



Granskning av kommunens uppföljning av frånvaro i grundskola

Rapport

Växjö kommun

KPMG AB

2022-09-19

Antal sidor 15



Växjö kommun

Granskning av kommunens uppföljning av frånvaro i grundskola

2022-09-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Riktlinjer och rutiner	5
3.2	Digitala system	6
3.3	Främjande, förebyggande och åtgärdande arbete	7
3.4	Samverkan	10
3.5	Uppföljning	12
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om utbildningsnämndens och nämndens för arbete och välfärd arbete inom området skolfrånvaro är tillfredsställande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämndens och nämndens för arbete och välfärd arbete inom området skolfrånvaro till viss del är ändamålsenligt.

Vår slutsats bygger vi på att det finns riktlinje för kontroll och uppföljning av skolfrånvaro som också är känd i verksamheten. Det finns ett digitalt system för effektiv och rättssäker handläggning av anmälningar till huvudman då utredning om frånvaro inletts. Det vidtas en rad förebyggande, främjande och åtgärdande insatser för att främja skolnärvaro och motverka skolfrånvaro. Det bedrivs en ändamålsenlig samverkan mellan skola, socialtjänst och region som stödjer arbetet. Samverkan är under utveckling och bedrivs främst inom ramen för "Barnens bästa gäller!" Skolsocionomer är en nyinrättad tjänst som ska stödja samverkan mellan skola och socialtjänst runt elever på kommunens högstadieskolor.

Befintligt program för registrering och uppföljning av elevers frånvaro upplevs inte som ändamålsenligt. Vi bedömer alltså att det bedrivs ett åtgärdande arbete, men att omfattningen inte fullt ut motsvarar behoven. Vi bedömer att den årliga uppföljning som görs av elevers skolfrånvaro brister vad till exempel gäller analys av orsaker och insatser som vidtas. Även den månadsvisa rapporteringen av frånvarooanmälningar brister vad gäller analys.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- stärka analysen i de månadsvisa redovisningarna av anmälningar då utredning av elevs frånvaro inletts och i det systematiska kvalitetsarbetet inom området problematisk skolfrånvaro.
- säkerställa att det vid samtliga skolenheter finns förutsättningar att arbeta främjande, förebyggande och åtgärdande för att förhindra problematisk skolfrånvaro.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden för arbete och välfärd att:

- stärka analysen i uppföljning av samverkan med utbildningsnämnden

2 Inledning

Revisorerna vill i enlighet med revisionsplanen granska utbildningsnämndens uppföljning av frånvaro i grundskola och vilket främjande, förebyggande och åtgärdande arbete som bedrivs. Även nämndens för arbete och välfärd samverkan med utbildningsnämnden i frågor som berör elever med problematisk skolfrånvaro granskas.

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". I grundskolan gäller att eleverna ska vara närvarande och om de inte är det ska vårdnadshavarna underrättas samma dag som frånvaron noteras. 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).

Kommunens revisorer ser i sin risk- och väsentlighetsanalys att konsekvenserna av eventuella brister i kommunens arbete med elevers skolfrånvaro kan få stora konsekvenser på enskilda barns förutsättningar att utvecklas som självförsörjande samhällsmedborgare.

Granskningen ingår i revisionsplanen för 2022.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om utbildningsnämndens och nämndens för arbete och välfärd arbete inom området skolfrånvaro är tillfredsställande.

Granskningen har fokuserat på följande frågeställningar:

- Finns det i grundskolan ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för arbetet med skolfrånvaro?
- Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?
- Bedrivs ett ändamålsenligt främjande, förebyggande och åtgärdande arbete för elever som riskerar att bli eller är "hemmasittare"?
- Finns en ändamålsenlig samverkan runt elever som riskerar att bli eller är "hemmasittare"?
- Följer nämnden upp elevernas samlade frånvaro, att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaro samma dag som frånvaron inträffat, att rektor vid elevs upprepade eller längre frånvaro skyndsamt utreder och att åtgärder vidtas.

Granskningen avser utbildningsnämnden och nämnden för arbete och välfärd. Granskningen är avgränsad till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen 3 kap. 7 § 3 st., 10-12 §§, 5 kap. 3 §, 6 kap. 7 § samt 7 kap 19 a §
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut och skolenkät och av kommunens interna styrdokument och kvalitetsarbete samt intervjuer med utbildningsnämndens ordförande, skolchef, verksamhetschef grundskola, enhetschef uppföljning och analys, urval av rektorer (fem enheter), lärare (tio enheter), specialpedagoger och kuratorer samt avdelningschef och biträdande avdelningschef vid förvaltningen för arbete och välfärd.

Granskningen har genomförts av Joakim Nertyk, certifierad kommunal revisor och specialist samt Klara Engström, verksamhetsrevisor. Fredrik Ottosson, certifierad kommunal revisor, har deltagit i sin roll som kvalitetssäkrare.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef, förvaltningschef Arbete och välfärd, verksamhetschef grundskola och avdelningschef Barn och familj.

