

Revisionsrapport

Lärarnas arbetsmiljö Skellefteå kommun

*Marie Lindblad
Cert. kommunal revisor*

Linda Marklund

Mars 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	3
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Lagstiftning	4
3.1.	Arbetsmiljölagen	4
3.2.	Arbetsmiljöverkets rekommendationer	4
4.	Granskningsresultat	5
4.1.	Strategisk styrning.....	5
4.2.	Rutiner och arbetssätt i verksamheterna	6
4.2.1.	Personalnämnden	6
4.2.2.	Nämnd/förvaltningsnivå	6
4.2.3.	Skolenhetsnivå	6
4.3.	Uppföljning, mätning och analys	8
5.	Analys och revisionell bedömning	9

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC granskat arbetet med lärarnas arbetsmiljö. Syftet med granskningen har varit att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har resulterat i nedanstående iakttagelser och bedömningar.

- Den dokumenterade styrningen i form av strategier/prioriterade åtgärder och planer bedöms vara tillräcklig på kommunövergripande nivå och nämndsnivå.
- Upprättade strategier för arbetsmiljöarbetet bedöms inte tillämpas på avsett sätt. Detta då a) de förvaltningsgemensamma prioriterade åtgärderna inte är kända hos rektorerna, b) det är ovanligt med dokumenterade handlingsplaner rörande psykosocial arbetsmiljö på enhetsnivå samt c) att åtgärder på grupp- eller organisationsnivå inte är vanligt förekommande. Vi vill särskilt uppmärksamma nämnderna på att nämndernas arbetsmiljöplaner, vilka innehåller prioriterade åtgärder för att förbättra lärarnas arbetsmiljö, inte är kända av rektorer och lärare i verksamheterna.
- Uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter bedöms inte vara fullt tillräcklig. Vi saknar uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter med utgångspunkt från fastställd plan för det psykosociala arbetsmiljöarbetet (arbetsmiljöplan). Vi saknar även en analys, på såväl skolenhets- som nämndsnivå, av i vilken utsträckning eventuellt vidtagna åtgärder för förbättra lärarnas psykosociala arbetsmiljö får avsedd effekt.
- Personalnämndens och Barn- och grundskolenämndens uppföljning av måluppfyllelse för år 2014 visar att dessa nämnder inte når full måluppfyllelse respektive delvis måluppfyllelse för de uppsatta målen i medarbetarperspektivet. Vi delar dessa nämnders bedömningar. Gymnasienämndens uppföljning visar att nämnden bedömer full måluppfyllelse i medarbetarperspektivet. Vi finner det dock svårt att verifiera nämndens bedömning på grund av att målsättningen var oklar ("Följa personalens sjukfrånvaro") och att sjukfrånvaron de facto har ökat sedan föregående år. Då nämnderna inte genomfört någon utvärdering av samtliga fastställda målsättningar för arbetsmiljöarbetet saknar vi fullständiga underlag för en samlad revisionell bedömning av i vilken utsträckning verksamheterna når måluppfyllelse inom det psykosociala arbetsmiljöområdet.
- Kommunhälsan bedöms i huvudsak tillhandahålla ändamålsenliga tjänster inom området.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att området inte till fullo hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

I syfte att utveckla verksamheten lämnar vi följande rekommendationer:

- Systematisera och synliggör arbetsmiljöarbetet på alla nivåer. Det är i detta sammanhang väsentligt att nämnderna säkerställer att:
 - Konkreta handlingsplaner upprättas utifrån det som görs känt när det gäller lä-

- rarnas psykosociala arbetsmiljö, såväl på skolenhetsnivå som på nämnds-nivå.
- De åtgärder som planeras och vidtas på skolenhets- och nämnds-nivå i syfte att förbättra lärarnas psykosociala arbetsmiljö synliggörs i verksamheterna.
 - Resultatet av genomförda åtgärder följs upp och analyseras på såväl nämnds- som skolenhetsnivå.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av lärarnas arbetsmiljö.

Ett av kommunfullmäktiges övergripande mål är att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare med god arbetsmiljö. Lärarkåren är en av de största yrkesgrupperna inom Skellefteå kommun. Under senare tid har det på nationell och lokal nivå riktats ett ökat fokus mot lärarnas arbetsmiljö. Ansvaret för den psykosociala arbetsmiljön vilar på arbetsgivaren. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamhetens inte bedrivs på avsett sätt och att uppställda mål inte nås.

