



Arbeidstilsynet

1

Ekstern rapport

STATUSRAPPORT 2009

**Arbeidstilsynet prosjekt
i skolesektoren**

**Med skolen som
arbeidsplass**

La stå

Utarbeidet 25.01.10
Arbeidstilsynet



Sammendrag

”Med skolen som arbeidsplass” er Arbeidstilsynets nasjonale tilsynssatsing rettet mot offentlige og private grunnskoler og videregående skoler. Hovedfokus i satsingen er skoleeiere og skolers systematiske primær- og sekundærforebyggende HMS-arbeid rettet mot sykefravær og utstøting. Organisatoriske, psykososiale og innklimarelaterte risikofaktorer i bransjen har hatt spesielt fokus i tilsynene.

Prosjektet er en del av Arbeidstilsynets satsning for et inkluderende arbeidsliv. Prosjektperioden strekker seg fra 2008-2011. I denne statusrapporten beskrives hovedsakelig prosjektets aktivitet i 2009 med hovedvekt på erfaringer og funn etter gjennomførte tilsyn.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2009 tilsyn i skolesektoren over hele landet, totalt 538 tilsyn. 418 av disse tilsynene ble gjennomført på skolenivå og 120 tilsyn på skoleeiernivå. Hver besøkte skoleeier har gjennomsnittlig hatt tilsyn i 3-4 av sine underliggende skoler, avhengig av bl.a. geografi og virksomhetens størrelse. Enkeltstående privatskoler er også besøkt.

I tilsynene rettes fokus på skolene og skoleeierens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid), og om dette arbeidet bygger på systemer og rutiner som er egnet og kjent for de ansatte. Systemene skal være tilpasset de risikoområdene virksomheten til enhver tid står overfor. Hensikten med systematisk HMS-arbeid er å redusere risikoforhold som skaper eller kan medvike til å utvikle arbeidsrelatert sykefravær. Prosjektet legger derfor til grunn at systematisk HMS-arbeid setter virksomhetene bedre i stand til å forebygge sykefravær. I og med at det er vanskelig å identifisere absolutte årsaker til sykefravær og tidlig avgang, har det også vært viktig å fokusere på mulige bakenforliggende årsaker og ikke minst muligheter for forebygging.

Totalt 2437 pålegg ble gitt på nasjonalt nivå i forbindelse med tilsynene i 2009. Hovedsaklig retter disse seg mot det primærforebyggende arbeidet i virksomhetene, dvs. manglende systematisk HMS-arbeid knyttet til både organisatoriske, psykososiale og innklimarelaterte forhold. Tilsynene viser imidlertid at skolene og skoleeierne i større grad har systemer og kjennskap til det sekundærforebyggende arbeidet. For å synliggjøre og forankre linjeansvaret i HMS-arbeidet, er påleggene gitt til skoleeier.

Arbeidstilsynets rolle er å kontrollere at virksomhetene jobber i tråd med Arbeidsmiljølovens krav. Etatens målsetning er gjennom denne tilsynssatsningen å bidra til at skoleeier og skolene settes bedre i stand til å jobbe systematisk og å sikre at lokale arbeidsmiljøer gir grunnlag for en helsefremmende og en meningsfylt arbeidssituasjon for arbeidstakerne, med full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger.

Arbeidstilsynet skal i 2009 gjennomføre ytterligere ca 300 nye tilsyn i skolesektoren. Av disse vil ca 20 % være oppfølgingstilsyn i virksomheter som har hatt tilsyn i 2009. Formålet er å følge opp et utvalg av de besøkte virksomhetene fra 2009 og fokusere på bruken av systemene/rutinene som virksomhetene har utarbeidet etter pålegg fra Arbeidstilsynet. I tillegg vil flere nye skoleeiere og skoler blant de som ikke ble besøkt i 2009 få tilsyn i 2010.



Innhold

1.	Funn og erfaringer fra tilsynsgjennomføringen i 2009	s. 4
1.1	Generelt om arbeidsmiljøutfordringene i skolesektoren basert på Arbeidstilsynets erfaringer gjennom tilsyn	s. 4
1.2	Reaksjonsgrad etter tilsynene	s. 5
1.3	Hovedtemaene knyttet til de avvik som Arbeidstilsynet har avdekket	s. 6
2.	Om tilsynsprosjektet ”Med skolen som arbeidsplass”	s. 8
2.1	Overordnet mål for arbeidsmiljøet i Norge	s. 8
2.2	Arbeidstilsynets arbeid og rolle	s. 8
2.3	Prosjektet ”Med skolen som arbeidsplass” som en del av Arbeidstilsynets IA-satsing	s. 8
2.4	Arbeidstilsynets organisering av tilsynsprosjektet	s. 9
2.5	Prosjektets referansegruppe	s. 9
3.	Om tilsynsgjennomføringen i 2009	s. 10
3.1	Antall tilsyn gjennomført	s. 10
3.2	Hovedtemaene i tilsynene – en generell oversikt	s. 10
3.3	Arbeidsmiljølovens krav til et systematisk HMS arbeid i alle virksomheter	s. 11
3.4	Krav til dokumentasjon og skriftlighet	s. 11
3.5	Arbeidstilsynets formål med tilsynsaktivitet i skolesektoren	s. 11
3.6	Benyttet tilsynsmodell	s. 12
3.7	Hensikten med tilsynsmodellen	s. 12
3.8	Kriterier for utvelging av tilsynsvirksomheter	s. 13
3.9	Samordning av tilsynsaktivitet mellom tilsynsmyndighetene	s. 13
4.	Kort om prosjektets videre tilsynsarbeid i 2010	s. 13
5.	Oppsummering og innspill til sektoren på bakgrunn av tilsynsarbeidet i 2009	s. 14



