

Jönköpings kommun

Granskning av problematisk skolfrånvaro i grundskolan



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	5
1.3. Genomförande och avgränsning	5
1.4. Revisionskriterier	6
2. Organisation, mål och uppföljning	7
2.1. Organisation	7
2.2. Styrning och uppföljning	8
2.3. Bedömning	10
3. Rutiner för upptäckt, utredning och åtgärder avseende skolfrånvaro	11
3.1. Bevakning av skolplikt	11
3.2. Frånvarostatistik	12
3.3. Uppmärksamma och utreda skolfrånvaro	14
3.4. Anmälan och uppföljning hos andra huvudmän	16
3.5. Det förebyggande och främjande arbetet	17
3.6. Att vidta åtgärder	17
3.7. Särskilt om åtgärder vid omfattande frånvaro	18
3.8. Stickprov	19
3.9. Bedömning	21
4. Slutsats	24
5. Källförteckning	27
6. Revisionskriterier	29
Kommunallagen (2017:725)	29
Skollagen (2010:800)	29
Bilaga 1. Exempel frånvaro uppdelat per elev	30
Bilaga 2. Stickprov frånvaroärenden	1

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat barn- och utbildningsnämndens arbete med skolfrånvaro i grundskolan.

Den sammanfattande bedömningen är att nämnden inte har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av skolfrånvaro. I granskningen märks att nämnden under senare år gjort en satsning på att främja närvaro och förebygga problematisk skolfrånvaro genom tidiga insatser, bland annat genom att peka ut det som ett utvecklingsområde inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, genom indikatorer i verksamhetsplanen och genom satsningen på skolsociologer. Detta ser vi som positivt och vi gör bedömningen att nämnden genom att åtgärda de nedan påpekade bristerna ytterligare kan utveckla och stärka arbetet med ökad närvaro.

Vi bedömer att det finns brister i arbete med att upptäcka, utreda, åtgärda och följa upp skolfrånvarande elever. På förvaltningsgemensam nivå finns en rutin för hur skolan ska jobba med skolfrånvarande elever men skolorna ska också ta fram skolspecifika rutiner. Nämnden har inte i tillräcklig omfattning följt upp att så skett, följt upp arbetet på skolor där det inte finns lokala rutiner eller i tillräcklig utsträckning säkerställt att skolornas arbetssätt lever upp till kraven i lagar och interna regelverk. Följden är att skolorna arbetar på skilda sätt med skolfrånvarande elever och vi ser en risk i att likvärdigheten inte kan garanteras. De olika arbetssätten försvårar exempelvis också för elevhälsans personal att tillsammans med undervisande personal aktivt delta i arbetet, då många inom elevhälsan jobbar på mer än en skola och uppger att de därmed har flera rutiner och arbetssätt att förhålla sig till.

Arbetet på individnivå med att upptäcka, utreda och åtgärda skolfrånvaro behöver ske mer systematiskt och med större följsamhet till rutiner och skollagen, då vår bedömning är att stickproven visar på avvikelser. Vidare är bedömningen att åtgärder behöver sättas in tidigare. Den kommungemensamma rutinen anger att riktmärket är att frånvaro över 10% ska utredas. Dock uppger intervjuade att den kommungemensamma mallen för utredning upplevs så omfattande av verksamheterna att utredning inte görs vid denna nivå. Följden synes bli att mallen inte används alls eller i mycket liten utsträckning. Vidare uppges att vissa skolor tagit fram en egen mall.

Arbetet med statistik och analys kan med fördel utvecklas. Statistiken behöver kvalitetssäkras och analyseras. Bedömningen är att inga systematiska analyser av vad frånvaron beror på, på till exempel klass- eller skolnivå finns dokumenterade inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Detta försvårar det förebyggande arbetet och möjligheten att bedöma om det finns rätt förutsättningar att hantera frånvaron, vilket är huvudmannens ansvar. En sådan analys kan också ligga till grund för åtgärder när målet om minskad frånvaro inte nås, vilket är nämndens bedömning i delårsrapport 2024 och årsrapport 2023.

Omfattande frånvaro gör det svårt för en elev att tillgodogöra sig undervisningen och i förlängningen att nå kunskapsmålen. Konsekvenser av omfattande

skolfrånvaro kan enligt Skolinspektionen kvarstå upp i vuxen ålder då det finns samband mellan omfattande frånvaro och arbetslöshet, försämrad ekonomi, och försämrad psykisk och fysisk hälsa. Därav vikten av att såväl arbeta förebyggande som att tidigt sätta in insatser för att öka närvaron.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas barn- och utbildningsnämnden:

- ▶ Säkerställa ett ändamålsenligt arbete med skolpliktsbevakning/skolplacering av alla i kommunen folkbokförda barn och unga, genom att exempelvis se över rutin och delegationsordning och införa återrapportering till nämnden.
- ▶ Säkerställa att det finns rutiner och arbetssätt som garanterar tillförlitliga data för att följa upp frånvaron i kommunens grundskolor.
- ▶ Utifrån statistiken genomföra så väl kommunövergripande som skolspecifik analys av frånvaron i syfte att öka närvaron och stärka det förebyggande arbetet. I analysen särskilt beakta:
 - de beskrivna lokalproblemen och dess påverkan på skolfrånvaron.
 - fördelningen av elevhälsoresurser mellan skolorna och säkerställa att resurserna är rimliga i förhållande till behoven.
 - Vilka åtgärder huvudmannen eller skolorna behöver vidta för att minska andelen elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro alls.
- ▶ Säkerställa att skolfrånvaron uppmärksammas, utreds och anmäls till huvudmannen i enlighet med lag.
- ▶ Stärka uppföljningen av arbetet med skolfrånvaro genom att utöka återrapporteringen, ta del av anmälan enligt punkten ovan och överväga att genomföra egenkontroller/intern kontroll avseende dokumentationen på individnivå.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Med grund i FN:s barnkonvention har barn rätt till utbildning. I Sverige råder skolplikt från och med höstterminen det år ett barn fyller sex år till och med utgången av vårterminen det tionde skolåret. Skolplikten omfattar barn bosatta i Sverige. Med bosatt avses de barn som enligt folkbokföringslagen ska vara folkbokförda i Sverige.

Enligt Skolinspektionen är omfattande skolfrånvaro en varningssignal om att en elev riskerar att inte klara av sin utbildning. Omfattande frånvaro från skolan kan också medföra en ökad risk att hamna i utanförskap senare i livet. Konsekvenser av skolfrånvaro kan enligt Skolinspektionen kvarstå upp i vuxen ålder då det finns samband mellan omfattande skolfrånvaro och arbetslöshet, försämrad ekonomi, psykosociala problem, försämrad fysisk och psykisk hälsa.

I en undersökning från Skolverket (2019) framgår att höstterminen 2019 hade minst 160 000 elever i grundskolan en total frånvaro (både giltig och ogiltig) på minst 15 procent. Enligt Skolverket är detta troligen en underskattning av den faktiska frånvaron. Elever med ingen eller mycket liten skolnärvaro, så kallade hemmasittare, blir inte alltid synliga i statistiken. De bakomliggande orsakerna till långvarig och omfattande frånvaro är många gånger komplexa och rör inte bara skolan utan också elevens situation i övrigt.

Kommunen är huvudman för skolan. Enligt skollagen har en elevs vårdnadshavare, elevens hemkommun och skolans huvudman ett delat ansvar för att en elev fullgör sin utbildning. Skolan har dock ett långtgående ansvar för att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Enligt 7 kap. 19 a § skollagen ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaro skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Av Jönköpings kommuns årsredovisning 2023 framgår att skolfrånvaron minskat något under läsåret 2022/2023, vilket främst gäller elever med en frånvaro på max 10 procent men frånvaron ligger på högre nivåer än vad som var normalt före pandemin.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om barn- och utbildningsnämnden säkerställt ändamålsenliga rutiner, riktlinjer och en systematisk uppföljning avseende skolfrånvaro hos elever i kommunen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer:
 - för bevakning av skolplikten/att alla elever är placerade på en skola?
 - för rapportering och framtagande av statistik avseende elevers frånvaro?
 - för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående) huvudmän?
 - Som säkerställer att rektor vid upprepade eller längre frånvaro skyndsamt utreder frånvaron och att åtgärder vidtas?
- ▶ Vidtas tillräckliga åtgärder vad det gäller elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro (sk hemmasittare)?
- ▶ Har nämnden en tillräcklig uppföljning av arbetet med att förebygga och åtgärda skolfrånvaro?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden augusti till november 2024. Granskningen omfattar grundskolan. Den valda metoden för granskningen utgörs av dokumentstudier och intervjuer med relevanta nyckelpersoner. Inom ramen för granskningen har nyckelpersoner intervjuats. För en fullständig lista över intervjuade, se källförteckningen.

