



SEL KOMMUNE
Att.: rådmannen
Botten Hansens gate 9
2670 OTTA

Orgnr 939617671

TILSYN - SEL KOMMUNE | 939617671

Vi viser til tilsyn den 17.09.2018.

Vi har gjennomført tilsyn med deres virksomhet: OTTA LÆRINGSSENTER | orgnr. 987948485

Hensikten med tilsynet

Bakgrunnen for tilsynet var at Arbeidstilsynet våren 2018 mottok en bekymringsmelding knyttet til arbeidsmiljøet ved Otta læringscenter. Tilsynet var i utgangspunktet planlagt gjennomført 15.05.2018, men ble av ulike årsaker utsatt til 17.09.2018.

I bekymringsmeldingen vi mottok fikk Arbeidstilsynet beskrevet et arbeidsmiljø preget av stort arbeidspress, stress, risiko for vold og trusler, manglende organisering av arbeidet og dårlig kommunikasjon/samhandling med arbeidsgiver. Det ble oppgitt å være en fryktkultur hvor de ansattes ytringsfrihet oppleves som begrenset. Dårlig inneklima ble også beskrevet, og hvordan dette har ført til helseplager.

I forkant av tilsynet ba vi om å få tilsendt oversikt over virksomhetens organisasjon og kopi av siste gjennomførte kartlegging og risikovurdering i virksomheten med tilhørende tiltaksplan. Før, under og etter tilsynet, har vi mottatt en mengde dokumentasjon. Arbeidstilsynet er et forvaltningsorgan som skal føre tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven (de offentligrettslige) med forskrifter overholdes, og en del av den dokumentasjonen vi har mottatt (bl.a. vedr. vedtak om nedbemanning, drøfting av utvelgelseskriterer osv.) vil derfor ikke være relevant for disse vurderingene da de ligger utenfor vårt myndighetsområde.

Oppsummering av tilsynet

Kontrollen ble utført på/ved:
Selsvegen 10
2670 OTTA

Til stede fra virksomheten: Pål Bertil Eide (virksomhetsleder), Kristin Rønn Gårderløkken (kommunalsjef), Henning Granli (verneombud), Line Rønningen Øien (plasstillitsvalgt Utdanningsforbundet), Thorbjørn Tho (hovedverneombud) og Hildegunn Belle (hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet).

Til stede fra Arbeidstilsynet: Mette Nyheim Brekken (seniorinspektør) og Berit Weum Brenne (seniorinspektør).



Innledningsvis hadde Arbeidstilsynet møte med ledelse, verneombud og tillitsvalgte. Deretter ble det gjennomført et gruppeintervju med 4 arbeidstakere. Avslutningsvis informerte vi om videre saksgang.

Da det er gjort endringer i organisering, og mht. personalet, er noen forhold og forutsetninger endret siden vi mottok bekymringsmeldingen. Arbeidstilsynet er opptatt av å ivareta kontradiksjon, men vi kan likevel ikke unngå å omtale konkrete hendelser som også er knyttet til personer som ikke lenger arbeider ved Otta læringscenter. Dette er eksempler som ble gjengitt i tilsynet, og som er med på å beskrive arbeidsmiljøet slik dette ble opplevd av de ansatte våren 2018. Arbeidstilsynet ønsker å vektlegge det *systematiske* arbeidsmiljøarbeidet, og det er derfor viktigere å fokusere på dette, og på hvordan man kan arbeide med de utfordringene man står overfor frem i tid.

Innledende møte med ledelse, verneombud og tillitsvalgte

Innledningsvis ble ledelsen bedt om å gjøre rede for organiseringen av læringscenteret, da det nylig er gjort endringer på dette området. Fra høsten 2018 er virksomhetsleder for Otta ungdomsskole også leder for Otta læringscenter. Avdelingslederfunksjonen er avviklet, og læringscenteret har istedenfor nå 2 teamledere; én for grunnskole for vokse, og én for introduksjonsprogrammet. Grunnskole-teamet skal om kort tid flytte til videregående skole (har hittil vært et prøveprosjekt).

Kommunalsjef gjorde rede for utviklingen og endringen i forutsetninger for læringscenteret fra begynnelsen av 2000-tallet og frem til dagens situasjon, hvor de utgjør 6,45 årsverk. Omkringliggende kommuner har valgt å sende sine elever til andre kommuner enn Sel, og dette betyr færre elever og dermed mindre inntekter. Kommunalsjefen fortalte at det forelå en plan for omorganiseringen og nedbemanningen i etterkant av kommunestyrevedtaket, hvor både vernetjenesten og fagforeningene hadde bidratt i prosessen. Hun forteller at det ble stilt kritiske spørsmål til rådmannsledelsen mht. hva man ønsket med Otta Læringscenter. Hun mener det har vært en ryddig, men krevende, prosess. Frisk HMS har bidratt i prosessen for å bedre arbeidsmiljøet og dialogen, og det har vært gjennomført 2 samlinger med alle ansatte og ledere. Kommunalsjefen sier at de ikke lykkes med prosessen, og at de ikke klarte å være løsningsorienterte med det vedtaket som forelå. Hun sier hun opplever at det har vært liten lojalitet fra de ansatte. Problemene ble oppgitt å toppe seg i vår, da 2 ansatte måtte slutte. Videre forteller hun at det har vært utfordringer med uformelle ledere, og at dette har gjort det vanskeligere.