1. Funn og erfaringer etter tilsynsgjennomføringen i skolesektoren 2009

1.1 Generelt om arbeidsmiljøutfordringene i skolesektoren basert på Arbeidstilsynets erfaringer gjennom tilsyn

Arbeidstilsynet har ikke gjort en fullstendig kartlegging av skolenes og skoleeierens arbeidsmiljøutfordringer i forbindelse med sin tilsynsaktivitet i 2009. Likevel fremkommer det på bakgrunn av de 538 tilsynene at typen arbeidsmiljøutfordringer som ansatte og ledelsen ved de besøkte skolene beskriver, er påfallende like i hele landet. Hvordan disse utfordringene påvirker de ansatte og ledelsen, ser imidlertid ut til å variere. Dette varierer bl.a. i takt med aktiviteten og systematikken knyttet til arbeidsmiljøarbeidet (det generelle HMS-arbeidet) i virksomheten. Arbeidstilsynet er av den oppfatning at omfanget av arbeidsmiljøutfordringer og systematikken i arbeidsmiljøarbeidet varierer fra skole til skole og fra skoleeier til skoleeier. Det varierer også mellom skolene tilhørende samme overordnet enhet (eksempelvis innad i en kommune eller fylkeskommune).

Det betyr at en del av de besøkte skolene ikke hadde tilfredsstillende primærforebyggende systemer i forhold til de tema som var satt i fokus i denne tilsynssatsingen. Dette i form av mangler knyttet til påkrevd skriftlighet, eksemplvis rutiner for å sikre aktivitet og/eller mangler knyttet til skriftlighet i forhold til å kunne dokumentere lovpålagt HMS-aktivitet. Det er også knyttet en del pålegg til manglede bekjentgjøring av lokale rutiner og systemer blant ansatte. Lovkravene tilsier at alle arbeidstakerne skal ha kunnskap og ferdigheter som gjør dem i stand til utføre arbeidet på en sikker og helse- og miljømessig forsvarlig måte. Arbeidstilsynet påpeker at de rutiner og systemer som beskriver hvordan ansatte for eksempel skal ta opp arbeidsmiljøspørsmål skal være kjent for de ansatte. Eksempelvis:

- hvordan de skal melde avvik (uønskede hendelser),
- hvordan rapportere om opplevde samarbeidsutfordringer/konflikter,
- hvordan det er forventet av de ansatte skal opptre ved en eventuell vold og/eller trusselsepisode,
- hvordan aktivitetsplikten arter seg i en eventuell sykefraværsoppfølgingsprosess,
- hvordan vil eventuelle klager på ansatte fra elever og foreldre bli håndtert og lignende.

Dette for å sikre medvirkning, forutsigbarhet og et mest mulig levende og hensiktsmessig HMS-arbeid. Arbeidstilsynet forventer at de foreliggende skriftlige rutiner og systemer beskriver og er i overensstemmelse med praksisen i virksomheten.

Gjennom tilsynene har Arbeidstilsynet møtt mange ledere og ansatte i skolesektoren, og derfor fått innblikk i flere yrkes- og faggruppers arbeidssituasjon. Det er viktig å påse at de systemene og den aktiviteten som iverksettes og gjennomføres i arbeidsmiljøarbeidet er tilpasset og når frem og fanger opp alle de ulike ansattegruppene i skolene. Av den grunn er det viktig å sikre dialog og samarbeid på tvers av avdelinger, team, yrkesgrupper etc. Arbeidstilsynet er av den oppfatning at systemene i ulik grad er gjort tilgjengelig og bekjentgjort for alle ansatte i virksomheten.

Arbeidstilsynets inntrykk er at de ansatte som vi har møtt i sektoren gjennomgående har vist et stort engasjement, faglig stolthet og stor omsorg for elevenes velferd og fagutvikling. Mange ytrer likevel bekymring og noe uro knyttet til de endringene og det bilde som skapes av skolesektoren i Norge den siste tiden. Nedenfor nevnes eksempler på arbeidsmiljøutfordringer som Arbeidstilsynet får beskrevet i tilsynene. Dette er forhold som ansatte og ledelse beskriver og som de mener bl.a. er med på å påvirke det lokale arbeidsmiljøet og det systematiske utviklingsarbeidet knyttet til eget arbeidsmiljø. Dette er ingen utfyllende eller endelig oversikt, heller ikke en oversikt som er gjeldene for alle de besøkte skolene. Det er imidlertid en generell oversikt over faktorer som gikk igjen og



ble beskrevet av mange representanter fra skolene som Arbeidstilsynet møtte gjennom tilsyn i alle våre regioner.