Revisionsobjekten i granskningen är barn- och grundskolenämnden, gymnasienämnden och personalnämnden.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är styrningen i form av strategier/prioriterade åtgärder och planer tillräcklig?
- Tillämpas upprättade strategier på avsett sätt?
- Är uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter tillräcklig?
- När verksamheten måluppfyllelse?
- Tillhandahåller kommunhälsan ändamålsenliga tjänster inom området?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts via analys av kommuninterna styr- och uppföljningsdokument inom arbetsmiljöområdet (tex arbetsmiljöpolicy, styrkort, årsredovisning, arbetsmiljöplaner mm). Därutöver har vi genomfört intervjuer med förvaltningschefer, rektorer och lärare. Följande personer har intervjuats: personalchef, gymnasiechef, barn- och grundskolechef, rektorer för Kanalskolan 6-9, Sjungande dalens skola F-5, Moröskolan F-5, Sörböleskolan F-5, Bolidenskolan F-9, Byskeskolan 6-9, Balderskolan (NA, VOC) och Anderstorpskolan (EK, HA, HT). Vi har även intervjuat lärarna på ovanstående skolor med undantag för Bolidenskolan, Moröskolan och Sjungande dalens skola. Urvalet har skett med hänsyn till resultatet av 2014 års medarbetarenkät avseende den psykosociala arbetsmiljön med ambitionen att få spridning på enkätresultat, skolår och geografisk placering. Vi har medvetet valt att inte innefatta skolor med färre än 10 svarande på medarbetarenkäten.

Granskningen har avgränsats till det systematiska arbetet i fråga om psykosociala arbetsmiljön, med särskilt fokus på stress. I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2014.

3. Lagstiftning

3.1. Arbetsmiljölagen

I arbetsmiljölagen regleras att arbetsmiljön ska anpassas efter arbetstagarnas fysiska och psykiska förutsättningar. Lagen reglerar även vilka skyldigheter som arbetsgivaren har. Bl.a. ska arbetsgivaren:

- Vidta alla *åtgärder* som behövs för att *förebygga* att arbetstagare utsätts för olyckor eller ohälsa.
- Systematiskt *planera, leda och kontrollera* verksamheten så att god arbetsmiljö uppnås.
- *Dokumentera* genom att bl.a. upprätta handlingsplaner.

3.2. Arbetsmiljöverkets rekommendationer

Arbetsmiljöarbetet ska utföras av den eller de som har de bästa möjligheterna att genomföra uppgiften. Därför har vanligtvis chef eller arbetsledare arbetsmiljöuppgifter. En förutsättning för att kunna bedriva detta arbete är att den som ska bedriva arbetet har rätt *befogenheter, resurser och kunskaper*. Om dessa förutsättningar inte finns måste uppdraget returneras uppåt i organisationen.

4. Granskningsresultat

4.1. Strategisk styrning

Kommunen har flera styrdokument inom arbetsmiljöområdet som styr hur de olika nivåerna ska arbeta med arbetsmiljöfrågor.

I **Arbetsmiljöpolicy**n tydliggörs följande mål:

- Medarbetare kan arbeta hela sitt yrkesverksamma liv hos kommunen utan att drabbas av fysiskt och/eller psykisk ohälsa relaterad till arbetet.
- Mål, ansvar och befogenheter är tydliga och väl kända på alla nivåer i organisationen.
- Alla medarbetare har kännedom om Skellefteå kommuns arbetsmiljöpolicy och det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Dokumentet "**Rutiner för Skellefteå kommuns arbetsmiljöarbete**" konkretiserar arbetsmiljöpolicyen och vänder sig i första hand till chefer. Dokumentet tydliggör bland annat ansvarsfördelning och organisation, hur det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) ska bedrivas samt vilket stöd som går att få i arbetet.

Rutinerna tydliggör bland annat att respektive nämnd ska fastställa *arbetsmiljöplan* inklusive plan för lika behandling samt gå igenom *uppföljning* av det systematiska arbetsmiljöarbetet och *uppföljning* av arbetsmiljöplan och *måluppfyllelse*. Enhetschef ska upprätta en *årsplan* för arbetsmiljöarbetet och *följa upp* det systematiska arbetsmiljöarbetet på årsbasis. En *lokal handlingsplan* ska upprättas i början av året.

