



# Arbeidsmiljø

**Forvaltningsrevisjonsrapport**  
Lærdal kommune

November 2021

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)



# Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet 12.04.2021 sak 10/21 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon av arbeidsmiljø i oppvekstsektoren i Lærdal kommune. Denne rapporten svarar ut kontrollutvalet si bestilling.

# Samandrag

## Under finn de eit samandrag av våre vurderingar og anbefalingar for denne forvaltningsrevisjonen av arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i Lærdal kommune.

### Vurderingar

#### *Overordna om arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren*

Som syna til under er det ikkje gjort oppdatering av alle regelment etter at kommunen fjerna kommunalsjefnivået. Vi meiner det bør gjerast for å tydeliggjere dagens ansvarliner i kommunen.

Vi meiner arbeidsmiljøet som minimum bør oppfattast som bra av eit fleirtal av dei tilsette. Om ein ser bort frå Lærdalsøyri skule er det slik at det store fleirtalet av tilsette i sektoren opplever arbeidsmiljøet som godt eller svært godt på dei spørsmåla vi har spurt om. Ved Lærdalsøyri skule er det derimot flest som synes at arbeidsmiljøet mellom dei tilsette og leiinga er dårleg, og fleirtalet svarar at denne delen av arbeidsmiljøet enten er dårleg eller korkje bra eller dårleg.

Det går føre av våre undersøkingar at arbeidspresset i sektoren generelt er høgt. Særleg for Lærdalsøyri skule er det press frå fleire kantar. Det er mange tilsette samla under same personalleiar, ansvaret har endra seg etter nedlegging av Ljøsne skule og flytting av elevar frå Borgund til Lærdalsøyri. Samstundes har leiarstrukturen vorte endra i kommunen slik at einingsleiarane no ligg direkte under rådmann og ikkje under ein kommunalsjef. Eit avdempande tiltak innan oppvekst har vert å flytte vaksenopplæringa ut av skulen. Tilbakemeldingane vi har fått tyder likevel på at presset på leiinga er for høgt. Det er ikkje tale om brot på føresegna i arbeidsmiljølova eller forskriftene, slik vi vurderer det. At arbeidspresset er så høgt som vi har fått skildra går likevel ut over kontakten mellom leiinga og dei tilsette. Vi har syna lenger nede i kor stor grad arbeidsmiljøet verkar inn på tenesteleveransane. Sett i samanheng med tilbakemeldingane på arbeidsmiljø vurderer vi det som nøysamt å vurdere tiltak for å dempe presset på leiinga, enten ved endring av leiarstrukturen eller gjennomgang med omfordeling av arbeidsoppgåver frå rektor for å betra leiarkapasiteten.

Tilbakemeldingane på utfordringane ved Lærdalsøyri skule viser at det har vert rom for å utvikle ein uformell leiarstruktur ved skulen. Dette utfordrar den byråkratiske leiingsmodellen forvaltninga er bygd opp om. Vi meiner det må gjerast tydelige grep i organisering av leiinga av eininga for å sikre ein god og tydelig leiingsstruktur. Kulturelle strukturar som lever fritt på sida av dei formelle, utan konkret tilknytning og formelt mynde er med på å skape uklar leiing som igjen kan føre til at tenestetilbodet blir uordna. Vi meiner det er samanheng mellom dette og det som er nemnt i avsnittet like over.

Vi har fått tilbakemelding om at dei tilsette ved ei eining må stille spørsmål til leiinga munnleg, og at svara kjem på same vis. Sakshandsaminga i forvaltninga skal som hovudsak vere skriftleg. Det gjeld ikkje i alle arbeidshøve, men vi kan ikkje sjå at det ligg føre nokon god grunn til å konsekvent operere med munnleg handsaming av arbeidshøvelege spørsmål.

Uavhengig av årsakene til opplevinga er det kommunen sitt ansvar å sikre at dei tilsette sin integritet og verdighet blir tatt vare på. Kommunen må då også sikre at tilbakemeldingar dei tilsette kjem med blir følgde opp overfor dei tilsette. Om dei blir følgde opp men oppfølginga ikkje blir synleg for dei tilsette må kommunen i så fall sørge for at oppfølginga blir synleggjort.

Verneombodet må gjere den daglege vurderinga av arbeidsmiljøet. Vi ser likevel av tilbakemeldingane vi har fått at det kan vere hensiktsmessig for kommunen å gjennomgå systema for oppfølging av avvik på fysiske høve, samt å vurdere strategi og langtdsplan for utvikling av eigedomsmassen i sektoren.

#### *Kompetanse på arbeidsmiljø og personalleiing*

Personalleierane i sektoren har tilstrekkeleg formell kompetanse og erfaringskompetanse til å oppfylle objektive krav om kunnskap slik det går fram av våre undersøkingar. Det er både tale om utdanning og lang erfaring blant leiinga.

Undersøkingane våre viser at det er rom for forbetring av utøvinga av leiing, særleg ved Lærdalsøyri skule. Vi har merka oss at det er dei tilsette sin oppleving som kan forbeistrast, og at det kan vere fleire høve som spelar inn på moglegheita til å utøve leiing i eininga. Mellom anna ser vi at arbeidspresset i eininga er for stort og at det er for mange tilsette på ein leiar. Vi meiner det også er høve til å gjere opplæringstiltak i nokon grad for å styrke leiingskompetansen. Den formelle kompetansen er allereie plass og vi meiner det kan vere hensiktsmessig å fokusere på utøving av leiing på ein kompetansesarbeidsplass.

### *Leiarendringar i sektoren*

Vi er kjent med historikken i kommunen og ser det har vært utfordringar med mykje utskifting av leirer i kommunen som heilskap. Slik situasjonen er i oppvekstsektoren i dag ser vi derimot ingen klare teikn til otte, men det kan synast som om omorganiseringa i kommunen skapte noko uro omkring leiarfunksjonane. Fleire av dei høva som me har fått forklart som utfordrande er teke tak i, mellom anna omorganisering av ansvaret for vaksenopplæringa. Vi vil likevel syne til vurderinga i førre delkapittel knytt til arbeidspresset på leiinga, som vi meiner kan medføre ei framtidig utfordring om ho ikkje blir handsama tidleg.

### *Tiltak for å sikre løypande fokus på arbeidsmiljø og personalpolitikk*

Som vist til under er det ein nedgang på 30 % (3 prosentpoeng) i sjukefråværet frå 2020 til 2021. Det viser ein kraftig nedgang i sjukefråvær til eit meir normalt nivå.

Det er sett i verk tiltak i sektoren som er eigna til å dempe arbeidspresset, som nemnt over. Likevel er det eit fleirtal av tilsette i sektoren som opplever arbeidspresset som høgt, og då over nivået som blir oppfatta som passe. Tiltaka som kommunen allereie nyttar synes i seg sjølv som høvelege og vår vurdering er difor at kommunen bør vurdere å styrke dei eksisterande tiltaka.

### *Involvering av verneombod, tillitsvalde og brukarorgan*

Dei respondentane vi har snakka med gir tilbakemelding på at samarbeidet mellom tillitsvalde, verneombod, leiing og tilsette fungerer bra og at dei blir involvert. Det er på samordningsnivå for kommunen det kjem fram at det er størst rom for forbetring. Vi meiner det vil vere rett for kommunen å fokusere på dette nivået. Tilbakemeldinga er at samarbeidet bør vere meir systematisk. Ut i frå den dokumentasjonen vi har mottatt er vi einig i at samarbeidet kan bli meir systematisk, men som nemnt vil det vere tale ei forbetring på eit område som opplevast som rimelig bra.

### *Arbeidsmiljøet og tenesteleveransane*

Tilbakemeldingane vi har fått i intervju og i spørjeundersøkinga syner at det er for mykje støy om utfordringar med leiinga ved Lærdalsøyri skule. Vi meiner det er noko både leiinga sjølv og rådmannen må ta tak i. Støyen påverkar tenesteleveransane til kommunen. Det er ikkje dokumentert at arbeidsmiljøet i seg sjølv fører til brot med tenestepliktene til kommunen, men det synes som klart at tenestetilbodet vert negativt påverka og difor vil bli betre med betre arbeidsmiljø. Det er i høve samarbeidet mellom tilsette og leiinga ved Lærdalsøyri skule det er mest å hente.

Vi ser at det er gitt opplysningar om at born i Lærdal ikkje får dei tenestene dei i utgangspunktet har rett på etter lova. Det gjeld fleire av einingane. Vår vurdering er at kommunen må kartleggje utfordringane og gjere grep for å sikre at rettane til borna i Lærdal blir tatt vare på. Vi har ikkje gjort undersøkingar for å dokumentere eventuelle konkrete brot på kommunen sine pliktar knytt til einskildt born i denne forvaltningsrevisjonen. Vurderinga vår er knytt til tilbakemeldingar som gjeld arbeidsmiljøet. Det er kome opplysningar frå tilsette som meiner det er hemmeleg hald overfor foreldre om manglande tenesteyting, som følgje av for knapp bemanning. I forvaltningsrevisjonen har det ikkje vore rom for å undersøke dette nærare, men vi oppmodar kommuneleiinga om å gjere eigne undersøkingar.

## **Anbefalingar**

Vår gjennomgang av arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i Lærdal kommune viser fleire forbettringsområder som kommunen kan arbeide med. Samstundes er det klart at arbeidsmiljøet mellom kollegaene i sektoren i hovudsak er godt. Under er våre anbefalingar for Lærdal kommune.

Det er våre anbefalingar at:

1. Lærdal kommune bør oppdatere tilsetjingsreglementet i tråd med gjellande organisering av kommunen.
2. Lærdal kommune bør vurdere å omorganisere leiarstrukturen ved Lærdalsøyri skule for å sikre at leiinga ikkje blir overbelasta med arbeidsoppgåver, eventuelt vurdere fordelinga av arbeidsoppgåvene til leiinga.
3. Lærdal kommune bør vurdere måtar å gi dei tilsette rett til å sikre notoritet ved oppfølging av spørsmål til leiinga.
4. Lærdal kommune bør sikre dokumentasjon på oppfølging av medarbeidersamtalar og arbeidsmiljøundersøkingar.
5. Lærdal kommune bør vurdere å gjennomgå systema for oppfølging av avvik på fysiske høve, samt å vurdere strategi og langtidsplan for utvikling av eigedomsmassen i sektoren.
6. Lærdal kommune bør sikre eit hensiktsmessig utviklingstilbod for einingsleiarane som er tilpassa den enkelte leiar og enkelte eining sitt behov.
7. Lærdal kommune bør vurdere å legge til rette for utviding av tiltak for demping av arbeidspresset på dei tilsette i dei einingane der presset er høgast. Dette inneber mellom anna:
  - Kartlegging av arbeidspresset
  - Kartlegging av om born sine rettar i høve til opplæringslova og barnehagelova ikkje blir følgde
8. Lærdal kommune bør vurdere å sikre meir systematisk involvering av verneombod og tillitsvalde på kommunenivå.

Då det er fleire kommentarar om manglande oppfølging av tilbakemeldingar på spørjeundersøkingar frå dei tilsette, anbefaler me også at kommunen planlegger ein oppfølgingsrevisjon av denne forvaltningsrevisjonen etter om lag to år.

# Innhold

<b>1. Innleiing</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og føremål	1
1.2 Problemstillingar	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Metode	2
<b>2. Arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren</b>	<b>4</b>
2.1 Overordna om arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren	4
2.2 Kompetanse på arbeidsmiljø og personalleiing hjå leiarar med personalansvar	12
2.3 Leiarendringar i sektoren	13
2.4 Tiltak for å sikre løypande fokus på arbeidsmiljø og personalpolitikk	14
2.5 Involvering av verneombod, tillitsvalde og brukarorgan i saker som gjeld arbeidsmiljøet	17
2.6 Arbeidsmiljøet og tenesteleveransane	20
<b>3. Anbefalingar</b>	<b>22</b>
<b>4. Kommunedirektøren sitt fråsegn</b>	<b>23</b>
<b>Vedlegg 1: Dokumentliste</b>	<b>25</b>

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn og føremål

Kontrollutvalet vedtok i kontrollutvalsmøte 12.04.2021 sak 10/21 å bestille ein forvaltningsrevisjon av arbeidsmiljø i oppvekstsektoren i Lærdal kommune.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke i kva grad Lærdal kommune har eit arbeidsmiljø som tilfredsstill krava i arbeidsmiljøloven, om det er tilstrekkelig leiingskompetanse og om det er ein god nok strategi for eit langsiktig godt arbeidsmiljø.