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och rutiner

Förvaltningschefen har fastställt *Riktlinje om uppföljning av närvaro och frånvaro* för grundskola och grundsärskola.¹ Av riktlinjen framgår bland annat att noggrann närvarokontroll ska göras vid varje skolenhet. Frånvaro ska vid samtliga skolenheter registreras i digitalt verksamhetssystem som tillhandahålls av kommunen. Varje lektion ska digitalt kvitteras av lärare. Rektorn ansvarar för att frånvaro upptäcks tidigt.

För att en noggrann närvarokontroll ska kunna göras ska det vid varje skolenhet finnas rutiner för:

- schemaläggning och schemaförändringar
- information till ny personal
- hur vikarier kvitterar lektioner
- uppföljning av närvaro- och frånvaroregistreringar
- hur vårdnadshavare får information om frånvaro
- när och hur dokumentation sker och förvaras.
- identifikation av orsaker till frånvaro och ett system för att främja skolnärvaro.

Vi har begärt in ovan angivna rutiner från sju skolenheter och erhållit olika lokala dokument, som delvis berör punkterna ovan. Varje skolenhet dokumenterar och benämner sina rutiner för arbetet med skolnärvaro och skolfrånvaro på sitt sätt. Det kan handla om rutiner inom ram för handlingsplan, riktlinjer, pm för frånvarohantering och avsnitt i elevhälsoplan.

En skolenhet har en rad rutiner inom olika områden samlad i en PM medan andra enheter har separata dokument för olika delar till exempel dokumentation samtal med hemmet, mall frånvaroutredning, info vikarier.

Hur arbetet ska bedrivas dokumenteras på vissa enheter i arbetsgång eller närvarotrappa. Alla enheter har inte bifogat rutiner inom alla de delar som riktlinjen reglerar ska finnas på enhetsnivå.

Riktlinje om uppföljning av närvaro och frånvaro innehåller också information om anmälan till socialnämnd och utbildningsnämnd samt åtgärder vid sen ankomst och frånvaro. I dokumentet hänvisas vidare till blanketter som ska användas och som finns tillgängliga på intranätet. Det gäller till exempel anmälan till huvudmannen enligt skollagens 7 kap. 19 a § vid utredning om frånvaro.

I intervjuer med rektorer framgår att huvudmannens riktlinje är välkänd och ligger till grund för arbetet på enhetsnivå. Det framgår också att riktlinjen har reviderats vid flera tillfällen, men att den fortfarande inte upplevs som tillfredsställande. Rektorerna anger att de har begärt att riktlinjen förtydligas. I intervju med närvarostrateg och elevhälsa

¹ Senast reviderad 2020-08-12

lyfts frågan om bristande likvärdighet i arbetet när så mycket av styrningen ligger på respektive skolenhet att ansvara för. Verksamhetschef grundskola berättar att huvudmannen har tagit emot rektorernas synpunkter och att riktlinjen är under revidering, vilket närvarostrategen verifierar.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden har riktlinje för kontroll och dokumentation av skolnärvaro och skolfrånvaro som tydliggör uppdraget enligt skollagen. Vi ser att riktlinjen är känd i verksamheten, men att den inte i alla delar upplevs som tydlig. Det är inte säkerställt att varje enhet har rutiner i alla de delar som riktlinjen föreskriver. Vid tiden för granskningen görs en översyn av huvudmannens styrning av arbetet med närvaro och frånvaro.

3.2 Digitala system

Utbildningsförvaltningen påtalar i *Riktlinje om uppföljning av närvaro och frånvaro* vikten av dokumentation. Det gäller: skälen till frånvaro, omfattningen av frånvaro, åtgärder som har vidtagits, vårdnadshavares och elevs inställning till frånvaron, hur och om eleven får undervisning och vilken information som eleven har erhållit.

Växjö kommun använder sedan många år tillbaka digitala system från IST AB för elevadministration och frånvaroregistrering samt som lärplattformar. Dagens system benämns Saitis. Vårdnadshavare anmäler sons/dotters frånvaro digitalt i frånvarosystemet genom en app. I systemet registrerar också undervisande lärare elevs frånvaro vid uppstarten av varje lektion. Systemet sänder därefter ett automatiskt meddelande till vårdnadshavare om den registrerade frånvaron skulle vara oanmäld. För frånvarande icke anmälda elever på låg- och mellanstadiet görs eftersökningar av eleven även per telefon eller på annat sätt tills vårdnadshavarna nås och uppgift om orsak till frånvaron kan inhämtas. Rektorer och lärare menar att systemet är behäftat med flera brister till exempel menar det att sammanställningar av frånvaro både otillförlitliga och bristfälligt utformade. Nämndens ordförande och kommunens skolchef är medvetna om systemets brister och därför kommer ett nytt beprövat system från en annan leverantör att upphandlas.