Virksomhetsleder, som tok over ansvaret for Otta læringscenter fra høsten 2018, forteller at han kjente til utfordringene, men at han ikke har jobbet med disse sakene før han tiltrådte. Han forteller videre at han nå har tatt tak i utfordringene, og at han opplever positivitet blant de ansatte. Han har ett fast, ukentlig møtepunkt med teamlederne. Videre oppgir han at han planlegger faste møter med tillitsvalgt, men at han ikke ser for seg like hyppige møter med verneombudet. Både kommunalsjef og virksomhetsleder er kjent med vold- og trusselepisodene, og på bakgrunn av en ROS-analyse ble det iverksatt tiltak. Kontoret som har 2 utganger skal benyttes ved samtaler, og det er kun adgang med nøkkelkort til personalrom.

Lokalt verneombud sier han håper det blir et bra samarbeid med ny virksomhetsleder. Han forteller at de ansatte er preget av 2 nedbemanningsprosesser; mottaksnedleggelsen i 2016 og den nye organiseringen nå. Det er uenighet om behovet for ressurser, og det er en belastning å tenke på hva som kan bli realiteten frem i tid. De har blitt oppfordret til å få frem sine synspunkter til politikerne, men likevel fått høre at de må gå tjenestevei. Verneombudet stiller spørsmålstegn ved hvordan politikerne får den kunnskapen de ønsker å videreformidle. Han forteller at de ansatte i denne prosessen har vært redde for å komme med sine synspunkter.



Arbeidsbelastningen oppleves som stor. Delvis skyldes dette samhandlingen med NAV og Flyktningetjenesten. Det oppgis at de får nye elever til stadighet, og at disse trenger støtte og en å snakke med. Det er ikke alltid lett å få til møter med f.eks. NAV, og dette resulterer i at de ofte må bruke bl.a. friminuttene til å snakke med elevene. Sel kommune er en del av satsningen "Flyktning som ressurs" (samarbeid initiert av Fylkesmannen, med IMDI, NAV og Sel, Vågå og Nordre Land kommune), men verneombudet stiller spørsmål mht. hvem som skal delta, og eventuelt når, siden de allerede opplever arbeidspress i hverdagen. Verneombudet sier læringscenteret jobber med en kompleks gruppe, og at det er mye som må gjøres, men at det kan være vanskelig å synliggjøre hva man bruker tid på. Det er en del administrative oppgaver som må gjøres, og teamlederne oppgis å ha 20 % administrativt ansvar (ikke personalansvar). Verneombudet sier de ansatte ønsker og trenger ledelse, og ikke minst en leder som er tilstedeværende. Han håper ikke presset på virksomhetsleder blir for stort.

Etter flyttingen av det ene teamet til videregående skole, vil 2 av de ansatte jobbe begge steder. Verneombudet sier de er positive til flyttingen, men at han er kritisk til når dette skjer og logistikk/forflytning. Han forteller at prøveprosjektet ble satt igang raskt, og at mer burde vært på plass før flyttingen. Dette mener han utgjør en del av totalbelastningen. Plasstillsvalgt sier det vil gjøre noe med arbeidsmiljøet at de nå blir splittet, og at de er et arbeidsmiljø i oppløsning. Det ble oppgitt at de i april jobbet med en ROS-analyse som synliggjorde mange ulike risikoutfordringer, men at denne ikke er tilstrekkelig fulgt opp i etterkant.

Det er ved 3 tilfeller i 2018 meldt avvik knyttet til truende atferd hos elevene. Arbeidstilsynet er forelagt avvikene. Verneombudet forteller at det også er hendelser som ikke er meldt som avvik. Avvik blir oppgitt å bli fulgt opp i AMU. Hovedverneombudet oppgir å være kjent med utfordringene ved læringscenteret, men forteller at dette ikke har vært en sak i AMU.