Undersøkinga er avgrensa til oppvekstsektoren i kommunen. Barnevernet og PPT er organisert som vertskommunesamarbeid med høvesvis Aurland og Årdal. Sidan Aurland og Årdal er vertskommune har ikkje Lærdal kommune arbeidsgjevaransvar for dei tilsette. Barnevernet og PPT er difor utanfor mandatet for denne forvaltningsrevisjonen.

Undersøkinga er forbetningsorientert, og har som føremål å gi tilrådingar om tiltak dersom det avdekkjast avvik eller moglege forbetningsområde.

## 1.2 Problemstillingar

På bakgrunn av føremålet blir følgjande problemstillingar foreslått:

1. Korleis er arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i kommunen?
2. Innfrir kommunen sine lovpålagte plikter knytt til krav til arbeidsmiljø?
3. Har leiarar med personalansvar tilstrekkeleg kompetanse når det gjeld arbeidsmiljø og personalleiing?
4. Kvifor er det så høg gjennomtrekk av leiarar i sektoren?
5. Kva tiltak vert gjort for å sikre løypande fokus på arbeidsmiljø og personalpolitikk, særleg i einingane der arbeidspresset er størst?
6. Vert verneombod, tillitsvalde og brukarorgan involvert i tilstrekkeleg grad i saker som gjeld arbeidsmiljøet?
7. Korleis verkar arbeidsmiljøet inn på tenesteleveransane?

## 1.3 Revisjonskriterier

Til problemstillingane stiller vi opp revisjonskriterier. Revisjonskriterier er dei krav og normer som høva i kommunen målast mot. Revisjonskriterier må vere aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kjelder til å utlede revisjonskriterier vil vere:

- ✓ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) med forskrifter.
- ✓ Kommunale vedtak og retningslinjer



- ✓ Barnehagelova
- ✓ Opplæringslova
- ✓ Rettleiingar frå KS og Arbeidstilsynet
- ✓

## 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>1</sup>. For å svare ut problemstillingane er fylgjande teknikkar nytta for å samle inn data:

- ✓ Dokumentanalyse
- ✓ Intervju
- ✓ Spørjeundersøking

Til grunn for rapporten ligg ein gjennomgang og analyse av sentrale dokument opp mot revisjonskriteria. Liste over motteken og gjennomgått dokumentasjon er teke inn i vedlegg 1.

Det er gjennomført 16 intervju med:

- ✓ Rådmann
- ✓ Organisasjon- og personaleiar
- ✓ Rådgjevar kultur og oppvekst
- ✓ Einingsleiar Lærdalsøyri barnehage
- ✓ Einingsleiar Lærdalsøyri skule
- ✓ Einingsleiar Borgund oppvekstsenter
- ✓ Styrar Borgund barnehage
- ✓ Hovudtillitsvald Utdanningsforbundet
- ✓ 3 verneombod (tidligere verneombod ved Lærdalsøyri barnehage og Lærdalsøyri skule, og noverande verneombod ved Borgund)
- ✓ 3 plasstillitsvalde
- ✓ 1 tidligere leiarar ved Lærdalsøyri skule
- ✓ Leiar frå FAU (Foreldrenes arbeidsutval)

Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utvalet av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personane si erfaring og formelt ansvar i høve til forvaltningsrevisjonen sitt føremål og problemstillingar. Føremålet med intervju har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har motteke frå kommunen. Data frå intervju er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått moglegheit til å lese gjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Vi har sendt ut ei spørjeundersøking via spørjeskjemaverktøyet questback til dei tilsette i oppvekstsektoren. Føremålet med spørjeundersøkinga er å få tilbakemeldingar om korleis arbeidstakarar og mellomleiarar opplev arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i Lærdal kommune. Undersøkinga er sendt ut til alle tilsette ved Lærdalsøyri skule, Lærdalsøyri barnehage og Borgund oppvekstsenter. Den blei svara på av 70 personar. Av dei som svara har 37 personar tilsettingshøve ved Lærdalsøyri skule og 37 personar har andre tilsettingshøve. Nokre har altså fleire tilsettingshøve. Vi har fått nokre tilbakemeldingar på personar som ikkje har mottatt undersøkinga i løpet av undersøkingsperioden. Systema me nyttar syner at undersøkinga

---

<sup>1</sup> Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund

er sendt til alle vi har fått beskjed om at skal ha undersøkinga. Vi er unasett nøgd med 70 svar på denne undersøkinga.

Vi er i undersøkelsen gjort kjent med at det er forskjellar i arbeidsmiljøet mellom einingane i oppvekstsektoren. Vi har difor gjennomført ei kryssanalyse mellom Lærdalsøyri skule og dei andre einingane samla av korleis dei opplev arbeidsmiljøet.

Datainnsamlinga blei avslutta 11.11.2021. Rapport er sendt rådmannen til uttale den 22.11.2021, med endeleg høyringsfrist den 28.11.2021.

# 2. Arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren

## 2.1 Overordna om arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 1 «Korleis er arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i kommunen?» og 2 «Innfrir kommunen sine lovpålagte plikter knytt til krav til arbeidsmiljø?»

### 2.1.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljøloven sett i kapittel 4 konkrete krav til det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet. Den generelle føringa i arbeidsmiljøloven § 4-1 første ledd første setning er at «*Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.*»

Det psykiske og fysiske arbeidsmiljøet er vidare skildra i føresegna i §§ 4-3 og 4-4 og mellom anna i arbeidsplassforskrifta og i forskrift om organisering, leiing og medverknad. Det er likevel den generelle føringa sitert over som har vært ledande for vurderinga av arbeidsmiljøet i høve til denne forvaltningsrevisjonen.

Vi har også sett hen til anerkjent faglitteratur om organisasjon og leiing. Mellom anna om korleis uformelle leiarstrukturar dannar seg og kva som skal til for å leie kunnskapsorganisasjonar. Dette er ikkje konkrete revisjonskriterier, men bidrag for å kunne forklare dei ev. utfordringane vi finn i undersøkingane av sektoren.

### 2.1.2 Fakta

#### Organisering i oppvekstsektoren

Oppvekstsektoren i Lærdal kommune er organisert i tre einingar:

- ✓ Borgund oppvekstsenter
- ✓ Lærdalsøyri barnehage
- ✓ Lærdalsøyri skule

Borgund oppvekstsenter består av barnehagen og skulen i Borgund. Rektor på skulen er einingsleiar. Barnehagen har ein eigen styrar, men rektor har det overordna ansvaret. Styrar i barnehagen rapporterer til einingsleiar (rektor). Styrar og rektor i høvesvis barnehagen og skulen i Lærdalsøyri er einingsleiarar for desse einingane. Einingsleiarane rapporterer til rådmann. Kommunen har ein rådgjevar for kultur og oppvekst, som har det skulefaglege ansvaret i kommunen.

Det er ulike oppfatningar knytt til korleis arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i Lærdal kommune blir opplevd. Det kjem fram av intervju at det har vore ein del uro knytt til leiarskifte og omorganisering i kommunen. Kommunen har hatt 4 rådmenn på 2 år, samstundes som det har vore hyppige rektorskifte på Lærdalsøyri skule det siste tiåret. Kommunen har også gjennomført ei omorganisering gjeldande frå 2019. Kommunen hadde tidlegare ein trenivåmodell med rådmann, kommunalsjefar og

einingsleiarar. Kommunen har no omorganisert seg til ein tonivåmodell kor kommunalsjefane er erstatta med rådgjevarar.

Det kjem fram i eit intervju at det i oppvekssektoren har teke tid å finne ein passende struktur til ny organisering. Mellom anna blir det opplevd å vere rom for å gjere samarbeidet mellom einingsleiarane i oppvektsektoren meir systematisk. Det visast til at det før omorganiseringa var faste oppvekstmøte, noko ein ikkje gjennomfører fast no.

Det gjennomførast styrarmøte mellom styrarane og rådgjevar i kommunen ein gang i månaden. Vidare gjennomførast det rektormøte mellom rektorane og rådgjevar i kommunen anna kvar veke. Det har også vore gjennomført ei omorganisering i skulesektoren. Ljøsne skule og ungdomstrinnet på Borgund skule blei lagt ned. Tilsette og elevar blei flytta til Lærdalsøyri skule. Det kjem fram i intervju at dette blei opplevd å vere ein krevjande prosess, som også påverka arbeidsmiljøet i skulesektoren. Mellom anna skapte det uro hjå dei tilsette.

## Styrande dokument

Lærdal kommune har utarbeid fylgjande styrande dokument knytt til arbeidsmiljø:

- ✓ Handbok for tilsette
- ✓ Tilsetjingsreglement
- ✓ Permisjonsreglement
- ✓ Lokal lønspolitikk
- ✓ HMT-handbok
- ✓ Styringssystem

Dei einskilde dokumenta er presentert nærmare under.

### *Handbok for tilsette*

Lærdal kommune har utarbeid ei handbok for tilsette, vedteken i Administrasjonsutvalet 07.12.2017. Handboka er retta mot tilsette og leiarar i kommunen. Handboka gir retningsliner for mellom anna arbeidstid og fleksitid, avspasering, ferie, fråvær, utbetaling av løn og oppseiing. Handboka inneheld også etiske retningsliner og råd for bruk av sosiale media.

### *Lokal lønspolitikk*

Den lokale lønspolitikken i Lærdal kommune blei sist revidert i administrasjonsutvalet 24.08.2021. Lønspolitikken skal utøvast i samsvar med lov og avtaleverk. Sentralt forhandla hovudtariffavtale (HTA) er førande for lokal lønsdanning. Det blir gjennomført årlege drøftingsmøte mellom arbeidsgjevar og arbeidstakarorganisasjonane om rekrutteringssituasjon og framtidig kompetanse- og kompetanseutviklingsbehov for ulike stillingsgrupper i kommunen.

Lønspolitikken gir retningsliner for fastsetting av lønn ved tilsetjing, kriterier for fastsetjing av løn og lønsfastsetjing av leiarar. Vidare gir lønspolitikken ei oversikt over lokale tillegg i Lærdal kommune. I oppvektsektoren er det gitt funksjonstillegg for pedagogisk leiar, leiar SFO og kontaktlærarar i skulen. Det blir også gitt kompetansetillegg etter fastsette kriterier for relevant etter- og vidareutdanning.

Lønspolitikken gir også retningsliner for lønsstrukturen i kommunen og lokale lønsforhandlingar.

### *Permisjonsreglement*

Permisjonsreglementet blei sist revidert i administrasjonsutvalet 07.12.2017. Reglementet gjeld for alle tilsette i kommunen som er omfatta av kommunale løns- og arbeidsvilkår. Tillitsvalde blir i reglementet definert som arbeidstakar som er vald av dei tilsette til å representere dei i tingingar med arbeidsgjevar eller i organ oppretta av lov eller avtale der både arbeidstakar og arbeidsgjevar er representert. Administrasjonsutvalet avgjer prinsippaker og tolkingsspørsmål og trekkjer retningsliner for praktisering av reglementet. Rådmann avgjer permisjonssøknadar etter permisjonsreglementet.

Reglementet gir retningslinjer for løn og lønsansiennitet, feriepengar og pensjonsmedlemskap. I tillegg gir reglementet retningslinjer for utdanningspermisjon, velferdspermisjon, utføring av tillitsverv, ymse permisjonssøknadar og sjukdom, svangerskap/fødsel, amming, adopsjon, omsorg mv.

### *Tilsetjingsreglement*

Tilsetjingsreglementet blei sist revidert i administrasjonsutvalet 07.12.2017. Reglementet gjeld alle områda i kommunen. Det kommunale tariffområdet vert regulert av hovudavtalen. Reglementet gir retningslinjer for kunngjering av ledige stilling. Ekstern utlysning skal skje i stillingar som rådmann og medlem av strategisk leiargruppe samt einingsleiarar. Intern utlysning kan skje dersom deltidstilsette ynskjer å utvide stillinga si, eller dersom det finst kvalifiserte medarbeidarar tilsett i kommunen.

Reglementet gir vidare retningslinjer for framgangsmåte ved tilsetjing, tilsetjingsvilkår og tilsetjingsmynde. Kommunestyret tilset rådmann medan rådmann tilsett i stillingane direkte plassert under rådmannen. Kommunalsjefane, leiar for tekniske tenester og organisasjon- og personalleiar tilsett i stillingane som er direkte plassert under dei. Einingsleiarane tilsett i stillingane som høyrer til eininga. Tilsetjingsmyndet i reglementet er ikkje oppdatert etter omorganiseringa i kommunen der kommunalsjefnivået er fjerna.

Reglementet inneheld vidare ei tilsetjingsprosedyre som gir retningslinjer for tilsettingar i kommunen. Reglementet gir også retningslinjer for tilsetjingskriterier og tilsetjingsbrev/avtale.

