

Elevernas frånvaro och arbetsmiljö i grundskolan

Pajala kommun
December 2019

Helena Richardsson, projektledare

Michaela Nilsson, projektmedarbetare

Viktor Prytz, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning och metod	5
2.	Grundskolan i Pajala	6
3.	lakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Registrering, utredning och analys av elevers frånvaro	7
3.1.1.	lakttagelser	7
3.1.2.	Bedömning	8
3.2.	Arbete för elevers trygghet och studiero	9
3.2.1.	lakttagelser	9
3.2.2.	Bedömning	11
3.3.	Psykologiskt perspektiv i elevhälsoarbetet	12
3.3.1.	lakttagelser	12
3.3.2.	Bedömning	13
3.4.	Skolans anmälningsplikt	13
3.4.1.	lakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning	15
4.	Revisionell bedömning	16
	Bilaga 1 - Dokumentförteckning	17
	Bilaga 2 – Skolenkäten	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de företroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning avseende elevers frånvaro och arbetsmiljö i skolan. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete för eleverna i grundskolan. Granskningen syftar även till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer tillräcklig intern kontroll avseende elevers frånvaro och närvaro i grundskolan.

Vi bedömer att kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete för eleverna i grundskolan.

Vi bedömer att kommunstyrelsen *i allt väsentligt* säkerställer tillräcklig intern kontroll avseende elevers frånvaro och närvaro i grundskolan.

Våra samlade bedömningar grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återfinns en kort sammanfattning.

Revisionsfråga 1: Finns det ett systematiskt arbete med att registrera, utreda och analysera elevers frånvaro?

Granskningen visar att det finns etablerade rutiner samt tydlig ansvarsfördelning för registrering, utredning och analysering av elevers frånvaro. Att den etablerade ärendegången innefattar både anmäld och oanmäld frånvaro anser vi är positivt. Vidare framkommer att det finns ett välfungerande system som underlättar för verksamheten vid hantering och uppföljning av frånvaro. Granskningen visar även att verksamheten har vidtagit åtgärder vid identifierade brister vilket lett till positiv effekt på elevernas frånvaro.

Vi konstaterar att rutinerna vid introduktion av ny personal och vikarier behöver ses över då det har uppmärksammats att frånvaroregistreringen brister vid dessa tillfällen.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 2: Finns det ett systematiskt arbete med att kartlägga, följa upp, analysera och vidta åtgärder rörande elevers trygghet och studiero?

Granskningen visar att arbetet med trygghet och studiero behöver utvecklas. Arbetet följs upp och rapporteras till barn- och utbildningsutskottet samt kommunstyrelsen, men inte i tillräcklig utsträckning löpande under året. Vi anser även att kvalitetsrapporteringen behöver utvecklas vad gäller skolenheternas analys av elevernas trygghet och studiero. För att kommunstyrelsen ska kunna fatta välgrundade beslut och vidta adekvata åtgärder krävs att orsakerna till utvecklingen av elevernas trygghet och studiero analyseras. Kommunstyrelsen behöver också följa upp att åtgärderna ger avsedd effekt.

Vidare visar granskningar att det på en övergripande nivå finns etablerade rutiner samt en tydlig ansvarsfördelning för registrering och hantering av kränkande behandling och trakasserier. Det finns även en systematik för att kartlägga, utreda och vidta åtgärder vid kränkingsanmälningar. Med anledning av kartläggningen och den löpande uppföljning som görs har det vidtagits åtgärder, exempelvis handledning av pedagoger avseende

kränkningar under lektionstid samt främjande och förebyggande insatser av elevhälsan. Av Skolinspektionens riktade tillsyn framkommer dock att Centralskolans arbete med att förhindra och åtgärda kränkningar inte är tillräckligt och behöver utvecklas.

Bedömning: Inte uppfylld.

Revisionsfråga 3: Finns ett psykologiskt perspektiv i alla led i elevhälsoarbetet?

Granskningen visar att det inom skolenheterna finns tillgång till elevhälsa vilka har veckovisa träffar för behandling av aktuella ärenden. Granskningen visar även att tillgång till skolpsykolog sker utifrån behov, och enligt Skolinspektionens uppföljande granskning våren 2019 deltar inte skolpsykolog i skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete i tillräckligt utsträckning. I intervju framkommer att tillgången till elevhälsa inom kommunen är god, men att elevhälsan inte är jämnt fördelad mellan skolenheterna vilket vi anser är en brist. Vi noterar att det till viss del skett kompetensutvecklande insatser avseende psykisk ohälsa för rektorer i form av socialtjänstens föreläsning.

Bedömning: Delvis uppfylld.

Revisionsfråga 4: Finns tydliga och kända riktlinjer/rutiner som beskriver hur skolans personal ska följa anmälningsplikten?

Granskningen visar att det finns en kommunövergripande rutin för orosanmälan och en instruktionsfilm. Dessa finns tillgängliga på kommunens lärplattform som samtliga lärare har tillgång till. Skolinspektionens skolenkät från våren 2019 påvisar att majoriteten av den pedagogiska personalen anser att skolan har tydliga rutiner gällande anmälningskyldighet till socialnämnden. Under granskningen framkommer dock att pedagogisk personal vid en skolenhet saknar kännedom om rutinen och att de anser att kunskapen om när en orosanmälan ska upprättas är otillräcklig. Det framkommer också att information om anmälningskyldighet inte lämnas vid introduktion av ny personal inom barn- och utbildningsförvaltningen.