- Opplevelsen av høy/økende arbeidsbelastning – eks. økte dokumentasjonskrav og ”andre” arbeidsoppgaver
- Opplevelsen av hyppige omstillinger/endringer
- Opplevelsen av økende grad av krevende elevatferd (opplevd mangel på kompetanse til å håndtere situasjoner, og opplevd mangel på ressurser til å tilby alternativ undervisning ved behov)
- Tidvis opplevde samarbeidsutfordringer - for eksempel knyttet til elever, foreldre, kollegaer, ledelseslinjen etc.
- Opplevde stramme rammebetingelser
- Opplevelsen av uegnede bygningsmasser
- Overordnet HMS-system lite implementert og kjent i enkelte underliggende skoler
- Generelt større mangler når det gjelder det primærforebyggende arbeidet, og at HMS kan være et sykdomsforebyggende verktøy
- Skoleledelsen kan være klar over arbeidsmiljøutfordringene, men opplever å ha relativt lite handlingsrom til å gjøre noe med det.

Gjennom dialogen med ansatte og ledere har Arbeidstilsynet fått inntrykk av at skolesektoren har utfordringer knyttet til å gjennomføre generelle tilretteleggingstiltak. Det fremkommer også at ansatte til tider opplever det å være sykemeldt som belastende og velger derfor å heller komme på jobb med helseplager. I forbindelse med eget sykefravær virker det ikke uvanlig at en del ansatte utarbeider timeplaner og undervisningsopplegg for sine vikarer. Enkelte gir uttrykk for at en del foreldre og elever også fort blir frustrerte og misfornøyde hvis skolens ansatte er borte fra arbeidet, hyppig eller over en periode. Inntrykket er at det i tilfeller oppleves mer belastende å være sykemeldt enn å gå på jobb med helseplager.

1.2 Reaksjonsgraden etter tilsynene

Basert på inspektørenes inntrykk etter tilsyn og registrerte reaksjoner, fremkommer det at graden av arbeidsmiljøutfordringer og systematisk arbeidsmiljøarbeidet varierer fra skole til skole og fra skoleeier til skoleeier. Tilsynene har også avdekket en viss variasjon mellom skoler underlagt samme overordnet enhet.

Tilsynene i 2009 har generert flere pålegg. Nasjonalt er det gitt 2437 pålegg i forbindelse med de 538 tilsynene som er gjennomført. Arbeidstilsynets tall viser at ca 80 % av de besøkte virksomhetene har fått reaksjoner i form av pålegg fra Arbeidstilsynet. De fleste av påleggene er knyttet til det systematiske primærforebyggende arbeidet. Det er gitt færre reaksjoner og pålegg knyttet til virksomhetenes sekundærforebyggende arbeid

1.3 Hovedtemaene knyttet til de avvik som Arbeidstilsynet har avdekket

Avvikene som Arbeidstilsynet registrerte på bakgrunn av tilsynene var hovedsakelig knyttet til følgende tematikk:

- Mangelfull kartlegging, risikovurdering og oppfølging (handlingsplaner) av **reelle** arbeidsmiljøutfordringene i skolene. Oppsummeringen nasjonalt viser at ved ca 1/3 av tilsynene i skolene ble det registrert manglende rutiner for kartlegging og risikovurdering av reelle psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøutfordringer. De som hadde skriftlige systemer og rutiner på plass, bygget gjerne på overordnede systemer utviklet av skoleeier. I



ca halvparten av tilsynene var det imidlertid ikke tilstrekkelig lokal kunnskap omkring de overordnede systemene. I ca 1/3 av tilfeller var ikke overordnede systemer lokalt tilpasset slik at det fanget opp relevante (reelle) arbeidsmiljøutfordringer lokalt i de ulike skolene.

- Mangelfull systematikk, kjennskap til avviksrapporteringssystemene. Oppsummeringen nasjonalt viser at ca en av tre skoler manglet skiftlige rutiner som beskriver hvordan uønskede hendelser skal meldes og håndteres i virksomheten. Det viser seg imidlertid at blant de skolene/skoleeierne som hadde etablert slike rutiner, var det i ca halvparten av tilfellene manglende kjennskap til bruken av disse systemene blant ansatterepresentantene. Inntrykk er også at der er utfordringer flere steder knyttet til tilbakemeldinger om håndtering og behandling av avvik meldt opp i linjen i en del større virksomheter (eks. kommuner/fylkeskommuner).
- Det blir gitt få pålegg knyttet til sykefraværsoppfølging. De aller fleste besøkte skolene og skoleeierne hadde kjennskap og skriftlige rutiner knyttet til sykefraværsoppfølging. I ca hver femte skole hadde ansatterepresentantene manglende kjennskap til disse rutine og systemene. Oppsummeringen nasjonalt viser de aller fleste av skolene (i ca 85% av tilsynene på skolenivå) utarbeider oppfølgingsplaner ved 6 ukers fravær og gjennomfører dialogmøter ved 12 ukers sykefravær. Innholdet og kvaliteten på sykefraværarbeidet (spesielt oppfølgingsplanene) sier imidlertid oppsummeringene fra tilsynene lite om.
- Det fremkommer imidlertid at mange av skolene har utfordringer relatert til iverksetting av nødvendig tilrettelegg/ tilretteleggingstiltak for arbeidstakere som står i fare for å bli sykemeldt og/eller er i en sykefraværsoppfølgingsprosess. Det kan se ut til at en del av skolene opplever at de som type virksomhet med sin drift, organisering, arbeidsfordeling, størrelse og type arbeidsoppgaver etc. har begrenset mulighet for å gjennomføre lokale tilretteleggingstiltak. Det kan påvirke i hvilken grad ansatte i skolesektoren får mulighet for å arbeide til tross for eventuelle helseplager i et tilrettelagt arbeid, eller den mulighet sykemeldte arbeidstakere har for å komme tidligere tilbake etter en fraværperiode i tilrettelagt arbeid. Av den grunn er det vesentlig at skolene/skoleeier som er en del av en større virksomhet (kommune/fylkeskommune) også fokuserer på tilretteleggingmulighetene utover de enkelte enhetene og på tvers av sektorer/linjer.
- Mangelfull etablering av eller kjennskap til rutiner for å forebygge uheldige arbeidsmiljøkonsekvenser bl.a. knyttet til konflikter/konflikthåndtering, omstillinger/endringer, elev- og foreldreklager, vold - og trusselproblematikk. Om lag halvparten av de besøkte skolene manglet enkelte eller flere forebyggende rutiner knyttet til nevnte risikobaserte arbeidsmiljøutfordringer.
- Tilsynene viste at de aller fleste verneombud og ledere hadde gjennomført grunnopplæring i HMS i tråd med lovpålagt krav. Det var valgt verneombud på de aller fleste skolene som Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn ved i 2009, både i privat og offentlig sektor. Organiseringen og bruk av verneombudet varierte i større grad. Arbeidstilsynets er av den oppfatning at verneombudets rolle og oppgaver flere steder er mindre velkjent, spesielt blant de ansatte. Dette kan igjen gjenspeile hvor aktivt virksomhetene bruker de lokale verneombud knyttet til arbeidsmiljøspørsmål. Arbeidstilsynets inntrykk er at organiserte plasstillitsvalgte tradisjonelt virker mer kjent og benyttet i undervisningssektoren, også tilknyttet arbeidsmiljøspørsmål. Basert på de funn som Arbeidstilsynet gjorde i tilsyn er det



