

Mölnads stad

Granskning av elevers frånvaro i
grundskolan



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Metod	3
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	3
2. Rutiner.....	4
2.1. Styrning, organisation och nuläge	4
2.2. Skolpliktsbevakning	6
2.3. Elevers frånvaro.....	7
2.4. Vår bedömning	8
3. Utredning och uppföljning	9
3.1. Utredning.....	9
3.2. Uppföljning.....	9
3.2.1. Anmälan till huvudman	9
3.2.2. Löpande information från förvaltningen	10
3.2.3. Systematiskt kvalitetsarbete	10
3.2.4. Intern kontroll	10
3.2.5. Uppföljning av skolpliktsbevakning	10
3.3. Vår bedömning	10
4. Insatser och samverkan	12
4.1. Insatser.....	12
4.2. Samverkan	12
4.3. Vår bedömning	13
5. Samlad bedömning.....	14
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	14
5.2. Slutsatser.....	14

Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen i Mölndals stad har EY granskat elevers frånvaro i grundskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om skolnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers frånvaro.

Granskningen visar att förvaltningen har genomfört en översyn av arbetet och reviderat tillhörande anvisning för *skolpliktsbevakning*. Roll- och ansvarsfördelning mellan huvudman och rektorer framgår tydligt av reviderad anvisning. Vad gäller *frånvarorrapportering* visar granskningen att frånvarorapporteringssystemet fungera väl. Däremot behöver förvaltningens anvisning för arbetet kring hög frånvaro och tillhörande blankett revideras. Nuvarande anvisning överensstämmer inte med bestämmelserna i skollagen.

Vad avser *utredning* saknas en stadsgemensam rutin för när en utredning ska göras och hur utredningen bör utformas. Även om det inte finns något formellt krav på att huvudmannen ska bistå med rutiner för utredning, så menar vi att gemensamma rutiner är ett sätt att främja likvärdighet i hanteringen av utredningar.

Nämnden erhåller *uppföljning* avseende elevers frånvaro genom det systematiska kvalitetsarbetet. Därtill sker viss uppföljning löpande, bland annat när rektorer gör anmälan om hög frånvaro till huvudman. Vi noterar att flera skolor har egna metoder för uppföljning och återkoppling kring frånvarooanmälningar, vilket i sig inte är negativt. Dock kan skillnader i den analys som genomförs medföra risk för att nämnden förses med missvisande underlag.

Arbetet med *insatser* för att främja närvaro är i stort likartat mellan skolorna och utgår från den enskilda individens behov. Däremot finns utvecklingsområden kopplade till dokumentation och överlämning mellan skolorna. Samverkan med elevhälsan, BUP och Västbus fungerar väl. Det finns dock behov av att utveckla samverkan med socialtjänsten. I nuläget finns brister i samverkan som enligt vår bedömning kan leda till att eleven inte alltid kan erbjudas de mest ändamålsenliga insatserna. Vi noterar att ett arbete påbörjats på förvaltningsnivå för att stärka samverkan med socialtjänsten.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att skolnämnden delvis har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers frånvaro. Granskningen visar att nämndens arbete med skolpliktsbevakning fungerar väl. Dock finns det utvecklingsområden avseende nämndens arbete med elevers frånvaro bland annat vad gäller likvärdighet i utredning, underlag för uppföljning samt samverkan.

Utifrån granskningens identifierade förbättringsområden rekommenderar vi skolnämnden att:

- ▶ Uppdatera anvisning för arbete kring hög frånvaro i syfte att främja likvärdighet i utredning och rapportering avseende elevers frånvaro
- ▶ Säkerställa tillräcklig uppföljning av frånvaro samt att uppföljningen baseras på tillförlitliga och korrekta underlag
- ▶ Överväga att införa digitala elevhälsoakter på samtliga skolor i syfte att säkerställa tillräcklig dokumentation
- ▶ Stärka och utveckla samverkansformer med socialtjänsten

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys 2020 bedömt att det är väsentligt att granska om arbetet med elevers frånvaro i grundskolan. En mer utförlig bakgrundsbeskrivning återfinns i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om skolnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers frånvaro.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns rutiner för rapportering av elevers frånvaro och för skolpliktsbevakning?
- ▶ Har nämnden säkerställt att utredning och uppföljning av elevers frånvaro sker?
- ▶ Har nämnden säkerställt att lämpliga insatser vidtas vid längre frånvaro?
- ▶ Har nämnden säkerställt samverkan i arbetet med elevers frånvaro, exempelvis med elevhälsan och andra samhällsfunktioner?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning kommer i huvudsak att utformas med utgångspunkt från följande:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Kommunfullmäktiges styrdokument och beslut inom området

Revisionskriterierna beskrivs vidare i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. En fullständig källförteckning återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser frånvaroarbetet avseende elever i årskurserna 1–9 och avgränsas i enlighet med revisionsfrågorna. Granskningen avser skolnämnden.