Bedömning: Delvis uppfylld.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att rutinerna för introduktion nya medarbetare och vikarier innefattar anmälningsplikten och arbetet att främja närvaro samt förebygga frånvaro.
- Se till att det finns tillgång till skolpsykolog som kan användas i elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- Säkerställa att dokumentationen från grundskolan är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser, exempelvis vad gäller arbetet med trygghet och studiero samt kränkande behandling.
- Säkerställa att vidtagna åtgärder ger avsedd effekt för att förhindra kränkningar och trakasserier.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (SkolL 7 kap. 2 §). Från och med 2018 inträder skolplikten redan höstterminen det år då barnet fyller sex år, då förskoleklassen blev en obligatorisk skolform (SkolL 7 kap. 4 och 10 §§ och prop. 2017/18:9). Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (RF 2 kap. 18 § och SkolL 7 kap. 3 §). Det är huvudmannen som enligt skollagen ska se till att eleverna i förskoleklassen och grundskolan fullgör sin skolgång.

I utredningen *Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro* (U 2015:11) konstateras att ogiltig frånvaro är vanligt förekommande trots skolplikten. Försenade ankomster och ströfrånvaro bland elever är en del av den svenska skolans vardag. Ströfrånvaro kan eskalera och bli omfattande, eller så kan eleven helt vägra att komma till skolan. Även giltig frånvaro kan bli problematisk. En frånvaro som är så omfattande att den hotar att leda till att eleven inte når målen för utbildningen kan enligt utredningens bedömning benämnas som problematisk frånvaro. Det finns elever som är frånvarande från utbildningen i så stor utsträckning att de inte får tillräckliga betyg för att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Dessa elever får inte sin rätt till utbildning tillgodosedd. Alla elever ska vara närvarande i skolarbetet om de inte har giltigt skäl att utebli.

Vidare framkommer att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (SkolL 5 kap. 3 §). Både Skollagen (2010:800) 1 kap. 4 § och Arbetsmiljölagen (1977:1160) 2 kap. 1 § anger att hänsyn ska tas till människors olika behov och förutsättningar i psykiskt och fysiskt avseende.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet. Utskottet för Barn och utbildning har ett beredningsansvar för vissa frågor. Beslutsbefogenheten framgår av kommunstyrelsens delegeringsordning. I delegeringsordningen finns ytterligare ärendetyper där utskottet har ett beredningsansvar och beslutanderätt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete för eleverna i grundskolan.

Granskningen syftar även till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer tillräcklig intern kontroll avseende elevers frånvaro och närvaro i grundskolan.

Följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns det ett systematiskt arbete med att registrera, utreda och analysera elevers frånvaro?
- Finns det ett systematiskt arbete med att kartlägga, följa upp, analysera och vidta åtgärder rörande elevers trygghet och studiero?

- Finns ett psykologiskt perspektiv i alla led i elevhälsoarbetet?
- Finns tydliga och kända riktlinjer/rutiner som beskriver hur skolans personal ska följa anmälningsplikten?

1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier (bedömningsgrunder) utgör grunden för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 §
- Skollagen (2010:800) 1 kap. 4 §, 2 kap. 25 §, 4 kap. 3-7 §§, 5 kap. 3 och 5 §§, 6 kap. 6-8 och 7 kap. 2, 17, 19a, 21-23 §§
- Allmänna råd för arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan
- Kommunens styrdokument och riktlinjer

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen omfattar ej grundsärskolan och endast skolor där kommunstyrelsen är huvudman. Granskningen avser läsåret 2019.

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med följande:

- Barn- och utbildningsutskottets presidium
- Skolchefen
- Elevhälsochefen
- Rektor Pajala centralskola
- Rektor Tärendö och Smedskolan
- Rektor Gårdbyskolan (Korpilombolo) och Sattajärvi
- Ett urval av lärare
- Representanter från skolornas elevråd

Totalt har 16 personer intervjuats.

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt PwC:s rutin för kvalitetssäkring och har lämnats för saktlighetskontroll till de som har ingått i granskningen.

2. Grundskolan i Pajala

Enligt kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige 2018-12-17, ansvarar kommunstyrelsen för att leda, samordna, planera och följa upp av kommunens ekonomi och verksamheter. Vidare framgår att kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet och har i övrigt ansvaret över bland annat det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar.