### *HMT-handbok*

HMT-handboka til Lærdal kommune blei sist revidert i september 2021. Handboka gjeld for heile kommunen. Handboka skal vise korleis kommunen arbeidar for å etterleve krav i lover og føresegner knytt til helse, miljø og tryggleik. Handboka skal saman med tenesteområda sine egne HMT-planar dokumentere kommunen sitt internkontrollsystem for tilsette og styresmakter.

Kvar tenesteeining skal ha eit internkontrollsystem med internkontrollhandbok og samling av lover, føresegner, instruksar og skjematikk. Handbøkene skal vere tilgjengeleg i kommunen sitt kvalitetssystem Compilo og på skulenettet. Handbøkene skal fylgje same mal som HMT-handboka til kommunen. Internkontrollsystema skal reviderast minst ein gang årleg av tenesteleiar.

Handboka gir retningslinjer for Arbeidsmiljøutvalet (AMU), vernetenesta og bedriftshelsetenesta:

- ✓ AMU består av 3 representantar frå tilsette (Hovudverneombod og 2 vald av dei tilsette) og 3 representantar frå arbeidsgjevar (Rådmann, organisasjon- og personalleiar og ein representant peika ut av arbeidsgjevar).
- ✓ Vernetenesta består av verneombod (VO) og hovudverneombod (HVO). Funksjonane blir valde av dei tilsette for ei funksjonstid på 2 år. HVO representerer heile kommunen, medan det er eit VO for kvar eining. I oppvekstsektoren er det VO for Borgund oppvekstsenter, Lærdalsøyri barnehage og Lærdalsøyri skule.
- ✓ Lærdal kommune er knytt til Avinova bedriftshelseteneste. Bedriftshelsetenesta deltek som rådgjevande og nøytral instans utan stemmerett i AMU.

Einingane kan nytte vernerundar, vedlikehaldssynfaring, ROS-analysar, personalmøte, arbeidsplasskartlegging, arbeidshelsekontrollar og medarbeidersamtalar som arenaer for å kartlegge arbeidsmiljøet.

Det skal gjennomførast minst ei vernerunde årleg i kommunale bygg med varige arbeidsplassar. Driftsingenør og organisasjons- og personalleiar har ansvar for innkalling, gjennomføring og oppfølging av vernerunde. Alle tilsette skal ha tilbod om medarbeidersamtale årleg. Vidare har kommunen vedteke at ein som hovudregel skal gjennomføre medarbeidarkartlegginga 10-faktor annakvart år. Denne blei sist gjennomført i 2019. Mindre avdelingsvise kartleggingar kan nyttast ved behov.

Ei risikovurdering blir i handboka definert som ei vurdering av moglegheita for at noko uynskt kan skje, og kva konsekvensar dette kan få. Tenesteleiar er ansvarleg for å kartlegge farar og problem på

arbeidsplassane innafør sitt ansvarsområde, vurdere risiko og utarbeide planar/instruksar og tiltak for å redusera risikotilhøva.

Handboka gir også retningslinjer for handsaming og rapportering av avvik. Avvik skal registrerast i Compilo (avvikssystemet til Lærdal kommune). Leiar er ansvarleg for å handsame innmeldte avvik, situasjonar og hendingar innanfor sitt ansvarsområde innan 14 dagar. Meldar skal få attendemelding.

### Leiings- og styringssystem

Leiings- og styringssystemet blei sist oppdatert i september 2021. Lærdal kommune er administrativt organisert som ei to-nivå kommune. Rådmannen har personalansvar for leiarane i tenesteeiningane og stabsfunksjonane. Desse styrer og kontrollerer verksemda etter delegert mynde frå rådmannen. Einings- og stabsleiarane har personalansvaret for dei tilsette i einingane/stabsfunksjonane. Rådgjevarfunksjonane i rådmannen sin stab hjelper rådmannen med å koordinere, støtte og fylgje opp einingsleiarane i utøving av leiarrolla. Rådgjevar for oppvekst og kultur har regelmessig faste møte med einingsleiarane for skule (rektorane) og barnehage, og det blir gitt fagleg støtte på systemnivå. Til stillinga ligg også ansvaret for kommunenivået for barnehagane og skulane (skulefagleg ansvarleg).

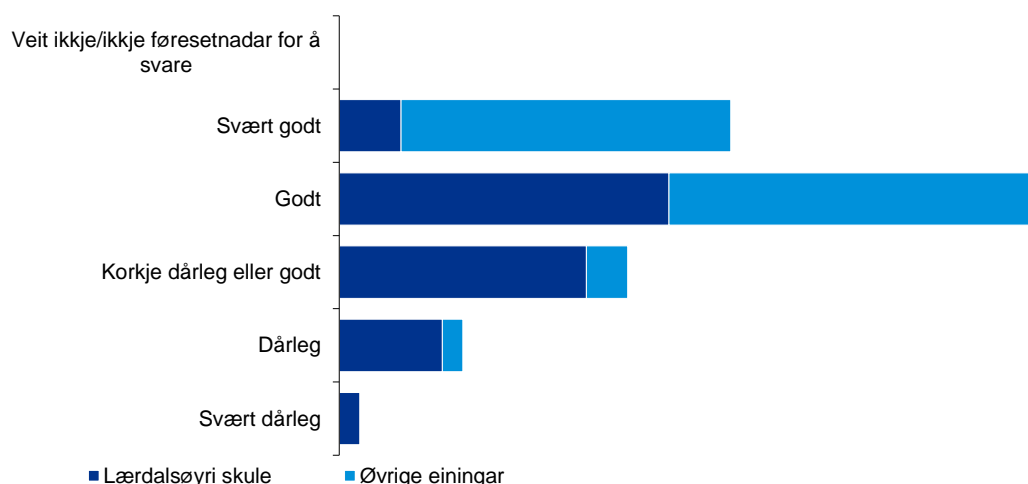
Rådmann har faste månadlege leiar møte med einingsleiarane og stabsleiarane. Arbeidsmiljø er eit fast tema i desse møta. Vidare har rådmann og organisasjon- og personaleleiar kvar veke møte der arbeidsmiljø blir teke opp.

### Spørjeundersøking

I spørjeundersøkinga har vi spurt korleis dei tilsette i forskjellige einingar opplever arbeidsmiljøet. Det er i det følgjande syna til nokre døme på fordeling av svara i spørjeundersøkinga der vi har vald å skilje mellom tilsette som svarar at dei arbeider på Lærdalsøyri skule og tilsette som svarar at dei arbeider i andre einingar. Nokre tilsette har svara at dei arbeider fleire stader.

Tabellen nedanfor viser korleis respondentane overordna opplev at arbeidsmiljøet på arbeidsplassen sin fungerer:

#### Spørsmål 6: Korleis opplev du at arbeidsmiljøet på din arbeidsplass fungerer?

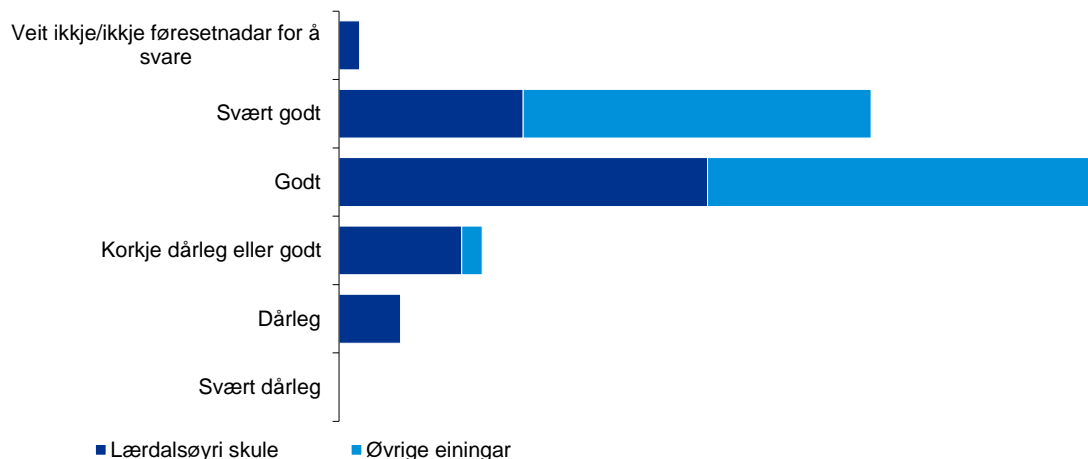


Tabell 1: Overordna oppfatningar om arbeidsmiljøet på arbeidsplassen.

Tabellen viser at 72,8 % av dei tilsette i sektoren meiner arbeidsmiljøet på arbeidsplassen er svært godt eller godt. Samstundes viser svara at 27,2 % av respondentane ikkje tykkjer arbeidsmiljøet er godt. Det gjekk også frem av spørjeundersøkinga at fordelinga av opplevd arbeidsmiljø er vesentleg forskjellig mellom dei tilsette på Lærdalsøyri skule og andre einingar.

Vidare har vi spurt respondentane korleis dei opplev at arbeidsmiljøet mellom kollegaene på arbeidsplassen fungerer:

### Spørsmål 7: Korleis opplev du at arbeidsmiljøet mellom kollegaene på din arbeidsplass fungerer?

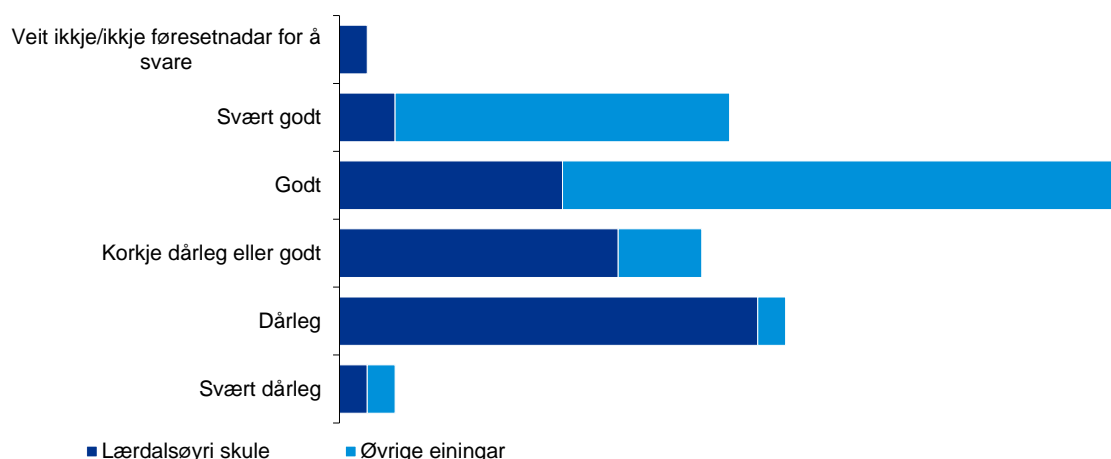


Tabell 2: Oppfatningar om arbeidsmiljøet mellom kollegaer på arbeidsplassen.

Tabell 2 viser ein liknande tendens som tabell 1. 85,7 % av respondentane svarer at arbeidsmiljøet mellom kollegaene på arbeidsplassen fungerer godt eller svært godt. 8,6 % svarer korkje dårleg eller godt, og 4,3 % dårleg. Også her er det eit tydelig skilje mellom einingane.

Vi har også spurt respondentane om korleis dei opplev at arbeidsmiljøet mellom kollegaer på sitt eige stillingsnivå og leiinga på arbeidsplassen fungerer:

### Spørsmål 8: Korleis opplev du at arbeidsmiljøet mellom kollegaer på ditt nivå og leiinga på din arbeidsplass fungerer?

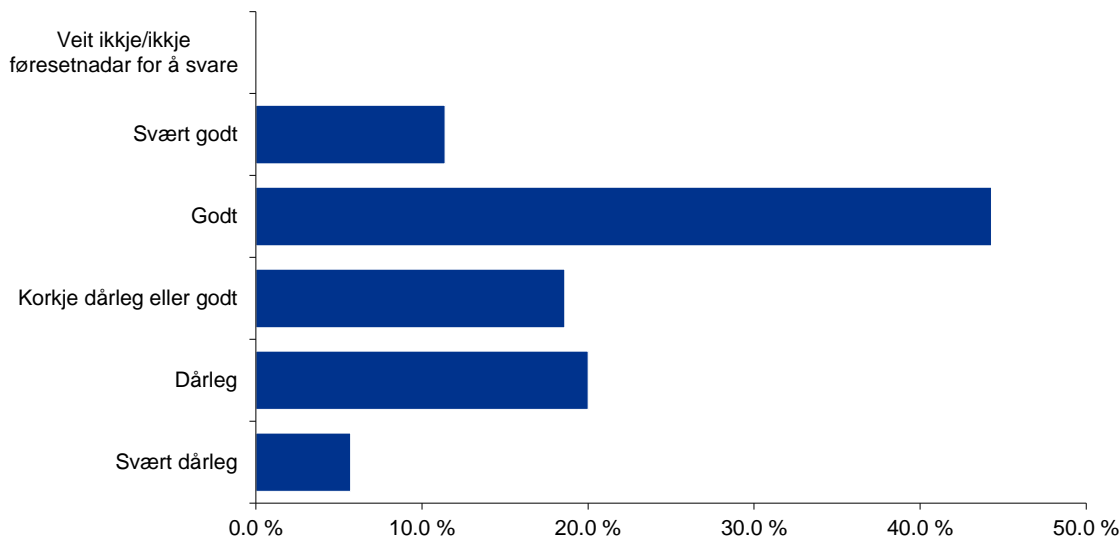


Tabell 3: Oppfatningar om arbeidsmiljøet mellom kollegaer på eige stillingsnivå og leiinga på arbeidsplassen fungerer.

