

Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro

Nacka kommun



Innehåll

Sammanfattande bedömning	2
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning.....	4
1.4 Genomförande	5
1.5 Revisionskriterier	5
2. Styrning och förutsättningar	5
2.1 Kommunstyrelsen och utbildningsnämnden ansvarar för olika delar	5
2.2 Ansvarsfördelningen är i grunden tydlig på tjänstemannanivå.....	7
2.3 Systemen för dokumentation och uppföljning kräver manuell hantering	10
3. Utredning och uppföljning av frånvaro på individ- och skolnivå	11
3.1 Rutiner för uppföljning av frånvaro finns lokalt vid enheterna	11
3.2 Det är en utmaning för lärare att få tillbaka långtidsfrånvarande elever	13
3.3 Resultat av stickprov indikerar bristande följsamhet till rutinerna.....	14
4. Uppföljning av frånvaro och insatser på kommunnivå.....	16
4.1 Grundskolans frånvarooanmälan varierar mellan skolenheterna.....	16
4.2 Viss information om frånvarosituationen till politiken sker årligen	17
5. Svar på revisionsfrågor	19
Bilaga 1 Källförteckning	21
Bilaga 2 - Föreskrifter gällande frånvaro	22
Bilaga 3 Anmälan till hemkommun.....	23

Sammanfattande bedömning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun granskat om kommunstyrelsen och utbildningsnämndens arbete mot långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt.

Vår sammanfattade bedömning är att arbete delvis är ändamålsenligt. Bedömningen grundar sig i att det genomförts flertalet insatser för att främja närvaron i grundskolan. Dessa utformas på varje enskild skola och vi har i granskningen sett exempel på insatser på såväl organisatorisk nivå som insatser riktade mot enskilda elever med hög skolfrånvaro.

För såväl den kommunala som fristående grundskolan finns det gemensamma riktlinjer som tydliggör innebörden av skolplikten, gränsdragningar och ansvarsfördelning. Riktlinjerna bedöms vara övergripande men i allt väsentligt tydligt formulerade och det finns en god kännedom om rutinerna bland intervjuade.

Sett till elevernas kunskapsutveckling är det positivt att det genomgående är den totala frånvaron, oavsett giltig eller ogiltig, som får fokus, både vid intern uppföljning och i kommunikation med vårdnadshavare. Vi noterar att det finns en skillnad mellan enheterna, då det gäller vad som anses som upprepad och längre frånvaro samt när utredning om frånvaro inleds. Här lägger dock, som rapporten visar, lagstiftaren stort fokus på det enskilda fallet, vilket bedöms ske.

Därtill noteras att när, och om, anmälan sker till huvudman och hemkommun varierar. Variationen bekräftas av genomfört stickprov. Detta bör åtgärdas. Här ska tilläggas att den digitala hanteringen visserligen underlättat arbetet jämfört med tidigare pappershantering men att systemet fortsatt kräver mycket handpåläggning och administration. Det försvårar uppföljningen.

Det genomförs dialoger i viss utsträckning mellan elevhälsopersonal, rektorer och direktör samt utbildningsenheten där utmaningsområden kan diskuteras. Inom ramen för granskningen har det noterats ett upplevt behov av stöd och ökad samverkan. Att mindre än hälften av alla anmälda utredningar är kompletta talar för ett sådant behov.

Det är positivt att utbildningsnämnden får en årlig återrapportering av hanteringen av frånvaro i rollen som hemkommun. Här inkluderas såväl kommunala som fristående enheters arbete. Nämnden ansvarar för att insatser samordnas med samhällsorgan och andra organisationer. Enligt redogörelsen ovan visar granskningen (och utbildningsenhetens egen uppföljning) att det är mindre än hälften av alla anmälningar som är kompletta. En tydlig analys hade främjat detta arbete. Vi noterar att en dialog ska föras med samtliga huvudmän för att uppmärksamma huvudmännen om deras ansvar i arbetet gällande skolfrånvaro.

Det är respektive huvudmans ansvar att se till att eleverna fullgör sin skolgång. Det är kommunstyrelsen som ansvarar för den kommunala grundskolan. Den uppföljning som kommunstyrelsen mottar i samband med delårsbokslandet omfattar inte någon analys av arbetet på skolenheterna, behov eller information om låg andel anmälningar utan tydliggör enbart ett ökat behov hos barn- och elevhälsan. Vi noterar därtill att KSVU följer upp en resultatindikator kopplad till granskningsområdet, denna framgår dock inte av underlaget till kommunstyrelsen. Det ska lyftas fram att ett förbättringsarbete pågår inom Valfärd skola vilket framgår av flera avsnitt i rapporten.

Inom ramen för granskningen har det noterats otydligheter i kommunstyrelsens huvudmannans ansvar och vilket mandat KSVU har i frågan. Det finns enligt vår bedömning skilda beskrivningar kring vilket mandat som åligger KSVU för granskningsområdet. Av

kommunstyrelsen antagen instruktion framgår att KSVU fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter avseende produktionsverksamheterna, där den kommunala grundskolan ingår. Varken reglemente eller delegationsordning tydliggör dock något beslutsmandat för KSVU vilket bör adresseras.

Vidare noteras att det i granskningen inte har noterats att det bland skolenheterna eller på kommunnivå görs systematiska analyser av frånvaron på t.ex. grupp-, klass-, eller kommunnivå. De analyser som sker avser den enskilda eleven. Det försvårar möjligheten att bedöma om rätt förutsättningar finns för att hantera frånvaron, vilket är huvudmannens ansvar.

En analys av elevers frånvaro bör nyansera frånvaron, frånvaroorsaker och exempelvis delas upp på bland annat kön och årskurs samt olika intervaller av frånvaro för att kunna särskilja de elever som har mycket hög frånvaro från elever med mindre omfattande frånvaro eller ströfrånvaro. Detta bedömer vi vara väsentliga förutsättningar för att identifiera mönster, stärka det förebyggande arbetet och i förlängningen underlätta samverkan med andra organ.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- ▶ säkerställa arbetsformer eller digitala verktyg som möjliggör en uppföljning om utredningen lett till att eleven är åter och skolplikten fullgörs.
- ▶ tydliggöra former för samverkan och dialog med ansvariga huvudmän och rektorer.

Vi rekommenderar vidare kommunstyrelsen att:

- ▶ tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman i tillämpliga styrdokument.
- ▶ tydliggöra former för samverkan och dialog med rektorer och ansvarig elevhälsopersonal.
- ▶ säkerställa en uppföljning och analys av frånvarostatistiken på enhetsnivå för att bland annat identifiera enheter med låg respektive hög anmälningsfrekvens. Analyser bör ske på såväl individ-, som grupp och kommunnivå.
- ▶ säkerställa att det är förankrat i hela organisationen hur omfattande utredningen bör vara samt när anmälan sker till huvudman. Detta bör förankras i verksamheten för en enhetlig analys framgent.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt, vilket förutom en skyldighet också innebär en rätt till utbildning för varje elev. Trots skolplikten förekommer det att elever är frånvarande under en längre tid. Skolan är en viktig plats för barn och ungdomar där de utvecklar sina ämneskunskaper, generella förmågor och vänskapsrelationer samt blir sedda och bekräftade av skolans vuxna.

Skolinspektionens nationella kartläggning från 2016 visade att åtminstone 20 000 elever hade en ogiltig frånvaro som innebar en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap. Om en elev med problematisk frånvaro inte fångas upp i ett tidigt skede kan det få väsentliga konsekvenser för elevens skolgång och framtida möjligheter.

Om en elev är borta från skolan ofta eller länge måste rektorn som utgångspunkt snabbt utreda orsaken till frånvaron, oavsett om den är giltig eller ogiltig. Det är viktigt att utreda varför eleven är frånvarande så att eleven kan få det stöd som behövs för att uppnå målen med utbildningen. För att utreda frånvaron krävs rutiner för att systematiskt uppmärksamma, rapportera och utreda frånvaron samt planera eventuella insatser. Det är centralt att det finns tillräckligt med dokumentation och uppföljning.