Anmälningar från rektor till huvudman då utredning på grund av frånvaro har inletts och ärenden om skolpliktsbevakning registreras i ärendehanteringssystemet DF-respons som tillhandahålls av företaget Digital Fox AB. Systemet infördes på pilotskolor under hösten 2021 och implementerades i full skala från och med vårterminen 2022. Systemet används också av elevhälsan, förutom dess medicinska del, som använder Cosmic. Intervjuade rektorer känner sig ännu inte helt säkra på DF-respons, men menar att ytterligare kompetensutvecklingsinsatser är planerade. I granskningen har vi tagit del av sammanställningar av uppgifter ur systemet som biläggs nämndens handlingar.

Rektorerna framför vikten av att de system som används fungerar tillsammans, är synkroniserade, så att uppgifter inte behöver lämnas och hämtas på olika ställen.

3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att nämnden har problem med implementeringen av systemstöd för frånvarohanteringen. Vi bedömer att detta försvårar arbetet med elevers frånvaro. Kommunens revisorer genomför parallellt med föreliggande granskning en fördjupad granskning av implementering av systemstöd i skolverksamheten och vi hänvisar till den rapportens bedömning.

Vad gäller övriga digitala system ser vi att DF-respons stödjer ett effektivt arbetssätt och rättssäkert handhavande av dokumentation. Vi bedömer att de sammanställningar som tas ur systemet i flera delar behöver analyseras för att de ska vara begripliga och till stöd för nämnden.

3.3 Främjande, förebyggande och åtgärdande arbete

Av intervjuer med rektorer, lärare och representanter för elevhälsan framgår att de elever som har en problematisk skolfrånvaro eller helt uteblir från undervisningen i mycket hög grad har svårigheter kopplade till neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, autismspektrumtillstånd, psykisk ohälsa, en problematisk social hemsituation eller en kombination av dessa. Flera respondenter pekar på att många elever med problematisk skolfrånvaro bedöms ha neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men att de ännu inte har blivit diagnostiserade. Tjänstepersoner på förvaltningen för arbete och välfärd gör en liknande bedömning. De kan grovt dela in elever med problematisk skolfrånvaro i tre grupper:

1. elever med välfungerande hemsituation, men där sammanhang i skolan skapar bekymmer till exempel mobbing,
2. elever med psykisk eller fysisk ohälsa vars behov inte kan mötas av skolans lärmiljöer; Även vårdnadshavare kan påverkas negativt av detta, och
3. elever med en problematisk hemsituation till exempel på grund av oro för vårdnadshavare eller där vårdnadshavare inte förmår stödja barnet att stiga upp, äta etcetera.

Ansvar för uppföljning av elevernas frånvaro i skolan ligger i hög grad på elevens mentor. Ovan har redan framgått att vårdnadshavare till elever i låg- och mellanstadiet kontaktas på flera sätt än genom automatiskt sms om eleven utan att vara anmäld är frånvarande. Kontakten mellan hemmet och skolan bedöms som mycket viktig och att den vidmakthålls. Om skolan har en fungerande kontakt med vårdnadshavarna brukar det alltid "finnas vägar framåt", säger en lärare. Även i de fall eleven är anmäld i systemet är det viktigt att frånvaron följs upp, så att eleven och familjen blir medvetna om att skolan noterar frånvaron.

Rektorer och lärare ger en rad exempel på insatser som har gjorts och som görs av förebyggande och främjande karaktär. Exempel på insatser redovisas nedan i punktform.

- anpassning av undervisningen i klassrummet så att insatser riktade mot enskilda elever inte ska behövas, till exempel genom tydlig lektionsstruktur och

hjälpmedel såsom bildstöd och time timer². Samtlig personal i Växjö kommuns grundskolor har under en period genomgått en utbildning inom området tillgängliga lärmiljöer. Intervjuade lärare menar att innehållet i utbildningen var bra även om de redan var insatta i mycket av det som fördes fram.

- anpassning av lärmiljön genom undervisning i andra lokaler än det ordinarie klassrummet. I intervjuer framgår att förutsättningarna mellan skolenheterna ur detta perspektiv inte är likvärdiga. Lärare vid vissa enheter bedömer att personalen har goda förutsättningar att erbjuda eleverna undervisning i andra lokaler än det ordinarie klassrummet, till exempel grupprum. Lärare på andra enheter och representanter för elevhälsan ser inte att den möjligheten finns.
- tidiga insatser genom åtgärder av lärare, elevhälsans olika professioner, elevcoacher och elevkoordinatorer. På mindre skolor där elevhälsan inte är tillgänglig dagligen kan insatser inte göras på samma sätt som vid större enheter
- aktiviteter på raster. Vid högstadieskolorna finns det fritidsgårdar. Ett par respondenter pekar på att det också borde finnas rastmiljöer för elever som inte klarar av den intensiva sociala miljön som oftast erbjuds vid fritidsgårdar.