nasjonalt gitt pålegg knyttet til å gjennomgå og sikre at verneombudsordningen er i tråd med Arbeidsmiljølovens krav og bestemmelser.

- Mangler i systematisk sikring av vedlikehold/inneklimasituasjonen blant skoleeiere. Inneklima som tilsynsystema er i denne satsingen (2009) rettet mot skoleeierne. Ca halvparten av de besøkte skoleeierne har fått pålegg om utbedringer i forhold til det systematiske arbeidet på dette området. Oppsummeringen nasjonalt viser at ca halvparten av de skoleeierne som hadde tilsyn, hadde manglende rutiner for å sikre løpende kartlegging, vurdering og rapportering av forhold for å sikre inneklima i skolebyggene. Litt over halvparten av de besøkte skoleeierne samarbeidet heller ikke på tvers av nivå og/eller sektor i forhold til å utarbeide systematiske planer gjeldende velferd, vedlikehold og inneklima i skolebygg. Fordelingen av påleggene viser seg å være rimelig likt fordelt nasjonalt, men det er gitt få reaksjoner på dette området blant privatskolene. Nasjonalt er det gitt 169 pålegg relatert til dette i 2009.



2. Om tilsynsprosjektet ”Med skolen som arbeidsplass”

2.1 Overordnede mål for arbeidsmiljøet i Norge

Formålet med Arbeidsmiljøloven av 17. juni 2005 er å sørge for at arbeidstakerne har et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, med full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og at kravene til arbeidsmiljøet til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet. Arbeidsmiljøloven skal sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet, og legge til rette for individuelle tilpasninger. Lovens bestemmelser skal bidra til et inkluderende arbeidsliv, og gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø.

2.2 Arbeidstilsynets arbeid og rolle

Etatens hovedmål er å bidra til å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade og å arbeide for et sikkert og inkluderende arbeidsliv. Ved å arbeide for å nå disse målene, spiller etaten en viktig rolle i myndighetenes arbeid med å motvirke sykdom, frafall og utstøting i arbeidslivet.

I det forebyggende arbeidet er Arbeidstilsynets oppgave å føre tilsyn med at arbeidsmiljøet i norske virksomheter er i henhold til arbeidsmiljølovens krav, veilede virksomhetene, og vise vei overfor samfunnet og myndigheter om hvilke forhold i arbeidsmiljøet som fremmer helse og inkludering. Det er arbeidsgiver i virksomheten som har ansvaret for å følge de kravene som tilsynet stiller til arbeidsmiljøet.

2.3 Prosjektet ”Med skolen som arbeidsplass” en del av Arbeidstilsynets IA-satsing

Prosjektet er en del av Arbeidstilsynets IA-satsing. En viktig tilnærming i dette arbeidet er å tydeliggjøre arbeidsmiljøets betydning for IA-avtalens mål. Dette innebærer å opprettholde fokus på et godt arbeidsmiljø som helsefremmende og sykdoms- og skadeforebyggende. Arbeidslivet skal gi rom for at mennesker i ulike livsfaser og med ulike forutsetninger kan fungere i arbeid. Det skal også gi muligheter for at flere kan få innpass og bidra i arbeidslivet.

Prosjektet har lagt til grunn at det ved tilsyn med sykefravær som tema, er vesentlig at sykefraværet i seg selv ikke blir hovedfokusområde, men settes inn i en større sammenheng hvor man undersøker hvorvidt virksomhetene ivaretar både det primære og sekundære forebyggingsperspektivet.

