

Granskning av skolpliktsansvar och skolnärvaro

Rapport
Tierps kommun

KPMG AB

2023-03-08

Antal sidor 14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1.1	Skolplikt och skolfrånvaro	6
3.1.2	Skolfrånvaron i Tierps kommun	6
3.2	Styrning, riktlinjer och rutiner	7
3.2.1	Beslutade riktlinjer	7
3.2.2	Skolenheternas rapportering av skolfrånvaro	8
3.2.3	Bedömning	10
3.3	Administrativa system och dokumentation	10
3.3.1	Bedömning	11
3.4	Huvudmannens uppföljning av den samlade frånvaron	11
3.4.1	Bedömning	12
4	Slutsats och rekommendationer	13
	Bilaga 1	15

1 Sammanfattning

Vi har av Tierps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens styrning av kommunens skolpliktsansvar och skolnärvaro. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning av kommunens skolpliktsansvar och skolnärvaro är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning är att det finns brister i kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kommunens skolpliktsansvar och skolnärvaro i grundskolan och att den inte är tillräckligt ändamålsenlig.

Vi bedömer att:

- riktlinjen om närvaroregistrering inte anger hemkommunens ansvar för att löpande följa upp folkbokförda barn med skolplikt.
- det finns ändamålsenliga riktlinjer för frånvaroregistrering som omfattar rektors ansvar för att elevers frånvaro (giltig eller ogiltig) skyndsamt utreds i samråd med eleven och vårdnadshavaren samt elevhälsan. Vi bedömer dock att det är en brist att närvaro fullt ut inte rapporteras i enlighet med beslutade riktlinjer som framgår av kvalitetsredovisning läsåret 2021/2022.
- det finns ett ändamålsenligt digitalt närvarosystem som ger förutsättningar för ett effektivt arbete vad gäller registrering, utredning och uppföljning av frånvaro samt automatisk frånvarorapportering till vårdnadshavarna.
- det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte föredras om den samlade frånvaron i grundskolan. Det är huvudmannens ansvar att en elev fullgör sin skolgång. Därför är det av stor vikt att huvudmannen får kännedom om, och förståelse för hög frånvaro och problematisk frånvaro för att på så sätt kunna vidta åtgärder.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att beslutade riktlinjer efterlevs genom att följa upp arbetet i den interna kontrollen.
- upprätta en dokumenterad riktlinje för hemkommunens ansvar att följa upp folkbokförda barn med skolplikt. Riktlinjen kan med fördel ange hur ofta kommunen ska genomföra kontrollerna.
- upprätta en dokumenterad riktlinje om föreläggande och vite.
- efterfrågar och följer upp den samlade frånvaron i grundskolan och beslutar om åtgärder för att minska elevers höga frånvaro.

2 Bakgrund

Skollagen reglerar vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har inom utbildningsområdet. Enligt 7 kap. 10 § skollagen har alla barn från sex år till avslutad grundskoleutbildning skolplikt. Kommunen ska enligt 7 kap. 22 § se till "att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång". Om en elev inte fullgör sin skolplikt och det beror på att vårdnadshavaren "inte har gjort vad denne är skyldig att göra [...] får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter". Detta får även ske vid vite. (7 kap. 23 § SkoL)

I både grundskolan gäller att eleverna ska vara närvarande och om de inte är det ska vårdnadshavarna underrättas samma dag som frånvaron noteras. Huvudmannen för en skola är också skyldig att informera en hemkommun om eleven uteblir från undervisningen, vilket är viktigt ur två perspektiv, dels så att hemkommunen kan säkerställa att eleven får utbildning eller blir föremål för annan insats, dels att hemkommunen inte betalar för elevers utbildning utan att eleverna deltar i undervisningen

Kommunens revisorer ser i sin riskanalys att konsekvenserna av eventuella brister i kommunens rutiner och insatser kan få stora konsekvenser på enskilda barns förutsättningar att utvecklas som självförsörjande samhällsmedborgare.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning av kommunens skolpliktsansvar och skolornärvaro är ändamålsenlig. Granskningen kommer att fokusera på följande frågeställningar:

- Finns riktlinjer och rutiner för att säkerställa att skolplikten fullgörs?
- Finns riktlinjer och rutiner om föreläggande och vite?
- Finns riktlinjer och rutiner för utredningen av skälen för elevens frånvaro sker i samråd med rektorn för elevens skolenhet och med elevhälsan samt att frånvaron anmäls till huvudmannen om att utredning inleds?
- Finns riktlinjer och rutiner för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående) huvudmän?
- Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?
- Följer kommunstyrelsen upp elevernas samlade frånvaro?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- skollag (2010:800), 7 kap. 2, 10, 17, 19 a och 20-23 §§,

- allmänna råd (SKOLFS 2012:34). Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan, och
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens sammanställning av anmälningar angående skolplikt i Tierps kommun, dokumentstudier samt intervjuer med utskottets ordförande, skolchef, ett urval av rektorer och lärare i grundskolan.

Rapporten är faktakontrollerad av respondenterna.

3 Resultat av granskningen

3.1.1 Skolplikt och skolfrånvaro

Hemkommunen ansvarar enligt 7 kap. 21 § för att elever som inte går i dess grundskola fullgör sin skolplikt på annat sätt. Huvudmannen ska enligt 7 kap. 22 § se till att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolplikt. I de flesta fall handlar det om att eleverna går på en fristående skola eller i en skola i en annan kommun. Om en elev börjar eller slutar på en friskola eller är "frånvarande i betydande utsträckning" ska huvudmannen anmäla detta till hemkommunen. (7 kap. 22 § 2 st. SkoL)

Att skolplikten fullgörs är också ett ansvar för vårdnadshavarna. (7 kap. 20 § SkoL). Om en vårdnadshavare inte gör vad vederbörande är skyldig att göra får hemkommunen förelägga vårdnadshavarna "att fullgöra sina skyldigheter". Ett föreläggande får också förenas med vite. (7 kap. 23 § SkoL)

1 juli 2018 trädde en lagändring i kraft, vilken stärkte rektors ansvar för uppföljning av elevers frånvaro. Om en elev ofta eller under längre tid är frånvarande och rektor inte har beviljat ledighet ska rektor skyndsamt utreda orsakerna. När en sådan utredning har inletts ska också huvudmannen informeras. (7 kap. 19 a § SkoL). Krav på utredning gäller också för rektor i gymnasieskolan. (15 kap. 16 § 3 st.) Rektor behöver emellertid inte informera huvudmannen.

Om en elev under kortare tid, högst tio skoldagar per läsår, behöver vara ledig från skolan för enskild angelägenhet får detta beviljas av rektor. Längre ledighet får beviljas om synnerliga skäl föreligger. (7 kap. 18 § SkoL). Med enskild angelägenhet avser Skolverket till exempel "vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider".

3.1.2 Skolfrånvaron i Tierps kommun

Skolverket fick under 2021 i uppdrag att utreda möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister. Av redovisningen framgår att det för närvarande saknas ett rättsligt stöd i skolförfattningarna för att ställa krav på huvudmännen att lämna uppgifter om frånvaro till Skolverket, och om vilka uppgifter om detta som då skulle lämnas in.¹ I dagsläget finns ingen nationell statistik varför det i dagsläget inte är möjligt att göra jämförelser kring frånvarostatistik med riket eller liknande kommuner.

Vid tiden för granskningen uppskattades att 42 elever i Tierps kommun har mer än 60 procents frånvaro och 10 av dessa elever har mer än 80 procents frånvaro. Den senare gruppen har en sådan problematisk skolfrånvaro att de i huvudsak inte deltar i undervisning på plats.

Intervjuade rektorer menar att eleverna med hög frånvaro lider av allvarig psykisk ohälsa.

¹ Utredning om ett nationellt frånvaroregister, Skolverket, 2021-12-17

På skolenheter genomförs anpassningar för de elever som behöver en anpassad lärmiljö. Enligt skolchef finns det en permanent särskild undervisningsgrupp som är gemensam för hela kommunen för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det finns även tillfälliga särskilda undervisningsgrupper på skolorna, detta beror på om det finns behov som är beskrivna i elevers åtgärdsprogram.