Representanter för elevhälsan bedömer att skolenheterna har kommit olika långt vad gäller det förebyggande och främjande arbete.

Intervjuer har genomförts med fyra rektorer vid högstadieskolor, en rektor för 4-9-enhet och en rektor för F-6-enhet. Vid F-6-enheten uppges det inte finnas någon elev som är helt eller närmast fullständigt frånvarande från skolan. Vid de andra enheterna uppges antalet uppgå till 3-5 per enhet. Totalt handlar det om 30-40 elever i Växjö kommuns skolor, enligt skolchefen. En lång rad åtgärder vidtas, men rektorerna är noga med att påtala att det inte finns någon standardlösning utan varje elev måste mötas med individuellt anpassade insatser. Nedan redovisas ett antal exempel på åtgärder som rektorer och lärare berättar om vidtas inom skolans ram. I hög grad krävs dock samordnade insatser från andra myndigheter såsom region och socialtjänst.

- återkommande samtal mellan skola och vårdnadshavare till exempel genom mentor, representant för elevhälsa eller närvaroteam³.
- samtalsstöd av representant för elevhälsan på skolan
- anpassat schema
- anpassade skolluncher och raster
- undervisning i hemmet
- anpassad studiegång⁴ enligt skollag

² Hjälpmiddel som visar för eleven hur mycket tid som återstår.

³ Närvaroteamet kan bestå av representanter för elevhälsa och skolledning. Teamen finns ute på skolenheterna.

⁴ 3 kap. 12 § SkoL handlar om avvikelser från timplan, ämne och mål efter beslut av rektor

2022-09-19

- enskild undervisning och undervisning i särskild undervisningsgrupp enligt skollag.

Många elever med problematisk skolfrånvaro har svårt för det sociala sammanhanget som ett klassrum eller skolmiljö utgör. Intervjuade pedagoger menar att de i flera fall kan anpassa undervisningen så att lärmiljön blir tillgänglig, förutsägbar, för många elever. Under raster eller måltider kan det dock vara svårare och då krävs särskilda insatser. För elever som inte klarar det sociala sammanhanget i klassrummet även om anpassningar på gruppnivå har gjorts kan behöva enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp. Vid de högstadieskolor som berörts av föreliggande granskning finns särskilda undervisningsgrupper. Elevernas undervisning bedrivs där i högre eller lägre grad. Somliga elever deltar till viss del i sin ordinarie klass undervisning, vissa tider eller i vissa ämnen, medan andra har hela sin undervisning skild från den ordinarie klassens. Det är viktigt att skapa en trygg miljö för dessa elever, enligt intervjuade rektorer. Intervjuade lärare bedömer att grupperna är bra, men att platserna inte alltid motsvarar behoven.

För att arbetet med elever med problematisk skolfrånvaro ska kunna stärkas inom ramen för skolans uppdrag krävs högre personaltäthet, enligt rektorer och lärare. Den ordinarie klassläraren måste kunna fokusera på undervisning i klassen i stort och därför behövs det annan personal som kan gå in och stötta elever som behöver enskilda insatser. Representanter för elevhälsan håller med. Det finns en risk för att elever som inte får den uppmärksamhet som de behöver inte kommer till skolan eller kommer dit, men inte går på lektioner. Inte heller den specialpedagogiska resursen kan omfördelas från de löpande insatserna till specifika fördjupade insatser för elever med problematisk skolfrånvaro, menar flera av de intervjuade rektorerna. För övrigt behöver samordnade insatser i högre grad vidtas. Det gäller inte minst genom samverkan med socialtjänsten som parallellt med att skolan stödjer elever ger stöd åt vårdnadshavare så att de kan ta sitt föräldraansvar, enligt rektorer.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer i likhet med samtliga respondenter i granskningen att tidig upptäckt och tidiga insatser är viktiga. Det genomförs förebyggande och främjande insatser liksom en rad åtgärdande inom ramen för skolans uppdrag. Lärarnas anpassning av lärmiljö och undervisning är en naturlig del i deras dagliga gärning. Rektor beslutar om insatser som kräver beslut enligt lag. På flera enheter finns också annan personal än lärare och elevhälsans insatser som kan stödja eleverna socialt på skolan såsom elevcoacher och personal på fritidsgårdar. Forskning visar bland annat att elever med hög skolfrånvaro och med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar efterfrågar trygga relationer med få personer och undervisning i en mindre kontext.⁵ Vi bedömer att det bedrivs ett ändamålsenligt främjande, förebyggande och åtgärdande arbete, men att omfattning inte fullt ut motsvarar behoven. Vi pekar därför på vikten av att huvudmannen följer upp att det vid varje skolenhet finns förutsättningar att möta dessa elevers behov.