Som tabell 3 viser har respondentane meir varierte oppfatningar om korleis arbeidsmiljøet mellom kollegaer på eige stillingsnivå og leiinga på arbeidsplassen fungerer. 24,3 % opplev at arbeidsmiljøet mellom kollegaer på eige stillingsnivå og leiinga på arbeidsplassen fungerer dårleg eller svært dårleg. 58,6 % opplev at arbeidsmiljøet fungerer godt eller svært godt. 15,7 % svarar at arbeidsmiljøet korkje er dårleg eller godt. Det er ujamn fordeling i oppfatning mellom dei tilsette fordelt på einingane.

Vi har også spurt respondentane om korleis dei opplev det fysiske arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Her er det ingen signifikante forskjellar mellom einingane og tabellen syner difor kommunen samla:

### 9: Korleis opplev du at det fysiske arbeidsmiljøet på din arbeidsplass fungerer?



Tabell 4: Oppfatningar om fysisk arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

Tabell 4 viser akkurat som tabell 3 varierte oppfatningar om arbeidsmiljøet. 55,7 % svarer at det fysiske arbeidsmiljøet fungerer godt eller svært godt. 25,7 % svarar at det fysiske arbeidsmiljøet fungerer dårleg eller svært dårleg. 18,6 % svarar korkje dårleg eller godt.

### Oppfatningar frå intervju og frie svar i spørjeundersøkinga

Lærdalsøyri skule er ein 1-10 skule, som er delt i 3 avdelingar – 1-4 (småtrinnet), 5-7 (mellomtrinnet) og 8-10 (ungdomstrinnet). Skulen er delt i to bygg, kor 1-4 trinn har ei eiga fløy. Skulen har to arbeidsrom, eit for 1-4 trinn og eit for 5-10 trinn. Det er også lite kontakt mellom dei tilsette som arbeidar i dei ulike bygga. Dette opplevast som uheldig og kan til tider skape ei oppleving av at det er to ulike skular. Det kjem fram i intervju at det opplevast å vere lite kontakt mellom administrasjonen på skulen og dei tilsette på 1-4 trinn.

#### Leiing

Det kjem fram i intervju at det ved Lærdalsøyri skule blir opplevd å vere eit godt arbeidsmiljø mellom lærarane på trinna. Samstundes blir det opplevd å vere uklar leiing og lite styring ved skulen. Det blir opplevd å vere ei utydeleg rolle- og ansvarsfordeling i leiinga på skulen. Tilsette opplev å få vage svar når dei tek opp høve med leiinga. Mellom anna har det blitt opplevd å vere utydeleg kven i leiinga som har ansvar for å fylgje opp tilbakemeldingar vidare. Det visast til døme kor personar i leiinga gjev uttrykk for at andre har ansvaret for dette. Det opplevast også at samarbeidet i skuleleiinga har eit forbettringspotensial. Det er utarbeid stillingsinstruksar for leiinga, men desse er ikkje ferdigstilt.

I spørjeundersøkinga har over halvparten av respondentane ved Lærdalsøyri skule gitt tilbakemelding i tekstfeltet under spørsmål 10 «Om noko, kan du kort skildre kva du opplever som mest utfordrande for arbeidsmiljøet på din arbeidsplass?» om at dei opplever leiinga ved skulen som utfordrande (19 stk.). Om lag halvparten av desse respondentane gir tilbakemelding om at dei ikkje opplever at leiinga leiår. Andre punkt som går igjen i om lag ein fjerdedel av tilbakemeldingane er at dei tilsette ikkje opplever leiinga som engasjerande, at dei ikkje opplever å bli lytta til, at dei opplever forskjellshandsaming og at dei opplever lite samarbeid med leiinga.



Samstundes kjem det fram i intervju at blir det opplevd å vere eit stort arbeidspress på leiinga. Det opplevast at ein manglar kapasitet til å gjennomføre oppgåvene som ligg til leiinga. Rektor som einingsleiari har personalansvaret for alle dei tilsette ved skulen. Når det er fråvær i leiinga er det heller ingen andre enn den andre i leiinga som dekker opp arbeidsoppgåvene.

Det er etablert ein trinnleiari for kvart av dei 3 trinna på skulen. Trinnleiari skal vere eit bindeledd mellom leiinga og dei tilsette. Trinnleiari, inspektør og rektor deltek i plangruppa til skulen. Det kjem fram i intervju at samhandling mellom leiinga og dei tilsette opplevast å vere utfordrande då kommunikasjon mellom partane skal gå via trinnleiari. Kommunikasjonen føregår stort sett munnleg. Det blir arrangert trinnmøte kvar veke. Lærarane har fått beskjed om at dei ikkje skal stille spørsmåla i referata frå trinnmøta, men heller ta det opp munnleg med leiinga gjennom trinnleiari. Fleire tilsette gir uttrykk for at ein ynskjer å ha moglegheita til å gi skriftlege spørsmål til leiinga. Vidare kjem det fram av intervjudata at det opplevast å bli lagt mykje ansvar på trinnleiari, samstundes som trinnleiari ikkje har delegeringsmynde.

Ved Lærdalsøyri skule har vi også fått tilbakemelding på at manglande leiing fører til at den uformelle eller kulturelle strukturen får større rom til å utforme seg utan overordna styring. Det fører til at enkelte tilsette tek ansvar for oppgåver som leiinga ikkje tek tak i. Dei tilsette det gjeld får då ei kulturell leiarirolle som ikkje er forankra i den formelle leiaristrukturen. Tidvis har me fått tilbakemelding på at dette er nødvendig for at eininga skal fungere i det daglige, og samstundes får me tilbakemelding på at det kan opplevast som ustrukturert, uklart og urettferdig av andre tilsette.

### *Oppfølging av tilsette*

Det kjem fram i intervju at det blir opplevd å vere lite systematikk i oppfølginga av medarbeidersamtalar og arbeidsmiljøundersøkingar. Ein respondent viser til at resultatane frå den førre arbeidsmiljøundersøkinga i 2019 blei gått gjennom i fellesskap og i grupper i eininga like etter at undersøkinga var gjennomført. Etter dette har ikkje arbeidsmiljøundersøkinga blitt teken opp att.

Ein respondent trekkjer fram at individuelle samtalar mellom arbeidstakar og arbeidsgjevar bør brukast i større grad for å fylgje opp arbeidsmiljøet. Det visast til at ikkje alle tør ta ordet i plenum og at nokre tema ikkje er eigna å ta opp i plenum. Det kjem òg fram at det er ulikskapar knytt til i kva grad einingane nyttar individuelle samtalar for å fylgje opp arbeidsmiljøet. Det trekkjast fram at Borgund oppvekstsenter har gode tilrettelagte høve for tett oppfølging av arbeidsmiljø i individuelle samtalar då det er få tilsette i eininga. Ved Lærdalsøyri barnehage og særleg Lærdalsøyri skule er det fleire tilsette for personaleiari å fylgje opp.

### *Fysisk arbeidsmiljø*

Knytt til det fysiske arbeidsmiljøet blir det opplevd å vere fleire utfordringar på skulen. Skulen har hatt eit vedvarande problem med temperatur, noko som gjer at arbeidsromma og klasseromma kan både vere kalde og varme. Tilsette har sendt avvik på dette, men problemet har endå ikkje blitt løyst. Det blir opplevd at kommunen ikkje har tatt tak i dette problemet på ein tilstrekkeleg måte. Arbeidsromma til lærarane på små- og mellomtrinnet opplevast også å vere små. På ungdomstrinnet blir det opplevd å vere romslege arbeidsrom. Fleire respondentar opplev også at det er ei utfordring knytt til IKT-utstyret på skulen. Det kjem fram i intervju at det er bevilga 500 000 kroner til eit forprosjekt knytt til vidare utbygging av ungdomsskulen (byggetrinn 4) i økonomiplanen.

Det kjem fram i intervju at dei nemnte utfordringane med det fysiske miljøet delvis handlar om at kommunen manglar gode system for vedlikehald. Det handlar også om rolleavklaring mellom oppvekstsektoren og teknisk etat. Det tek gjerne lang tid å fikse ting og einingane kan fort få førespurnadar dei har meldt vidare til teknisk tilbake til seg. Slike førespurnadar blir sendt til teknisk per e-post. Det opplevast at ein i varierende grad blir svart på desse førespurnadane, og at det i varierende grad blir teke tak i utfordringane som blir meldt.

Borgund oppvekstsenter består av barnehage og skule, i to forskjellige bygg. Nokon i personalet arbeidar både på skulen og i barnehagen, noko som blir opplevd som positivt. I intervju kjem det fram at arbeidsmiljøet blir opplevd å fungere godt. Samstundes er det tett og god kommunikasjon mellom leiinga på skulen og i barnehagen. Når det gjeld det fysiske arbeidsmiljøet blir det opplevd som greitt på skulen. Skulen har tidlegare blitt renovert. Barnehagen har ei utfordring knytt til areal. Barnehagen er godkjent for 18 plassar, men har dette barnehageåret fått dispensasjon til 24 plassar (17 born).

Dette har bakgrunn i tilflytting til bygda. Det vektleggjast at det er positivt at barnetalet i bygda aukar, men samstundes bidreg dette til å forringe arbeidsmiljøet då barnehagen ikkje er tilrettelagt for dette. Ei trong garderobe og toalettfasilitetar trekkjast særleg fram som særlege utfordringar.

Lærdalsøyri barnehage har totalt 6 avdelingar, derav 3 storborn og 3 småborn. Det kjem fram i intervju at arbeidsmiljøet ved Lærdalsøyri barnehage opplevast å fungere godt. Samstundes har barnehagen hatt ein del sjukefråvær over fleire år. Dette skapar ustabilitet på arbeidsplassen. Barnehagen har hatt fokus på sjukefråvær over lang tid, med tett oppfølging frå kommunen. Barnehagen har to bygg – eit nytt og eit gammalt. I det gamle bygget kan ein få utfordringar knytt til inneklimate på varme sommardagar. Det er gjennomført nokre målingar på temperatur som indikerer at temperaturen er over tilrådd temperatur. Det fysiske arbeidsmiljøet i det nye bygget opplevast å fungere godt.

### 2.1.3 Vurdering

Som syna til over er det ikkje gjort oppdatering av alle regelment etter at kommunen fjerna kommunalsjefnivået. Vi meiner det bør gjerast for å tydeliggjere dagens ansvarliner i kommunen.

Vi meiner arbeidsmiljøet som minimum bør oppfattast som bra av eit fleirtal av dei tilsette. Om ein ser bort frå Lærdalsøyri skule er det slik at det store fleirtalet av tilsette i sektoren opplever arbeidsmiljøet som godt eller svært godt på dei spørsmåla vi har spurt om. Ved Lærdalsøyri skule er det derimot flest som synes at arbeidsmiljøet mellom dei tilsette og leiinga er dårleg, og fleirtalet svarar at denne delen av arbeidsmiljøet enten er dårleg eller korkje bra eller dårleg.

Det går føre av våre undersøkingar at arbeidspresset i sektoren generelt er høgt. Særleg for Lærdalsøyri skule er det press frå fleire kantar. Det er mange tilsette samla under same personaleiar, ansvaret har endra seg etter nedlegging av Ljøsne skule og flytting av elevar frå Borgund til Lærdalsøyri. Samstundes har leiarstrukturen vorte endra i kommunen slik at einingsleiarane no ligg direkte under rådmann og ikkje under ein kommunalsjef. Eit avdempande tiltak innan oppvekst har vort å flytte vaksenopplæringa ut av skulen. Tilbakemeldingane vi har fått tyder likevel på at presset på leiinga er for høgt. Det er ikkje tale om brot på føresegna i arbeidsmiljølova eller forskriftene, slik vi vurderer det. At arbeidspresset er så høgt som vi har fått skildra går likevel ut over kontakten mellom leiinga og dei tilsette. Vi har syna lenger nede i kor stor grad arbeidsmiljøet verkar inn på tenesteleveransane. Sett i samanheng med tilbakemeldingane på arbeidsmiljø vurderer vi det som nøysamt å vurdere tiltak for å dempe presset på leiinga, enten ved endring av leiarstrukturen eller gjennomgang med omfordeling av arbeidsoppgåver frå rektor for å betra leiarkapasiteten.

