



Granskning av studiemiljön i grundskolan

Rapport

Ljusdals kommun

KPMG AB

2024-04-15

Antal sidor 21



Ljusdals kommun
Granskning av studiemiljön i grundskolan

2024-04-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Skolinspektionens skolenkät avseende trygghet och studiero	8
3.2	Riktlinjer och rutiner	10
3.3	Ordningsregler	12
3.4	Främjande och förebyggande arbete	13
3.5	Systematiskt kvalitetsarbete	16
4	Samlad bedömning och rekommendationer	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med trygghet och mot kränkande behandling i skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om huvudmannen för utbildningen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt¹ arbete för en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att huvudmannen delvis säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt arbete för en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Det finns inga centrala riktlinjer eller rutiner för arbetet med trygghet och studiero då lagstiftningen inom området bedöms vara tydlig. Vi vill dock påtala vikten av uppföljning för att säkerställa ett ändamålsenligt arbete.

Vi bedömer att det finns brister i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero samt kränkande behandling vad gäller analys och åtgärder att vidta, till exempel vad gäller att identifiera orsaker till resultatet. Huvudmannen har inför läsåret 2022/2023 beslutat om mål och aktiviteter kopplat till arbetet med trygghet och studiero. Det är en brist att dessa inte har följts upp och utvärderats i enlighet med nämndens beslut. Det är vidare inte tillfredsställande att nämnden inte regelbundet följer upp antalet anmälda kränkningar per skolenhet.

Vi bedömer emellertid att det i allt väsentligt finns uppdaterade och kända ordningsregler vid skolenheterna samt att dessa planeras att följas upp av huvudmannen inom ramen för kommande kvalitetsdialoger. Utifrån lagens krav bedömer vi dock att det är en brist att ett flertal ordningsregler inte är daterade och underskrivna av rektor.

Vidare bedömer vi att det på huvudmannans- och enhetsnivå i allt väsentligt bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero. Vi bedömer dock att det kan finnas skäl att tydligare hålla isär begreppen; detta för att kartlägga orsaker till brister och insatser att vidta.

¹ Med ändamålsenligt menas att nämnden bedriver sin verksamhet i enlighet med de lagar, föreskrifter och regler som gäller för verksamheten samt i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. De lagar, specifika lagrum och andra styrdokument som avses i denna granskning har redovisats ovan rubriken revisionskriterier.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Har huvudmannen rutiner för säkerställande av en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet?	<p>Vi konstaterar att det inom Ljusdals kommun inte bedöms finnas behov av lokala styrdokument kopplade till arbetet trygghet och studiero då lagstiftningen inom området är tydlig. Vi bedömer dock att det ändå kan finnas skäl för huvudmannen att ta fram centrala styrdokument dels som en påminnelse om när lagstiftningen revideras, dels med kompletterande information om praxis och dels genom för kommunen anpassade mallar.</p> <p>Om huvudmannen bedömer att lokala styrdokument inte behövs för att stödja ett likvärdigt och rättssäkert arbete vad gäller trygghet och studiero påtalar vi betydelsen av uppföljning vad gäller elevernas upplevelse av trygghet och studiero samt personalens kunskap om disciplinära åtgärder och att åtgärder också vidtas för att säkra en trygg arbetsmiljö och en undervisning som präglas studiero. Se även avsnitt 3.3.</p>	Genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll säkerställa enheternas efterlevnad mot gällande reglering inom området trygghet och studiero, 5 kap skollagen. (4 kap. 3, 5-6 och 7 §§ SkoL). Det gäller exempelvis arbetet med disciplinära åtgärder.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Finns uppdaterade och kända ordningsregler vid skolenheterna?	<p>Vi konstaterar att det finns ordningsregler vid varje skolenhet. Ordningsregler ska tas fram, följas upp och omarbetas under medverkan av elever. För att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag bedömer vi att det inte är tillfredsställande att ett flertal ordningsregler inte är underskrivna av rektor eller daterade.</p> <p>Lagstiftaren ställer inga specifika krav på att huvudmannen ska följa upp att skolenheterna har upprättade ordningsregler. Vi konstaterar att huvudmannen planerar att följa upp att ordningsregler finns inom ramen</p>	Säkerställa att skolenheternas ordningsregler är uppdaterade och beslutade av rektor.

	för de kommande kvalitetsdialogerna tillsammans med rektor, vilket vi ser positivt på.	
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka kränkande behandling och säkerställa en miljö som präglas av trygghet och studiero?	Trygghet och studiero är två faktorer som kan påverka hur eleverna mår och deras möjligheter till att lära sig. Vi bedömer att det i det främjande, förebyggande och åtgärdande arbetet kan finnas skäl att tydligare hålla isär begreppen; detta för att kartlägga orsaker till brister och insatser att vidta.	Ingen rekommendation.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Bedriver huvudmannen ett systematiskt kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero?	Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero, men att analys och åtgärder att vidta brister. Till exempel är det viktigt att analysera om studieron överlag brister vid skolenheterna eller om uppgifterna om bristande studiero primärt kommer från vissa skolenheter. Huvudmannen har inför läsåret 2022/2023 beslutat om mål och aktiviteter kopplade till arbetet med trygghet och studiero. Vi bedömer att det är en brist att målet med tillhörande aktiviteter inte följts upp och utvärderats i enlighet med nämndens beslut. Vi konstaterar dock att arbete med aktiviteterna planeras inom ramen för nämndens verksamhetsmål för år 2024.	Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet stärka uppföljningen både vad gäller att elevernas skolmiljö präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Särskilt viktigt är det att analysera orsaker och vid brister vidta adekvata åtgärder. Det gäller till exempel om man bedömer att digitaliseringen har påverkat elevernas trygghet i skolan. (4 kap. 3, 5-6 och 7 §§ Skoll).
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Bedriver huvudmannen ett systematiskt kvalitetsarbete inom området kränkande behandling?	Vi konstaterar att antalet huvudmannarapporter om kränkande behandling ska minska från två rapporter till en rapport per läsår. Vi bedömer, utifrån lagstiftarens krav på systematiskt kvalitetsarbete, att nämnden ett par gånger per år borde inhämta fördjupad information på en övergripande nivå vad gäller kränkande behandling. Om nämnden utvecklar analysen av	Utveckla analysen i kvalitetsarbetet på huvudmannanivå vad gäller aggregerad uppföljning av anmälda kränkningar och vid behov besluta om adekvata åtgärder. (4 kap. 3, 5-6 §§ Skoll). Tillse att antalet anmälda kränkningar per skolenhet löpande