Vi har även genomfört ett stickprov av sju ärenden avseende elever med problematisk frånvaro. Stickproven har valts utifrån en variation av elever från olika årskurser och skolor. Urvalet grundar sig även i en variation av elever som har haft en lägre frånvaro som ökat, och elever som har haft en högre frånvaro som minskat. Syftet med stickprovet har varit att få ett underlag över vilka åtgärder som vidtagits och vilken uppföljning som skett. Vi har begärt ut all dokumentation avseende dessa elevers frånvaro. Stickprovet har inneburit granskning av följande:

- ▶ Om frånvaroutredning har anmälts till huvudmannen
- ▶ Om kartläggning/utredning har genomförts enligt den mall som grundskolan tagit fram
- ▶ Om orosanmälan har gjorts vid längre frånvaro
- ▶ Om det har skett en samordning av insatser
- ▶ Om det har skett en utredning av särskilt stöd
- ▶ Om det finns en handlingsplan med åtgärder
- ▶ Om det har genomförts en uppföljning och utvärdering av åtgärder

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 5.

- ▶ Kommunallagen (2017:800)
- ▶ Skollagen (2010:800)

2. Organisation, mål och uppföljning

I detta kapitel besvarar vi revisionsfrågan om nämnden har en tillräcklig uppföljning av arbetet med skolfrånvaro. För att kunna besvara frågan ger vi en översiktlig bild av grundskoleorganisationen och vilka mål som finns avseende skolfrånvarande elever.

2.1. Organisation

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar bland annat för grundskola i kommunen. Enligt reglemente för barn- och utbildningsnämnden så ansvarar nämnden för vad som i skollag och skolförordning ligger på kommunen. Vidare finns åtta skolspår organiserade utifrån upptagningsområde. Elevhälsan ligger organisatoriskt under verksamheten grundskola i en elevhälsoenhet. Specialpedagoger/speciallärare, skolsköterska och kurator är anställda av rektor medan skolpsykolog och skolläkare anställs centralt inom elevhälsoenheten. Vad gäller fördelning av centrala resurser så finns 3,2 skolläkartjänster fördelat på grundskolorna och 11 psykologtjänster. Vad gäller antal elever per skolkurator noterar vi stora skillnader mellan skolorna, enligt den statistik som förvaltningen tillhandahållit. Vid sakgranskningen framkommer att liknande skillnader finns avseende antal elever per skolsköterska. Vidare saknar fem skolor kuratorer på grund av sjukskrivning och vakanser.

Det finns även skolsocionomer utplacerade på nio av 51 grundskolor och skolsocionom ska anställas på ytterligare en skola under hösten 2024. Av kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll från november 2020 framgår att barn- och utbildningsnämnden fick i uppdrag att anställa skolsocionomer. Nämnden fick för detta anslag om 1,5 mnkr 2021, 3,0 mnkr 2022 och 3,0 mnkr 2023.

Vi har tagit del av uppdragsbeskrivning för skolsocionomerna, i vilken det framgår att uppdraget syftar till att stärka arbetet kring elevers närvaro i åk F-6 samt öka likvärdigheten i närvaroarbetet i kommunens skolor. Skolsocionomerna ska enligt uppdragsbeskrivningen aktivt arbeta med att säkerställa att rutiner för respektive skolas närvaroarbete fungerar i enlighet med utbildningsförvaltningens övergripande riktlinjer. Skolsocionomerna ska även komplettera och förstärka skolans gemensamma arbete kring eleverna utifrån sin profession. Av uppdragsbeskrivningen framgår att uppföljning och utvärderingen av uppdraget ska ske genom regelbunden dialog mellan rektor och skolsocionom.

Intervjuade lyfter att det är en utmaning i arbetet med skolfrånvaro att inte samtliga skolenheter har fullbemannade elevhälsoteam och en skolsocionom.

2.2. Styrning och uppföljning

Mål

Vi har tagit del av barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan, vilken innehåller nämndens mål och uppdrag till verksamheten. Av verksamhetsplanen för år 2023 framgår att ett av målen för grundskola var att elevernas närvaro ska öka. Det saknas dock målvärde för när målet anses uppnått. Målet mäts med indikatorn andelen elever med närvaro under 70%, 80% och 90% för åk F-6 samt åk 7-9. Samma mål med samma indikatorer kvarstår i verksamhetsplanen för år 2024. Det finns inga uppdrag som är direkt kopplade till arbetet med elevers närvaro/frånvaro men det uppges att området inkluderas i uppdraget "Likvärdig skola".

Verksamhetsområdet grundskola har beslutat om att som övergripande fokus och utvecklingsområde arbeta med att främja närvaro och förebygga problematisk skolfrånvaro genom tidiga insatser, enligt det systematiska kvalitetsarbetet för läsåret 2023/2024.

Systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning av arbetet med skolfrånvaro

Vid intervjuer uppges att respektive skolenhet dokumenterar och analyserar arbetet med att främja närvaro och förebygga problematisk skolfrånvaro i Stratsys samt i respektive skolenhets kvalitetsrapport. Vi har tagit del av två skolenheters kvalitetsrapporter för läsåret 2023/2024. Kvalitetsrapporterna har samma struktur och innehåller bedömning av arbetet med att främja närvaro och förebygga frånvaro. I en av rapporterna framgår att arbetet går åt rätt håll. Rapporten innehåller beskrivningar av aktiviteter som har genomförts inom ramen för fokus- och utvecklingsområdet. Exempel på aktiviteter i kvalitetsrapporten är att det upprättats en Flex-grupp som har arbetat med ett 20 tal elever med frånvaro där de lyckats få 17 av dem att vad skolan kallar att närma sig skolan. Vid intervjuer beskrivs det som en särskild undervisningsgrupp.

I en annan skolenhets kvalitetsrapport framgår det att skolan har en hög elevfrånvaro och har därav utarbetat ett kontinuerligt system med närvarouppföljningar som leds av elevhälsoteamet. Vid bedömning av fokus- och utvecklingsområdet framgår att det inte skett någon förändring. I kommentaren till bedömningen framgår att det pågår ett kontinuerligt arbete med elevnärvaron. Intervjuade lyfter att det är ett utvecklingsområde att utveckla analyserna av frånvaron på skolenheterna i syfte att kunna vidta rätt åtgärder.

I båda skolenheters kvalitetsrapporter saknas statistik som exempelvis visar på skolfrånvarons utveckling över tid, för olika intervaller av frånvaro eller uppdelning mellan könen. Vidare saknas analys avseende vad frånvaron beror på samt analys kopplat till aktiviteter för att förebygga och motverka frånvaron. Det finns bland de intervjuade olika bilder av i vilken utsträckning skolenheterna får återkoppling från förvaltningen på kvalitetsrapporten eller deras arbete med fokus- och utvecklingsområdet, utöver när skolenheten har den årliga kvalitetsdialogen med

förvaltningen som är muntlig. Vidare uppges att för de skolor som har skolsocionomer sker möten en gång per termin med bland annat skolledning, förvaltningsledning och företrädare för socialförvaltningen.

Förvaltningen har i enlighet med instruktionerna i nämndens verksamhetsplan tagit fram en verksamhetsberättelse och kvalitetsrapport för år 2023. Verksamhetsberättelsen är färdig i början på kalenderåret efter och kvalitetsrapporten i slutet på samma år. Nämndens verksamhetsberättelse syftar bland annat till att följa upp verksamheten, målen och kvalitetsfaktorer medan kvalitetsrapporten syftar till att analysera verksamhetens kvalitet och ge förslag på åtgärder. Resultatet av uppföljningen ska ligga till grund för nästkommande års verksamhetsplan och internbudget.

I både verksamhetsberättelsen och i kvalitetsrapporten kan vi läsa att närvaron i grundskolan har ökat något under året i jämförelse med föregående år. I uppföljningarna redovisas närvaro lägre än 70%, 80% eller 90%, termins- och läsårsvis mellan 2017/18 till 2022/23 samt uppdelat på åk F-6 och åk 7-9. Vi kan utläsa att elever med problematisk frånvaro (lägre än 70% närvaro) har varit i stort oförändrad mellan 2019/20-2022/23 och dessförinnan var den något lägre. Detta gäller för både årskurserna F-6 och 7-9.