Tilbakemeldingane på utfordringane ved Lærdalsøyri skule viser at det har vort rom for å utvikle ein uformell leiarstruktur ved skulen. Dette utfordrar den byråkratiske leiingsmodellen forvaltninga er bygd opp om. Vi meiner det må gjerast tydelige grep i organisering av leiinga av eininga for å sikre ein god og tydelig leiingsstruktur. Kulturelle strukturar som lever fritt på sida av dei formelle, utan konkret tilknytning og formelt mynde er med på å skape uklar leiing som igjen kan føre til at tenestetilbodet blir uordna. Vi meiner det er samanheng mellom dette og det som er nemnt i avsnittet like over.

Vi har fått tilbakemelding om at dei tilsette ved ei eining må stille spørsmål til leiinga munnleg, og at svara kjem på same vis. Sakshandsaminga i forvaltninga skal som hovudsak vere skriftleg. Det gjeld ikkje i alle arbeidshøve, men vi kan ikkje sjå at det ligg føre nokon god grunn til å konsekvent operere med munnleg handsaming av arbeidshøvelege spørsmål.

Uavhengig av årsakene til opplevinga er det kommunen sitt ansvar å sikre at dei tilsette sin integritet og verdighet blir tatt vare på. Kommunen må då også sikre at tilbakemeldingar dei tilsette kjem med blir følgde opp overfor dei tilsette. Om dei blir følgde opp men oppfølginga ikkje blir synleg for dei tilsette må kommunen i så fall sørge for at oppfølginga blir synleggjort.

Verneombodet må gjere den daglege vurderinga av arbeidsmiljøet. Vi ser likevel av tilbakemeldingane vi har fått at det kan vere hensiktsmessig for kommunen å gjennomgå systema for oppfølging av avvik på fysiske høve, samt å vurdere strategi og langtidspan for utvikling av eigedomsmassen i sektoren.

## 2.2 Kompetanse på arbeidsmiljø og personalleiing hjå leiarar med personalansvar

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 3 «Har leiarar med personalansvar tilstrekkeleg kompetanse når det gjeld arbeidsmiljø og personalleiing?»

### 2.2.1 Revisjonskriterier

Oppvekstsektoren er ein såkalla kunnskapsorganisasjon der leiinga oppnår respekt mellom anna basert på kva grad av kompetanse dei har. Det gjeld både fagkompetanse og leiingskompetanse. Vi ser til om personalleiar har formell kompetanse eller erfaringskompetanse på leiing (objektivt målt kunnskap). Under denne problemstillinga blir det også vekta om kompetansen til personalleiarane er opplevd som tilstrekkeleg av dei tilsette i sektoren (subjektivt målet evne). Samla er det kunnskap og evne som utgjør vurderingskriterier for å oppfylle krav om kompetanse.

### 2.2.2 Fakta

Som nemnt tidlegare har dei tre einingsleiarane for Borgund oppvekstsenter, Lærdalsøyri barnehage og Lærdalsøyri skule personalansvaret for dei tilsette i desse einingane. Rådmann har personalansvaret for einingsleiarane.

Dei tre einingsleiarane har pedagogisk grunnkompetanse som barnehagelærer eller lærar. Det kjem fram i intervju at to av einingsleiarane har leiarutdanning. Ein av einingsleiarane har ikkje formell leiarkompetanse, men lang leiarefaring.

Det kjem fram i intervju og spørjeundersøkinga at det er ulike oppfatningar blant dei tilsette i oppvekstsektoren om personalleiar sin kompetanse knytt til arbeidsmiljø og personalleiing. Oppfatningar om leiing er nærmare skildra i del 2.1.2. Vidare har vi spurt dei tilsette i spørjeundersøkinga om korleis dei oppfattar sin personalleiar sin kompetanse knytt til høvesvis arbeidsmiljø og personalleiing. Av omsyn til det låge talet på personalleiarar i sektoren vil vi ikkje vise dei konkrete tala på denne delen av undersøkinga i rapporten. Det er tydeleg ut frå svara på spørjeundersøkinga at fleirtalet av dei tilsette ved Lærdalsøyri skule ikkje meiner at personalleiar har det dei opplever god eller svært god kompetanse på arbeidsmiljø eller personalleiing. Ved dei andre einingane er det eit klart fleirtal som opplev personalleiar sin kompetanse på arbeidsmiljø og personalleiing som god eller svært god.

Det kjem fram i intervju at det blir opplevd å vere manglande systematikk i opplæring og rettleiing av nye einingsleiarar. Fleire respondentar viser til at dei i liten grad fekk opplæring, irekna knytt til system og personalleiing. Det blir opplevd at nye einingsleiarar bør få opplæring knytt til dette. Samstundes blir det påpeikt at det tek tid å få tilgang til desse systema, noko som kan gjere starten i rolla krevjande.

Det er utarbeid ein kompetanse- og rekrutteringsplan for Lærdal kommune for perioden 2020-2024. Planen skal reviderast årleg etter innspel frå tenestene. Planen går gjennom kompetansekrava og kompetansebehova i einingane. Vidare set ikkje planen krav til leiarar sin kompetanse eller vurderer kompetansebehova hjå personalleiarane. Samstundes er eit av dei prioriterte tiltaka for planperioden leiar- og organisasjonsutvikling for alle leiarar i kommunen. Det kjem fram i intervju at dette er planlagt gjennomført i løpet av 2022.

### 2.2.3 Vurdering

Personalleierane i sektoren har tilstrekkeleg formell kompetanse og erfaringskompetanse til å oppfylle objektive krav om kunnskap slik det går fram av våre undersøkingar. Det er både tale om utdanning og lang erfaring blant leiinga.

Undersøkingane våre viser at det er rom for forbetring av utøvinga av leiing, særleg ved Lærdalsøyri skule. Vi har merka oss at det er dei tilsette sin oppleving som kan forbeistrast, og at det kan vere fleire høve som spelar inn på moglegheita til å utøve leiing i eininga. Mellom anna ser vi at arbeidspresset i eininga er for stort og at det er for mange tilsette på ein leiar. Vi meiner det også er høve til å gjere opplæringstiltak i nokon grad for å styrke leiingskompetansen. Den formelle kompetansen er allereie plass og vi meiner det kan vere hensiktsmessig å fokusere på utøving av leiing på ein kompetansearbeidsplass.

## 2.3 Leiarendringar i sektoren

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 4 «Kvifor er det så høg gjennomtrekk av leiarar i sektoren?»

### 2.3.1 Revisjonskriterier

Problemstillinga er deskriptiv og ikkje knytt til konkrete revisjonskriteria.

### 2.3.2 Fakta

Det har vore høg gjennomtrekk av leiarar i oppvekstsektoren dei siste åra. Rektor på Lærdalsøyri skule har hatt rolla i vel 3 år og er den av dei 3 einingsleiarane som har lengst fartstid i rolla. Ved Borgund oppvekstsenter og Lærdalsøyri barnehage har det vore skifte av einingsleiar i nyare tid. Respondentane i forvaltningsrevisjonen opplev at leiarskifta har bakgrunn i naturlege årsakar, som til dømes pensjon. Utanom desse leiarskifta har det vore stabilitet i leiing ved Borgund oppvekstsenter og Lærdalsøyri barnehage. Samstundes har det over tid vore høg gjennomtrekk av leiarar ved Lærdalsøyri skule. Det blir oppgitt i intervju at dei siste 10 åra har det vore 4 rektorar på skulen, noko som skapar usikkerheit i organisasjonen.

Ein respondent opplev at gjennomtrekket i oppvekstsektoren har samanheng med tilsettingsprosessane og tilsettingsrutinane til kommunen. Det visast til døme på tilsettingar kor ein har tilsett personar som ikkje var kvalifisert til rolla. Ein annan respondent meiner det må vere krevjande å vere einingsleiar med ansvar for å styre og leie, og i tillegg ha budsjett- og personalansvar samt ivareta kontakt opp mot føresette.

Lærdalsøyri skule er ei større eining enn dei to andre, noko som gir særleg utfordringar for leiing av eininga. Skulen har vore gjennom ei omorganisering, kor elevar og tilsette frå Ljøsne skule og ungdomstrinnet på Borgund har blitt flytta til Lærdalsøyri skule. Vi har fått tilbakemeldingar på at dette blei opplevd å vere ein krevjande prosess som skapte uro hjå dei tilsette. Samstundes blei det opplevd at einingsleiarane på skulane i varierende grad blei involvert i prosessen. Skulen hadde også ei tid ansvaret for vaksenopplæringa på rådhuset. Det kjem fram i intervju at både omorganiseringa og ansvaret for vaksenopplæringa skapte eit stort arbeidspress for leiinga på skulen. Lærdalsøyri skule har ikkje lenger ansvaret for vaksenopplæringa, med bakgrunn i at arbeidspresset for leiinga på skulen blei vurdert å vere for stort.

Lærdalsøyri skule er ein 1-10 skule med tre hovudtrinn; småtrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Skuleleiinga består av rektor, inspektør og merkantil tilsett i 60 % stilling. I tillegg er det etablert ein trinnleiar for kvart av dei 3 trinna. Trinnleiar skal vere eit bindeledd mellom leiinga og dei tilsette. Det kjem fram i intervju at samhandling mellom leiinga og dei tilsette opplevast å vere utfordrande då kommunikasjon mellom partane skal gå via trinnleiarane. Det opplevast å bli lagt mykje ansvar på trinnleiarane, samstundes som trinnleiar ikkje har delegeringsmynde.

Det kjem fram i intervju at det ved Borgund oppvekstsenter og Lærdalsøyri barnehage i stor grad opplevast å vere korte og tydelege kommunikasjonslinjer mellom dei tilsette og leiinga. Dette tilskrивast delvis størrelsen på einingane. Ved Borgund oppvekstsenter gjennomførast det faste møter kor både leiinga ved skulen og barnehagen møtast. Leiinga består av einingsleiar (rektor ved skulen), styrar i barnehagen (som rapporterer til einingsleiar) og assisterande rektor ved skulen. Rektor har

undervisning i skulen, medan styrar også er pedagogisk leiar og spesialpedagog. Rektor og styrar er slik tett på det pedagogiske tilbodet. Leiinga ved Lærdalsøyri barnehage består av styrar. Det blir gjennomført faste møter mellom styrar og dei pedagogiske leiarane i barnehagen.

Einingsleiarane rapporterer til rådmann. Det kjem fram i intervju at det har vore høg gjennomtrekk i rådmannstillinga, med 4 rådmenn på vel 2 år (noverande rådmann byrja i stillinga 1. august 2020). Det blir opplevd at dette kombinert med omorganiseringa i kommunen skapte uro i organisasjonen. Ein respondent gir uttrykk for at denne trur at einingsleiarane saknar kommunalsjefnivået som har blitt fjerna etter omorganisering. Samstundes har kommunalsjef oppvekst blitt erstatta med ein rådgjevar for kultur og oppvekst. Vidare opplev ein respondent at det er rom for å gjere samarbeidet mellom einingsleiarane i oppvekstsektoren meir systematisk.

### 2.3.3 Vurdering

Vi er kjent med historikken i kommunen og ser det har vært utfordringar med mykje utskifting av leirer i kommunen som heilskap. Slik situasjonen er i oppvekstsektoren i dag ser vi derimot ingen klare teikn til otte, men det kan synast som om omorganiseringa i kommunen skapte noko uro omkring leiarfunksjonane. Fleire av dei høva som me har fått forklart som utfordrande er teke tak i, mellom anna omorganisering av ansvaret for vaksenopplæringa. Vi vil likevel syne til vurderinga i førre delkapittel knytt til arbeidspresset på leiinga, som vi meiner kan medføre ei framtidig utfordring om ho ikkje blir handsama tidleg.

## 2.4 Tiltak for å sikre løypande fokus på arbeidsmiljø og personalpolitikk

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 5 «Kva tiltak vert gjort for å sikre løypande fokus på arbeidsmiljø og personalpolitikk, særleg i einingane der arbeidspresset er størst?»