⁵ Åhslund, I (2021) *How students with Neuropsychiatric Disabilities understand their absenteeism International Online Journal of Education and Teaching (IOJET)*, 8(4), sid. 2666

3.4 Samverkan

Om samverkan med andra myndigheter regleras bland annat i utbildningsförvaltningens *Riktlinje om uppföljning av närvaro och frånvaro*. Skolan kan efterfråga trepartsmöte/nätverksträff, där vårdnadshavare och representanter för skola och förvaltning för arbete och välfärd träffas tillsammans. Trepartsmöte ger möjlighet att i ett samtal mellan berörda parter delge varandra kunskap med syfte att gemensamt skapa förutsättningar till förändring. Tjänsteperson vid arbete och välfärd menar att ju fler trepartssamtal som genomförs desto bättre resultat. I vissa fall görs orosanmälningar från skolan då problematisk frånvaro har pågått i flera månader. Om socialtjänsten involveras tidigt ökar förutsättningarna för att eleven och familjen kan stödjas utan att det föregåtts av orosanmälan. I prioriterade områden har hembesök gjorts av socialrådgivare och BVC. Vårdnadshavarna har upplevts bli mer engagerade. En god relation mellan myndigheter och familjer med små barn ger goda förutsättningar för gott samarbete även när barnen har blivit större. Skolan kan också kalla till möte för framtagande av samordnad individuell plan⁶ (SIP) där socialtjänst och hälso- och sjukvården är parter i samverkan i de fall vårdnadshavarna godkänner detta. Enligt regionalt avtal kan även skolan i Kronobergs län kalla till SIP, vilket är utöver vad som regleras i lag.

Utbildningsnämnden skriver i *Internbudget 2022* att "en ny samverkansstruktur mellan arbete och välfärd och utbildningsnämnden implementeras genom utökad samverkan genom skolsocionomer från socialtjänsten som samarbetar och stödjer skolor och fältverksamhet i det förebyggande arbetet kring problematisk frånvaro, psykisk ohälsa och utanförskap"⁷. Skolsocionomerna kommer att knytas till högstadieskolorna och arbetet ska både bedrivas förebyggande och åtgärdande och det syftar till ökad trivsel och trygghet på skolenheterna.⁸ Fyra skolsocionomer kopplas till de åtta högstadieskolorna. Rektorer ser positivt på denna insats, som är ett resultat av behov som har identifierats på enhetsnivå.

I *Internbudget 2022* skriver nämnden för arbete och välfärd under rubriken "pressa tillbaka utanförskap och minska social utsatthet" att nämnden ska "fortsätta att bygga strukturer för en bättre samverkan med skola och förskola". Det ska bland annat göras genom skolsocionomer. Vid nämndens sammanträde i november 2021, då beslut om internbudget fattades, deltog avdelningschef och två skolsocionomer och berättade om uppstarten av arbetet.⁹

Intervjuade rektorer bedömer att det finns mycket att göra för att samverkan mellan myndigheter kring ett barn och en familj ska kunna fungera tillfredsställande. Det finns en risk för att samverkans kvalitet beror på vilka personer som är inkopplade, enligt rektorer och representanter för elevhälsan. En rektor upplever att socialtjänsten förut kunde erbjuda fler olika insatser i form av stödpersoner, ungdomsgrupper och praktikplatser. Även polismyndigheten var tidigare mer involverad i samverkan med skolan. Av nämndens för arbete och välfärd internbudget 2022 framgår att arbetet i fält,

⁶ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 16 kap. 4 § och socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap. 7 §

⁷ Utbildningsnämnden (2021) *Internbudget 2022*, sid. 14

⁸ Utbildningsförvaltningen (2021) *Verksamhetsplan 2022*, sid. 22

⁹ NAV 2021-11-17, § 201

efter beslut i kommunfullmäktige, ska utvärderas och att de samlade resurserna ska fokusera på att "bryta utanförskap och höja kunskapsresultat".¹⁰ Tjänstepersoner vid förvaltningen för arbete och välfärd menar att samverkan med skolan har utvecklats positivt under de senaste åren, till exempel har skolsociologer anställts och antalet tjänster som socialrådgivare till stöd för familjer med små barn har utökats. Det finns dock fortfarande mer att göra för att stärka samverkan bland annat kompetensutveckling inom den egna organisationen och genom konkreta stödinsatser såsom stöd till hemmasittare i hemmet, avlastning och att hjälpa elev att ta sig till skolan. Politikernas uppdrag är dock tydligt och det finns avsatta medel för att till exempel anställa fler socialrådgivare med uppdrag att stödja familjer med barn i låg- och mellanstadieåldern. Arbetet på socialtjänstens mottagningsenhet har förändrats från att ha varit uppdelad i tre delar med olika fokus till att nu utgöra en mottagning. På det sättet kan tjänstepersonerna på mottagningen få en helhetsbild av anmälningar och kunna se samband, vilket stärker förutsättningarna för effektiva riktade insatser, enligt avdelningschef.¹¹