I verksamhetsberättelsen konstateras att målet att elevernas närvaro ska öka riskerar att inte uppnås för både grundskola och anpassad grundskola. I båda rapporter konstateras att skolenheterna behöver arbeta mer strukturerat och systematiskt utifrån rutiner, hitta framgångsfaktorer och utveckla samverkan med externa aktörer. Av kvalitetsrapporten framgår att skolornas kunskap och förmåga att möta elever med omfattande frånvaro varierar. Kvalitetsrapporten innehåller förslag på åtgärder enligt nedan:

- ▶ Tidiga insatser för att främja närvaro och förebygga problematisk frånvaro.
- ▶ Utveckla skolsocionomernas uppdrag med fokus på främjande och förebyggande arbete.
- ▶ Skolenheter ska arbeta med problematisk frånvaro strukturerat och systematiskt utifrån närvarorutiner, framgångsfaktorer och samverkan med externa aktörer.

Det finns dock ingen tidplan för genomförande av åtgärderna i kvalitetsrapporten eller utpekat ansvar för genomförandet. Utöver ovan har nämnden tagit del av en månadsrapport i augusti 2023 som innehåller uppföljning av målet, i vilken det framgår att målet riskerar att inte uppnås. Nämnden har även tagit del av presentationer avseende skolnärvaro i maj och december 2023 samt i maj 2024.

Presentationerna innehåller närvarostatistik uppdelat per läsår mellan 2017/18-2022/23, samt i uppföljningarna år 2024 också läsåret 2023/24. Statistiken är uppdelad på åk F-6 och åk 7-9 samt kön. I uppföljningen 2024 tar nämnden även del av närvarostatistik uppdelat per skolenhet. Enligt uppgift har nämnden under 2019 och fram till maj 2023 fått information om antal inkomna och inledda frånvaroutredningar. Vid presentation av närvarostatistiken under hösten 2023 eller våren 2024 har dock inte sådan statistik över anmälningar redovisats.

Nämnden har inte fattat beslut om någon åtgärd eller satsning utifrån resultatet av uppföljningarna.

2.3. Bedömning

- Har nämnden en tillräcklig uppföljning av arbetet med att förebygga och åtgärda skolfrånvaro?

Vi bedömer att nämnden i viss utsträckning följer upp arbetet med att förebygga och åtgärda skolfrånvaro. Bedömningen grundar sig på att nämnden tar del av uppföljningar utifrån målet i nämndsplanen, både i samband med delårsrapporter, årsrapport och kvalitetsberättelse. Utifrån den förvaltningsgemensamma dokumentationen, skolenheters kvalitetsrapporter och vad som framkommit vid intervjuer bedömer vi att analysen av orsaker kopplat till frånvarostatistiken och aktiviteter som genomförs för att öka närvaron behöver utvecklas. En utvecklad analys behöver ligga till grund för mer ändamålsenliga aktiviteter för att öka närvaron, inte minst inom det förebyggande arbetet. Denna analys behöver också i större utsträckning bygga på en utvecklad statistisk redogörelse. I dagsläget saknar skolenheternas kvalitetsrapporter relevanta statistiska sammanställningar över skolfrånvaron och en analys av densamma. Utan en tydlig nulägesbild av skolfrånvaron är det svårt att göra rättvisande analyser av vad frånvaron beror på vilket i sin tur påverkar möjligheten att jobba förebyggande.

Inom ramen för analysen bedömer vi att nämnden särskilt behöver beakta fördelningen av elevhälsoresurser mellan skolorna och säkerställa att resurserna är rimliga i förhållande till behoven. Den statistik vi tagit del av indikerar att det är stor skillnad mellan tillgängliga elevhälsoresurser på respektive skola, vilket i förlängningen kan påverka likvärdigheten och kvalitén på elevhälsoarbetet.

Vi ser positivt på att kvalitetsrapporten på förvaltningsövergripande nivå har identifierat utvecklingsområden kopplat till närvaroarbetet samt i viss utsträckning identifierat åtgärder för att utveckla arbetet. Nämnden behöver dock utveckla sitt arbete med att vidta åtgärder när målet inte nås. De åtgärder som listas bedöms som otydliga avseende vad som faktiskt ska göras, av vem och med vilken tidsplan.

3. Rutiner för upptäckt, utredning och åtgärder avseende skolfrånvaro

I detta kapitel besvarar vi frågan om det finns ändamålsenliga rutiner/riktlinjer avseende de olika stegen gällande en skolfrånvarande elev. Vi börjar med att beskriva hur bevakning av skolplikten, att alla elever är placerade på en skola, bedrivs. Vidare beskrivs hur statistik tas fram och används. Slutligen beskriver vi arbetet med den utredning rektor ska göra när en elev är frånvarande och som också ska anmälas till nämnden. Kapitlet avslutas med en bedömning av de olika stegen samt en genomgång och bedömning av de stickprov vi gjort.

3.1. Bevakning av skolplikt

Det finns en rutin för uppfyllande av skolplikten som är fastställd av utbildningsdirektören och gäller för hela utbildningsförvaltningen. Av rutinen framgår att skolpliktsbevakning ska ske kontinuerligt under läsåret i ett digitalt system, som aviserar när en elev saknar skolgång, vilket administratörer ska kontrollera månadsvis. Administratörer för årskurs F-6 arbetar under ledning av den administrativa chefen på central förvaltning medan skolor med årskurs 7-9 har egen administratör.

Vid intervju framkommer att administratör för årskurs F-6 får uppgifter om elever som flyttar in eller ut ur kommunen dagligen från Skatteverket och noterar direkt om elev inte har skolplacering. Administratören kontaktar då rektor i det aktuella geografiska området som ska eftersöka eleven och göra en skolpliktsutredning. Enligt uppgift ska rektor dokumentera utredningen i elevhälsans system Prorenata. Av rutinen framgår hur en skolpliktsutredning ska genomföras:

- ▶ Ta reda på om familjen finns på folkbokföringsadressen
- ▶ Utred var eleven befinner sig
- ▶ Informera vårdnadshavare, utifrån omtanke om barnet, om skolplikt
- ▶ Om inte familjen nås skickas rekommenderat brev med uppmaning att eleven ska komma till skolan
- ▶ Anmäl inledd frånvaroutredning/skolpliktsutredning digitalt till utbildningsförvaltningen
- ▶ Överväg anmälan till socialtjänst
- ▶ Meddela administrativa enheten på central förvaltning om elev inte kommit till skolan på två månader trots ovanstående insatser
- ▶ Administrativa enheten anmäler till Skatteverket. Två gånger om året meddelas även Försäkringskassan
- ▶ Efter senast sex månader görs en bedömning av skolan och hemkommunen i samråd med jurist om eleven fortfarande är skolpliktig. Om elev bedöms vara ej skolpliktig tas beslut av nämnden

Vidare innehåller rutinen instruktioner för hur följande ska hanteras:

- ▶ Utflyttning till annan kommun
- ▶ Samhällsplacerade elever
- ▶ Ansökan om att fullgöra skolplikt på annat sätt
- ▶ Ledighet/Ej beviljad ledighet

Administrativ chef samlar in uppgifter från respektive skola den 15 februari och 15 september kring utfall av skolpliktsutredning. Informationen skickas sedan vidare till Försäkringskassan. Om de inte hittar en elev kontaktar administrativ chef Skatteverket.

Vid intervju framkommer att administratörer upplever att rektorer har en utmaning med att genomföra skolpliktsutredningen och att det finns en risk att man inte efterlever rutinen fullt ut.

Enligt uppgift får nämnden ingen återrapportering avseende skolpliktsbevakningen. Det har enligt uppgift förekommit att nämnden efterfrågat hur många elever som saknas vid uppstarten av terminen och då fått muntlig information om det. Elever avskrivs från förvaltningens uppföljning av skolplikt om Skatteverket ändrar i folkbokföringen. I förvaltningens rutin för uppfyllande av skolplikten anges att nämnden ska fatta beslut om att avskrivna eleven om eleven flyttat utomlands. Enligt uppgift har nämnden inte fattat några sådana beslut.

3.2. Frånvarostatistik

Rapportering och framtagande av statistik

Enligt uppgift registreras all frånvaro i IT-systemet V-klass. De intervjuades uppfattning är att lärare är noga med att rapportera in all frånvaro då skolenheter har framfört vikten av rapportering. Det uppges att det sker uppföljning av hur stor andel av lektionerna som är inrapporterade och att en tjänsteperson på förvaltningen regelbundet följer upp hur stor andel av lektionerna som är inrapporterade samt kontaktar skolor med låg inrapportering. Vissa intervjuade lyfter också att det behövs ytterligare förtydligande avseende var och hur frånvaro ska registreras i systemet. Enligt uppgift ska IT-systemet för registrering av frånvaro bytas ut. Förhoppningen är att det kommer tydliggöra hur och vad som rapporteras samt att elever med anpassad studiegång synliggörs i rapporteringen. I dagsläget framkommer att elever med anpassad studiegång registreras som helt närvarande även om de exempelvis endast deltar i undervisning två timmar per dag som en del av sin anpassade studiegång. Vid granskningens tidpunkt är det cirka 165 elever som har anpassad studiegång.

