

Ystad kommun

Granskning av elevers frånvaro i
grundskolan



Building a better
working world

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	3
2. Revisionskriterier	4
2.1. Skollagen	4
2.2. Skolverkets allmänna råd kring frånvaro.....	4
2.3. Skolinspektionens granskning av omfattande frånvaro.....	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Frånvarostatistik för grundskolorna	6
3.2. Rutiner och ansvarsfördelning	7
3.3. Uppföljning och rapportering	9
3.4. Analys och åtgärdsförslag	11
3.5. Elevhälsans roll	13
4. Sammanfattande bedömning	14
Källförteckning	16
Bilaga 1. Barn- och utbildningsnämndens frånvarotrappa	17

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ystad kommun granskat om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro inom grundskolan.

Det är vår sammanfattande bedömning är att hanteringen av frånvaro i stora delar är ändamålsenlig. Det finns gemensamma rutiner och dessa bedömer vi till stora delar vara tillräckliga. Dock bedömer vi att uppföljning och implementering av arbete med frånvaron bör utvecklas. Det är därför positivt att förvaltningen planerar för att frånvaro från och med hösten 2019 ska vara en del av barn- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete. Vi bedömer vidare att den centrala elevhälsans roll i arbete kan förtydligas. Härtill noterar vi att förvaltningen genomför ett omfattande arbete i avseende att utveckla analys, samverkan och förbättring av frånvaroarbetet.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ En frånvarotrappa med tillhörande rutinbeskrivning för frånvaro implementerades av förvaltningen i november 2017. Tidigare fanns det inte gemensamma rutiner kring skolfrånvaro.
- ▶ Rutinen lägger särskilt fokus på vikten av närvaro. Begreppen ogiltig/giltig frånvaro används inte i rutinen. I frånvarotrappan särskiljs begreppen genom att en elev är frånvarooanmäld eller inte frånvarooanmäld. Det är dock begreppen giltig/ogiltig som används i verksamheten och i verksamhetsstödet V-klass.
- ▶ Av intervjuerna framkommer att det inte finns en gemensam rutin för när skolan ska se över frånvarostatistiken. Rektorer skildrar olika arbetssätt för när och hur elevers frånvaro mäts.
- ▶ Frånvaro följs inte systematiskt upp av nämnden. Vid granskningstillfället genomför respektive skolenhet egna sammanställningar och interna uppföljningar.
- ▶ Majoriteten av elevernas frånvaro är giltig frånvaro. Samtliga intervjupersoner uppger att en del av del ogiltiga frånvaron är dold i den giltiga frånvaron. Detta uppges försvåra tidiga insatser för att öka elevens närvaro.
- ▶ Det är främst det lokala elevhälsoteamet som arbetar med skolornas frånvaro.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Systematiskt följa upp och redovisa frånvarostatistiken i kommunens grundskolor.
- ▶ Säkerställa att det skapas en konsensus kring begreppet problematisk frånvaro, samt att det förankras i verksamheten för en enhetlig analys.
- ▶ Tillse att beslutad rutin efterlevs, därtill att begreppen frånvarooanmäld och inte frånvarooanmäld används i högre utsträckning, samt att fokus avser den totala frånvaron.
- ▶ Säkerställa att det finns ett enhetligt och konsekvent ställningstagande kring när vitesföreläggande ska ske.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

För den enskilde eleven kan en omfattande frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig utbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl yrkes- som samhällslivet. Detta kan i sin tur leda till eller förstärka utanförskap.

Enligt skollagen 19 a § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaro skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven, elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Rektorn ska se till att elevens vårdnadshavare underrättas samma dag om det inte finns särskilda skäl.

Som ytterst ansvarig för skolans verksamhet är det viktigt att huvudmannen ger stöd till rektorn i arbetet med att skapa rutiner för att främja elevers närvaro. Rutiner för rapportering och uppföljning samt en tydlig ansvarsfördelning är avgörande för att säkerställa ett ändamålsenligt agerande vid elevers frånvaro.

Med bakgrund av detta har revisorerna i Ystads kommun beslutat att genomföra en granskning av barn- och utbildningsnämndens hantering av elevers frånvaro.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det rutiner för rapportering av elevers frånvaro?
- ▶ I vilken utsträckning sker uppföljning av elevers frånvaro?
- ▶ Finns det en tydlig ansvarsfördelning gällande hantering av elevers frånvaro?
- ▶ Genomförs kartläggning vid längre frånvaro och vidtas lämpliga insatser?
- ▶ Hur involveras elevhälsan i arbetet med elevers frånvaro?

1.3. Genomförande

Granskningen har skett genom dokumentstudier och intervjuer. Granskningen har skett genom dokumentstudier och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, förvaltningschef, skolchefer, verksamhetschef för barn- och elevhälsan, hälsostrateg, samt rektorer på tre utvalda skolor. Urvalet har skett utifrån mottagen statistik gällande skolfrånvaro. Urvalet har utgjorts av en skola med låg andel skolfrånvaro, en skola med hög andel frånvaro, samt kommunens enda F-9 skola. Granskningen omfattar grundskolan. Granskningen är genomförd mellan februari-maj 2019.

