utmaning att hitta rätt kompetens och att när arbetskraften inte räcker till går det inte att möta kompetensutmaningen enbart genom att rekrytera fler, i stället behövs både nya arbetssätt och att tillvarata och utveckla kompetensen hos de befintliga medarbetarna.

Vidare skriver motionären att många sjukskrivna medarbetare och tidigare anställda inom Malmö stad vittnar om svårigheter att rehabiliteras tillbaka till arbete eller få möjlighet att byta arbetsplats eller arbetsuppgifter inom hela staden samt att många sjuka medarbetare köps ut och möjligheten att åter arbeta i Malmö stad därmed försvinner. Motionären menar att vi därigenom går miste om kompetens, erfarenheter och enormt viktiga resurser.

Bakgrund

Målet med det systematiska arbetsmiljöarbetet i Malmö stad är att ge förutsättningar för ett hållbart arbetsliv med god arbetsmiljö, ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Stadens arbete med rehabilitering och arbetsanpassning syftar till att förebygga arbetsoförmåga i enlighet med Arbetsmiljölagen samt ge medarbetare möjlighet att återgå i arbete efter sjukdom.

Det är respektive nämnd och bolag i Malmö stad som ansvarar för arbetsmiljön på alla arbetsplatser inom förvaltningen eller bolaget vilket innebär att se till att verksamheterna följer lagar, Malmö stads personalpolicy tillika arbetsmiljöpolicy samt de av kommunstyrelsens arbetsgivarutskott beslutade kommungemensamma arbetssätten för arbetsmiljö och rehabilitering. Arbetet är en del i chefernas uppdrag.

Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet är reglerat i lagar och föreskrifter. Enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetsgivare undersöka, genomföra, följa upp och förbättra verksamheten på ett sätt som gör att ohälsa i arbetet förebyggs. Arbetsgivare ska också följa föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som förtydligar arbetsmiljölagen och preciserar hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas i förhållande till organisatoriska och sociala faktorer, till exempel arbetsbelastning. Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete beskriver hur arbetsgivaren på ett strukturerat sätt ska arbeta för en bättre arbetsmiljö och för att förebygga olyckor och ohälsa.

Vad som ingår i arbetsgivares ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering går att utläsa i

Arbetsmiljölagen (AML 1977:1160) med tillhörande föreskrifter (främst AFS 2020:5 Arbetsanpassning) och Socialförsäkringsbalken (SFB). Även reglerna om sakliga skäl för uppsägning i Lagen om anställningsskydd (LAS 1982:80) och Arbetsdomstolens praxis har betydelse för vad som ingår i arbetsgivarens skyldigheter. I första hand ska åtgärderna vara inriktade på återgång i ordinarie arbete men om det finns stöd för att återgång inte är möjlig, ens med skäligen arbetsanpassningsåtgärder, ska rehabiliteringsarbetets inriktning vara åtgärder för återgång i arbete hos hela arbetsgivaren. Medarbetare som har nedsatt arbetsförmåga har ett förhöjt anställningsskydd. För att arbetsgivare ska kunna skilja en medarbetare från sin anställning på grund av arbetsoförmåga krävs att arbetsgivaren kan styrka att ytterligare skäligen rehabiliteringsmöjligheter saknas. Arbetsgivaren måste också kunna styrka att nedsättningen är stadigvarande och att medarbetaren inte kan utföra arbete av någon betydelse inom arbetsgivarens verksamhet.

I följande stycken beskrivs Malmö stads processer för arbetsmiljö och rehabilitering som är beslutade av arbetsgivarutskottet. Processerna innehåller kommungemensamma riktlinjer, rutiner och verktyg som utgör stöd till chefer, skyddsombud och medarbetare. Även Malmö stads arbete i enlighet med kompetens- och omställningsavtalet (KOM-KR) beskrivs. Slutligen beskrivs sjukskrivningssituationen och rehabiliteringsarbetet i Malmö stad.

Även Malmö stads bolag ska i enlighet med ägardirektivet tillämpa reglementen, planer, policys och program som Malmö kommunfullmäktige fastställer. Nedan beskrivna processer för arbetsmiljö- och rehabilitering är exempel på sådana beslut.