2. Rutiner

2.1. Styrning, organisation och nuläge

Kommunfullmäktige i Mölndals stad har i budget/plan 2020–2022 antagit fem mål utifrån Vision 2022. Skolnämnden har i verksamhetsplan för 2020–2022 antagit tre nämndmål. Målen utgår från nämndens grunduppdrag, kommunfullmäktiges mål samt stadens vision.



Nämndmål

1. Alla elever når höga studieresultat med lägst godkända betyg
2. Med tidiga insatser stärker vi varje barns förutsättningar för god skolgång och hälsa
3. Alla barn och all personal befinner sig i trygga miljöer som främjar lärande, utveckling, studiero och motverkar utanförskap

Av reglemente framkommer att skolnämnden ansvarar för stadens uppgifter enligt skollagen (2010:800). Det innebär att nämnden har ansvar för arbetet avseende skolplikt samt elevers frånvaro i grundskolan enligt skollagens 7 kap.

Skolplikt innebär att barn måste gå i skolan och delta i den verksamhet som anordnas där. För att inte gå till skolan ska barnet ha ett giltigt skäl, till exempel sjukdom eller ledighet som skolan beviljat. Begreppet *frånvaro* avser när barnet inte deltar i skolans verksamhet. Frånvaron kan vara giltig, det vill säga beviljad ledighet eller exempelvis sjukdom. Frånvaron kan också vara ogiltig, det vill säga att det saknas giltigt skäl. Skollagen gör ingen skillnad på giltig respektive ogiltig frånvaro, utan kraven på huvudmannen avser all frånvaro.

Begreppet ”problematisk frånvaro” används ofta i samband med utredning och analys av elevers frånvaro. Problematisk frånvaro avser frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Av förvaltningens egen analys framgår att även om orsakerna varierar så finns det vissa drag som förenar många av eleverna som uppvisar problematisk skolfrånvaro. Dessa kan delas in i tre huvudsakliga områden. Det första området utgörs av individuella faktorer, exempelvis psykisk ohälsa. Det andra området utgörs av skolrelaterade faktorer, exempelvis att eleven väljer frånvaro framför att bli utsatt för mobbning. Det tredje området utgörs av sociala faktorer som till exempel en otrygg hemmiljö.

För att ge en bild av hur frånvaron ser ut i de kommunala grundskolorna i Mölndals stad presenterar vi inledningsvis nedanstående tabell, där den senaste sammanställda frånvarostatistiken framgår¹. Tabellen redovisar den totala inrapporterade frånvaron per skola, samt redogör för antal elever med frånvaro över 10 respektive 20 procent.

¹ Sammanställd statistik från förvaltningen från vårterminen 2020. Statistiken ska enligt uppgift rapporteras på nämndens oktobersammanträde.

Skolenhet	Antal elever	Antal elever med frånvaro över 10%	Antal elever med frånvaro över 20%	Frånvaro totalt (%)
Almåsskolan 4–9	450	19	6	13,8
Balltorpsskolan 1–6	265	0	0	9,1
Bosgårdsskolan 1–3	192	3	0	11,0
Brattåsskolan 1–5	315	1	1	12,0
Eklandaskolan 1–6	563	3	0	8,8
Fässbergsskolan 4–9	595	55	24	14,2
Glasbergsskolan 1–6	260	1	1	10,1
Hallenskolan 1–9	408	11	8	12,3
Hällesåkerskolan 1–3	41	0	0	10,3
Katrinebergsskolan 1–6	136	4	2	14,3
Krokslättsskolan 1–5	231	2	0	11,3
Kvarnbyskolan 7–9	506	14	10	11,0
Lackarebäcksskolan 1–6	470	2	1	8,3
Pepparedsskolan 1–3	0	0	0	0,0
Rävekärrsskolan 1–6	240	1	1	9,7
Sinntorpsskolan 4–9	418	6	1	13,3
Sinntorpsskolan 1–3	201	0	0	10,2
Skånällaskolan 1–6	448	3	2	10,4
Streteredsskolan 6–9	299	28	18	17,8
Sörgårdsskolan 6–9	375	16	8	11,8
Toltorpsskolan 1–6	231	5	2	8,3
Valåsskolan 1–3	119	1	0	8,6
Västerbergsskolan 1–6	142	4	1	16,0
Östergårdsskolan 1–5	81	1	0	12,8
Totalt	6986	180	86	11,4 %

Tabell 1: frånvarosammanställning VT-20, kommunala grundskolor Mölndal

Av förvaltningens egen analys framkommer att elevernas närvaro är relativt stabil men att den minskat något under de senaste två åren. Närvaron under 2019 var 91,2 procent jämfört med 88,6 procent 2020. Det motsvarar en minskning med 2,6 procentenheter. Effekterna av Covid-19 har inte varit i den omfattning som först befarats. Däremot har skillnaderna mellan enheterna ökat. Förvaltningens analys visar att den totala frånvaron är högre på skolor med högstadium. Dock är denna trend inte lika tydlig under 2020 som tidigare år. Därtill ser

förvaltningen att socioekonomisk bakgrund har konsekvenser för elevers frånvaro. I skolor med hög andel elever där föräldrarna har eftergymnasial utbildning är frånvaro lägre än på de skolor där denna grupp är mindre.