Av intervjuer framkommer att rutiner för uppföljning av statistik avseende elevers frånvaro skiljer sig mellan skolenheter avseende systematik och vem som analyserar statistiken. På vissa skolor är det skolsköterska eller skolsocionom som har i uppgift att följa upp frånvaron på hela skolan och på andra är det hela elevhälsoteamet. Enligt uppgift följs frånvaron upp var tredje vecka på vissa skolenheter där elever

med mer än 10 procents frånvaro uppmärksammas. Om någon elev har mer än 10 procents frånvaro ber elevhälsan om ansvarig lärares/mentors analys av huruvida frånvaron är oroande eller inte. På ytterligare någon skolenhet är det skolsockionomen som analyserar orsakerna bakom frånvaron månadsvis och presenterar för lärarlaget.

Nulägesbild av skolfrånvaro

Den genomsnittliga andelen frånvaro för grundskola ligger runt 10 procent mellan 2019/20 till 2023/24. År 2021/22 sticker den ut något då den genomsnittliga frånvaron är 12 procent. Vi noterar att frånvaron ökar något i samtliga årskurser, men något mer i årskurs 8-9 där den genomsnittliga frånvaron är 16 procent för respektive årskurs. Frånvaron i årskurs 8-9 är fortsatt hög 2023/24 då den genomsnittliga frånvaron är 15 procent i dessa årskurser. 2023/24 har frånvaron överlag minskat i förhållande till 2021/22. Se diagram nedan.

Tabell 1. Total frånvaro per årskurs, läsåren 2019/2020-2023/2024

Årskurs	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
F	11%	10%	12%	10%	8%
Åk 1	9%	9%	11%	10%	7%
Åk 2	8%	9%	11%	9%	8%
Åk 3	8%	9%	11%	9%	7%
Åk 4	9%	9%	11%	10%	8%
Åk 5	9%	10%	11%	10%	9%
Åk 6	9%	10%	12%	11%	9%
Åk 7	11%	11%	14%	13%	13%
Åk 8	12%	12%	16%	16%	15%
Åk 9	13%	13%	16%	16%	15%
Totalt F-9	10%	10%	12%	11%	10%

Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen 2024.

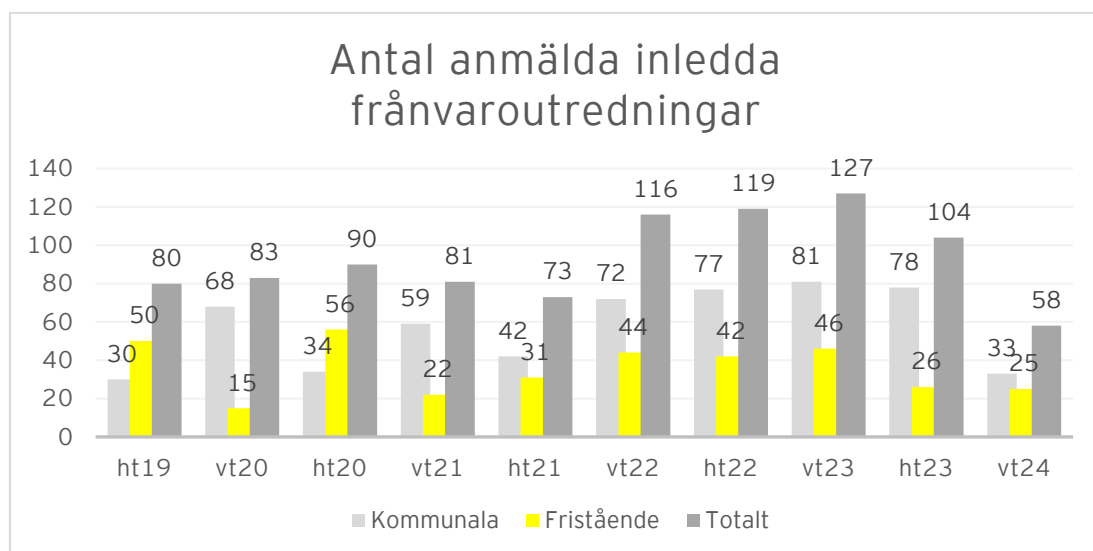
Vi har tagit del av tre skolors statistik avseende andel frånvaro per elev under höstterminen 2023 och vårterminen 2024 och kan konstatera stora skillnader mellan respektive elevs frånvaro samt att många elever har hög frånvaro (med hög frånvaro avses 10 procent och mer, se bilaga 1).

Enligt rutinen för utredning och åtgärder ska frånvaro utredas innan den blir problematisk, vilket definieras som "runt 10 procent". Vid intervjuer framkommer att riktmärket inte ska ses som en absolut gräns utan att det är huruvida frånvaron bedöms som problematisk som ska avgöra om utredning inleds. I tabellen i bilaga 1 ser vi att detta omfattar en stor andel av eleverna i klasserna. Ibland så många som ca hälften. Av intervjuer framgår att antal elever för vilka en utredning genomförs

är betydligt färre än alla elever som har frånvaro över 10 procent, vilket bekräftas av statistiken i diagram 1. Denna statistik visar att det totala antalet inledda utredningar på de kommunala grundskolorna under vårterminen 2024 som anmälts till huvudmannen var ett trettiotal. Detta är en avsevärd minskning jämfört med de fyra tidigare terminerna.

I diagrammet nedan illustreras antal anmälda inledda frånvaroutredningar uppdelat per termin mellan 2019-2024 samt utifrån om det avser kommunala skolor, fristående och totalt antal. Statistiken har tagits fram och sammanställts inom ramen för granskningen och har inte återfunnits i nämndens återrapportering under hösten 2023 eller våren 2024.

Diagram 1. Antal inledda frånvaroutredningar



Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen 2024.

Av diagrammet ovan ser vi en kontinuerlig ökning av anmälda och inledda frånvaroutredningar mellan vårterminen år 2022 till höstterminen 2023 men att det sker en minskning till våren 2024.

3.3. Uppmärksamma och utreda skolfrånvaro

Det finns två rutiner som avser hantering av skolfrånvaro, dels rutinen för uppfyllande av skolplikten dels övergripande rutin för ökad skolnärvaro, vilken benämns Solen som gäller samverkan med andra verksamheter.

Respektive skolenhet ska i sin tur ta fram en egen rutin utifrån de övergripande rutinerna. I den förvaltningsgemensamma kvalitetsrapporten för 2023/2024 som vi tagit del av framgår att 28 skolor uppger att de har en uppdaterad rutin för att främja skolnärvaro. En skola uppger att de delvis har en rutin och 14 skolor har inte besvarat frågan. Intervjuade uppger att de flesta skolenheter har lokala skriftliga

rutiner. Det framkommer dock att exempelvis elevhälsans personal upplever skillnader mellan skolornas rutiner, avseende i vilket skede av frånvaron olika insatser genomförs och vem som ansvarar för genomförandet. Vad gäller de skolor med skolsociologer så har skolsociologerna samarbetat kring framtagande av rutiner i deras nätverk.

Vi har tagit del av nämndens protokoll från den 16 maj 2023, där det framgår att nämnden informerats om skolnärvaro. Enligt uppgift har nämnden då fått information om hur skolenheternas rutiner ser ut generellt.

Nämnden har också fått information om rutiner och exempel på rutiner från ett skolspår (Junedalsspåret) den 14 december 2023. Av nämndens protokoll framgår att nämndens informerats om skolnärvaroarbetet.

Den 14 maj 2024 fick nämnden även generell information om skolenheternas rutiner. Av presentationen nämnden tog del av framgår att mer än hälften av skolorna har utvecklat lokala närvarorutiner.

Vi har tagit del av tre skolors rutiner som exempel och kan notera skillnader. Rutinerna skiljer sig i omfattning, hur detaljerat de olika stegen i frånvarohanteringen beskrivs samt när frånvaroutredning ska inledas. Samtliga rutiner vi tagit del av anger att klassföreståndare/mentor ansvarar för att kontakta vårdnadshavaren vid första frånvarotillfället. Vidare anger två av rutinerna att samtalet ska dokumenteras och var det ska dokumenteras. Rutinerna skiljer sig även åt avseende när frånvarostatistik ska analyseras. En skola beskrivs göra det veckovis i arbetslagen medan en annan skola beskrivs gör det månadsvis i elevhälsans närvaroteam.