Samverkan mellan skola, socialtjänst och region inom ramen för "Barnens bästa gäller!" fortsätter under året.¹² Tjänsteperson på arbete och välfärd verifierar att arbetet fortskrider. Intervjuade rektorer och lärare kan inte se att samverkan inom "barnens bästa" har fått några konsekvenser på enhets- eller individnivå. Rektorerna berättar att det har genomförts möten och att intentionen är god. För att det praktiska arbetet ska fungera krävs att ansvaret för den praktiska samverkan med skolan tydliggörs inom socialtjänst och region, menar en rektor. Att det är rektor som är ansvarig på skolenhetsnivå är helt klart. Skolchef och verksamhetschef grundskola ser positivt på den samverkan som sker inom projektet, men de har också förståelse för rektorernas bild av samverkan. Fokus har under det senaste året legat på förskolan. Inför kommande läsår kommer pilotskolor inom grundskolan att börja arbetet i enlighet med struktur som skapats inom ramen för "Barnens bästa gäller!", enligt skolchef och verksamhetschef grundskola. En av högstadieskolornas rektorer verifierar detta.

Elever i behov av insatser från regionen kan få det dels genom barn- och ungdomshälsan, som är första linjens insats, dels genom barn- och ungdomspsykiatri och andra specialistenheter. Trots att regionens kapacitet har ökat är kön fortfarande lång, enligt skolchef.

Tjänstepersoner vid arbete och välfärd pekar på vikten av att insatser görs tidigt innan elever blir hemmasittare. Om en rektor kontaktar arbete och välfärd med önskan om samverkan kring en elev och dennes familj bokas en tid inom en vecka under förutsättning att vårdnadshavarna ger sitt samtycke. Allt inom ramen för "barnens bästa".

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det bedrivs en ändamålsenlig samverkan, som är under utveckling, mellan skola, socialtjänst och region samt med andra parter. Det finns uppbyggda strukturer för samverkan bland annat inom ramen för "Barnens bästa gäller!", som när

¹⁰ Nämnden för arbete och välfärd (2021) *Internbudget 2022*, sid. 14

¹¹ Se t.ex. Nämnden för arbete och välfärd (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 25

¹² Utbildningsnämnden (2021) *Internbudget 2022*, sid. 14

samarbetet är fullt utbyggt och när varje myndighet inom rimlig tid kan ta fullt ansvar för sin insats, på ett avgörande sätt bör kunna stödja enskilda elever med samordnade insatser.

Samverkan i förebyggande och främjande syfte mellan skola, socialtjänst och region är också av stor betydelse för elever som riskerar problematisk skolfrånvaro. Vi bedömer att det finns strukturer som stödjer detta. I granskningen har dock framgått att denna samverkan kan utvecklas. Granskningen har tydligt visat att orsakerna till elevernas skolfrånvaro är komplex och att samordnade insatser krävs. Även i de fall då elever redan har problematisk skolfrånvaro bedömer vi att samverkan kan stärkas så att elevernas behov kan mötas.

3.5 Uppföljning

Av utbildningsnämndens protokoll framgår att anmälningar gällande elever med oroväckande frånvaro redovisas för nämnden vid varje sammanträde.¹³ Inför sammanträdet redovisas statistik i form av utdrag ur det digitala systemet. Om nämndens ledamöter har frågor kan de ställa dessa vid sammanträdet. Om ärenden på individnivå ska lyftas görs det inför lyckta dörrar. Utbildningsnämndens ordförande uppger att det finns ett behov av att utveckla det underlag nämnden erhåller i samband med åiterrapportering av skolfrånvaron med bland annat analyser kring orsaker till frånvaron och skillnader mellan åldrar och kön.

Av utbildningsförvaltningens verksamhetsplan för 2022 framgår att elevernas utveckling mot målen avseende normer och värden bland annat ska följas upp genom statistik av elevers närvaro och frånvaro.¹⁴

Det totala antalet anmälningar till huvudman redovisas i utbildningsnämndens årsrapport. I *Årsrapport 2020* framgår att det under 2020 gjordes 254 anmälningar om att utredningar på grund av frånvaro har startats upp.¹⁵ Det var 154 fler anmälningar än året dessförinnan. Tre orsaker till den kraftiga ökningen identifierades: pandemin, reviderade riktlinjer för uppföljning av frånvaro samt ökat fokus att minska frånvaro. Läsåret 2020/2021 gjordes 244 anmälningar om inledda utredningar på grund av frånvaro, vilket bedömdes som en markant ökning.¹⁶