2. Revisionskriterier

2.1. Skollagen

Av skollagen (2010:800), kap. 7 framgår lagens bestämmelser avseende skolplikt och rätten till utbildning. Av kapitlets 17 § framgår det att om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Av propositionen till lagen, 2009/10:165, framgår det att ett sådant skäl kan vara att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut. Av 19 a § framgår det även att rektorn har en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Genom en ändring i lagen (2018:608) ska rektorn då en utredning om en elevs frånvaro inleds se till att snarast anmäla frånvaron till huvudmannen.

Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 §¹ är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. Det är viktigt att utreda orsaker till frånvaro så att eleven kan få det stöd som behövs för att uppnå utbildningsmålen. Om det finns behov av att göra fler utredningar, till exempel vad gäller behov av särskilt stöd eller kränkande behandling, är det bra om dessa samordnas i en utredning. Huvudmannen ansvarar för att skolenheten och rektorn får förutsättningar att uppmärksamma och utreda elevens frånvaro.

Av 7 kap. 20–23 §§ fastställs ansvar för skolplikten. Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. Huvudmannens ansvarar för att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. 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.

2.2. Skolverkets allmänna råd kring frånvaro

I Skolverkets allmänna råd redogör avsnitten "Att främja närvaro, att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro, samt uppgifter om ogiltig frånvaro i betygsdokument" instruktioner om hur huvudman och rektorer ska och kan hantera frånvaro.

En vårdnadshavare kan få information om en elevs frånvaro på olika sätt. Det viktiga är att skolan försäkras om att vårdnadshavaren får meddelandet 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.

¹ Från 1 juli 2019 får paragrafen ny beteckning; 3 kap. 7 §

2.3. Skolinspektionens granskning av omfattande frånvaro

Den 10 november 2016 publicerade Skolinspektionen granskningen "Omfattande frånvaro i Sveriges grundskolor". Såväl Skolinspektionens anmälningsärenden som Skolinspektionens nationella kartläggning av omfattningen av ogiltig frånvaro, visar att den tillsynes giltiga frånvaron också kan dölja bakomliggande problem och få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven². I granskningen har Skolinspektionen valt att använda begreppet omfattande frånvaro och gör ingen åtskillnad mellan giltig eller ogiltig frånvaro.

I granskningen framgår det att ju tidigare en frånvarande elev fångas upp desto större är sannolikheten för att lyckas få eleven att komma tillbaka till skolan. För att tidigt upptäcka elever med omfattande frånvaro krävs väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringssystem som möjliggör kartläggning, uppföljning och analys av elevers när- och frånvaro. Utöver väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringssystem handlar den tidiga upptäckten även om vikten att uppmärksamma tidiga tecken på att eleven inte mår bra. När frånvaron väl upptäcks är det av största vikt att kartlägga och utreda de bakomliggande orsakerna till frånvaron för den enskilde eleven.

Granskningen visar att skolorna inte i tillräcklig utsträckning försöker ta reda på de verkligt bakomliggande orsakerna. Istället prövar skolan åtgärder för eleven utifrån olika antaganden. Elevernas röst har i de flesta fall inte hörts med hänvisning till att skolan inte lyckats nå fram till dessa elever. För att nå fram till eleverna och ta reda på orsakerna bakom frånvaron kan elevhälsan vara ett stöd. Granskningen visar dock att skolorna i flera fall använt sig av elevhälsans olika kompetenser i mycket begränsad utsträckning.

² Frånvaro beskrivs vara ogiltig om det inte finns giltiga skäl. Giltiga skäl för frånvaro kan bland annat vara sjukdom, beviljad ledighet eller befrielse från undervisningen.

3. Granskningsresultat

3.1. Frånvarostatistik för grundskolorna

De kommunala grundskolornas frånvarostatistik är centralt sammanställd och har analyserats centralt. Delar av analysen kommer att presenteras i avsnitt 3.3. För att ge en bild av hur frånvaron ser ut i de kommunala grundskolorna presenterar vi inledningsvis nedanstående tabell, där den senast sammanställda frånvarostatistiken framgår. Den avser perioden augusti – december 2018. I tabellen redogörs frånvaron för respektive skola, samt för samtliga elever i kommunal grundskola.

Tabell: Sammanställd frånvarostatistik augusti – december 2018.

Skola	Årskurs	Antal elever	Kategori	Antal, 10–19 % frånvaro	Antal, 20 % frånvaro eller mer	Andel totalt, 20 % frånvaro eller mer
Norreport	7–9	490	Totalt	89	18	9,8
			Flickor	41	30	
			Pojkar	48	48	
Änga/VV	7–9 F-6	368 239	Totalt	(7-9) 68 (F-6) 45	31 14	8,4 5,9
			Flickor	55	26	
			Pojkar	58	19	
Bleke	4–6	129	Totalt	32	8	6,2
			Flickor	14	5	
			Pojkar	18	*3	
Edvinhus	4–6	139	Totalt	30	8	5,8
			Flickor	19	*	
			Pojkar	11	6	
Löderup	F-6	157	Totalt	19	9	5,7
			Flickor	13	5	
			Pojkar	6	*	
Sövestad	F- 6	133	Totalt	24	6	4,5
			Flickor	11	*	
			Pojkar	13	*	
Östra	F-3	139	Totalt	21	5	3,6
			Flickor	11	*	
			Pojkar	10	5	
Backa	F-6	336	Totalt	37	12	3,6
			Flickor	17	6	
			Pojkar	20	6	
Hedeskoga	F-3	69	Totalt	7	*	2,9
			Flickor	*	*	
			Pojkar	*	*	
Köpingebro	F-6	314	Totalt	34	9	2,9
			Flickor	17	*	
			Pojkar	17	8	

³Om en resultatuppgift baseras på färre än 5 elever, presenteras resultaten av en stjärna för att minska spårbarheten. Då visas (*) istället för utfall.