Vidare noterar vi skillnader i skolornas rutiner vad gäller när frånvaroutredning bör inledas. Av en skolas rutin framgår att utredning ska inledas vid högre frånvaro än 10 procent under minst två månader alternativt högre frånvaro än 20 procent under minst en månad. Av en annan skolas rutin framgår att utredning ska inledas vid högre frånvaro än 10 procent under fem veckor, där även mentor bedömer frånvaron som problematisk. Ytterligare en skola anger att det vid högre frånvaro än 15 procent samt oro för eleven ska genomföras utredning. Det framgår i detta fall inte under hur lång tidsperiod frånvaron ska ha förelegat.

I samtliga rutiner vi tagit del av anges att elevhälsan ansvarar för genomförande av utredning. Av en rutin anges att utredning ska vara klar inom tre veckor medan övriga inte har tidsatt utredningen. Samtliga rutiner vi har tagit del av anger att en handlingsplan ska upprättas. I två skolors rutiner anges även att den ska utvärderas och i ett fall framgår att den ska utvärderas med täta intervaller.

I samtliga rutiner anges att orosanmälan ska göras om frånvaro och oro kvarstår. Slutligen är det en av rutinerna som anger att rektor ska anmäla till förvaltningen om åtgärderna inte gett avsedd effekt.

Av det kommunövergripande dokumentet Solen framgår att ansvarig lärare ska ta tidig kontakt med vårdnadshavare vid första frånvarotillfället av anmäld frånvaro. Vid längre frånvaro trots ej beviljad ledighet ska skolan kontakta vårdnadshavare

och det ska göras en orosanmälan till socialtjänsten. Såväl Solen som rutinen för uppfyllande av skolplikt innehåller rutin för utredning av problematisk frånvaro. I Solen och rutinen framgår att utredning bör inledas innan frånvaron blir problematisk, vilket definieras som när frånvaron är runt 10 procent de senaste två månaderna. I rutinen anges även att detta gäller oavsett om frånvaron är anmäld eller oanmäld, eller på annat sätt påverkar elevens utveckling mot målen och kunskapskraven negativt. Av Solen framgår att ansvarig lärare ska informera elevhälsan. Sedan är det enligt båda rutinerna rektor som i samverkan med elevhälsan som bedömer när utredning ska påbörjas. Rektor ska anmäla inledd frånvaroutredning till huvudman och elevens hemkommun.

Vid intervjuer framkommer dock att det ofta inte inleds utredning vid runt 10 procent frånvaro. Utifrån statistiken avseende inrapporterade utredningar till förvaltningen så avser den ofta elever med runt 60-80 procent frånvaro, det vill säga högre andel frånvaro jämfört med vad rutinen anger. Intervjuade uppger att det inte alltid är definierat på skolenheterna när exakt utredning ska inledas utan att det är en fråga om antingen mentors, elevhälsans eller skolsocionoms analys om huruvida frånvaron är oroande. Vissa lyfter att utredning ofta startas för sent och att skolan har missat tidiga fysiska symptom (så som huvudvärk eller magont) som kan utvecklas till omfattande frånvaro. Intervjuade uppger vidare att personal på skolorna inte alltid vill starta utredning då den upplevs omfattande och tidskrävande utan påbörjar vad de kallar en kartläggning och insatser före utredningen. Det finns ingen kommungemensam rutin som anger hur kartläggning och insatser som genomförs före en utredning har startats, ska genomföras eller dokumenteras. Det uppges att skolorna i varierad utsträckning har mallar och stödfrågor för detta steg.

Enligt rutinen ska utredningen genomföras tillsammans med eleven, vårdnadshavare och elevhälsan. Det finns även en mall för utredning av frånvaro. Mallen innehåller bland annat uppgift om vilken information som ska samlas in från personal och vilken bakgrundsinformation som ska hämtas in om eleven, vad som är viktigt att ta reda på i samtal med eleven respektive vårdnadshavaren samt hur analys ska genomföras (i samråd med elevhälsan). Vissa intervjuade uppger att utredningarna kan variera i kvalitet beroende på vem som har genomfört den.

3.4. Anmälan och uppföljning hos andra huvudmän

Enligt uppgift så omfattas andra huvudmän av samma rutiner som kommunen, det vill säga rutin för uppfyllande av skolplikten och rutin för ökad skolnärvaro (Solen) som beskrivs i avsnittet ovan. Andra huvudmän ska även använda samma mall för frånvaroutredning och ansökan om hjälp med samordning. Det enda som skiljer är att andra huvudmän anmäler utredning och ansökan om hjälp genom annan länk och det ska diarieföras med annat ärendenummer. Intervjuade uppger att andra huvudmän har blivit informerade om rutinerna och informationen återfinns på kommunens hemsida.

3.5. Det förebyggande och främjande arbetet

Solen omfattar närvarofrämjande och förebyggande arbete samt vilka insatser som kan förväntas av socialtjänsten och hälso- och sjukvården i olika steg i frånvaro. Närvarofrämjande och förebyggande aktiviteter som anges i rutinen är exempelvis:

- ▶ Skapa goda relationer, trygghet, arbetsro
- ▶ Tillgängliga lärmiljöer
- ▶ Struktur, tydlighet och variation i undervisningen
- ▶ Undervisning om studiestrategier, mat, sömn, motion, sociala medier
- ▶ Rastvärdar och organiserade rastaktiviteter
- ▶ Informera föräldrar om skolnärvaro som skyddsfaktor och närvarorutiner
- ▶ Fungerande lokal närvarorutin för arbetslag och EHT
- ▶ Kontinuerlig uppföljning av närvaron
- ▶ Åtgärda riskmiljöer/riskfaktorer
- ▶ Information vid övergångar mellan skolor/stadier
- ▶ Extra anpassningar och särskilt stöd för vissa elever vid behov

Exempel på förebyggande och främjande arbete som genomförs på skolenheter som uppkom under intervjuer är:

- ▶ Att det finns en vuxen på skolan som möter eleverna på morgonen när de kommer till skolan.
- ▶ På en skola har eleverna inte ämneslärare utan klasslärare, vilket ska öka tryggheten och stärka relationen mellan vuxna och elever.
- ▶ På en skolenhet har elevernas så kallade bärande relationer kartlagts genom en enkät till eleverna. Genom enkäten har skolenheten kartlagt vilka vuxna och kompisrelationer som är viktiga för eleven, vilket sedan kan användas om det finns behov av insatser.
- ▶ Vissa skolenheter har upprättat trygghetszoner för att elever ska ha lugna och trygga platser på skolans område.

Solen anger även att skolan tidigt ska uppmärksamma följande tecken:

- ▶ Ströfrånvaro, sen ankomst, hög anmäld frånvaro.
- ▶ Elever som drar sig undan, har svårt med socialt samspel, schemabrytande aktiviteter och övergångar.
- ▶ Elever som har svårigheter i inlärningsituationen eller behöver extra utmaning.

Utifrån tidiga tecken ska insatser vidtas efter behov, så som extra anpassningar/särskilt stöd eller hälsosamtal. Föräldrar kan även informeras om föräldrastöd man kan få hos socialtjänsten. I Solen anges inte vem som ansvarar för att genomföra olika aktiviteter kopplat till det främjande och förebyggande arbetet utan enbart att det är skolans ansvar.

3.6. Att vidta åtgärder

Enligt Solen ska åtgärder kopplade till utredningen dokumenteras i en handlingsplan och skolläkare och skolpsykolog ska involveras. Vid behov inleds utredning av

särskilt stöd och/eller skolsocial utredning. Enligt rutinen för uppfyllande av skolplikt ska rektor i samråd med elevhälsan göra en bedömning om det finns behov av en samordnad individuell plan (SIP) mellan skolan och socialtjänsten respektive sjukvården. Rutinen anger hur samordnade insatser ska hanteras.

Enligt rutin och intervjuade finns det möjlighet att få stöd från barn- och utbildningsförvaltningen med att ta fram en SIP. Enligt intervjuade är samverkan med socialtjänsten god medan samverkan med barn- och ungdomspsykiatri varierande på grund av barn- och ungdomspsykiatriens resursbrist. Vissa intervjuade lyfter dock att det är en utmaning att socialtjänstens insatser i stor utsträckning bygger på frivillighet och om eleven eller vårdnadshavarna inte vill ta hjälp av socialtjänsten finns litet utrymme för tvångsinsatser.

Rutinen för uppfyllande av skolplikten anger också att insatser för att öka elevens närvaro ska kontinuerligt följas upp och utvärderas med alla berörda och dokumenteras i handlingsplanen. Om insatserna inte ger önskad effekt ska utredningen uppdateras.

Det har genomförts en enkät där skolenheter fick svara på hur många elever som på skolan som har fått insatser utan att närvaron ökar. Enkäten skickades ut i mars/april 2023. Det totala antalet för grundskolan var 120 stycken.

