

FÖRVALTNINGEN FÖR UTBILDNING, KOST, KULTUR o FRITID

2013-11-17

Er referens: ISM 2013/10254

ARBETSMILJÖVERKET

Vår referens: Eva Albihn

Direkttel: 040-641 13 06

112 79 Stockholm

Direktfax:

E-postadress: eva.albihn@lomma.se

Diariernr: Dnr BUN2013:61.611

Förslag till yttrande med anledning av föreläggande efter framställning om ingripande enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen

Föreläggandet

Arbetsmiljöverket har förelagt Lomma kommun att vidta åtgärder angående lärares arbetsbelastning och arbetssituation. Bakgrunden är att Arbetsmiljöverket har bedömt att det finns risk att lärare inom grundskolorna kan drabbas av ohälsa till följd av för hög arbetsbelastning.

Föreläggandet är förenat med vite på 200 000 kronor om inte förvaltningen vidtar de åtgärder som Arbetsmiljöverket kräver. Senast den 18 november skall vidtagna och planerade åtgärder i enlighet med handlingsplan redovisas.

Bakgrund

Arbetsmiljöverket genomförde 2013-06-18 en inspektion i Lomma kommun som avser samtliga skolor. Vid aktuellt inspektionsbesök deltog utöver företrädare för Arbetsmiljöverket förvaltningschef, utbildningschef, personalchef, personalstrateg jämte kommunombud och två huvudskyddsombud för Lärarnas Riksförbund.

Föreläggandet är initierat av Lärarnas Riksförbund genom en anmälan till Arbetsmiljöverket.

Yttrande

Krav nummer ett i Arbetsmiljöverkets föreläggande:

”Ni ska undersöka omfattningen av de arbetsuppgifter som idag åligger lärarna att utföra och bedöma riskerna för att de kan drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet till följd av hög arbetsbelastning. Av riskbedömningen, som ska dokumenteras skriftligt, ska det framgå vilka riskerna är och om de är allvarliga eller inte.

Undersökningen och riskbedömningen ska minst innehålla bedömning av

- Arbetsbelastning och stress*
- Förändringar i verksamheten”*

/mattfjh

G:\UKF\Barn- och utbildningsnämnden\Arbetsutskott\2013\2013-11-12\Yttrande AMV10nov ver2 mf ändringar.doc

Postadress	Besöksadress, Kommunhuset	Telefon, växel	Telefax, växel	Internet
Kommunhuset 234 81 LOMMA	Hamngatan 3 Lomma	040-641 10 00	040-641 13 90	http://www.lomma.se

Samverkansavtal

Lomma Kommun har sedan 1996-04-01 ett samverkansavtal med de fackliga organisationerna. Avtalet är i sin nuvarande form giltigt från 2008-11-01, då det reviderades. Arbetsmiljöarbetet är en central och återkommande fråga i hela samverkanssystemet oavsett på vilken nivå i organisationen som samverkan sker. Generellt finns ett väl fungerande samverkanssystem inom förvaltningen. Den förvaltningsövergripande samverkansgruppen har också fastställt underlag för vilka insatser som avropas från företagshälsovården. En av dessa insatser är hälsoenkäter för medarbetare på samtliga skolor. Dessa genomförs ”rullande” och resultatet återkopplas på områdesnivå till rektor. Resultatet presenteras tillsammans med olika förslag till åtgärder.

Den förvaltningsövergripande samverkansgruppen har också i uppgift att följa de lokala samverkansgruppernas arbete och att i förekommande fall fånga in frågeställningar som är av övergripande karaktär. En uppföljning av sjukfrånvaro sker regelbundet.

Även medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar (APT) är forum för diskussion om risker för ohälsa på individ respektive organisatorisk nivå.

Arbetsgivaren har nyligen, under hösten 2013, genomfört en utbildning i samverkanssystemet.

Arbetsbelastning och stress

De hälsoundersökningar med kompletterande hälsoenkäter som genomförts av företagshälsovården redovisas på skolområdesnivå.

En sammanfattande redovisning av resultatet för totalt 133 lärare, vilket motsvarar drygt 50 % av det totala antalet grundskollärare, vid de tre största skolorna under 2012 och 2013 visar:

Cirka tre fjärdedelar av lärarna anser att de har optimalt stimulerande arbetsuppgifter. I det fall även de som anser sig ha en acceptabel nivå utifrån frågeställningen inkluderas återstår endast ett par personer på de tre skolorna som inte anser sig ha stimulerande arbetsuppgifter. Lärare i F – 3 är mer positiva än lärare i åk 4 – 9 utifrån enkätsvaren.