Primærforebygging er innsats for å *forebygge* at sykdom og skade oppstår. Tradisjonelt sett har dette vært Arbeidstilsynets viktigste oppgave. Primærforebygging er gjerne allmenne strategier som retter seg mot flere, mens sekundærforebygging gjerne retter seg mot risikogrupper eller identifiserte personer. I forhold til virksomhetenes primærforebygging skal Arbeidstilsynet ha fokus på om:

- a) Virksomheten arbeider systematisk med eget arbeidsmiljø (HMS-arbeidet) for å sikre at forhold ved arbeidet eller arbeidsplassen ikke bidrar til sykdom og skade.
- b) Virksomhetens systematiske HMS-arbeidet omfatter både helsefremmende tiltak og forebygging av sykdom og skade.
- c) Virksomhetens HMS-arbeid omfatter rutiner for oppfølging av sykmeldte.

Sekundærforebygging er innsats for å begrense konsekvensene av sykdom eller skade som allerede har oppstått. I forhold til virksomhetenes sekundærforebygging skal Arbeidstilsynet ha fokus på om:

- d) Virksomheten på bakgrunn av den fraværsinformasjon som kommer frem, vurderer om det er sider ved arbeidsmiljøet som kan ha bidratt til sykefraværet eller forsterket dette, og



iverksetter tiltak for å redusere faren for gjentakelse (kartlegging, risikovurdering og oppfølging).

- e) Virksomheten har evne og vilje til å følge opp sykmeldte med sikte på å innrette arbeidsplassen eller arbeidet slik at den sykmeldte kan gjenoppta sitt arbeid.
- f) Virksomheten i sykefraværsoppfølgingsarbeidet utarbeider oppfølgingsplan med hensiktsmessig innhold og at dette følges opp av de involverte.
- g) Virksomheten gjennomfører dialogmøter med den sykmeldte og følger opp det som kommer frem gjennom denne dialogen.

2.4 Arbeidstilsynets organisering av tilsynsprosjektet

Tilsynssatsingen ”Med skolen som arbeidsplass” eies av direktør for Arbeidstilsynet Ingrid Finboe Svendsen. Det drives fra Arbeidstilsynets regionskontor i Østfold og Akershus ved prosjektansvarlig Hanne Luthen og prosjektleder Lene Cecilie Skahjem.

Hver av Arbeidstilsynets syv regioner er ansvarlig for gjennomføring og drift av prosjektet i hver sin geografiske region.

2.5 Prosjektets referansegruppe

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet er det opprettet en sentral referansegruppe der aktuelle parter fra undervisningssektoren er representert. Referansegruppens oppgave er å komme med anbefalinger og gi råd og innspill til prosjektet med siktemål å bidra til å kvalitetssikre prosjektets strategivalg og måloppnåelse Dette for å forankre Arbeidstilsynets satsing og sikre innspill fra sentrale aktører innen sektoren i hele prosjektperioden.

Deltakere i prosjektets referansegruppe er følgende (per 31.12.09):

Terje Skyvulstad	UNIO
Gro Paulsen	Akademikerne
Stein Grøtting	LO
Hilde Myklebust	HSH
Nils Petter Wiik	KS
Jens Nicolaisen	YS
Håvard Tvinnereim	Utdanningsdirektoratet
Finn Marthinsen	Helsedirektoratet



3. Om tilsynsgjennomføringen 2009

3.1 Antall tilsyn gjennomført

Tabellen nedenfor viser antall tilsyn gjennomført i forbindelse med tilsynsprosjektet ”med skolen som arbeidsplass” i hver av Arbeidstilsynets syv regioner i 2009.

Region	Status antall gjennomførte tilsyn per 15.12.09
Arbeidstilsynet region Østfold og Akershus (ATØA)	105
Arbeidstilsynet region Oslo (ATOS)	27
Arbeidstilsynet region Indre Østland (ATIØ)	88
Arbeidstilsynet region Nord-Norge (ATNN)	77
Arbeidstilsynet region Midt-Norge (ATMN)	83
Arbeidstilsynet region Vestlandet (ATVE)	105
Arbeidstilsynet region Sør-Norge (ATSN)	53
TOTALT	538 tilsyn

Arbeidstilsynet nasjonalt gjennomført 538 tilsyn relatert til denne satsingen i 2009. Tilsynsperioden har vart f.o.m. uke 8 t.o.m. uke 39. Hovedvekten av tilsynene ble imidlertid gjennomført i 2. kvartal 2009. Av de 538 tilsynene er ca ¾ av disse gjennomført ved tilsynsbesøk i skoler (418 tilsyn) og ca ¼ er tilsyn gjennomført blant skoleeiere (120 tilsyn).

Tall fra SSB viser at det nasjonalt er ca 3200 offentlige og private grunnskoler og ca 500 offentlige og private videregående skoler (tall fra skoleåret 2007/08). Det innebærer et høyt antall arbeidstakere. Når en trekker fra at om lag 100 tilsynene har vært rettet mot skoleeiere og ikke direkte i skolene, betyr det at Arbeidstilsynet i 2009 førte tilsyn direkte på ca 10 % av grunn- og videregående skoler i Norge.