Arbetsmiljöprocessen

Arbetsmiljöprocessen utgör Malmö stads övergripande system för systematiskt arbetsmiljöarbete. Den innehåller kommungemensamma riktlinjer, rutiner och verktyg som utgör stöd till chefer, skyddsombud och medarbetare och utgår ifrån Arbetsmiljölagen (AML 1977:1160) samt föreskriften systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM (AFS 2001:1).

Utgångspunkten i arbetsmiljöprocessen är att ohälsa och olycksfall ska förebyggas och innebär att chefer regelbundet ska undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. Såväl den organisatoriska-, sociala som fysiska arbetsmiljön ska bedömas.

Rehabiliteringsprocessen

Rehabiliteringsprocessen innehåller även den kommungemensamma riktlinjer, rutiner och verktyg som utgör stöd till chefer, skyddsombud och medarbetare. I Malmö stads riktlinjer för rehabilitering står det:

- Att rehabilitering är en viktig del av arbetsgivarens arbetsmiljöarbete
- Att målen för rehabilitering och arbetsanpassning är att förebygga arbetsoförmåga i enlighet med Arbetsmiljölagen samt ge medarbetare möjlighet att i första hand återgå till ordinarie arbete.
- Att rehabilitering ska påbörjas tidigt för att öka medarbetarens möjligheter att återgå i ordinarie arbete.

I såväl riktlinjerna för rehabilitering som i rehabiliteringsprocessen står det att Malmö stads förvaltningar ansvarar för att samarbeta över förvaltningsgränserna när det saknas

rehabiliterings- och placeringsmöjligheter inom den egna förvaltningen. Om återgång i ordinarie arbete inte är möjlig, ens med skäligen arbetsanpassningsåtgärder, ska rehabiliteringsarbetets inriktning vara åtgärder för återgång i arbete hos hela arbetsgivaren. Det är i det skedet som en omplaceringsutredning enligt 7§ LAS genomförs under förutsättning att sakliga skäl för uppsägning bedöms kunna uppnås. Som beskrivits tidigare krävs att arbetsgivaren kan styrka att nedsättningen av arbetsförmågan är stadigvarande och väsentlig för att sakliga skäl för uppsägning ska vara uppnått.

Uppföljning och utveckling av arbetsmiljö- och rehabiliteringsprocessen

Varje år genomförs en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela Malmö stad för att fånga upp brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, inklusive arbetet med rehabilitering. Den årliga uppföljningen utgör främst ett stöd för att identifiera behov av åtgärder verksamhetsnära, det vill säga på arbetsplatserna, men uppföljningen utgör också stöd att identifiera behov av utveckling av arbetsmiljöprocessen och rehabiliteringsprocessen.

Under 2019–2022 genomförde Arbetsmiljöverket en omfattande nationell tillsynsinsats av hur årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar i poliskt styrda organisationer. Malmö stad har i samband med inspektionsinsatsen genomfört ett arbete med att säkerställa att den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet fångar brister på alla arbetsplatser. Stadens förvaltningar har kopplat till inspektionsinsatsen genomfört ett arbete med att säkerställa att det finns rutiner för att regelbundet undersöka och riskbedöma alla arbetsmiljöförhållanden samt arbetat med kompetenshöjande insatser.

Utöver den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet har även respektive processgrupp i uppgift att kontinuerligt utveckla processerna utifrån lagändringar, ny forskning, överenskommelser eller material som kommer från centrala parter med mera. En sammanfattning av processgruppernas arbete redovisas årligen till kommunstyrelsen genom personalredovisningen.