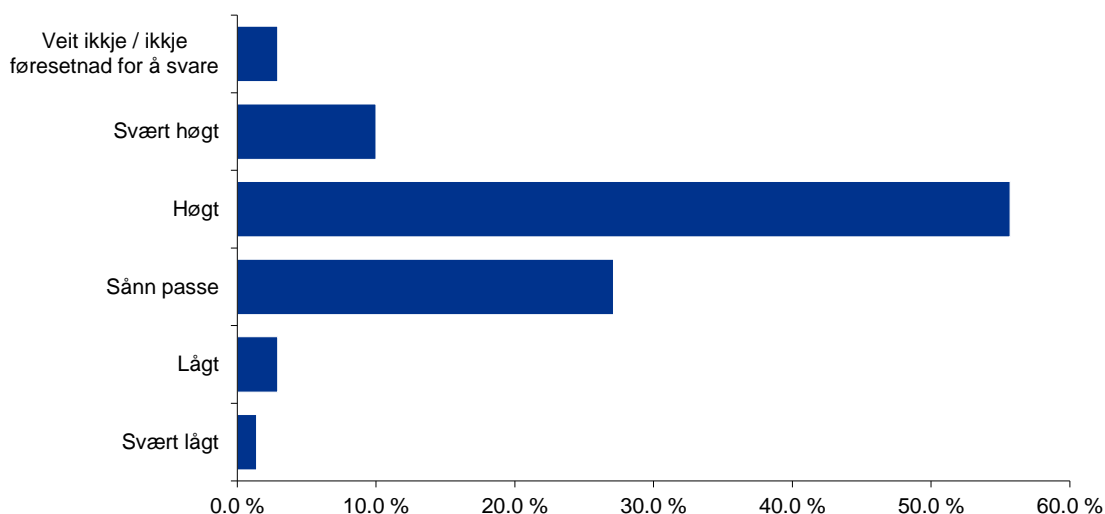
### 2.4.1 Revisjonskriterier

Problemstillinga er deskriptiv og ikkje knytt til konkrete revisjonskriteria.

### 2.4.2 Fakta

Vi har i spørjeundersøkinga spurt dei tilsette i oppvekstsektoren korleis dei oppfattar arbeidspresset på arbeidsplassen sin:

### 13: Korleis oppfatar du arbeidspresset på arbeidsplassen din?



Tabell 5: Oppfatningar om arbeidspress på arbeidsplassen.

Som tabell 7 ovanfor viser opplev 65,7 % av respondentane arbeidspresset på arbeidsplassen som høgt eller svært høgt. 27,1 % av respondentane svarar at dei opplev arbeidspresset som sånn passe, og 4,3 % arbeidspresset som lågt eller svært lågt.

Kryssanalyse av svara til dei tilsette på dei ulike einingane viser at det er små forskjellar mellom einingane knytt til arbeidspress. Arbeidspresset blir opplevd å vere høgt i alle einingane.

I spørjeundersøkinga har vi stilt dei tilsette det opne spørsmålet «*Kan du kort skildre kva som eventuelt fører til høgt arbeidspress på arbeidsplassen din*»? Sjukefråvær og mangel på vikarar er dei mest nemnte forklaringane på arbeidspresset som går igjen hjå respondentane som har svart på spørsmålet. Dokumentasjonskrav og grunnbemanning blir også trekt fram som utfordringar knytt til arbeidspress. Det blir vektlagt i intervju at det til tider kan vere vanskeleg å få tak i vikarar. Tilgangen til vikarar varierer difor over tid.

Det kjem fram i intervju at Lærdal kommune har hatt eit høgt sjukefråvær dei siste åra. Tabellen under illustrerer sjukefråværet i kommunen generelt og oppvekstsektoren det siste året:

Eining	Lærdal kommune	Oppvekstsektoren
Oktober 2020	11 %	10 %
Oktober 2021	5 %	7 %

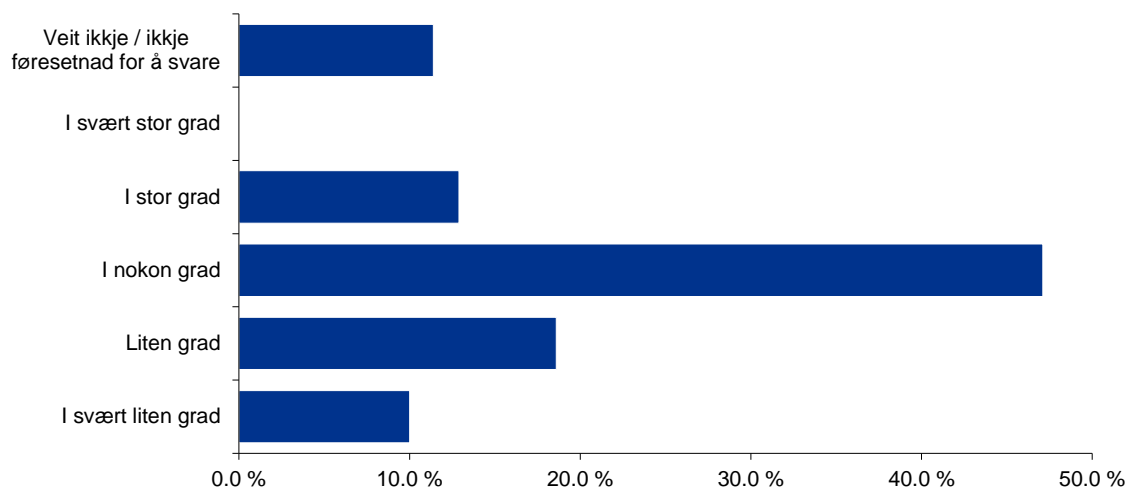
Tabell 6: Sjukefråvær.

Som tabellen viser har sjukefråværet for både Lærdal kommune og oppvekstsektoren blitt redusert til et meir normalt nivå det siste året. Det kjem fram i intervju at kommunen har hatt fokus på å fylgje opp sjukefråværet dei siste åra. Særleg Lærdalsøyri barnehage trekkjast fram som ei eining kor ein har hatt eit høgt sjukefråvær over tid. Det blir oppgitt i intervju at sjukefråværet var på 13 % i 2020. Barnehagen har hatt eit sterkt fokus på sjukefråværet dei siste åra, mellom anna som dagsorden på personalmøta. Barnehagen har også fått tett oppfølging frå kommunen. Sjukefråværet per september 2021 er redusert til vel 7 %.



Vidare har vi i spørjeundersøkinga spurt dei tilsette i oppvekstsektoren kva grad tiltak vert sett inn ved høgt arbeidspress:

#### 15: I kva grad vert det sett inn tiltak ved høgt arbeidspress?



Tabell 7: Tiltak ved høgt arbeidspress.

Som tabellen viser opplev 28,6 % av dei tilsette at det i liten eller svært liten grad blir sett inn tiltak ved høgt arbeidspress. 47,1 % opplev at det blir sett inn tiltak i nokon grad, og 12,9 % i stor grad. 11,4 % svarar veit ikkje/ikkje føresetnad for å svare på spørsmålet.

Kryssanalyse av svara til dei tilsette på dei ulike einingane viser at ein stor del av dei tilsette i alle einingane svarar i nokon grad. Samstundes skil Lærdalsøyri skule seg ut ved at ein betydeleg del av dei tilsette svarar i liten eller svært liten grad. Ingen tilsette ved skulen svarar i stor eller svært stor grad. Dette tyder på at det blir opplevd at lite blir gjort for å redusere arbeidspresset.

I spørjeundersøkinga har vi stilt dei tilsette det opne spørsmålet «*Kan du kort skildre kva tiltak som eventuelt er sett i verk på din arbeidsplass for å oppretthalde eller prøve å oppretthalde eit normalt arbeidspress*»? Blant dei 70 svara vi har fått på spørjeundersøkinga er det 26 respondentar som har svara på dette spørsmålet. Fem av desse skriv at dei ikkje kjenner til nokre tiltak. Blant dei 21 andre er nemnte tiltak, etter kva som blir nemnt mest:

- ✓ Bruk av vikar og ekstra eller andre ressursar
- ✓ Endring av planar, fristar og liknande
- ✓ Kollegahjelp og ny fordeling av oppgåver
- ✓ Direkte oppfølging av leiinga

Dei tre øvste tiltaka er alle tiltak som går på å flytte arbeidsoppgåver, enten mellom personar eller i tid. Slik avlastning synes som det vanligaste tiltaket i einingane.

Det kjem fram i intervju at det blir opplevd at kommunen er tettare på einingane knytt til arbeidsmiljø og personalpolitikk no enn dei var tidlegare. Samstundes opplevast det at arbeidet med arbeidsmiljø og personalpolitikk har blitt ryddigare og meir strukturert. Organisasjons- og personaleiar har også involvert seg aktivt i arbeidet med arbeidsmiljø og personalpolitikk i einingane. Fleire respondentar gir uttrykk for at dette er ei god støtte.

Ved Borgund oppvekstsenter har einingsleiarfunksjonen blitt auka med 20 %. I Lærdalsøyri barnehage har det som tidlegare nemnt vore fokusert på oppfølging av sjukefråvær. Ved Lærdalsøyri skule har rektor sine ansvarsområde blitt redusert ved at ansvaret for vaksenopplæringa har blitt flytta til NAV.

### 2.4.3 Vurdering

Som vist til over er det ein nedgang på 30 % (3 prosentpoeng) i sjukefråværet frå 2020 til 2021. Det viser ein kraftig nedgang i sjukefråvær til eit meir normalt nivå.

Det er sett i verk tiltak i sektoren som er eigna til å dempe arbeidspresset, som nemnt over. Likevel er det eit fleirtal av tilsette i sektoren som opplever arbeidspresset som høgt, og då over nivået som blir oppfatta som passe. Tiltaka som kommunen allereie nyttar synes i seg sjølv som høvelege og vår vurdering er difor at kommunen bør vurdere å styrke dei eksisterande tiltaka.

## 2.5 Involvering av verneombod, tillitsvalde og brukarorgan i saker som gjeld arbeidsmiljøet

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 6 «Vert verneombod, tillitsvalde og brukarorgan involvert i tilstrekkeleg grad i saker som gjeld arbeidsmiljøet?»

### 2.5.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljølova gir i § 4-2 føresegn om krav til mellom anna medverknad. Forskrift om organisering, leing og medverknad utdyp føresegna i arbeidsmiljølova. Dei tillitsvalde har i høve lova rett til informasjon.

Verneombodet sine oppgåver er skildra i arbeidsmiljølova § 6-2. For at verneombodet skal kunne gjere sine oppgåver må det vere ein viss grad av samarbeid mellom einingane og verneombodet.

Ved vurdering av involveringa av tillitsvalde og verneombod har vi undersøkt om dei respektive opplever samarbeidet som godt og om det er tilbakemeldingar som viser at oppgåvene nemnt over blir hindra.

### Brukarorgan

Etablering og involvering av brukarorgan i barnehagen og skulen blir regulert av høvesvis barnehageloven § 4 og opplæringslova kapittel 11.

Etter barnehageloven § 4 skal kvar barnehage ha eit foreldreråd og eit samarbeidsutval. Foreldrerådet består av foreldra til alle barna. Foreldrerådet skal fremme foreldrenes fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppa skapa eit godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalet skal vere eit rådgjevande, kontaktskapande og samordnande organ. Utvalet består av foreldre og tilsette i barnehagen. Kvar gruppe skal vere likt representert. Barnehagen sin eigar kan delta i samarbeidsutvalet er eige ynskje. Barnehageeigar skal sørge for at saker av viktighet føreleggast foreldrerådet og samarbeidsutvalet.

Etter opplæringslova § 11-1 skal det ved kvar grunnskule vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Samarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulen. Vidare skal kvar grunnskule etter § 11-1a ha eit skulemiljøutval der elevane, foreldrerådet, dei tilsette, skuleleiinga og kommunen skal vere representert. Samarbeidsutvalet kan vere skulemiljøutval. Skulemiljøutvalet skal medverke til at skulen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet med å skapa eit godt skulemiljø. Skulemiljøutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulemiljøet. Grunnskulane skal etter § 11-2 ha eit elevråd for årstrinna 5-7 og 8-10. Elevrådet representerer elevane, og skal fremje fellesinteressene til elevane på skulen og arbeide for å skapa eit godt læringsmiljø- og skulemiljø. Rådet skal også kunne uttale seg i og komme med framlegg i saker som gjeld nærmiljøet til elevane.

Det er ikkje formalisert retningslinjer knytt til involvering av brukarorgan i arbeidsmiljøet i barnehagen og skulen. Vi ser derfor kunn til om det er tilstrekkeleg involvering i høve det er saker om arbeidsmiljøet som direkte påverkar skulekvardagen til elevane.