3.2 Hovedfokus i tilsynene – en generell oversikt

Hovedfokuset i tilsynene som Arbeidstilsynet har gjennomført i sektoren, er fremkommet på bakgrunn av prosjektets formål og etter prosesser og innspill fra partene (referansegruppen), gjennomgang av relevant forskningslitteratur og på bakgrunn av erfaringer Arbeidstilsynet har ervervet gjennom sitt arbeid i sektoren de senere årene. Følgende tema var av den grunn hovedfokus i tilsynene gjennomført i 2009:

MÅL:

- **Levende og relevant systematisk HMS-arbeid som et sykdomsforebyggende verktøy**

Tema i tilsyn:

- HMS - kunnskap i virksomheten/organisering av vernetjenesten
- Kartlegging, risikovurdering og oppfølging av reelle arbeidsmiljøutfordringer
- Kommunikasjon og medvirkning
- Rapportering av avvik (uheldige forhold)
- Organisering og tilrettelegging
- Prosedyrer og rutiner for sykefraværsoppfølging



Fokus på forebygging av bransjerelaterte risikofaktorer – spesielt knyttet til:

- konflikter/konflikthåndtering
- omstillinger/endringer
- vold/trusler
- vedlikehold og rehabilitering av skolebygg (sikring av et fullt forsvarlig inneklima)

3.3 Arbeidsmiljølovens krav til et overordnet systematisk HMS arbeid i alle virksomheter

Arbeidsmiljøloven stiller krav til systematisk HMS-arbeid. Plikten til å utøve et systematisk HMS arbeid påhviler arbeidsgiver, og må utøves på alle nivåer og i alle ledd i virksomheten.

Hovedansvaret tilligger det øverste nivået i virksomheten, og det er viktig at HMS arbeidet integreres i overordnet styring og planlegging i virksomheten. For å sikre et godt HMS arbeid må det øverste leddet sørge for at HMS-arbeidet gjøres kjent på alle nivåer i virksomheten. I tillegg må de ulike nivåene i virksomheten tilpasse HMS-arbeidet til de utfordringer og oppgaver de står ovenfor. HMS arbeidet i virksomheten skal være en kontinuerlig prosess, og arbeidsmiljøet skal være under en stadig overvåkning

Det må presiseres at plikten til å utøve systematisk HMS-arbeid skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, og arbeidstakerne har en medvirkningsplikt. Verneombudet har også plikt til å medvirke under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for HMS-arbeidet i virksomheten. Arbeidsmiljøloven legger stor vekt på medvirkning i mange av sine bestemmelser. Et godt arbeidsmiljøarbeid er avhengig og bygger på et samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. For å sikre et godt psykososialt arbeidsmiljø er arbeidsgiver nødt for å ha dialog med de ansatte. På hvilken måte man tilrettelegger for dette er opp til virksomheten. Det ligger imidlertid i det systematiske HMS-arbeidets prinsipp og lovkrav, at leder skal ha en kontinuerlig oversikt og dialog med sine ansatte for å kunne fange opp aktuelle arbeidsmiljøutfordringer og ha mulighet til å iverksette forebyggende tiltak og aktiviteter når nødvendig. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal involveres og holdes løpende informert om systemer som benyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. Det skal også gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av det, jfr. arbeidsmiljølovens krav § 4-2(1).

3.4 Krav til dokumentasjon og skriftlighet

Interkontrollforskriften krever bl.a. at deler av HMS-arbeidet må dokumenteres skriftlig. Kravet til skriftlighet er begrunnet i både eksterne og interne behov. Eksternt er skriftlighet nødvendig for at virksomheten skal kunne dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at systematisk HMS-arbeid er innført og utøves. Internt er skriftlighet nødvendig for å sikre at HMS-arbeidet gjennomføres systematisk (gjentagende) i virksomheten, og at systemet ikke er personavhengig og preget av tilfeldigheter. Skriftlige rutiner, beskrivelser og aktivitetsdokumentasjon er nødvendig for å påse at HMS-systemet fungerer som forutsatt og er det verktøyet for HMS-arbeid som loven krever.

3.5 Arbeidstilsynets formål med tilsynsaktiviteten i skolesektoren

I tilsynene fokuserer Arbeidstilsynet på at de HMS-systemene som skolene og skoleeierne har, er basert på de reelle utfordringene som skolene står overfor, og at disse systemene er egnet og kjent for de ansatte. Systemene skal være tilpasset de risikoområder som virksomheten til enhver tid står overfor. Dette for å minimere sjansene for at det er forhold på arbeidsplassen som kan skape eller medvirke til arbeidsrelatert sykefravær blant ansatte. Systematisk arbeid med HMS har til hensikt å redusere risikoforhold i virksomhetene, og derfor legger prosjektet til grunn at systematiske HMS-arbeid vil kunne sette virksomhetene bedre i stand til å forebygge sykefravær. Det er vanskelig å