2.2. Skolpliktsbevakning

Skolpliktsbevakning är den uppföljning som huvudmannen genomför för att säkerställa att samtliga barn i kommunen fullgör skolplikten. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga elever som inte går i dess grundskola eller grundsärskola får föreskriven utbildning på annat vis. Nämnden är ytterst ansvarig för att bevaka fullgörandet av skolplikt. Förvaltningen har tagit fram en anvisning² som tydliggör arbetssätt samt roll- och ansvarsfördelning i själva uppföljningen.

Vid intervju med förvaltningsledningen framkommer att en översyn genomförts under 2019 för att utveckla och förbättra arbetet med skolpliktsbevakning. Utöver den kontroll som görs av administratören på respektive skola har den centrala förvaltningen numera en egen kontrollfunktion. Därtill har förvaltningen köpt in moduler till stadens frånvarorapporteringsystem, dels för att kunna söka fram samtliga skolpliktskyldiga barn i kommunen, dels för att fånga upp de elever som har skyddad identitet.

I samband med översynen uppdaterades förvaltningens anvisning för uppföljning av elevers fullgörande av skolplikt. Av anvisningen framgår att en undersökning ska göras centralt i början av varje månad i systemet Procapita för att få fram de skolpliktiga elever som inte är skolplacerade. Systemansvarig samt förvaltningsadministratör ser tillsammans över listan för ej placerade elever varje månad innan den lämnas över till skoladministratörer för utredning. Det är varje skoladministratörs ansvar att göra efterforskningar inom två veckor gällande de elever som ej fullgör sin skolplikt och bor i skolans ansvarsområde. Eleverna ska vara utredda innan nästa månads utsökning. Systemansvarig samt förvaltningsadministratör har en centralt kontrollerande funktion. Om uppgifter om var en elev befinner sig saknas innan ny sökning ska genomföras, så informeras ansvarig rektor samt administrativ chef. I de fall där utredning är genomförd till fullo, men utan att man kunnat få information om elevens vistelse, tar ansvarig rektor vidare ärendet till verksamhetschef för grundskola. Verksamhetschefer rapporterar till skolnämnden samt till social- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Utöver den utredning som sker varje månad av outredda elever görs även en utredning årsvis i februari. Här ser förvaltningen över de elever som utretts, för att säkerställa och aktualisera tidigare inhämtade uppgifter. Elever som befinner sig utomlands är sedan tidigare anmälda till Skatteverket och ansvaret för utredning av eleverna ligger hos dem.

Vid intervjuer framkommer att arbetet med skolpliktsbevakning fungerar väl. Den uppdaterade anvisningen upplevs vara ändamålsenlig och definiera roll- och ansvarsfördelning mellan skola och förvaltning på ett tydligt vis. Därtill menar de intervjuade att det nya arbetssättet med centraliserad kontroll minskar risken för att elever faller mellan stolarna i skolpliktsbevakningen.

² Anvisning för uppföljning av elevs fullgörande av skolplikt i skolförvaltningen Mölndals stad, senast uppdaterad 2020-01-14

2.3. Elevers frånvaro

I syfte att tydliggöra arbetssätt avseende elevers frånvaro har skolförvaltningen tagit fram en anvisning³. Anvisningen innehåller en sammanställning av aktuell forskning kring elevfrånvaro, rekommendationer för arbetssätt, information om frånvarorapporteringsystemet, samt ett förslag på handlingsplan för hantering av hög frånvaro. Till anvisningen biläggs även *blankett för anmälan om hög frånvaro till skolnämnden*.

Av genomförda intervjuer framkommer att förvaltningens anvisning är väl förankrad och känd hos rektorerna. Enligt anvisningen ska ett ärende om en elevs frånvaro anmälas till Skolnämnden senast efter en månads sammanhängande olovlig frånvaro, alternativt efter att 20 procent av undervisningstiden under en termin registrerats som olovlig frånvaro. Vidare framkommer att rektor eller elevhälsa⁴ ska kontakta socialtjänst i fall där frånvaron överstiger 30 procent under två månader⁵.

Anvisningen uppdaterades senast under 2015. Samtliga intervjuade uppger att det finns ett behov av att se över anvisningen i sin helhet. I nuläget anses den inte användarvänlig eller uppdaterad utifrån ändringar i skollagen. Som tidigare nämnt anger skollagen att *all* frånvaro ska utredas. Förvaltningens anvisning anger att *olovlig* frånvaro ska utredas. Det bidrar till otydlighet i hur anvisningen ska tillämpas, då den i nuläget inte överensstämmer med skollagen. Därtill saknas en tydlig definition av begreppet "olovlig frånvaro" och hur det förhåller sig till skollagens begrepp giltig- respektive ogiltig frånvaro. Enligt uppgift från förvaltningsledning ska ett arbete påbörjas för att uppdatera anvisningen.