Då åtgärdsprogram utvärderas med de intervall som beskrivs i åtgärdsprogrammet så avslutas arbetet i den särskilda undervisningsgruppen när behovet upphör. Skolchefen anger att vissa elever inom den grupp som har en problematisk frånvaro deltar i undervisning inom särskilda undervisningsgrupper eftersom rätt anpassningar då kan sättas in.

I Tierps kommun finns 11 kommunala grundskoleenheter. På Tierps kommuns hemsida ges ingen information om skolplikt i grundskola och därmed inte heller om vårdnadshavarnas ansvar för att skolplikten uppfylls.

Under de senaste fem åren (2018–2022) har fyra anmälningar gjorts till Skolinspektionen inom området skolplikt och rätt till utbildning. I två av dessa fyra ärenden beslutade Skolinspektionen att avskriva ärendet (beslut att inte utreda) eftersom eleven slutat på skolan. I ett av de fyra ärendena överlämnades ärendet till klagomålshandlingen, där huvudmannen ska handlägga ärendet. Skolinspektionen fattade sedan beslutet att inte pröva ärendet. I ett av de fyra ärendena fattade Skolinspektionen beslut om att huvudmannen vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet.

Utifrån det granskade underlaget så är det inte möjligt att göra en analys av hur Tierps kommuns statistik på frånvaroområdet förhåller sig till övriga kommuner samt riket. Huvudmannen ska dock kontinuerligt och systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen, som en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Om det kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att de åtgärdas. Brister kan till exempel visa sig vid en uppföljning eller genom att verksamheten får klagomål.² Läs mer om uppföljning under rubriken 3.4.

3.2 Styrning, riktlinjer och rutiner

3.2.1 Beslutade riktlinjer

För närvaroregistrering finns *Plan för ökad skolnärvaro*.³ Planen är fastställd av skolchef (2022-08-24). Planen är inte beslutad av kommunstyrelsen. Planen anger den arbetsgång skolenheterna ska följa, från uppmärksammas frånvaro till anmälan om skolpliktsbevakning. Anmälan om skolpliktsbevakning ska skickas till utbildningschef vid skolkontoret. Av planen framgår en instruktion för hur statistik ska rapporteras inom organisationen.

² Proposition 2017/18:182 Samling för skolan sidan 52–53

³ KS/2022:721, fastställd av skolchef rev. 2022-08-10 giltig fr o m: 2022-08-24

Exempelvis ska varje undervisande lärare dagligen registrera närvaro i kommunens frånvarosystem och ska regelbundet följa upp närvaron i den egna undervisningsgruppen. Vidare anger planen definitioner av olika typer av frånvaro samt relevant lagstiftning avseende skolplikt och skolfrånvaro.

Riktlinjen anger inte skrivningar om hur den löpande *skolpliktsbevakningen* ska gå till. Exempelvis hur ofta kommunen ska kontrollera att ett barn har en skolplacering samt bevaka att eleven faktiskt går i skolan och deltar i utbildningen. Vid intervju med skolchef uppfattar vi att administratören centralt på förvaltningen ansvarar för den löpande skolpliktsbevakningen. Om en elev av någon anledning inte deltar i utbildningen kontaktar rektor administratören och ärendet lämnas då över till skolpliktsbevakningen. Administratören ansvarar även för att det görs en bevakning av att barn som flyttar in till kommunen har en skolplacering. Elevregistret läses av mot folkbokföringsregistret och på så sätt hanteras skolpliktsbevakning för både huvudmanna- och enhetsnivå. Tidigare låg detta på enhetsnivå men skolchef anger att en central skolpliktsbevakning ger en bättre helhetsbild.