I de fall då insatser inte ger avsedd effekt ska skolan enligt rutinen också informera utbildningsförvaltningen digitalt och redogöra för omfattningen av frånvaron, bedömning av orsaker, skolans insatser, effekten av insatserna, elevens delaktighet, vårdnadshavares engagemang samt samverkan med externa samhällsfunktioner. När utbildningsförvaltningen har fått informationen ska förvaltningens samordnare ta kontakt med skolan för att sätta sig in i ärendet och bedöma om ytterligare stöd behövs, exempelvis i form av SIP (samordnad individuell plan, kan tas fram då en individ behöver insatser och stöd från både skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst). Detta gäller även för elev hos annan huvudman.

Slutligen innehåller rutinen kommunens rutiner för föreläggande med eller utan vite. Vite kan beslutas och riktas då till vårdnadshavarna till den frånvarande eleven. Det är enligt uppgift sällsynt med vite och det är två år sedan kommunen sist skickade ut beslut med föreläggande förknippat med vite. Vid sakgranskning framkommer att brev med uppmaning om att komma till skolan och medverka i frånvaroutredning samt beskrivning av kommunens möjligheter att förelägga vite, har skickats ut till vårdnadshavare.

3.7. Särskilt om åtgärder vid omfattande frånvaro

Vid tillfället för granskningen så är antalet grundskoleelever med ingen närvaro cirka 70 stycken. Detta är en ökning från 46 elever samma period föregående år (statistik framtaget på efterfrågan). Intervjuade lyfter den gruppen elever som ett stort och ökande problem som omfattar allt yngre elever. För gruppen elever med mycket omfattande frånvaro eller ingen närvaro alls finns enligt uppgift åtgärder så som:

- ▶ Resursenheten, vilket är en kommuncentral särskild undervisningsgrupp där elever kan gå 1-2 år i syfte att slutligen komma tillbaka till skolan. Enheten har cirka 20 platser.
- ▶ På vissa skolor finns så kallade flexgrupper som i lagens mening är särskilda undervisningsgrupper där eleverna har hela eller delar av sin undervisning som en del i ett åtgärdsprogram med särskilt stöd.
- ▶ Skolsocionomer som kan ha ytterligare kontakt med eleven jämfört med lärare, för att få eleven tillbaka till skolan.
- ▶ Det finns även möjlighet att använda digitala hjälpmedel så eleven kan delta digitalt.
- ▶ Samordnad individuell plan (SIP) som tas fram i samverkan mellan skola, socialtjänst och sjukvården för individer som har behov av samordnade insatser från fler parter.

Övriga insatser som intervjuade lyfter som viktiga för gruppen elever med mycket omfattande skolfrånvaro är att elevhälsoteamet har rätt professioner så att de kan analysera behovet av insatser. Det trygghetsskapande arbetet beskrivs som generellt viktigt för att få elever tillbaka till skolan. Det innebär exempelvis att någon möter upp eleverna när de kommer till skolan och att det finns lugnare utrymmen att uppehålla sig på innan eller mellan lektioner.

Enligt intervjuade så ger åtgärderna ovan effekt för de elever som får ta del av dem. Det beskrivs dock som en utmaning med minskad elevpeng, vilket enligt uppgift bidrar till att skolenheter skär ner på resurser kopplat till stödinsatser. Ytterligare en utmaning som lyfts är otillgängliga lärmiljöer då många skolor är trångbodda och saknar grupprum där elever kan få stöd.

3.8. Stickprov

Sju stickprov har granskats inom ramen för detta uppdrag. Syftet med stickproven är att kontrollera hur lagar och rutiner efterlevs i praktiken. Fram för allt elever med en omfattande frånvaro har valts ut för att kunna granska alla steg i processen. Någon elev med något lägre frånvaro har också valts ut för att kontrollera om tidiga insatser satts in och att processen med att utreda och åtgärda frånvaron har påbörjats.

För varje stickprov lämnar vi en övergripande bedömning om hanteringen av elevens frånvaro varit ändamålsenlig, delvis ändamålsenlig eller icke ändamålsenlig. Grunden för bedömningen är hur väl underlagen vi tagit del av stämmer överens med skollagens krav samt kommunens egna dokumenterade rutiner.

Bedömningen är att av sju stickprov har inget hanterats ändamålsenligt. Av tabell 2 framgår stickprovsresultatet. Stickproven visar att det endast i tre (3) ärenden har gjorts en anmälan till huvudman om att frånvaroutredning inletts. Det finns ingen dokumenterad kartläggning eller utredning i enlighet med förvaltningens mall för detta. Mallen är enligt uppgift inte obligatorisk att använda. Enligt uppgift ska det ha genomförts en utredning i enlighet med mallen i ett (1) ärende men skolan återfinner inte dokumentationen. För fyra (4) av ärendena framgår att vissa åtgärder har

genomförts. Det är dock endast i ett (2) ärende som åtgärderna har följts upp. För ytterligare information om respektive stickprov se bilaga 2 Stickprov frånvaroärenden.

Tabell 2. Sammantagen bedömning stickprovsresultat

Stickprov	Bedömning	
1	Ej ändamålsenligt	
2	Ej ändamålsenligt	
3	Ej ändamålsenligt	
4	Ej ändamålsenligt	
5	Ej ändamålsenligt	
6	Ej ändamålsenligt	
7	Ej ändamålsenligt	

3.9. Bedömning

- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för bevakning av skolplikten/att alla elever är placerade på en skola?

Vi bedömer att det inte finns ändamålsenliga rutiner för bevakning av skolplikten/att alla elever är placerade på en skola. Bedömningen grundas på att nämnden inte beslutat om en rutin för arbetet och inte heller har någon uppföljning över hur arbetet bedrivs. Vidare finns en skriftlig rutin men att granskningen visar på att det praktiska tillvägagångssättet inte följer rutinen. Bland annat fattar nämnden inte några beslut om att avskriva elever som flyttat utomlands, vi ser också en risk i att rektor genomför utredningen utifrån bristande likvärdighet och otillräcklig kvalitet. Nämnden bör i sin översyn över rutiner och hantering av området överväga att lägga genomförandet på en funktion som kan genomföra alla utredningar om bevakning av skolplikt och skolplacering för att säkerställa att arbetet sker med tillräcklig kvalitet och systematik.

- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för rapportering och framtagande av statistik avseende elevers frånvaro?

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga rutiner för rapportering och framtagande av statistik avseende elevers frånvaro. Det är positivt att det upplevs som att lärare är noga med att rapportera all frånvaro. Statistiken bedöms behöva utvecklas avseende kvalitetssäkringen av densamma, exempelvis redovisa hur stor andel av lektionerna som faktiskt rapporteras in. Vidare avser det också sättet på vilket elever med anpassad studiegång rapporteras, vilket i dagsläget gör att det kan se ut som eleverna har högre närvaro i än vad de faktiskt har då närvaron räknas utifrån den anpassade studiegången och inte utifrån en fullständig skolgång. Vidare grundar sig bedömningen på att rutiner för sammanställning och analys av statistik skiljer sig mellan skolenheter. Detta innebär att arbetet för att uppmärksamma elever med hög frånvaro inte bedöms som likvärdigt och att det finns risk för att åtgärder sätts in för sent. Detta bedöms som en brist.

- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående) huvudmän.

Vi bedömer att det i huvudsak finns en ändamålsenlig rutin för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra huvudmän. Andra huvudmän är inkluderade i kommunens rutin och det informeras om densamma vid möten med de fristående huvudmännen. Med tanke på de brister som framkommer avseende utredning och anmälan gällande elever på de kommunala skolorna kan nämnden dock med fördel se över hur anmälan görs för elever folkbokförda i kommunen men som går hos annan huvudman för att säkerställa att det inte finns ett mörkertal.

- Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer som säkerställer att rektor vid upprepade eller längre frånvaro skyndsamt utreder frånvaron och att åtgärder vidtas?

Vi bedömer att det inte finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer att rektor vid upprepade eller längre frånvaro skyndsamt säkerställer att frånvaron utreds och att åtgärder vidtas.

Bedömningen grundas på att det visserligen finns en skriftlig rutin och mall för detta på huvudmannanivå men denna ska kompletteras med lokala rutiner. Nämnden bedöms dock inte i tillräcklig omfattning ha följt upp varken att lokala rutiner finns eller att skolornas lokala rutiner följer lagen och ger en likvärdig hantering av skolfrånvarande elever. I kvalitetsrapporten för 2023/2024 framgår att 14 skolor inte svarat på frågan om de har uppdaterade lokala rutiner. Vid intervjuer framkommer också stora skillnader mellan skolornas rutiner avseende i vilket skede i frånvaron olika insatser genomförs och vem som ansvarar för genomförandet.