Kompetens- och omställningsavtal (KOM-KR)

Malmö stads medarbetare omfattas av Kompetens- och omställningsavtalet (KOM-KR). Avtalet skapar förutsättningar för kompetensförsörjning genom insatser som ska främja livslångt lärande och stärka medarbetarens ställning på arbetsmarknaden. Utgångspunkt för avtalet KOM-KR är den kompetensutmaning som vår sektor står inför och förebyggande insatser som syftar till att förebygga arbetsbrist genom kompetenshöjande insatser. Under perioden 2021–2023 har Malmö stad haft möjlighet att fördela drygt 17 miljoner kronor till förebyggande insatser. Utgångspunkt för fördelning av medel och prioritering av insatser mellan förvaltningarna har varit förvaltningarnas analyser och identifierade kompetensutmaningar. Exempel på genomförda insatser är uppdragsutbildning till barnskötare, språkutvecklande insatser inom det svenska språket för barnskötare och pedagoger, uppdragsutbildning grundlärare fritidshem samt validering från vårdbiträden till stödassistenter och personliga assistenter.

I avtalet finns det även stöd och villkor som berör medarbetare i Malmö stad och innebär att medarbetare i kommuner och regioner som studerar med omställningsstudiestöd dessutom kan få kompletterande studiestöd från Omställningsfonden, utöver stödet från CSN. Detta innebär en möjlighet för medarbetare i Malmö stad som är mitt i arbetslivet att bredda eller utveckla sin kompetens, bli mer attraktiv på arbetsmarknaden, och samtidigt behålla upp till 80 procent av

lönen under studietiden. Syftet med avtalet är att möta arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning där omställning, kompetensutveckling och yrkesväxling är helt avgörande åtgärder för att möta kompetensutmaningen i välfärden.

Avtalet är relevant att lyfta fram i det här sammanhanget då möjlighet till kompetensutveckling genom utbildning eller intern rörlighet har ett starkt samband med organisationer med låg sjukfrånvaro. (Källa: Föreningen Suntarbetslivs verktyg friskfaktorstarten, www.suntarbetsliv.se)

Sjukskrivningar och rehabiliteringsarbete i Malmö stad

Malmö stad använder sig av ett system som heter Adato för att dokumentera rehabiliteringsarbetet. Systemet är inställt att skicka en notis till närmaste chef och HR när en medarbetare har fler än sex sjukfrånvarotillfällen under en tolv månadersperiod eller sjukfrånvaro som är längre än 14 dagar. I Adato har chefen en bra överblick över sjukfallen bland sina medarbetare. De flesta notiser om sjukfall innebär inte att det finns behov av arbetslivsinriktad rehabilitering då de flesta som blir sjuka tillfrisknar och återgår i arbete utan att det behövs åtgärder på arbetsplatsen. Årligen avslutas cirka 7000 ärenden i Adato. Av dessa anges att ungefär 75 % har återgått i ordinarie arbete.

En del sjukfall medför dock behov av arbetslivsinriktad rehabilitering, mestadels handlar detta om längre sjukfrånvaro. Ungefär en tredjedel av sjukfrånvaron i Malmö stad är sjukfrånvaro som har pågått längre än 91 dagar (Källa: Malmö stads personalredovisning 2022, Kommunfullmäktige §76, 2023-04-27) och enligt uppgift från Försäkringskassan har Malmö stad kontinuerligt ungefär 1300–1600 pågående/aktuella sjukfall som är registrerade som ärenden hos dem, det vill säga sjukfrånvaron är längre än 14 dagar.

Nästan alla som arbetar som chef kommer någon gång att arbeta med rehabilitering för en medarbetare. I Malmö stad utbildar rehabiliteringsprocessgruppen nya HR-konsulter två gånger per år i rehabilitering. Stadens chefer får utbildning i arbetsmiljö och rehabilitering dels genom den kommunövergripande arbetsmiljöutbildningen dels genom HR på respektive förvaltning.

De två vanligaste diagnosgrupperna vid sjukskrivning i Malmö stad är ”Psyksiska sjukdomar” (38%) och sjukdomar i ”Muskel/skelett” (18%). Cirka 20% av sjukfallen kategoriseras som ”Övrigt” (Källa: Malmö stads personalredovisning 2022, Kommunfullmäktige §76, 2023-04-27). Vilka diagnoser som är vanligast skiljer sig åt mellan förvaltningarna, vilket påverkar hur rehabiliteringsarbetet behöver bedrivas.