Ljusdals kommun

Granskning av studiemiljön i grundskolan

2024-04-15

	<p>kränkingsanmälningarna skulle nämnden också få ett viktigt underlag för eventuella beslut om åtgärder av främjande och förebyggande karaktär.</p> <p>Vidare bedömer vi att det är en brist att nämnden inte erhåller regelbunden rapportering om antalet anmälda kränkningar per skolenhet.</p>	<p>redovisas för huvudmannen. (6 kap. 10 § SkoL)</p>
--	--	--

2 Bakgrund

KPMG har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med trygghet och mot kränkande behandling i skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Skollagen ställer höga krav på att skolhuvudmannen utformar skolmiljön så att den präglas av trygghet och studiero samt är fri från kränkningar. Därför måste huvudmannen ge förutsättningar för skolenheterna att arbeta främjande och förebyggande samt följa upp att så görs.

Ljusdals kommuns revisorer konstaterar utifrån sin riskbedömning att det är angeläget att följa upp att alla elever tillförsäkras en skolmiljö präglad av trygghet och studiero samt är fri från kränkande behandling.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om huvudmannen för utbildningen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt² arbete för en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har huvudmannen rutiner för säkerställande av en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet?
- Finns uppdaterade och kända ordningsregler vid skolenheterna?
- Bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka kränkande behandling och säkerställa en miljö som präglas av trygghet och studiero?
- Bedriver huvudmannen ett systematiskt kvalitetsarbete inom området kränkande behandling, trygghet och studiero?

Granskningen avgränsas till grundskolan.

² Med ändamålsenligt menas att nämnden bedriver sin verksamhet i enlighet med de lagar, föreskrifter och regler som gäller för verksamheten samt i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. De lagar, specifika lagrum och andra styrdokument som avses i denna granskning har redovisats ovan rubriken revisionskriterier.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 5 kap. 3 § och 6 kap. 6-9 §§ och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens skolenkät och kommuninterna dokument. För granskningen har intervjuer genomförts med utbildningsnämndens presidium, tillförordnad förvaltningschef, ett urval av rektorer och lärare samt kvalitetstrateg tillika chef för elevhälsans medicinska insats och representanter från elevhälsans olika insatser.

Rapporten är faktakontrollerad av tillförordnad förvaltningschef för utbildningsförvaltningen och kvalitetstrateg tillika chef för elevhälsans medicinska insats.

3 Resultat av granskningen

3.1 Skolinspektionens skolenkät avseende trygghet och studiero

Skolinspektionen genomför vartannat år en skolenkät hos varje skolhuvudman; i skolenkäten tillfrågas elever i årskurs 5 och 8 i grundskolan, årskurs 2 i gymnasiet samt vårdnadshavare och pedagogisk personal om bland annat anpassning efter elevens behov, kränkande behandling samt studiero och trygghet. Skolinspektionen senaste enkätundersökning i Ljusdals kommun genomfördes våren 2023. För denna granskning är eleverna i årskurs 5 och 8 samt undervisande lärares syn på inspektionens frågor om trygghet och studiero intressant. Elevernas svarsfrekvens i årskurs 5 låg på 82 procent och eleverna i årskurs 8 låg på 71 procent. Svarsfrekvensen hos lärarna låg på 68 procent.

I tabellen nedan redovisas resultatet för elever i årskurs 5 och 8 på Skolinspektionens frågor om trygghet och studiero. Den första siffran i tabellen nedan anger genomsnittet³ i Ljusdals kommun och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången våren 2023.

Trygghet och studiero	Årskurs 5	Årskurs 8
Hur ofta är det arbetsro på lektionerna?	5,5 / 5,4	5,6 / 5,5
Hur ofta är det så stökigt på lektionerna att du har svårt att koncentrera dig?	5,7 / 5,6	5,2 / 5,6
Känner du dig trygg i skolan?	7,2 / 7,7	6,9 / 7,2
Känner du dig rädd för andra elever i skolan?	8,3 / 8,5	8,2 / 8,3
Känner du dig rädd för någon lärare eller annan vuxen i skolan?	9,0 / 9,1	9,1 / 8,7

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2023, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i årskurs 5 och 8, på Skolinspektionens frågor om trygghet och studiero, svarar i paritet med eller något mer negativt än genomsnittet i enkätomgången. På frågan om du känner dig trygg i skolan anger 39 procent av eleverna i årskurs 5 och 37 procent av eleverna i årskurs 8 att påståendet

³ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0–10, där 10 innebär att respondenterna angett svarsalternativet "Alltid" och 0 alternativet "Aldrig", däremellan finns alternativen "Ofta", "Ibland" och "Sällan". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande. Ett högt medelvärde uppfattas därför alltid som mer positivt än ett lågt. Frågan kan också vara formulerad så att svarsalternativen är "Helt och hållet (10), Till stor del, Till viss del, Inte alls (0)

stämmer helt och hållet. Drygt 11 procent av eleverna i årskurs 5 och närmare 21 procent av eleverna i årskurs 8 anger att de till viss del känner sig trygga i skolan.