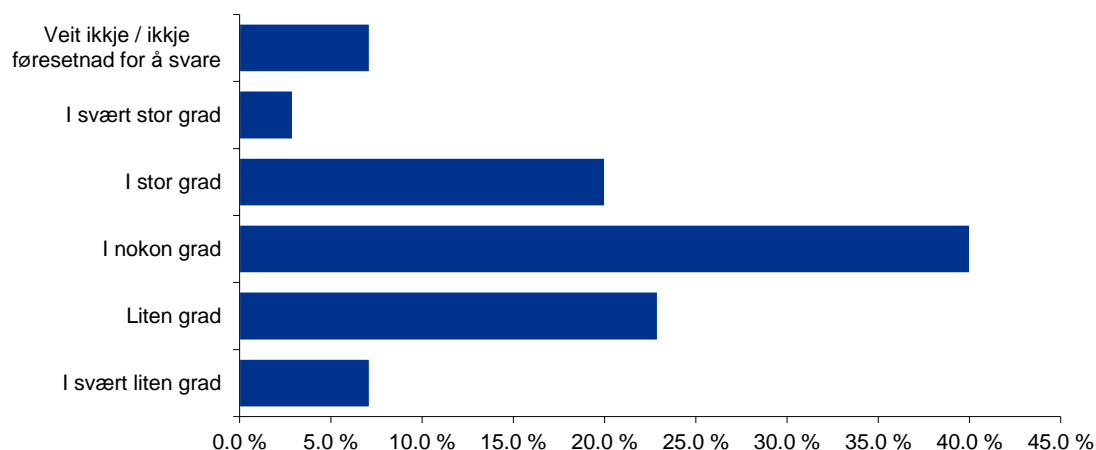


## 2.5.2 Fakta

### Data frå spørjeundersøkinga

Vi har i spørjeundersøkinga spurt dei tilsette i oppvekstsektoren i kva grad dei tek opp høve ved arbeidsmiljøet dei ikkje er nøgde med hjå tillitsvalde:

#### Spørsmål 17: I kva grad tek du opp høve ved arbeidsmiljøet du ikkje er nøgd med, med tillitsvald?

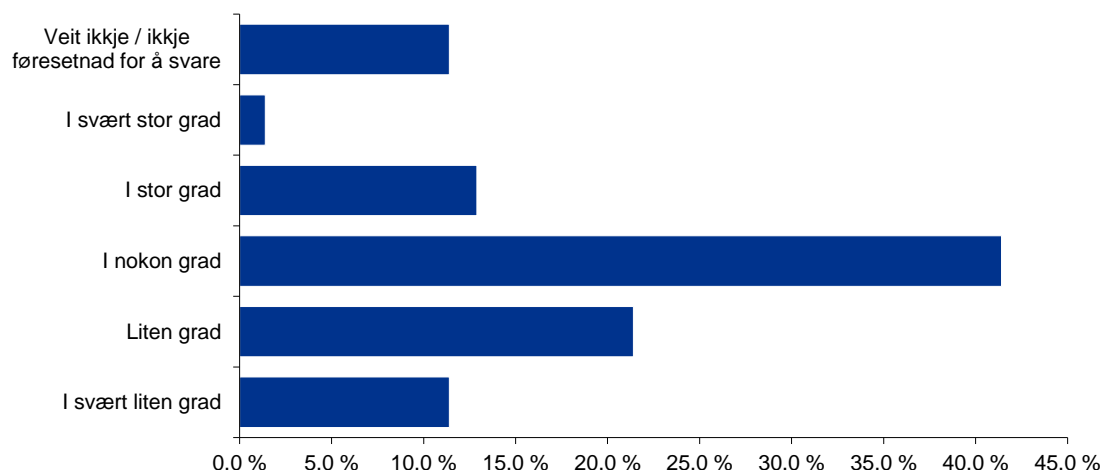


Tabell 8: Involvering av tillitsvalde.

Som tabell 10 ovanfor viser svarar 22,9 % av respondentane at dei i stor eller svært stor grad tek opp høve ved arbeidsmiljøet dei ikkje er nøgde med hjå tillitsvalde. 30 % svarar at dei i liten eller svært liten grad involverer tillitsvalde, medan 40 % svarar i nokon grad.

Vi har i spørjeundersøkinga også spurt dei tilsette i oppvekstsektoren i kva grad dei tek opp høve ved arbeidsmiljøet dei ikkje er nøgde med hjå verneombod:

#### Spørsmål 18: I kva grad tek du opp høve ved arbeidsmiljøet du ikkje er nøgd med, med verneombod?



Tabell 9: Involvering av verneombod.

Som tabell 11 ovanfor viser svarar 14,3 % av respondentane at dei i stor eller svært stor grad tek opp høve ved arbeidsmiljøet dei ikkje er nøgde med hjå verneomboda. 32,8 % svarar at dei i liten eller

svært liten grad involverer tillitsvalde, medan 41,4 % svarar i nokon grad. 11,4 % svarar veit ikkje/ikkje føresetnadar for å svare.

Som tabell 10 og 11 over viser svarar respondentane at dei nyttar tillitsvalde i noko større grad enn verneomboda ved høve kor ein ikkje er nøgd med arbeidsmiljøet.

Kryssanalyse av svara til dei tilsette på dei ulike einingane knytt til både involvering av tillitsvald og verneombod viser at det i liten grad er forskjellar mellom einingane.

### Organisering av verne- og tillitsarbeid

Lærdal kommune sitt system for vernearbeid er regulert av HMT-handboka. Vernetenesta består av verneombod (VO) og hovudverneombod (HVO). HVO representerer alle arbeidstakarane i Lærdal kommune. Hovudverneombodet deltek saman med to andre representantar for arbeidstakar saman med 3 representantar frå arbeidsgjevar i Arbeidsmiljøutvalet (AMU). I tillegg er det eit verneombod i kvar eining (Borgund oppvekstsenter, Lærdalsøyri barnehage og Lærdalsøyri skule). Kommunen set krav til at det skal gjennomførast minst ei vernerunde årleg i kommunale bygg med varige arbeidsplassar. I tillegg skal alle ha tilbod om medarbeidersamtale årleg.

Det kjem fram i intervju at det i nokon einingar er liten interesse blant arbeidstakarane å ta på seg verv som verneombod og at dette blir opplevd som ei utfordring. Den eine eininga viser til at dei i periodar ikkje har hatt utpeikte verneombod. Vidare kjem det fram i intervju at samarbeidet mellom leiing og verneombod i einingane opplevast å fungere godt. Einingane arrangerer medråderettsmøte kor verneombod og tillitsvalde deltek. Desse møta opplevast å fungere godt. Samstundes opplevast det at verneomboda i liten grad har vorte involvert i vernearbeidet på kommunenivå. Det opplevast å vere rom for å gjere verneombodsarbeidet meir systematisk på kommunenivå.

Kommunen har ikkje dokumentert eit system for organisering av tillitsarbeidet. Samstundes blir tillitsvalde nemnt i retningslinjer for konflikthandtering i HMT-handboka. Her kjem det fram at tillitsvalde skal ivareta arbeidstakarane sine interesser og ha ei aktiv rolle i konfliktsaker. Tillitsvalde skal også assistere parten og sørge for at konflikten vert handtert slik at ein finn løysingar som best mogleg tek i vare felles arbeidsmiljø og dei involverte partane. Det er etablert hovudtillitsvalde og arbeidsplassstillitsvald for kvar av dei tre einingane Borgund oppvekstsenter, Lærdalsøyri barnehage og Lærdalsøyri skule.

Det kjem fram av styringssystemet til Lærdal kommune at rådmannen har fast møte med hovudtillitsvalde og hovudverneombod ein gang i månaden. Samstundes har einingsleiarane ansvar for å gjennomføre møte med verneombod og arbeidsplassstillitsvalde. Hyppighet må tilpassast storleiken på eininga, og kan variere frå eining til eining.

### Involvering av brukarorgan

Vi har kunn undersøkt involvering av brukarorgan ved Lærdalsøyri skule, basert på funn frå intervju og spørjeundersøkinga om arbeidsmiljøet i dei forskjellige einingane. I intervjuet kom det ikkje frem høve som viser at brukarorganet burde vært involvert i handsaminga av arbeidsmiljøet ved eininga.

### 2.5.3 Vurdering

Dei respondentane vi har snakka med gir tilbakemelding på at samarbeidet mellom tillitsvalde, verneombod, leiing og tilsette fungerer bra og at dei blir involvert. Det er på samordningsnivå for kommunen det kjem frem at det er størst rom for forbetring. Vi meiner det vil vere rett for kommunen å fokusere på dette nivået. Tilbakemeldinga er at samarbeidet bør vere meir systematisk. Ut i frå den dokumentasjonen vi har mottatt er vi einig i at samarbeidet kan bli meir systematisk, men som nemnt vil det vere tale ei forbetring på eit område som opplevast som rimelig bra.

## 2.6 Arbeidsmiljøet og tenesteleveransane

I dette delkapitlet svarar vi på problemstilling 7 «Korleis verkar arbeidsmiljøet inn på tenesteleveransane?»

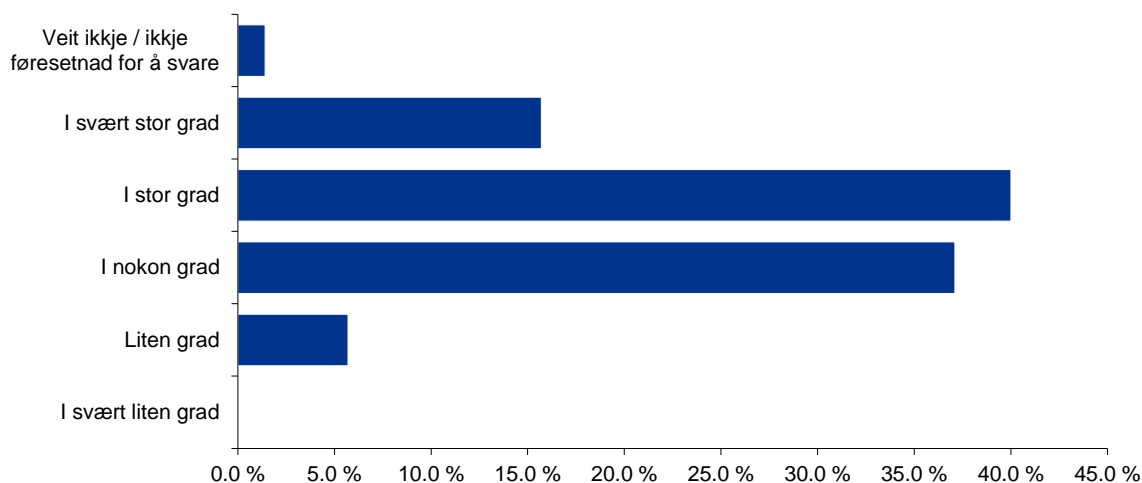
### 2.6.1 Revisjonskriterier

Born i Lærdal kommune har som andre born rett på barnehage og skule i oppveksten. Innhaldet i rettane kjem frem av føresegna i opplæringslova og barnehagelova. Formålet med begge lovene er skildra i § 1-1 og § 1. Mellom anna skal barnehageborn få utfolde skaparglede, undring og utforskartrøng mens elevane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar. I vurderinga av arbeidsmiljøet sin påverknad på tenesteleveransen har me sett til om det er grunn for å ottast om at elevane i Lærdal får eit dårlegare oppvekstilbod enn det som er føremålet med barnehage og skule i Norge eller om det er grunn til å tru at tenestetilbodet kunne vert betre om høve med arbeidsmiljøet vart betre.

### 2.6.2 Fakta

Vi har i spørjeundersøkinga spurt dei tilsette i oppvekstsektoren korleis arbeidsmiljøet verkar inn på arbeidet dei skal gjere på arbeidsplassen sin:

#### Spørsmål 19: Korleis verkar arbeidsmiljøet inn på arbeidet du skal gjere på arbeidsplassen din?



Tabell 10: Påverknad på arbeid.

Som tabell 12 ovanfor viser svarer 55,7 % at arbeidsmiljøet i stor eller svært stor grad verkar inn på arbeidet dei skal gjere på arbeidsplassen. 37,1 % svarar i nokon grad, og 5,7 % i liten grad. Kryssanalyse av svara til dei tilsette på dei ulike einingane viser at det er små forskjellar mellom einingane knytt til arbeidsmiljøet sin påverknad på arbeidet.

Det kjem fram av både opne svar i spørjeundersøkinga og intervju at det blir opplevd at arbeidsmiljøet har ei innverknad på tenesteleveransane. Det påpeikast at arbeidsmiljøet påverkar korleis dei tilsette har det på jobb. Vidare opplevast det at eit dårleg arbeidsmiljø gir eit dårlegare tilbod til born og foreldre. Det visast også til at mangel på personell gjer at ein får lite tid til kvart born, og at borna difor ikkje får dei ekstra ressursane dei har krav på eller vedtak om. Ein respondent viser i opent svar i spørjeundersøkinga til at dette blir hemmelegaldt til foreldra. Det blir også trekt fram at kommunen har gamle læreverk i skulen, noko som gir utfordringar for tenestetilbodet.