Svarter	F-6	188	Totalt	30	*	
			Flickor	16	*	1,0
			Pojkar	14	*	
Edvinshem	F-3	199	Totalt	17	*	
			Flickor	*	*	1,0
			Pojkar	13	*	
Kommunal grundskola	F-9	2 949	Totalt	460	160	5,4

Källa: Förvaltningens sammanställda frånvarostatistik, augusti-december 2018. Antal elever hämtat från Skolverkets databas för oktober 2018 (läsåret 2018/2019).

I vår analys ser vi att Norreportskolan, med 9,8 procent, har högst andel elever med 20 procents frånvaro eller mer. Därefter följer Ånga/Västervångskolans, särskilt för årskurs 7–9, med 8,42 procent. Gemensamt för de två skolorna är att frånvaron avser högstadielklasser. Ånga/Västervångskolan är dock en av de fyra skolorna med högst andel frånvarande elever även för årskurserna F-6. Svarteskolan och Edvinshem har lägst andel frånvarande elever för mätperioden.

För mätperioden augusti-december 2018 har granskarna även mottagit den statistik som använts som underlag för förvaltningens sammanställning och analys. Statistik per skolenhet visar även att:

- ▶ Flera skolor har ungefär lika stort antal elever som ligger precis under 20-procentsgränsen, med 15–19 procents frånvaro, som över gränsen på 20 procent.
- ▶ För mätperioden hade 19 elever 50 procents frånvaro eller mer (av totalt 2 949 elever i kommunens grundskolor).

3.2. Rutiner och ansvarsfördelning

Som en del av ett samverkansprojekt med Region Skåne vid namn "1+1=3", implementerade förvaltningen en "frånvarotrappa" med tillhörande rutinbeskrivning för frånvaro i november 2017 (se bilaga 1). Innan rutinen arbetades fram fanns det inte gemensamma rutiner kring skolfrånvaro för kommunens grundskolor.

För att vidareutveckla arbetet har förvaltningen sammanställt en central grupp med fokus på frånvaroarbetet. En ökad samverkan med socialtjänsten, samt framtagandet av en handlingsplan till frånvarotrappan för ett gemensamt arbetssätt uppges vara några av gruppens pågående utvecklingsarbeten. Handlingsplanen ska enligt uppgift presenteras i augusti 2019.

Frånvarotrappan - rutinbeskrivning

För att tidigt angripa eventuella mönster och aktivt arbeta med frånvaro har även en särskild rutin tagits fram för förskolans verksamhet. Av intervjuerna framkommer att rutinerna är väl kända inom ledningsgruppen, samt av rektorerna. Ledningsgruppen uppger dock att implementeringen inom respektive skolenhet, bland annat för lärarna, är ett utvecklingsområde. I grundskolans rutin läggs särskilt fokus på vikten av närvaro:

"Ystads kommun har närvaro och garanterad undervisningstid i fokus och därmed rapporteras sen ankomst, sjukdom, semester, beviljad ledighet, tandläkare-/läkarbesök m.m. som frånvaro. Om arbetslaget tillsammans med rektor gör bedömningen att elever når målen och anledning till frånvaron är tillfällig och känd eller att det inte finns någon oro kan samtalen i rutinen utslutas."⁴

⁴ Frånvarotrappa – grundskolorna i Ystads kommun 2017-11-27

Begreppen giltig och ogiltig frånvaro används inte i rutinen. I frånvarotrappan särskiljs begreppen genom att en elev är frånvarooanmäld eller inte frånvarooanmäld. För kommunens grundskolor framgår det vid intervju att begreppen giltig/ogiltig används i verksamheten samt att all frånvaro registreras som giltig/ogiltig i verksamhetsstödet V-klass.