Även frågeställning kring gemenskap och samarbete med kollegor visar mycket positiva resultat.

Den frågeställning som handlar om stress i arbetet visar emellertid negativa värden. Mellan 25 % och 50 %, beroende på skola, anser att de upplever en oacceptabel stress i arbetet. Resultatet visar att upplevd stress ökar ju äldre elever lärarna undervisar.

Även upplevd stress i privatlivet varierar mellan lärare på olika skolor. Mellan 10 % och 20 % uppger att de upplever en oacceptabel stressnivå även på fritiden.

Mellan 40 % och 50 % av lärarna anger att de har svårigheter att koppla av på fritiden.

Som redovisas ovan följs sjukfrånvaron upp regelbundet inom samverkanssystemet. Den senaste statistiken för sjukfrånvaro för lärare visar en total sjukfrånvaro för lärare med 3,7 %

till och med september 2013. Av denna totala sjukfrånvaro för lärare har cirka 40 % en sjukfrånvaro mer än 60 dagar.

Handlingsplan/Åtgärder

För att minska de besvär som lärare har med framförallt huvudvärk, värk i axlar och nacke jämte sömnsvårigheter erbjuder företagshälsovården både stödsamtal och utbildningar i form av "sömnskola" samt ergonomiutbildning.

Företagshälsovården uppmärksammar också motion och ett hälsosamt liv som oerhört viktiga faktorer för att minska stress och fysiska besvär och även att förebygga dessa besvär.

Arbetsgivarens åtgärder för att minska stressen föreslås ske i form av en jämnare fördelning av arbetsuppgifterna under läsåret, översyn av antalet konferenser som lärare måste närvara och/eller medverka vid, översyn av möjligheten att ta paus under dagen samt minskade dokumentationskrav. Dessa olika åtgärder, jämte ytterligare åtgärder redovisas i handlingsplanen.

Arbetsgivaren har sedan anmälan om åtgärder enligt 6 kap 6a§ arbetsmiljölagen inlämnades haft en kontinuerlig dialog med både Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet med regelbundna överläggningar/möten.

Parterna har konstaterat att såväl omfattning som innehåll i lärares arbetsuppgifter och uppdrag är mycket komplext.

Då det inte är entydigt vilken typ av undersökning som Arbetsmiljöverket avser, har arbetsgivaren utöver den kontinuerliga dialogen med parterna också haft en kontinuerlig dialog med kommunens skolledare samt gått igenom olika dokument som redovisar lärares komplexa uppdrag och omfattningen av detta.

Under tiden den partsammansatta gruppen arbetat har arbetsgivaren tagit fram ett förslag till prioritering av arbetsuppgifter som varit föremål för diskussion. De fackliga organisationerna har i sin tur diskuterat förslaget inom sina respektive organisationer.

Det är entydigt att samtliga parter prioriterar undervisning. För andra uppdrag kan prioriteringsordningen variera beroende på elevernas ålder/årskurs, ämne, skolans storlek och andra faktorer.

I samband med att parterna diskuterat omfattningen av läraruppdraget och riskerna för ohälsa till följd av just omfattningen har det gemensamt konstaterats att dokumentationen bidragit till upplevelsen av en stressad arbetssituation. Lomma kommun har inte föregripit några centrala beslut om minskad dokumentation, dock har parterna haft en förhoppning om att riksdagen skulle fatta beslut i denna riktning.

Riksdagens beslut som träder i kraft den 19 november 2013 innebär i korthet att:

Lärarnas administrativa arbete ska minska och bli enklare. Det innebär bland annat att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner avskaffas i årskurs 6–9 i grundskolan, årskurs 6 i sameskolan och årskurs 7–10 i specialskolan. Detsamma gäller i årskurs 6–9 i grundsärskolan i de fall betyg sätts. Skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 1–5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 i specialskolan ska göras en gång per läsår, i stället för varje termin. Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska även göras en gång per läsår för elever i årskurs 6–9 i grundsärskolan i de fall betyg inte sätts. Samma sak ska gälla för elever i årskurs 7–10 i specialskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner.

Den information som lämnats i de individuella utvecklingsplanerna ska istället förmedlas muntligt vid utvecklingssamtal, förutom en gång om året i årskurserna 1-5 då skriftliga utvecklingsplaner ska skrivas.

Lomma kommuns rektorer kommer tillsammans med utbildningschefen att ta fram förslag på hur den professionella dokumentationen mellan lärare bör utformas så att utvecklingssamtalen ger eleven och dennes vårdnadshavare en tydlig muntlig information om elevens utveckling mot målen i alla ämnen. En förenkling av de skriftliga individuella utvecklingsplanerna för elever i årskurserna 1-5 kommer också att diskuteras. Förslaget kommer att behandlas inom samverkanssystemet med de fackliga lärarorganisationerna. Syftet med förslaget är att minska det administrativa arbetet utan att försämra den information elev och vårdnadshavare har rätt till enligt skollagen (se handlingsplan).

Lomma Kommun har inom ramen för sitt avtal med FöretagsHälsan Arlov – Lomma AB prioriterat insatser för personal inom utbildningssektorn. Arbetet med hälsoundersökningen ”Arbetsmiljö skola” med konditionstest har intensifierats och resultatet av dessa har rapporterats. På en generell nivå kan genom dessa rapporter risker avseende arbetsbelastning och stress identifieras vilket redovisas i bilaga.

Förändringar i verksamheten

De förändringar verksamheten inom förskola skola står inför inom de närmaste åren är:

1. En fortsatt volymmässig utökning av barn och elever till följd av stark inflyttning till kommunen. Utifrån ålderssammansättningen erhåller barn och utbildningsnämnden s.k. tillväxtmedel som fördelas till de förskolor och grundskolor som får fler barn/elever.
2. En ny två parallellig grundskola, Karstorpskolan, för elever i årskurserna 4-9 tas i drift i augusti 2015.
3. En grundskola, Alfredshällskolan, för elever i årskurserna F-6 byggs till så att denna blir tvåparallellig. Det planeras för färdigställande till höstterminen 2015. Detaljplanen är för närvarande överklagad.
4. En grundskola, Bjärehovskolan, för elever F-9 planeras byggas om och till för att skapa mer ändamålsenliga lokaler. Planeringen ligger efter innevarande ekonomiska flerårsplan.

Krav nummer två i Arbetsmiljöverkets föreläggande:

”Utifrån riskbedömningen under kravpunkten 1 ovan ska ni in en handlingsplan dokumentera de åtgärder som behövs för att förbygga ohälsa och olycksfall och som inte genomförs omedelbart. I handlingsplanen ska anges när åtgärderna ska vara vidtagna, vem som ska se till att de vidtas och vem som därefter kontrollerar att åtgärderna har fått avsedd effekt.”

Parterna har – oaktat ett inväntat riksdagsbeslut om minskad dokumentation – tagit fram olika åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall. Denna handlingsplan biläggs.

Riskbedömningen och handlingsplanen kommer att vara en central del av det fortsatta utvecklingsarbetet med lärares arbetsmiljö. Åtgärderna ska förankras och följas upp vilket kommer att ske tillsammans med de fackliga organisationerna. Samverkansavtalet och samverkanssystemet är en viktig plattform i detta arbete.

I syfte att öka rektors utrymme för det pedagogiska ledarskapet har under 2013 inrättats en tjänst som skolintendent i den norra kommundelen. Inför 2014 kommer motsvarande funktion att inrättas i södra kommundelen. Denna organisatoriska förändring skapar bättre förutsättningar och tid för skolledaren/rektorn att föra kontinuerlig dialog med medarbetare/lärare kring uppdrag och prioriteringar inom detta, allt i syfte för vårt centrala uppdrag om elevers måluppfyllelse.

Under rubriken ”Skäl för beslutet” hänvisar Arbetsmiljöverket till huvudskyddsombudens, vid Lärarnas Riksförbund, skrivelse. En av dessa punkter kommenterar budgettätstramning.

Kommunstyrelsen i Lomma kommun har vid sitt sammanträde 2013-10-28 föreslagit kommunfullmäktige (som genomför sitt budgetsammanträde 2013-11-28) att ytterligare medel för kvalitetsåtgärder motsvarande 7 mnkr tillförs barn och utbildningsnämnden. Vidare föreslog kommunstyrelsen ett ytterligare medelstillskott om 1 mnkr för att stödja och förstärka skolledningen vid de olika grundskolorna i kommunen. Kommunstyrelsen var enig i sitt beslut att tillföra barn och utbildningsnämnden dessa medel.

Hur medel för kvalitetshöjande åtgärder ska disponeras kommer att föregås av sedvanlig handläggning inom ramen för samverkanssystemet.

Utan att föregripa kommunfullmäktiges i Lomma beslut den 28 november jämte den därpå följande förvaltningsövergripande samverkan, kan det konstateras att den 1,0 mnkr som nämnden kan komma att tillföras för att stödja och förstärka skolledningen, ger skolledare ännu bättre förutsättningar för ett nära pedagogiskt ledarskap och dialog med lärare.

Krav nummer tre i Arbetsmiljöverkets föreläggande:

”Ni ska se till att det skriftligen blir klarlagt i vilken ordning lärarna ska prioritera sina arbetsuppgifter när arbetstiden inte räcker till för alla uppgifter samt att det likaså tydliggörs vilket stöd som enskilda lärare kan erbjudas i sitt arbete.”

Utöver denna kravformulering skriver Arbetsmiljöverket också på sidan fyra i sitt beslut: ”I detta arbete bör Lomma kommun på central nivå ta fram generella riktlinjer för sådan kartläggning och prioritering i syfte att säkerställa erforderlig enhetlighet inom kommunen.” Detta ska, så som förvaltningen tolkar beslutet, beaktas av förvaltningen när den vidtar åtgärder för att leva upp till Arbetsmiljöverkets krav nummer tre.

Både skollagen och kollektivavtalen (AB och HÖK) innehåller viktiga utgångspunkter om lärares arbetsuppgifter och arbetstid. De åtgärder som förvaltningsledningen vidtar för att leva upp till Arbetsmiljöverkets föreläggande måste utformas i linje med dessa dokument.

I skollagen och läroplanerna framgår krav som ställs på lärare, rektorer och huvudmän. Dessa krav har ånyo poängterats genom en av Skolinspektionen nyligen genomförd granskning av skolorna i Lomma kommun. Skolinspektionen har också genomfört en granskning av rektors ledarskap. Denna granskning som även är landsomfattande poängterar bland annat vikten av rektors nära och pedagogiska ledarskap.

Som arbetsgivare åligger det kommunen att följa de kollektivavtal som sluts på central nivå. Ett stöd i detta är de riktlinjer som den centrala arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) tar fram, som bygger på de kollektivavtal som parterna centralt har förhandlat fram.

Skollagen anger ett tydligt utpekat ledningsansvar för rektor. Rektor har enligt skollagen ansvar för att besluta om sin enhets inre organisation.

Rektor har som pedagogisk ledare och chef för lärarna det övergripande ansvaret för att verksamheten inriktas mot de nationella målen.

Det är således rektor som i egenskap av chef för lärarna som ska avgöra vilka arbetsuppgifter som sammantaget ska utgöra respektive lärares uppdrag inom den ram som arbetsmarknadens parter beslutar om.

Trots att Lomma kommun kan betraktas som en mindre kommun (ca 22 000 invånare, varav ca 26 % är barn/elever inom barn och utbildningsnämndens organisation) skiljer sig skolorna åt i omfattning. Det är inte rimligt att på central förvaltningsnivå detaljstyra varje skola. Den centrala förvaltningen förtydligar däremot att det är rektor, i egenskap av chef, som beslutar om innehåll och omfattning i varje lärares uppdrag. Detta beslut skall självfallet föregås av och tas i dialog med den enskilde läraren. I förekommande fall ska detta också dokumenteras.

En mall för att förbereda denna dialog som företrädesvis kan ske i anslutning till medarbetarsamtalet biläggs

Med hänvisning till såväl skollag och läroplaner som kollektivavtal är det förvaltningens bedömning inte möjligt att upprätta en fast detaljerad beskrivning av vilka arbetsuppgifter och en detaljerad prioriteringsordning av arbetsuppgifter för alla lärare.

Lärares arbetsuppgifter och arbetsinnehåll skiljer sig mycket åt beroende på vilka åldersgrupper och ämnen de arbetar med. Förutsättningar varierar mellan skolor och stadier.

Arbetsmiljöverket poängterar inte någon särskild uppgift eller några särskilda uppgifter som upplevs problematiska i en prioritering inom läraruppdraget. I diskussion med parterna konstateras – som nämns ovan – dokumentation som en uppgift som upplevs bidra till att arbetstiden inte räcker till att hinna med allt inom uppdraget.

Till följd av riksdagens beslut om förändringar avseende krav på IUP och skriftliga omdömen kommer nya anvisningar att tas fram i syfte att leda till lättnader i lärares arbetssituation och arbetsbelastning.