De rektorer som intervjuats menar att gränsen för att påbörja en utredning av en elevs frånvaro (vid 20 procent) är för hög. För att fånga upp elever med problematisk frånvaro anser rektorerna att en utredning generellt behöver påbörjas tidigare. Därtill upplevs blanketten för anmälan till huvudman vara för omfattande. För att kunna fylla i blanketten behöver en utredning redan vara genomförd, vilket enligt skollagen ska påbörjas först efter det att anmälan till huvudman skett. Rektorerna uppger att tillämpning av anvisningen och rutiner för anmälan till huvudman därför skiljer sig åt mellan skolor och att inte alla rektorer anmäler frånvaro till huvudman i den utsträckning som anvisningen föreskriver.

All frånvarorapportering i staden sker i systemet Skola 24. Vårdnadshavare kan i systemet anmäla frånvaro samt uppge orsak till frånvaro. Vid varje lektionsstart noterar ansvarig lärare närvaro och rapporterar frånvarande elever i systemet. Av förvaltningens statistik för vårterminen 2020 framgår att frånvaro rapporterats in på totalt 89,8 procent av lektionerna. Vidare framgår att endast 1,3 procent av den totala inrapporterade frånvaron ej är anmäld av vårdnadshavare. När en elev rapporterats som frånvarande skickas ett sms till vårdnadshavare. Rektorerna uppger att systemet fungerar väl. Däremot identifieras en risk kopplat till de vårdnadshavare som inte behärskar tekniken eller det svenska språket.

³ Anvisning för arbete kring hög frånvaro, senast uppdaterad 2015-02-19

⁴ För grundskola och grundsärskola finns ute på skolorna: skolsköterska, skolläkare, psykolog, kurator och specialpedagoger med fördjupad kompetens

⁵ Av anvisning framkommer att rektor/elevhälsa även ska kontakta socialtjänsten om oro identifierats tidigare än så.

Konsekvenserna kan vara att vårdnadshavaren därmed inte kan hålla sig informerad om sitt barns frånvaro.

Det finns ingen kommungemensam rutin för ledighetsansökan för elever. Däremot har varje skola en egen rutin som utgår från skollagen. Lärare har mandat att bevilja 10 dagars ledighet. Ansökningar för längre ledighet måste godkännas av rektor. Rektorerna uppger att det finns en samstämmighet kring en restriktiv hållning avseende beviljande av ledighet. Som informell policy beviljas aldrig ledighet under perioden för nationella prov. Avsaknaden av en kommungemensam rutin uppges dock kunna komma att riskera likvärdighet mellan skolor avseende hantering av ledighet.

2.4. Vår bedömning

Vi bedömer att nämnden har säkerställt att det finns rutiner för skolpliktsbevakning. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att eleverna fullgör sin skolgång. Förvaltningen har genomfört en översyn av arbetet och reviderat tillhörande anvisning för skolpliktsbevakning. Roll- och ansvarsfördelning mellan huvudman och rektorer framgår tydligt av reviderad anvisning. Därtill har en central funktion inrättats på förvaltningen för att bistå i skolpliktsbevakningen.

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt att det finns rutiner för rapportering av elevers frånvaro. Frånvarorapporteringsystemet Skola24 uppges fungera väl. Däremot behöver förvaltningens anvisning för arbetet kring hög frånvaro och tillhörande blankett revideras. Nuvarande anvisning överensstämmer inte med bestämmelserna i skollagen. Därtill medför anvisningens otydlighet att skolorna hanterar frånvarorapportering på olika sätt. Bland annat på grund av att det saknas en definition av begreppet olovlig frånvaro. Avsaknaden av en kommungemensam rutin kan enligt vår bedömning medföra bristande likvärdighet mellan skolor avseende hantering av frånvaro.

3. Utredning och uppföljning

3.1. Utredning

Enligt skollagens 7 kap. 9 § har rektorn en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig, om det inte är direkt obehövt. Skolförvaltningens anvisning för arbetet kring hög frånvaro innehåller ingen rutin eller riktlinje för när en utredning ska göras eller hur utredningen bör utformas.

Rektorerna uppger i intervju att respektive skola har egna rutiner och mallar för hur utredningarna sker. Även om skolornas rutiner beskrivs som förhållandevis likartade i grunden, så finns vissa skillnader mellan skolor, exempelvis avseende vem som tar första kontakt med vårdnadshavare. Därtill skiljer det sig mellan skolorna vem som gör själva utredningen. På vissa skolor är det ansvarig lärare (mentor). På andra är det rektor som genomför utredningen. Ansvarsfördelningen mellan rektor, mentor och annan personal framgår inte tydligt av något styrande dokument, utan respektive rektor ansvarar för rutiner och ansvarsfördelning. Därmed kan ansvarsfördelningen utgöra en sårbarhet vid rektorsbyte, i det fall den nya rektorn inte får en tydlig överlämning. Rektorerna uppger att en gemensam rutin för staden skulle kunna stärka likvärdigheten. Därtill menar rektorerna att kontakten med vårdnadshavare skulle förenklas och legitimeras tydligare om skolan i utredningen kan hänvisa till en stadsgemensam rutin. Förvaltningsledningen speglar rektorernas uppfattning och uppger att likvärdighet i utredningsarbetet är ett utvecklingsområde.