Nedan följer en tabell över undervisande lärares svar på frågor om studiero och trygghet. Den första siffran i tabellen nedan anger genomsnittet⁴ i Ljusdals kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången våren 2023.

Studiero och trygghet	Undervisande lärare
Hur ofta går en stor del av lektionstiden till att upprätthålla ordningen?	5,8 / 6,3
Hur ofta upplever du att det är studiero på dina lektioner?	7,3 / 7,4
Upplever du att eleverna känner sig trygga i skolan?	6,2 / 6,7
Upplever du att eleverna kan vara sig själva i skolan?	5,7 / 6,4

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2023, Skolinspektionen.

Lärarna i Ljusdals kommun svarar något mer negativt på Skolinspektionens frågor om trygghet och studiero i jämförelse med snittet i enkätomgången. Närmare 17 procent anger att det är ofta som en stor del av lektionstiden går åt till att upprätthålla ordningen. På frågan om du upplever att eleverna känner sig trygga i skolan anger åtta procent att påståendet stämmer helt och hållet.

Att både lärare och elever i Ljusdals kommun svarar mer negativt på Skolinspektionens frågor om trygghet och studiero har flera orsaker, menar intervjuade rektorer och lärare. En orsak kan vara att andelen utåtagerande elever, med behov som inte alltid kan mötas i den omfattning som krävs till följd av begränsade resurser, har ökat. En annan faktor uppges vara den ökade problematiken med digitala konflikter och händelser. Dessa händelser beskrivs som både svåra att uppmärksamma och hantera.

Flera av de intervjuade påtalar att det inför enkätundersökningar är viktigt att definiera olika begrepp tillsammans med eleverna. Detta då uppfattningen om vad trygghet är eller när studiero råder skiljer sig mellan lärare och elever.

⁴ M Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0–10, där 10 innebär att respondenterna angett svarsalternativet "Alltid" och 0 alternativet "Aldrig", däremellan finns alternativen "Ofta", "Ibland" och "Sällan". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande. Ett högt medelvärde uppfattas därför alltid som mer positivt än ett lågt. Frågan kan också vara formulerad så att svarsalternativen är "Helt och hållet (10), Till stor del, Till viss del, Inte alls (0)

3.1.1 Anmälda kränkningar och inkomna klagomål

Från och med vårterminen 2021 till och med vårterminen 2024 har 1 661 befarade kränkningar anmälts i kommunens digitala system för anmälan och utredning av ärenden kring kränkande behandling, olycksfall, tillbud och riskobservationer. Nedan redovisas antalet anmälda befarade kränkningar per termin:

- höstterminen 2021 – 269 anmälningar,
- höstterminen 2022 – 44 anmälningar och
- vårterminen 2023 – 446 anmälningar

Vi har efterfrågat men inte tagit del av uppgifter om antalet anmälningar vårterminen 2022 och höstterminen 2023.

Nedan redovisas antalet inkomna klagomål beträffande arbetet med trygghet och studiero:

- Januari 2021-december 2021: ett klagomål gällande säkerhet i en skola.
- Januari 2022-december 2022: Inga klagomål.
- Januari 2023-juli 2023: Ett klagomål gällande våld.

3.2 Riktlinjer och rutiner

Det finns på huvudmannanivå inga centrala riktlinjer eller rutiner för arbetet med trygghet och studier, utifrån 5 kap. skollagen, till exempel vad gäller ordningsregler och disciplinära åtgärder. Utbildningsförvaltningen har däremot utformat en rutin för rapportering av tillbud och kränkande behandling för barn och elever⁵ enligt 6 kap. skollagen.

Intervjuad tillförordnad förvaltningschef menar att en anledning till att inga centrala riktlinjer eller rutiner utformats för arbetet med trygghet och studiero är att lagstiftningen inom området är tydlig och att det således inte har identifierats något behov av kompletterande central reglering på huvudmannanivå. Intervjuat presidium och tillförordnad förvaltningschef utesluter dock inte att mer central reglering vad gäller arbetet med trygghet och studiero kan komma bli aktuellt, särskilt ur perspektivet att tydliggöra lagstiftarens krav och öka likvärdigheten mellan skolenheterna.

Intervjuade rektorer menar att skolenheterna i stort får det stöd som de behöver i arbetet med trygghet och studiero. Merparten av rektorerna upplever att stödet stärkts under de senaste åren, bl.a. genom införandet av det digitala systemet för anmälan av kränkande behandling under läsåret 2021/2022. En uppfattning är dock att arbetet med att tillförsäkra en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero ur vissa perspektiv skulle underlättas om huvudmannen stärkte styrningen inom området och fattade beslut som gäller för samtliga skolenheter.