Som nemnt i del 2.1 og 2.3 blir det i stor grad opplevd å vere eit godt arbeidsmiljø ved Borgund oppvekstsenter og Lærdalsøyri barnehage. Det opplevast difor at arbeidsmiljøet i stor grad legg til rette for gode tenesteleveransar.

Ved Borgund oppvekstsenter blir det trekt fram at det i barnehagen per tid er fleire born enn barnehagen er godkjent for. Barnehagen har dette barnehageåret dispensasjon for å kunne ha fleire born er den er godkjent for. Dispensasjonen går ut til neste barnehageår. Barnehagen har utarbeid eigen statistikk over behovet for barnehageplass i Borgund dei neste åra. Denne viser at det vil vere fleire born i barnehagealder i bygda dei neste åra enn barnehagen er godkjent for. Barnehagen må difor utvidast for å kunne tilby barnehageplass til alle borna i bygda dei nærmaste åra. Samstundes visast det til at det kan vere ei utfordring at det er få tilsette og mange som har deltidstillingar ved oppvekstsenteret.

Ved Lærdalsøyri barnehage blir det vist til at sjukefråvær kan vere ei utfordring for tenestetilbodet. Vikarbruk gir eit anna tenestetilbod, og medfører lite kontinuitet. I tillegg er vikarar som regel ufaglærte.

Ved Lærdalsøyri skule blir det opplevd at dei nemnte utfordringane med arbeidsmiljøet i del 2.1 og 2.3 påverkar tenesteleveransane på skulen. Det kjem fram i intervju at det blir opplevd at det manglar ein overordna struktur på skuledrifta og at alt for mange ting er flytande. Timeplanlegging blir både i intervju og i opne svar i spørjeundersøkinga trekt fram som eit døme på eit område kor det manglar struktur. Skulen byrjar som regel skuleåret utan å ha timeplanen klar, og det kan ta opp mot ein månad før denne er klar. Mellom anna med bakgrunn i manglande timeplan hendar det også at ein ikkje har ressursar til spesialundervisninga klar til skulestart. Spesialundervisning og særskilt norskopplæring blir i opne svar i spørjeundersøkinga framheva som område i skulen som blir særleg påverka av utfordringane med arbeidsmiljøet. Det opplevast også at elevane sine rettar knytt til spesialundervisning og særskilt norskopplæring i varierende grad blitt etterlevd. Det visast vidare til at sjukefråvær opplevast å vere ei utfordring, og at det finnast døme på klasser som ikkje har hatt lærarar eller har hatt vikarar heile dagar.

Samstundes blir det framheva at dei tilsette prøver i størst mogleg grad å skåne elevane og tenestetilbodet til elevane frå utfordringane med arbeidsmiljøet på skulen. Det opplevast at dei tilsette strekkjer seg langt for å legge til rette for opplæringa og få ting på plass. Mellom anna har tilsette brukt feriar for å få timeplanar på plass til skulestart. Tilsette har også stått på for å sette saman undervisningsopplegg for å sikre at klassene har lærarar ved fråvær. Det blir også vist til at skulen har eit rutinert kollegia. Det opplevast å vere viktig når ein manglar system og struktur i skulen.

### 2.6.3 Vurdering

Tilbakemeldingane vi har fått i intervju og i spørjeundersøkinga syner at det er for mykje støy om utfordringar med leiinga ved Lærdalsøyri skule. Vi meiner det er noko både leiinga sjølv og rådmannen må ta tak i. Støyen påverkar tenesteleveransane til kommunen. Det er ikkje dokumentert at arbeidsmiljøet i seg sjølv fører til brot med tenestepliktene til kommunen, men det synes som klart at tenestetilbodet vert negativt påverka og difor vil bli betre med betre arbeidsmiljø. Det er i høve samarbeidet mellom tilsette og leiinga ved Lærdalsøyri skule det er mest å hente.

Vi ser at det er gitt opplysningar om at born i Lærdal ikkje får dei tenestene dei i utgangspunktet har rett på etter lova. Det gjeld fleire av einingane. Vår vurdering er at kommunen må kartleggje utfordringane og gjere grep for å sikre at rettane til borna i Lærdal blir tatt vare på. Vi har ikkje gjort undersøkingar for å dokumentere eventuelle konkrete brot på kommunen sine pliktar knytt til einssilde born i denne forvaltningsrevisjonen. Vurderinga vår er knytt til tilbakemeldingar som gjeld arbeidsmiljøet. Det er kome opplysningar frå tilsette som meiner det er hemmeleghald overfor foreldre om manglande tenesteyting, som følgje av for knapp bemanning. I forvaltningsrevisjonen har det ikkje vore rom for å undersøke dette nærare, men vi oppmodar kommuneleiinga om å gjere eigne undersøkingar.

# 3. Anbefalingar

**Vår gjennomgang av arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren i Lærdal kommune viser fleire forbettringsområder som kommunen kan arbeide med. Samstundes er det klart at arbeidsmiljøet mellom kollegaene i sektoren i hovudsak er godt. Under er våre anbefalingar for Lærdal kommune.**

Det er våre anbefalingar at:

1. Lærdal kommune bør oppdatere tilsetjingsreglementet i tråd med gjellande organisering av kommunen.
2. Lærdal kommune bør vurdere å omorganisere leiarstrukturen ved Lærdalsøyri skule for å sikre at leiinga ikkje blir overbelasta med arbeidsoppgåver, eventuelt vurdere fordelinga av arbeidsoppgåvene til leiinga.
3. Lærdal kommune bør vurdere måtar å gi dei tilsette rett til å sikre notoritet ved oppfølging av spørsmål til leiinga.
4. Lærdal kommune bør sikre dokumentasjon på oppfølging av medarbeidersamtalar og arbeidsmiljøundersøkingar.
5. Lærdal kommune bør vurdere å gjennomgå systema for oppfølging av avvik på fysiske høve, samt å vurdere strategi og langtidsplan for utvikling av eigedomsmassen i sektoren.
6. Lærdal kommune bør sikre eit hensiktsmessig utviklingstilbod for einingsleiarane som er tilpassa den enkelte leiar og enkelte eining sitt behov.
7. Lærdal kommune bør vurdere å legge til rette for utviding av tiltak for demping av arbeidspresset på dei tilsette i dei einingane der presset er høgast. Dette inneber mellom anna:
  - Kartlegging av arbeidspresset
  - Kartlegging av om born sine rettar i høve til opplæringslova og barnehagelova ikkje blir følgde
8. Lærdal kommune bør vurdere å sikre meir systematisk involvering av verneombod og tillitsvalde på kommunenivå.

Då det er fleire kommentarar om manglande oppfølging av tilbakemeldingar på spørjeundersøkingar frå dei tilsette, anbefalar me også at kommunen planlegger ein oppfølgingsrevisjon av denne forvaltningsrevisjonen etter om lag to år.

# 4. Kommunedirektøren sitt fråsegn

Bakgrunnen for at det blei vedteke å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av arbeidsmiljøet i oppvekstsektoren, er ei risikokartlegging i regi av kontrollutvalet hausten-2020. Kartlegginga avdekkar stor gjennomtrekk av leiarar både i oppvekstsektoren og elles i kommunen, det var på det tidspunktet eit høgt sjukefråver (total 9-10 % for heile kommunen), og det var bekymring for ein del uro i organisasjonen.

Forvaltningsrevisjonsrapporten av arbeidsmiljøet i Oppvekstsektoren sler fast at det ikkje er snakk om brot på føresegnene i arbeidsmiljølova eller forskriftene. Den konkluderer også med at dei fleste tilsette i alle einingane opplever at dei har eit godt samarbeid med kollega, men at dei generelt opplever eit høgt arbeidspress. I Borgund Oppvekst og i Lærdalsøyri barnehage er arbeidsmiljøet vurdert som godt eller svært godt. Dette er flotte tilbakemeldingar.

Revisjonen synleggjer fleire forbetningsområde som me i kommunen er tilrådd å arbeide vidare med, og som kan vere læringspunkt for oss i arbeidet med HMS og arbeidsmiljø.

Ved Lærdalsøyri skule er det avdekkar at eit fleirtal av dei tilsette tykkjer at arbeidsmiljøet med leiinga er dårleg, og KPMG vurderer at det har utvikla seg ein uformell leiarstruktur på sida av den formelle som påverkar kulturen. Det blir også peika på utfordringar knytt til utøving av leiing.

Den anonyme medarbeidarundersøkinga som er gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen, er den tredje som er gjennomført over ein periode på 4 år, i tillegg har det vore andre kartleggingar knytt til skulen og arbeidsmiljøet. Resultatet frå den førre kartlegginga som blei gjennomført i oktober-2019, viser i stor grad tilsvarande resultat og utfordringar ved skulen.

Anonyme medarbeidarkartleggingar medverkar til å gje tilsette forventingar om at det som blir sagt i frå om som dei opplever som dårleg, skal bli betre eller det skal gjerast noko med det. Difor er det heilt avgjerande at me tek tak i det som kjem fram i undersøkinga, ellers kan kartlegginga ha motsett effekt og føre til at «problema» eksaleras i omfang.

Her har me openbart ikkje vore gode nok i Lærdal kommune. Sjølv om leiarane har hovudansvaret for oppfølging av arbeidsmiljøet i si avdeling/eining, er det også viktig at me på kommunenivå støttar dei og dokumenterer ei systematisk oppfølging. Det har me til dels gjort med iverksetting av ulike tiltak, men det som er gjort er openbart ikkje nok, og kanskje har me ikkje vore flinke nok til å synleggjere tiltaka. Involvering både av verneombod og tillitsvalde er vesentleg, og det er viktig å sikre dokumentasjon frå gjennomførte undersøkingar og medarbeidarsamtalar.

Skal me lukkast med å betra arbeidsmiljøet og endre kulturen, er det viktig at alle dreg i rett retning, dette er ikkje eit arbeid som er gjort «over natta». Her er det viktig å minna om at alle tilsette har eit ansvar for å medverka til eit godt arbeidsmiljø, sjølv om leiinga på ulike nivå sit med det overordna ansvaret.

Dei øvrige «funna» i rapporten tek me til vitande, og ytterlegare kartleggingar vil bli gjennomført. Me kjenner oss ikkje att i påstandar om at det finnst enkelt brukarar som ikkje får det tenestetilbodet dei har krav på, og kan heller ikkje sjå at det er dokumentert. Men det er viktig å ta slike utsegner på alvor, for å sjekke dette ut nærmare.

Det er elles gledeleg å konstatere at sjukefråveret i heile 2021 har hatt ein kraftig nedgang på 30 %, dette gjeld også Lærdalsøyri skule. I ein slik rapport er det også viktig å løfte fram det som er positivt, og det me har klart å gjere noko med.

Det vidare arbeidet med arbeidsmiljøet i Oppvekstsektoren skal vere forbetningsorientert, og rådmannen vil starte arbeidet med å invitere inn leiarar, verneombod, tillitsvalde og rådgjevar til eit samarbeidsmøte for å gå gjennom resultatane i fellesskap, og stake ut vegen vidare.

28.11.2021

Gunn Lerøy

Rådmann Lærdal kommune

# Vedlegg 1: Dokumentliste

I samband med forvaltningsrevisjonen har vi gått gjennom følgjande dokumentasjon:

- ✓ HMT handbok for tilsette
- ✓ HMT handbok revidert september 2021
- ✓ Kompetanseplan Lærdal
- ✓ Lokal lønnspolitikk
- ✓ Tilsetjingsreglement
- ✓ Styringssystemet i Lærdal kommune
- ✓ Permisjonsreglement
- ✓ Utvikling i sjukefråveret
- ✓ 10 faktor KS medarbeiderundersøkelse for Lærdalsøyri barnehage
- ✓ 10 faktor KS medarbeiderundersøkelse for Lærdalsøyri skule
- ✓ 10 faktor KS medarbeiderundersøkelse for Borgund oppvekstsenter
- ✓ Undersøkelse av påståtte kritikkverdige forhold i 2012
- ✓ Retningslinje for sjukefråver







## Kontakt oss

**Harald Sylta**

**Partner**

**T** +47 406 39 666

**E** [harald.sylta@kpmg.no](mailto:harald.sylta@kpmg.no)

**Sindre R. Dueland**

**Senior Associate**

**T** +47 900 16 386

**E** [sindre.dueland@kpmg.no](mailto:sindre.dueland@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)