



Granskning av långvarig ogiltig frånvaro

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2020-09-28

Antal sidor 16



Eskilstuna kommun
Granskning av långvarig ogiltig frånvaro

2020-09-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Om skolfrånvaro	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Organisation och riktlinjer	5
4.2	Främjande och åtgärdande arbete	10
4.3	Samverkan med och orosanmälningar till socialtjänsten	13
5	Slutsats och rekommendationer	15
5.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska grundskolenämndens och gymnasienämndens arbete med elever som har hög skolfrånvaro. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Granskningen syftar till att bedöma hur ansvariga nämnder arbetar för att hjälpa hemmasittare, dvs barn med långvarig ogiltig frånvaro, tillbaka till skolan.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att både grundskolenämnd och gymnasienämnd genom ledning och kontroll arbetar med skolfrånvaro för att få elever med hög frånvaro tillbaka till skolan. Arbetet bedrivs på både huvudmanna- och enhetsnivå. Frågan om skolfrånvaro är komplex och det har framgått att utmaningarna har ökat. Det krävs därför ett kontinuerligt utvecklingsarbete och det görs också bland annat med stöd av nya rutiner och utvecklingscoach. Samverkan sker med andra myndigheter. Samverkan med socialtjänsten fungerar i flera fall bra. Det är först när en orosanmälan är gjord som skolans personal upplever att socialtjänsten inte ger det stöd som efterfrågas.

Vi bedömer att grundskolenämnden brister när det gäller rektors anmälan av inledd utredning på grund av elevs höga eller upprepade frånvaro samt handläggning av ärendet på nämndnivå. En ny rutin är införd och idag kontrollerar också huvudmannen, utifrån samlad frånvarostatistik, om utredningar anmäls.

Vi anser vidare att både grundskolenämnden och gymnasienämnden bör stärka det systematiska kvalitetsarbetet vad gäller elevers frånvaro. Vi bedömer att nämnderna skulle få goda underlag för adekvata beslut om utvecklingsinsatser, om angelägna uppgifter om frånvaron per skolenhet samlades in och analyserades.

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att grundskolenämnden

- ska tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att grundskolenämnden och gymnasienämnden

- bör utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- bör följa upp att anmälan till socialnämnden görs i alla fall då ett barn kan behöva nämndens skydd. (29 kap. 13 § SkoL och 14 kap. 1 § SoL)

2 Bakgrund

Barn som stannar hemma från skolan, s k "hemmasittare", riskerar att komma efter med skolarbetet och i förlängningen inte uppnå godkänt i alla ämnen. Långvarig ogiltig frånvaro innebär att den rätt till utbildning som alla skolpliktiga barn har inte blir tillgodosedd. Dessutom finns risker för följdproblem i form av ohälsa i olika former.

I Skolverkets allmänna råd och ett antal forskningsrapporter konstateras att goda och stödjande relationer med elever, samt öppenhet för flexibla lösningar, är avgörande för ett framgångsrikt arbete för att hjälpa elever tillbaka till skolan. Skolan behöver ha rutiner för att systematiskt uppmärksamma och rapportera frånvaro, samt utreda frånvaron med hjälp av en kartläggning. Utifrån kartläggningens resultat behöver den samlade elevhälsan planera för insatser som kan främja elevens närvaro i skolan. Daglig kontakt med elev/vårdnadshavare och samverkan med andra verksamheter, exempelvis socialtjänsten, är av stor vikt. Ett genomtänkt och ändamålsenligt arbete för att främja närvaro och förebygga och åtgärda frånvaro är därför viktigt.

De bakomliggande orsakerna till långvarig frånvaro är många gånger komplexa och rör inte bara skolan utan också elevens situation i övrigt. Men skolan har en stor betydelse i elevernas liv. Hur skolan bemöter dessa elever och utformar undervisningen är centralt för att undvika frånvaro. Skolan kan inte och har inte ansvar för att lösa alla elevens problem, men det är skolans ansvar att upptäcka och utreda signalerna om att eleven inte mår bra. Skolan har också ett ansvar för att informera socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska hur skolan arbetar för att hjälpa hemmasittare, det vill säga barn med långvarig ogiltig frånvaro, tillbaka till skolan.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma hur ansvariga nämnder arbetar för att hjälpa hemmasittare, dvs barn med långvarig ogiltig frånvaro, tillbaka till skolan.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur ser nuläget ut i Eskilstuna kommun när det gäller arbetet med hemmasittare? Vilka insatser görs idag och finns något enhet eller arbetsgrupp inom kommunen som har ett särskilt ansvar för arbetet med hemmasittare? Finns det tydliga riktlinjer för de olika skolenheterna hur man ska agera?
- Har skolorna någon funktion som systematiskt uppmärksammar och rapporterar frånvaro på individnivå? Vilka uppgifter har i så fall den funktionen och har några rutiner eller checklistor tagits fram för funktionens arbete?
- Finns ett kommunövergripande arbete för att främja elevers närvaro i skolan? Är den samlade elevhälsan involverad i det arbetet?
- Vilka åtgärder vidtas när barn/ungdomar är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?

- Hur tillämpas socialtjänstlagens bestämmelse om att anställda på skolor genast ska anmäla till socialtjänsten om de i sitt arbete misstänker att ett barn far illa?
- Finns något strukturerat samarbete mellan skola och vårdnadshavare och hur sker samverkan socialtjänsten när det gäller hemmasittare?
 - Hur ser socialtjänsten på samverkan med skolan?