Bilden av att stödet till skolenheterna vad gäller arbetet att tillförsäkra en studiemiljö som präglas av trygghet och studiero har stärkts under de senaste åren delas av flera

⁵ Daterad 2021-09-06

2024-04-15

av de intervjuade representanterna för elevhälsan. Utöver det digitala systemet för anmälan av befarade kränkningar bedöms även det systematiska kvalitetsarbetet bidra till strukturer och arbets sätt på skolenheterna. Det gäller exempelvis återkommande elevenkäter som ligger till grund för insatser och det digitala systemet för registrering av när- och frånvaro för att uppmärksamma mönster hos eleverna. En uppfattning hos ett par av de intervjuade elevhälsorepresentanterna är dock att ytterligare stärkt styrning i form av riktlinjer och rutiner inom området skulle kunna bidra till en ökad likvärdighet mellan skolenheterna vad gäller arbetet med trygghet och studiero. Även stärkt samverkan och kunskapsutbyte mellan skolorna bedöms kunna bidra till ökad likvärdighet.

Både intervjuade rektorer och lärare uppger att de i stort känner sig trygga när det gäller disciplinära åtgärder. Ett par rektorer upplever att det skiljer sig mellan lärarna hur pass trygga de är att vidta disciplinära åtgärder och att det därför förekommer att det överläts till rektor att hantera. Även ett par av de intervjuade representanterna för elevhälsan delar bilden av att det skiljer sig mellan lärarna hur pass trygga de är att vidta disciplinära åtgärder. För att få personalen trygga med att vidta disciplinära åtgärder har skolenheterna på olika sätt arbetat för att utbilda personalen; det har exempelvis handlat om riktade utbildningsinsatser och information i samband med uppstarter av verksamhetsår och arbetsplatsträffar. På ett par skolenheter finns även lokala rutiner upprättade för att tydliggöra skollagens skrivelser.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns rutiner för säkerställande av en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Vi konstaterar att det inom Ljusdals kommun inte bedöms finnas behov av lokala styrdokument kopplade till arbetet trygghet och studiero då lagstiftningen inom området är tydlig. Vi bedömer dock att det ändå kan finnas skäl för huvudmannen att ta fram centrala styrdokument dels som en påminnelse om när lagstiftningen revideras, dels med kompletterande information om praxis och dels genom för kommunen anpassade mallar.

Om huvudmannen bedömer att lokala styrdokument inte behövs för att stödja ett likvärdigt och rättssäkert arbete vad gäller trygghet och studiero påtalar vi betydelsen av uppföljning vad gäller elevernas upplevelse av trygghet och studiero samt personalens kunskap om disciplinära åtgärder och att åtgärder också vidtas för att säkra en trygg arbetsmiljö och en undervisning som präglas studiero. Se även avsnitt 3.3.

3.3 Ordningsregler

Enligt 5 kap. 5 § skollagen ska det på varje skolenhet finnas ordningsregler som ska utarbetas, följas upp och vid behov omarbetas under medverkan av eleverna. Som framgår av avsnitt 3.3 finns det inga centrala riktlinjer eller rutiner vad gäller ordningsregler.

Vi har tagit del av samtliga skolenheters ordningsregler för läsåret 2023/2024 och noterar att inga ordningsregler har skrivits under av rektor. Ett par ordningsregler saknar även uppgifter om vilket läsår som ordningsreglerna avser; det gäller ordningsreglerna vid Färila skola årskurs F-3, Järvsö skola samt Tallåsens skola. Vidare skiljer sig ordningsreglerna i upplägg och omfattning. Exempelvis redogör ordningsreglerna för Färila skola årskurs F-3 och årskurs 7–9, Gärdeåsskolan och Tallåsens skola för konsekvenser vid eventuella regelbrott. Ordningsreglerna för Stenhamre skola årskurs 4–6 hänvisar till skolans åtgärdstrappa för information om vilka konsekvenser eventuella regelbrott kan resultera i. Övriga skolenheter redogör inte i sina ordningsregler för vilka konsekvenser som kan bli aktuella vid eventuella regelbrott.

Intervjuade rektorer, lärare och representanter från elevhälsan menar att ordningsreglerna är kända på skolenheterna. Ordningsreglerna upprättas i samband med terminsstart och eleverna involveras genom elevråd och klassråd. På vissa skolenheter genomförs även workshops tillsammans med eleverna för att möjliggöra ett större elevinflytande. Utöver skolenheternas ordningsregler förekommer det också på ett antal skolenheter att klasserna upprättar egna "klassregler" för att motverka specifika utmaningar eller problem.

Enligt intervjuade rektorer har ordningsreglernas upplägg och omfattning diskuterats för en längre tid tillbaka inom rektorsgruppen. Vid diskussionen lyftes bl.a. behovet av en mer gemensam struktur kring ordningsreglerna. Diskussionen ledde däremot inte till någon förändring i arbetet. Det finns därför ett behov, menar ett par rektorer, att diskussionen tas upp igen, särskilt i syfte att skapa ett mer likvärdigt arbete.

I intervju med utbildningsnämndens presidium framkommer att huvudmannen inte har haft som rutin att följa upp att respektive skolenhet har upprättade ordningsregler. Detta är däremot något som nämnden avser genomföra under kommande läsår inom ramen för kvalitetsdialogerna som ska införas för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Kvalitetsdialogerna ska genomföras med respektive rektor och resultaten från dialogerna ska sammanställas i huvudmannens årliga kvalitetsrapport.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att i allt väsentligt finns uppdaterade och kända ordningsregler vid skolenheterna.

Vi konstaterar att det finns ordningsregler vid varje skolenhet. Ordningsregler ska tas fram, följas upp och omarbetas under medverkan av elever. För att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag bedömer vi att det inte är tillfredsställande att ett flertal ordningsregler inte är underskrivna av rektor eller daterade.