Rutinen är uppdelad utifrån olika tidsaspekter. Respektive tidsaspekt har en därtill knuten aktivitet, samt ansvarig funktion. För majoriteten av de presenterade tidsaspekterna (se exempel i tabell nedan) lämnas gränsvärden. I exemplet framgår kopplingen till aktivitet samt ansvarig funktion för "Första tillfället frånvarande elev" enligt följande:

Tidsaspekt	Aktivitet	Ansvarig
Första tillfället frånvarande elev	Om frånvaron är anmäld kontaktas vårdnadshavare tredje dagen. Om eleven inte är frånvarooanmäld kontaktas vårdnadshavare samma dag, tar reda på anledning och motiverar till närvaro.	Lektionsansvarig lärare eller enligt skolans rutiner
Om elev inte kommer till lektion inom max 15 minuter efter lektionsstart	Meddelas vårdnadshavare.	Lektionsansvarig lärare eller enligt skolan rutin
Elev insjuknar/behöver lämna skolan under skoldagen	Vårdnadshavare kontaktats innan eleven får lämna skolan.	All skolpersonal

Källa: Utdrag från kommunens rutinbeskrivning Frånvarotrappa - grundskolorna i Ystads kommun, 2017-11-27

Ansvarsfördelning

Av intervjuerna framkommer att en stor del av arbetet genomförs av elevens mentor på skolan. Enligt rutinen involveras rektor när frånvaron bedöms vara problematisk. Denna definieras enligt rutinen då frånvaron överstiger 20 procent av den garanterade undervisningstiden under en termin. Det är även då ärendet ska lyftas av mentor i elevhälsoteam. Rektorerna uppger dock att aktiviteter kopplade till problematisk frånvaro initieras även innan eleven når upp till 20 procent. Vid löpande möten med elevhälsoteamet diskuteras särskilt den ogiltiga frånvaron.

En rektor uppger att avstämning sker med ansvarig mentor när elevens frånvaro uppgått till 20 procent. Detta i enlighet med rutinen. Rektorn uppger dock att det i dessa fall är svårt att rikta insatser som främjar elevens närvaro och att det kan vara problematiskt om mentorn inte har signalerat för frånvaron tidigare. En rektor uppger att även sjuksköterska följer upp elevens frånvaro och meddelar om någon av mentorerna eventuellt har missat.

Av intervjuer framkommer att insatser som ska följa av frånvarotrappan ibland aktiveras sent i processen. Det är rektor som ska besluta om elevkonferens då frånvaron överstiger 20 procent av garanterad undervisningstid. Ledningsgruppen uppger att detta ibland sker först vid 40 procents frånvaro. Särskilt efterföljsamheten av aktiviteter i relation till definierade tidsaspekter beskrivs därför vara ett gemensamt utvecklingsområde.

Enligt frånvarotrappan ska pedagog registrera närvaron inom lektionens första femton minuter. I det system som används för registrering av frånvaro beskriver intervjupersonerna att samtliga elever vid lektionens start är förregistrerade som närvarande. Därmed har mentorn en avgörande roll i att upptäcka och registrera frånvarande elever. En rektor uppger att deras interna rutin är att om en elev inte är närvarande ska pedagogen kontakta skolvärden efter att femton minuter har passerat. Efter genomförd lektion skrivs en lista ut på närvarande elever. Det uppges vara vikariers uppgift att lämna informationen till skoladministratör, som registrerar informationen i verksamhetsstödet V-klass. En skola har egna rutinbeskrivningar gällande

hantering av frånvaro. De har även uppdragsbeskrivningar för skolvård, mentorer, specialpedagoger, rektor, biträdande rektor m.m. samt en upprättad årscykel för arbetet.

Nämndens roll

Det framkommer att det finns en konsensus bland samtliga intervjupersoner att vite bör användas som en sista åtgärd och att det noggrant bör bedömas om det kan utgöra en positiv förändring. Det framgår inte hur en sådan bedömning bör ske eller när vite bör användas. Av rutinen framgår att ett vite om högst 10 000 kr får utdelas. Det framkommer inte av dokumenten eller intervjuer varför beloppet har valts. Rektorerna uppger vid intervju att det är svårt att bedöma när en skolpliktsanmälan bör göras, eller när information bör delges förvaltningen.

Det har enligt intervjupersonernas vetskap inte utdömts några viten sedan de tillträtt sina tjänster.

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att framtagna gemensamma rutiner gällande frånvaro i stora delar är tillräckliga. Det framgår tydligt vilken funktion som ansvarar för respektive aktivitet. Vi anser det vara positivt att det arbetats fram en frånvarorutin som implementerats för förskolans verksamhet, för att tidigt uppmärksamma beteenden.

Vi noterar dock att begreppen *frånvar oanmäld* eller *inte frånvar oanmäld* som framgår av gällande rutin inte används, istället används begreppen *ogiltig/giltig*, som kan sända en felaktig signal om frånvarons innebörd. Den totala frånvaron, oavsett anmäld eller inte, bör också få ett större fokus, både vid intern uppföljning och i kommunikation med vårdnadshavare.

Vi menar vidare att i syfte att säkerställa en ökad efterföljsamhet bör rektorn inkluderas i ett tidigare skede i rutinen. I enlighet med skollagen, ska rektorn snarast anmäla frånvaron till huvudmannen då en utredning om en elevs frånvaro inleds. Frånvarotrappan bör därför uppdateras för att skapa en tydlighet och underlätta när rektor ska initiera kommunikation med förvaltningen.

Vi bedömer att det inte finns en konsekvent användning av vitesförelägganden i samband med hög frånvaro. Vi anser att det är av vikt att nämnden aktivt tar ställning till om och när vite ska användas. Nämnden bör vara konsekvent i sin hantering av föreläggande av vite för att säkerställa en likvärdig behandling.