Det ble oppgitt at skillet mellom det å være tillitsvalgt og å utføre administrative oppgaver har vært vanskelig på arbeidsplassen. Det har vært uklar ansvarsfordeling, og det har vært mangel på rolleavklaringer. Plasstillsvalgt har utført mange oppgaver som ikke inngår i en tillitsvalgts rolle. Hun forteller at det ikke har vært enkelt å være tillitsvalgt på læringscenteret, og spesielt ikke høsten 2017. Hun forsøkte flere ganger å få til møter med leder, men disse ble ofte avlyst. Det ble opplevd som svært vanskelig å være valgt til å representere ansatte, men samtidig ikke ha noen kanal for å ta saker videre. Det oppgis at personalmøter som skulle ha fokus på utviklingsarbeid, ofte resulterte i at man hadde fokus på alt som var galt. De ansatte fikk bl.a. beskjed i et møte at leder ikke hadde tillit til dem. Det ble videre oppgitt at de som var overtallige fikk beskjed på tekstmelding. Slik Arbeidstilsynet har forstått det, ble de ansatte forespeilet at det ville bli sendt SMS til de som var overtallige. Dette førte til at alle var redde for å få melding den dagen dette skulle være klart. Verneombudet sier mange har og hatt det vanskelig det siste året.

Hovedverneombudet og hovedtillitsvalgt bekrefter å være godt kjent med utfordringene ved læringscenteret. Hovedtillitsvalgt sier hun har hatt mye kontakt med plasstillsvalgt. Hun forteller at det har vært mye mistillit til arbeidsgiver i denne saken, og hun mener at uansett hva arbeidsgiver har gjort, så har det ikke blitt godt mottatt. Videre sier hun at møtet som ble avholdt med kommuneledelse, vernetjeneste, tillitsvalgte og de ansatte, ikke ble oppfattet som godt av de ansatte. Plasstillsvalgt mener de ansatte ikke fikk forberedt seg godt nok. Hovedtillitsvalgt forteller at hun har vært involvert i prosessen hele veien, og at hun går god for den.



Samtale med 4 ansatte

Hvilke ansatte som skulle delta på gruppeintervjuet ble bestemt før sommeren. Da tilsynet ble utsatt til høsten, fikk de beskjed om at hovedtillitsvalgt, hovedverneombud og ny ledelse skulle plukke ut hvem som skulle delta. De tok kontakt med ny virksomhetsleder vedr. dette, og resultatet ble at de opprinnelige 4 som var plukket ut deltok på gruppeintervjuet.

Det ble oppgitt at situasjonen hadde blitt verre etter det tidspunktet Arbeidstilsynet mottok bekymringsmeldingen. På våren/begynnelsen av sommeren var samarbeidet fraværende. Når de har forsøkt å ta opp saker, har de fått beskjed om at det ikke er tid og sted for det, eller at man kan finne seg annet arbeid dersom man ikke er fornøyd. De ansatte sier de er glad i jobben sin, og at de har forsøkt å komme med forslag for å kunne løse oppgaver på best mulig måte. De forteller at de ikke har blitt hørt i forhold til dette. Verneombudet sier at personalmøtene har vært preget av instruksjer, ikke av samhandling, og at de ved flere anledninger har erfart å bli satt på plass. Det oppgis å ha vært manglende respekt for de ansattes kompetanse og faglige innspill. Det ble referert til et møte hvor ny organisering og nedbemanning var tema, og hvor de opplevde at spørsmål fra de ansatte ikke var velkomne. En ansatt opplevde at hånda fysisk ble tatt ned av arbeidsgiver, med beskjed at de ikke fikk stille spørsmål. Et annet eksempel som ble trukket frem var at man ble konfrontert (av arbeidsgiver) om hvorvidt man hadde tillit til ordføreren eller ei, dersom man var uenig i vedtaket som var fattet om nedbemanning. Det ble også trukket frem et konkret eksempel fra dette møtet, hvor verneombudet stilte spørsmål om hva som var planen for elevene pr. 1. august. Svaret han fikk ble oppgitt å være at møtet ikke var det rette fora, og at dersom man ikke hadde tillit, måtte man finne seg noe annet å gjøre. Verneombudet reagerte med hoderisting, og dette fikk formelle konsekvenser (sanksjoner) for vedkommende. De ansatte ga også uttrykk for at de var redde for å delta i møtet med Arbeidstilsynet, da de var usikre på hva dette kunne få av konsekvenser for dem.

De ansatte oppgir at de ikke visste hva slags kriterier som lå til grunn for nedbemanningen. Det beskrives en situasjon hvor leder sendte tekstmelding (fra eget kontor) med beskjed om at vedkommende er overtallig. Meldingen ble mottatt i lunsjen, hvor de ansatte var samlet. Dette blir beskrevet å være en stor belastning, både for den det gjaldt, og for de ansatte som var tilstede.

Prøveprosjektet med overflytting av grunnskoleledelen til videregående skole ble også trukket frem. De opplevde prosjektet som dårlig planlagt og dårlig kommunisert, da videregående var kjent med overflyttingen før de selv hadde fått denne informasjonen. De forteller at det i prosjektperioden ikke har vært noen særskilt samhandling mellom dem.

I samtalen med de ansatte kom det også frem at de ansatte opplever et økt arbeidspress, bla. knyttet til det å hjelpe elever med f.eks. søknader o.l. Det er ikke satt av ressurser til dette. Elevene trenger hjelp til mange ulike saker, og dette er tidkrevende. Det ble også uttrykt bekymring knyttet til alle de andre oppgavene som skal løses, men at man har fordelt ulike funksjoner på de ansatte. I tillegg har teamleder avsatt tid til administrative oppgaver.

