

Kommunfullmäktiges revisorer

Revisionskrivelse A 2022-10-12 och revisionsrapport 2022:7 – Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro

Tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman i tillämpliga styrdokument

Kommunstyrelsen har huvudmannansvaret för den kommunala grundskolan, 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 frånvaron. Det definieras bl.a. i reglementet för kommunstyrelsen genom § 2 Q där det anges att kommunstyrelsen ansvarar som huvudman för utbildningen i de kommunala förskolorna och skolorna inom skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och yrkeshögskola. Det anges vidare att ansvaret omfattar myndighetsutövning/myndighetsuppgifter inom de områden som enligt lag eller annan författning är huvudmannen för utbildningens ansvar.

Det innebär bl.a. att det är kommunstyrelsen, i egenskap av huvudman, som ska ta emot en anmälan från rektor när en utredning om en elevs frånvaro har inletts (7 kap. 19 a § skollagen (2010:800)). Det innebär också att det är kommunstyrelsen som ansvarar för att det snarast lämnas uppgift till hemkommunen om att det har inletts en utredning om en elevs frånvaro enligt 19 a § när utredningen gäller en skolpliktig elev vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen (7 kap. 22 § andra stycket skollagen).

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter avseende produktionsverksamheterna (där den kommunala grundskolan ingår).¹ Den beslutanderätt som kommunstyrelsen har delegerat verksamhetsutskottet följer av delegationsordningen för verksamhetsutskottet. När det gäller skolområdet specifikt så finns de ärendegrupper där kommunstyrelsen beslutat att delegera sin beslutanderätt reglerade i punkt 11 i delegationsordningen. Därutöver har utskottet, på skolområdet, framför allt en beredande funktion.² Det praktiska arbetet med att se till att kommunstyrelsens ansvar på området fullgörs utförs av Valfärd skolas verksamhetsstöd.

¹ § 8 reglementet för kommunstyrelsen, dnr KFKS 2022/218, fastställd 2022-05-16 och s. 4 kommunstyrelsens instruktion, dnr KFKS 2021/643, fastställd 2021-06-07

² § 9 reglementet för kommunstyrelsen, dnr KFKS 2022/218, fastställd 2022-05-16

Det arbetet kan, när det gäller arbetet med frånvaro, betraktas som ren verkställighet³ och behöver därför inte regleras i en delegationsordning.

Mot ovanstående bakgrund kan det konstateras att det i utredningen av denna rekommendation inte har identifierats något behov av att tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman. I § 8 i reglementet för kommunstyrelsen har det dock noterats en kvarleva från när kommunfullmäktige styrde produktionen genom ägardirektiv. Det anges nämligen att verksamhetsutskottet, i enlighet med kommunfullmäktiges direktiv (ägardirektiv), fullgör kommunstyrelsens ansvar för produktionen av kommunalt finansierade tjänster till medborgarna. Det är enbart ”i enlighet med kommunfullmäktiges direktiv (ägardirektiv)) som skulle behöva tas bort. Denna justering kan genomföras vid kommande revideringar av kommunstyrelsens reglemente.

I sammanhanget kan även lyftas att Valfärd skolas verksamhetsstöd under hösten 2022 tagit initiativ till att lämna en redogörelse av kommunala grund- och grundsärskolors anmälningar om elevers upprepade eller längre frånvaro till kommunstyrelsen. Ärendet (dnr KFKS 2022-00830) var med på kommunstyrelsens sammanträde den 24 oktober 2022. Syftet med redogörelsen var att informera kommunstyrelsen, som huvudman för de kommunala skolorna, om hur Valfärd skola bedriver arbetet med frågan om elevers frånvaro samt ge information om antalet frånvarooanmälningar/inledda utredningar och det utvecklingsarbete som pågår. Valfärd skolas verksamhetsstöd kommer fortsättningsvis att rapportera till kommunstyrelsen om elevers upprepade eller längre frånvaro efter varje termins avslut.