Hemkommunen ska se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till, även barn som inte går i kommunens grundskola eller grundsärskola. Om en elev som har skolplikt är borta från skolan ofta eller länge kan elevens hemkommun behöva samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. Vilken typ av samverkan som behövs måste avgöras i varje enskilt fall beroende på hur de individuella behoven och situationen i övrigt ser ut.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och utbildningsnämndens arbete mot långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig ansvarsfördelning och rutiner gällande rapportering och hantering av elevers frånvaro? Hur tillämpas dessa rutiner?
- ▶ I vilken utsträckning sker uppföljning av elevers frånvaro på individnivå, skolnivå och kommunnivå?
- ▶ I vilken utsträckning vidtas åtgärder när elever är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?
- ▶ I vilken utsträckning säkerställer utbildningsnämnden en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elever från Nacka som går på skola hos annan huvudman?
- ▶ Får utbildningsnämnden och kommunstyrelsen fortlöpande information om hur frånvarosituationen ser ut och vilka åtgärder som vidtas eller planeras?

1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden.

1.4 Genomförande

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie med kompletterande stickprov. Intervjuer har genomförts med presidium för kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU) och utbildningsnämnden, nyckelpersoner inom tjänstemannaorganisationen samt med rektorer och elevhälsopersonal för fem grundskolor. Tre av dessa är kommunala grundskolor och två är fristående grundskolor. En fullständig lista på medverkande funktioner framgår av bilaga 1. Urvalet har gjorts i samråd med tjänstemannaorganisationen och representerar en variation sett till elevantal, årskurser, frånvarostatistik samt pågående arbete på området.

För att granska arbetet med utredning av frånvaro och anmälan till huvudman respektive hemkommun har tio stickprov genomförts (se avsnitt 3.3). Därutöver redovisas tillgänglig statistik om genomförda anmälningar om frånvaro på kommun- och skolnivå.

Samtliga medverkande har fått möjlighet att sakgranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter. Slutsatser och bedömningar ansvarar EY för.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, riktlinjer och fullmäktigebeslut.

Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av 6 kap. kommunallagen (2017:725) som tydliggör nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges styr signaler och gällande föreskrifter för verksamheten. Fullmäktiges styr signaler presenteras i rapporten.

Föreskrifter för skolverksamheten tydliggörs av skollagen (2010:800) och Skolverkets stödmaterial på området. Revisionskriterier för skolverksamheten återges löpande i rapporten i anslutning till EY:s iakttagelser. För en samlad sammanställning av föreskrifterna, se bilaga 2.

2. Styrning och förutsättningar

2.1 Kommunstyrelsen och utbildningsnämnden ansvarar för olika delar

Skollagen skiljer på ansvar för hemkommun och huvudman (se bilaga 1). Fullmäktiges ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och utbildningsnämnden är uppdelad på liknande sätt.

Fullmäktige har i reglemente för utbildningsnämnden tydliggjort att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter som hemkommun, det vill säga att nämnden ansvarar för att se till att alla barn som har skolplikt¹ får den utbildning de har rätt till, vilket även omfattar barn som inte går i kommunens grundskola eller grundsärskola. Utbildningsenheten är nämndens tjänstemannaorganisation.

¹ Den svenska skolplikten är i ett internationellt perspektiv unik. I flera andra länder finns en rätt till utbildning, men inte en skolplikt. I Sverige finns skolplikten i grundskolan och förskoleklass, men inte i gymnasieskolan. Skolplikten börjar vanligtvis höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år och upphör vid vårterminens slut det tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten. För elever som flyttar utomlands permanent och inte längre ska vara folkbokförda i Sverige upphör också skolplikten. Likaså om barnet är folkbokfört i Sverige, men vistas utomlands under en längre tid. Exakt hur lång utlandsvistelsen ska vara för att ses som varaktig är inte närmare reglerat. Det är något som hemkommunen får bedöma i varje enskilt fall.

För den kommunala grundskolan har kommunstyrelsen huvudmannansvaret, det vill säga ansvaret för att se till att eleverna fullgör sin skolgång samt att respektive skolenhet och rektor får förutsättningar att uppmärksamma och utreda frånvaro.²

Av reglementet framgår att KSVU ska bereda ärenden som avser kommunstyrelsens ansvar för produktion av kommunalt finansierade tjänster. Utskottet ska lägga fram förslag till beslut till kommunstyrelsen. Samtidigt framgår det att KSVU, "i enlighet med kommunfullmäktiges direktiv"³ ska fullgöra kommunstyrelsens ansvar för produktionsverksamheten. Den kommunala grundskolan ingår i produktionsverksamheten. Inom ramen för granskningen har det inte identifierats något direktiv från kommunfullmäktige till KSVU som berör huvudmannansvaret för den kommunala grundskolan. Av reglementet framgår inte något beslutsmandat för KSVU på granskningsområdet.

Delegation av kommunstyrelsens beslutanderätt följer av densammans delegationsordning. Kommunallagen tydliggör att beslutanderätt inte får delegeras när det gäller ärenden som omfattar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,⁴ vilket även återspeglas i delegationsordningen då det framgår att KSVU enbart kan fatta beslut i ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Samtidigt anges att KSVU beslutar om strategisk inriktning av verksamheterna på verksamhetsnivå.⁵ I avsnittet som rör kommunstyrelsens ansvar som huvudman enligt skollagen och andra författningar inom skolområdet tydliggörs ingen delegation avseende hantering av frånvaro eller de anmälningar som det åligger huvudmannen att vidarerapportera enligt skollagen.

Kommunstyrelsen har även antagit en särskild instruktion.⁶ Instruktionen är avsedd för kommunstyrelsen och tjänstemannaorganisationen och avser verksamhets-, personal-, och arbetsmiljöansvar. Av instruktionen följer att KSVU fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter avseende produktionsverksamheterna. Samtidigt framgår en hänvisning till delegationsordningen för delegering av beslutanderätt. Enligt redogörelsen ovan framgår det inte av reglementet eller delegationsordning att ansvaret delegerats. Det finns därmed skilda beskrivningar kring vilket beslutsmandat som åligger KSVU på granskningsområdet. Eftersom reglemente och delegationsordning inte tydliggör något beslutsmandat för KSVU är det kommunstyrelsen och inte KSVU som hanteras som huvudman i rapporten.

Välfärd skola är tjänstemannaorganisation för kommunstyrelsens produktion inom skolområdet.

Ansvarsfördelningen i tjänstemannaorganisationen presenteras i avsnitt 2.2. nedan.

Kommunfullmäktiges Mål och budget för 2022-2024 tydliggör kommunens fyra övergripande mål. Målen gäller för all verksamhet inom kommunen:

- ▶ Maximalt värde för skattepengarna
- ▶ Bästa utveckling för alla
- ▶ Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka
- ▶ Stark och balanserad tillväxt

² Se stöd i 2 kap. 2 & 8 §§, 7 kap. 19 a §, 15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen.

³ Se § 8 i Kommunstyrelsens reglemente, Diarienummer; KFKS 2022/218, fastställd 2022-05-16

⁴ Se 6 kap. 38 § KL

⁵ Se p. 12.1, Delegationsordning för kommunstyrelsen, diarienummer KFKS 2022/369, fastställd 2022-05-23

⁶ Kommunstyrelsens instruktion, diarienummer: KFKS 2021/643. fastställd 2021-06-07

Utifrån målen ovan fastställer kommunfullmäktige nämndernas fokusområden för budgetperioden. Målen är utgångspunkt när målluppfyllelsen för 2022 ska bedömas. De följs upp nämndvis genom fastställda resultatindikatorer.

Kommunstyrelsen har inte särskilda indikatorer på området. Av KSVUs styrkort framgår resultatindikator avseende den samlade frånvaron. Styrkortet följs upp årligen.

För utbildningsnämnden är arbetet med skolpliktsbevakning och problematisk frånvaro en av de planerade aktiviteterna för att uppnå hållbarhetsmålet "God utbildning till alla". Därtill följer nämnden upp anmälda utredningar årligen.

Uppföljningen presenteras samlat i avsitt 4.2.