Vold og trusler var også et tema i gruppesamtalen. De ansatte forteller at de nå, ved å dele seg mellom videregående skole og læringssenteret, kan risikere å være kun 2 tilstede. Ved fravær kan de i verste fall være alene sammen med en vikar og 30-40 elever. De ansatte forteller at ikke alle elever går sammen, og at man må hensynta dette når man deler dem inn i grupper. De har hatt flere hendelser hvor de ansatte har følt seg truet av elever, eller hvor elevene har sloss. Det ble foretatt en ROS-analyse våren 2018, og en del fysiske tiltak på bygget ble iverksatt.

På bakgrunn av arbeidsmiljøutfordringene ble det igangsatt en prosess med Bedriftshelsetjenesten i februar 2017. De ansatte sier det var uklart for dem hva som var bedriftshelsetjenestens mandat.



Møtene ble oppfattet som bra, i den forstand at de fikk være konstruktive og komme med forslag, men prosessen ble ikke fulgt opp. De ble heller ikke presentert for rapporten i etterkant (Arbeidstilsynet har mottatt denne rapporten).

De ansatte reagerer også på hvordan de ble konfrontert med egen atferd i etterkant av et møte. Tema for møtet var personalhåndboka, og en representant fra personalavdelingen kom for å gjennomgå denne. Uken etter dette møtet ble de ansatte konfontert med at de bl.a. hang over pulten, så på telefonen sin osv. De ansatte sier at de opplevde stemningen i møtet som avslappet, men at det i etterkant ble brukt mot dem og lagt fram negativt. Dette opplevde de som svært ubehagelig, og de sier at dette bidrar til å skape utrygghet i arbeidsmiljøet.

De ansatte sier at det dårlige arbeidsmiljøet har vært en belastning over tid, og at det tidvis har vært en kamp mht. å komme seg på jobb. De synes det er sårt å bli sett på som en "sytegjeng", på bakgrunn av det å være faglig uenig eller komme med innspill. De sier de tidligere opplevde å ha et godt arbeidsmiljø, og at de seg imellom opplever å ha det forsatt.

Arbeidstilsynets oppsummering

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at virksomheter etterlever de rettslige pålagte rammene for arbeidsmiljøet som er hjemlet i arbeidsmiljøloven (med forskrifter). Kravene og rammer i regelverket sier både noe om hva som ikke er påregnelig og hvordan samhandlingen skal foregå på arbeidsplassen. Både arbeidsgivere og arbeidstakere er gjensidig forpliktet til å etterleve lovens krav. Arbeidsgiver skal bl.a. sørge for at arbeidstakerne er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (aml § 4-1 første ledd, jfr. aml § 2-1). Lovverket gir arbeidstakerne beskyttelse og rettigheter, samtidig som det stilles krav til en lojalitet- og innordningsplikt (ulovfestet) overfor arbeidsgiver, og en plikt til å medvirke mht. eget arbeidsmiljø (Einarsen og Skogstad red., 2000). Lovgiver har dermed laget "spilleregler" for hvordan samhandlingen på arbeidsplassen skal foregå. Arbeidsgiver har og en omsorgsplikt overfor de ansatte. Dette innebærer at arbeidsgiver, i henhold til reglene om internkontroll, skal arbeide kontinuerlig og systematisk med å forebygge og gjenopprette et godt arbeidsmiljø i henhold til lovens krav.

Arbeidsmiljøloven gir arbeidstaker både plikt og rett til å medvirke i ulike sammenhenger. Arbeidstakers rett til medvirkning er omtalt i arbeidsmiljøloven § 4-2. Eventuelle brudd på plikten til å medvirke vil kunne gjøre det vanskeligere for arbeidsgiver å bidra til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Kapitel 6 i arbeidsmiljøloven omhandler bestemmelser knyttet til verneombud og vernetjeneste. Et av lovens hovedmålsettinger er å sikre arbeidstakerne deltakelse og innflytelse ved utformingen av sitt eget arbeidsmiljø, og at de skal virke som støtte for arbeidsgiver. Ordningene med verneombud og arbeidsmiljøutvalg skal sikre arbeidstakerne innflytelse i virksomhetens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Det følger av aml. § 6-1 og *forskrift om vernetjenesten* at vernearbeidet skal organiseres så lokalt som mulig for å bli mest mulig effektivt.

Arbeidsmiljøloven §§ 4-1, 4-2, 4-3 og 4-4 stiller krav til hvordan arbeidet skal legges til rette. Generelt har opplevelsen av sviktende innflytelse over egen arbeidssituasjon en sammenheng med utvikling av helseskader og påfølgende sykefravær. Arbeidsmiljøloven § 4-1 første ledd presiserer at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og en samlet vurdering. Med dette menes at det ikke er nok at arbeidsmiljøet totalt sett er brukbart dersom det finnes forhold som ikke tilfredsstillende lovens krav. Det fremkommer av kommentardelen til arbeidsmiljøloven til § 4-1 at arbeidstakernes vurderinger og syn skal tillegges vesentlig vekt.