3.2. Uppföljning

Nämnden följer upp frånvaroarbetet på tre huvudsakliga sätt; genom anmälningar till huvudman⁶ från rektorerna, genom det systematiska kvalitetsarbetet, samt genom löpande information från förvaltningen. Under 2020 ingår elevfrånvaro också i nämndens arbete med intern kontroll. Uppföljning till nämnd avseende skolpliktsbevakningen sker årligen genom verksamhetsberättelsen.

Rektorerna uppger i intervju att det saknas kommungemensamma rutiner för uppföljning av frånvaro. Respektive rektor har därför tagit fram egna rutiner för uppföljning. Uppföljning av frånvaro på individnivå sker på samtliga skolor. Däremot genomförs inte uppföljning på skolnivå på alla skolor.

3.2.1. Anmälan till huvudman

Förvaltningens anvisning för arbetet med frånvaro anger riktlinjer dels för anmälan till huvudman, dels för orosanmälan till socialtjänst. Enligt uppgift sker inte alltid anmälan till huvudman i enlighet med anvisningen. Som tidigare nämnt uppger rektorerna att blanketten för anmälan inte är användarvänlig. Nuvarande anvisning överensstämmer inte heller med skollagen och det är därför otydligt hur den ska tillämpas. Det skiljer sig även åt mellan skolor när en orosanmälan görs. Rektorerna uppger att bedömning görs utifrån den enskilda individen både avseende anmälan till huvudman och orosanmälan. I det fall en anmälan till huvudman

⁶ För elever som är folkbokförda i Mölndals stad men har sin skolplacering i annan kommun sker anmälan till Mölndal via huvudmannen för aktuell skola där elev är placerad.

görs blir vårdnadshavare underrättad. Vårdnadshavare underrättas även i det fall en orosanmälan gör, om detta inte bedöms skadligt för den aktuella individen.

3.2.2. Löpande information från förvaltningen

I intervju med nämndens presidium framkommer att inkomna anmälningar hanteras som en informationspunkt under den stående sammanträdespunkten redovisning av meddelanden. Verksamhetscheferna deltar alltid vid sammanträdena och har möjlighet att föredra vilka åtgärder som är vidtagna och status för ärendet. Presidiet upplever det som positivt att verksamhetscheferna deltar, eftersom ledamöterna ges möjlighet att ställa frågor avseende anmälningsärendena.

Utifrån rådande pandemi har nämndens presidium haft veckovisa uppföljningar med förvaltningen avseende frånvaro i grundskola. Pandemins effekt för elever och personal har då följts upp. Förvaltningen har i samband med detta även förtydligat informationen avseende skolplikt till vårdnadshavare.

3.2.3. Systematiskt kvalitetsarbete

Uppföljning av frånvaron sker på övergripande nivå en gång per år i samband med det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt uppgift utgör uppföljningen underlag för nämnden i övergripande beslut om vidare utredning eller åtgärd på enskilda skolor. Förvaltningen fattar i sin tur också beslut utifrån uppföljningen. En av de intervjuade rektorerna beskriver att hen fått ett särskilt uppdrag att utreda och följa upp orsaker till den höga frånvaro som rapporterats in för dennes skola. För detta uppdrag tilldelades rektorn extra medel.

3.2.4. Intern kontroll

Nämnden har inkluderat huvudmannens uppföljning av elevers frånvaro som kontrollpunkt i sin internkontrollplan för 2020. Detta utifrån att nämnden ser en risk för att underlag för att följa elevernas närvaro inte är tillförlitliga och korrekta. Granskning kommer att ske av kvaliteten i underlag från frånvarorapporteringssystemet. Av intervju framkommer att arbetet påbörjats, men att uppföljning av internkontrollplanen kommer att ske i slutet av året.

3.2.5. Uppföljning av skolpliktsbevakning

Uppföljning av skolpliktsbevakningen sker månatligen samt en gång årligen. Som tidigare nämnt har nya rutiner för detta implementerats. Nämnden tar inte del av den månatliga kontrollen, utan information rapporteras till nämnd inom ramen för den årliga verksamhetsberättelsen.

3.3. Vår bedömning

Vi bedömer att nämnden delvis säkerställt att utredning av elevers frånvaro sker. Enligt skollagen ansvarar rektor för att utredning sker. Granskningen visar att rektorerna har implementerat rutiner för utredning av elevers frånvaro. Det saknas en stadsgemensam rutin för när en utredning ska göras eller hur utredningen bör utformas. Varje skola har därmed egna rutiner för utredning. Även om det inte finns något formellt krav på att huvudmannen ska bistå med rutiner för utredning, så menar vi att gemensamma rutiner är ett sätt att främja likvärdighet i hanteringen av utredningar.

Vi bedömer att nämnden delvis säkerställt att uppföljning av elevers frånvaro sker. Nämnden erhåller uppföljning avseende elevers frånvaro genom det systematiska kvalitetsarbetet. Därtill

sker viss uppföljning löpande, bland annat när rektorer gör anmälan till huvudman. Granskningen visar dock att anmälan till huvudman inte alltid sker, bland annat på grund av nuvarande anvisnings utformning. Vi noterar att flera skolor har egna metoder för uppföljning och återkoppling kring frånvaroanmälningar, vilket i sig inte är negativt. Dock kan skillnader i den analys som genomförs medföra risk för att nämnden förses med felaktiga underlag. Nämnden har i sin internkontrollplan själva identifierat en risk för att underlag avseende elevernas närvaro inte är tillförlitliga eller korrekta.