2.2 Ansvarsfördelningen är i grunden tydlig på tjänstemannanivå

Utbildningsdirektören är övergripande ansvarig för utbildningsenheten. Enheten leds av en enhetschef. På utbildningsenheten finns en utbildningsexpert och en handläggare som arbetar för att skolplikten följs upp och att alla skolpliktiga elever har en skolplacering.

Det är enligt skollagen huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen. Skollagen tydliggör även att huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen i arbetet.⁷ Produktionsdirektör är skolchef för den kommunala grundskolan. Av kommunstyrelsens instruktion framgår även att produktionsdirektören är strategiskt ansvarig för produktionsområdet. Enligt redogörelse i avsnitt 2.1., ovan omnämner inte kommunstyrelsens delegationsordning hantering av frånvaro eller de anmälningar som det åligger huvudmannen att vidarerapportera enligt skollagen. Det kan i sammanhanget nämnas att resultatkontrakt för stadsdirektören kan fastställas av kommunstyrelsens presidium. Stadsdirektören fastställer i sin tur resultatkontrakt med produktionsdirektören som fastställer resultatkontrakt med rektorerna. Resultatkontrakten utgår från de övergripande målen, fokusområdena och indikatorerna men ansvarsfördelningen beskriver inte sådant som framgår av annat regelverk, här av skollagen.

Välfärd skola är indelat i rektorsområden för förskola och grundskola. En rektor är chef för flera enheter. Intervjuade kommunala enheter har en biträdande rektor för respektive skolenhet. Rektorerna ansvarar för arbetet avseende frånvaro på den lokala enheten.

Det finns en centralt styrd barn- och elevhälsa som består av ett centralt beläget stödteam samt elevhälsopersonal om ca 70 personer. Elevhälsopersonal är placerade ute på skolenheterna. De lokala elevhälsoteamen (EHT) leds av respektive rektor. Teamen består av skolkuratorer, skolsköterskor, skolläkare och specialpedagoger. Motsvarande team finns vid de fristående skolenheterna.

Representanter för skolenheterna uppger att lokala EHT deltar i arbetet med frånvaro. För Välfärd skola uppges utbildningsstrateg arrangera nätverksmöten där primärt de biträdande rektorerna deltar. Vid behov kan praktiska åtgärder lyftas i dessa forum. Även rektorerna träffas i motsvarande rektorsgrupper som dock berör frågor av mer strategisk karaktär. Det omfattar sällan frånvarohanteringen. För de kommunala enheterna finns ett visst erfarenhetsutbyte mellan kuratorer. Utbytet beskrivs ha främjat arbetet med närvaro.

Det är respektive rektors ansvar att, när en utredning om en elevfrånvaro inleds, snarast anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen ska i sin tur snarast lämna uppgift om detta till elevens hemkommun.

⁷ Se 2 kap. 2 & 8-9 1§§ skollagen

För fristående skolenheter uppges rektor ha ansvaret att rapportera direkt till hemkommunen, vilket enligt skollagen ska ske av huvudmannen.

Vid Välfärd skola bistår utbildningsstrateg vid det centrala verksamhetsstödet rektor i frånvaroarbetet. Utbildningsstrateg hanterar anmälan till hemkommunen. I några fall har dock rektor eller kurator (anmälaren) rapporterat även till hemkommunen i samband med att anmälan upprättas till huvudmannen.

Utbildningsnämnden har delegerat ansvar för beslut om mottagande, uppskjuten eller upphörande av skolplikt.⁸ Beroende av beslutets karaktär eller omfattning är det rektor eller utbildningsexpert vid utbildningsenheten som är delegat.

Nämnden har därtill antagit riktlinjer för skolpliktsbevakningen, vilka har reviderats under 2021. Av riktlinjerna framgår det att, i egenskap av hemkommun, har nämnden det övergripande ansvaret för att bevaka att alla barn i skolålder som är folkbokförda i Nacka kommun fullgör sin skolplikt. Riktlinjerna tydliggör inte arbetssätt eller rutiner i sig utan klargör snarare gränsdragningar i nämndens kontra huvudmän⁹ och rektorers ansvar för följande områden:

- ▶ Beslut om skolplikt
 - skolpliktens förlängning
 - tidigt upphörande
 - fullgörande av skolplikten på annat sätt
 - upphörande och varaktig vistelse utomlands
- ▶ Upprepad eller längre frånvaro
- ▶ Samordnade insatser
- ▶ Föreläggande

Utbildningsnämndens delegationsordning kompletterar riktlinjen för respektive område i punktlistan ovan. Det finns även generella rutiner om ansvar och anmälan på Nacka kommuns hemsida¹⁰.

Utbildningsenheten tar emot anmälan om utredning i två steg:

- ▶ När rektor inleder en utredning om elevens frånvaro
- ▶ När utredningen är slutförd och insatser påbörjade

Se bilaga 3 för samtliga frågor som ska besvaras i respektive steg. Förfarandet vid anmälan om utredning beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.3 nedan. Resultatet av utredningen och huruvida eleven är åter i skolan följs inte upp av utbildningsenheten. Intervjuade vid utbildningsenheten uppger att i de fall en utredning slutförs och en ny anmälan inte inkommer utgår utbildningsenheten ifrån att eleven är åter i skolan. Systemet möjliggör inte en tydlig överblick och kräver mycket handpåläggning (se avsnitt 2.3 nedan). I övrigt finns det inte någon handlingsplan eller motsvarande som tydliggör arbetet.

För Välfärd skola framgår en gemensam instruktion av Rektorshandboken. Rektorshandboken finns tillgänglig via intranätet. Av instruktionen framgår att utredningen ska göras i samråd med eleven, vårdnadshavare och elevhälsan. Länkar och information om hantering av uppgifter för elever med sekretessmarkering framgår av instruktionen.

⁸ Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår ett barn fyller 6 år och upphör vid vårterminens slut det tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten, vanligtvis när en elev går ut årskurs 9. Under vissa förutsättningar kan skolplikten skjutas upp eller förlängas.

⁹ Som kan vara kommunstyrelsen eller fristående huvudmän

¹⁰ [Skolplikt och frånvaro | Nacka kommun](#)

Vid granskningstillfället finns det inga gemensamma förhållningssätt eller mallar för utredningen. Intervjuade uppger att representanter inom elevhälsan har efterfrågat en tydligare styrning i frågan då olika skolenheterna arbetar på olika sätt. Som ett led i detta har Välfärd skola tagit fram ett utkast på utredningsmall för kartläggning av elevens frånvaro. Mallen inkluderar elevens, vårdnadshavarens och lärares perspektiv samt eventuellt EHTs bild av elevens mående och resultat inom områden som t.ex. skolarbetet samt trivsel och trygghet i skolan. Vid granskningstillfället testas mallen på ett urval av skolor under höstterminen. Mallen är avsedd att bifogas rektors anmälan i systemet.

Inom Välfärd skola utvecklas därtill en digital tjänst där anmälaren ska kunna avsluta ärendet. Vid granskningstillfället möjliggör inte systemet en uppföljning om eleven är åter på skolenheten eller inte. Arbetet sker i samverkan med utbildningsenheten för att säkerställa att förfarandet överensstämmer med rutinerna men även möjliggör synergier i arbetet. Sådana synergier avser exempelvis behov av hjälp med att samordna insatser samt att information om avslutat ärende även delges utbildningsenheten.

Det är utbildningsenheten som vid behov ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om en elev har upprepad eller längre frånvaro. Samordnade insatser kan avse kontakt med socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, polis med mera. Intervjuade uppger att detta efterfrågas och sker i låg omfattning (se avsnitt 3.3). Oftast beskrivs skolenheten redan ha kontakt med såväl socialtjänst som barn- och ungdomspsykiatrin innan anmälan sker. I de fallen involveras sällan utbildningsenheten. Om samverkan sker och om stöd behövs i samordningen ska det rapporteras i första steget av anmälan till hemkommunen.

Därtill har tjänstepersoner från utbildningsenheten, socialtjänsten, barn- och elevhälsan samt Välfärd skola haft gemensamma träffar under läsåret för att utveckla arbetet med upprepad och längre frånvaro. Utbildningsenhetens ledning ingår tillsammans med ledningen för barn- och elevhälsan, socialtjänsten samt företrädare för aktörer i regionen i barn, unga- och samhälle gruppen (BUS). Arbetet baseras på en lokal överenskommelse rörande barn i behov mellan Nacka kommun och Region Stockholm. Välfärd Skola har anordnat utbildningspass på temat. Såväl kommunala som fristående skollädares har bjudits in att medverka.