3.3. Uppföljning och rapportering

3.3.1. Iakttagelser

Rapportering av frånvaro

Rapportering av skolornas frånvaro till förvaltningen ingår inte i frånvarorutinen. Det genomförs vid granskningstillfället inte någon samlad uppföljning av frånvaron inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Av intervju framkommer att frånvarostatistiken planerar att inkluderas från hösten 2019. Enligt uppgift ska respektive skolenhet, med hjälp av lokalt elevhälsoteam bryta ner frånvarostatistiken på gruppnivå. Även socioekonomiska faktorer ska beaktas som en del av det systematiska kvalitetsarbetet rörande frånvarostatistiken. Syftet är att det ska leda till konkreta åtgärdsförslag.

Vid granskningstillfället gör respektive skolenhet egna sammanställningar och interna uppföljningar. En av rektorerna uppger att frånvaron ingår som en del av skolans årshjul och

kvalitetsarbete, men att frånvarostatistiken främst behandlas som en diskussionspunkt och att någon analys inte genomförs.

Verksamhetsstödet V-klass används av respektive skolenhet för redovisning av frånvarostatistiken. Det är genom utdrag i V-klass som den centrala gruppen har sammanställt den totala frånvarostatistiken, samt för respektive skolenhet. Av intervju framkommer att arbetet är tidskrävande, vilket beror på ett svårhanterat system som vid en första anblick inte ger en rättvisande sammanställning på organisationsnivå.

Då frånvarotrappan arbetades fram uppges nämndens presidium ha fått löpande information gällande arbetets framsteg. Av intervju med nämnden framgår det att för ärenden där en åtgärd ska vidtas tas det upp som ett ärende i nämnden och protokollförs. Nämnden mottar inte löpande uppföljning gällande frånvaro, men nämndens presidium uppger att en systematisk uppföljning är önskvärd.

Måttillfälle

Av intervjuerna framkommer att det inte finns en gemensam rutin för när skolan ska se över frånvarostatistiken. Av rutinen framgår det att andelen frånvaro ska utgå från den garanterade undervisningstiden under en termin. Av rutinbeskrivningen framgår det exempelvis att då frånvaro överstiger 10 procent av garanterad undervisningstid under en termin, eller vid fyra tillfällen under de senaste två månaderna.

Vid intervjuer med rektorer framgår att skolorna har skilda arbetssätt för när och hur elevers frånvaro mäts. En rektor uppger att mätningen sker från terminsstart till dess att eleven når 20 procent frånvaro (både frånvaroanmäld och inte frånvaroanmäld). En annan uppger att det främst är de elever som av mentorerna bedöms ha problematisk frånvaro som stäms av löpande. Utöver den löpande avstämningen av problematisk frånvaro sker det även en övergripande avstämning två gånger per termin. Då uppges det dyka upp elever som skolan tidigare inte har uppmärksammat. En tredje rektor mäter från terminsstart med avstämning i oktober. Det framgår av intervju att skolan kan titta tillbaka på elevens historik för att se om det finns mönster sedan tidigare, men att detta inte görs – det är den aktuella statistiken som utgör underlaget.

En av rektorerna uppger att det enligt skolans framtagna uppdragsbeskrivning för mentorer framgår att en avstämning ska göras varje fredag. Det framkommer dock att mentorens i olika hög grad följer rutinerna, därför stämmer även sjuksköterskan av gällande frånvaron.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att uppföljningen avseende elevers frånvaro ej är tillräcklig. Vår bedömning baserar vi på följande iakttagelser:

- ▶ Skolorna arbetar olika med uppföljningen av frånvaron, då mätningarna sker vid olika tillfällen. För en enhetlig jämförelse bör det göras en gemensam bedömning av när frånvarostatistiken ska mätas. Detta kan förslagsvis vara i form av en checklista med tidsaspekter liknande den som finns i gällande rutin.
- ▶ Det genomförs vid granskningstillfället inte någon samlad uppföljning av frånvaron inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.
- ▶ Åtterrapporeringen av frånvaro till nämnden sker ej löpande och systematiskt.

Vi ser dock positivt på att det planeras att frånvarostatistiken framöver ska vara en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete och att det kommer riktas särskilt fokus på åtgärdsförslag.

3.4. **Analys och åtgärdsförslag**

3.4.1. **lakttagelser**

För att kunna vidta rätt åtgärder är det avgörande att kartlägga orsakerna till frånvaron. På förvaltningsnivå har analyser genomförts för vår- och höstterminen 2018. Vid granskningstillfället pågår en analys för vårterminen 2019.