Kommunstyrelsen har ett barn- och utbildningsutskott som bereder ärenden inom området. Från kommunstyrelsens delegationsordning, antaget av kommunstyrelsen 2017-10-02, framgår att kommunstyrelsen i vissa ärenden kan delegera beslutanderätt till utskotten som inte är principiella ärenden så som verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Tabell 1: De kommunala grundskolorna i Pajala kommun

Enhet	Ort	Årskurs	Elevantal
Gårdbyskolan	Korpilombolo	F-9	89
Sattajärvi skola	Pajala	F-6	73
Tärendö centralskola	Tärendö	F-5	18
Pajala centralskola	Pajala	4-9	234
Smedskolan	Pajala	1-3	141

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Registrering, utredning och analys av elevers frånvaro

3.1.1. Iakttagelser

Inom grundskolan finns en upparbetad ärendegång för arbetet med elevers frånvaro och närvaro. Som stöd för arbetet finns dokumentet *Rutiner för att främja närvaro samt förebygga och åtgärda problematisk skolfrånvaro*. Av dokumentet framgår ansvarsfördelningen mellan mentor/klasslärare, elevhälsa och rektor samt de åtgärder som ska vidtas i händelse av frånvaro. Åtgärderna utgörs av följande:

- Veckovis uppföljning av elevers närvaro av mentor/klassläraren i syfte att identifiera mönster eller uppmärksamma hög frånvaro.
- Elevens närvaro ska alltid lyftas under utvecklingssamtalet.
- Vid upprepad frånvaro (ca en halv till en dag/vecka), såväl anmäld som oanmäld, under en månads tid ska elevens vårdnadshavare kontaktas av mentor/klasslärare.
- Om problem kvarstår längre än en månads tid ska mentor/klasslärare kontakta skolenhetens elevhälsoteam alternativt den centrala elevhälsan kontaktas. Elevhälsan och mentor/klasslärare genomför en kartläggning för att hitta orsaker till elevens frånvaro.
- Eventuella insatser som planeras efter konsultation med elevhälsan ska vara individuellt anpassade. Vid behov av åtgärder av organisatoriskt ingripande karaktär upprättas ett åtgärdsprogram, som följs upp regelbundet (efter 2-3 veckor).
- Vid kvarstående problem kan samarbete med andra myndigheter bli aktuellt. Rektor ansvarar för detta.

I samtliga intervjuer framkommer att rutinerna för att främja närvaro samt förebygga frånvaro är kända och tillämpas inom verksamheten. Det har uppmärksammats att frånvaroregistreringen brister när vikarier och ny personal arbetar.

Pajala kommun använder sig av det digitala verktyget *skola24* för att registrera elevers beviljade och icke beviljade frånvaro. Vid registrering av oanmäld frånvaro skickas per automatik ett mail eller sms till elevens vårdnadshavare för information. I intervju framkommer att det finns en dokumenterad rutin för hur personalen ska använda *skola24*. Informationen finns tillgänglig i en särskild pärm i skolenheternas arbetsrum. Enligt rutinen är det respektive mentor/klasslärare som ansvarar för registreringen i *skola24*. Enligt uppgift kan klassens mentor godkänna upp till tre dagars frånvaro per termin. För längre frånvaro krävs godkännande från rektor.

Uppfattningen hos de intervjuade är att *skola24* fungerar bra med undantag av att det enbart går ut en notis per dag till vårdnadshavaren avseende elevens frånvaro. Detta

upplevs som problematisk om det handlar om upprepad ströfrånvaro under en och samma skoldag. Vidare framkommer att en del vårdnadshavare saknar mailadress och glömmer sina lösenord till systemet, vilket genererar extra administration för verksamheten.

Uppföljning av elevernas frånvaro sker kontinuerligt, bland annat veckovis av klasslärare/mentor, på arbetsplatsträffar, utvecklingssamtal och föräldramöten. I *skola24* kan frånvaron följas upp på individnivå och det framgår då om frånvaron är anmäld eller ogiltig. I intervju med pedagogerna framkommer att omfattande ogiltig frånvaro utreds tillsammans med eleven och vårdnadshavaren för att identifiera orsakerna till frånvaron. Vid fortsatt problematik kontaktas rektor och elevhälsan för att upprätta en individuell åtgärdsplan för eleven.

Elevhälsan dokumenterar samtliga elevärenden i det digitala verktyg Profdoc Medical Office (PMO). Elevhälsan följer all frånvaron på kommunövergripande nivå vilket presenteras i den systematiska kvalitetsrapporten.

Kvalitetsrapporten rapporteras till kommunstyrelsen tre gånger per år. I barn- och utbildningsutskottets kvalitetsrapport 1 år 2019 och kvalitetsrapport 2 år 2019 analyseras elevernas frånvaro på enhetsnivå. I rapporten görs ingen skillnad på anmäld eller ogiltig frånvaro. Av kvalitetsrapporterna framkommer även att enheterna har vidtagit åtgärder för att minska elevernas frånvaro. Det framkommer exempelvis att det vid en skola identifierats problem kring ogiltig frånvaro på teoretiska kurser varpå lektionsupplägget ändrades till att blanda teoretiska- och praktiskt kurser under en skoldag med positiv effekt på elevernas frånvaro.

Vidare framkommer från intervjuer att även anmäld frånvaro kan vara problematisk om den förekommer i för hög utsträckning. Åtgärder vid för hög anmäld frånvaro uppges vara kontakt med och information till elevens vårdnadshavare. Som nästa steg kontaktas skolens rektor.

För att främja närvaro i skolan uppges de intervjuade att kontakt tas med elever som har frånvaro i syfte att uppmuntra och motivera närvaro i skolan. Vid Pajala centralskola finns det tillgång till så kallat *flexstöd* där elever kan få extra stöd i olika ämnen. Vidare framgår att klasslärare ser till att uppmärksamma samtliga elever vid lektionerna. Det genomförs även generella satsningar av de lokala elevhälsoteamen i form av samarbetsövningar för att bygga gemenskap och delaktighet bland eleverna samt generella anpassningar av lärandemiljöer.