I **styrkort 2014** tydliggörs följande nämndsmål rörande perspektivet Medarbetare för de tre granskade nämnderna:

- Barn- och grundskolenämnden: Öka Motiverade MedarbetarIndex (MMI)
- Gymnasienämnden: Följa personalens sjukfrånvaro
- Personalnämnden: Andelen medarbetare som upplever negativ stress är högst 20 procent

Det finns dokumenterade **rutiner** för hur enheterna ska arbeta med resultatet av medarbetarenkäten som genomfördes under hösten 2014. Rutinerna tydliggör att enkätresultatet ska återkopplas till medarbetarna och att chef tillsammans med medarbetarna ska diskutera och välja ut områden att behålla eller förbättra och dokumentera dessa i lämplig *handlingsplan*. Planen ska också följas upp av chef. Handlingsplanen ska enligt rutinen delges förvaltningschefen och respektive förvaltningschef ska enligt personalchefen lämna en *samlad redovisning* till personalnämnden i juni 2015.

Arbetsmiljöansvaret är delegerat till rektorerna inom grundskolan och för gymnasieskolan är ansvaret delegerat så att rektor ansvarar för psykosocial arbetsmiljö och verksamhetscheferna för fysisk arbetsmiljö.

Barn- och grundskolenämnden och Gymnasienämnden har upprättat arbetsmiljöplaner avseende 2014. I planerna återfinns bland annat övergripande målsättningar, arbetsmiljömål och förvaltningsövergripande aktiviteter för att nå målen. När vi granskar nämndernas planer för år 2015 noterar vi att barn- och grundskolenämndens plan för detta år är betydligt mindre omfattande, exempelvis när det gäller prioriterade aktiviteter.

Av våra intervjuer med rektorer framgår att de upplever att det i tillräcklig utsträckning finns tillgång till styrande dokument inom arbetsmiljöområdet.

4.2. Rutiner och arbetssätt i verksamheterna

4.2.1. Personalnämnden

Av intervju med personalchef och förvaltningschefer framgår att vissa gemensamma insatser har genomförts utifrån resultatet i medarbetarenkät 2012. Dessa har inte varit specifikt riktade mot skolan utan mer generella projekt, exempelvis Fokus Arbetsglädje och stresshanteringskurser. Ett arbete har också inletts i syfte att uppmärksamma chefers förutsättningar att agera som ledare.

4.2.2. Nämnd/förvaltningsnivå

Som tidigare nämnts (avsnitt 4.1) har nämnderna upprättat dokumenterade arbetsmiljöplaner som innehåller prioriterade mål och aktiviteter som ska genomföras under året i syfte att förbättra den psykosociala arbetsmiljön för lärarna. Vid våra intervjuer med rektorer har vi efterfrågat om det finns några nämnds- eller förvaltningsgemensamma aktiviteter och ingen av de intervjuade har haft vetskap om dessa.

4.2.3. Skolenhetsnivå

Av våra intervjuer framgår att det i verksamheterna finns ett flertal sätt som används för att kartlägga lärarnas arbetsmiljö. Såväl inom grundskola som gymnasieskola används huvudsakligen följande metoder för detta:

- Arbetsplats-/arbetslagsträffar
- Medarbetarsamtal
- Samverkansgrupper
- Medarbetarenkäten

Ovanstående metoder uppges av de intervjuade sammantaget ge rektorerna en god bild av hur deras medarbetare upplever sin psykosociala arbetsmiljö. Medarbetarenkäten upplevs dock av de flesta vara den metod som tillför minst i detta sammanhang.

Av våra intervjuer framgår vidare att det är ovanligt att dokumenterade handlingsplaner för det psykosociala arbetsmiljöarbetet finns och används i verksamheterna.

De intervjuade uppger främst följande orsaker till detta; väldigt många inom grundskolan är nya som rektorer på sin skola, arbetsmiljöarbete pågår löpande men dokumenteras inte samlat, dokumentationen av arbetsmiljöarbetet i grundskolan efterfrågas inte av förvaltningen i samma omfattning som tidigare. Vid intervjuer framgår att omorganisationen inom grundskolan och ombyggnationerna inom gymnasieskolan de senaste åren tagit stort fokus från ledning och personal.