4. Insatser och samverkan

4.1. Insatser

Arbetet med att sätta in åtgärder och insatser för elever med problematisk frånvaro är i stort likartat mellan skolorna. Elevens individuella behov och bakomliggande orsak till frånvaron styr valet av insatser⁷. Innan en plan för insatser kan tas fram genomförs alltid en utredning för att identifiera orsakerna till frånvaron. Analysen beskrivs vara svår, då frånvaro ofta hänger samman med annan problematik. Analysen försvåras också av att viss ogiltig frånvaro döljs i giltig frånvaro. Exempelvis sanktioneras frånvaro ibland av vårdnadshavaren, det vill säga att eleven sjukanmäls trots att denne inte är sjuk. Även ströfrånvaro beskrivs vara svår att synliggöra. En elev som exempelvis systematiskt är frånvarande en dag i veckan, på grund av att hen känner sig särskilt utsatt vid en specifik lektion, är svår att fånga upp utifrån nuvarande anvisning.

Den generella arbetsgången när en elev börjar uppvisa oroande frånvaro är att elevhälsoteamet kopplas in. Varje skola har egna elevhälsoresurser som fördelas från central nivå⁸. Dock skiljer sig resursfördelningen åt mellan olika skolor. Exempelvis kan en skola ha en kurator på 20 procent, och en annan på 40 procent. Rektorena upplever att resursfördelningen från förvaltningen är otydlig. De efterfrågar tydligare motivering och transparens i hur elevhälsoresurserna fördelas skolor emellan. Samtliga rektorer uppger också att det finns behov av mer resurser för att kunna arbeta effektivt med tidiga insatser som ger effekt.

Det finns en risk att arbetet med insatser kan bli eftersatt på grund av brister i överlämning och dokumentation. När en elev byter skola eller skolform ska avlämnande skola informera mottagande skola om det som bedöms väsentligt⁹. Däri ingår frånvaro och eventuella påbörjade insatser och åtgärder. Respektive skola har egna rutiner för överlämningen. Rektorena uppger att avsaknaden av en gemensam rutin kan skapa godtycklighet avseende kvalitet och omfattning av överlämning av information.

Vad gäller dokumentation har staden ett gemensamt journalsystem där respektive elev återfinns. Samtliga rektorer, skolsköterskor, elevhälsan samt andra funktioner har tillgång till systemet. Dock saknas ett system/digital elevhälsoakt för att föra mindre anteckningar avseende eleven. Ett sådant system eller en utbyggnad av befintligt system skulle enligt de intervjuade möjliggöra att all information och dokumentation kring respektive elev finns tillgänglig. Det skulle i sin tur förbättra förutsättningarna att genomföra insatser på ett ändamålsenligt sätt.

4.2. Samverkan

Utöver den interna samverkan som sker på varje skola avseende arbetet med elevers frånvaro sker även samverkan kring elevfrånvaro med socialtjänst, BUP¹⁰ samt inom ramen för

⁷ Exempel på insatser som sätts in är anpassningar i undervisning, att mentor/lärare möter eleven på skolgården på morgonen, samtal med kurator, eller kontakt med socialtjänst.

⁸ Rektor kan även välja att själv finansiera ytterligare elevhälsoresurser ur den egna budgeten.

⁹ De fristående skolorna ska själva ta kontakt med avlämnande skola för att ta del av överlämningen.

¹⁰ Barn- och ungdomspsykiatri

Västbus¹¹. Enligt de intervjuade fungerar samverkan med Västbus och BUP väl. Däremot kan samverkan försvåras i de fall vårdnadshavare genom det fria vårdvalet har valt vårdgivare i en annan region.

Både rektorer och förvaltningsledning uppger att samverkan med socialtjänsten är ett utvecklingsområde. Rektorerna framhåller att vårdnadshavares inställning till socialtjänsten har stor påverkan på samverkansmöjligheter. De åtgärder socialtjänsten kan tillhandahålla är frivilliga. I de fall vårdnadshavare är motvilliga till att ta del av dessa åtgärder stannar samverkan av. Därtill upplever rektorerna att ansvarsfördelningen kan förtydligas. Rektorerna kan i anmälan till socialtjänsten uppge önskemål om samverkan, men erhåller inte alltid uppföljning eller återkoppling i ärenden från socialtjänsten. Enligt uppgift från förvaltningsledningen har ett arbete initierats för att förbättra samverkan mellan skola och socialtjänst.

4.3. Vår bedömning

Vi bedömer att nämnden i huvudsak har säkerställt att lämpliga insatser vidtas vid längre frånvaro. Granskningen visar att arbetet med insatser är i stort likartat mellan skolorna och utgår från den enskilda individens behov. Däremot finns utvecklingsområden kopplade till dokumentation och överlämning mellan skolorna.