Granskningen avgränsas till grundskolan och gymnasieskolan.

Granskningen avser grundskolenämnden och gymnasienämnden. Socialnämndens samverkan med de båda skolnämnderna har också granskats.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- skollagen 7 kap 19 a § och 15 kap 16 §,
- socialtjänstlagen 14 kap. 1 C §,
- barnkonventionen som lag
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut,

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med grundskolenämndens ordförande, gymnasienämndens ordförande, skolchef och biträdande skolchef för grundskolan, skolchef för gymnasieskolan, urval av rektorer i grundskola och gymnasieskola, biträdande rektor i gymnasieskola, enhetschef "Pedagogiskt centrum", utvecklingscoach, handledare vid gymnasieskola, representanter för gymnasieskolornas elevhälsa samt skriftlig kommunikation med enhetschef vid socialtjänsten.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef grundskola och skolchef gymnasieskola.

3 Om skolfrånvaro

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

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 § Skoll). Krav på utredning gäller också för rektor vid gymnasieskola. (15 kap. 16 § 3 st. Skoll) Rektor vid gymnasieskola behöver emellertid inte informera huvudmannen.

Om en elev under kortare tid, högst tio skoldagar per läsår, behöver vara ledig från skolan för enskild angelägenhet får detta beviljas av rektor. Längre ledighet får beviljas om synnerliga skäl föreligger. (7 kap. 18 § SkoL). Med enskild angelägenhet avser Skolverket till exempel "vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider".¹

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter och verksamheter inom myndigheter vars verksamhet berör barn och unga "skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa". Till denna skyldighet hänvisar även skollagen, 29 kap. 13 § 2 st. Enligt socialtjänstlagen är också myndigheten, befattningshavare och anställda "skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd". (14 kap. 1 § 3 st. SoL) I skollagen uttrycks det som att huvudmannen och "den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs". (29 kap 13 § 1 st. SoL) För att underlätta kommunikationen mellan socialtjänsten och skolan får socialnämnden "informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. (14 kap. 1 b § SoL)

4 Resultat av granskningen

Samtliga respondenter menar att hög skolfrånvaro har blivit ett större problem. Hur många elever som vid tiden för granskningen inte alls går i skolan finns ingen uppgift om på huvudmannanivå, men de rektorer som intervjuas anger antalet till mellan noll och fem elever per skolenhet. Gymnasieskolan är en frivillig skolform och elever som inte följer undervisningen kan skrivas ut efter en månads frånvaro, varefter ansvaret flyttas till kommunens aktivitetsansvar. Rektorerna anger att 5-10 elever årligen skrivs ut från respektive gymnasieskola på grund av fullständig frånvaro.

I intervjuer har framgått en samstämmig bild av att merparten av elever med hög skolfrånvaro upp till ingen närvaro alls har stora stödbehov på grund av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, till exempel autismspektrumtillstånd. Vissa av dessa elever har också en hemsituation som är försvårande.

4.1 Organisation och riktlinjer

Grundskolans skolchef och biträdande skolchef menar att arbetet med skolnärvaro måste ha fokus på skolnärvaro överlag, inte bara på så kallade hemmasittare. Att vidta åtgärder så snabbt som frånvaro uppmärksammas är av avgörande betydelse för att hindra att elever blir hemmasittare. Respondenterna ger i intervjuer en samstämmig bild av att arbetet kring elevers frånvaro har intensifierats under de senaste två åren i Eskilstuna kommun.

¹ <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ledighet-i-skolan>, 2020-01-27, kl. 15:15

2020-09-28

4.1.1 Huvudmannanivå

Inom grundskolenämndens ansvarsområde finns dokument som styr skolpliktsbevakning och varaktig vistelse utomlands. Då denna fråga ligger utanför föreliggande granskning behandlas inte denna del av skolfrånvaro i granskningen.

På huvudmannanivå finns en "rutin för rapportering och uppföljning av ogiltig frånvaro", beslutad av grundskolechefen och daterad 2017-08-18. Rutinen hänvisar också till blanketter på intranätet som ska användas för rapportering och uppföljning av frånvarande elever. Intervjuade rektorer är bekanta med dokumentet. Elever med hög skolfrånvaro anmäls till huvudmannen. Grundskolans skolchef redogör för processen. Anmälningarna görs på fysisk blankett som skickas in till registrator. Idag görs också uppföljningar på huvudmannanivå på så sätt att rektorer som inte gjort en anmälan om elever med hög frånvaro till huvudmannen påminns, om det visar sig i det digitala systemet att elever har hög skolfrånvaro. Inkomna anmälningar följs upp på huvudmannanivå, men redovisas inte kontinuerligt för nämnden. I intervjuer framgår att huvudmannen under en period inte vidtog åtgärder utifrån inkomna anmälningar och att det kan vara ett skäl till att rektorerna inte alltid anmäler till huvudmannen när utredning om skolfrånvaro inleds.