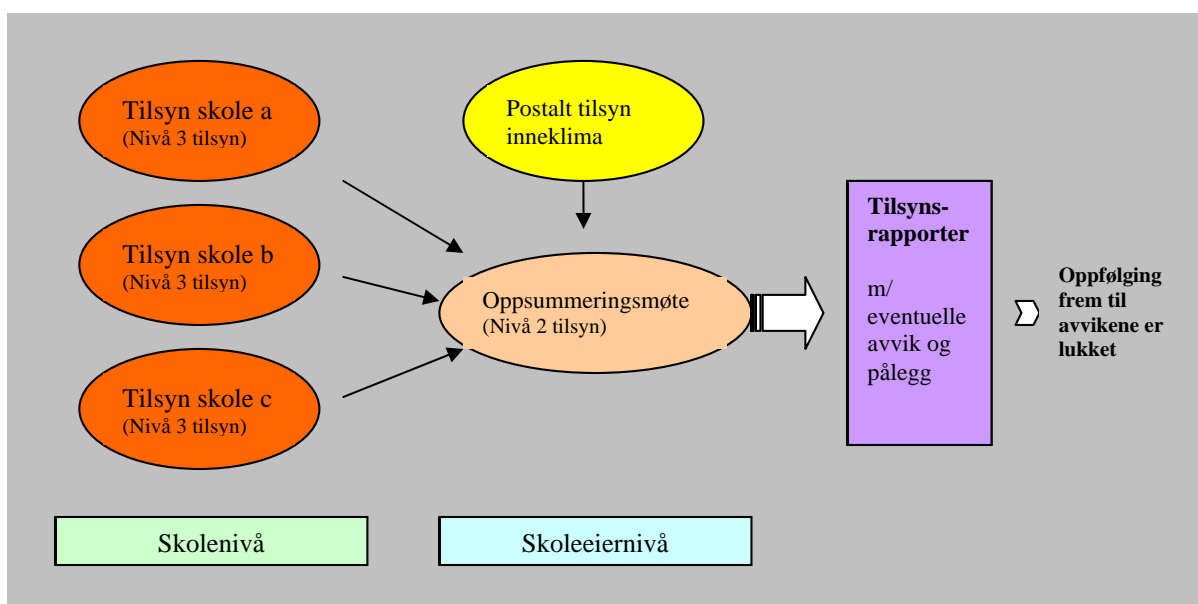


kunne identifisere absolutte årsaker til sykefravær og tidlig avgang, men det er i dette prosjektet satt fokus på mulige bakenforliggende årsaker og muligheter for forebygging.

Gjennom tilsyn, informasjon og veiledning ønsker Arbeidstilsynet å påse at virksomhetene har systematikk og verktøy slik at de selv er i stand til å etterleve arbeidsmiljølovens krav omkring systematisk forebyggende arbeidsmiljøarbeid på en tilfredsstillende måte. Dette gjennom å påse at virksomhetene er utstyrt med de verktøy og rutiner som er lovpålagt og nødvendige for å kunne gjøre dette arbeidet på en systematisk måte. Tilsynene fokuserer på at virksomheten har systemer med hensikt å sikre alle ansattes medvirkning (alle fag og yrkesgrupper) i arbeidsmiljøarbeidet, og at virksomheten sikrer nødvendig arbeidsmiljøkompetanse for alle berørte parter.

Arbeidstilsynet opplever samlet sett å ha blitt godt mottatt i gjennomføringen av tilsynene i skolesektoren. Skolene og skoleeiere har også lagt forholdene godt til rette for at gjennomføring skulle gå som planlagt.

3.6 Benyttet tilsynsmodell



3.7 Hensikten med tilsynsmodellen

Hensikten med valgt tilsynsmodell er å få frem i hvilken grad skoleeier og skolene har et HMS-system som sikrer tilfredsstillende forebyggende arbeid, rettet mot organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø, sykefraværsoppfølging, systematisk vedlikehold og sikring av inneklimasituasjonen. Systematisk og lokalt tilpasset HMS-system skal ha til hensikt å sikre et reelt sykdomsforebyggende arbeid i virksomheten. Fokus er av den grunn knyttet til i hvilken grad HMS-arbeidet fanger opp de reelle arbeidsmiljøutfordringene som skoleledelsen og de ansatte er opptatt av, og mener er faktorer som påvirker deres helse og trivsel.

Det har vært vesentlig å synliggjøre og forankre skoletilsynene og funnene hos skoleeier (overordnet enhet). Skoleeier har det overordnede HMS-ansvaret, og vi erfarer at koordineringen og utviklingen av overordnede HMS-systemer, ofte skjer på dette nivået.

Avvik registrert i forbindelse med gjennomførte tilsyn generer pålegg. Påleggene rettes til skoleeier og er gjeldene for skolen(e) vi har besøkt. Her forventer vi at skoleeier dokumenterer og iverksetter



aktivitet gitt i våre krav (pålegg). Saksgangen knyttet til behandlingen av pålegg følger Arbeidstilsynets overordnede retningslinjer.

Vi generaliserer imidlertid ikke våre funn til å gjelde generelt for skolesektoren i virksomheten. Vi påpeker imidlertid, i vårt oppsummeringsmøte med rådmann og i tilsynsrapportene, at vi forventer at virksomheten (skoleeier) dekker eventuelle liknede avvik i andre underliggende skoler, hvis de er kjent med at liknede avvik er gjeldende. Vi forventer imidlertid ikke noen skriftlig dokumentasjon på dette i etterkant.

I forhold til inneklima/vedlikehold er den tilbakemeldingen/eventuelt pålegg vi gir generell for hele virksomheten. Dette fordi den retter seg mot de sentrale systemene som skoleeier enhet har for å sikre et fullt forsvarlig inneklima i samtlige av sine skoler.

3.8 Kriterier for utvelgning av tilsynsvirksomheter

Sykefraværstatistikk fra NAV og regional kunnskap var bakgrunnskriterier for risikovurdering og utvelgelse av tilsynsvirksomheter (skoleier/skoler) i 2009.