Arbeidstakere ved Otta læringscenter har varslet Arbeidstilsynet om det de mener er kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass. Å varsle til offentlig myndighet vil alltid være å anse som forsvarlig



varsling, jfr. aml § 2A-1 andre ledd. I dette tilfellet er Arbeidstilsynet kontaktet, fordi man anser det som vanskelig å nå frem internt med sine bekymringer om arbeidsmiljøet.

Arbeidstilsynets vurderinger er gjort med bakgrunn i den kunnskapen vi har tilegnet oss gjennom tilsyn og dokumentasjonsinnhenting. Vi har forsøkt å vekke de opplysninger vi har så godt som mulig. Arbeidstilsynet kan ikke gå inn i forhold som er definert å være innenfor arbeidsgivers styringsrett, og de avgjørelser som er knyttet til nedbemanning, organisering av tjenesten osv. vil vi derfor ikke kommentere. Det vi imidlertid skal befatte oss med er hvorvidt kravene i regelverket etterleves.

Ut fra utsagn i tilsynet, og dokumentasjonen vi har mottatt, fremgår det at arbeidsgiver opplever at arbeidsmiljøet er preget av *negative motkrefter* (slik det refereres til i brev med tilbud om lederveiledning fra *Lederskap*). Dette inntrykket ble også forsterket i tilsynet gjennom uttalelser fra kommunalsjef og hovedtillitsvalgt (gjengitt over). De ansatte har gjennom meldingen til oss, og i tilsynet, uttrykt bekymring for eget arbeidsmiljø, hvordan de opplever kommunikasjonen med arbeidsgiver, og den mulighet de har til å uttrykke sine meninger. I tilsynet kom det klart frem at det ikke er enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne om hva som er utfordringene ved arbeidsmiljøet. Prosessen med bedriftshelsetjenesten oppleves av de ansatte "å henge i løse lufta", og den er heller ikke fulgt opp av arbeidsgiver. Kommunen har fått bistand av *Lederskap - institutt for dynamisk ledelse og organisasjonsutvikling*. I brev med tilbud om lederveiledning ved Otta læringscenter står det at: "*Arbeidsmiljøet ved læringscenteret oppleves av lederne som et miljø med sterke negative motkrefter. Lederne opplever å bli utsatt for projiseringer der ansatte fraskriver seg ansvar for utvikling av tjenesten med begrunnelser om at blant annet rammebetingelser ikke er på plass.....*". Hensikten med lederveiledningen er bl.a. oppgitt å være hvordan lederne kan forstå og håndtere de motkrefter som finnes i en virksomheten.

Det er bra at kommunen jobber med utvikling av sine ledere. Å oppleve motstand i en omstilling må imidlertid anses å være påregnelig, og for å kunne jobbe med arbeidsmiljøutfordringer, og kunne sikre god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, er det viktig at man jobber med utfordringene i fellesskap.

Begrepet organisasjonskultur innebærer at medlemmene innen en organisasjonsenhet deler et sett med antakelser, verdier og normer. Den største utfordringen i organisasjonskulturer er kanskje det å forstå og å gjøre seg nytte av spenninger og motsetninger, heller enn å satse på tilsynelatende enhetlige, integrerte og harmoniske kulturer (Skogstad og Einarsen, 2011).

I en omstilling spiller ledere med personalansvar en avgjørende rolle for hvordan medarbeiderne takler omstillingen. Når ledere (ofte mellomledere) involveres i en endring, viser forskningen at de gjerne trekker seg unna og blir opplevd som usynlige for mange medarbeidere (Saksvik i Einarsen og Skogstad, 2011). Arbeidstilsynet sier ikke at det er tilfelle i denne situasjonen, men det er med på å understreke viktigheten av hva ledelse har å si i en omstilling. Saksvik påpeker også mellomleders tilstedeværelse som viktig fordi de ansatte har behov for mulighet til dialog med sine overordnede for å redusere usikkerhet og stress. I tilsynet kom det frem at de ansatte nettopp ønsker seg en tilstedeværende leder, og de er redd for at det kan bli vanskelig med en leder som til daglig holder til på ungdomsskolen. Virksomhetsleder forteller at han er opptatt av å få til en god dialog, og at han vil ha faste møter med tillitsvalgt. Han oppgir imidlertid at han ikke ser for seg like hyppige møter med verneombudet. Verneombudet har lovbestemte, definerte rettigheter og oppgaver, og skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som vedgår arbeidsmiljøet. Det er derfor av avgjørende betydning at man sikrer samhandling i en situasjon som oppleves krevende fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. (Se også veiledning gitt innledningsvis i vår oppsummering.)