Det har inte upprättats en dokumenterad rutin för *föreläggande om vite*. Enligt skolchef är gällande arbetssätt att om skolpliktsbevakning upprättas och frånvaro kvarstår efter att en orosanmälan är gjord upprättas ett tjänsteutlåtande till utskottet för barn och unga med förslag till beslut om föreläggande med vite. Om skolplikten efter föreläggande ändå inte fullgörs lämnas ärendet vidare till förvaltningsrätten för utdömande av vite. Enligt ordförande för utskottet barn och unga har inget ärende lämnats till förvaltningsrätten ännu. Rektorerna menar att vid ett eventuellt vitesföreläggande så lyfts frågan till förvaltningen.

Skolchef anger även i intervju att det inte finns någon dokumenterad riktlinje för hur *kommunen säkerställer att anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående huvudmän)* ska ske, utan att detta är ett arbetssätt som fungerar väl. Det görs en bevakning centralt inom ramen för kommunens löpande skolpliktshantering där administratören gör kontroller mot folkbokföringen och kontrollerar att samtliga elever har en skolplacering.

Vi uppfattar att kommunen får en rapport från huvudmannen i kommunen där eleven går i skolan att eleven har en hög frånvaro. Vidare anges att det kan göras stickprover för att säkerställa att eleven är på plats i skolan. Hanteringen för de elever i annans kommuns skolenhet som har hög frånvaro följer sedan den arbetsgång för skolpliktsbevakning som för elever i kommunens skolor.

3.2.2 Skolenheternas rapportering av skolfrånvaro

Av kvalitetsredovisning läsåret 2021/2022⁴ framgår att det finns vissa svårigheter att uppnå en helt korrekt rapportering av närvaron i verksamhetssystemet för närvarorapportering Skola24 vilket gör att statistiken inte är fullkomlig.

⁴ KS/2022:978, Beslutad i kommunstyrelsen 2022-11-29

Vidare framgår att utredningar om frånvaro i verksamhetssystemet DF respons inte har genomförts i den omfattning det borde ha gjorts. Dock framgår av kvalitetsredovisningen att mentorerna har varit i kontakt med elevers vårdnadshavare i fråga om närvaron och att det kontroll av närvaron har gjorts.

Samtliga intervjuade redogör för hur frånvaroarbete bedrivs och uppger att det i hög utsträckning görs enligt beslutade riktlinjer och rutiner. Intervjuade rektorer och lärare beskriver att arbetssättet följer de steg som framgår av *Plan för ökad skolnärvaro* med vissa lokala avvikelser. All frånvaro registreras i verksamhetssystemet Skola24. Enligt skolchef ska läraren anmäla elevens frånvaro dagligen men i undantagsfall kan det ta två dagar.

Av intervju med lärarna framgår att om en elev inte har inkommit till skolan så anmäls ogiltig frånvaron och ett sms skickas då till vårdnadshavaren. Lärarna anger att det kan vara så att eleven är sjuk men att ingen anmälan om frånvaro har gjorts i Skola24. Då väntar lärarna in att vårdnadshavaren mottagit sms:et om ogiltig frånvaro för att få en eventuellt återkoppling kring vilken typ av frånvaro det rör sig om. Flertalet av de intervjuade lärarna uppger att de ofta tar kontakt med vårdnadshavaren per telefon direkt på morgonen om en elev är frånvarande och de inte har ett giltigt frånvaromeddelande. Ytterligare en lärare anger i intervju att det varje morgon finns en utsedd ansvarig att ringa till de vårdnadshavare vars elever inte deltar i undervisningen.

En lärare vid en skolenhet uppger att då vikarier undervisar är det inte säkerställt att denne tar närvaro. Detta eftersom samtlig ordinarie personal har en personlig lpad, något vikarierna inte har. En skolenhet har löst detta genom att andra lärare ansvarar för att ta närvaro i de klasser där vikarier undervisar för att säkerställa att frånvaro tas.

När en elev når en frånvaro om mer än 20 procent notifieras mentor per mail. I detta steg uppger lärarna att det handlar om en enklare kartläggning tillsammans med vårdnadshavare där man identifierar skäl till frånvaron.

När mentor startar upp utredning om frånvaro får skolchef, i egenskap av representant för huvudmannen, en notifiering om detta per mail.