3.1.2. Bedömning

Enligt Skollagen (2010:800) 7 kap. omfattas alla barn som är bosatta i Sverige av skolplikt. Det är huvudmannen som enligt skollagen ska se till att eleverna i förskoleklassen och grundskolan fullgör sin skolgång. Huvudmannen ansvarar också för att skolenheten och rektor får förutsättningar att uppmärksamma och utreda elevers frånvaro.

Granskningen visar att det finns etablerade rutiner samt tydlig ansvarsfördelning för registrering, utredning och analysering av elevers frånvaro. Att den etablerade ärendegången innefattar både anmäld och oanmäld frånvaro anser vi är positivt. Vidare framkommer att

det finns ett välfungerande system som underlättar för verksamheten vid hantering och uppföljning av frånvaro. Granskningen visar även att verksamheten har vidtagit åtgärder vid identifierade brister vilket lett till positiv effekt på elevernas frånvaro.

Vi konstaterar att rutinerna vid introduktion av ny personal och vikarier behöver ses över då det har uppmärksammats att frånvaroregistreringen brister vid dessa tillfällen.

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

3.2. Arbete för elevers trygghet och studiero

3.2.1. Iakttagelser

I intervjuer framkommer att skolenheternas arbete för elevers trygghet och studiero omfattar flera olika delar. Bland annat arbetar enheterna med lärmiljöer, likabehandling, kränkningar, trakasserier samt förebyggande arbete mot bruk av tobak, alkohol och andra droger.

För arbetet med kränkningar och trakasserier finns en kommunövergripande rutin. Rutinen beskriver hur skolpersonal ska agera när någon blivit kränkt eller trakasserad. Det framkommer bland annat att personalen ska agera omgående, att händelsen ska dokumenteras, att inblandade elevers vårdnadshavare ska kontaktas samt att uppföljningsamtal ska genomföras. För dokumentation av händelsen finns specifika blanketter. Enligt uppgift från de intervjuade finns det inom varje skolenhet även en likabehandlingsplan, en diskrimineringsplan samt egna riktlinjer mot kränkande behandling och trakasserier. Samtliga dokument uppges vara kända och tillämpas inom verksamheterna.

Elevhälsan har gjort en kartläggning av anmälda kränkningar och trakasserier inom kommunen. Samtliga kränkningar registreras digitalt. För läsåret 2017/2018 till och med oktober 2018/2019 har totalt 72 fall av kränkningar samt 20 fall av trakasserier inkommit till barn- och utbildningsförvaltningen, se tabellen 2 nedan.

Tabell 2: Inkomna kränkingsrapporter läsåret 2017/2018 till och med oktober läsåret 2018/2019

Skola	Kränkningar				Trakasserier som förekommit utifrån de diskrimineringsgrunderna					Var?				
	Väld	Hot	Rykt.	Utseende/utfrysning	Kön	Sexuell läggning	Religion eller annan trosuppfattning	Funktionsvariation	Etnicitet	Nät/SMS	Lektion	Rast	Korridor	Matsal
Paj F-3	8	1							1		3	7		
Paj 4-6	26	4		6		4		1	6		10	28	8	1
Paj 7-9	5		3	12	1		1		5	4	9	7	7	1
Tärendö skola	-					1					1			
Sattajärvi skola	1			2							2	1		
Gårdby	4			3							3	3	2	
Totalt	44	5		23	1	5	1	1	12	4	25	46	17	2

Kartläggningen visar att kränkningar inom grundskolan främst sker inom kategorierna våldsamt handling eller kopplat till utseende/utfrysning. Trakasserier kopplat till etnicitet är också vanligt förekommande. Kartläggningen visar också att kränkningarna och trakasserier oftast förekommer under lektionstid samt under rasten.

I intervju beskrivs att åtgärder har vidtagits, bland annat i form av handledning för lärare för hur de hanterar kränkningar under lektionstid. Det uppges också att kurator har kopplats in i de klasser där kränkningar är vanligt förekommande för att hitta lämpliga åtgärder samt att fritidspedagoger närvarar på raster. Vidare behandlas området av elevhälsan i form av främjande och förebyggande arbete för att främja elevernas närvaro, exempelvis teambuilding mellan elever. Området är även en stående punkt på elevteamsträffarna för att hitta fungerande ordningsregler.

I intervju framkommer att skolenheterna även använder sig av Skolinspektionens skolenkät för att kartlägga elevernas trygghet och studiero. Enligt resultatet från skolenkäten våren 2019 anser majoriteten av eleverna i årskurs 5 samt 9 i Pajala kommun att de är trygga och har arbetsro i skolan (se bilaga 2).

I barn- och utbildningsutskottets sammanträdesprotokoll framgår att utskottet löpande får ta del av antalet kränkingsanmälningar inom grundskolan. Som tidigare nämnts får utskottet och kommunstyrelsen även ta del av kvalitetsrapporten tre gånger per år som bland annat berör skolenheternas arbete med trygghet och studiero.