När det gäller den genomförda medarbetarenkäten 2014 så pågår för närvarande arbete med att presentera och diskutera resultaten i personalgrupperna. Ingen av de intervjuade enheterna hade ännu upprättat dokumenterade handlingsplaner med anledning av resultatet, vid tillfället för våra intervjuer. Diskussioner pågick dock på några arbetsplatser.

Av våra intervjuer framgår att medarbetarenkätens resultat generellt inte används som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Flera uppger att arbetet sker i parallella processer.

När vi intervjuat lärarna om deras psykosociala arbetsmiljö uppger de ofta brister i den fysiska arbetsmiljön (t.ex ljudnivå, arbetsrum, mm) som orsak till stress och dålig psykosocial arbetsmiljö.

Vid intervjuer med lärare på grundskolan framgår att de inte upplever att man på skolan arbetar på ett systematiskt vis med psykosociala arbetsmiljöfrågor. Framförallt är upplevelsen att det inte vidtas några konkreta åtgärder med anledning av de psykosociala arbetsmiljöproblem som lärarna signalerar. Lärarna på gymnasiet har i högre utsträckning en bild av hur det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs på skolan.

Av våra intervjuer med rektorer och lärare framgår att då någon i lärargruppen är i stort behov av hjälp på grund av den upplevda psykosociala arbetsmiljön så vidtas individuellt riktade insatser av samtliga rektorer. Dessa insatser kan exempelvis vara samtalsstöd, handledning, stresskurser eller kbt-behandling. Oftast tillhandahålls detta stöd av kommunhälsan men i vissa fall förekommer det även att stöd köps in från annat håll.

Åtgärder på grupp- eller organisationsnivå är mer sällsynta, enligt våra intervjuer. På en av de gymnasieskolor vi intervjuat framgår att diskussioner förs om vissa konkreta åtgärder som syftar till att avlasta lärarna administrativa sysslor för att på så vis minska den upplevda stressen.

Av våra intervjuer framgår att de främsta faktorerna till lärarnas upplevda stress och höga arbetsbelastning är:

- Nationella reformer inom skolområdet som kräver förändrat arbetssätt.
- Bristande ekonomiska och personella resurser.
- Höga krav och förväntningar från föräldrar.
- Fler elever med särskilda behov av stöd.
- Många lärare ställer höga krav på sig själva.

Många rektorer och lärare framför att de åtgärder som behöver vidtas ofta ligger på en högre nivå än den som rektor har full bestämmanderätt över.

Av våra intervjuer framgår att några rektorer inom grundskolan har returnerat arbetsmiljöansvaret med anledning av resultatet i den senaste medarbetarundersökningen.

Samtliga intervjuade rektorer har nyttjat kommunhälsans tjänster. Rektorerna anger att de är nöjda med de insatser som genomförts av kommunhälsan och att tillgången för det mesta är god. Det framförs dock från flera håll att insatser ibland ändå behöver köpas externt och då får rektor eller förvaltning bekosta detta.

4.3. Uppföljning, mätning och analys

Utvecklingen av lärarnas upplevelse av den psykosociala arbetsmiljön mäts vartannat år via den kommunövergripande medarbetarenkät som genomförs. Resultatet på förvaltningsövergripande nivå delges respektive nämnd.

Av barn- och grundskolenämndens årsredovisning 2014 (BgN 2015-02-11) framgår att nämndens målsättning; Öka motiverad medarbetarindex (MMI) delvis når måluppfyllelse (gul). Enligt årsredovisningen har MMI ökat sedan föregående undersökning, dock inte i nivå med nämndens målsättning.

Av gymnasienämndens årsredovisning 2014 (GN 2015-02-11) framgår att nämndens målsättning; Att följa personalens sjukfrånvaro når måluppfyllelse (grön) då resultatet är 3,2 %. Sjukfrånvaron har ökat med 0,7 procentenheter sedan föregående år.

Av personalnämndens årsredovisning 2014 (PN 2015-02-09) framgår att nämndens målsättning; Att andelen medarbetare som upplever negativ stress högst ska vara 20 % inte når måluppfyllelse (röd) då resultatet är 32 %. Jämfört med 2012 har andelen minskat från 35 %.

Uppföljning av de mål som fastställts i de båda nämndernas respektive arbetsmiljöplaner genomförs inte.