3.9 Samordning av tilsynsaktivitet mellom tilsynsmyndighetene

I november 2008 ble det sendt et informasjonsskriv om Arbeidstilsynets kommende tilsynsprosjektet i undervisningssektoren til alle fylkesmenn. Dette med hensikt å sikre best mulig koordinering av statlige tilsyn i sektoren. Denne informasjonen ble fulgt opp med beskrivelser om hver regions tilsynsplaner etter hvert som de ble utarbeidet i første kvartal 2009. På lik måte blir det utsendt ny informasjon til alle fylkesmenn i løpet av januar 2010 knyttet til prosjektets videre tilsynsaktivitet i 2010. Ytterligere informasjon med nærmere beskrivelser av regionenes tilsynsplaner blir sendt ut fra alle Arbeidstilsynets regioner i løpet av 2. kvartal 2010. Helse- og sosialdepartementet og tilsynsavdelingen i Undervisningsdirektoratet er også informert og gjort kjent med Arbeidstilsynets tilsynsplaner i sektoren.

4. Kort om prosjektets tilsynsplaner for 2010

Tilsynsprosjektet "Med skolen som arbeidsplass" videreføres som planlagt i 2010. Prosjektets formål er som i 2009, og det planlegges gjennomføring av ytterligere ca 300 tilsyn i 2010. Disse tilsynene vil hovedsakelig bli gjennomført i siste halvår av 2010 på følgende måte:

- Oppfølgingstilsyn (ca 20 %). Det vil si nye tilsyn blant et utvalg av de skoleeierne og skolene som hadde tilsyn i 2009. Formålet er å følge opp et utvalg av de besøkte virksomhetene fra 2009. Hovedfokus på disse tilsynene vil omhandle bruken og hensiktmessigheten av de systemene/rutiene som ble utarbeidet i virksomhetene i 2009 etter pålegg fra Arbeidstilsynet.
- Tilsyn i flere nye privatskoler og offentlige kommunale/fylkeskommunale skoler (ca 80 %) Det innebærer at et utvalg skoleeiere og skoler blant de som ikke fikk tilsynsbesøk i 2009, nå vil få tilsyn. Det innebærer hovedsakelig en videreføring av Arbeidstilsynets tilsyn i sektoren fra 2009, med noen mindre justeringer i forhold til tilsynstemaer og tilsynsmetode.



5. Oppsummering og innspill til sektoren på bakgrunn av tilsynsarbeidet i 2009

Inkluderende arbeidsliv (IA) viser seg å være et relativt kjent begrep blant de skolene og skoleeierne som Arbeidstilsynet møtte gjennom tilsyn i 2009. Generelt ser det ut som om virksomhetene har de sekundærforebyggende rutineene på plass, dvs. oppfølgingssamtaler med sykemeldte blir gjennomført m.m. Det fremkommer imidlertid at mange av skolene har utfordringer relatert til iverksetting av nødvendige tilretteleggingstiltak for arbeidstakere som står i fare for å bli sykemeldt og/eller er i en sykefraværsoppfølgingsprosess.

Videre synes det å være utfordringer knyttet til manglende systematikk blant skolene/skoleeier når det gjelder systematikken og et levende primærforebyggende HMS-arbeidet. Dette gjelder innenfor både organisatoriske, psykososiale og vedlikehold/inneklimarelaterte risikoforhold. I forhold til plikten til å vurdere/kartlegge risiko forbundet med arbeidet må prosessen bl.a. omfatte spørsmål omkring hva slags arbeidsforhold kan forårsake muskel- og skjelettplager og psykiske plager blant ansatte i skolesektoren. Hva kan påvirke utviklingen av helseplager og/eller eventuelt at arbeidstakere velger å gå av med tidligpensjon. Dette er vesentlige faktorer å fokusere på i dette arbeidet.

Tilsynene har vist at ledelsen har en viktig og avgjørende rolle for grad av systematikk og gjennomføring av HMS-arbeidet i virksomhetene. For å sikre et godt HMS arbeid på alle nivåer i virksomheten, er det vesentlig at det øverste leddet sørger for at HMS arbeidet prioriteres og gjøres kjent på alle nivåer i virksomheten. I tillegg må de ulike nivåene i virksomheten tilpasse HMS-arbeidet til de utfordringer og oppgaver de står ovenfor, dette vil igjen skape og besørge et levende og hensiktsmessig HMS arbeid ved den enkelte virksomhet.

Blant de skolene og skoleeierne som arbeidet systematisk forebyggende ser vi bl.a. at følgende momenter går igjen og er viktige forutsetninger for at arbeidsmiljøarbeidet skal fungere:

- En aktiv ledelse og aktiv vernetjeneste er viktig for et velfungerende HMS-arbeid på arbeidsplassen
- Kunnskap og avklaring av roller omkring det systematiske HMS-arbeidet
- Eget arbeidsmiljø systematisk satt på dagsorden for å sikre kunnskap og medvirkning fra ansatte i dette arbeidet
- Medvirkning er en forutsetning for et levende forebyggende arbeidsmiljøarbeid, og en viktig forutsetning for at nødvendige og hensiktsmessige tiltak og rutiner iverksettes og benyttes.

Det er blitt gitt mange systempålegg fra Arbeidstilsynet i denne satsingen i 2009. For Arbeidstilsynet er det vesentlig å fokusere på at forholdet mellom systemer (det skriftlige verktøyet) og realiteter (bruken av det), blir fulgt opp gjennom oppfølgingstilsyn i 2010. Det er imidlertid tidlig å si noe mer konkret om resultatene og effektene av denne tilsynssatsingen i 2009. Få pålegg er lukket på nåværende tidspunkt. Basert på tilbakemeldinger viser det imidlertid at prosjektet har skapt et fornyet fokus på HMS-arbeidet og viktigheten av et systematisk arbeidsmiljøarbeid i skolesektoren.