I *Årsrapport 2021* noteras att pandemin har påverkat personals och elevers närvaro negativt och att det fått konsekvenser på verksamheten, dock inte vad gäller uppfyllelse av kunskapsmål.¹⁷ Statliga uppföljningar har visat att pandemin i högre grad har haft negativ påverkan på studieresultaten hos elever med socioekonomisk svag bakgrund. I Växjö kommun har andelen nyinvandrade med behörighet till gymnasieskolan ökat, vilket utbildningsnämnden ser som att kommunen hanterat utmaningar väl även om det modellberäknande värdet inte når upp till genomsnittet i kommungruppen större städer.¹⁸ I årsrapporten görs ingen ytterligare redovisning av

¹³ UN 2022-02-02 § 19, UN 2021-12-15 § 184, UN 2021-11-17 § 160

¹⁴ Utbildningsförvaltningen (2021) *Verksamhetsplan 2022*, sid. 23

¹⁵ Utbildningsnämnden (2021) *Årsrapport 2020*, sid. 29

¹⁶ Utbildningsnämnden (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 29

¹⁷ Utbildningsnämnden (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 18

¹⁸ Utbildningsnämnden (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 23

antal anmälningar per skola, per kön, per ålder eller motsvarande. Inte heller redovisas eller analyseras orsaker till frånvaron. Däremot noteras att en närvarostrateg anställdes i slutet av året.¹⁹ Enligt årsrapporten pågår ett utvecklingsarbete vad gäller uppföljning och åtgärder. Utbildningsnämnden har i internbudget för 2022 givit förvaltningen i uppdrag att göra en översyn av efterlevnaden av *Riktlinje om uppföljning av närvaro och frånvaro*.²⁰ Uppdraget ska utmynna i rekommendationer. Yrkesrevisorn har tagit del av elevhälsochefens förslag till genomförande av uppdraget. Förvaltningsledningen beslutade i enlighet med elevhälsochefens beslut, enligt närvarostrateg, som också ansvarar för uppdraget. Uppdraget gäller flera skolformer och beräknas pågå från och med vårterminen 2022 till och med höstterminen 2023. Översynen ska i vissa delar göras i samverkan mellan utbildningsförvaltningen och förvaltningen för arbete och välfärd.

Enhetschef för uppföljning och analys redovisar att nämndens kvalitetsuppföljning har reviderats till sin struktur bland annat som en konsekvens av utbildningsförvaltningens omorganisation från områdes- till verksamhetsorganisation. I grundskolans verksamhetsrapport kommer frånvaro att följas upp under ett eget avsnitt. Efter läsåret 2020/2021 redovisades elevers frånvaro i en separat årlig uppföljning.²¹ I rapporten ges inledningsvis en allmän bakgrund till problemet med frånvarande elever, bland annat vad gäller orsaker varefter följer resultat i Växjö kommun. Skolfrånvaro redovisas och analyseras. Av analysen framgår att inrapporterad frånvaro inte är kvalitetssäkrad på enhetsnivå. Det bedöms finnas brister både vad gäller för hög och för låg frånvarorapportering. Förutom elevers frånvaro redovisas anmälningar till huvudman. Sedan kravet på anmälan till huvudman då frånvaroutredning började gälla 1 juni 2018 har antalet anmälningar kontinuerligt ökat från 92 läsåret 2018/2019 till 290 läsåret 2020/2021. I ett spridningsdiagram presenteras antal elever med mer än 15 procents frånvaro i förhållande till antal anmälningar till huvudman. I rapporten konstateras att "det finns ett antal skolor som har ett förhållandevis högt antal elever som är frånvarande, utan att frånvaron utreds; åtminstone sker ingen anmälan om att en utredning har inletts".²² Det "kan få negativa konsekvenser i flera led; elevens frånvaro kanske inte utreds alls, och på kommunnivå blir det svårt att vidta åtgärder då det inte är möjligt att bilda sig en uppfattning om nuläget". Det "kan även innebära att det inte finns ett systematiskt och jämlikt arbetssätt för att motverka och vända elevers frånvaro till närvaro".

I nämndens för arbete och välfärd *Årsrapport 2021* redovisas samverkan med utbildningsnämnd och region under rubriken "Pressa tillbaka utanförskap och minska social utsatthet". Beskrivningen rör samverkan inom ramen för "Barnens bästa gäller!" och samverkan genom skolsociologer med utbildningsförvaltningen. Samverkan analyseras inte. Uppdraget att förstärka "tidiga och förebyggande insatser" fortlöper och särskilda insatser vidtas i samarbete med Socialstyrelsen i stadsdelen Araby.²³ Måluppfyllelsens status gulmarkeras i årsrapporten. Ett av nämndens uppdrag 2021 berörde "förstärkt samverkan med utbildningsförvaltningen mot ungas droganvändning

¹⁹ Utbildningsnämnden (2022) Årsrapport 2021, sid. 29

²⁰ Utbildningsnämnden (2021) *Internbudget 2022*, sid. 16

²¹ Utbildningsnämnden (2021) *Rapport över elevers frånvaro läsåret 2020/2021*

²² Utbildningsnämnden (2021) *Rapport över elevers frånvaro läsåret 2020/2022*, sid. 16