En annan uppgift som anges bidra till upplevelsen av stress är de många olikartade föräldrakontakter som sker vid många olika tillfällen under en arbetsvecka. Såväl förvaltningsledning som skolledning vid de olika grundskolorna uttrycker stöd för att lärares föräldrakontakter ska ske inom ramen för arbetstiden och att lärare ej har skyldighet att besvara mail o dyl. sena kvällar eller under helgen.

Under rubriken ”Skäl för beslutet” hänvisas till huvudskyddsombudens skrivelse i vilken det begärs att de arbetsuppgifter som ska rymmas inom den reglerade arbetstiden ska definieras och tydliggöras.

Inledningsvis konstaterar arbetsgivaren att arbetstiden för lärare med ferieanställning består av två typer av arbetstid. Den ena är den reglerade arbetstiden. För heltidsanställda lärare är den 1 360 timmar per verksamhetsår. Resterande del av årsarbetstiden, 407 timmar per verksamhetsår är förtroendearbetstid. I och med att lärarna har årsarbetstid kan arbetstiden variera mellan veckorna.

Det finns ingen definition i kollektivavtalet av vilka arbetsuppgifter som ingår i den reglerade arbetstiden eller i förtroendearbetstiden. Redovisningen som följer utgår därför från den redogörelsetext som SKL tagit fram till kollektivavtalet ÖLA 2000.

I den reglerade arbetstiden nämner SKL främst undervisning. Förutom det ingår i lärares anställning exempelvis tillsyn, medverkan i utvecklings- och läroplansarbete, kompetensutveckling, planering, samverkan (i arbetslag, med skolledning, myndigheter, annan personal, näringsliv m.m.), utvärdering, dokumentation, information, marknadsföring, administration, ledningsuppgifter (avseende kurser, ämnen etc.), deltagande i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, handledning av andra lärare.

Denna redovisning är inte avsedd att vara heltäckande utan syftar till att visa bredden av de uppgifter som kan ingå i en lärares anställning. Hur mycket lärare gör av olika arbetsuppgifter varierar utifrån lärarens uppdrag, ansvar och individuella förutsättningar.

SKL har angett att förtroendearbetstid i första hand är avsedd för för- och efterarbete. Inom förtroendearbetstiden kan även rymmas spontana elev- och föräldrakontakter samt tid för egen utveckling.

Parterna i Lomma Kommun har under den löpande dialogen diskuterat möjligheten till centrala prioriteringar. I likhet med vad som SKL redovisar är parterna ense om att undervisning är den prioriterade uppgiften. Därefter redovisas många olika prioriteringar från

de olika parterna beroende på just vilken ålder/vilken årskurs eleverna befinner sig i, läroplanens krav, förekomsten av centrala prov med det efterarbete detta medför o.s.v.

Det är sannolikt dessa omständigheter som lett fram till skollagens stadgande om att rektor som pedagogisk ledare och chef för lärarna har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Som chef är det rektor som beslutar om det huvudsakliga innehållet i varje lärares uppdrag. Rektor ska fatta dessa beslut i dialog med läraren och i det fall det finns brister i denna handläggning ska detta åtgärdas.

Krav nummer fyra i Arbetsmiljöverkets föreläggande

”Ni ska se till att berörda arbetstagare och skyddsombud ges möjlighet att medverka vid genomförandet av kravpunkterna 1-3 ovan.

För arbetet med Arbetsmiljöverkets föreläggande har den partsammansatta grupp som tidigare tillsatts till följd av anmälan om åtgärder enligt 6 kap 6a § arbetsmiljölagen fortsatt arbeta med analyser av arbetsbelastning och arbetssituation och handlingsplaner. Gruppen har också ingående diskuterat prioritering av arbetsuppgifter.

Företrädarna för de båda arbetstagarorganisationerna har i sin tur tagit upp aktuella frågor med sina medlemmar och återkoppling har skett till den partsammansatta gruppen.

Den partsammansatta gruppen avser fortsätta sitt arbete och dialog även framöver, i syfte att skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö för lärarna och en hög måluppfyllelse för eleverna.

BARN OCH UTBILDNINGSNÄMNDEN

Kristina Kinnman-Starck
Ordförande

Eva Albihn
Förvaltningschef

Huvudskyddsombud vid Lärarnas Riksförbund har tagit del av yttrandet.