Central analys

Mottagen central analys färdigställdes i november, 2018. Analysen grundas på en dataanalys av frånvarostatistiken för vår- och höstterminen på gruppnivå. Resultatet visar att den dominerade frånvaron bland Ystads kommun elever (som har över 10 procent frånvaro) är giltig frånvaro. Den giltiga frånvaron är betydligt större än den ogiltiga frånvaron. Bakomliggande orsaker beskrivs behöva diskuteras ytterligare och eventuellt undersökas. Det framkommer även att resultatet kan tyda på att inrapporteringssystemet inte avslöjar de bakomliggande orsakerna till den giltiga frånvaron. Det framgår även att medelvärdet av den totala frånvaron ligger närmare 20 procentgränsen. Enligt uppgift visar pågående analys under vårterminen 2019 på liknande mönster:

- ▶ Lågstadiet är den grupp som rapporterar mest giltig frånvaro jämfört med mellan- och högstadiet.
- ▶ Mellanstadiet är den grupp som har minst giltig frånvaro.
- ▶ I högstadiet ökar det igen med giltig frånvaro i jämförelse med mellanstadiet. Här lyfts det i analysen vara intressant att studera varför det i mellanstadiet är en lägre nivå av giltig frånvaro.
- ▶ Högstadiet är det stadiet som har den högsta ogiltiga frånvaron jämförelse med både mellan- och lågstadiet.
- ▶ Resultatet visar att killar har högre ogiltig frånvaro än tjejer

Lokal analys

Analysen beskrivs vara svår, då frånvaro ofta hänger samman med annan problematik. Av intervjuer framgår att omfattningen av skolornas analyser skiljer sig. Variationen i den egna sammanställningen och analysen framgår i diskussion den förvaltningsövergripande sammanställningen. Den statistik som på förvaltningsnivå tagits fram för respektive skolenhet visar sig vid intervju tillfället inte nödvändigtvis spegla den elevkategori som skolan internt bedömt utgöra "problematisk frånvaro". Härtill uppstod en diskussion kring begreppet "problematisk frånvaro". En rektor uppgav att en hög frånvaroandel inte per automatik bedöms vara problematisk. Dock uppgav en rektor att det var märkligt att den statistik som tagits fram skiljde sig från skolans egen uppfattning av frånvaron. Samtliga rektorer uppger att de bedömer sig ha bra vetskap kring frånvaro för eleverna på skolan, men beskriver att de upplever att det saknas en övergripande bild kring frånvaron för kommunens grundskolor.

Samtliga intervjupersoner uppger att en del av den ogiltiga frånvaron är dold i den giltiga frånvaron. Detta uppges försvåra tidiga insatser för att öka elevens närvaro. Av rutinen framgår det att problematisk frånvaro uppskattas vara då den överstiger 20 procent av undervisningstiden på en termin. Vid intervjuerna lämnar ledningsgruppen och rektorer förslag på vad som även kan bedömas vara problematisk frånvaro:

- ▶ Ströfrånvaro
- ▶ Hemmasittare
- ▶ Elever som inte sover på natten pga. datorspel och vänner

- ▶ Ångestproblematik
- ▶ Psykisk ohälsa
- ▶ Särskild lektion
- ▶ Stressfaktorer; måluppfyllelse, nationella prov

Särskilt ströfrånvaron beskrivs vara svår att synliggöra. En elev som under en längre period inte närvarar en dag i veckan kommer, beroende på årskurs, inte uppfattas som att den saknas av samma pedagog. Det blir därför först då eleven får en hög frånvaroandel som det uppmärksammas.

Skolcheferna uppger att de träffar vårdnadshavarna i sista steget i frånvarotrappan. Detta beskriver de har en låg effekt då vårdnadshavarna vid den tidpunkten beskrivs vara uppgivna. En rektor uppger att skolan arrangerar nätverksmöten och aktivt ringer vårdnadshavare om eleven är frånvarande. Även att eleven kan få börja sin dag hos skolvården. Elevernas scheman kan även anpassas så att dagen förkortas (anpassad studiegång), eller blir förlagd till eftermiddagen då övriga elever inte är på skolan. En problematik som lyfts är att en del av anpassningarna är svåra att registrera korrekt i systemet, vilket ger felaktig statistik avseende frånvaro.

Skolorna uppges även använda sig av åtgärdsprogram i arbetet med frånvaro. För att uppnå goda resultat beskrivs det vid intervjun att åtgärdsprogrammen ska löpa över en tid för att kunna utvärderas och omarbetas. Detta för att kontinuerligt anpassas utifrån elevens förutsättningar. Åtgärdsprogram beskrivs därför vara svårangepassade för att möta elevers problematik kring frånvaro. Detta då de upplevs vara tidskrävande och därmed inte produktiva i arbete kring frånvaro.

Socialtjänsten

Barn- och utbildningsförvaltningen uppger även att en samverkan utökats med socialtjänsten för att på en strategisk nivå arbeta med frågorna. Ett första steg i arbetet har varit just framtagandet av rutiner inom barn- och utbildningsförvaltningen. Den centrala grupp som tillsats uppges arbeta för att hitta former för att effektivisera kommunikationen. Förhoppningen är att förvaltningarna gemensamt ska kunna hitta orsakerna bakom problematik i grundskolan, exempelvis frånvaro.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det inte fullt ut genomförs tillräckliga kartläggningar vid längre frånvaro. För en enhetlig ansats bör det skapas en konsensus i vad begreppet problematisk frånvaro omfattar och hur analysen ska genomföras. Av rutinen beslutad procentsats problematiseras vid intervjuerna. För att öka möjligheten till kollegialt kunskapsutbyte bör detta särskilt beaktas med hänsyn till den problematik som lyfts gällande inrapportering av frånvaro.