Efter det sker en uppföljning och utifrån uppföljningen så kan en ny plan upprättas och utvärderas eller så går ärendet vidare till rektor och elevhälsoteamet. Skolchef anger i intervju att genom notifieringen per mail så får huvudmannen kännedom om elever med hög frånvaro. Skolchef har även tillgång till verksamhetssystemet DF respons där samtliga utredningar och uppföljningar om frånvaro genomförs och bevaras.

Rektorer anger i intervju att de kan ha uppsikt över elevernas frånvaro genom de statistikrapporter som går att ta ut från skola24. En rektor för två mindre skolor anger att det finns en god uppfattning om vilka elever som är frånvarande och skälen till frånvaron. Rektor för en högstadieskola beskriver i intervju att de behöver en ansvarig för att följa upp elever med hög frånvaro samt för att stötta mentorerna kring frågor rörande frånvaro. Samtliga rektorer anger vidare att elevhälsan är högst delaktiga när frånvaron kvarstår.

Elevhälsoteamet går igenom statistik på elevkonferenser och diskuterar de elever som är frånvarande och beslut om åtgärd fattas. Det kan då vara aktuellt att samverka med andra parter så som SamBaT (samverkan för barn och unga i Tierp).

Av rutinen *Plan för ökad skolnärvaro* framgår att om steget ovan inte ger resultat ska de tidigare insatserna utvärderas och en fördjupad utredning ska genomföras skyndsamt. Rektor informeras då och ärendet lyfts på ett elevhälsomöte där vidare åtgärder beslutas. Rektor ska då boka in ett nytt möte med elev och vårdnadshavare samt mentor och elevhälsoteamet. Eleven ska enligt planen delta utifrån ålder och mognad. Slutligen, om frånvaron kvarstår ska skolan göra en anmälan om skolpliktsbevakning till huvudmannen. Rektor anmäler då ärendet till huvudmannen, utbildningschef på skolkontoret.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga riktlinjer för frånvaroregistrering som omfattar rektors ansvar för att elevers frånvaro (giltig eller ogiltig) skyndsamt utreds i samråd med eleven och vårdnadshavaren samt elevhälsan. Vidare bedömer vi att när en sådan utredning har inletts informeras huvudmannen (7 kap. 19 a § SkoL).

Vi bedömer dock att det är en brist att närvaro fullt ut inte rapporteras i enlighet med beslutade riktlinjer som framgår av kvalitetsredovisning läsåret 2021/2022. Huvudmannen bör säkerställa att samtliga skolenheter rapporterar enligt beslutade riktlinjer.

Vi bedömer att det är en brist att riktlinjen om närvaroregistrering inte anger hemkommunens ansvar för att följa upp folkbokförda barn med skolplikt. Detta för att säkerställa att kommunen löpande kontrollerar att folkbokförda barn i skolpliktig ålder har en skolplacering i kommunen samt om elev inte deltar i undervisning. Hemkommunen ska se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till, även barn som inte går i kommunens förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (7 kap. 21 § SkoL).

Vidare bedömer vi att det bör upprättas en dokumenterad riktlinje om föreläggande och vite och att denna ska beslutas av kommunstyrelsen och inte skolchef. Det är av stor vikt att korrekt hantering vid myndighetsutövning mot enskild säkerställs.

Vi konstaterar att det inte har upprättats en dokumenterad rutin för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra (kommunala eller fristående) huvudmän. Eftersom det är huvudmannens ansvar (i den andra kommunen) att lämna uppgift till hemkommunen om att skolpliktig elev har börjat eller slutat vid skolan eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning, anser vi det tillräckligt att det finns ett ändamålsenligt arbetssätt.

3.3 Administrativa system och dokumentation

Samtliga skolenheter rapporterar elevers frånvaro digitalt i verksamhetssystemet Skola24. Vårdnadshavare har tillgång till Skola24 för att rapportera frånvaro, antingen via en webbsida eller en app.

De får också ett meddelande via sms eller mail om eleven är frånvarande och frånvaron inte är beviljad. Detta sker vid första registrerade frånvarotillfället. Lärarna rapporterar frånvaro i systemet och kan ta ut sammanställningar, vilket görs med jämna mellanrum för uppföljning. Vilket redan framgått ovan skickas ett automatiskt meddelande hem till vårdnadshavarna om en elev är frånvarande eller kommer för sent.