Slutligen har vårdnadshavare en skyldighet att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har fullgjort sin skyldighet, får utbildningsnämnden förelägga elevens vårdnadshavare. Ett föreläggande får förenas med vite. Det finns särskilda riktlinjer för processen. Utbildningsenheten gör en initial bedömning om det är aktuellt efter anmälan, utredning och kontakt med vårdnadshavare. Slutligt beslut ska fattas av utbildningsnämnden.

Av rutinen framgår rektor och huvudman ska ha uttömt alla sina möjligheter att:

- ▶ Motivera eleven att gå i skolan
- ▶ Trygga elevens närvaro i skolan
- ▶ Samverka med vårdnadshavare för att hitta en lösning

Intervjuade beskriver att föreläggande med vite enbart tillämpats vid ett tillfälle. Att det inte tillämpas i större utsträckning beskrivs bero på att föreläggande inte utfärdas förrän alla andra tänkbara ansträngningar har gjorts. Det ska med andra ord vara fullständigt klarlagt att vårdnadshavarna inte gjort vad som ankommit på dem. Ett föreläggande med vite beskrivs därtill sällan ha ansetts utgöra en effektiv eller positiv förändring i den bemärkelsen att eleven kommer att återvända till skolan.

2.3 Systemen för dokumentation och uppföljning kräver manuell hantering

Om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare informeras om att eleven har varit frånvarande, detta ska ske samma dag om det inte finns särskilda skäl. Det är därtill rektor som har en skyldighet att skyndsamt utreda upprepade och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig, om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven, vårdnadshavare samt elevhälsan. Huvudmannen ska underrättas snarast.

Sedan 2018 använder alla kommunala grundskolor lärplattformen InfoMentor som system för registrering av närvaro/frånvaro. Lektionsansvarig lärare ser i Infomentor om elevens vårdnadshavare frånvaroaanmält eleven eller om skolan registrerat frånvaro för eleven. Om en elev är frånvarande och frånvaron inte är föränmäld så registrerar läraren eleven som frånvarande utifrån vissa givna koder i systemet.

Systemet kan, genom en tilläggstjänst, hantera aviseringar till vårdnadshavare genom en SMS-funktion vid sen ankomst eller frånvaro. Därigenom uppfylls skyldigheten att skyndsamt underrätta vårdnadshavare. Det är dock inte alla skolenheter som använder tilläggstjänsten. Istället har mentorn ett ansvar för att ta kontakt med vårdnadshavare.

Den kommunala skolenheten i urvalet som inte använder tilläggstjänsten uppger att de vill säkerställa att det sker en personlig kontakt till såväl vårdnadshavare som elev om att eleven saknas på skolenheten. De skolenheter som använder tilläggstjänsten uppger att det sker ett kompletterande samtal från mentorn så snart det är möjligt i anslutning till den lektion då eleven varit frånvarande.

De två fristående skolenheter som medverkat i granskningen använder båda Prorenata som har en motsvarande funktion för kontakt med vårdnadshavare. Även vid de fristående skolenheterna har mentor det initiala ansvaret för kontakt med elev och vårdnadshavaren.

Via Infomentor följer de kommunala skolenheterna löpande upp all frånvaro. Frekvensen varierar och beskrivs i avsnitt 3.1., nedan. Gällande statistikuppföljning av elevers frånvaro beskrivs arbetet fortsatt vara under uppbyggnad. Såväl representanter för Valfärd skola som rektorer uppger att det finns svårigheter i att få ut representativ statistik avseende frånvaro. Exempelvis lägger skolorna in utbildningen på olika vis, vissa som blockundervisning och andra per timme. Det försvårar uppföljning och jämförelser av frånvaro på övergripande nivå.

Rektorer uppger att systemet kan filtrera på procentandel men att det inte går att ställa in andra parametrar för uppföljning, t.ex. särskilda lektioner eller dagar. Vid granskningstillfället har det skett en översyn för den kommunala grundskolan för att säkerställa att alla lägger in utbildningen på ett snarlikt vis för att underlätta uppföljningen.

Samtliga enheter uppger att det primärt är elevens mentorer som har det initiala ansvaret för frånvarohanteringen. Mentor gör, utöver initial kontakt vid frånvaro, som regel en veckovis översyn. Denna översyn beskrivs utgöra en viktig del i att identifiera mönster i frånvaron och beskrivs delvis täcka upp för de svårigheter som finns att inhämta uppgifter direkt från systemet.

Valfärd skola följer inte löpande upp den samlade frånvaron i Infomentor, utöver de anmälningar om utredning som sker till (anmälan till huvudman). Uppföljningen är placerad på rektorsnivå. Under covid skedde en uppföljning två gånger per vecka i syfte att få en överblick av antal personal i förhållande till antalet elever på respektive enhet. Syftet var dock inte att göra någon analys av siffrorna.

Rektorer rapporterar förvisso årligen in elevfrånvaron på aggregerad nivå i lednings- och uppföljningssystemet Hypergene. Det är denna rapportering som ligger till grund för uppföljning av styrkortet (se avsnitt 4.2.).

Vissa skolenheter inkorporerar rapporteringen i sitt systematiska kvalitetsarbete. Inom ramen för granskningen har det inte identifierats att det bland skolenheterna eller på kommunnivå görs systematiska analyser av frånvaron på t.ex. grupp-, klass-, eller kommunnivå. De analyser som sker avser primärt den enskilda eleven.

Skollagen tydliggör att i de fall rektorn ansett att utredning om frånvaron inte är obehövlig ska en utredning inledas och anmälas till huvudman. För den kommunala grundskolan sker det via särskild blankett på intranätet. Därigenom sammanställs alla anmälningar digitalt, vilket också möjliggör direkt åtkomst och delvis uppföljning i respektive ärende för utvalda centrala funktioner. Det bör noteras att det finns skillnader i innehållet för anmälan till huvudman respektive hemkommun. Det är särskilt den andra delen, den om resultatet av utredning som är mer omfattande i rapporteringen till huvudman än till hemkommunen.

Kommunala enheter och skolenheter med annan huvudman anmäler inledd utredning till hemkommunen via separata blanketter tillgängliga på Nacka kommuns hemsida. På så sätt samlas alla anmälningar i systemet.

Såväl fristående enheter som kommunala enheter anmäler därmed i två separata system, en gång till respektive huvudman och därefter i ett annat system till hemkommunen.

Det är nyckelfunktion vid utbildningsenheten som tar emot samtliga anmälningar till hemkommunen. Del två, om resultat av utredningen, ska enligt riktlinjen inkomma inom 4 veckor. Först då anses anmälan vara komplett. Systemet i sig ger ingen påminnelse om när 4 veckor har passerat eller hurvida en komplett ansökan har lämnats in. Systemet ger inte heller någon överblick av alla ärenden. För att få en överblick av alla ärenden överförs rapporterade anmälningar och utredningar till en excel-fil. I avsnitt 3.3 nedan presenteras övergripande iakttagelser av den sammanställning som finns att tillgå.

3. Utredning och uppföljning av frånvaro på individ- och skolnivå

3.1 Rutiner för uppföljning av frånvaro finns lokalt vid enheterna

Inledningsvis bör det nämnas att det saknas en nationell definition för när upprepad eller längre frånvaro ska anses vara problematisk. Exakt hur många tillfällen eller hur länge en elev kan vara frånvarande innan rektorn är skyldig att påbörja en utredning är något som får avgöras i varje enskilt fall.

I SOU 2016:94 definieras problematisk frånvaro som frånvaro i sådan omfattning att den riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.