I grundskolenämndens delegationsordning² regleras om delegation i ärenden kopplade till skolplikt och skolgångens fullgörande. I en anmärkning i delegationsordningen framgår att huvudmannen, om annan än hemkommunen, har elev med ogiltig frånvaro över tio dagar ska grundskolenämnden informeras. Det finns ingen delegation i ärenden om mottagande av anmälan om inledd utredning av elevs upprepade eller längre frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen. Vi kan inte heller i grundskolenämndens protokoll från juni 2019 till och med juni 2020 se att anmälningar mottagits. Nämndens ordförande och skolchef konstaterar att anmälningar efter inledd utredning inte kontinuerligt har redovisats i nämnden. I nämndens protokoll 2019-06-18 har dock rapporterats om ogiltig frånvaro och uppföljning av ogiltig frånvaro, under perioden 2019-02-25 – 2019-05-02, från rektorer i grundskolan. Om skolfrånvaro redovisas och analyseras också i grundskolenämndens delårsrapport 2 för 2019³ och grundskolenämndens verksamhetsberättelse 2019⁴. Av delårsrapporten framgår att den ogiltiga frånvaron i snitt för skolenheter med högstadium ligger på fem procent. I båda rapporterna konstateras att elevernas frånvaro är en utmaning och i delårsrapporten framgår att det på vissa enheter finns brister i rutiner för hur lärare rapporterar frånvaro.

Vid grundskolenämndens sammanträde i oktober 2019 besvarade skolchef för grundskola en fråga från en ledamot om "hemmasittande barn". Ledamoten menade att det i september 2019 fanns 67 skolpliktiga barn som inte deltog i någon form av undervisning. Skolchefen redogjorde för rutin för skolpliktsbevakning, rektors ansvar för uppföljning och utredning av elevers frånvaro samt att åtgärder vidtas. Vid

² Grundskolenämnden GSN/2019:267

³ Grundskolenämnden GSN/2019:602

⁴ Grundskolenämnden GSN/2019:689

2020-09-28

sammanträdet gavs särskild information om hur "arbetet med oroande frånvaro" bedrevs.⁵

Inom grundskolan finns på central nivå ett "Pedagogiskt centrum" som bland annat ansvarar för kommunens resursskolor som vänder sig till "elever som är i sociala och emotionella svårigheter eller har någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning".⁶ "Pedagogiskt centrum" ansvarar också för "Skolnärvaroteamet", som består av socionomer, beteendevetare och lärare med specialpedagogisk kompetens. Personalen arbetar i team och varje team ansvarar för ett antal skolenheter. Målet med teamet är att tillsammans med bland annat skola, elev och vårdnadshavare "skapa förutsättningar för ökad skolnärvaro".⁷ Skolnärvaroteamets uppdrag är att "vara en rådgivande och stödjande funktion för Eskilstunas kommunala grundskolor. Syftet är att stödja och leda mot återgång till skolarbete genom att bryta mönster och beteenden".⁸ Skolchefen påtalar vikten av att rektor ser "Skolnärvaroteamet" som ett stöd i arbetet med att främja skolnärvaro och förebygga och åtgärda skolfrånvaro. Ansvar är emellertid alltid rektors och skolorna ska stärkas genom kompetens och strategier, enligt skolchef.

Förutom telefonrådgivning till grundskolornas personal i individ- eller gruppärende kan respektive rektor ansöka om stöd från Skolnärvaroteamet på en blankett som finns tillgänglig på intranätet. Skolnärvaroteamets insatser kan vara rådgivande, stödjande och/eller behandlande. I intervjuer med rektorer i grundskolan framgår att "Pedagogiskt centrum" och dess "Närvaroteam" ger goda förutsättningar för handledning och stöd, även om tillgängliga platser inom dess verksamhet inte är tillräckliga. I grundskolenämndens delårsrapport 2 noteras att "de skolor som har haft ett samarbete med grundskolans gemensamma närvaroteam har till stor del positiva erfarenheter. Det handlar främst om att de ser att närvaroteamets kompetens tillför skolorna kunskap om frånvaroproblematik. Vid några skolor har samarbetet pågått för kort tid för att kunna utvärderas".⁹

Grundskolenämnden beslutade vid sitt sammanträde i januari 2020 om internkontrollplan för 2020.¹⁰ Nämnden identifierar risker vad gäller det strategiska målet "Höjd utbildningsnivå". En risk avser försämrad kunskapsutveckling på grund av hög frånvaro. Skolchefen kan idag se att det finns brister i vissa skolenheters närvarokontroll. En första redovisning kommer att göras för grundskolenämnden under hösten.

Vid tiden för granskningen pågick ett utvecklingsarbete i grundskolan av en ny rutin för att motverka oroande frånvaro. Enligt skolchef och utvecklingscoach planeras rutinen att fastställas under hösten 2020. I förslaget till skolövergripande rutin för kommunala grundskolor ingår en "åtgärdstrappa" i fem steg, vilket bilden nedan visar. Till samtliga steg planeras att tas fram detaljerade instruktioner och mallar.