Tydliggöra former för samverkan och dialog med rektorer och ansvarig elevhälsopersonal

Mot bakgrund av att det i granskningen har noterats ett upplevt behov av stöd och ökad samverkan mellan rektorer och elevhälsopersonal å ena sidan och huvudmannen å andra sidan avser Valfärd skolas verksamhetsstöd att hålla i en workshop för dessa yrkesgrupper. Workshopen kommer bestå av att verksamhetsstödet presenterar statistik på skolnivå för den gångna terminen och därefter kommer rektorer och elevhälsopersonal få möjlighet att fördjupa sig och analysera uppgifterna. Det initiala syftet är att få till en dialog och samsyn mellan nämnda yrkesgrupper och huvudmannen. I ett längre perspektiv är förhoppningen att workshopen kan bidra till att säkerställa att utredningar om frånvaro i högre grad genomförs på ett korrekt sätt i förhållande till skollagens krav och kommunens egna rutiner. Workshopen kommer att genomföras två gånger per år i samband med den ovan nämnda redogörelsen gällande elevers frånvaro

³ Ren verkställighet är all form av förberedande eller verkställande uppgifter som den anställde utför utifrån sin tjänst som anställd. I dessa fall baseras ofta ställningstagandet på tidigare nämndbeslut, lagar, riktlinjer, avtal eller liknande dokument. Den anställde gör alltså inte en egen självständig bedömning utan verkställer endast åtgärder utifrån redan beslutade styrdokument eller lagar.

som verksamhetsstödet och den centrala elevhälsan framöver kommer att presentera för kommunstyrelsen efter varje termin.

Säkerställa uppföljning och analys av frånvarostatistik på enhetsnivå för att bl.a. identifiera enheter med låg respektive hög anmälningfrekvens. Analyser bör ske på såväl individ- som grupp- och kommunnivå.

Den ovan nämnda redogörelsen gällande elevers frånvaro kommer framgent att innehålla uppgifter om all frånvaro registrerad i frånvarosystemet och, på längre sikt, kommer den även att innehålla en del med en analys. Den redogörelse som presenterades under hösten 2022 innehöll enbart en redogörelse av skolornas anmälningar till huvudmannen om inledda utredningar enligt 7 kap. 19 a § skollagen. Utifrån uppgifter om frånvaron i stort och antalet anmälningar om inledda utredningar kommer Valfärd skolas verksamhetsstöd framöver att kunna identifiera enheter med låg respektive hög anmälningfrekvens. Uppgiften om en skolas antal anmälningar i förhållande till frånvaron i stort kommer utgöra underlag för skolornas diskussion och analys i den workshop som nämnts tidigare. Detta kommer i sin tur utgöra grund för analysen i huvudmannens redogörelse nämnd ovan.

Säkerställa att det i hela organisationen är förankrat hur omfattande utredningen bör vara samt när anmälan sker till huvudman, detta för att framtida analys ska bli enhetlig.

Valfärd skolas verksamhetsstöd och den centrala barn- och elevhälsan håller på att utarbeta ett stödmaterial för utredning om elevers frånvaro. Av stödmaterialet framgår (genom t.ex. rubriksättning och frågeställningar som ska besvaras) vilka delar som ska utredas (multidisciplinär utredning) och vilka perspektiv som ska tas med (multimodal utredning). Detta är ett sätt att kvalitetssäkra utredningarna och att förhoppningsvis öka likvärdigheten mellan olika utredningar. I samband med lanseringen av stödmaterialet, som kommer finnas i den så kallade Rektörshandboken, kommer verksamhetsstödet och den centrala barn- och elevhälsan presentera och gå igenom materialet med skolorna. Vi kommer då även klargöra processen kring frånvaroutredningar, vilket bland annat innefattar när anmälan till huvudmannen ska göras. Formerna för och detaljerna kring denna ”genomgång” planeras senare.

När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.⁴ Kommunstyrelsen anser att skolorna egentligen har kunskap om när anmälan till huvudmannen ska göras. Det förekommer dock att skolor dröjer med att göra anmälan till huvudmannen, ibland ända till dess att utredningen är klar. För att förenkla anmälningsförfarandet och dokumentationen av utredningarna och för att säkerställa att anmälningarna görs i rätt tid undersöker verksamhetsstödet och den centrala barn- och elevhälsan möjligheten att använda elevhälsans system Prorenata. Genom att skolan gör all dokumentation i arbetet med frånvaroutredningar i Prorenata

⁴ 7 kap. 19 a § tredje stycket skollagen

och anmäler frånvaron till huvudmannen i ett av stegen där säkerställs att anmälningarna görs i rätt tid.

Namn
Ordförande
XX-nämnden

Namn
xx direktör
XX-nämnden