2024-04-15

Lagstiftaren ställer inga specifika krav på att huvudmannen ska följa upp att skolenheterna har upprättade ordningsregler. Vi konstaterar att huvudmannen planerar att följa upp att ordningsregler finns inom ramen för de kommande kvalitetsdialogerna tillsammans med rektor, vilket vi ser positivt på.

3.4 Främjande och förebyggande arbete

Både nämndens presidium och tillförordnad förvaltningschef menar att skolmiljön vid kommunens grundskolor i stort präglas av trygghet och studiero men att det finns skillnader mellan skolenheterna. Presidiet uppfattar att tryggheten och studieron har blivit sämre under de senaste åren. Flera orsaker lyfts fram såsom slitna skollokaler, ökad problematik med kriminalitet och droger samt bristande tillgång till legitimerade och behöriga lärare. Ett par respondenter menar också att vårdnadshavarna behöver ta ett större ansvar för barnens agerande i skolan. För att möta utmaningarna har nämnden bl.a. beslutat om ett antal åtgärder; det gäller bl.a. en "Generalplan" för att kartlägga vilka resurser som krävs för att bibehålla skolstrukturen och möta lokalbehoven ska utformas. Det pågår därtill ett arbete inom kommunens HR-avdelning att utforma en kommunövergripande kompetensförsörjningsstrategi som därefter ska ligga till grund för barn- och utbildningsförvaltningens kompetensförsörjningsstrategi. I intervju med tillförordnad förvaltningschef framkommer att arbetet med den kommunövergripande kompetensförsörjningsstrategin av olika anledningar blivit försenad och därmed också förvaltningens egen kompetensförsörjningsplan. Tillförordnad förvaltningschef bedömer att förvaltningen inte har möjlighet att färdigställa kompetensförsörjningsplanen utan stöd från den kommunövergripande kompetensförsörjningsstrategin och kommunens HR-avdelning.

Enligt intervjuat presidium har det på huvudmannanivå genomförts ett antal insatser av främjande och förebyggande karaktär för att skolmiljön ska vara trygg och studiero råda i undervisningen. En av dessa satsningar är "machofabriken" som varit ett pågående arbete vid kommunens högstadienheter under ett antal mandatperioder. Machofabriken är ett verktyg för att arbeta med jämställdhet och våld bland unga. Verktöget består bl.a. av filmer, övningar och samtalsunderlag för lärare som arbetar med unga från 13 år och uppåt. Satsningen initierades efter ett identifierat behov av elevhälsan. Det har, enligt intervjuat presidium, förts dialoger om att genomföra motsvarande satsning även hos yngre elever. Något beslut kring detta är dock ännu inte fattat. En annan insats som intervjuat presidium menar kan ge en främjande och förebyggande effekt är satsningen på läromedel. Den 23 mars 2023 beslutade utbildningsnämnden om att ansöka om medel ur kommunstyrelsens utvecklingsreserv till en summa om 1 mnkr till grundskolan för år 2023. Medlen ska fördelas ut till respektive skolenhet utifrån en likabehandlingsprincip och därefter får rektor se över hur medlen disponeras bäst inom ramen för satsningens syfte.

Inför år 2024 har utbildningsnämnden även ansökt om medel, bl.a. för en satsning på ökad vuxennärvaro, ur kommunstyrelsens utvecklingsreserv till en summa om 10 mnkr. En ökad vuxennärvaro förväntas skapa mer studiero i klassrummen, trygghet i korridorer och på skolgård samt mer rörelse för eleverna under skoltid. Satsningen ska riktas mot de skolenheter med störst behov av att skapa goda förutsättningar för

elevers lärande och utveckling mot målen. Effekten av projektet ska följas upp i tertial- och årsrapporter.

Intervjuade rektorer lyfter även satsningen på PAX som en insats av främjande och förebyggande karaktär. Arbetet med PAX, som inleddes under år 2019, involverar alla lågstadienheten och bygger på tio verktyg för att öka tryggheten och studieron. På respektive lågstadienhet finns utsedda PAX-instruktörer som stödjer lärarna i arbetet med att implementera PAX. Samtliga skolenheter arbetar också med kommunfullmäktiges⁶ satsning på "en kommun fri från våld". Satsningen har bland annat resulterat i handlingsplaner på respektive skolenhet med åtgärder för arbetet.

3.4.1 Enhetsnivå

Det främjande och förebyggande arbetet som bedrivs på enhetsnivå för att säkerställa en trygg arbetsmiljö och studiero i undervisningen dokumenteras främst i skolenheternas likabehandlingsplaner.

Vi har tagit del av skolenheternas likabehandlingsplaner för läsåret 2023/2024 och noterar att de primärt behandlar frågan om kränkande behandling och diskriminering men skolenheterna har även planerade insatser av främjande och förebyggande karaktär kopplat till trygghet. Vi noterar i övrigt att likabehandlingsplanerna skiljer sig åt i upplägg och omfattning. Exempelvis redogör endast en skolenhet för när de olika insatserna ska genomföras och vem som ansvarar för insatsens genomförande.

Nedan följer ett urval av främjande och förebyggande insatser kopplade till kränkande behandling och trygghet, så som de redovisas i planerna:

- Rastvakter som alltid finns på rasterna för att skapa en trygg omgivning. De vuxna ska vara synliga så att eleverna känner att de har någon att gå till om de behöver någon att prata med eller för att få hjälp att lösa eventuella konflikter direkt på plats.
- Trygghetsarbetet är en stående punkt på klassmöten, elevråd, arbetslagsmöten och under föräldrarådsträffar.
- Trygghetsvandring – förskoleklass till och med årskurs 4 tillsammans med pedagog.
- Aktiva rastvärdar med reflexväst
- Stopp min kropp – information utifrån material från Rädda barnen.