Vår genomgång av kvalitetsrapport 1 år 2019 visar att det varierar i vilken grad skolenheterna beskriver och analyserar elevernas trygghet och studiero. Smedskolan, Tärendö skola och Gårdbyskolan analyserar inte explicit utvecklingen av elevernas trygghet och studiero. I sakgranskningen framkommer av rektor på Smedskolan och Tärendö skola att frågor kring trygghet och studiero tas upp under elevernas utvecklingssamtal. Rektor genomför även intervjuer med samtliga elever i Tärendö. Efter kartläggningen på båda skolorna genomförs en analys av materialet och sedan upprättas en likabehandlingsplan. Åtgärder som uppges ha vidtagits efter kartläggningen är exempelvis en förbättrad hygien på skolornas toaletter.

Av kvalitetsrapport 2 år 2019 framgår att barn- och utbildningsutskottet lagt till "Trygghet och studiero i förskolan och skolan" som ytterligare ett prioriterat mål under hösten 2019. Vidare framkommer att rektorer och elevhälsochef med jämna mellanrum kallas in till utskottsmötena för att redogöra för det åtgärdande arbetet med trygghet och studiero, men framförallt det främjande och förebyggande arbetet. Enligt rapporten ska det under hösten 2019 genomföras en enkätstudie eller intervjuer gällande barnens syn på innehåll, samt trygghet och trivsel vid sin vistelsetid i förskolan. I rapporten görs ingen analys av utvecklingen av elevernas trygghet och studiero, varken på enhetsnivå eller kommunövergripande nivå.

Elevrepresentanterna beskriver att eleverna och deras klasskompisar i stort känner sig trygga på skolorna. Något som skulle öka känslan av trygghet skulle vara om det fanns draperier till duscharna i omklädningsrummet. I intervju med elevrepresentanterna framkommer att det sällan pratas om trygghet och studiero i skolan. Eleverna uppger att de har fått information om tobak, alkohol och droger. Det har bland annat varit en polis på besök i skolorna och eleverna har därefter fått arbeta med specifika uppgifter kopplat till ämnet. Eleverna uppger att de även fått information om och diskuterat jämställdhet och jämlikhet.

Enligt Skolinspektionens statistik inkom en anmälan avseende trygghet och studiero i mars 2018 på Centralskolan i Pajala och en i december 2018 på Gårdbyskolan. Under perioden januari till juni 2019 har det inte inkommit några anmälningar till Skolinspektionen från Pajala kommun. Statistiken redovisas per kalenderår och uppdateras två gånger per år med siffror för ett halvt respektive helt år. Halvårssiffrorna, som är preliminära, publiceras vanligtvis i slutet av sommaren och helårssiffrorna i februari-mars.

I september 2019 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn på Centralskolan med fokus på trygghet och studiero. Av utredningen framkommer bland annat att skolan saknar ett strategiskt arbete med att skapa studiero, att elevernas studiero brister under lektioner och att det saknas fungerande ordningsregler på skolan. Det framkommer även att det finns brister i skolans arbete för att motverka kränkande behandling. Skolinspektionens utredning visar också att det dagligen förekommer att elever utsätts för kränkningar i verksamheten. Samtidigt bedömer Skolinspektionen att det finns brister i arbetet med att utreda och åtgärda uppgivna kränkningar, vilket får till följd att tillräckliga åtgärder inte vidtas för att förhindra kränkningar i framtiden.

3.2.2. *Bedömning*

Enligt Skollagen (2010:800) 5 kap. 3 § ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Granskningen visar att arbetet med trygghet och studiero behöver utvecklas. Arbetet följs upp och rapporteras till barn- och utbildningsutskottet samt kommunstyrelsen, men inte i tillräcklig utsträckning löpande under året. Vi anser även att kvalitetsrapporteringen behöver utvecklas vad gäller skolenheternas analys av elevernas trygghet och studiero. För att kommunstyrelsen ska kunna fatta välgrundade beslut och vidta adekvata åtgärder krävs att orsakerna till utvecklingen av elevernas trygghet och studiero analyseras. Kommunstyrelsen behöver också följa upp att åtgärderna ger avsedd effekt.

Vidare framkommer att eleverna som vi intervjuat anser att det sällan pratas om trygghet och studiero i skolan, vilket vi anser är en brist. Av Skolinspektionens riktade tillsyn framkommer att Centralskolan inte har ett strategiskt arbete med att skapa studiero, bland annat finns det inte några fungerande ordningsregler på skolan.

Granskningen visar att det på en övergripande nivå finns etablerade rutiner samt en tydlig ansvarsfördelning för registrering och hantering av kränkande behandling och trakasserier. Det finns även en systematik för att kartlägga, utreda och vidta åtgärder vid kränkingsanmälningar. Med anledning av kartläggningen och den löpande uppföljning som görs har det vidtagits åtgärder, exempelvis handledning av pedagoger avseende kränkningar under lektionstid samt främjande och förebyggande insatser av elevhälsan. Av Skolinspektionens riktade tillsyn framkommer dock att Centralskolans arbete med att förhindra och åtgärda kränkningar inte är tillräckligt och behöver utvecklas.

Vi bedömer att revisionsfrågan inte är uppfylld.

3.3. Psykologiskt perspektiv i elevhälsoarbetet

3.3.1. Iakttagelser

I Pajala finns en central elevhälsa som leds av elevhälsochef. Den centrala elevhälsan utgörs av speciallärare, specialpedagoger, skolsköterskor, skolkuratorer samt skolpsykolog.