⁵ Grundskolenämnden 2019-10-09, § 71

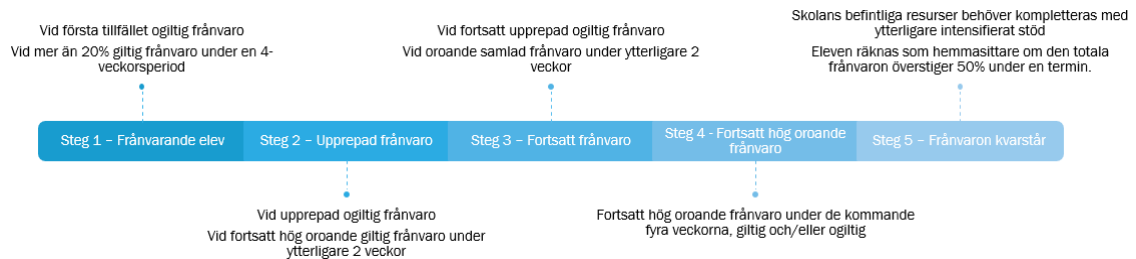
⁶ <https://www.eskilstuna.se/utbildning-och-barnomsorg/grundskola/elevhalsa/pedagogiskt-centrum.html>, 2020-08-26, kl. 08:15

⁷ "Skolnärvaroteamet", broschyr, Eskilstuna kommun

⁸ "Skolnärvaroteamet", broschyr, Eskilstuna kommun

⁹ Grundskolenämnden GSN/2019:602, sid. 11

¹⁰ Grundskolenämnden, 2020-01-15, § 6



Eskilstuna kommun

Förutom vårdnadshavarnas ansvar för att skolplikt uppfylls tydliggörs i kommunens rutin ansvaret för huvudman, rektor, mentor, lärare och elevhälsoteam. Även skolnärvaroteamets insats finns med.

Grundskolenämndens ordförande menar att elevers frånvaro är oroande och att det skiljer mellan skolorna hur arbetet med skolnärvaro bedrivs. Det finns behov av tydligare rutiner från huvudmannen, ett arbete som alltså har inletts. Nämnden följer arbetet på övergripande nivå genom dragningar i nämnd av skolchef och "Skolnärvaroteam" och genom intern kontroll, enligt ordförande.

Liksom grundskolenämnden har gymnasienämnden i sin plan för internkontroll 2020 bedömt elevers frånvaro som en risk för att gymnasieexamen inte uppnås och för förlängd gymnasietid.¹¹ Vid tiden för granskningen kunde skolchefen inte ge någon information om kontrollens resultat. För övrigt har elevers frånvaro behandlats, som en del i delårsrapport 2 2019¹² och verksamhetsberättelse 2019¹³. vid nämndens sammanträden. Enligt verksamhetsberättelsen agerar skolorna "tidigt på oroväckande frånvaro, både giltig och ogiltig.

Gymnasienämndens ordförande menar att det pågår ett ständigt arbete med att stärka skolnärvaro. I hög grad sker arbetet på enhetsnivå, men även på central nivå bedrivs ett arbete. Till exempel har psykologresursen nyligen fördubblats från en till två tjänster.

4.1.2 Enhetsnivå

4.1.2.1 Grundskola

Vilket redan framgått ovan utgår enheternas frånvaroarbeta från huvudmannens rutin. Rutinen anpassas efter respektive skolas förutsättningar

Alla kommunens grundskolor använder sig av den digitala lärplattformen Vklass för frånvarorapportering och frånvarouppföljning. Ansvarig lärare ska vid inledningen av varje lektion i systemet redovisa elevers eventuella frånvaro. Varje skolenhet har olika rutiner för vem som ansvarar för kontakter med hemmet utifall att elev saknas och frånvarooanmälan inte är gjord. Alla vårdnadshavare får automatisk information om elev är frånvarooanmäld, enligt intervjuade rektorer. Det kan också gälla försenad ankomst.

¹¹ Gymnasienämnden, 2019-12-10, § 89

¹² Gymnasienämnden GN/2019:157

¹³ Gymnasienämnden GN/2019/175

Intervjuad enhetschef på "Pedagogiskt centrum" och elevcoach anser inte att elever som riskerar att få hög skolfrånvaro eller som har hög skolfrånvaro möts av likvärdigt stöd. Det är skillnad mellan skolenheterna. Det kan finnas flera olika orsaker såsom vilka förutsättningar som lokalerna ger och hur skolledningen driver arbetet. Även om skolfrånvaron har ökat i lägre åldrar finns det i lägre årskurser en starkare kontroll från ansvarig lärare och överlag en högre vuxennärvaro. På högstadierna får eleverna flera olika lärare och det finns inte längre så många vuxna i allmänna utrymmen. Av ekonomiska skäl har elevassistenter och annan kompetens sagts upp, enligt intervjuade tjänstepersoner.

4.1.2.2 *Gymnasieskola*

På respektive skolenhet finns rutiner för att uppmärksamma, kartlägga och följa upp elevers frånvaro.¹⁴ På gymnasieskolorna har en gemensam handlingsplan för att öka elevers närvaro tagits fram. Även elevhälsoprocesser diskuteras gemensamt. Rektorerna anger att de interna processerna kring skolfrånvaro kan skilja sig åt utifrån vilka specifika stödfunktioner som finns på skolan. Även elevhälsans representanter framför att det har tagits fram en generell plan, som sedan vidareutvecklats för att passa elevhälsoarbetet på respektive skolenhet.