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt samverkan i arbetet med elevers frånvaro. Granskningen visar att samverkan med elevhälsan, BUP och Västbus fungerar väl. Däremot finns behov av att utveckla samverkan med socialtjänsten. I nuläget finns brister i samverkan som enligt vår bedömning kan leda till att eleven inte alltid kan erbjudas de mest ändamålsenliga insatserna. Vi noterar att ett arbete påbörjats på förvaltningsnivå för att stärka samverkan med socialtjänsten.

¹¹ Västbus är en förkortning av barn- och ungasamverkan i Västra Götaland och är en överenskommelse om samverkan mellan hälso- och sjukvården och kommunerna i Västra Götalandsregionen

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<i>Har nämnden säkerställt att det finns rutiner för rapportering av elevers frånvaro och för skolpliktsbevakning?</i>	<p>Skolplikt: ja. Förvaltningen har ett fungerande arbete med skolpliktsbevakning som utgår från framtagna anvisningar. Anvisningen tydliggör ansvarsfördelning och är väl förankrad i organisationen.</p> <p>Frånvaro: delvis, frånvarorapporteringssystemet uppges fungera väl. Däremot behöver förvaltningens anvisning för arbetet kring hög frånvaro och tillhörande blankett revideras.</p>
<i>Har nämnden säkerställt att utredning och uppföljning av elevers frånvaro sker?</i>	<p>Utredning: delvis. Avsaknaden av en kommungemensam rutin riskerar att utredning av elevers frånvaro inte sker på ett likvärdigt sätt i de kommunala skolorna.</p> <p>Uppföljning: delvis. Anmälan till huvudman sker inte alltid, bland annat på grund av nuvarande anvisnings utformning. Skillnader i den analys som genomförs medför risk för att nämndens uppföljning baseras på felaktiga eller missvisande underlag.</p>
<i>Har nämnden säkerställt att lämpliga insatser vidtas vid längre frånvaro?</i>	Ja. Arbetet med insatser är i stort likartat mellan skolorna och utgår från den enskilda individens behov. Däremot finns utvecklingsområden kopplade till dokumentation och överlämning mellan skolorna.
<i>Har nämnden säkerställt samverkan i arbetet med elevers frånvaro, exempelvis med elevhälsan och andra samhällsfunktioner?</i>	Delvis. Samverkan med elevhälsan, BUP och Västbus fungerar väl. Däremot finns behov av att utveckla samverkan med socialtjänsten.

5.2. Slutsatser

Granskningen har syftat till att bedöma om skolnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers frånvaro. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att skolnämnden delvis har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers frånvaro.

Granskningen visar att nämndens arbete med skolpliktsbevakning fungerar väl. Dock finns det utvecklingsområden avseende nämndens arbete med elevers frånvaro bland annat vad gäller likvärdighet i utredning, underlag för uppföljning samt samverkan.

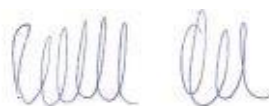
Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi skolnämnden att:

- ▶ Uppdatera anvisning för arbete kring hög frånvaro i syfte att främja likvärdighet i utredning och rapportering avseende elevers frånvaro
- ▶ Säkerställa tillräcklig uppföljning av frånvaro samt att uppföljningen baseras på tillförlitliga och korrekta underlag
- ▶ Överväga att införa digitala elevhälsoakter på samtliga skolor i syfte att säkerställa tillräcklig dokumentation
- ▶ Stärka och utveckla samverkansformer med socialtjänsten

Göteborg den 27 oktober



Karin Iveroth
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor och auktoriserad revisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Bakgrund

För den enskilde eleven innebär upprepad och längre frånvaro en risk för att inte klara sin utbildning. Det innebär också risk för svårigheter senare i livet. En ofullständig utbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl yrkes- som samhällslivet. Detta kan i sin tur leda till eller förstärka utanförskap. I Skolinspektionens granskning Omfattande frånvaro – en granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro (2016) betonas att ju tidigare en frånvarande elev fångas upp desto större är sannolikheten att lyckas få eleven att komma tillbaka till skolan. För att tidigt upptäcka elever med omfattande frånvaro krävs väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringsystem som möjliggör kartläggning, uppföljning och analys av elevers när- och frånvaro.

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning. Enligt 7 kap. 22 § är det huvudmannens ansvar att se till att elever fullgör sin skolplikt. Enligt 7 kap. 19 a § ska rektor, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaro skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektor se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Rektor ska också se till att elevens vårdnadshavare underrättas samma dag om det inte finns särskilda skäl.

Som ytterst ansvarig för skolans verksamhet är det viktigt att huvudmannen ger stöd till rektor i arbetet med att skapa rutiner för att främja elevers närvaro. Rutiner för rapportering och uppföljning samt en tydlig ansvarsfördelning är avgörande för att säkerställa ett ändamålsenligt agerande vid elevers frånvaro.