Vi noterar även att flera skolor har egna metoder för uppföljning och återkoppling kring frånvaroanmälningar, vilket i sig inte är negativt. Dock upplever granskaren en skillnad gällande den analys som genomförs, samt uppfattning av skolornas samlade frånvaro, vilken bör adresseras. Vi bedömer därför att arbetet delvis är splittrat och bör förankras tydligare. Vi grundar vår bedömning i att det saknas uppföljningar, samt att det centralt sammanställts statistik och genomförts en analys som inte har förankrats i verksamheten.

Vi föreslår därtill att den analys som tagits fram centralt presenteras och utgör underlag för att utveckla skolenheters egna analyser. De utvecklingsområden som identifierats bör utvecklas på respektive skolenhet och inkludera eleverna i en högre grad.

3.5. Elevhälsans roll

3.5.1. Iakttagelser

Central elevhälsa

Förvaltningen har en central elevhälsa, med uppdraget att främja alla barns och elevers sociala, psykiska och fysiska hälsa. Även utveckling och lärande mot utbildningens mål och kunskapskrav. Arbetet ska vara hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande utifrån skollagen och socialstyrelsens rekommendationer. Vid granskningstillfället utgörs den centrala elevhälsan, "Barn- och elevhälsan" av:

- ▶ Skolläkare
- ▶ Skolsköterskor
- ▶ Specialpedagoger
- ▶ Skolpsykologer som arbetar med utredningar
- ▶ Kuratorer
- ▶ Mobil grupp

Den mobila gruppen består av 3,5 årsarbetare, varav de flesta är specialpedagoger. Det mobila teamet kan rekvideras av varje rektor. Användandet av teamet beskrivs variera. En rektor uppger att det är viktigt att en korrekt beställning blir gjord och att det ibland kan vara svårt att genomföra beställningen i god tid.

Respektive skolenhet har ett lokalt elevhälsoteam som delvis består av personal från den centrala elevhälsan. Skolsköterskor och kuratorer är anställda centralt men sitter ute på skolorna. Utöver de arbetsuppgifter som ligger i basprogrammet för elevhälsans medicinska insats så får skolsköterskorna sina uppdrag via elevhälsoteamet som leds av rektorn. Rektorerna uppger vid intervju att det framförallt är skolans elevhälsoteam som arbetar med frågor kring skolfrånvaron. Möten med elevhälsoteamen äger rum flera gånger varje månad och framförallt skolsköterskor och specialpedagoger uppges ha en viktig roll i det vardagliga arbetet. Den centrala elevhälsans skolpsykologer inkluderas främst i utredningar som genomförs. Skolpsykologerna arbetar inte individuellt med elever i en större utsträckning. Arbetet mellan skolenheterna och den centrala elevhälsan uppges vid intervjuerna fungera bra. En rektor uppger att det främst beror på att det byggts upp bra rutiner för kontakt.

Av intervjuerna framkommer att det finns ett behov av ytterligare resurser för att säkerställa att eleven kommer till skolan. Flera hänvisar till det mobila teamet som en möjlig resurs för att hämta de elever som inte kommer till skolan. Detta är vid granskningstillfället dock inte ett uttalat uppdrag för det mobila teamet. Rektorerna uppger att de får skicka lärare eller annan personal för att hämta elever och att det är svårt att få ihop arbetscheman.

3.5.2. Bedömning

Vi noterar att förvaltningen genomför ett stort arbete i avseende att utveckla samverkansformer mellan centrala funktioner och rektorerna ute på skolenheterna. Vi anser dock att för att nå fram till eleverna och ta reda på orsakerna bakom frånvaron kan elevhälsan utgöra ett tydligare stöd. Det mobila teamets roll kan konkretiseras för att underlätta detta arbete.

Vi ser att den centrala elevhälsans roll i arbetet med frånvaro med fördel kan förtydligas, även om det här ska understrykas att skolans frånvaro främst är rektors ansvar.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att hanteringen av frånvaro i stora delar är ändamålsenlig. Det finns gemensamma rutiner och dessa bedömer vi till stora delar vara tillräckliga. Dock bedömer vi att uppföljning och implementering av arbete med frånvaron bör utvecklas. Det är därför positivt att förvaltningen planerar för att frånvaro från och med hösten 2019 ska vara en del av barn- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete. Vi bedömer vidare att den centrala elevhälsans roll i arbete kan förtydligas. Härtill noterar vi att förvaltningen genomför ett omfattande arbete i avseende att utveckla analys, samverkan och förbättring av frånvaroarbetet.