Om en elev har fortsatt hög frånvaro skickas ett meddelande till mentor från Skola24 tillsammans med en länk till DF respons. DF respons är det verksamhetssystem där skolenheterna dokumenterar all information om frånvaron, exempelvis kartläggning av frånvaro, utredning och uppföljning. När elevhälsoteamet går in och utreder hög frånvaro sker dokumentationen i elevhälsosystemet Prorenata.

Ordförande uppger att det under senare år blivit bättre med det verksamhetssystem, DF-respons, som implementerades för ett antal år sedan. Det ger förvaltningen möjlighet att få dokumenterad information om frånvaron på ett effektivt sätt.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt digitalt närvarosystem som ger förutsättningar för ett effektivt arbete vad gäller registrering och uppföljning av frånvaro samt automatisk frånvarorapportering till vårdnadshavarna. Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen har ett adekvat digitalt verksamhetssystem för att utreda och följa upp frånvaron. Dock är det av stor vikt att huvudmannen säkerställer att samtliga skolenheter rapporterar i enlighet med beslutade riktlinjer för att säkerställa en korrekt statistik.

3.4 Huvudmannens uppföljning av den samlade frånvaron

Av kvalitetsrapporten 2021/2022 framgår att "frånvaron totalt i grundskolan ligger på 3,4% vilket är en minskning från föregående läsår. Det finns ett antal elever med hög frånvaro över 20%, för dessa gäller att utredningar genomförs" vidare framgår att rapportering av närvaron inte varit så hög som önskat. Det konstateras att elever med problematiskt hög frånvaro i de allra flesta fall har lägst måluppfyllelse och i flera fall lämnar grundskolan utan helt betyg. Psykisk ohälsa har varit en stor orsak till de elever som varit frånvarande. Kvalitetsrapporten föredras och beslutas i utskottet och går sedan vidare till kommunstyrelsen för beslut. Enligt skolchef ges ingen särskild redovisning i separat ärende avseende den samlade frånvaron, utöver det som redovisas i kvalitetsrapporten, till kommunstyrelsen.

Vi har, utöver det som framkommer av kvalitetsrapporten, inte tagit del av någon statistik som redogör för den samlade frånvaron i Tierps kommun, inte heller en mer utförlig analys om den samlade frånvaron. ~~I kvalitetsrapporten konstateras att ett utvecklingsområde inom grundskola och gymnasium är att frånvaron är fortsatt hög, vilket medför att eleverna inte når sina mål.~~

Ordförande för barn- och ungdomsutskottet beskriver i intervju att man i utskottet får en muntlig föredragning om den samlade skolfrånvaron i kommunen en gång per halvår. Dessa dragningar är att betrakta som information och protokollförs inte.

Skolchefen anger att anledningen till att frånvaroläget i kommunen inte redogörs för i kommunstyrelsen i ett specifikt ärende kan bero på hur kommunen är organiserad, där skolchefen inte rapporterar mot en facknämnd utan till utskottet som är beredande för kommunstyrelsen. Skolchefen menar att om det funnits en facknämnd är det möjligt att den typen av ärenden hade dragits oftare.

Enligt intervju med utskottets ordförande tar de individärenden som utskottet hanterar mycket tid. Efter årsskiftet 2022/2023 ska individärendena lyftas ur utskottet vilket kan bidra till att tid frigörs till att ha längre diskussioner.

Av intervju med skolchef framgår att även om den samlade frånvaron inte redovisas till kommunstyrelsen i ett särskilt ärende så hålls kommunstyrelsen uppdaterad angående frånvaron. Åtgärder har vidtagits då kommunfullmäktige i budget har beslutat kring att stärka elevhälsan och specifikt utöka antalet kuratorer. Sex kuratorer har rekryterats för att uteslutande arbeta med det främjande och förebyggande elevhälsoarbetet. En målsättning för kuratorerna är att systematiskt arbeta med att främja närvaron. Rektorerne hänvisar till de kuratorer som arbetar främjande med närvaroarbetet samt till de lokala elevhälsoteamet som kan arbeta med specifika insatser för att främja närvaron.