Bilaga 2 – Revisionskriterier

Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Kommunallagen 2017:725

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen ska nämnder besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnden ska se till att verksamheten inom dess ansvarsområde bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente för Skolnämndens, fastställd 2018-12-12

Av reglemente framkommer att Skolnämnden är den nämnd som enligt 2 kap 2 § skollagen (2010:800) utför stadens uppgifter för de skolformer som anges i § 1 samt utför uppgifter enligt 25 kap skollagen (annan pedagogisk verksamhet).

Skollagen 2010:800

I skollagens (2010:800) sjunde kapitel finns bestämmelser som om skolplikt och rätt till utbildning. Där står att läsa att om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Av propositionen till lagen (2009/10:165) framgår att ett sådant skäl ska vara att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut.

Vidare anges i 7 kap. 9 § att rektorn har en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltigt som ogiltigt om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevensvårdnadshavare samt med elevhälsan. Genom ändring i lagen (2018:1098) ska rektorn då en utredning om en elevs frånvaro inleds se till att snarast anmäla frånvaron till huvudman.

Av 7 kap. 20–23 §§ fastställs ansvar för skolplikten. Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. Huvudmannens ansvarar för eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sin skyldigheter. Det är nämnden som beslutar om eventuellt föreläggande till vårdnadshavare att fullgöra skolplikten, samt om ett föreläggande ska vara förenat med ett vite.

Skolverkets allmänna råd kring frånvaro

I Skolverkets allmänna råd från 2012 redogör avsnitten "Att främja närvaro, Att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro, samt Uppgifter om ogiltig frånvaro i terminsbetyget respektive utdrag ur betygskatalogen" instruktion om hur huvudman, rektor och lärare ska och kan hantera frånvaro.

En vårdnadshavare kan få information om en elevs frånvaro på olika sätt. Det viktiga är att skolan försäkrar sig om att vårdnadshavaren får meddelandet och förstår informationen. I de flesta fall är det tillräckligt att skolan meddelar vårdnadshavaren via telefon, sms eller e-post. I mer komplexa stationer kan det krävas att hemmet och skolan avsätter tid för ett möte.

För att skapa bra förutsättning för arbetet ska nämnden i egenskap av huvudman genom löpande dialog med rektorer och det systematiska kvalitetsarbetet tillförskaffa sig information om hur arbetet fungerar samt stödja rektorer i arbetet med att främja närvaro.

Skolinspektionens granskning av omfattande frånvaro

Skolinspektionens granskning "Omfattande frånvaro – en granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro" publicerades den 10 november 2016. Den berör elever med omfattande frånvaro och om de har fått den hjälp de behöver för att komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen. Resultatet av granskningen visar att skolor och kommuner behöver utveckla arbetet att hantera skolfrånvaro i tid.

I granskningen betonas att ju tidigare en frånvarande elev fångas upp desto större är sannolikheten för att lyckas få eleven att komma tillbaka till skolan. För att tidigt upptäcka elever med omfattande frånvaro krävs väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringssystem som möjliggör kartläggning, uppföljning och analys av elevers när- och frånvaro. Utöver detta handlar den tidiga upptäckten även om vikten att uppmärksamma tidiga tecken på att eleven inte mår bra. När frånvaron väl upptäcks är det av största vikt att kartlägga och utreda de bakomliggande orsakerna till frånvaron för den enskilde eleven.

Granskningen visar att skolorna inte i tillräcklig utsträckning försöker ta reda på de verkligt bakomliggande orsakerna. Elevernas röst har i de flesta fall inte hörts med hänvisning till att skolan inte lyckats nå fram till dess elever. För att nå fram till eleverna och ta reda på orsakerna bakom frånvaron kan elevhälsan vara ett stöd. Granskningen visar dock att skolorna i flera fall använt sig av elevhälsans olika kompetenser i mycket begränsad utsträckning.

Bilaga 3 – Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Gruppintervju rektorer årskurs F-6 2020-08-31¹²
- ▶ Förvaltningschef skolförvaltningen tillsammans med verksamhetschefer för grundskola, 2020-08-31
- ▶ Gruppintervju rektorer årskurs 7–9, 2020-09-04¹³
- ▶ Skolnämndens presidium, 2020-09-04

Dokument

- ▶ Anvisning för uppföljning av elevs fullgörande av skolplikt
- ▶ Anvisning och rutiner för arbete kring hög frånvaro
- ▶ Barn- och elevhälsoplan 2020-05-28
- ▶ Blankett för anmälan om hög frånvaro
- ▶ Internkontrollplan Skolnämnden 2020
- ▶ Kommunfullmäktiges budget med plan 2020–2022
- ▶ Reglemente för skolnämnden
- ▶ Sammanställd frånvarostatistik och analys VT-20
- ▶ Skolnämndens verksamhetsuppföljning 2020
- ▶ Uppföljningar av elevers frånvaro för åren 2017–2019
- ▶ Uppföljningsrapport – påverkan på barn och elever utbildning med anledning av Coronapandemin
- ▶ Verksamhetsplan 2020–2022

¹² Urval av rektorer har skett av förvaltningsledning

¹³ Urval av rektorer har skett av förvaltningsledning