I kommunens elevhälsoplan framgår yrkesprofessionernas ansvarsområden och uppdrag. Skolpsykolog och skolläkare köps in och anlitas i enskilda elevärenden i förebyggande och hälsofrämjande syfte. Den centrala elevhälsans resurser är tillgänglig för samtliga elever i kommunen och delas mellan skolenheterna. Rektor på respektive skolenhet ansvarar över det lokala elevhälsoarbetet.

Av elevhälsoplanen framkommer att samtliga skolor har ett lokalt elevhälsoteam vilka ansvarar över bland annat extra anpassningar, särskilt stöd samt ett systematiskt arbete med frånvaro. Det lokala elevhälsoteamet vid skolenheterna träffas varje vecka och består av rektor, specialpedagoger, skolsjuksköterska samt skolkurator.

Uppfattningen bland de intervjuade är att tillgången till elevhälsa inom kommunen är god, men att elevhälsan inte är jämnt fördelad mellan skolenheterna.

Tabell 3: Tillgång till elevhälsa per skolenhet

Enhet	Gårdbyskolan	Sattajärvi skola	Tärendö centralskola	Pajala centralskola	Smedskolan
Skolläkare	Tjänster köps in på timmar efter behov				
Skolsjuksköterska	0,6	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter
Skolkurator	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter
Skolpsykolog	Tjänster köps in på timmar efter behov				
Specialpedagog	1 samt 0,6 (vakant)	0,4 (vakant)	Delas med andra enheter	Delas med andra enheter	0,6
Speciallärare		-	-		1

Skolinspektionen genomförde under våren 2018 en tillsyn av grundskoleverksamheten i kommunen. Resultatet visade på brister kring elevhälsans organisation samt otillräcklig tillgång till skolpsykologisk kompetens. Kommunen förelades att åtgärda bristerna. Vid skolinspektionens uppföljning i mars 2019 framkommer att huvudmannen åtgärdat bristerna avseende elevhälsans organisation, men att kommunen fortfarande inte säkerställt tillräcklig tillgång till skolpsykolog. I skolinspektionens rapport beskrivs att det saknas tillräcklig tillgång till psykologisk kompetens som kan användas i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet i skolorna. Den psykologtjänst kommunen köpt in omfattar främst utredningar av elever.

Enligt uppgift från intervjuer sker kontakt med extern psykolog utifrån uppdragbeställning vid behov. Skolpsykologen ska främst arbeta hälsofrämjande och förebyggande och har

som fokus att stärka skolpersonalen. Detta kan ske genom exempelvis psykologisk handledning och konsultation till personal och skolledare, bereda underlag inför beslut om stödinsatser för lärande och utveckling samt rådgivning och stödsamtal till vårdnadshavare.

I kvalitetsrapport 1 år 2019 och kvalitetsrapport 2 framkommer ingen beskrivning av det förebyggande elevhälsoarbetet. I elevhälsans verksamhetsberättelse för 2018 beskrivs elevhälsans preventiva arbete. Som exempel framkommer att hälsobesök erbjuds i förskoleklass samt årskurs 2,4 och 7.

I intervju framkommer att majoriteten av rektorerna under föregående år har deltagit i socialtjänstens föreläsningar kring psykisk ohälsa som en del i rektorernas kompetensutveckling. Vidare sker samarbete med externa aktörer såsom barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänst samt polis vid behov.

Uppfattningen bland de intervjuade är att eleverna i Pajala kommun generellt sett mår bra. Det har identifierats att stressrelaterade problem förekommer i allt lägre åldrar.

I intervju med elevrepresentanter framkommer att det finns extra stöd att få om man som elev har det svårt i skolan, både avseende fysiska och psykiska hinder. Vidare uppger eleverna att de har kunskap om elevhälsan samt att de kan vända sig till skolsköterskan eller skolkuratoren för att få hjälp. Avslutningsvis noterar vi att det inte uppges har förts några diskussioner avseende psykisk ohälsa bland de intervjuade eleverna.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Enligt Skollagen (2010:800) 2 kap. ska det för eleverna i grundskolan finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator.

Granskningen visar att det inom skolenheterna finns tillgång till elevhälsa vilka har veckovisa träffar för behandling av aktuella ärenden. Granskningen visar även att tillgång till skolpsykolog sker utifrån behov, och enligt Skolinspektionens uppföljande granskning våren 2019 deltar inte skolpsykolog i skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete i tillräckligt utsträckning. I intervju framkommer att tillgången till elevhälsa inom kommunen är god, men att elevhälsan inte är jämnt fördelad mellan skolenheterna vilket vi anser är en brist. Vi noterar att det till viss del skett kompetensutvecklande insatser avseende psykisk ohälsa för rektorer i form av socialtjänstens föreläsning.

3.4. Skolans anmälningsplikt

3.4.1. Iakttagelser

Enligt uppgift från skolchefen använder sig kommunen av en lärplattform, Moodle, som all skolpersonal har tillgång till. I lärplattformen finns samtliga rutiner samlade. Under rubri-

ken "Elevhälsa" och "Orosanmälan" finns en kommunövergripande rutin och en instruktionsfilm avseende orosanmälan, vilket bekräftas under intervjuerna.