Vidare bedömer vi att rutinen inte följs avseende när utredning ska inledas och åtgärder ska vidtas. I vissa fall har över hälften av eleverna i en klass som har en frånvaro på över 10 procent vilket överstiger det riktmärke då frånvaron om den är problematisk ska utredas. Även om vi betonar vikten av tidiga insatser, att frånvaron tidigt uppmärksammas och kartläggs, är så pass många utredningar som det är fråga om inte möjligt utan ett resurstillskott och det är också osäkert hur stor vinsten skulle vara med att genomföra så pass omfattande utredning av skolfrånvaron redan på denna nivå.

Vi menar att den lågt satta gränsen i praktiken kan ha fått motsatt effekt. Eftersom det upplevs som en omfattande utredning görs den inte när en elev har ca 10 procents frånvaro och sedan är vår bedömning att det i flera fall helt glöms bort och att någon systematisk utredning inte genomförs. Sammantaget innebär det att rutinen är svår att efterleva i praktiken och hur utredningar startas, och anmäls till huvudmannen bedöms som en brist. Stickproven bekräftar vidare att det inte har genomförts dokumenterade frånvaroutredningar i enlighet med den kommungemensamma mallen.

I samband med att utredning inleds ska också en anmälan om detta göras till huvudmannen. Vi bedömer att även detta steg brister. Det kan delvis vara en följd av att rektorerna inte inleder utredning. I stickprovet finns också fall där utredning inletts och att det inte anmälts till huvudmannen liksom att det har anmälts till huvudmannen men saknas en dokumenterad utredning. De anmälningar som gjorts till huvudmannen har vidare inte sammanställts eller redovisats för nämnden sedan i maj 2023. Detta bedöms som en brist.

Nämnden behöver mot bakgrund av detta se över sina rutiner för att säkra att frånvaron uppmärksammas, utredning inleds och anmäls samt att åtgärder vidtas och följs upp. Nämnden bör överväga att införa egenkontroller/intern kontroll avseende dokumentationen på individnivå utifrån att stickproven visar på omfattande brister. Detta för att säkerställa att det sker en utveckling och att rutiner och arbete framgent lever upp till lagkrav och rutiner.

- ▶ Vidtas tillräckliga åtgärder vad det gäller elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro (sk hemmasittare)?

Vi bedömer att det inte vidtas tillräckliga åtgärder vad gäller elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro. Bedömningen grundar sig på att det finns åtgärder att tillgå för elever med omfattande frånvaro men att stickproven visar att åtgärdsplaner formuleras i liten utsträckning och följs inte upp på ett systematiskt sätt.

Vi noterar vidare att det vid intervjuerna förekommer flera beskrivningar av att alla elever i behov av åtgärder inte alltid kan ta del av dem på grund av avsaknad av resurser och/eller otillgängliga lärmiljöer. Det handlar om åtgärder så som resursskola, särskilda undervisningsgrupper eller anpassningar av den fysiska miljön. Detta bedöms som allvarligt och något nämnden behöver följa upp och åtgärda.

4. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden inte har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av skolfrånvaro. Av granskningen framgår att nämnden under senare år gjort en satsning på att främja närvaro och förebygga problematisk skolfrånvaro men att arbete kvarstår för att både leva upp till skollagens krav och kommunens eller skolornas egna rutiner.

Vår bedömning är nämnden behöver utveckla arbetet i alla stegen med att upptäcka, utreda, åtgärda och följa upp skolfrånvarande elever. Nämnden behöver se över riktlinjerna och tydliggöra i vilken utsträckning som skolorna kan eller ska ta fram egna riktlinjer. Om skolorna ska ha egna riktlinjerna behöver nämnden säkerställa att de uppfyller krav på likvärdighet och de krav som finns i skollagen om att frånvaron skyndsamt ska utredas och anmälas till huvudmannen.

Revisionsfråga	Svar
► Finns det ändamålsenliga rutiner/riktlinjer: ► för bevakning av skolplikten/att alla elever är placerade på en skola	Nej. Nämnden har inte beslutat om en rutin för arbetet och inte heller har någon uppföljning över hur arbetet bedrivs. Vidare finns en skriftlig rutin men att granskningen visar på att det praktiska tillvägagångssättet inte följer rutinen.
► för rapportering och framtagande av statistik avseende elevers frånvaro?	Delvis. Statistiken finns men behöver kvalitetssäkras och rutiner för sammanställning och analys av statistik skiljer sig mellan skolenheter på ett sätt som innebär att det kan finnas brister i likvärdigheten och att åtgärder sätts in för sent.
► för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående) huvudmän.	Delvis. Det finns en skriftlig rutin men tanke på de brister som framkommer avseende utredning och anmälan gällande elever på de kommunala skolorna bör nämnden se över rutinerna även för andra huvudmän för att säkerställa att det inte finns ett mörkertal.

► Som säkerställer att rektor vid upprepade eller längre frånvaro skyndsamt utreder frånvaron och att åtgärder vidtas?	Nej. Det finns en skriftlig rutin och mall på huvudmannanivå men de lokala rutinerna är mycket olika utformade och stickproven visar att följsamheten till rutinen brister.
► Vidtas tillräckliga åtgärder vad gäller elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro (sk hemmasittare)?	Nej. Det finns åtgärder att tillgå för elever med omfattande frånvaro men stickproven visar att åtgärdsplaner formuleras i liten utsträckning och följs inte upp på ett systematiskt sätt.
► Har nämnden en tillräcklig uppföljning av arbetet med att förebygga och åtgärda skolfrånvaro?	Delvis. Nämnden tar del av uppföljningar av arbetet men såväl statistiken, analyserna och åtgärderna behöver utvecklas. Nämnden tar inte del av de anmälningar om inledd utredning som rektor ska göra till huvudmannen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas barn- och utbildningsnämnden:

- Säkerställa ett ändamålsenligt arbete med skolpliktsbevakning/ skolplacering av alla i kommunen folkbokförda barn och unga, genom att exempelvis se över rutin och delegationsordning och införa återrapportering till nämnden.
- Säkerställa att det finns rutiner och arbetssätt som garanterar tillförlitliga data för att följa upp frånvaron i kommunens grundskolor.
- Utifrån statistiken genomföra såväl kommunövergripande som skolspecifik analys av frånvaron i syfte att öka närvaron och stärka det förebyggande arbetet. I analysen särskilt beakta:
 - de beskrivna lokalproblemen och dess påverkan på skolfrånvaron.
 - fördelningen av elevhälsoresurser mellan skolorna och säkerställa att resurserna är rimliga i förhållande till behoven.
 - Vilka åtgärder huvudmannen eller skolorna behöver vidta för att minska andelen elever med mycket liten eller ingen skolnärvaro alls.
- Säkerställa att skolfrånvaron uppmärksammas, utreds och anmäls till huvudmannen i enlighet med lag.
- Stärka uppföljningen av arbetet med skolfrånvaro genom att utöka återrapporteringen, ta del av anmälan enligt punkten ovan och överväga att

genomföra egenkontroller/intern kontroll avseende dokumentationen på individnivå.

Jönköping den 13 november 2024

Hanna Ericsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Imelda Kimblad
Verksamhetsrevisor
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Utbildningschef grundskola
- ▶ Chef för elevhälsa
- ▶ Administrativ chef
- ▶ Närvarostrateg
- ▶ Medicinsk ledningsansvarig skolsköterska i kommunen
- ▶ Skolläkare
- ▶ Skolpsykolog med ansvar för samordning av skolpsykologgruppen
- ▶ Två skolkuratorer F-6 skola
- ▶ Två rektorer från F-9 skolor
- ▶ Tre rektorer från F-6 skolor

Analyserade dokument

- ▶ Reglemente för barn- och utbildningsnämnden 2023-12-13
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan 2023
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan 2024
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens månadsrapport för augusti 2023
- ▶ Verksamhetsberättelse 2023
- ▶ Kvalitetsrapport barn- och utbildningsnämnden 2023
- ▶ Beskrivning av det övergripande systematiska kvalitetsarbetet för grundskolans verksamhetsområde läsår 2023-2024 och 2024-2025.
- ▶ Kvalitetsrapport 2023/2024 för Junedalsskolan
- ▶ Kvalitetsrapport 2023/2024 Skärstaddalen
- ▶ Rutin för uppfyllande av skolplikten 2024-08-19
- ▶ Mall för utredning av skolfrånvaro april 2022
- ▶ Solen - övergripande rutin för ökad skolnärvaro 2024-07-16
- ▶ Presentation skolnärvaro maj 2023
- ▶ Presentation skolnärvaro december 2023
- ▶ Presentation skolnärvaro maj 2024
- ▶ Bilaga till presentation skolnärvaro maj 2024
- ▶ Statistik över anmälda inledda frånvaroutredningar
- ▶ Statistik närvaro per årskurs och skola
- ▶ Statistik frånvaro per elev för tre skolor uppdelat på höstterminen 2023 och vårterminen 2024