De ansattes yringsfrihet ble også berørt i tilsynet. Ansattes yringsfrihet er en del av den alminnelige yringsfriheten i Grunnlovens § 100, og yringsfriheten skal tolkes vidt. Et ansettelsesforhold reiser likevel særlige spørsmål til yringsfriheten fordi arbeidsgiver, innenfor visse rammer, har krav på den ansattes lojalitet. Dette forhindrer derimot ikke de ansatte å kunne si ifra om sin faglige uenighet, eller til å stille spørsmål til arbeidsgiver om hvorfor og hvordan oppgaver skal løses. Det å gi uttrykk for uenighet er en del av yringsfriheten, samtidig som man må være lojal mot de avgjørelser arbeidsgiver tar. Mener man imidlertid at noe er i strid med lover/regler, interne retningslinjer eller etiske retningslinjer som er dypt forankret i samfunnet, har man rett til å varsle (jfr. aml § 2A-1 første ledd).

I tilsynet ble det oppgitt at det ikke ble foretatt en risikoanalyse i forkant av nedbemanningsprosessen, men det er utarbeidet en SWOT-analyse som synliggjør styrker, svakheter, muligheter og trusler knyttet til organiseringen av læringscenteret. Det er imidlertid gjennomført en ROS-analyse av arbeidsmiljøet ved læringscenteret våren 2018. I tillegg er det utarbeidet en tiltaksplan. Enkelte tiltak ble iverksatt omgående (fysiske tilpasninger ved bygget knyttet til risiko for vold og trusler), mens andre tiltak som er beskrevet i handlingsplanen fremstår som lite konkrete og vanskelige å etterprøve. Tiltakene er heller ikke tilstrekkelig tidfestet (f.eks. skoleår 2018/19). Det er gitt ytterligere veiledning vedr. dette i det varslede pålegget under.

De ansatte ga uttrykk for at de ikke var kjent med kommunens kriterier for nedbemanning. Arbeidstilsynet er imidlertid bl.a. forelagt *Drøftingsprotokoll*, datert 16.04.2018, hvor dette fremgår. Protokollen er undertegnet av hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet og av hovedverneombud. Det er ikke klart for oss på hvilken måte dette er informert videre om, og hvorvidt de ansatte har fått presentert kriteriene fra arbeidsgiver eller om det er videreformidlet til plasstillitsvalgt og verneombud. Arbeidstilsynet har også mottatt rikelig med dokumentasjon (f.eks. plan for omstilling og nedbemanning, arbeids- og framdriftsplan for omstillingsprosessen, møteinnkallinger, innspill fra klubben osv.), som bekrefter at prosessen er drøftet om informert om. Arbeidstilsynet vet ikke hvordan linjer og informasjonsflyt fra hovedtillitsvalgt til tillitsvalgt, og fra hovedverneombud til verneombud, har blitt sikret tilstrekkelig i denne prosessen. Dette bør man se nærmere på i tilknytning til de gitte påleggene under.

Arbeidsgiver har rett til å gjøre endringer i egen organisasjon, men må samtidig sikre at de ansatte har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det å stå i det som fra vår side oppfattes som en konfliktsituasjon over lengre tid er krevende. Arbeidsgiver må iverksette tiltak, slik at den nye arbeidssituasjonen fremover også blir fullt forsvarlig. På bakgrunn av tilsynet mener Arbeidstilsynet det er nødvendig å varsle om følgende pålegg:

- Virksomheten har ikke iverksatt tiltak/utarbeidet tiltaksplan på bakgrunn av en helhetlig kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøet. Tiltakene må konkretiseres. Det vil bli varslet pålegg vedr. dette (se under).
- Virksomheten har ikke foretatt en tilstrekkelig kartlegging og risikovurdering av vold og trusler. Det vil bli varslet pålegg vedr. dette (se under).



Varsel om pålegg

Dette er et varsel om at vi vurderer å gi pålegg til virksomheten. Hvis dere mener at beskrivelsen ikke er korrekt eller har kommentarer til de pålegg og frister som er varslet, ber vi om skriftlig tilbakemelding senest **06.11.2018**. Dere vil etterpå motta et eget brev om den videre oppfølgingen.

Pålegg - HMS-arbeid - tiltak og plan

Arbeidsgiver skal iverksette tiltak og/eller utarbeide plan for å redusere risikoforholdene i virksomheten. Tiltakene skal bygge på en gjennomført kartlegging og risikovurdering. Verneombud/ansattes representant skal medvirke i utarbeidelsen av tiltak og/eller plan.