I intervjuer framkommer att orosanmälan görs på olika sätt i kommunen beroende på situation. Ibland sker orosanmälan i form av dialog och samtal med socialtjänsten, och ibland sker det formellt via en särskild blankett. I akuta fall kan telefonanmälan förekomma. Socialtjänsten barn och unga leds numera av Skolchefen som uppger att verksamheten arbetar med att bygga upp nya rutiner och samverkansformer som ska underlätta arbetet i både skolan och socialtjänsten.

Vidare beskrivs under intervjuerna att vårdnadshavaren kontaktas i samband med anmälan, med undantag om det rör sig om hot eller våld i hemmet. Enligt uppgift upprättas anmälan oftast i samråd med rektor. Det uppges att dessa typer av frågor diskuteras inom skolenheternas arbetslag.

I intervju framkommer att pedagoger vid en skolenhet saknar kännedom om och tillämpning av rutinen för orosanmälan. De intervjuade uppger att kunskapen om när en orosanmälan ska upprättas är otillräcklig. Det framkommer också att information om anmälningsskyldighet inte lämnas vid introduktion av ny personal inom barn- och utbildningsförvaltningen.

Resultatet från Skolinspektionens skolenkät våren 2019 (se tabell 4) visar att 34 procent av den pedagogiska personalen helt och hållet anser att skolan har tydliga rutiner gällande anmälningsskyldigheten till socialnämnden. 45 procent anser att påståendet stämmer ganska bra. 45 procent anser att påståendet stämmer ganska dåligt. 14 procent anser att påståendet stämmer inte alls. 8 procent anser att påståendet inte stämmer.

Tabell 4: Skolenkäten vårterminen 2019, resultat pedagogisk personal

Rutiner		Stämmer helt och hållet	Stämmer ganska bra	Stämmer ganska dåligt	Stämmer inte alls	Vet ej
	Medelvärde	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel
På den här skolan finns det tydliga rutiner gällande anmälningsskyldighet till socialnämnden.	7,4 (8,1)	34% (50%)	45% (34%)	* (7%)	* (1%)	* (8%)
På den här skolan finns rutiner för att introducera nyanställda lärare till arbetet	4,1 (6,1)	* (21%)	30% (40%)	48% (25%)	14% (6%)	* (9%)
På den här skolan finns rutiner för att handleda nyanställda lärare i arbetet	4,3 (5,7)	* (17%)	34% (36%)	39% (28%)	16% (7%)	* (12%)

* betyder att 1-9 personer svarade. Resultatet inom parentes är totalresultatet för riket.

I intervju framkommer att anmälningar följs upp månatligen i individnämnden.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1 § ska en anmälan ska göras om myndigheten får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det kan exempelvis handla om att det finns risk för självskadebeteende eller annat som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till ett barns skydd. Skolan är således skyldig att genast anmäla oro om att barn far illa eller riskerar att fara illa och skolans personal har därmed en anmälningsplikt. Skyldigheten gäller oavsett om oron för eleven/barnet avser situationen i eller utanför skolan.

Granskningen visar att det finns en kommunövergripande rutin för orosanmälan och en instruktionsfilm. Dessa finns tillgängliga på kommunens lärplattform som samtliga lärare har tillgång till. Skolinspektionens skolenkät från våren 2019 påvisar att majoriteten av den pedagogiska personalen anser att skolan har tydliga rutiner gällande anmälningskyldighet till socialnämnden. Under granskningen framkommer dock att pedagogisk personal vid en skolenhet saknar kännedom om rutinen och att de anser att kunskapen om när en orosanmälan ska upprättas är otillräcklig. Det framkommer också att information om anmälningskyldighet inte lämnas vid introduktion av ny personal inom barn- och utbildningsförvaltningen.

4. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de företroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning avseende elevers frånvaro och arbetsmiljö i skolan. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete för eleverna i grundskolan. Granskningen syftar även till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer tillräcklig intern kontroll avseende elevers frånvaro och närvaro i grundskolan.

Vi bedömer att kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete för eleverna i grundskolan.

Vi bedömer att kommunstyrelsen *i allt väsentligt* säkerställer tillräcklig intern kontroll avseende elevers frånvaro och närvaro i grundskolan.

Rekommendationer

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att rutinerna för introduktion nya medarbetare och vikarier innefattar anmälningsplikten och arbetet att främja närvaro samt förebygga frånvaro.
- Se till att det finns tillgång till skolpsykolog som kan användas i elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- Säkerställa att dokumentationen från grundskolan är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser, exempelvis vad gäller arbetet med trygghet och studiero samt kränkande behandling.
- Säkerställa att vidtagna åtgärder ger avsedd effekt för att förhindra kränkningar och trakasserier.