⁶ KF 2022-04-25 § 55

Vi kan av skolenheternas likabehandlingsplaner inte se att de innehåller några konkreta insatser av främjande och förebyggande karaktär kopplade till studiero. Två skolenheter redogör dock för insatser kopplade till arbetet med PAX. Det gäller följande insatser:

- PAX i skolan – ska bidra till trygghet, trivsel och studiero.
- PAX-röster för att öka studieron i klassrummet och få elever medvetna om att olika röster passar vid olika tillfällen.

I intervjuer framkommer att det vidtas olika insatser av främjande och förebyggande karaktär för att studiero ska råda i undervisningen. Det handlar exempelvis om likvärdiga och förutsägbara lektioner, bestämda platser i klassrum och mobilfria lektioner.

Förutom ovan givna insatser som redovisas i skolenheternas likabehandlingsplaner framkommer i intervjuer att det på ett antal skolenheter i kommunen finns olika varianter av likabehandlingsteam. Teamen består av personal från olika kategorier på skolan och ansvarar särskilt för att arbeta främjande och förebyggande mot kränkande behandling och för trygghet och studiero. Det kan exempelvis handla om att planera och genomföra insatser utifrån identifierade behov på individ-, grupp- och skolnivå.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka kränkande behandling och säkerställa en miljö som präglas av trygghet och studiero.

Trygghet och studiero är två faktorer som kan påverka hur eleverna mår och deras möjligheter till att lära sig. Vi bedömer att det i det främjande, förebyggande och åtgärdande arbetet kan finnas skäl att tydligare hålla isär begreppen trygghet och studiero; detta för att tydligare kunna kartlägga orsaker till brister och insatser att vidta.

3.5 Systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannan- och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Utbildningsnämnden har för det systematiska kvalitetsarbetet beslutat om riktlinjer som riktar sig till förvaltningsledning och skolledare med ansvar att svara mot huvudmannans krav på uppföljning och analys. Enligt riktlinjen är rektor ansvarig för att medarbetare, elever och vårdnadshavare involveras i det systematiska kvalitetsarbetet. Fyra gånger per år ska rektor presentera följande obligatoriska uppgifter till förvaltningsledningen:

- Kunskapsutveckling
 - Godtagbar kunskapsnivå, andel (%)
 - Mer än godtagbar kunskapsnivå, andel (%)
 - Åtgärdsprogram
- Barns och elevers upplevda kvalitet (elevenkät)

Vi har tagit del av huvudmannans kvalitetsrapporter för läsåren 2021/2022⁷ och 2022/2023⁸. Av kvalitetsrapporten för läsåret 2021/2022 framgår att nämnden genom elevenkäter har följt upp upplevelser av trygghet och studiero på en kommunövergripande nivå uppdelat i per stadie; det gäller låg-, mellan och högstadiet. Av kommentarer till resultatet framgår att "den upplevda studieron sjunkit markant under läsåret" och att "studiero är ett område som behöver genomlysas genom att prata med eleverna om vad studiero betyder och vad som är viktigt för eleverna för att öka inläring". Som en del av kvalitetsrapporten för läsåret 2021/22 har huvudmannen, i enlighet med riktlinjerna, erhållit en "Förbättringsplan för läsår 2022/2023". Förbättringsplanen innehåller tre prioriterade förbättringsområden med tillhörande mål och aktiviteter, varav ett prioriterat förbättringsområde gäller arbetet med trygghet och studiero. För det prioriterade området har huvudmannen beslutat följande mål med tillhörande aktiviteter:

- Ökad trygghet och studiero
 - Säkerställa att skolenheterna har välfungerande former för elevinflytande.
 - Säkerställa att vårdnadshavare ges inflytande.
 - Säkerställa att förskolenheterna har välfungerande former för barninflytande.

Av kvalitetsrapporten för läsåret 2022/2023 framgår att huvudmannen, utöver resultat från elevenkäter, har följt upp de beslutade prioriterade områdena med tillhörande mål

⁷ UN 2022-09-22 § 53

⁸ UN 2023-10-26 § 93

och aktiviteter. Vad gäller målet "Ökad trygghet och studiero" och de tillhörande aktiviteterna kan vi inte se att något resultat redovisas. För respektive aktivitet framgår att dess status är "Väntläge". Enligt uppgift från tillförordnad förvaltningschef är aktiviteterna kopplade till målet genomförda och hade i kvalitetsrapporten kunnat få statusen "Avslutad". Anledningen till att aktiviteterna fått statusen "Väntläge" är för att det har identifierats ett behov att utvärdera aktiviteternas kvalitet. Utvärderingen kommer, enligt tillförordnad skolchef och kvalitetstrateg tillika verksamhetschef för elevhälsans medicinska insats, ske inom ramen för nämndens verksamhetsmål för år 2024⁹. I verksamhetsplanen har nämnden inom ramen för målet "God utbildning för alla" beslutat om att ge förvaltningen i uppdrag att "utveckla vägar för att inkludera elevens perspektiv och ökat elevinflytande".