²³ Nämnden för arbete och välfärd (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 26

och kriminalitet, exempelvis med drogtester i skolan och missbruksvård i fält”.²⁴ Samverkan upplevs ha förlöpt enligt plan och grönmarkerades. Två andra uppdrag gällde ”ett engagerat civilsamhälle och starkare föreningsliv” med uppdraget att förstärka ”samordningen av fältverksamhet, mobila team, mötesplatser och annat områdesbaserat arbete” och att ”utvärdera och utveckla arbetet i fält för att förebygga kriminalitet och minska utanförskap”. Av den löpande texten framgår att den ”stödjande funktionen skolsociologer tagits fram” och implementering pågår samt att samverkan fortlöper vad gäller arbetet med att förebygga kriminalitet och minska utanförskap.²⁵

3.5.1 Bedömning

Vi konstaterar att utbildningsnämnden vid varje sammanträde får ta del av sammanställd statistik av antalet anmälningar till huvudman. Vi bedömer dock att statistikrapporten både vad gäller innehåll och presentation är så bristfällig att den svårigen kan stödja nämndens förståelse för frågan om problematisk skolfrånvaro och därmed riskeras att adekvata åtgärder inte vidtas.

På årsbasis har nämnden följt upp skolfrånvaron per skolenhet och antalet anmälningar per skolenhet, däremot har inte någon kvalitetsuppföljning gjorts där fokus har legat på orsaker till problematisk skolfrånvaro, förutsättningar för åtgärder eller hur samverkan har fungerat. Nämnden är medveten om de brister som har framkommit vad gäller skolfrånvarons omfattning och anmälningar av startade utredningar och låter därför göra en översyn av gällande riktlinje. Översynen genomförs av tjänsteperson som särskilt anställts med uppdrag att motverka problematisk skolfrånvaro. Det bedömer vi stärker ansvaret för elevers skolnärvaro. Uppföljning av om vårdnadshavaren informeras om skolfrånvaro enligt lag har inte genomförts. Vi ser en brist i att någon fördjupad uppföljning av orsaker och förutsättningar för insatser samt samverkan inte har gjorts inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Vi konstaterar dock att nya rutiner för kvalitetsarbetet har tagits fram i samband med att organisationen förändrades²⁶ från och med 1 januari 2022.

Nämnden för arbete och välfärd berör samverkan i sina delårs- och årsrapporter. Samverkan i sig är inget mål att följa upp utan ett medel för att nå andra mål. Kommentarererna är mycket övergripande och inga brister eller utvecklingsområden identifieras. Vi bedömer att analysen kan utvecklas.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildningsnämndens och nämndens för arbete och välfärd arbete inom området skolfrånvaro till viss del är ändamålsenligt.

Vår slutsats bygger vi på att det finns riktlinje för kontroll och uppföljning av skolfrånvaro som också är känd i verksamheten. Det finns ett digitalt system för effektiv och rättssäker handläggning av anmälningar till huvudman då utredning om frånvaro inletts. Det vidtas en rad förebyggande, främjande och åtgärdande insatser för att

²⁴ Nämnden för arbete och välfärd (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 26-27

²⁵ Nämnden för arbete och välfärd (2022) *Årsrapport 2021*, sid. 28

²⁶ En områdesorganisation ersattes av en verksamhetsorganisation.

Växjö kommun

Granskning av kommunens uppföljning av frånvaro i grundskola

2022-09-19

främja skolnärvaro och motverka skolfrånvaro. Det bedrivs en ändamålsenlig samverkan mellan skola, socialtjänst och region som stödjer arbetet. Samverkan är under utveckling och bedrivs främst inom ramen för "Barnens bästa gäller!" Skolsocionomer är en nyinrättad tjänst som ska stödja samverkan mellan skola och socialtjänst runt elever på kommunens högstadieskolor.

Befintligt program för registrering och uppföljning av elevers frånvaro upplevs inte som ändamålsenligt. Vi bedömer alltså att det bedrivs ett åtgärdande arbete, men att omfattningen inte fullt ut motsvarar behoven. Vi bedömer att den årliga uppföljning som görs av elevers skolfrånvaro brister vad till exempel gäller analys av orsaker och insatser som vidtas. Även den månadsvisa rapporteringen av frånvarooanmälningar brister vad gäller analys.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- stärka analysen i de månadsvisa redovisningarna av anmälningar då utredning av elevs frånvaro inletts och i det systematiska kvalitetsarbetet inom området problematisk skolfrånvaro.
- säkerställa att det vid samtliga skolenheter finns förutsättningar att arbeta främjande, förebyggande och åtgärdande för att förhindra problematisk skolfrånvaro.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden för arbete och välfärd att:

- stärka analysen i uppföljning av samverkan med utbildningsnämnden

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor, specialist

Fredrik Ottosson
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.