Bilaga 1 - Dokumentförteckning

Anmälningar Skolinspektionen 2013-2018

Barn- och utbildningsutskottets kvalitetsrapport 1 för grundskolan och grundsärskolan 2019

Barn- och utbildningsutskottets kvalitetsrapport 2 för grundskolan och grundsärskolan 2019

Delegationordning kommunstyrelsen

Elevhälsoplan 2018

Kvalitetsrapport - Systematiskt kvalitetsarbete Elevhälsan

Reglemente kommunstyrelsen

Rutin för att främja närvaro samt förbygga

Rutin vid kränkande behandling eller trakasserier

Skolinspektionens skolenkät våren 2019 Pajala kommun

Skolinspektionen, Beslut för förskoleklass, grundskola och grundsärskola, efter tillsyn i Pajala kommun, 2018-04-27, Dnr 43-2017:5813

Skolinspektionen, Beslut efter uppföljning för förskoleklass, grundskola och grundsärskola efter tillsyn i Pajala kommun, 2019-03-06, Dnr 43-2017:5813

Skolinspektionen, Beslut efter riktad tillsyn i Pajala Centralskola i Pajala kommun, 2019-11-20, Dnr 51-2019:5847

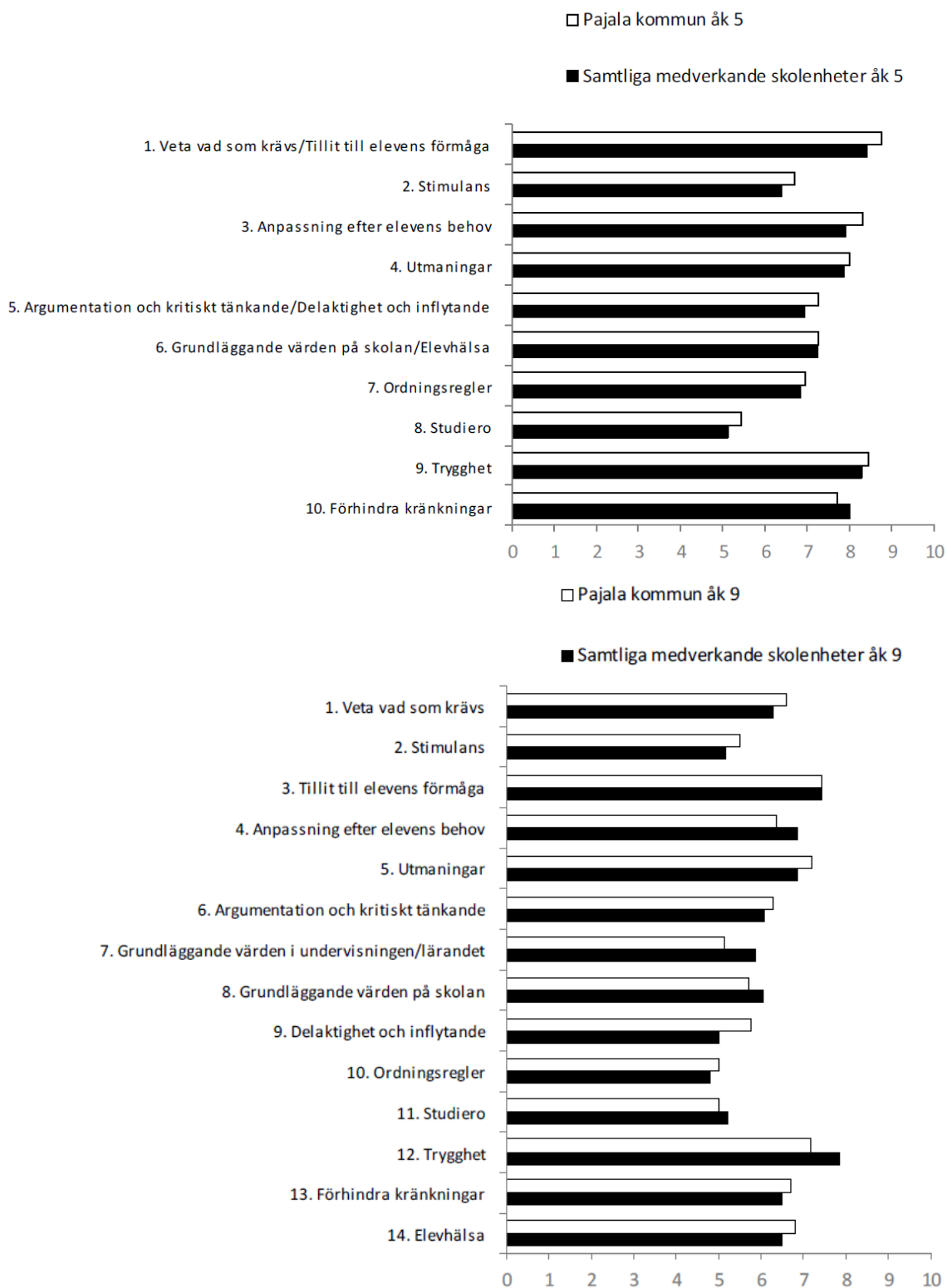
Verksamhetsberättelse 2019 Elevhälsan

Årshjul Elevhälsan

Vi har även gått igenom samtliga protokoll för barn- och utbildningsutskottet samt kommunstyrelsen från 2018 till och med oktober 2019.

Bilaga 2 – Skolenkäten

Nedan återfinns ett utdrag ur Skolinspektionens skolenkät från våren 2019 för årskurs 5 och årskurs 9. Svarsfrekvensen i årskurs 5 var 96 procent och 77 procent i årskurs 9 i Pajala kommun.



2019-12-02

Christer Marklund, uppdragsledare

Helena Richardsson, projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Pajala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-06-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.