Vad gäller resultatet från elevenkäter kan vi av kvalitetsrapporten för läsåret 2022/2023 se att dessa följs upp på en kommunövergripande nivå uppdelat per stadie; det gäller låg-, mellan- och högstadiet. Av kommentarer till resultatet framgår bl.a. att upplevelsen av trygghet och trivsel har ökat bland eleverna på lågstadiet och mellanstadiet. Bland eleverna på högstadiet framgår att upplevelsen av trygghet och trivsel har minskat under de tre senaste läsåren. Av analysen framgår att ju yngre eleverna är, desto högre andel positiva svar ges. Det innebär att yngre elever upplever en högre grad av studiero än vad eleverna i högstadiet gör.

Vi kan av nämndens förbättringsplan för läsåret 2023/2024, som har upprättats i enlighet med riktlinjerna, inte se att nämnden beslutat om några mål kopplade till arbetet med trygghet och studiero.

Enligt förvaltningens kvalitetstrateg tillika verksamhetschef för elevhälsans medicinska insats följer nämnden även upp arbetet med trygghet och studiero som en del av de årliga kvalitetsdialogerna. Kvalitetsdialoger sker två gånger per läsåret mellan förvaltningsledning och rektorer samt två gånger per läsåret mellan nämnd och rektorer. Vid kvalitetsdialogerna med nämnden blir dock fokus främst på områden som av olika skäl sticker ut, det kan exempelvis handla om kunskapsresultat.

Elevernas upplevelse av trygghet och studiero följs också upp genom skolsköterskornas hälsosamtal med elever i förskoleklass, årskurs 2, 4 och 8. Genomförda hälsosamtal sammanställs och analyseras på enhetsnivå i syfte att identifiera insatser av främjande och förbyggande karaktär. Resultatet från genomförda hälsosamtal sammanställs också på en aggregerad nivå och redovisas översiktligt i den årliga patientsäkerhetsberättelsen, enligt förvaltningens kvalitetstrateg tillika verksamhetschef för elevhälsans medicinska insats. Vi har tagit del av patientsäkerhetsberättelsen som redovisades för nämnden den 22 februari 2024¹⁰ och noterar att det av resultatanalysen framgår att det är en hög andel elever som genomför hälsosamtal och att dessa visar att "eleverna mår bra, är trygga och trivs".

3.5.1 Kränkande behandling

Som en del av det systematiska kvalitetsarbetet har huvudmannen fram till läsåret 2023/2023 erhållit två huvudmannarapporter per läsåret innehållandes en

⁹ UN 2023-12-14 § 122

¹⁰ UN 2024-02-22 § 12

2024-04-15

sammanställning och analys av befarade kränkningar och incidenter. Till följd av bl.a. sjukskrivningar inom barn- och utbildningsförvaltningen har nämnden beslutat att minska antalet huvudmannarapporter till en huvudmannarapport per läsår. En annan anledning som lyfts fram till att antalet huvudmannarapporter ska minska är att skolenheterna inte hinner analysera och arbeta med de identifierade åtgärderna. Skolenheterna kommer dock fortsätta att regelbundet följa upp arbetet med kränkande behandling på enhetsnivå.

Nämnden erhåller i övrigt ingen löpande rapportering över antalet inkomna anmälda befarade kränkningar per enhet, enligt intervjuat presidium.

Av huvudmannens rapport för vårterminen 2023¹¹ framgår att 446 befarade kränkningar har anmälts vilket motsvarar i snitt 15 anmälningar per vecka. Antalet anmälda befarade kränkningar skiljer sig mellan skolenheterna. Flest antal anmälda kränkningar återfinns på Stenhamreskolan F-6 och minst antal anmälda kränkningar återfinns vid Gärdeåsskolan. Flest anmälda befarade kränkningar har skett vid kommunens lågstadienheter årskurs 1–3 och upp till årskurs 5. Enligt rapporten är en trolig orsak till trenden en ökad vuxennärvaro som bidrar till att fler befarade kränkningar uppmärksammas.

Av rapporten framgår vidare vilken typ av kränkning som är mest förekommande. Det handlar om följande handlingar:

- Fysisk kränkning: 46 procent
- Verbal kränkning: 30 procent
- Psykosocial kränkning: 8 procent
- Trakasserier: 5 procent
- Ej angivet: 4 procent
- Diskriminering: 3 procent
- Kränkning i text/bild: 2 procent
- Sexuella trakasserier: 2 procent

Enligt rapporten har fysiska kränkningar minskat i andel från 57 procent under höstterminen 2022 till 46 procent under vårterminen 2023. Verbala kränkningar har ökat från 26 procent under höstterminen 2022 till 30 procent under vårterminen 2023. Majoriteten som utsätter andra för kränkande behandling är pojkar. Pojkar utsätter oftast pojkar för kränkande behandling men även flickor. Under vårterminen 2023 har andel flickor som utsätter andra för kränkande behandling ökat från 8 procent under höstterminen 2022 till 19 procent under vårterminen 2023.

Av analysen framgår bl.a. att:

- "skolenheternas rutiner för att hantera befarade kränkningar skiljer sig åt vilket kan återspegla sig i statistiken" ... "Här behöver rektorerna med stöd av

¹¹ UN 2023-09-28 § 77

förvaltningen fortsätta arbetet med att implementera fungerande arbetssätt kring hantering av anmälningar”

- ”Några få elever förekommer oftare än andra och stod för en hög andel av anmälda kränkningar. De flesta är pojkar samt har andra svårigheter som t.ex. psykisk ohälsa, PTSD och NPF” ... ”rektorerna är enliga om att det behövs mer insatser för dessa elever i form av samverkan mellan olika aktörer inom kommunen för stöd kring problematik som inte är skolrelaterad”.