SKR skriver så här i rapporten ”Arbetsmiljön i kommuner och regioner”:

(Källa: Rapporten Arbetsmiljön i kommuner och regioner, januari 2023, SKR)

Statistiken visar att en större del av arbetstiden för medarbetarna inom kommuner och regioner kännetecknas av kontakt med människor, det vill säga brukare, patienter, elever, förskolebarn och andra intressenter. Arbete i denna typ av kontaktyrken innebär att man ofta använder sig själv som ”verktyg”. Här uppstår ofrånkomligen oförutsägbara situationer som kan vara utmanande för kropp och själ. Det är svårt att fastställa ett tillstånd där arbetet är färdigt samtidigt som kontaktyrken oftare upplevs som meningsfulla och utvecklande.

Som beskrivits tidigare ska rehabiliteringsarbetet i första hand ha som mål att den sjukskrivna medarbetaren återgår i ordinarie arbete och att det vilar ett stort ansvar på arbetsgivare att utreda och genomföra åtgärder för att försöka göra detta möjligt. Även om rehabiliteringsarbetet

bedrivs på ett strukturerat sätt och i enlighet med lagar och praxis finns det många utmaningar i arbetet. Det kommer alltid att finnas rehabiliteringar som tar lång tid och som inte slutar med återgång i ordinarie arbete. Ju längre ett sjukfall pågår ju svårare är det att komma tillbaka till arbete men även om det är önskvärt med tidiga insatser är den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ofta beroende av resultat av den medicinska rehabiliteringen, som ibland tar lång tid.

För att rehabiliteringsprocessen ska komma till den punkt då målet inte längre är återgång i ordinarie arbete utan annat arbete i staden ska det vara styrkt att nedsättningen i arbetsförmåga i det ordinarie arbetet är stadigvarande och väsentlig. I en del rehabiliteringsärenden är samtliga aktörer (medarbetare, läkare, chef, facklig företrädare, HR, Försäkringskassan med flera) överens om att det vore bra att fokusera rehabiliteringsarbetet på något som ligger utanför det ordinarie arbetet. Detta innebär nödvändigtvis inte att de medicinska utlåtandena från hälso- och sjukvården styrker att arbetsförmågan är stadigvarande och väsentligt nedsatt och då har arbetsgivaren inte sakliga skäl för uppsägning och kan inte genomföra en omplaceringsutredning enligt 7§ LAS.

I sådana situationer är det i enlighet med rehabiliteringsprocessen fullt möjligt att komma överens om andra lösningar, till exempel annat arbete. Det finns dock betydligt färre lediga tjänster i Malmö stad som är lämpliga i dessa situationer än det finns pågående rehabiliteringar. De lediga tjänster som finns innebär ofta arbetsuppgifter som liknar de som medarbetaren enligt rehabiliteringsutredningen inte har arbetsförmåga till.

Några rehabiliteringar slutar med att parterna träffar en överenskommelse om att anställningsförhållandet ska upphöra med ett avgångsvederlag och ibland en omställningsinsats. I förhållande till hur många rehabiliteringar som är pågående i staden avslutas få på det sättet.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret delar motionärens bild att kompetensförsörjning är en stor utmaning för välfärden. Att prioritera arbetsmiljöarbetet är därför viktigt. Stadskontoret anser dock att de strukturer för förebyggande, strukturellt arbetsmiljöarbete, rehabilitering och underlättande av byte av arbetsuppgifter eller arbetsplats inom hela Malmö stad som motionären efterlyser redan finns i Malmö stad.

För såväl det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1) som arbetet i enlighet med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som arbetet med rehabilitering och anpassning (AFS 2020:5) finns riktlinjer, rutiner och verktyg som förvaltningarna arbetar efter.

Även om arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet bedrivs i enlighet med lagstiftning är det ett utmanande område som kontinuerligt ska följas upp och förbättras. Detta sker redan idag inom ramen för såväl arbetsmiljöprocessgruppen som rehabiliteringsprocessgruppen, till exempel genom den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet och genom arbetet i de två processgrupperna.

Stadskontoret föreslår mot bakgrund av vad som redovisats i ärendet att motionen ska anses vara besvarad i och med det som framkommer i ärendet.

Ansvariga

Erica Arvebratt Enhetschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör