

Till  
Arbetsmiljöverket

### **Yttrande med anledning av Arbetsmiljöverkets övervägande om föreläggande mot Stockholms stad, IMS 2013/44301**

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan staden, har fått möjlighet att inkomma med yttrande till Arbetsmiljöverket med anledning av Arbetsmiljöverkets övervägande om ett nytt föreläggande rörande arbetsförhållandena för samtliga lärare, som är anställda i Stockholms stads utbildningsnämnds skolor.

#### ***Bakgrund***

Staden har med anledning av Arbetsmiljöverkets, nedan AV, överväganden om nytt föreläggande bett att AV förtydligar och klargör vilken tid som omfattas av det övervägda föreläggandet, bilaga 1. AV har svarat att övervägande om föreläggande avser all arbetstid.

AV är sedan tidigare informerad om stadens åtgärder med anledning av AV:s tidigare föreläggande om motsvarande åtgärder. Staden får därför beträffande bakgrund och inställning till det nu övervägda föreläggandet i huvudsak hänvisa till stadens svar till AV, 2013-08-29, IMS 2013/43031 samt stadens yttrande 2014-02-07 till Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 28730-13, som AV har tagit del av.

#### ***Stadens synpunkter beträffande krav i övervägandet***

##### ***Inledning***

AV:s tillsynsansvar omfattar att det finns en god arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagens bestämmelser. God arbetsmiljö är också en självklar målsättning för staden i egenskap av arbetsgivare. Det finns därför inte någon grundläggande motsättning mellan AV:s tillsynsansvar och stadens ansvar för god arbetsmiljö. Denna aspekt är viktig i fråga om AV:s nu aktuella övervägande. Enligt stadens mening råder det nämligen stor oklarhet och osäkerhet om huruvida det övervägda föreläggandet kan bidra till en god eller förbättrad

arbetsmiljö. Mot bakgrund av det för AV och staden gemensamma intresset är det stadens förhoppning att alla oklarheter kan undanröjas innan ett nytt föreläggande förverkligas.

AV har i det nu aktuella övervägandet och i tidigare föreläggande aktualiserat krav på staden att vidta mycket ingripande och omfattande åtgärder inom all skolverksamhet i stadens utbildningsförvaltning. Dessa åtgärder kan av flera olika skäl inte processas ensidigt och innebär inte bara att staden som arbetsgivare måste avsätta omfattande resurser, utan att också lärarna med nödvändighet behöver avsätta tid och engagemang.

Detta förhållande är viktigt att ta i beaktande, eftersom det under senare tid från just lärare framhållits att de behöver tid och möjlighet att sätta fokus på själva kärnverksamheten. Det går inte att bortse från tydliga signaler, som innebär att det bör finnas en viss återhållsamhet med förändringar. Stadens uppfattning är därvidlag, att administrativa förändringar av den art som aktualiseras i AV:s övervägande endast bör förverkligas om det finns tillförlitligt underlag och belägg för att åtgärderna leder till en bättre arbetsmiljö.

Staden har hitintills inte sett sådana underlag, och har farhågor om att åtgärderna kan komma att uppfattas som inskränkning i den självständighet, som lärare uppenbart värderar högt.

Staden skaffar sig på flera olika sätt kunskap om lärarnas arbetsförhållanden och om vad som kan vara relevant för att förbättra arbetsmiljön. Detta arbete innebär att

- staden årligen genomför medarbetarundersökning. Resultatet av denna undersökning analyseras på förvaltnings-avdelnings- och enhets-/ skol-nivå. Vidare beställer staden särskilda bearbetningar av enkäten för att kunna göra ytterligare analyser; t ex genom nedbrytning av stora enheter till mindre grupper, utvisande av skillnader mellan kön.

- enheter, vars AMI (aktivt medskapandeindex) understiger en årligt fastställd nivå skall lämna en särskild handlingsplan, med beskrivning av förbättringsarbete för att höja resultaten. År 2013 var förvaltningens AMI 78. Enheter som hade 72 eller lägre AMI skulle lämna handlingsplan.

- att staden vid behov genomför riktade undersökningar, t ex undersökningar av den psykosociala arbetsmiljön, i samarbete med företagshälsovården.

- att det systematiska arbetsmiljöarbetet följs upp årligen utifrån förvaltningens samverkansöverenskommelse, som bygger på FAS 05 och Stockholms stads kollektivavtal. Samverkansgrupp, som även är skyddskommitté rapporterar vidare i samverkanssystemet till samverkansgrupp på områdesnivå. Förvaltningens samlade resultat analyseras i personalutskott och förvaltningsgrupp.
- att staden i maj 2013 genomförde en enkät till samtliga lärare i en riktad undersökning av lärares arbetsmiljö med särskilt fokus på arbetsbelastning. Denna undersökning går inte att bryta ned på skolnivå. Alla skolor har därför i uppdrag att, inom ramen för uppföljning av förvaltningens vidtagna åtgärder, fortsätta analysen av lärares arbetsmiljö med fokus på arbetsbelastning. Dessa resultat ska redovisas i maj 2014.

Därtill kommer sedvanligt arbete, med exempelvis regelbunden uppföljning av statistik för sjukfrånvaro på enhetsnivå för att hitta enheter med hög kort – eller lång-sjukfrånvaro, med särskilt riktade åtgärder för dessa enheter, såsom friskvårdssatsningar och stresskurser. Vidare genomförs inom ramen för företagshälsovårdsavtalet regelbundna avstämningar med företagshälsovården i syfte bl a att identifiera enheter som visar tecken på ohälsa eller dålig arbetsmiljö.

Staden har med utgångspunkt från dessa undersökningar inte funnit stöd för att de i föreläggandet aktualiserade åtgärderna skulle vara lämpliga åtgärder. Därtill kommer att det av stadens enkät för år 2013 framgår att nästan 80 procent av grundskolelärarna och drygt 70 procent av gymnasielärarna anser att de har en tjänstefördelning, där de huvudsakliga arbetsuppgifterna framgår.

Redan av dessa skäl ber staden att föreläggande inte aktualiseras förrän AV har underlag, analys och belägg för att de åtgärder som aktualiseras i föreläggandet är lämpliga och framför allt att de kan bidra till en förbättrad arbetsmiljö.

Vidare tillkommer behov av klargörande av hur de övervägda kraven förhåller sig till kollektivavtal, arbetsrätt och skollagstiftning. Kvarstående frågor riskerar annars leda till att AV ånyo inte är nöjd med stadens åtgärder samt att resurser som staden behöver för förbättringar av arbetsmiljön, används på fel sätt.

De frågor som staden har med anledning av övervägandena är följande:

Vilken utredning och analyser finns som underlag för kravet? I enlighet med vad staden redan har framfört, så finns det stor risk att åtgärderna som aktualiseras inte är lämpliga. Det är inte möjligt för staden att utföra åtgärderna på meningsfullt sätt, om AV inte klargör vilka konkreta mål och konsekvenser som ska uppnås i lärarnas vardagliga arbetssituation. Finns det någon konsekvensbeskrivning eller erfarenhet av denna typ av åtgärder för skolor eller motsvarande arbetsplatser? Slutligen i denna del undrar staden om hur det finns någon dokumentation som utvisar att lärare själva i allmänhet anser att detta är lämpliga och förbättrande åtgärder?

Staden kan förstå att prioriteringsstöd kan vara till hjälp i enskilda fall eller när det finns önskemål om detta, men för staden är det oklart hur prioriteringslistor ska utformas för samtliga lärare. Hur är det tänkt att den ska justeras vid ändrade förhållanden i klassen och vid ändrade förhållanden i samarbetet mellan lärarna?

Staden vill också peka på att de åtgärder som staden redan har vidtagit, i form av bland annat minskade arbetsuppgifter och prioriteringsstöd, vilka staden har redovisat till AV, inte ännu har hunnit utvärderas. Anser AV att det finns behov av de åtgärder som nu aktualiseras, trots stadens tidigare åtgärder? Finns det något aktuellt dokumenterat underlag som visar att det föreligger sådant behov, trots redan vidtagna åtgärder?

Staden har också tidigare pekat på att det finns problem att upprätta prioriteringsordningar beträffande alla de arbetsuppgifter som följer av skollagen. Enligt stadens mening är det absolut nödvändigt att AV klargör hur de övervägda åtgärderna förhåller sig till skollagstiftningen. I ett yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 28730-13, har AV i denna fråga uttalat bland annat följande: "... vill Arbetsmiljöverket påtala att lärare även utför ett flertal arbetsuppgifter som inte har sin grund i skollagstiftningen och som därmed inte ingår i den direkta lagreglerade undervisningsverksamheten. Exempel är rastvakt, vakt i matsal och deltagande i ett antal olika konferenser/möten. Därmed finns utrymme för kommunen att ange hur arbetsuppgifterna ska prioriteras när tiden inte räcker till, vilket innebär att föreläggandet i denna del inte kan anses strida mot lag/inkräkta på Skolverkets

ansvarsområde.” Staden kan inte förstå uttalandet på annat sätt än att det är den nu angivna typen av arbetsuppgifter som ska prioriteras. Om föreläggandet ska förstås på annat sätt så ber staden att AV klargör detta.

Slutligen får staden peka på att AV i en skrivelse 11 september 2013 uttalat att myndigheten inte tar i frågor som tillhör det arbetsrättsliga området. Det nu övervägda föreläggandet avser enligt AV all arbetstid, d.v.s. inklusive förtroendearbetstid.

För staden regleras lärarnas arbetstid i det centrala kollektivavtalet om löner och allmänna anställningsvillkor m.m., HÖK 12, Bilaga M, som gäller för perioden 2012-05-12 – 2016-03-31. Enligt arbetstidsbestämmelsen i Bilaga M är den genomsnittliga årsarbetstiden per heltidsanställd lärare, exklusive semester, 1767 timmar. Arbetstiden ska förläggas till 194 arbetsdagar vilket ger en genomsnittlig arbetstid per lärare om 45,5 timmar per vecka. Sammanlagt har heltidsanställd arbetstagare enligt dessa bestämmelser samma årsarbetstid som andra heltidsanställda inom sektorn. Den reglerade arbetstiden består av 1360 timmar per lärare och år vilket ger en veckoarbetstid om i genomsnitt 35 timmar. Resterande tid, dvs. övriga 407 timmar per år, utgör förtroendearbetstid. Förtroendearbetstid utgör därmed mer än 20 procent av årsarbetstiden.

Parterna har genom kollektivavtal bestämt det huvudsakliga innehållet och det huvudsakliga förhållandet mellan den reglerade arbetstiden och förtroendearbetstiden. Nuvarande kollektivavtal medger inte att exakt bestämma innehåll samt prioritering, som kravet innebär. Enligt stadens uppfattning innebär det övervägda föreläggandet att gällande avtal därför måste omförhandlas. Det är naturligtvis angeläget för staden att få ett klargörande om detta också är AV:s avsikt. Modellen med reglerad arbetstid och förtroendearbetstid är framförhandlad av arbetsmarknadens parter och löper fram till 2016. Av den anledningen utgör kraven inte bara intrång mot rektors ansvar enligt skollagen att leda och fördela arbetet utan också mot den svenska modellen som bygger på kollektivavtal.

Det får tilläggas att staden efter AV:s föreläggande IMS 2013/43031 verkställt motsvarande krav så långt det är möjligt utifrån gällande kollektivavtal. Mot bakgrund av att AV klargjort att det föreläggandet endast omfattade den regerade arbetstiden, får staden be AV ange varför det nu är motiverat att omfatta också förtroendearbetstiden i det nya föreläggandet. Med hänsyn till att

detta krav enligt stadens bedömning leder till omförhandling av gällande kollektivavtal, är det av stor vikt för staden att få ta del av bakgrund och syfte med denna utökning i förhållande till tidigare föreläggande.

***Stadens synpunkter beträffande tidpunkt för när kraven ska vara uppfyllda***

Enligt stadens mening krävs det minst ett läsår för att genomföra de åtgärder som aktualiseras i det övervägda föreläggandet, utöver den tid som tas i anspråk för genomförande av omförhandlingar av gällande kollektivavtal.