På enhetsnivå ansvarar respektive undervisande lärare för att frånvaro redovisas i det digitala systemet Skola 24. Intervjuade rektorer och representanter för elevhälsan menar att merparten av lärarna sköter sin rapportering. Rektor vidtar åtgärder om det skulle brista. I mentorsuppdraget ingår att följa upp elevernas frånvaro och särskilt observera om någon elev ha systematisk frånvaro. På gymnasieskolorna får mentorerna vanligtvis månadsvis en uppföljning av elevernas frånvaro. På vissa program görs uppföljningen oftare. Ansvariga för att mentorerna får tillgång till sammanställningar är till exempel administrativ chef eller schemaläggare. I de fall frånvaron är hög (över 15 procent) eller frekvent (3¹⁵-5¹⁶ tillfällen per månad) har mentor i uppdrag att utreda/vidta åtgärder till exempel i form av samtal med elev och i förekommande fall med vårdnadshavare.¹⁷ Som stöd i arbetet har förvaltningen på intranätet ett webbformulär "skolkanmälan". Det finns också tillgång till en blankett "Enkel kartläggning vid problematisk frånvaro för utredning", i vilken mentors enklare utredning dokumenteras.

Klasskonferensen utgör också ett forum i vilket elevers frånvaro kan uppmärksammas. Utifrån vad som framkommer vidtas insatser i form av förebyggande eller åtgärdande karaktär, enligt rektor.

Om en elev inte deltar i undervisning ska detta anmälas till Centrala studiestödsnämnden. Representanter för elevhälsan menar att det görs mer likvärdigt idag än förut. Samtidigt framgår i intervjuer med rektorer att indraget studiemedel slår

¹⁴ Till exempel "Frånvaropolicy och handlingsplan vid frånvaro- Barn- och fritidsprogrammet", "Frånvaropolicy", "Handlingsplan vid frånvaro", "Handlingsplan för ökad närvaro" inklusive "Rutin vid oanmäld frånvaro"

¹⁵ Vid ogiltig frånvaro

¹⁶ Vid sjukfrånvaro

¹⁷ Se vidare under rubrik 4.3

olika hårt. För vissa elever är det en tydlig markering om att komma tillbaka, för andra är det ytterligare ett tecken misslyckande och därmed inte stärker deras väg tillbaka.

Kontakten med vårdnadshavare är viktig. Av rutiner framgår att vårdnadshavarna ska involveras tidigt i processen. Redan vid första ogiltiga frånvaron går ett automatiskt meddelande hem per e-post eller sms. Rektorer menar att de försöker att få elevers medgivande att ha fortsatt kontakt med föräldrarna även efter att eleverna har blivit myndiga. För nya elever på introduktionsprogrammen bjuds vårdnadshavarna in till introduktionssamtal tillsammans med eleven.

4.1.3 Bedömning

Vi bedömer att det finns organisation och rutiner i Eskilstuna kommuns grund- och gymnasieskola för ett ändamålsenligt arbete med skolfrånvaro, men det framgår att rutinerna inte alltid följs och arbetet med skolfrånvaro bedrivs på olika sätt, vilket medför bristande likvärdighet i bemötande och insatser.

Det är en brist att rektorer inte alltid anmäler till grundskolenämnden då utredning på grund av skolfrånvaro inleds. Det är också en brist att grundskolenämnden inte kontinuerligt tar del av dessa anmälningar. Rutinen har förändrats och idag görs uppföljningar av elevers frånvaro även från huvudmannens sida, vilket är bra.

Vi ser mycket positivt på att nämnderna i intern kontroll granskar om arbetet på enheterna bedrivs i enlighet med lag och internt beslutade riktlinjer. Detta är särskilt viktigt då elevers närvaro konstaterats vara av mycket stor betydelse för elevernas måluppfyllelse.

Nämnderna ansvarar för att skolenheterna har förutsättningar för och bedriver ett främjande, förebyggande och åtgärdande arbete inom området skolnärvaro. Huvudmannens uppföljning är därför av stor betydelse. Det finns förutsättningar för de båda nämnderna att utifrån anmälningar om inledda utredningar på grund av frånvaro förbättra informationen på aggregerad nivå om frånvarons omfattning, omfattning per enhet/program, orsaker med mera. Information som i sin tur utgör ett gott underlag för vidare åtgärder.

4.2 Främjande och åtgärdande arbete

I grundskolans utvecklingsarbete om "modell för att motverka oroande frånvaro" framgår sju punkter av betydelse för att främja närvaro och förebygga frånvaro. Det handlar om:

- "helhetsperspektiv i arbetet med skolnärvaro",
- att tidigt upptäcka elevernas behov och sätta in tidiga insatser,
- att gemensamt arbeta för att skapa trygghet, delaktighet och goda relationer,
- att erbjuda god undervisning i tillgängliga lärmiljöer
- att systematiskt följa upp, analysera och utvärdera skolans frånvaro
- att driva ett förebyggande och proaktivt elevhälsoarbete, och

2020-09-28

- att föra dialog och samverka inom och utom skolorganisationen.

Grundskolans skolchef och biträdande skolchef pekar på att det handlar om att bygga upp arbetet med skolnärvaro redan från förskoleklass. Kontakten med vårdnadshavarna är viktig, liksom samverkan med socialtjänsten. Tillsammans med socialtjänsten erbjuds grundläggande föräldrautbildning för vårdnadshavare som behöver stöd.

Enligt gymnasierector diskuteras arbetet med att främja elevers närvaro i skolan och förebygga samt åtgärda frånvaro i skolans dialogmöten med skolchef och gymnasienämnd minst tre gånger per år.