Definitionen togs inte med i propositionen till lagändringen men ger en viss indikation om när en utredning kan inledas.¹¹

Frånvaron är enligt betänkandet att anse som problematisk då eleven har varit:

- ▶ sammanhängande giltigt eller ogiltigt frånvarande i minst två skolveckor eller
- ▶ har varit ogiltigt frånvarande under minst fem tillfällen som omfattar minst 25 % av skoldagen under en månad eller
- ▶ uppvisar varningssignaler eller riskfaktorer för frånvaro, t.ex. att frånvaro börjar bilda ett mönster

¹¹ *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.* Betänkande av Att vända frånvaro till närvaro - en utredning om problematisk elevfrånvaro. Statens offentliga utredningar (SOU 2016:94)

I Skolinspektionens kartläggning av frånvaro¹² används därtill två begrepp för upprepad eller längre frånvaro, nämligen ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro. Ströfrånvaro definieras som frånvaro som omfattar 5-20 procent under minst två månader. Med sammanhängande frånvaro avses total frånvaro under minst en månad.

I Nacka kommun tillämpas inte en gemensam definition av vad som anses vara upprepad, längre eller problematisk frånvaro. I uppföljningar och utredningar särskiljs inte heller giltig (anmäld) respektive ogiltig (oanmäld) frånvaro.¹³

Vi noterar att utbildningsenheten tillämpar begreppet långvarig frånvaro i den årliga uppföljningen till nämnden (se avsnitt 4.2.). Definitionen är i linje med Skolinspektionens definition av sammanhängande frånvaro, det vill säga då en elev har haft mer än 20 procents frånvaro under två månader.

Samtliga intervjuade uppger att bedömningen av en elevs frånvaro som upprepad eller längre baseras på en utredning av elevens hela livssituation. Hänsyn tas till sociala, fysiska, psykiska och pedagogiska faktorer. Intervjuade skolenheter tillämpar i hög utsträckning individuella bedömningar där mentor gör en inledande uppföljning. Flera anger dock även procentsatser då en gemensam översyn sker av samtliga elever i arbetslag och/eller EHT.

I tabellen nedan har vi sammanställt de procentsatser/tidpunkter då en frånvaro lyfts för gemensam genomgång. Mentorer har, som nämnts ovan, i alla intervjuade enheter, ett ansvar för att följa elevernas frånvaro även innan procentsatserna nedan nås.

De angivna procentsatserna beskrivs vara skolornas möjlighet att fånga upp samtliga elever med frånvaro för att säkerställa att ingen faller mellan stolarna.

Enheter	Löpande uppföljning av frånvaro
Skola 1	Tidigare skedde uppföljning vid 20 % frånvaro var fjärde vecka. Nu är bedömningen individuell. Det åligger mentorerna att bedöma för elevunderlaget. Analyser av frånvaro sker i EHT.
Skola 2	25 % frånvaro, avstämning sker var sjätte vecka.
Skola 3	Mentorer tar ut frånvarostatistik inför arbetslagsmöten månadsvis. Elever som anses ha en oroande frånvaro, eller mer än 15% frånvaro inkluderas.
Skola 4	Vid 10 % frånvaro under en 14 dagars period.
Skola 5	I grunden en individuell bedömning. Skolkurator följer upp var tredje månad. 10 % frånvaro i särskilda fall. Inkluderar alltid elever med 20 % frånvaro.

Tabell: EY sammanställning av skolenheternas löpande uppföljningar av frånvaro från intervjuunderlag.

Vid fyra av fem skolenheter är det mentor som, i samråd med EHT utreder och dokumenterar ärendet. Kurator eller biträdande rektor upprättar anmälan. Vid en av enheterna utses en ansvarig i EHT-teamet som ansvarar för ärendet. Den utsedda funktionen ansvarar då även för anmälan.

Det är enbart en skolenhet där det av rutinen framgår att huvudman ska informeras när den *oroande* frånvaron upphör. Det bör poängteras att det inte framgår av mottagna blanketter för anmälan till kommunal huvudman eller hemkommun att information om upphörd oro ska delges. Enligt tidigare redogörelse ser Valfärd skola över möjligheten att införa ett steg där ansvarig vid skolenheten avslutar ärendet.

¹² *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*, Skolinspektionen (2016)

¹³ Det finns inga definitioner i skollagen av giltig eller ogiltig frånvaro. Det är skolan som bedömer om en elevs frånvaro är giltig eller inte. Exempel på giltiga skäl för frånvaro är sjukdom eller beviljad ledighet. Ett annat giltigt skäl är om rektorn har beslutat att en elev i förskoleklassen, grundskolan eller övriga obligatoriska skolformer ska bli befriad från skyldigheten att delta i en viss del av undervisningen. Vid intervjuer benämns det ofta som anmäld respektive oanmäld frånvaro.

3.2 Det är en utmaning för lärare att få tillbaka långtidsfrånvarande elever

Intervjuade uppger att det finns skolspecifika arbetssätt och rutiner för hantering av frånvaro. Inom ramen för granskningen har en övergripande kartläggning skett utifrån roller och ansvar på skolenheterna. Dessa presenteras i tabellen nedan.

Innehåll	Skolenheter				
	1	2	3	4	5
En tydlig rollfördelning och process för uppföljning av elevs frånvaro?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vårdnadshavare blir informerad <u>samma dag</u> om eleven är frånvarande en eller flera lektioner.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skolan informerar huvudmannen när utredning av frånvaro <i>inleds</i> .	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Sen ankomst registreras som ogiltig frånvaro.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utredning vid upprepade eller längre frånvaro. närvaro ska ske i samråd med elev, vårdnadshavare och elevhälsan.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabell: EY sammanställning av mottagna skolors lokala rutiner för hantering av återgång och intervjuunderlag.

Intervjuade uppger att de ibland anmäler direkt till hemkommunen parallellt med att de anmäler till respektive huvudman. Det är ofta kurator eller biträdande rektor som anmäler till huvudman och hemkommun. Flera skolenheter uppger att anmälan till huvudman och hemkommun inte alltid sker snarast efter påbörjad eller genomförd utredning. Anmälan till huvudman och hemkommun beskrivs främst uppfattas som en rapporteringskanal. Få rektorer uppger att de får någon återkoppling på anmälan, varför den inte prioriteras i frånvaroarbetet med elever. Det är fortsatt rektors ansvar att anmäla inledd utredning till huvudmannen.

Fristående skolenheter uppger i högre grad att det upplevs ske en uppföljning av den anmälan som sker till hemkommunen. Motsvarande uppföljning beskrivs inte ske för den kommunala skolan. Samtliga önskar dock en ökad uppföljning och kommunikation gällande såväl kommunal huvudman som hemkommunen. En skola uppger att det är först vid skolenhetens kontakt med vårdnadshavare som de har fått information om att funktioner från utbildningsenheten har varit i kontakt med vårdnadshavaren och att kommunikation pågår utan att informationen har delgetts skolenheten där eleven går.

Samtliga skolenheter använder personal vid den lokala elevhälsan för uppföljning och samordning kring åtgärder. Vikten av tidiga insatser betonas särskilt för att lyckas få tillbaka eleverna. Flera av enheterna har tagit fram interna varningssignaler för personalen att uppmärksamma, t.ex. om en elev drar sig undan sitt umgänge eller missar särskilda lektioner. Det finns även frågebatterier, samtalsguider och exempel på insatser som kan sättas in. Exempel på insatser är att skolpliktsbrev skickas hem till eleven, att krav på läkarintyg ska ställas eller att skolsköterska träffar eleven. Motiverande samtal kan genomföras med studie- och yrkesvägledare.

Dialogen med vårdnadshavare benämns som en viktig faktor. Intervjuade uppger att ett av de identifierade problemområdena rörande hög frånvaro, vilket ökade under covid-19, är att flera elever har så kallad giltig frånvaro, det vill säga att vårdnadshavaren har frånvaroaanmält eleven. Det uppges försvåra arbetet.

Skolenheterna uppger att mentorer ringer upp och stämmer av elevens mående oavsett om det är en anmäld eller oanmäld frånvaro. En skola uppger att ett standardiserat mejl skickas ut så snart eleven varit frånvarande under en längre period för att erinra om skolplikt och vikten av att eleven återgår till skolan.

Vid en av skolorna uppges mentorer ha så kallade enskilda samtal med varje elev veckovis. Varje dag inleds och avslutas med en samling. På så vis kan skolenheten fånga upp om det är någon elev som kontinuerligt saknas. Varje klass har även en så kallad elevstödjare som kontaktar de elever som inte är på plats på morgonen.