3.4.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det är möjligt att från de digitala administrativa systemen ta ut statistik om skolfrånvaron för respektive skolenhet samt för respektive elev. Vidare kan vi konstatera att en analys av frånvaron till viss del har gjorts i kvalitetsrapporten inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen ska kontinuerligt och systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen, som en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Dock anser vi att eftersom det i kvalitetsrapporten har konstaterats att frånvaron är fortsatt hög bör analysen av varför den samlade frånvaron i kommunen är fortsatt hög stärkas. Detta för att kunna vidta lämpliga åtgärder. Vi ser positivt på att åtgärder vidtagits i form av att t.ex. antalet kuratorer har utökats.

Vi konstaterar att utskottet barn och ungdom får information om den samlade frånvaron en gång per halvår. Vi bedömer att det är en brist att dessa föredragningar inte protokollförs i utskottet och att det underlag som redogörs för inte följer med protokollet. Vidare bedömer vi att det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte föredras om den samlade frånvaron i grundskolan. Det är huvudmannens ansvar att en elev fullgör sin skolgång. Därför är det av stor vikt att huvudmannen får kännedom om, och förståelse för hög frånvaro och problematisk frånvaro för att på så sätt kunna vidta åtgärder.

4 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer sammanfattningsvis att det finns brister i kommunstyrelsens styrning av kommunens skolpliktsansvar och skolnärvaro i grundskolan. Ställningstagandet grundar sig på att riktlinjen om närvaroregistrering inte anger hemkommunens ansvar för att löpande följa upp folkbokförda barn med skolplikt.

Vidare bedömer vi att det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte får kännedom om den samlade frånvaron.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga riktlinjer för frånvaroregistrering som omfattar rektors ansvar för att elevers frånvaro (giltig eller ogiltig) skyndsamt utreds i samråd med eleven och vårdnadshavaren samt elevhälsan. Vi bedömer dock att det är en brist att närvaro fullt ut inte rapporteras i enlighet med beslutade riktlinjer som framgår av kvalitetsredovisning läsåret 2021/2022.

Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt digitalt närvarosystem som ger förutsättningar för ett effektivt arbete vad gäller registrering och uppföljning av frånvaro samt automatisk frånvarorapportering till vårdnadshavarna. Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen har ett adekvat digitalt verksamhetssystem för att utreda och följa upp frånvaron.

Vår bedömning är att huvudmannen behöver stärka sin analys av varför den samlade frånvaron i kommunen är fortsatt hög. Vidare är vår bedömning att det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte föredras om den samlade frånvaron i grundskolan. Det är huvudmannens ansvar att en elev fullgör sin skolgång. Därför är det av stor vikt att huvudmannen får kännedom om, och förståelse för hög frånvaro och problematisk frånvaro för att på så sätt kunna vidta åtgärder.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- säkerställa att beslutade riktlinjer efterlevs genom att följa upp arbetet i den interna kontrollen.
- upprätta en dokumenterad riktlinje för hemkommunens ansvar att följa upp folkbokförda barn med skolplikt. Riktlinjen kan med fördel ange hur ofta kommunen ska göra kontrollerna.
- upprätta en dokumenterad riktlinje om föreläggande och vite.
- efterfrågar och följer upp den samlade frånvaron i grundskolan och beslutar om åtgärder för att minska elevers höga frånvaro.

Datum som ovan

KPMG AB

Klara Löwenberg
Kommunal revisor

Micaela Hedin
Certifierad kommunal revisor

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

Bilaga 1

Genomgångna dokument

- Kommunstyrelsens reglemente, KS 2022/659, fastställd 2022-09-20
- Plan för ökad skolnärvaro grundskola, fastställd av skolchef 2022-08-10
- Frånvarokarta grundskola
- Kvalitetsredovisning fastställd av kommunstyrelsen 2022-11-29
- Verksamhetsplan 2022/2023