- ▶ Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll från den 12 november 2020
- ▶ Organisationsskiss elevhälsa
- ▶ Fördelning av elevhälsotjänster
- ▶ Junedalsskolans rutin för närvaroarbete
- ▶ Ljungarumsskolans rutiner för ökad skolnärvaro
- ▶ Skärstaddalens frånvaropyramid
- ▶ Uppdragsbeskrivning skolsocionom 2022-11-09
- ▶ Placering av skolsocionomer
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens protokoll 2024-05-14
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens protokoll 2023-05-16
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens protokoll 2023-12-14
- ▶ Presentation för barn- och utbildningsnämnden 2022-08-09
- ▶ Presentation för barn- och utbildningsnämnden 2022-12-22
- ▶ Presentation för barn- och utbildningsnämnden 2023-05-16
- ▶ Presentation för barn- och utbildningsnämnden 2023-11-28
- ▶ Presentation för barn- och utbildningsnämnden 2024-05-14

6. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Skollagen (2010:800)

I 7 kap. 20-23 §§ fastställs ansvar för skolplikten. Hemkommunen ska se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till, vilket även omfattar barn som inte går i kommunens grundskola eller grundsärskola. Det är respektive huvudmans ansvar att se till att eleverna fullgör sin skolgång. Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs vid behov.

Enligt 7 kap. 19 a § skollagen har rektorn en skyldighet att skyndsamt utreda upprepade och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig, om en utredning inte anses vara obehövlig. 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.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro enligt 19 a §, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Huvudmannen ska, enligt skollagen 4 kap. 3 §, på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Bilaga 1. Exempel frånvaro uppdelat per elev

Frånvaro uppdelat per elev	Klass X i åk 7 VT24	Klass X i åk 7 VT24	Klass X i åk 9 VT24	Klass X i åk 9 VT24
Elev X	0%	1%	1%	1%
	2%	2%	3%	2%
	3%	3%	4%	3%
	5%	4%	4%	3%
	5%	5%	5%	4%
	5%	5%	5%	5%
	6%	6%	6%	5%
	6%	8%	8%	6%
	6%	8%	8%	6%
	7%	8%	12%	6%
	8%	9%	12%	7%
	8%	10%	12%	8%
	9%	10%	14%	8%
	9%	11%	15%	9%
	10%	11%	18%	12%
	13%	12%	18%	17%
	15%	14%	20%	17%
	16%	14%	72%	18%
	17%	15%	90%	20%
	18%	15%		25%
	21%	16%		25%
	22%	19%		31%
	26%	20%		45%
	75%	26%		85%
	94%	28%		
	100%	30%		
		43%		
		65%		
		73%		

Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen 2024.

Bilaga 2. Stickprov frånvaroärenden

I tabellen nedan redovisas stickprovsresultatet. En grön markering innebär att aktuella föreskrifter och riktlinjer har följts, gul markering innebär att det finns en avvikelse och röd markering innebär att mer än en avvikelse har noterats.

Nummer på stickprovet	Skola och åk	Andel frånvaro	Anmälan till huvudman ¹	Kartläggning/utredning genomförd ²	Handlingsplan och åtgärder	Uppföljning och utvärdering av åtgärder	Motivering	Bedömning
21	Ljungarum åk 7	HT23 94% VT24 65%	Nej.	Nej.	Ja. Handlingsplan med åtgärder finns från 2022-01-30. Planerat datum för utvärdering var 2023-04-12.	Ja. Utvärdering av åtgärder har följts upp genom EHT och antecknats i journalsystemet, daterat den 18 oktober 2023. Av	Från dokumentationen framgår att eleven har omfattande frånvaro från åk 6. Trots omfattande frånvaro vid inledning av hösttermin i åk 7 inleds ingen frånvaroutredning. Utredning av särskilt stöd genomförs först i januari 2024 och eleven har då sedan en tid 100 procent skolfrånvaro. Nytt åtgärdsprogram beslutas maj 2024. Närvarostatistiken ger inte en rättvisande bild av elevens närvaro då eleven har anpassad studiegång så frånvaron är utifrån de fåtal ämnen och timmar eleven är i skolan.	

¹ Enligt 7 kap. 19 a § skollagen har rektorn en skyldighet att skyndsamt utreda upprepade och längre frånvaro. När en utredning om frånvaro har inletts ska rektor se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

² En enklare kartläggning ska enligt *Närvarorutin* göras i samband med det omsorgssamtal som mentor bjuder in till i steg två. Därtill ska en fördjupad kartläggning samt eventuell utredning om särskilt stöd göras vid behov i steg tre.

Nummer på stickprovet	Skola och åk	Andel frånvaro	Anmälan till huvudmannen ¹	Kartläggning/utredning genomförd ²	Handlingsplan och åtgärder	Uppföljning och utvärdering av åtgärder	Motivering	Bedömning
						utvärdering en framgång att handlingsplanen uppdateras för att öka skolnärvaron. Lärare har fört egna anteckningar av åtgärder som inte förts in i Prorenata som vi har tagit del av.		
22	Ljungarum åk 7	VT24 100%	Nej	Nej	Delvis. Handlingsplan finns inte. Det framgår åtgärder av dokumentationen i elevakten.	Nej.	Trots att eleven är helt frånvarande har det inte genomförts en dokumenterad kartläggning och utredning. Det har inte heller anmälts till huvudmannen. Det framgår dock vissa åtgärder av elevakten.	

Nummer på stickprovet	Skola och åk	Andel frånvaro	Anmälan till huvudman ¹	Kartläggning/utredning genomförd ²	Handlingsplan och åtgärder	Uppföljning och utvärdering av åtgärder	Motivering	Bedömning
1	Landsjöskolan åk 4	HT23 63% VT24 90%	Nej.	Nej.	Nej.	Nej.	Trots att eleven under lågstadiet har haft oroande frånvaro och att en frånvaroutredning har genomförts i åk 3 vidtas inga åtgärder förrän oktober 2023. Åtgärderna bygger inte på en kartläggning. Utredning av särskilt stöd dröjer till mars 2024.	
14	Landsjöskolan åk 4	HT23 28% VT24 20%	Nej	Nej.	Nej.	Nej.	Bedömningen grundar sig på helt avsaknad av dokumentation trots frånvaro på över 20 procent.	
8	Junedalsskolan åk 9	HT23 39% VT24 28%	Ja.	Nej. Skolan uppger att det har genomförts men dokumentationen återfinns inte.	Delvis. Handlingsplan finns inte. Det framgår av åtgärder av dokumentationen i elevakten.	Delvis. Framgår att åtgärder följts upp i samtal med elev och vårdnadshavare.	För eleven finns flera beslut om särskilt stöd, bland annat i form av anpassad studiegång och särskild undervisningsgrupp. Därtill saknas en dokumenterad frånvaroutredning. Närvarostatistiken ger inte en rättvisande bild av elevens närvaro då eleven har anpassad studiegång så frånvaron är utifrån de fåtal ämnen och timmar eleven är i skolan. I anmälan till huvudman står att VH inte har informerats om att frånvaroutredning har inletts.	
17	Junedalsskolan åk 9	HT23 77% VT24 90%	Ja.	Nej.	Delvis. Handlingsplan finns inte. Det framgår av åtgärder av dokumentationen i elevakten.	Nej.	Eleven har periodvis mycket omfattande frånvaro (ingen närvaro alls). Kontakten med VH är emellanåt bristande och skolan gör flera orosanmälningar. Dock saknas en samlad utredning av vad frånvaron beror på och framgår i princip inga åtgärder utöver anpassad studiegång och särskild undervisningsgrupp. Trots bakgrunden skrivs eleven ut från särskilda undervisningsgruppen i januari, därefter blir närvaron i princip obefintlig.	
1	Junedalsskolan åk 9	HT23 41% VT24 31%	Ja.	Gjordes en frånvaroutredning 2023-01-11.	Nej.	Nej.	Ingen frånvaroutredning genomförs. Saknas även dokumentation av de tidiga stegen trots att eleven varit	

Nummer på stickprovet	Skola och åk	Andel frånvaro	Anmälan till huvudman ¹	Kartläggning/utredning genomförd ²	Handlingsplan och åtgärder	Uppföljning och utvärdering av åtgärder	Motivering	Bedömning
				Utredningen har inte följts upp och har inte gjorts en ny utredning efter trots hög frånvaro.			frånvarande flertal dagar i samband med skolstart. Vårdnadshavare har inte kontaktats vid första frånvarotillfället.	