Revisionsfråga	Svar
Finns det rutiner för rapportering av elevers frånvaro?	Ja, det finns en framtagen frånvarotrappa med tillhörande rutinbeskrivning. Det har vid intervjuer framkommit att implementeringen behöver förankras tydligare på respektive skolenhet.
I vilken utsträckning sker uppföljning av elevers frånvaro?	Förvaltningen har påbörjat genomförandet av analyser av elevers frånvaro. I övrigt sker inte uppföljning av elevers frånvaro. Det är inte en del av det systematiska kvalitetsarbetet, men planeras enligt uppgift inkluderas från och med höstterminen 2019.
Finns det en tydlig ansvarsfördelning gällande hantering av elevers frånvaro?	Ja, ansvaret ligger främst elevens mentor och respektive rektor. Av frånvarotrappan framgår ansvarsområden mellan pedagog, mentor, sjuksköterska, rektor, utbildningschef, förvaltningschef och nämnd. Av intervjuerna framkommer det dock att det finns ett behov av ytterligare resurser för att säkerställa att eleven kommer till skolan.
Genomförs kartläggning vid längre frånvaro och vidtas lämpliga insatser?	Delvis, respektive skolenhet genomför egna kartläggningar och vidtar insatser. Det framgår även av kommunens rutinbeskrivning att respektive rektor ansvarar för det arbetet. På förvaltningsnivå har det arbetats fram en kommunövergripande analys av frånvarostatistiken.
Hur involveras elevhälsan i arbetet med elevers frånvaro?	Det finns en central elevhälsa. Respektive skolenhet har därutöver ett elevhälsoteam som delvis består av personal från den centrala elevhälsan. Det uppges framförallt vara skolans elevhälsoteam som arbetar med frågor kring skolfrånvaron. Framförallt skolsköterskor och specialpedagoger uppges ha en viktig roll i det vardagliga arbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Systematiskt följa upp och redovisa frånvarostatistiken i kommunens grundskolor.
- ▶ Säkerställa att det skapas en konsensus kring begreppet problematisk frånvaro, samt att det förankras i verksamheten för en enhetlig analys.
- ▶ Tillse att beslutad rutin efterlevs, därtill att begreppen frånvaroanmäld och inte frånvaroanmäld används i högre utsträckning, samt att fokus avser den totala frånvaron.
- ▶ Säkerställa att det finns ett enhetligt och konsekvent ställningstagande kring när vitesföreläggande ska ske.

Ystad den 15 maj 2019

Sara Shamekhi
EY

Tijana Sutalo
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Skolchef
- ▶ Skolchef
- ▶ Folkhälsostateg, huvudsaklig inriktning barn och unga
- ▶ Verksamhetschef för barn- och elevhälsan
- ▶ Ett urval av tre rektorer
- ▶ Nämndens presidium

Dokument:

- ▶ Analys av statistik, frånvaro i Ystad kommun, 180101–181221
- ▶ Sammanställd skolfrånvaro, 180101–181221
- ▶ Rutinbeskrivning, frånvaro i förskolan
- ▶ Frånvarotrappan
- ▶ Rutinbeskrivning, frånvaro i grundskolan
- ▶ Mall för skolpliktsanmälan grundskolan

Bilaga 1. Barn- och utbildningsnämndens frånvarotrappa

FRÅNVAROTRAPPA

Första tillfället frånvarande elev	Upprepad frånvaro oavsett orsak	Fortsatt frånvaro	Problematiske frånvaro	Uppföljning	Anmälan och skolpliktsbevakning
<p>Om frånvaron är anmäld kontaktas vårdnadshavare tredje dagen. Om eleven inte är frånvaro-anmäld kontaktas vårdnadshavare samma dag, tar reda på anledning och motiverar till närvaro.</p> <p>Om elev inte kommer till lektion inom max 15 minuter efter lektionsstart meddelas vårdnadshavare.</p> <p>Elev insjuknar/behöver lämna skolan under skoldagen kontaktats vårdnadshavare innan eleven får lämna skolan.</p>	<p>Samtal med vårdnadshavare och elev för att ta reda på orsak till frånvaron.</p> <p>Vid oroande frånvaro, kontaktar mentor skolsköterska och/eller kurator som ringer vårdnadshavare.</p>	<p>Vårdnadshavare och elev kallas till möte gällande oroande frånvaro för samarbete med skolan kring åtgärder för skolnärvaro. Minnesanteckningar skickas till rektor.</p>	<p>Mentor lyfter ärendet på elevhälsoteam.</p> <p>Beslut om elevkonferens och beslut om vidare åtgärder fattas. Vid behov begärs stöd från centrala Barn- och elevhälsan.</p> <p>Vid elevkonferensen informerar rektor vårdnadshavare och elev om stöd från socialtjänst samt skolans skyldighet att anmäla vid oro. Mötet dokumenteras.</p> <p>Veckovis kontakt med eleven, fortsatt arbete enligt tidigare plan.</p>	<p>Uppföljning enligt tidigare beslut.</p> <p>Om åtgärderna inte gett önskat resultat kontaktar mentor rektor som initierar samverkan med andra lämpliga aktörer exempelvis genom nätverksmötet och SIP. Vid behov görs orosanmälan till socialtjänsten.</p>	<p>Anmälan görs till socialtjänsten när skolans insatser inte haft väntad effekt och oro för elevens hälsa och utveckling finns.</p> <p>Skolpliktsanmälan görs till Kultur- och utbildningsförvaltningen.</p>
<p>Ansvarig: Lektionsansvarig lärare eller enligt skolan rutin</p>	<p>Ansvarig: Mentor</p>	<p>Ansvarig: Mentor i samarbete med elevhälsa</p>	<p>Ansvarig: Mentor och rektor</p>	<p>Ansvarig: Skolan utsedd person och rektor</p>	<p>Ansvarig: Rektor</p>