Følgende forhold ligger til grunn:

I tilsynet ble det redegjort for at arbeidsgiver og arbeidstaker står i en krevende omstillingsprosess. Dette har påvirket dialogen dem imellom, og de ansatte opplever at arbeidsmiljøet er forringet. Det er ulik oppfatning om hva som er årsaken til utfordringene. Bedriftshelsetjenesten ble engasjert for å jobbe med arbeidsmiljøutfordringene, men arbeidsgiver sier dette ikke førte frem. Dette arbeidet ble ikke fulgt opp i etterkant. Arbeidsgiver har videre igangsatt lederveiledning, slik at lederne bl.a. skal bli bedre på å forstå og håndtere motstand fra de ansatte, samt utvikle virksomheten i en prosess med nedbemanning og dårlig arbeidsmiljø. I tillegg til lederveiledning er det planlagt samlinger med hele personalet, hvor lederne skal få prosessbistand.

Det er gjennomført kartlegging og risikovurdering våren 2018 (ROS-analyse), men denne er ikke tilstrekkelig fulgt opp i etterkant. I tillegg er en del av de tiltakene som beskrives lite konkrete og vanskelige å etterprøve. Et eksempel på dette er følgende tiltak: *Fokus og målrettet arbeid med det psykososiale miljøet mellom ansatte ved virksomheten*. Videre er det beskrevet at man skal: *"Arbeide målrettet med arbeidsmiljøet mellom lærerne....."*. Hvordan dette skal gjøres er ikke gjengitt. Fristen er satt til vår 18/skoleår 18/19. Et annet tiltak er *Fokus på og målrettet arbeid med det psykososiale miljøet i alle grupper*. Et tiltak er å *lage regler*, og tidsfristen er vår 18/skoleår 18/19. Handlingsplanen fremstår som lite forpliktende med lange tidsfrister for å gjennomføre tiltak.

I forbindelse med tilsynet var inneklime ved læringscenterets lokaler også et tema, selv om det ikke ble tatt opp særskilt under tilsynet. Arbeidstilsynet har mottatt noe dokumentasjon, blant annet målinger som er foretatt. Det er imidlertid nødvendig å få avklart nødvendigheten av å gjennomføre tiltak, og derfor bør også inneklime være en del av den kartleggingen og risikovurderingen som skal gjennomføres.

For å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø fremover i tid, så er det viktig at man kartlegger og risikovurderer de utfordringene man står overfor, sikrer medvirkning i arbeidet, og lager handlingsplaner som er konkrete mht. hvordan og når noe skal gjøres.

Det er brudd på arbeidsmiljøloven §§ 3-1 første ledd og andre ledd bokstav c og 4-1 første ledd og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 6.

For å vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen **15.02.2019** ha mottatt:



- Oversikt over hvilke konkrete tiltak/plan for tiltak Sel kommune har for å sørge for at arbeidet er organisert slik at arbeidstakerne ved Otta læringscenter er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, herunder det psykososiale arbeidsmiljøet, arenaer for medvirkning og informasjonsflyt.
- Virksomheten må kunne vise til hvordan tiltakene baserer seg på kartlegging og risikovurdering, og vi ber dere spesielt om å synliggjøre kartlegging og risikovurdering av følgende:
 - Arbeidsbelastning
 - Rolleavklaringer på læringscenteret (hvem gjør hva)
 - Lokal medvirkning for å jobbe med arbeidsmiljøet
 - Inneklima
- Hvilke konkrete tiltak har familieenheten iverksatt for å bedre kommunikasjonen og samhandling mellom ledelsen og ansatte, herunder kunne vise til hvilke reelle fora man har for samhandling og medvirkning og at disse er iverksatt
- Beskrivelse av hvordan verneombudet og de ansatte ved læringscenteret har medvirket i kartlegging, risikovurdering og utarbeidelse av tiltak

Om regelverket

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljøet i virksomheten er fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

For å redusere risikoen i arbeidet, skal arbeidsgiver iverksette tiltak og/eller utarbeide plan. Tiltakene og/eller plan må bygge på en gjennomført kartlegging og risikovurdering. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal medvirke i utarbeidelsen av tiltak og/eller plan.

Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av virksomheten. Arbeidet skal planlegges og organiseres slik at kravene i arbeidsmiljøloven blir ivarettatt. Arbeid med helse, miljø og sikkerhet skal skje på alle plan i virksomheten.

Pålegg - Vold og trusler - kartlegging, risikovurdering, tiltak og plan

Arbeidsgiver skal kartlegge om arbeidets organisering, tilrettelegging, og fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings og utstyrsmessige forhold er slik at arbeidstakerne så langt det er mulig, er beskyttet mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. På denne bakgrunn skal arbeidsgiver vurdere risiko, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen. Arbeidsgiver skal gjøre dette i samarbeid med verneombud/ansattes representant.