Huvudmannens rapport redogör vidare för ett antal identifierade framgångsfaktorer i arbetet mot kränkande behandling; det gäller exempelvis vuxenledda rastaktiviteter, satsning på ”machofabrik” vid högstadiet, PAX i klassrummet vid låg- och mellanstadiet samt arbete med ”stop min kropp” för yngre barn och elever. Vi kan av huvudmannens rapport i övrigt inte se att den innehåller förslag på åtgärder att vidta med anledning av identifierade utmaningar. Enligt förvaltningens kvalitetstrateg tillika verksamhetschef för elevhälsans medicinska insats beslutas det om åtgärder i bland annat nämndens årliga verksamhetsplan.

Enligt nämndens presidium har det med anledning av det som framkommit i huvudrapporterna om kränkande behandling och incidenter inte förekommit att nämnden beslutat om några åtgärder. En anledning som lyfts fram är att antalet anmälda kränkningar har varierat kraftigt mellan terminer och läsår vilket medfört att diskussionerna snarare har handlat om att ytterligare information över ett längre perspektiv krävs för få klarhet kring orsakerna till variationen.

3.5.2 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen delvis bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero.

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero, men att analys och åtgärder att vidta brister. Till exempel är det viktigt att analysera om studieron överlag brister vid skolenheterna eller om uppgifterna om bristande studiero primärt kommer från vissa skolenheter.

Huvudmannen har i sin förbättringsplan inför läsår 2022/2023 beslutat om mål och aktiviteter kopplade till arbetet med trygghet och studiero. Vi bedömer att det är en brist att målet med tillhörande aktiviteter inte följts upp och utvärderats i enlighet med nämndens beslut. Vi konstaterar dock att arbete med aktiviteterna planeras inom ramen för nämndens verksamhetsmål för år 2024.

Vår bedömning är att huvudmannen delvis bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området kränkande behandling.

Vi konstaterar att antalet huvudmannarapporter om kränkande behandling ska minska från två rapporter till en rapport per läsår. Vi bedömer, utifrån lagstiftarens krav på systematiskt kvalitetsarbete, att nämnden ett par gånger per år borde inhämta fördjupad information på en övergripande nivå vad gäller kränkande behandling. Om nämnden utvecklar analysen av kränkingsanmälningarna skulle nämnden också få ett viktigt underlag för eventuella beslut om åtgärder av främjande och förebyggande karaktär.

Vidare bedömer vi att det är en brist att nämnden inte erhåller regelbunden rapportering om antal anmälda kränkningar per enhet.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om huvudmannen för utbildningen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt¹² arbete för en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att huvudmannen delvis säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt arbete för en studiemiljö som präglas av studiero och trygghet.

Det finns inga centrala riktlinjer eller rutiner för arbetet med trygghet och studiero då lagstiftningen inom området bedöms vara tydlig. Vi vill dock påtala vikten av uppföljning för att säkerställa ett ändamålsenligt arbete.

Vi bedömer att det finns brister i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete inom området trygghet och studiero samt kränkande behandling vad gäller analys och åtgärder att vidta, till exempel vad gäller att identifiera orsaker till resultatet. Huvudmannen har inför läsåret 2022/2023 beslutat om mål och aktiviteter kopplat till arbetet med trygghet och studiero. Det är en brist att dessa inte har följts upp och utvärderats i enlighet med nämndens beslut. Det är vidare inte tillfredsställande att nämnden inte regelbundet följer upp antalet anmälda kränkningar per skolenhet.

Vi bedömer emellertid att det i allt väsentligt finns uppdaterade och kända ordningsregler vid skolenheterna samt att dessa planeras att följas upp av huvudmannen inom ramen för kommande kvalitetsdialoger. Utifrån lagens krav bedömer vi dock att det är en brist att ett flertal ordningsregler inte är daterade och underskrivna av rektor.

Vidare bedömer vi att det på huvudmanna- och enhetsnivå i allt väsentligt bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero. Vi bedömer dock att det kan finnas skäl att tydligare hålla isär begreppen; detta för att kartlägga orsaker till brister och insatser att vidta.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll säkerställa enheternas efterlevnad mot gällande reglering inom området trygghet och studiero, 5 kap skollagen. (4 kap. 3, 5-6 och 7 §§ Skoll). Det gäller exempelvis arbetet med disciplinära åtgärder.
- säkerställa att skolenheternas ordningsregler är uppdaterade och beslutade av rektor.

¹² Med ändamålsenligt menas att nämnden bedriver sin verksamhet i enlighet med de lagar, föreskrifter och regler som gäller för verksamheten samt i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. De lagar, specifika lagrum och andra styrdokument som avses i denna granskning har redovisats ovan rubriken revisionskriterier.

2024-04-15

- inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet stärka uppföljningen både vad gäller att elevernas skolmiljö präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Särskilt viktigt är det att analysera orsaker och vid brister vidta adekvata åtgärder. Det gäller till exempel om man bedömer att digitaliseringen har påverkat elevernas trygghet i skolan. (4 kap. 3, 5-6 och 7 §§ Skoll).
- utveckla analysen i kvalitetsarbetet på huvudmannanivå vad gäller aggregerad uppföljning av anmälda kränkningar och vid behov besluta om adekvata åtgärder. (4 kap. 3, 5-6 §§ Skoll).
- tillse att antalet anmälda kränkningar per skolenhet löpande redovisas för huvudmannen (6 kap. 10 § Skoll)

Datum som ovan

KPMG AB

Klara Engström

Verksamhetsrevisor

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal yrkesrevisor,
specialist*

Mikael Lindberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.