Tre av skolorna uppges att de aktivt ser över studieupplägget där eleverna kan gå en del av skoltiden/vissa specifika lektioner i lärarledda mindre grupper.

Den centrala barn- och elevhälsan inom Valfärd skola har ett stödteam, som består av specialpedagoger och logoped, som kan bistå pedagoger och skolledare med handledning och stöd i enskilda ärenden. Inom stödteamet finns det en specialpedagog som arbetar med hundassisterad pedagogik. Hunden används som hälsofrämjande hjälpmedel i skolan. Några av uppdragen beskrivs ha varit att hämta elever till skolan.

En digitaliseringsstrateg ansvarar för fem robotar. Robotarna beskrivs ha använts generellt i undervisningen men har även använts för att stödja en hemmasittare som kunde delta via roboten.

Ingen av de intervjuade skolenheterna har använt de beskrivna insatserna. I övrigt uppges det inte finnas några centrala insatser att tillgå. Det som efterfrågats vid intervjuer är mer stöd i pågående ärenden.

3.3 Resultat av stickprov indikerar bristande följsamhet till rutinerna

För att granska arbetet med utredning av frånvaro och anmälan till huvudman och hemkommun har tio stickprov granskats. Syftet med stickprovet är att kontrollera huruvida föreskrifter och riktlinjer efterlevs i praktiken, det inkluderar i vilken utsträckning utredning och anmälan sker, vilka åtgärder som vidtagits och vilken uppföljning som sker.

Av samtliga 196 utredningar under 2021-2022 har tio anmälda utredningar av upprepad eller längre frånvaro valts ut. Av underlaget går det inte att utläsa vilka som är pågående respektive avslutade. Urvalet inkluderar Nacka kommuns kommunala enheter samt utredningar från annan huvudman.

För valda stickprov har all dokumentation efterfrågats från huvudman respektive hemkommun. För varje elev lämnas en övergripande bedömning om hantering av elevens frånvaro varit ändamålsenlig, delvis ändamålsenlig eller icke ändamålsenlig. Grunden för granskarnas bedömning av stickprovet är hur väl underlaget överensstämmer med skollagens krav samt följer kommunens egna rutiner.

Skollagen föreskriver att en utredning ska genomföras i samråd med eleven, vårdnadshavare samt elevhälsan. Rektorn ska anmäla inledd utredning snarast till huvudmannen som i sin tur ska lämna uppgift om detta till elevens hemkommun. Vidare ska resultaten av utredningen inkomma via blankett senast fyra veckor från att utredning av frånvaro har inletts. Samma rutiner gäller för alla grundskoleelever som är folkbokförda i Nacka kommun, oavsett om de går i kommunal eller fristående grundskola.

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

	Anmälan till huvudman/ hemkommun (snarast)	Resultat av utredning (4 veckor)	Åtgärder framgår	EY bedömning
1	Nej	Saknas	Ja	
2	Ja	Ja	Ja	
3	Ja	Nej	Ja	
4	Ja	Nej	Ja	
5	Går inte att utläsa	Saknas	Ja	
6	Ja	Ja	Ja	
7	Nej	Ja	Ja	
8	Nej	Ja	Ja	
9	Nej	Saknas	Nej	
10	Ja	Nej	Nej	

Tabell: Sammanfattning av genomförd stickprovskontroll

Vid genomförd kontroll noteras avvikelser sett till följsamhet av riktlinjer. För flera anmälningar är det kurator eller rektor vid skolenheten som anmält direkt till hemkommunen, istället för huvudmannen enligt skollagen.

Noterade avvikelser avser främst rapporteringen av utredningens resultat. Vi noterar att det för tre av tio utredningar inte går att följa att något resultat av utredning har inkommit till huvudman eller hemkommun. I tabellen ovan anges det därför att ett resultat saknas. En av dessa avser annan huvudman än Nacka kommun.

För fyra av tio utredningar inkom anmälan om utredning till huvudman och/eller hemkommun cirka två månader efter initierad utredning på skolenheten. I tabellen ovan anges därför ett nej i första kolumnen.

I sju av de granskade utredningarna var/är socialtjänsten inkopplad. Rektor har för samtliga uppgett att det inte behövs någon samordning med stöd av hemkommunen.

För fem av utredningarna framgår det uttryckligen att den centrala elevhälsan har varit inkopplad i enlighet med skollagens föreskrifter.

Vi noterar att vårdnadshavare i regel alltid informeras och är delaktiga i åtgärdsplanen för att öka elevens närvaro. För en utredning går det dock att utläsa att skolenheten inte fått kontakt med vårdnadshavare och att en orosanmälan har upprättats.

I stickprovet noteras att vanliga åtgärder vid elevers frånvaro består i kartläggningar av elevens mående i EHT samt att undervisning sker i grupper med färre antal elever delar av skoldagen. En elev har deltagit i viss distansundervisning. Stödpersoner har tillsatts för flera av eleverna. För två av eleverna har utredning om neuropsykiatriska funktionsnedsättning (NPF) ha inletts. Andra förekommande åtgärder är att eleven erbjuds möjlighet att sitta i ett annat rum under vissa lektioner.

Av mottaget underlag framgår av den kommunala huvudmannens dokumentation att anmälaren kan be om kontakt från huvudmannen i ärendet. I två av ärendena efterfrågas kontakt men det går inte att utläsa vad denna kontakt utmynnat i utöver telefonsamtal.

Av utbildningsenhetens underlag i egenskap av hemkommun noteras en kolumn för åtgärder från enheten. Även dessa är i stor utsträckning tomma varför det är svårt att följa i vilken utsträckning stöd efterfrågas.

För varken Valfärd skola eller utbildningsenheten går det av underlaget att följa huruvida det efterfrågats uppföljning från skolorna. I både huvudmannens och hemkommunens excel-filer som används för sammanställningen finns det flikar för uppföljning men dessa är i stor utsträckning tomma.

4. Uppföljning av frånvaro och insatser på kommunnivå

I tabellen nedan framgår hur många av det totala antalet elever som går på en kommunal respektive fristående skola, såväl i som utanför kommunen.

	Samtliga huvudmän (antal elever)	Kommunal huvudman (antal elever)	Fristående huvudman (antal elever)	Annan kommunal huvudman (antal elever)
Grundskolan	13 601	10 233	4 668	184

Tabell: Antalet elever är från utbildningsenhetens underlag.

Tabellen visar att en majoritet av eleverna, cirka två tredjedelar går på en kommunal grundskola.

4.1 Grundskolans frånvaroanmälan varierar mellan skolenheterna

Inom ramen för granskningen efterfrågades en sammanställning av statistik över upprepad eller längre frånvaro för läsåret 2021-2022.

Då frånvaron inte definierats i varken skollagen¹⁴ eller av kommunen utgår statistiken i tabellerna nedan utifrån inkomna anmälningar om utredning.

	Antal ärenden	Kompletta ärenden (antal)	Kompletta ärenden (procent)
Samtliga huvudmän	196	83	42%
Kommunal huvudman	159	62	39%
Fristående huvudman	36	21	58%
Annan kommunal huvudman	1	0	0%

Tabell: Sammanställning utifrån utbildningsenhetens underlag.

I tabellen ovan framgår att antalet kompletta ärenden är högre bland de fristående enheterna än den kommunala. Att ett ärende är komplett innebär att blankett 1 och 2 enligt rutin beskriven i avsnitt 2.2 har inkommit. Eleven kan trots det fortsatt vara frånvarande då det inte finns en rutin för att rapportera avslutade ärenden.

I tabellen nedan har antalet ärenden sorterats per skolenhet. Tabellen är sorterad i bokstavsordning utifrån respektive huvudman.

De kommunala skolenheterna presenteras först (Välfärd skola), därefter framgår elever som går i en annan kommuns kommunala grundskola. Fristående huvudmän presenteras sist i tabellen. Om en enhet saknas i sammanställningen beror det på att det inte finns någon anmäld utredning för enheten.