Følgende forhold ligger til grunn:

I tilsynet ble det oppgitt at de ansatte opplever truende situasjoner i arbeidshverdagen. På det tidspunktet tilsynet fant sted, kunne arbeidsgiver vise til 3 avvik knyttet til vold og trusler. De ansatte oppga at mange hendelser ikke blir meldt. Videre forteller de at de nå, ved å dele seg mellom videregående skole og læringscenteret, kan risikere å være kun 2 tilstede. Ved fravær kan de i verste fall være alene sammen med en vikar og 30-40 elever. De ansatte beskriver episoder hvor de ansatte har følt seg truet av elever, eller hvor elevene har sloss. Det ble foretatt en ROS-analyse våren 2018, og en del fysiske tiltak på bygget ble iverksatt. Risikovurderingen som er gjort tar for seg mange relevante



risikoforhold knyttet til vold og trusler, men det er likevel forhold som ikke er ivaretatt, og som forskriften setter krav til skal vurderes (kravene er spesifisert under *Om regelverket*).

Det er brudd på arbeidsmiljøloven §§ 3-1 første ledd og andre ledd bokstav c, 4-1 andre ledd, 4-3 fjerde ledd og 4-4 første ledd og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 7-1.

For å vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen **15.02.2019** ha mottatt:

- Kopi av kartlegging og risikovurdering som er i tråd med kravene i forskriften
- Det må fremgå at kartleggingen og risikovurderingen er foretatt for begge lokasjoner (også for de som jobber ved videregående skole)
- Oversikt over gjennomførte tiltak og/eller
- Plan med frist for gjennomføring av tiltak
- Beskrivelse av hvordan løpende kartlegging følges opp i enhet
- Beskrivelse av hvordan verneombudet representant har medvirket

Om regelverket

Arbeidsgiver skal kartlegge om arbeidets organisering, tilrettelegging, og fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings og utstyrmessige forhold er slik at arbeidstakerne så langt det er mulig, er beskyttet mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

På denne bakgrunn skal arbeidsgiver vurdere risiko, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen.

Risikovurderingen skal gjentas regelmessig og dokumenteres i den form som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktivitet, risikoforhold og størrelse og oppbevares slik at opplysningene kan anvendes på et senere tidspunkt.

Arbeidsgiver skal gjøre dette i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Risikovurderingen av vold og trusler om vold skal særlig ta hensyn til følgende:

- Arbeidets organisering og tilrettelegging
- Hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold
- Arbeidstidens plassering og organisering
- Alenearbeid (der man er alene i en situasjon, ikke nødvendigvis alene i lokalene)
- Bemanning
- Kompetanse
- Utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger
- Effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak

Siden undervisningen nå foregår på to ulike steder, må dette hensyntas i kartleggingen og risikovurderingen.



Hvilke tiltak arbeidsgiver skal iverksette for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler må arbeidsgiver vurdere konkret i det enkelte tilfelle. Det kan f.eks. dreie seg om organisatoriske tiltak knyttet til hvordan arbeidet er organisert, bygningsmessige forhold, opplæringstiltak, eller bruk av sikkerhetsutstyr. Regelen angir en sikkerhets- og trygghetsstandard i arbeidslivet. Vurderingen av i hvilken grad det er «mulig» å iverksette beskyttelsestiltak må derfor relatere seg til den risiko som foreligger.

At arbeidstaker skal beskyttes «så langt det er mulig» innebærer ikke noen plikt til å iverksette et høyere sikkerhetsnivå enn det som følger av en konkret sikkerhetsvurdering.

Vedlagt følger en veiledning/mal for mulig måte å kartlegge og risikovurdere vold og trusler på.

Gi informasjonen videre til verneombudet

Verneombudet skal gjøres kjent med vedtak fra Arbeidstilsynet. Vi ber derfor om at du som arbeidsgiver gir en kopi av dette brevet til verneombudet. Hvis virksomheten ikke har verneombud, gir du kopien til representanten for de ansatte.

Se arbeidsmiljøloven §§ 6-2 sjettede ledd og 18-6 åttende ledd.

Har dere behov for mer informasjon?

Dere finner mer informasjon om Arbeidstilsynet og om regelverket på www.arbeidstilsynet.no og www.regelhjelp.no. Dere kan også kontakte oss på telefon 73 19 97 00. Dersom dere har spørsmål til saken, kontakt saksbehandler, oppgi referansenummer 2018/19901.

Fra 1. januar 2019 vil ikke Arbeidstilsynet lenger sende ut brev på papir til de som ikke åpner brev i meldingsboksen sin i Altinn. Trenger du hjelp til innlogging, navigering, delegering eller annet knyttet til bruk av Altinn, kan du kontakte Altinn brukerservice: <https://www.altinn.no/hjelp/>.



Med hilsen

Arbeidstilsynet

Bård Hjorth
tilsynsleder
(sign.)

Mette Nyheim Brekken
seniorinspektør
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

OTTA LÆRINGSSENTER, Postmottak Sel kommune, 2670 OTTA

SEL KOMMUNE Att.: hovedverneombud, Botten Hansens gate 9, 2670 OTTA

OTTA LÆRINGSSENTER Att.: verneombud, Postmottak Sel kommune, 2670 OTTA

FYLKESMANNEN I OPPLAND, Postboks 987, 2604 LILLEHAMMER