Elevhälsan är, enligt grundskolans och gymnasieskolans rektorer, i högsta grad involverad i det främjande, förebyggande och åtgärdade arbetet kring elever med hög skolfrånvaro. I de rutiner som finns i grundskola och gymnasieskola utgör elevhälsan en viktig stödinsats. Enhetschef vid "Pedagogiskt centrum" och utvecklingscoach, vilka alltså arbetar mot grundskolan, påpekar vikten av att den pedagogiska personalen har kompetens att uppmärksamma hur eleverna mår socialt och följa upp elevernas frånvaro. Det är avgörande att skolledningarna på de olika enheterna är införstådda med detta. Elevhälsan kan fungera som ett stöd, men ansvaret ska inte läggas där. Utvecklingscoachen trycker också på vårdnadshavarnas betydelse i det främjande arbete. Det är angeläget att de förstår vikten av att deras barn går i skolan. Representanter för socialtjänsten anger att de ofta möter vårdnadshavare och elever som vet vad som krävs för återgång till skolan. Frånvaron beror många gånger på svårigheter att klara av stora grupper, det sociala samspelet, tempot eller självständigheten. Inte sällan finns diagnos eller psykisk ohälsa med i bilden.

Tidiga förebyggande insatser är av stor betydelse för att elever inte ska utveckla en skolfrånvaro som till slut kan medföra fullständig skolfrånvaro. Intervjuad personal på både förvaltning och enheter ser en risk för att elever med stora behov, men som inte uttrycker dessa på ett sätt som är störande i klassrummet, riskerar att inte bli sedda och inte upptäckas förrän det har gått för långt och betydande åtgärdande måste sättas in. Av de 55 nya elever som blev föremål för ärende på "Pedagogiskt centrum" våren 2020 hade 14 en frånvaro på 100 procent 31 elever mer än 50 procents frånvaro, enligt enhetschefen.

Vilka åtgärder som ska vidtas då en elev är frånvarande framgår av styrdokument på huvudmanna- och enhetsnivå, vilka redovisats översiktligt ovan under rubrik 4.1. Det gäller särskilt grundskolan.

Av gymnasieskolornas handlingsplaner och rutiner framgår vilka insatser som vidtas då elevers elever frånvaro är hög eller frekvent. I första hand är det elevens mentor som är ansvarig för att vidta åtgärder. Det gör mentor inledningsvis i form av samtal med eleven. Även vårdnadshavare kan i detta tidiga skede behöva kontaktas. Mentor följer därefter upp frånvaron. Om frånvaro skulle fortsätta meddelas skolledningen som eventuellt beslutar om anmälan till Centrala studiestödsnämnden (CSN)¹⁸. Mentor

¹⁸ Skolan ska rapportera till CSN om elev är frånvarande utan att detta är godkänt av skolan. En sammanlagd frånvaro på fyra timmar kan påverka studiebidraget. CSN beslutar om att stoppa utbetalning av studiebidrag. Se <https://www.csn.se/om-nagot-hander-eller-andras/ogiltig-franvaro-pa-gymnasiet---information-om-skolk.html>, 2020-06-24, kl. 14:30

2020-09-28

informerar också representant från elevhälsan samt genomför elevstödande samtal (ESS) med elev och i förekommande fall vårdnadshavare. Samtalet dokumenteras. Representanter för skolans elevhälsa kan arbeta vidare med eleven utifrån de behov som har framkommit i utredning och elevstödande samtal.

Rinmangymnasiet har särskilda mentorer/handledare anställda för eleverna på introduktions- och yrkesprogrammen som samma dag som eleven är frånvarande kontaktar elev och vårdnadshavare. Arbetet har lett till att frånvaron minskat kraftigt och nu ligger lägre än frånvaron på de övriga två skolorna¹⁹. Handledare finns också på Rekarne gymnasiets introduktionsprogram. Under hösten kommer två projektanställningar att göras på S:t Eskil med resurser från SPSM²⁰. En beteendevetare och socionom kommer att arbeta riktat mot elever med skolfrånvaro och bristande skolresultat, enligt rektor och biträdande rektor.

"Fristadshus" är en verksamhet för ungdomar mellan 16 och 20 år som primärt inte går i gymnasieskolan och därför är föremål för det kommunala aktivitetsansvaret. Verksamheten lyder under socialförvaltningen, men är ett samarbete mellan socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. På "Fristadshus" arbetar lärare, studie- och yrkesvägledare samt handledare/vägledare vilka är beteendevetare eller socionomer. Intervjuad biträdande rektor ser ett stort stöd i dess verksamhet. "Fristadshus" ansvarar alltså för det kommunala aktivitetsansvaret, men samverkan med gymnasieskolorna sker redan innan en elev skrivs ut. Förhoppningsvis kan lösningar hittas som gör att eleven kan gå kvar i gymnasieskolan om än i lägre studietakt och kanske i andra lokaler än den ursprungliga gruppen, enligt intervjuad handledare. "Fristadshus" kan bistå parallellt med insatser, enligt intervjuade skolledare. På "Fristadshus" finns det omkring femton platser för elever, varav de flesta har "hemmasittarproblematik", som studerar på plats. I intervjuer framgår att behovet är större, varför att det kan dröja innan "Fristadshus" kan erbjuda plats. På varje gymnasieskola finns ytterligare grupper för elever som under sin grundskola i hög grad gått i resursskolor. Verksamheterna benämns Lyktan, Vattenpasset, Rekarnevillan och Basgrupp. Verksamheterna bedrivs inom ramen för individuellt alternativ inom introduktionsprogrammen. Till dessa verksamheter görs särskild intagning. Gymnasienämndens ordförande framför att nämnden får kontinuerliga redovisningar av verksamheterna.

Samtliga respondenter redovisar förebyggande insatser. Alla är dock överens om att det fortfarande finns mycket att göra för att möta elevernas behov och därmed minska skolfrånvaron. Utvecklingsarbete måste fortgå på alla nivåer från strukturella åtgärder till exempel vad gäller lokaler och tillgänglig lärmiljö till undervisningens utveckling, tydliga rutiner och uppföljning samt samverkan med vårdnadshavare, socialtjänst och region. Om samverkan med socialtjänsten redovisas mer nedan. Nämndernas ordförande menar att det är ett stort problem att samverkan med regionen brister. Barn, ungdomar och unga vuxna i behov av stöd från regionens psykiatri får inte alltid den insats som de behöver och ännu mer sällan utan en längre väntetid. Särskilt problematiskt upplever gymnasienämndens ordförande att det är för de gymnasieelever som blir myndiga och inte längre tillhör BUP:s ansvarsområde utan vuxenpsykiatri.

¹⁹ Gymnasienämnden GN/2019/175, sid. 6

²⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten

Ordförandena menar att kommunpolitikerna lyfter frågan kontinuerligt med regionens politiska nivå. Enhetschef "Pedagogiskt centrum" framför att det finns etablerad samverkan med regionen, både BUP och habilitering. Strukturen är "supertydlig" och samverkan fungerar i chefsleden, men det brister i verksamheten, menar enhetschefen.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det bedrivs ett främjande arbete på grundskolor och gymnasieskolor. Insatser av både förebyggande karaktär och rena åtgärder görs med en rad olika verktyg. Det är emellertid tydligt att det fortfarande finns mycket göra. Inte minst för att hela organisationen ska vara klar över närvarons betydelse för framgångar i skolan och att frånvaro uppmärksammas mycket tidigt, vilket bland annat innebär samverkan med vårdnadshavare.

Vi bedömer att de politiska nämnderna är väl medvetna om betydelsen av att stärka arbetet med skolnärvaro. Vi anser att det systematiska kvalitetsarbetet skulle kunna stärkas ytterligare genom insamling av adekvata data för analys och därmed underlag för åtgärder av främjande, förebyggande och åtgärdande art.

4.3 Samverkan med och orosanmälningar till socialtjänsten

Skolverket skriver på sin hemsida beträffande vad personal inom förskola och skola bör tänka på före och efter en anmälan.²¹ Utgångspunkt bör vara "att samverka med vårdnadshavare och så långt det är möjligt informera familjen om att en orosanmälan skrivs och varför. Rådgör alltid med skolledningen och elevhälsoteamet kring detta, eftersom de kan ha mer information om den enskilda eleven. I vissa situationer, till exempel vid oro för att en elev är utsatt för hot, våld, övergrepp eller vid misstanke om en hedersrelaterad kontext bör du konsultera socialtjänsten innan du kontaktar vårdnadshavarna."²²

Grundskolans rektorer anger i intervju att deras personal årligen informeras om sitt ansvar för att göra anmälningar om de känner oro för ett barn. Om en medarbetare känner oro ska skolans elevvårdsteam kontaktas och i vanliga fall görs anmälan av någon i teamet, vanligtvis rektor eller kurator. När det gäller just frågan om orosanmälan till socialtjänsten på grund av hög frånvaro framför biträdande grundskolechef att skolan och socialtjänsten har haft olika syn på om skolfrånvaro i sig är en riskfaktor. Biträdande grundskolechef menar att frånvaro är ett problem som skolan måste utreda. I de fall skolan inte lyckas med kommunikation med elev och vårdnadshavare skulle skolan behöva stöd från socialtjänsten. Överlag menar skolchefen att samverkan mellan skola och socialtjänst i Eskilstuna kommun är god. Det bedrivs ett gott strategiskt arbete i samverkan skola, socialtjänst och fritid.

Socialtjänsten upplever att skolan gör orosanmälningar vid långvarig och omfattande frånvaro för äldre barn, men att oroväckande frånvaro missas för yngre barn. Socialtjänsten framför också att när utredningar inleds av andra orsaker framkommer

²¹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/skolans-ansvar-for-barn-som-far-illa>. 2020-08-24, kl. 09:15

²² Ibid.

2020-09-28

ofta alarmerande frånvaro som aldrig föranlett anmälan. Socialtjänsten bedömer vidare att orosanmälningar kan komma för sent och att det i anmälan inte alltid framgår hur arbetet med frånvaron bedrivits tillsammans med vårdnadshavare och elev. Däremot upplevs det sällan som att skolan gör anmälningar med bara frånvaro som grund utan att skolan har vidtagit åtgärder, även om det förekommer. För mer information om anmälan och mottagande av orosanmälan hänvisas till revisionens rapport "Granskning av rutiner vid orosanmälan när ett barn far illa" daterad 2020-06-15.

"Team förebygg är en del av socialtjänsten och består av sex socialsekreterare som arbetar i några utvalda skolor och bostadsområden i Eskilstuna. Uppdraget är att erbjuda tidiga stödinsatser till föräldrar i syfte att stärka relationen mellan barn och föräldrar och att främja skolnärvaro."²³ Intervjuade grundskolerektorer upplever "Team förebygg:s" arbete som vasst och välfungerande. Även enhetschef "Pedagogiskt centrum" anser att samverkan fungerar bra och att "Team förebygg" är en viktig länk mellan skola och socialtjänst. Biträdande grundskolechef ser "Team förebygg" som ett "framgångskoncept". Samsynen kring hur uppdragen ska tolkas är god. Grundskolans "Skolnärvaroteam" ser över samverkan med socialtjänsten i alla insatser som görs.²⁴

Intervjuade gymnasierektorer anger att deras personal har kunskap om skyldigheten att göra orosanmälningar. På en skolenhet genomfördes i början av läsåret en särskild insats i form av workshop för att stärka personalens kompetens på området. Gymnasieskolorna gör orosanmälningar till socialtjänsten när det finns misstanke om att barn far illa. Anmälan görs vanligen via IT-stödet ProRenata. Samverkan med socialtjänsten sker i mindre omfattning och inte i förebyggande syfte, men förekommer när utredning visar på ett behov. Inom Fristadshus, vilket är Eskilstuna kommuns benämning på sitt kommunala aktivitetsansvar²⁵, är samverkan väldigt nära. Vägvisarna på Fristadshus är anställda av socialtjänsten. Gymnasieskolans rektorer skulle gärna se att socialtjänsten utsåg kontaktpersoner inom sin myndighet som hade ett särskilt ansvar för samverkan med gymnasieskolorna.

Flera skolledare upplever inte att socialtjänsten kan ge det stöd som behövs när en orosanmälan är gjord. Alldeles för ofta är återkopplingen att utredningen läggs ner. Även intervjuade kuratorer menar att socialtjänsten i högre grad skulle kunna dra nytta av den kunskap som kuratorerna på gymnasieskolorna besitter i enskilda ärenden. Allt är dock inte nattsvart, exempel ges också på ärenden som handlagts bra, enligt tjänstepersoner i skolan. Enhetschef på "Pedagogiskt centrum" menar att det finns en risk för att personalen inte gör anmälningar i den omfattning som de borde, av det skäl att de inte tycker att det tjänar något till. Socialtjänsten har till enhetschefen framfört farhågor om att man bedömer orostrågan olika på skolorna.

²³ <https://www.eskilstuna.se/omsorg-och-stod/familj-barn-och-ungdom/stod-till-foraldrar/team-forebygg.html>, 2020-08-27, kl. 09:45

²⁴ Se dokumentet "Förenklad beskrivning uppdrag och arbetssätt skolnärvaroteamet", barn- och utbildningsförvaltningen 2020-01-01

²⁵ Kommunen har ett aktivitetsansvar för ungdomar i ålder 16-20 år och som inte går i gymnasieskolan.

4.3.1 Bedömning

Samverkan med socialtjänsten kring elever med hög frånvaro sker både inom grundskolan och gymnasieskolan. Intervjuad personal inom skolan upplever stödet från "Team förebygg" och "Fristadshus" som välfungerande.

Utifrån de svar som getts på våra frågor från både skolans och socialtjänstens personal bedömer vi att samverkan kan utvecklas ytterligare och det gäller särskilt kring yngre barn. Skolans huvudman bör säkerställa att orosanmälningar görs.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att både grundskolenämnd och gymnasienämnd genom ledning och kontroll arbetar med skolfrånvaro för att få elever med hög frånvaro tillbaka till skolan. Arbetet bedrivs på både huvudmanna- och enhetsnivå. Frågan om skolfrånvaro är komplex och det har framgått att utmaningarna har ökat. Det krävs därför ett kontinuerligt utvecklingsarbete och det görs också bland annat med stöd av nya rutiner och utvecklingscoach. Samverkan sker med andra myndigheter. Samverkan med socialtjänsten fungerar i flera fall bra. Det är först när en orosanmälan är gjord som skolans personal upplever att socialtjänsten inte ger det stöd som efterfrågas. Det finns en risk för att orosanmälningar inte görs i alla fall då oro föreligger.

Vi bedömer att grundskolenämnden brister när det gäller rektors anmälan av inledd utredning på grund av elevs höga eller upprepade frånvaro samt handläggning av ärendet på nämndnivå. En ny rutin är införd och idag kontrollerar också huvudmannen, utifrån samlad frånvarostatistik, om utredningar anmäls.

Vi anser vidare att både grundskolenämnden och gymnasienämnden bör stärka det systematiska kvalitetsarbetet vad gäller elevers frånvaro. Vi bedömer att nämnderna skulle få goda underlag för adekvata beslut om utvecklingsinsatser, om angelägna uppgifter om frånvaron per skolenhet samlades in och analyserades.

2020-09-28

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att grundskolenämnden

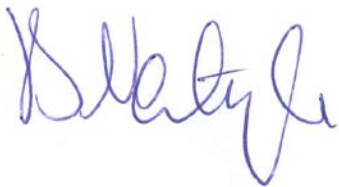
- ska tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att grundskolenämnden och gymnasienämnden

- bör utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- bör följa upp att anmälan till socialnämnden görs i alla fall då ett barn kan behöva nämndens skydd. (29 kap. 13 § SkoL och 14 kap. 1 § SoL)

Datum som ovan

KPMG AB



Joakim Nertyk

Verksamhetsrevisor, specialist



Mikael Lind

*Certifierad kommunal revisor,
kundansvarig*

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.