Enhet	Huvudman	Antal elever*	Antal ärenden	Kompletta ärenden
Björknässkolan	Välfärd skola	927	19	6
Boo Gårds skola	Välfärd skola	554	3	2
Eklidens skola	Välfärd skola	915	5	3
Igelboda skola	Välfärd skola	153	8	2
Jarlabergs skola	Välfärd skola	129	2	0
Järila skola	Välfärd skola	610	4	4
Myrsjöskolan	Välfärd skola	1 204	29	10
Neglinge skola	Välfärd skola	259	1	0
Orminge skola	Välfärd skola	266	6	5

¹⁴ Definitionen i betänkandet inför lagändringen, se avsnitt 3.1.

Enhet	Huvudman	Antal elever	Antal ärenden	Kompletta ärenden
Saltsjöbadens samskola	Välfärd skola	946	42	14
Sickla skola	Välfärd skola	359	5	2
Sigfridsborgsskolan	Välfärd skola	615	3	3
Skuru Skola	Välfärd skola	225	3	1
Stavsborgsskolan	Välfärd skola	551	13	4
Sågtorpsskolan	Välfärd skola	445	10	5
Vilans skola	Välfärd skola	189	4	1
Älta skolan	Välfärd skola	440	2	0
Dalskolan	Tyresö Kommun	291	1	0
Ebba Brahe	Ebba Braheskolan AB	449	6	0
IES Nacka	IES	923	14	8
IES Årsta	IES	742	1	0
KS Nacka	Kunskapsskolan AB	434	1	0
Kulturama	Medborgarskolan	60	2	2
Noblaskolan Järla Sjö	Academedia	294	3	3
Noblaskolan Saltsjö-Boo	Academedia	825	9	8
Totalt:		11 541	196	83

Tabell: Elevantal är hämtat från Skolverkets databas (läsåret 2021/22). EY har sammanställt utbildningsenhetens inkomna anmälningar om utredning.

I tabellen ovan noteras variationer sett till antalet inledda utredningar samt kompletta ärenden mellan skolorna. Att enbart 83 av 196 ärenden är kompletta¹⁵, det vill säga att anmälan om inledd utredning har skett samt att resultatet av utredningen har rapporterats, beskrivs delvis bero på att det vid vissa enheter sker anmälan och resultat av utredning vid första anmälningstillfället. Ett arbete ska påbörjas under hösten för att identifiera hur rapporteringen kan förbättras.

För sju av skolorna i tabellen ovan noteras att färre än tre utredningar har anmälts till hemkommunen för läsåret 2021-2022. Enligt intervjuade har det troligen genomförts fler utredningar under den valda perioden men att samtliga utredningar inte har rapporterats.

För en av enheterna med flest anmälningar uppger intervjuade att utredningar tidigare initierades även då elevens frånvaro var känd men där åtgärder inte skulle vidtas, t.ex. att eleven var bortrest i samband med lov men i övrigt inte hade någon frånvaro.

4.2 Viss information om frånvarosituationen till politiken sker årligen

Utöver beskrivna uppföljningar på enskild-, och skolnivå i avsnitten ovan rapporterar skolorna frånvaro och i viss mån pågående åtgärder vid årliga kvalitetsdialoger. Kvalitetsdialoger genomförs med produktionsdirektör och representanter vid utbildningsenheten. Ett av områdena som kan diskuteras är elevfrånvaron om statistiken exempelvis visar på variationer mellan åren.

En av KSVU:s resultatindikatorer avser den totala frånvaron. KSVUs resultatindikatorer är en del av tertialuppföljningen i samband med delårsbokslutet. Indikatorn specificerar målet och utfallet men har inte kommenterats i uppföljningen. Intervjuade uppger att KSVUs resultatindikatorer primärt följs upp med produktionsdirektören i den styrande majoritetens bokslutsberedning. Indikatorns resultat framgår inte av delårsrapporten och anmäls inte särskilt till kommunstyrelsen.

¹⁵ Vi noterar att underlaget skiljer sig något mot nämndens uppföljning den 22 september 2022. En anledning kan vara att mottaget underlag omfattar pågående ärenden under juni innan läsårets början (se nämndens uppföljning i avsnitt 4.2. nedan).

Kommunstyrelsens delårsbokslut ska behandlas under sammanträdet den 3 oktober. I handlingarna inför mötet framgår det av delårsbokslutet för Valfärd skola att det skett en ökad förfrågan från stödteamet kring uppdrag rörande oroväckande skolfrånvaro. Det framgår att barn- och elevhälsans chefer samverkar med det verksamhetsstöds utbildningsstrateger kring insamlandet av anmälan om utredningar samt fortbildning för skolledare och lärare gällande oroväckande skolfrånvaro. Övrig information framgår inte.

Utbildningsnämnden följer sedan 2021 upp anmälda utredningar årligen. Under 2021 skedde uppföljningen i juni. Av ärendet framgår att det var svårt att följa upp antalet fullföljda/kompleta ärenden då rapporteringen skedde innan läsårets slut.

För 2022 skedde uppföljningen den 22 september 2022. Av underlaget går att utläsa att av de 181 påbörjade utredningarna om skolpliktiga elevers upprepade eller längre frånvaro hade 76 rapporterats som slutförda dvs ca 42 %, vilket är 10 % lägre än vid uppföljningen under 2021. Av de slutförda bedömdes 57 % av eleverna vara långvarigt frånvarande.

I sin uppföljning tar nämnden även del av övergripande orsaker som anges ligga bakom elevers frånvaro samt det arbete som skett på utbildningsenheten i samverkan med huvudmän. Exempelvis har intervjuer skett med ett urval huvudmän i Nacka kommun samt rektorer vid skolenheter som har många respektive få anmälningar.

Att det är förhållandevis få anmälningar som inkommit beskrivs i tjänsteskrivelse kunna bero på att det inte är fler elever som har upprepade eller längre frånvaro. Det kan också bero på att det finns ett visst mörkertal i och med att det åligger varje enskild huvudman att se till att anmälningar görs till utbildningsenheten. I de intervjuer som utbildningsenheten har genomfört har huvudmännen uppgett att de har såväl rutiner som kunskap om att anmäla påbörjade utredningar.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
<p>Finns det en tydlig ansvarsfördelning och rutiner gällande rapportering och hantering av elevers frånvaro?</p>	<p>Ja, till viss del. Det som inte är helt tydliggjort är vilket mandat KSVU har. Det finns enligt vår bedömning skilda beskrivningar kring vilket beslutsmandat som åligger KSVU för granskningsområdet. Eftersom reglemente och delegationsordning inte tydliggör något beslutsmandat för KSVU är det kommunstyrelsen och inte KSVU som hanteras som huvudman i rapporten.</p> <p>I grunden bedöms rapporteringskedjan vara, och i stor mån uppfattas, som tydlig av intervjuade. Det finns övergripande gränsdragningar mellan kommunstyrelsen och utbildningsnämnden i ansvar för hemkommun respektive huvudman och även gentemot rektorer.</p> <p>Det finns även generella gemensamma riktlinjer men ingen gemensam definition för när frånvaron är att anse som upprepad eller längre och när utredning bör ske. Detta sker lokalt vid skolenheterna som i stor utsträckning gör en individuell bedömning.</p> <p>Lokalt har skolorna egna rutiner för rapportering och hantering av elevers frånvaro. Samtliga enheters elevhälsoteam uppges medverka i hög grad i arbetet.</p> <p>Vid genomfört stickprov noteras vissa avvikelser sett till följsamhet av kommungemensamma rutiner vid utredning av upprepad eller längre frånvaro, framför allt avseende rapportering av utredningens resultat till huvudman och hemkommun.</p>
<p>Sker uppföljning av elevers frånvaro på individnivå, skolenivå och kommunnivå?</p>	<p>Nej, inte i tillräcklig utsträckning. Skolornas respektive elevhälsoteam följer förvisso upp elevers frånvaro på individnivå vid ett tidigt skede. När frånvaron är upprepad eller längre ska utredning inledas och anmälas till huvudman. Genomfört stickprov visar att skolenheterna inte följer rutinen i tillräcklig utsträckning. Tillämpade arbetssätt och system kräver därtill mycket arbetstid och det finns svårigheter i att använda statistikunderlaget, vilket försvårar uppföljningen.</p> <p>Inom ramen för granskningen har det inte identifierats att det bland skolenheterna eller på kommunnivå görs systematiska analyser av frånvaron på t.ex. grupp-, klass-, eller kommunnivå. De analyser som sker avser den enskilda eleven. Det försvårar möjligheten att bedöma om rätt förutsättningar finns för att hantera frånvaron, vilket är huvudmannens ansvar.</p>
<p>Vidtas ändamålsenliga åtgärder när barn/ungdomar är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?</p>	<p>Nej, i den mån det går att följa vidtagna åtgärder går det inte att följa dess effekt i tillräcklig utsträckning. Vid intervjuer och av underlag framgår såväl åtgärder som förslag på åtgärder och arbetssätt för hantering av frånvaro. Majoriteten av dessa är reaktiva och förebyggande åtgärder framgår i låg omfattning. Vid stickprovet noterades framför allt svårigheter i att följa effekten av åtgärderna då någon uppföljning inte sker av huvudman eller hemkommun. Även detta försvårar möjligheten att bedöma om rätt förutsättningar finns för att hantera frånvaron.</p> <p>I den mån vidtagna/planerade åtgärder gick att följa bedöms de dock vara avvägda och rimliga i relation till uppgivna orsaker till frånvaro utifrån underlaget.</p>

Revisionsfrågor	Svar
<p>Säkerställer nämnden en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elever från Nacka kommun som går på skola hos annan huvudman?</p>	<p>Ja, i viss utsträckning. Skolpliktsbevakningen av elever folkbokförda i Nacka kommun som går på skola hos annan huvudman (fristående skola och annan kommun) sker på samma sätt som för eleverna i kommunens skolor, det vill säga information om inledd utredning samt resultat av utredning når tjänstemannaorganisationen genom ett rapporteringssystem. Delegationsordningen tydliggör ansvarsfördelningen och kompletteras av riktlinjer tillgängliga via hemsidan.</p> <p>I sammanhanget bör det noteras att det fortsatt är respektive rektor och huvudman som ansvarar för att en utredning inleds och anmäls. Representanter för fristående enheter uppger att hemkommunen (Nacka) upplevs följa upp ärenden och ställa följdfrågor. De kommunala enheterna har inte redogjort för samma uppfattning.</p> <p>Den statistik som presenterats i rapporten och genomfört stickprov visar dock att majoriteten av utredningarna inte kompletta. Det bedöms därför saknas en systematik i uppföljningen av utredningar eller kunskap om eleven faktiskt är åter i skolan vilket är problematiskt för att säkerställa skolgång för alla elever.</p>
<p>Får utbildningsnämnden och kommunstyrelsen löpande information om hur frånvarosituationen ser ut och vilka åtgärder som vidtas eller planeras?</p>	<p>Delvis. Utbildningsnämnden får årlig uppföljning av frånvarosituationen och vilka åtgärder som vidtas eller planeras.</p> <p>Kommunstyrelsen får viss uppföljning om frånvarosituationen. Den rapportering som sker, sker i första hand till KSVU som enligt redogörelse i avsnitt 2.1., inte har något ansvar för området. Den uppföljning som sker till KSVU innehåller inte vilka åtgärder som planeras eller vidtas. Vid kommande sammanträde (3 oktober 2022) ska kommunstyrelsen motta övergripande information om barn- och elevhälsans arbete. Det ska dock lyftas fram att ett förbättringsarbete pågår inom Valfärd skola vilket har nämnts i flera avsnitt i rapporten.</p>

Nacka kommun den 12 oktober 2022

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsutskotts presidium
- ▶ Utbildningsnämndens presidium
- ▶ Produktionsdirektör och skolchef, Välfärd skola
- ▶ Verksamhetschef verksamhetsstöd, Välfärd skola
- ▶ Utbildningsstrateg, Välfärd skola
- ▶ Elevhälsochef, Välfärd skola
- ▶ Enhetschef, Utbildningsenheten
- ▶ Handläggare, Utbildningsenheten
- ▶ Tre kommunala grundskolor där är rektorer och i viss mån representanter för lokala elevhälsoteam intervjuats.
- ▶ Två fristående grundskolor där är rektorer och i viss mån representanter för lokala elevhälsoteam intervjuats.

Underlag

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för utbildningsnämnden
- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsordning för utbildningsnämnden
- ▶ Instruktion för kommunstyrelsen
- ▶ Riktlinje för skolplikt och skolpliktsbevakning
- ▶ Riktlinje för uppföljning av närvaro samt skolplikt
- ▶ Mål- och budget 2022-2024
- ▶ Tertialbokslut 2 år 2022 utbildningsnämnden
 - Tjänsteskrivelse tertialbokslut 2 år 2022 utbildningsnämnden
- ▶ Tertialbokslut 2 år 2022 för Välfärd skola
 - Tjänsteskrivelse tertialbokslut 2 år 2022 för Välfärd skola
- ▶ Utbildningsnämndens uppföljning av elevers upprepade eller längre frånvaro 2021, 2022
- ▶ Utdrag ur Rektorshandboken, blanketter och stödmaterial för kartläggning, anmälan och resultat vid utredning
- ▶ Information om skolplikt och skolfrånvaro samlat på Nacka kommuns hemsida:
[Skolplikt och frånvaro | Nacka kommun](#); [Skolplikt, frånvaro och skolplikt utomlands | Nacka kommun](#)
- ▶ Stickprovsunderlag

Bilaga 2 - Föreskrifter gällande frånvaro

Skollagen (2010:800)

7 kap. skollagen tydliggör bestämmelser avseende skolplikt och rätten till utbildning. Om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare informeras om att eleven har varit frånvarande, detta ska ske samma dag om det inte finns särskilda skäl till att inte informera (7 kap. 17 § samma lag). Av propositionen till lagen (2009/10:165) framgår att ett sådant skäl kan vara att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut.

Enligt 7 kap. 19 a § skollagen har rektorn en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad 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. Genom en ändring i lagen (2018:608) ska rektorn, när en utredning om en elevs frånvaro har inletts, se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

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.

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Det är nämnden som beslutar om eventuellt föreläggande till vårdnadshavarna att fullgöra skolplikten, samt om ett föreläggande ska vara förenat med ett vite.

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.

Skolverkets allmänna råd kring frånvaro

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

En vårdnadshavare kan få information om en elevs frånvaro på olika sätt. Det viktiga är att skolan försäkras sig om att vårdnadshavaren mottar och förstår informationen. I de flesta fall är det tillräckligt att skolan meddelar vårdnadshavaren via telefon, sms eller e-post.

I mer komplexa situationer kan det krävas att hemmet och skolan avsätter tid för ett möte. För att skapa bra förutsättningar för arbetet ska nämnden i egenskap av huvudman genom löpande dialog med rektorer och det systematiska kvalitetsarbetet tillförskaffa sig information om hur arbetet fungerar samt stödja rektorer i arbetet med att främja närvaro.

Bilaga 3 Anmälan till hemkommun

Anmälan till hemkommunen sker i två steg där följande frågor ska besvaras:

- ▶ Rektor inleder en utredning om elevens frånvaro
 - Pågår det redan nu en samverkan med andra myndigheter eller aktörer?
 - Om ja, med vilka och på vilket sätt samverkar ni?
 - Om nej, ser ni ett behov av att samverka med andra myndigheter eller aktörer kring eleven i dagsläget och i sådana fall hur?

- ▶ Utredningen är slutförd och insatser påbörjade
 - Är ett åtgärdsprogram upprättat för eleven?
 - Vilka åtgärder har ni/skolan beslutat om för att få eleven att delta i undervisningen?
 - Pågår det redan nu en samverkan med andra myndigheter eller aktörer?
 - Om ja, med vilka och på vilket sätt sker samverkan?
 - Om nej, behöver ni få hjälp att samordna insatser från myndigheter eller andra aktörer för att möjliggöra en övergripande planering för vilket stöd eleven ska erbjudas?
 - Hur ser samarbetet och kommunikationen ut med elevens vårdnadshavare?
 - Vad är resultatet av er utredning av orsakerna till elevens frånvaro?