

2022-11-09

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2022-00942

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

Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande över revisionskrivelse A 2022-10-12 och revisionsrapport 2022:7 Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro enligt bilaga 3 till tjänsteskrivelse daterad den 9 november 2022.

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY genomföra en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsens och utbildningsnämndens arbete med långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt. Detta ärende avser endast de rekommendationer som revisorerna har lämnat kommunstyrelsen. Revisorernas sammanfattande slutsats är att arbetet med långvarig skolfrånvaro delvis är ändamålsenligt. Den bedömningen grundar sig på att kommunen genomfört många insatser för att främja närvaron i grundskolan. Samtidigt har man i granskningen hittat ett antal områden med förbättringspotential. Det gäller bland annat att det uppmärksammas ett behov av stöd och ökad samverkan mellan rektorer och ansvarig elevhälsopersonal som skulle kunna tillgodoses genom att kommunstyrelsen tydliggör former för samverkan och dialog.

Ärendet

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY genomföra en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsens och utbildningsnämndens arbete med långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt. Detta ärende avser de rekommendationer som revisorerna har lämnat kommunstyrelsen. Utbildningsnämnden kommer att lämna ett eget yttrande som svar på de rekommendationer som är ställda direkt till nämnden.

Revisorerna önskar svar från kommunstyrelsen senast den 15 december 2022.

Revisorernas bedömning inom kommunstyrelsens ansvarsområde

Revisorernas sammanfattande slutsats är att arbetet med långvarig skolfrånvaro delvis är ändamålsenligt. Den bedömningen grundar sig på att kommunen genomfört många insatser för att främja närvaron i grundskolan. Dessa utformas på varje enskild skola och i granskningen finns exempel på insatser både på organisatorisk nivå och sådana riktade mot elever med hög skolfrånvaro. För såväl den kommunala som den fristående grundskolan finns det riktlinjer som klargör innebörden av skolplikten, gränsdragningar och ansvarsfördelning. Revisorerna bedömer att riktlinjerna är övergripande men i allt väsentligt tydligt formulerade och det finns god kännedom om rutinerna bland intervjuade.

Revisorerna noterar att det finns skillnader mellan enheterna när det gäller vad som anses som upprepad och längre frånvaro, när utredning om frånvaro inleds samt när, och om, anmälan sker till huvudman och hemkommun. Detta bekräftas av genomförda stickprov och behöver åtgärdas.

I viss utsträckning förs dialoger mellan elevhälsopersonal, rektorer och direktörer samt utbildningsenheten, där utmaningsområden kan diskuteras. Inom ramen för granskningen har det noterats ett upplevt behov av stöd och ökad samverkan inom den gruppen. Att inte ens hälften av alla anmälda utredningar är kompletta talar också för ett sådant behov.

Det är kommunstyrelsen som ansvarar för den kommunala grundskolan och kommunstyrelsen får i anslutning till delårsbokslutet en uppföljning. Men den omfattar inte analys av arbetet på skolenheterna utan tydliggör enbart ett ökat behov hos barn- och elevhälsan. Kommunstyrelsens verksamhetsutskott följer upp en resultatindikator kopplad till granskningsområdet men den syns inte i underlaget till kommunstyrelsen. Flera avsnitt i rapporten visar att det pågår förbättringsarbete inom Valfärd skola.

I granskningen har det framkommit otydligheter om huvudmannansansvaret för kommunstyrelsen och vilket mandat kommunstyrelsens verksamhetsutskott har. I den instruktion som kommunstyrelsen antagit framgår att kommunstyrelsens verksamhetsutskott fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter när det gäller produktionsverksamheterna, där den kommunala grundskolan ingår. Varken reglemente eller delegationsordning visar emellertid något beslutsmandat för kommunstyrelsens verksamhetsutskott. Detta behöver uppmärksammas.

Varken på skolenheterna eller på kommunnivå görs systematiska analyser av frånvaron på t.ex. grupp-, klass- eller kommunnivå. De analyser som görs gäller den enskilda eleven. Det försvårar möjligheterna att bedöma om rätt förutsättningar finns att hantera frånvaron. Frånvaron och orsakerna behöver nyanseras och delas upp på bl.a. kön och årskurs. Det är enligt revisorerna väsentliga förutsättningar för att identifiera mönster,

stärka det förebyggande arbetet och i förlängningen underlätta samverkan med andra organ.

Revisorernas rekommendationer till kommunstyrelsen

Revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman i tillämpliga styrdokument
- Tydliggöra former för samverkan och dialog med rektorer och ansvarig elevhälsopersonal
- Säkerställa uppföljning och analys av frånvarostatistik på enhetsnivå för att bl.a. identifiera enheter med låg respektive hög anmälningsfrekvens. Analyser bör ske på såväl individ- som grupp- och kommunnivå.
- 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.

Stadsledningskontorets bedömning och förslag till yttrande

Här nedan följer en redovisning av stadsledningskontorets bedömning och förslag till yttrande gällande respektive rekommendation i revisionskrivelsen.

Stadsledningskontoret har berett ärendet i samarbete med Valfärd skolas verksamhetsstöd.

Tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman i tillämpliga styrdokument

I granskningen har det framkommit otydligheter om huvudmannansansvaret för kommunstyrelsen och vilket mandat kommunstyrelsens verksamhetsutskott har. I stadsledningskontorets utredning har det dock inte identifierats något behov av att tydliggöra kommunstyrelsens ansvar som huvudman. Däremot har det i § 8 i reglementet för kommunstyrelsen 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. En justering av detta kan genomföras vid kommande revideringar av kommunstyrelsens reglemente.

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. 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.

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. 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 som kommer att finnas i den så kallade Rektorshandboken. Det är ett sätt att kvalitetssäkra utredningarna och att förhoppningsvis öka likvärdigheten mellan olika utredningar. I samband med att stödmaterialen lanseras kommer verksamhetsstödet och den centrala barn- och elevhälsan att hålla en genomgång där processen kring frånvaroutredningar klargörs. Det innefattar bl.a. när anmälan till huvudmannen ska göras.

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

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till yttrande innebär inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Genom de åtgärder som redovisas i förslag till yttrande och som kommer att vidtas framöver kommer arbetet med långvarig frånvaro att förbättras. Det är positivt för alla elever i Nacka kommuns skolor.

Bilagor

1. Revisionskrivelse A 2022-10-12 Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro
2. Revisionsrapport 2022:7 Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro
3. Förslag till yttrande över revisionskrivelse

Einar Fransson
Produktionsdirektör
Välfärd skola

Julia Tham
Utredare
Juridik och kanslistaben

Linda Sundelin
Utbildningsstrateg
Välfärd skola