Vidare uppmärksammar vi att de rektorer vi intervjuat uppger att de inte rapporterar någon dokumenterad uppföljning av det psykosociala arbetsmiljöarbetet vidare till förvaltning/nämnd, ej heller att detta efterfrågas.

5. *Analys och revisionell bedömning*

Är styrningen i form av strategier/prioriterade åtgärder och planer tillräcklig?

Vår bedömning är att den dokumenterade styrningen i form av strategier/prioriterade åtgärder och planer är tillräcklig på kommunövergripande nivå och nämnds-nivå. Bedömningen baseras på att det finns dokumenterade mål, riktlinjer, ansvarsfördelning och arbetsmiljöplaner. Styrningen inom området upplevs också av verksamhetsföreträdarna vara tillräcklig.

Tillämpas upprättade strategier på avsett sätt?

Vår bedömning är att upprättade strategier för arbetsmiljöarbetet inte tillämpas på avsett sätt. Detta då a) de förvaltningsgemensamma prioriterade åtgärderna inte är kända hos rektorerna, b) det är ovanligt med dokumenterade handlingsplaner rörande psykosocial arbetsmiljö på enhetsnivå samt c) att åtgärder på grupp- eller organisationsnivå inte är vanligt förekommande.

Vi vill särskilt uppmärksamma nämnderna på att nämndernas arbetsmiljöplaner, vilka innehåller prioriterade åtgärder för att förbättra lärarnas arbetsmiljö, inte är kända av rektorer och lärare i verksamheterna.

Vi konstaterar att det på såväl kommunövergripande- som nämnds- och rektorsnivå finns god kännedom om lärarnas psykosociala arbetsmiljö. Vi konstaterar även att åtgärder i viss utsträckning vidtas på individnivå med anledning av detta. Upplevelsen i verksamheten är dock att dessa åtgärder endast vidtas i de fall det finns mycket stora behov. Vår bedömning är därför att arbetsmiljöarbetet behöver systematiseras och synliggöras på alla nivåer. Det är i detta sammanhang väsentligt att konkreta handlingsplaner upprättas utifrån det som görs känt när det gäller lärarnas arbetsmiljö, såväl på skolenhetsnivå som på nämnds-nivå. De åtgärder som sedan genomförs måste också synliggöras och följas upp på ett systematiskt vis.

Är uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter tillräcklig?

Vår bedömning är att uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter inte är fullt tillräcklig. Nämnderna följer upp utvecklingen av lärarnas psykosociala arbetsmiljö över tid, via medarbetarenkät. Därutöver följs målsättning i styrkortens medarbetarperspektiv upp årligen. Uppföljning, mätning och analys av resultat och effekter med utgångspunkt från fastställd plan för det psykosociala arbetsmiljöarbetet (arbetsmiljöplan) sker dock inte. Vi saknar även en analys, på såväl skolenhets- som nämnds-nivå, av i vilken utsträckning eventuellt vidtagna åtgärder för förbättra lärarnas psykosociala arbetsmiljö får avsedd effekt.

När verksamheten måluppfyllelse?

Personalnämndens och Barn- och grundskolenämndens uppföljning av måluppfyllelse för år 2014 visar att dessa nämnder inte når full måluppfyllelse respektive delvis måluppfyllelse för de uppsatta målen i medarbetarperspektivet. Vi delar dessa nämnders bedömningar. Gymnasienämndens uppföljning visar att nämnden bedömer full måluppfyllelse i medarbetarperspektivet. Vi finner det dock svårt att verifiera nämndens bedömning på grund av att målsättningen var oklar ("Följa personalens sjukfrånvaro") och att sjukfrånvaron de facto har ökat sedan föregående år.

Då nämnderna inte genomfört någon utvärdering av samtliga fastställda målsättningar för arbetsmiljöarbetet saknar vi fullständiga underlag för revisionell bedömning av i vilken utsträckning verksamheterna når måluppfyllelse inom arbetsmiljöområdet.

Tillhandahåller kommunhälsan ändamålsenliga tjänster inom området?

Vår bedömning är att kommunhälsan i huvudsak tillhandahåller ändamålsenliga tjänster inom området. Med anledning av att det i verksamheterna finns behov av att köpa tjänster externt kan det dock finnas anledning för kommunhälsan att se över sitt utbud och omfattning av tjänster.

2015-03-11

Linda Marklund

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare