

# Granskning av kommunens hantering av långvarig skolfrånvaro

## Haninge kommun



# Innehåll

Sammanfattande bedömning .....	2
1. Inledning .....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning.....	3
1.4 Genomförande .....	3
1.5 Revisionskriterier .....	4
2. Styrning och förutsättningar .....	4
2.1 Grund- och förskolenämnden har dubbla ansvarsroller i frånvaroarbetet .....	4
2.2 Utbildningsförvaltningens uppföljningsansvar kan tydliggöras.....	5
2.3 Gemensamma riktlinjer tydliggör ansvarsfördelning gentemot skolorna .....	6
2.4 Systemen för dokumentation och uppföljning kräver manuell hantering .....	9
3. Utredning, insatser och uppföljning av frånvaro på individnivå.....	10
3.1 Det är primärt de gemensamma riktlinjerna som tillämpas .....	10
3.2 Problematisk frånvaro uppstår tidigare än enligt gemensam definition .....	11
3.3 Resultat av stickprov indikerar bristande följsamhet till rutinerna.....	12
4. Uppföljning av frånvaro och insatser på kommunnivå.....	14
4.1 Antalet anmälningar om utredning varierar mellan skolenheterna .....	14
4.2 Skolenheterna genomför övergripande analyser .....	16
4.3 På förvaltningsnivå sker analyser primärt för närvaroteamets ärenden.....	16
4.4 På nämndnivå sker ingen övergripande uppföljning av frånvaro .....	17
5. Svar på revisionsfrågor .....	18
Bilaga 1 Källförteckning .....	20
Bilaga 2 - Frånvaro enligt skollagen .....	21
Bilaga 3 Organisationskarta .....	22

## Sammanfattande bedömning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun granskat om grund- och förskolenämndens arbete mot långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt.

Vår sammanfattande bedömning är att arbete delvis bedrivs ändamålsenligt. Bedömningen grundar sig i att det löpande genomförs ett flertal insatser för att främja närvaron i grundskolan. Vi har i granskningen sett exempel på insatser på såväl central som lokal nivå även om insatserna primärt utformas på respektive skolenhet.

Noterade utvecklingsområden omfattar tydlighet och följsamhet till gemensamma rutiner, uppföljning och analys.

För såväl den kommunala som fristående grundskolan finns det en gemensam definition av problematisk frånvaro. Rutinerna tydliggör vidare innebörden av skolplikt, gränsdragningar och ansvarsfördelning. Viss otydlighet kring uppföljningsansvar har dock noterats och exemplifierats i rapporten. För exempelvis fristående enheter tydliggörs det inte hur insatser kan samordnas med andra samhällsorgan, vilket åligger hemkommunen enligt skollagen. Därtill har det noterats viss otydlighet i hur och när resultat av utredning samt uppföljning av utredningen ska ske.

Vidtagna åtgärder och deras effekt följs upp i låg utsträckning. Det finns inte en tydlig systematik i huvudmannens respektive hemkommunens uppföljning av utredningar eller kunskap om eleven är åter i skolan. Detta bedöms vara problematiskt för att säkerställa skolgång för alla elever.

Sett till elevernas kunskapsutveckling är det positivt att det genomgående är den totala frånvaron, oavsett giltig eller ogiltig, som är i fokus. Vi har inom ramen för granskningen inte noterat att det finns några sammanställda förvaltningsövergripande analyser av statistiken utöver den uppföljning som sker av närvaroteamets insatser och den övergripande rapportering som skett till nämnden i samband med delårsbokslutet 2022. Respektive skolenhet genomför separata analyser i elevhälsoteamen. Dessa analyser avser primärt enskilda elevers frånvaro. De analyser som har genomförts bör fördjupas och dokumenteras tydligare. Analyserna bör i högre grad nyansera frånvaron, frånvaroorosaker och exempelvis delas upp på bland annat kön och årskurs samt olika intervaller av frånvaro för att kunna särskilja elever med mycket hög frånvaro från elever med mindre omfattande frånvaro eller ströfrånvaro. Detta bedömer vi vara väsentliga förutsättningar för att identifiera mönster och stärka det förebyggande arbetet.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi grund- och förskolenämnden att:

- ▶ tydliggöra former för samverkan och dialog med ansvariga huvudmän och rektorer
- ▶ säkerställa arbetsformer och/eller digitala verktyg som möjliggör en uppföljning om utredningen lett till att eleven är åter och skolplikten fullgörs, vilket inkluderar de fristående skolorna
- ▶ utifrån tillgänglig frånvarostatistik genomföra såväl kommunövergripande som skolspecifika analyser av frånvaron i syfte att öka närvaron och stärka det förebyggande arbetet. Vid regelbundna mätpunkterna enligt aktuellt årshjul se över möjligheten att dela upp statistiken på exempelvis kön, årskurs samt frånvarons omfattning

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

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

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

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

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

Med utgångspunkt i ovan har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att granska kommunens åtgärder för hantering av långvarig skolfrånvaro.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om grund- och förskolenämndens arbete mot långvarig skolfrånvaro är ändamålsenligt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig ansvarsfördelning och rutiner gällande rapportering och hantering av elevers frånvaro?
- ▶ I vilken utsträckning vidtas åtgärder när elever är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?
- ▶ I vilken utsträckning säkerställer nämnden en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elever från Haninge som går på skola hos annan huvudman?
- ▶ I vilken utsträckning sker uppföljning av elevers frånvaro på individnivå, skolnivå och kommunnivå?

## 1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen omfattar grund- och förskolenämnden.

## 1.4 Genomförande

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie med kompletterande stickprov. Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner i förvaltningen, rektorer och elevhälsoteamsrepresentanter (EHT) vid tre av kommunens grundskolor (se bilaga 1).

Urval av skolenheter har gjorts i samråd med verksamhetsledning och representerar en variation sett till elevantal, årskurser, frånvarostatistik samt pågående arbete på området.

För att granska arbetet med utredning av frånvaro och anmälan till förvaltningen har tio stickprov genomförts (beskrivs utförligare i avsnitt 3.4). Därutöver redovisas huvudmannens frånvarostatistik på kommun- och skolnivå.

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

## 1.5 Revisionskriterier

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

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

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

## 2. Styrning och förutsättningar

### 2.1 Grund- och förskolenämnden har dubbla ansvarsroller i frånvaroarbetet

Skollagen skiljer på ansvar för hemkommun och huvudman (se bilaga 1). Hemkommunens uppgift är i stora drag att säkerställa att alla barn som har skolplikt<sup>1</sup> får den utbildning de har rätt till. Ansvaret omfattar även barn som inte går i kommunens grund- eller grundsärskola. Huvudmannens ansvar är att se till att eleverna fullgör sin skolgång samt att respektive skolenhet och rektor får förutsättningar att uppmärksamma och utreda frånvaro.<sup>2</sup>

I Haninge kommun har kommunfullmäktige ålagt såväl hemkommunens som huvudmannens ansvar på grund- och förskolenämnden. Av nämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för att grundskolan bedrivs, följs upp samt utvärderas i enlighet med de mål och riktlinjer som finns i författningar och föreskrifter samt av fullmäktige antagna styrdokument.

Utbildningsförvaltningen är nämndens förvaltningsorganisation. Förvaltningschef har det övergripande ansvaret (se bilaga 2 för organisationskarta). Ansvarsfördelningen i tjänstemannaorganisationen presenteras i avsnitt 2.2. nedan.

---

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

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

Kommunfullmäktiges verksamhetsstyrning består av två delar. Den ena delen är en mål- och resultatstyrning med långsiktiga mål och resultat. Den andra delen är en kvalitetsstyrning och fokuserar på det årliga arbetet. För varje kommunfullmäktigemål anges vilken nämnd/bolag som är ansvarig för målets genomförande. Nämnden ska i sin tur prioritera inriktningar för att påverka indikatorerna i fullmäktiges mål.

Varken fullmäktige eller nämnden har angett konkreta mål eller uppdrag avseende elevers skolplikt, närvaro eller frånvaro även om det finns flera delar av fullmäktiges verksamhetsstyrning som indirekt träffar hanteringen av frånvaro.

I fullmäktiges mål och budget 2022-2023 anges exempelvis att barn och unga ska ha framtidstro och förberedas för framgångsrika liv som en del av visionen. Likaså ska varje individ känna trygghet i livets alla skeden. Det finns därtill konkreta mål om elevers upplevda trygghet, behörighet till yrkesprogram och kommunala skolor för vilka grund- och förskolenämnden är en av flera ansvariga nämnder.

I nämndens strategi och budget för 2022-2023 är barn och elevers lärande och utveckling en del av nämndens övergripande inriktning. Likaså ska tillit och trygghet utgöra särskilt fokus. Genom en särskild satsning har nämnden tillfört medel för att utöka antalet mindre undervisningsgrupper med hjälp av så kallade lärstudios. Dessa används för att möta elevernas behov och förutsättningar, framförallt elever med allra störst stödbehov.

Av nämndens internkontrollplan för 2022 framgår skolpliktsbevakningen som ett riskområde. Huruvida det finns rutiner inom ramen för skolpliktsbevakningen är ett av nämndens kontrollmoment som ska följas upp vid delårsbokslutet.

Nämndens uppföljning presenteras samlat i avsnitt 4.

## 2.2 Utbildningsförvaltningens uppföljningsansvar kan tydliggöras

Enligt skollagen är det huvudmannen, det vill säga nämnden, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen. Skollagen tydliggör även att huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen i arbetet.<sup>3</sup>

Utbildningsdirektör är skolchef för den kommunala grundskolan. Därtill finns det en central verksamhetschef och biträdande verksamhetschef för grundskolan. Centralt vid utbildningsförvaltningen finns en skolpliktshandläggare och avdelningen Centrum för lärande och hälsa (CLH). Avdelningens organisation består av fyra team: flerspråkigt center, hälsa och vägledning, pedagogiska teamet samt myndighet och resurs.

En del av elevhälsopersonalen är anställd centralt och leds formellt av teamchef för team hälsa och vägledning i Haninge kommun. Det avser skolläkare och psykolog som i sin tur arbetar vid skolenheterna. Övrig elevhälsopersonal såsom kuratorer, sjuksköterska och specialpedagoger är anställda lokalt vid skolverksamheterna och ingår i respektive enhets elevhälsoteam (EHT). De lokala EHT leds operativt av respektive rektor.

Inom team hälsa och vägledning finns det också ett centralt placerat närvaroteam. Av utbildningsdirektören antagen uppdragsbeskrivning är närvaroteamets huvuduppdrag att samordna adekvata insatser, anpassningar och särskilt stöd i samråd med skola, elev och vårdnadshavare. Teamets stöd kan vara av informativ karaktär, men även konsultativt, koordinerande eller utgöra ett stöd med kartläggningar.

Närvaroteamet erbjuder stöd i olika omfattning och varaktighet till skolan men har inget behandlande uppdrag för den enskilda eleven. Omfattningen på respektive insats beskrivs i uppdragsbeskrivningen. Närvaroteamets delaktighet förutsätter att det finns en av skolenheten genomförd och underbyggd utredning. Det finns turordningsregler för nya

---

<sup>3</sup> Se 2 kap. 2 & 8-9 1§§ skollagen

ärenden. Intervjuade uppger att samverkan med närvaroteamet är bra och att stödet är uppskattat, men att det är en resurs som kontaktas som ett sista led i arbetet och enbart i särskilda fall då de har begränsat med resurser.

Av närvaroteamets uppdragsbeskrivning framgår det hur en ansökan om stöd görs till teamet och vilka kriterier som ska vara uppfyllda. Exempelvis ska viktiga bilagor bifogas, så som åtgärdsprogram, eventuell orosanmälan och kartläggningar. Likaså ska det framgå vilka som har deltagit i ärendet tidigare, exempelvis kurator, skolpsykolog och skolläkare.

Vi noterar att det av rutiner för skolplikt (avsnitt 2.3 nedan) framgår ytterligare uppgifter för närvaroteamet som inte framgår av teamets uppdragsbeskrivning gällande uppföljning av de anmälningar som sker. Enligt närvaroteamet är en del av beskrivningarna i rutinen inte en del av deras uppdrag. Vid andra intervjuer noteras skilda beskrivningar kring deras roll där den beskrivs vara i linje med nämnd rutin, det vill säga ett något utvidgat ansvar, men i stor utsträckning beskrivs närvaroteamets roll vara i enlighet med uppdragsbeskrivningen, nämligen att närvaroteamet utgör ett operativt stöd i frånvaroarbetet. Det finns därmed skilda beskrivningar av hur omfattande närvaroteamets uppdrag är. Det bör i sammanhanget nämnas att det fortsatt primärt är de lokala EHT som arbetar med frånvarohanteringen.

Verksamhetschef för grundskolan har en ledningsgrupp som består av rektorerna. Ledningsgruppen träffas en heldag varannan vecka. Veckovis träffas de i tre kluster. Fokus vid dessa möten är främst andra utvecklings- och driftsfrågor. Arbetet kring frånvaro hanteras dock främst på enhetsnivå.

Nämnden har delegerat ansvar för beslut om mottagande, uppskjuten eller upphörande av skolplikt.<sup>4</sup> Beroende av beslutets karaktär eller omfattning är det verksamhetschef grundskola, rektor eller samordnare för särskolan som är delegat.

I övrigt omnämner inte delegationsordningen hantering av frånvaro eller de anmälningar som det åligger huvudmannen att vidarerapportera till hemkommunen (samma nämnd) enligt skollagen.

## 2.3 Gemensamma riktlinjer tydliggör ansvarsfördelning gentemot skolorna

Enligt skollagens 7 kap. 20-23 §§ ska hemkommunen se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till, även barn som inte går i kommunens grundskola. Respektive huvudman ansvarar fortsatt för att eleverna fullgör sin skolgång. Det är rektors ansvar att, när en utredning om en elevfrånvaro inleds, snarast anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen ska i sin tur snarast lämna uppgift om detta till elevens hemkommun. Ansvar att lämna uppgift om utredning gäller även fristående huvudmän.

I Haninge kommun finns det en övergripande riktlinje om ansvarsfördelningen mellan utbildningsförvaltningen, rektor samt vårdnadshavare. Riktlinjen beskriver även övergripande hur ledighet ska hanteras, möjligheten till viss befrielse samt tillämpningen av föreläggande. Riktlinjen tydliggör inte arbetssätt eller rutiner i sig utan klargör snarare gränsdragningar ansvarsobjekten emellan.

Det finns därtill separata rutiner för skolenheternas respektive utbildningsförvaltningens ansvar och arbetsgång. Dessa har reviderats i juni 2022 av skoljurist vid

---

<sup>4</sup> Skolplikten börjar vanligtvis höstterminen det kalenderår ett barn fyller 6 år och upphör vid vårterminens slut det tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten, vanligtvis när en elev går ut årskurs 9. För elever som flyttar utomlands permanent och inte längre ska vara folkbokförda i Sverige upphör skolplikten. Likaså om barnet är folkbokfört i Sverige, men vistas utomlands under en längre tid. Exakt hur lång utlandsvistelsen ska vara för att ses som varaktig är inte närmre reglerat. Hemkommunen får bedöma det i varje enskilt fall. Under vissa förutsättningar kan skolplikten även skjutas upp eller förlängas.

utbildningsförvaltningen. Rutinerna tydliggör såväl arbetssätt som rutiner och klargör gränsdragningar i nämndens kontra huvudmäns<sup>5</sup> och rektorers ansvar för såväl långvarig skolfrånvaro som ärendegång vid utskrivning av elev och skolplikt i övrigt<sup>6</sup>.

Rutinerna skiljer sig något för den kommunala grundskolan där nämnden är huvudman och för skolenheter med annan huvudman. I avsnitten som följer presenteras initialt rutinen då nämnden är huvudman. Därefter rutinen för nämndens roll som hemkommun, det vill säga hanteringen av elevfrånvaro vid annan huvudman. Avslutningsvis sammanfattas noterade skillnader i förfarandet.

Av rutinerna framgår att i de fall en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektor som utgångspunkt skyndsamt utreda frånavaron. Utredningen ska anmälas. Det görs ingen skillnad på giltig eller ogiltig frånvaro och all frånvaro ska bedömas samlat.

Rutinerna definierar såväl vad avses med skyndsamt som vad som är en upprepad eller längre frånvaro (se avsnitt 3.1 nedan).

### **Haninge kommun som huvudman**

Anmälan och utredning i ett ärende ska ske i frånvaromodulen i DF-Respons<sup>7</sup> vilken rektorerna kommer åt via intranätet. Anmälan sker i två steg. Först sker anmälan om initierad utredning och därefter rapporteras resultat av utredningen. Det finns inte någon tidsfrist för när utredningen ska rapporteras. I samband med att resultat av utredningen rapporteras ska även ett datum för uppföljning anges av anmälaren.

Det finns anvisningar och förklaringar till hur den skolpersonal som har utsetts till ansvarig utredare ska dokumentera arbetet kring frånavaron. Det finns även en närmare beskrivning och en lathund för hanteringen av ärendena i modulen.

I korthet ska den kommunala grundskolan och rektorn ansvara för:

1. att utse vem som ska ha behörighet (anmälan, utredning och dokumentation).
2. att anmälan sker till huvudmannen genom DF Respons,
3. att meddela hemkommunen om elever är folkbokförda i en annan kommun
4. att utredningen genomförs i samråd med eleven, vårdnadshavare och elevhälsan,
5. att åtgärder för att komma tillrätta med elevens frånvaro identifieras och vidtas,
6. att vidtagna åtgärder följs upp och
7. att hemkommunen för elever folkbokförda i annan kommun får utredningsresultatet senast efter två månader.

Den centrala förvaltningen (gruppen för skolplikt och närvaro bestående av bl.a. biträdande verksamhetschef grundskolan och representant från närvaroteamet) ansvarar för att:

1. sammanställa statistik över frånvaro per skolform och skola samt utifrån den, för varje skola och skolform, kontinuerligt följa upp elevers frånvaro,
2. kontinuerligt vid uppmärksammat behov följa upp att skolor har anmält frånavaron till huvudmannen för elever med upprepad eller längre frånvaro,
3. vid behov, kontakta skolor som inte har anmält elevers frånvaro och
4. vid behov begära in dokumentation för utredning och åtgärder och bedöma om vidtagna åtgärder är tillräckliga och relevanta. Vid behov hjälper central förvaltning till med stöd i arbetet med frånavaron genom bl.a. närvaroteamet.

---

<sup>5</sup> Nämnden, annan kommun eller en fristående huvudman

<sup>6</sup> Exempelvis när skolplikten fullgörs på annat sätt (utomlands eller undervisning i hemmet).

<sup>7</sup> DF respons är ett ärendehanteringssystem



Det noteras att det av rutinerna framgår att det finns en grupp för skolplikt och närvaro centralt vid förvaltningen. Gruppen ska ha en uppföljande och samordnande roll i arbetet med att hindra att elever har upprepade eller längre frånvaro från skolan. Enligt rutinen ska gruppen kontinuerligt följa upp den totala frånvaron på alla kommunala skolenheter och sammanställa rapporter om detta till grund- och förskolenämnden. Intervjuade uppger att en sådan grupp inte finns i vid granskningstillfället. Det finns inte heller en utpekad funktion som följer inkomna utredningar från rektorer, aktivt följer upp och bedömer om vidtagna åtgärder är tillräckliga och relevanta med undantag för de ärenden där närvaroteamets stöd aktivt efterfrågas. Någon systematisk uppföljning till nämnden har inte heller identifierats inom ramen för granskningen (se avsnitt 4.4). En del av arbetet sker på initiativ av närvaroteamet, detta är dock inte formaliserat och är inte så omfattande som det anges i stegen ovan (se avsnitt 4.3 för närvaroteamets uppföljning).

Vid granskningstillfället har en controller tillsatts med ett särskilt uppdrag att under tre månader följa upp och analysera frånvarostatistiken. Controllerns uppdrag är dock inte att följa innehållet i anmälningarna.

### **Haninge kommun som hemkommun**

För hantering av frånvaro för de elever som går i en fristående eller annan kommunal grundskola finns det särskilda pappersblanketter för anmälan och utredning till hemkommunen (nämnden). I likhet med rutinen för anmälan till huvudman sker det i två steg, först en anmälan om initierad utredning och därefter resultat av utredningen.

Av mottagna blanketter, anmälan av initierad utredning samt resultat av utredning framgår att till hemkommunen ska delges elevens personuppgifter, årskurs och datum då utredningen initierades samt datum då hemkommunen beräknas få ta del av utredningen. Likaså vem som är rektor respektive kontaktperson för ärenden.

Gällande hanteringen av frånvaro från annan huvudman än Haninge kommun framgår det av att denne huvudmans ansvar förvisso fortgår även efter att en anmälan till kommunen har gjorts. Av rutinen framgår att närvaroteamet kan ställa upp med stöd och råd till skolan, vilket motsvarar det stöd som erbjuds den kommunala grundskolan. Det finns en särskild blankett för att ansöka om stöd från närvaroteamet för fristående enheter.

Den centrala förvaltningen i Haninge ansvarar för följande vid utredningar av frånvaro för elever som går hos annan huvudman:

1. biträdande verksamhetschef ska vid behov skicka anmälan till registratorn med information om vad registratorn ska göra
2. registrator ansvarar för sekretessmarkering och registrerar mottagen anmälan om upprepade eller längre frånvaro i ett ärende i verksamhetssystemet (Cicero) med biträdande verksamhetschef för grundskolan som handläggare. Registrator skickar information till handläggaren med mejl om nytt ärende.

Vi noterar att det framgår att anmälan med information ska skickas vid behov. Vi har efterfrågat ett förtydligande kring vad skrivelsen avser. Enligt registrator ska alla ärenden registreras. Rutinen tydliggör inte heller förfarandet för att samordna insatser med andra myndigheter eller samhällsorgan, vilket åligger hemkommunen enligt skollagen.

### Skillnader i rutinen för kommunen som huvudman respektive hemkommun

Det finns inte någon angiven tidsfrist för när resultat av utredningen (del två) ska rapporteras. Av mottagna blanketter för annan huvudman än Hanninge kommun framgår att datum ska anges då hemkommunen beräknas få ta del av utredningen. Någon motsvarighet finns inte i DF-respons för de kommunala grundskolorna. I DF-respons ska det istället anges ett uppföljningsdatum när resultat av utredningen rapporteras.

En annan skillnad är att kommunala skolor ska beskriva frånvaron i fritext i samband med anmälan. Någon motsvarighet finns inte för rapportering för annan huvudman.

Intervjuade uppger därtill att det hade underlättat om det fanns flervalsfrågor kombinerat med fritext för beskrivning av frånvaron i syfte att underlätta uppföljningen på skolenhet och kommunnivå. Exempel är en kategorisering av om det rör sig om sjukfrånvaro, långtidsfrånvaro, vårdnadshavares svårigheter att få eleverna till skolan etcetera.

Därtill noteras det att i frågan om samverkan med andra myndigheter finns det i den andra blanketten för rapportering till hemkommun en fritextruta där annan huvudman ska ange vilken samverkan som sker. Det finns ingen ruta eller motsvarande där stöd i samordningen med andra samhällsorgan kan efterfrågas, vilket åligger hemkommunen.

I övrigt noteras inga större variationer avseende den information som delges i de två rapporteringsförfaranden för hemkommun respektive huvudman.

## 2.4 Systemen för dokumentation och uppföljning kräver manuell hantering

Om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten ska rektorn, enligt 7 kap. skollagen, se till att elevens vårdnadshavare informeras samma dag. Rektorn har en skyldighet att skyndsamt utreda upprepade och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig, om det inte är obehövligt. Det ska genomföras i samråd med eleven, elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Genom en ändring i lagen (2018:608) ska rektorn, när en utredning om en elevs frånvaro har inletts, se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Sedan augusti 2022 använder alla kommunala grundskolor lärplattformen *Unikum*<sup>8</sup> som system för registrering av närvaro/frånvaro. Lektionsansvarig lärare registrerar elevens frånvaro som giltig eller ogiltig vid varje lektion. Via plattformen kan lärare se om en vårdnadshavare anmält en elev som frånvarande. Systemet hanterar även aviseringar till vårdnadshavare genom en SMS-funktion vid sen ankomst eller frånvaro och därigenom uppfylls skyldigheten att skyndsamt underrätta vårdnadshavare.

Vid granskningstillfället har *Unikum* precis initierats varför systemets funktioner inte har prövats ännu. Intervjuade uppger att systemet ska ha liknande funktioner som det system som tidigare tillämpades.

Skolenheterna har en möjlighet att följa upp frånvaron direkt i systemet. Det har inte förvaltningen. Istället rapporterar och sammanställer skolenheterna elevfrånvaron på aggregerad nivå i ledning- och verksamhetsstödet Hypergene årligen.

Anmälan om inledd utredning till huvudman sker i ärendehanteringssystemet DF-respons. Därigenom sammanställs alla anmälningar digitalt, vilket också möjliggör direkt åtkomst och delvis uppföljning i respektive ärende för utvalda centrala funktioner i förvaltningen.

Det bör därtill noteras att anmälningar från annan huvudman registreras i diariet, det vill säga varken i Unikum, Hypergene eller DF-respons.

---

<sup>8</sup> Fram till och med augusti 2022 användes Schoolsoft

Enligt ovan redogörelse rapporterar de kommunala grundskolorna digitalt medan annan huvudman rapporterar via pappersblankett. Det finns därmed inte en samlad översyn av alla anmälningar och såväl fristående enheter som kommunala enheter anmäler därmed i minst två separata system, en gång till respektive huvudman och därefter i ett annat system till hemkommunen.

Anmälan om utredning sker i två steg. För rapportering av resultat av utredningen finns det inte en bestämd tidsfrist. Det är dock först efter att del två har inkommit som ärendet anses vara komplett. I samband med att resultat av utredningen rapporteras ska datum för uppföljning anges av anmälaren. DF-respons ger en påminnelse när tidsfristen för uppföljning har passerat. Det innebär att om enbart en anmälan har upprättats men ett resultat av utredningen inte har meddelats finns det inte någon påminnelsefunktion i systemet. För fristående enheter är det biträdande verksamhetschef som ansvarar för en manuell uppföljning. Där finns inte någon motsvarande funktion för påminnelser.

Eventuellt vitesföreläggande ska inledas först efter samråd mellan rektor, ansvarig handläggare och förvaltningschef. Det finns särskilda riktlinjer för processen. Slutligt beslut ska fattas av nämnden. Intervjuade beskriver att vitesföreläggande tillämpas i viss utsträckning vilket bekräftas av protokollgenomgång av nämndens protokoll för 2022.

Vitesförelägganden ska dock inte utfärdas förrän alla andra tänkbara ansträngningar har gjorts. Det ska med andra ord vara fullständigt klarlagt att vårdnadshavarna inte gjort vad som ankommit på dem.

Av granskningen framgår vidare att det finns flera ärenden där ett sådant beslut hade kunnat fattas eller där beslut om utskrivning av elev kan fattas. På grund av arbetsbelastning på förvaltningsnivå har det inte kunnat prioriterats att färdigställa beslutsunderlag för nämnden då andra frågor gällande skolplikt prioriterats, exempelvis att alla elever har en skolplacering.

### 3. Utredning, insatser och uppföljning av frånvaro på individnivå

#### 3.1 Det är primärt de gemensamma riktlinjerna som tillämpas

Om en elev som går i någon av de obligatoriska skolformerna har upprepad eller längre frånvaro ska rektor, i enlighet med 7 kap. 19 a § skollagen, se till att frånvaron utreds så fort som möjligt, om det inte är obehövligt. Det gäller oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro. Intervjuade bekräftar att all frånvaro, såväl giltig som ogiltig bedöms samlad.

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

I SOU 2016:94 definieras problematisk frånvaro som frånvaro i sådan omfattning att den riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Definitionen togs inte med i propositionen till lagändringen men ger en viss indikation om när en utredning kan inledas.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.* Betänkande av Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro. Statens offentliga utredningar (SOU 2016:94)

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

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

I Skolinspektionens kartläggning av frånvaro<sup>10</sup> används därtill två begrepp för problematisk frånvaro, nämligen ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro. Med ströfrånvaro avses frånvaro som omfattar 5-20 procent under minst två månader. Med sammanhängande frånvaro avses total frånvaro under minst en månad. Nationellt finns det därmed skilda beskrivningar kring vad som är problematisk frånvaro.

Av Haninge kommuns gemensamma riktlinjer (avsnitt 2.3) framgår att utredningen ska inledas skyndsamt, inom två veckor, från och med det tillfälle då skolpersonal fått kännedom om den upprepade eller längre frånvaron. Med problematisk frånvaro som har en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål finns det ett gemensamt gränssnitt om 20 procents frånvaro eller mer under minst en månad.

Kommunens definition av längre eller upprepade frånvaro som problematisk kan beskrivas som en blandning av definitionen i betänkandet (SOU 2016:94) och Skolinspektionens kartläggning.

### 3.2 Problematiserad frånvaro uppstår tidigare än enligt gemensam definition

Intervjuade uppger att de kommungemensamma rutinerna tillämpas, alternativt att de skolspecifika rutinerna är väldigt lika de kommungemensamma. Därtill finns det lokala arbetssätt för hantering av frånvaro. Inom ramen för granskningen har en övergripande kartläggning skett utifrån roller och ansvar på enheterna.

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

Tabell 1: EY sammanställning av skolenheternas lokala arbetssätt utifrån intervjuunderlag.

Tabellen visar att skolenheterna i hög utsträckning arbetar efter de kommungemensamma rutinerna. Det är primärt anmälan om utredning som avviker något.

En enhet uppger exempelvis att anmälan till huvudman sker månadsvis, varför det ibland blir viss eftersläpning i rapporteringen. En annan enhet uppger att det främst är efter det att resultat av utredningen har rapporterats som det inte anses vara tydliggjort hur ofta en återrapportering ska ske. Lokalt på skolenheten fortgår arbetet tills eleven är åter även om det bara har rapporterats en gång i systemet.

<sup>10</sup> Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor, Skolinspektionen (2016)

En enhet uppger att det är svårt att avsluta vissa ärenden utan att rapportera vad som upplevs som en omfattande mängd information, varför de istället inte fullföljt med utredning. Det kan innebära att det ibland finns viss tveksamhet till resultat om utredning trots att en utredning pågår.

Samtliga intervjuade uppger att bedömningen av en elevs frånvaro som upprepad eller längre baseras på en utredning av elevens hela livssituation. Hänsyn tas till sociala, fysiska, psykiska och pedagogiska faktorer. Den angivna procentsatsen beskrivs vara en möjlighet att fånga upp samtliga elever med frånvaro. Flera uppger att den interna uppföljningen sker vid lägre procentandel än den kommungemensamma. En skolenhet uppger att de följer upp redan vid 10 procents frånvaro då det identifierats räkna för att påverka måluppfyllelsen. Vid samtliga enheter görs det veckovisa uppföljningar och individuella bedömningar av mentor eller kurator. Dessa följs sedan upp månadsvis i EHT-teamen.

Samtliga skolenheter gör utdrag ur frånvarorapporteringssystemet och diskuterar dessa vid EHT-möten löpande. Vid samtliga skolenheter är det mentor eller annan utpekad funktion som, i samråd med EHT, utreder och dokumenterar ärendet. Densamma upprättar anmälan. Vid en av enheterna utses en ansvarig i EHT-teamet för ärendet. Utsedd funktion ansvarar även för anmälan till huvudman.

Samtliga skolenheter använder även EHT för samordning kring åtgärder. Vikten av tidiga insatser betonas särskilt för att lyckas få tillbaka eleverna. Exempel på insatser är att skolpliktsbrev skickas hem till eleven, att krav på läkarintyg ska ställas eller att skolsköterska träffar eleven. Motiverande samtal kan genomföras med studie- och yrkesvägledare.

Närvaroteamet har tagit fram underlag för skolenheterna att tillämpa vid analys av frånvaro med tillhörande lista på varningstecken att identifiera och beakta i analysen. Utifrån kommungemensamt material pågår ett arbete på en av skolenheterna för att ta fram eget frågebatteri att använda i dialog med elev och vårdnadshavare. Dessa beskrivs användas i olika stor omfattning.

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

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

Alla skolenheter uppger att de aktivt ser över studieupplägget där eleverna kan gå en del av skoltiden/vissa specifika lektioner i lärarledda mindre grupper, lärstudios.

### 3.3 Resultat av stickprov indikerar bristande följsamhet till rutinerna

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

Av samtliga 593<sup>11</sup> anmälningar om initierad utredning som gjorts under 2022 har tio anmälda utredningar av upprepad eller längre frånvaro valts ut. Urvalet omfattar fyra pågående och sex avslutade ärenden och inkluderar Haninge kommuns kommunala skolenheter samt utredningar från annan huvudman.

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

Skollagen föreskriver att en utredning ska genomföras i samråd med eleven, vårdnadshavare samt elevhälsan. Rektorn ska anmäla inledd utredning snarast till huvudmannen som i sin tur ska lämna uppgift om detta till elevens hemkommun. Haninge kommun har definierat det som inom två veckor. För skolenheter där kommunen är huvudman ska en beskrivning av frånvaro framgå vid anmälan.

Det finns inte någon tidsfrist för när utredning ska rapporteras. För annan huvudman än Haninge kommun ska beräknat datum anges i anmälan. För skolenheter i Haninge kommun ska datum för uppföljning anges i samband med resultat av utredningen.

Detta gäller för alla grundskoleelever som är folkbokförda i Haninge kommun, oavsett om de går i kommunal eller fristående grundskola.

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

	Anmälan (2 veckor)	Frånvarobeskrivning (Haninge huvudman)	Resultat	Medverkande enligt skollag	Åtgärder framgår	EY bedömning
1	Framgår ej	Ej tillämpligt	Ja	Ja	Nej	
2	Ja	Ej tillämpligt	Framgår ej	Ja	Ja	
3	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	
4	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	
5	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	
6	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	
7	Ja	Ja	Ja	Nej*	Ja	
8	Ja	Nej	Ja	Nej*	Ja	
9	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
10	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	

Tabell 2: Sammanfattning av genomförd stickprovskontroll. \*Nej: Det noteras dock att försök att få tag på elev och vårdnadshavare har gjorts utan framgång.

För samtliga stickprov finns såväl upprättad anmälan som resultat av utredning. Genomförd kontroll visar dock på en variation sett till följsamhet av riktlinjer. Det avser främst rapporteringen av utredningens resultat. Vi noterar att det för fyra av tio utredningar finns svårigheter i att följa underlaget i resultatet av utredningen.

För de kommunala grundskolornas underlag omfattar det främst en otydlighet i resultat av utredningen och uppföljningsdokumentationen. Ett exempel är att det vid uppföljningen av utredningen anges att utredningen ska följas upp samma datum, det vill säga, det sätts inte ett datum i framtiden för när uppföljning ska ske. Detta tyder på en otydlighet i vad uppföljningsdatumets funktion och tillämpning.

<sup>11</sup> Varav 570 avser Haninge kommun som huvudman och 23 avser annan huvudman.

Ett annat exempel är att samtliga frågor inte besvaras, som exempelvis frågan om stöd önskas från närvaroteamet. Ett tredje exempel är att det för två av de avslutade ärendena av uppföljningsdokumentation inte går att följa om eleven är åter i skolan.

Kolumnen "anmälan (2 veckor) har besvarats jakande i tabellen ovan trots att det av underlaget är svårt att följa när utredningen initierats på skolenheten och när den anmäls till huvudmannen. Anledningen till att EY bedömer det vara svårt att följa tidslinjen är att det för samtliga anges att utredningen initierades på skolenheten samma dag som anmälan till huvudmannen skedde.

För fristående enheter (stickprov 1-2 i tabellen ovan) noteras att anmälan sker med olika typer av blanketter mot de som mottagits inom ramen för granskningen. Ingen av blanketterna innehåller beräknat datum för när hemkommunen kan väntas få utredningen, vilket påverkat bedömningen. För ett av stickproven går det inte att följa vilka åtgärder som vidtagits och om eleven är åter i skolan.

I två av de granskade utredningarna var/är närvaroteamet inkopplat. Minnesanteckningar lagras då i samma ärende i DF-respons. I tre ärenden var/är socialtjänsten inkopplad.

Vi noterar att elev, vårdnadshavare och elevhälsopersonal i regel alltid informeras och är delaktiga i enlighet med skollagens föreskrifter med undantag för de två stickproven där ett nej har angetts i tabellen. För dessa har försök att få tag på elev och vårdnadshavare gjorts utan framgång då de befinner sig utomlands.

I stickprovet noteras att vanliga åtgärder består av kartläggningar av elevens mående samt att undervisning sker i lärstudio eller med anpassad studiegång. En elev har deltagit i viss distansundervisning. Ytterligare förekommande åtgärder är att eleven i fråga erbjuds skolmat i mindre sammanhang eller möjlighet att sitta i annat rum under lektioner.

## 4. Uppföljning av frånvaro och insatser på kommunnivå

### 4.1 Antalet anmälningar om utredning varierar mellan skolenheterna

I tabellen nedan framgår hur många av det totala antalet elever som går på Hanninges kommunala grundskolor, hos annan kommunal huvudman respektive fristående skola.

	Samtliga huvudmän	Kommunal huvudman (Hanninge)	Annan kommunal huvudman	Fristående huvudman
<i>Antal elever i grundskolan</i>	10 969	7 954	1004	2 011

Tabell 3: statistik hämtad från Skolverkets databas för läsåret 2020/21.

Tabellen visar att en majoritet av eleverna, cirka 80 procent går på en kommunal grundskola varav cirka 90 procent av dessa i sin tur går på Hanninge kommuns kommunala grundskolor.

Inom ramen för granskningen efterfrågades en sammanställning av problematisk frånvaro för vårterminen 2022. Då det inte definieras i skollagen utgår statistiken i tabellen nedan från kommunens definition (se avsnitt 3.1).<sup>12</sup>

Statistiken avser den kommunala grundskolan.

<sup>12</sup> Definitionen motsvarar den som föreslogs i betänkandet inför lagändringen, se avsnitt 3.1.

Enhet	Antal elever	Antal elever med minst 20 % frånvaro	Antal anmälningar i DF-respons	Andel elever med minst 20 % frånvaro	Andel elever där anmälan upprättats
Brandbergskolan	446	146	58	33 %	40 %
Båtsmansskolan	243	41	42	17 %	102 %
Dalaröskolan	279	86	3	31 %	3 %
Hagalyckebyaskolan	767	177	26	23 %	15 %
Höglundaskolan	416	114	75	27 %	66 %
Kvarnbäckskolan	291	69	80	24 %	116 %
Måsöskolan	515	67	13	13 %	19 %
Nakterhusskolan	125	38	2	30 %	5 %
Ribbybergskolan	445	90	27	20 %	30 %
Ribbyskolan	814	256	105	31 %	41 %
Runstenskolan	346	79	77	23 %	97 %
Svartbäcksskolan	335	76	3	23 %	4 %
Söderbymalmskolan	463	145	35	31 %	24 %
Tungelstaskolan	855	237	168	28 %	71 %
Vendelsömalmskolan	595	142	105	24 %	74 %
Vikingaskolan	527	60	85	11 %	142 %
Åbyskolan	413	96	14	23 %	15 %
<b>Totalt</b>	<b>7875</b>	<b>1919</b>	<b>918</b>	<b>24 %</b>	<b>48 %</b>

Tabell 4: Sammanställning utifrån underlag från närvaroteamet gällande problematisk frånvaro.

I tabellen ovan noteras att cirka 25 procent av eleverna vid den kommunala grundskolan har mer än 20 procents frånvaro. För dessa upprättas en anmälan om inledd utredning för cirka 50 procent. Enligt gällande rutin ska en utredning initieras (om inte obehövlig) för samtliga elever med frånvaro över 20 procent. Samtliga initierades utredningar ska anmälas. Statistiken indikerar därmed att det finns ett visst glapp mellan antalet elever med frånvaro över 20 procent och antalet anmälningar om inledd utredning. Det ska dock noteras att det kan vara så att det finns flertalet elever per skolenheten där det inte har bedömts vara behövt (och därmed inte ska anmälas).

Tabellen synliggör även variation i såväl antalet frånvarande elever som antalet anmälningar om utredning mellan skolenheterna. För enheter med mer än 100 % anmälningar i tabellen beskrivs det bero på att det funnits anmälningar som inte rapporterats under höstterminen eller att det rapporterats in elever som inte överstiger gränssnittet men där det ändå bedöms finnas en problematisk frånvaro.

Sett till andelen elever med en frånvaro som överstiger 20 procent noteras högst andel av antalet elever vid Brandbergsskolan, Dalaröskolan och Söderbymalmskolan. För Dalaröskolan har enbart tre utredningar anmälts. För ytterligare två av skolorna i tabellen noteras att tre eller färre utredningar har anmälts till huvudman.



För en av enheterna i tabellen med ett större antal anmälningar uppger intervjuade att de varit en av enheterna som kommit längst i hanteringen av DF-respons och i sitt lokala dokumenteringsarbete. Andra menar att det finns skolenheter som anmäler samma elev flera gånger. Att det finns otydligheter i hur skolenheterna ska avsluta ärenden i DF-respons beskrivs vara en möjlig anledning till variationen i statistiken.

För en av enheterna med minst antal anmälningar uppges det ha funnits en stor andel sjukfrånvaro bland eleverna där utredning ansetts obehövlig. Det finns också ett internt rapporteringssystem med färdiga mallar som kurator, rektor och mentor fyller i. För anmälan till huvudman beskrivs det inte upplevas som att det finns en aktiv mottagare förutom i de fall närvaroteamet kopplas på. Ärenden beskrivs kunna vara öppna under en längre tid, under den tiden sker månatliga avstämningar på skolenheten. Det beskrivs inte vara tydliggjort om avstämningen ska rapporteras till förvaltningen. Inte heller om ärendet ska stängas när eleven är åter.

## 4.2 Skolenheterna genomför övergripande analyser

För de tre grundskolorna i urvalet görs utdrag från Unikum (tidigare Schoolsoft) minst månatligen. Samtliga elever från 10 och 20 procents frånvaro följs upp. Uppföljningen görs av mentorer, arbetslag och EHT. Frånvaron avser såväl giltig som ogiltig frånvaro.

Samtliga uppger att mentorer har en särskilt viktig roll i kontakten med eleverna för att säkerställa att de återvänder till skolan. Mönster i frånvaro har identifierats lokalt på enheterna. Frånvaron beskrivs öka i de högre årskurserna och skolenheterna sätter in åtgärder därefter. Exempelvis har en skolenhet en socialpedagog som arbetar med eleverna i högstadiet. För de lägre årskurserna, där frånvaron beskrivs ha ökat, har särskilda trivselledare ansvar för vuxenstyrda aktiviteter. Detta för att eleverna inte ska lämna skolområdet mellan lektionerna och öka elevernas känsla av samhörighet och trygghet.

En av skolenheterna har identifierat att frånvaron påverkar elevernas måluppfyllelse vid 10 procent, varför det används som gränssnittet för den interna uppföljningen.

Ingen av skolenheterna tittar systematiskt och dokumenterar variationer i frånvaron sett till exempelvis kön. Samtliga använder den årliga verksamhetsplanen för att lyfta fokusområden för året, där frånvaron ofta ingår. Några efterfrågar mer stöd i analysen från centralt håll. Frånvaron diskuteras därtill primärt i relation till måluppfyllelsen, där närvaro identifierats som en viktig faktor för god måluppfyllelse.

## 4.3 På förvaltningsnivå sker analyser primärt för närvaroteamets ärenden

Utöver beskrivna uppföljningar på enskild nivå rapporterar skolorna närvaron och pågående åtgärder för att öka berörda elevers skolnärvaro vid tertiärrapportering och i verksamhetsberättelse. Inför de årliga rapporteringstillfällena genomför verksamhetschefer kvalitetsdialoger, med fokus på uppföljning av resultat, kvalitet samt uppföljning och utvärdering av utvecklingsområden. Inför kvalitetsdialogerna under hösten 2022 har större fokus lagts på frånvaroarbetet jämfört med tidigare dialoger.

Därtill genomför närvaroteamet årliga rapporter över dels det arbete som bedrivs, dels en analys av frånvarostatistiken. Analysen av frånvarostatistiken används internt i närvaroteamet och inom avdelningen och omfattar samtlig frånvarostatistik för den kommunala grundskolan i relation till närvaroteamets uppdrag under samma period.

De mönster som identifieras, för exempelvis vidtagna åtgärder eller flickor respektive pojkar avser en analys utifrån närvaroteamets uppdrag. För läsåret 2021/2022 avsåg det totalt 119 uppdrag att jämföra med de 918 anmälningar om inledd utredning som upprättades.

Närvaroteamets uppföljning visar att skillnader mellan pojkar och flickor identifierats. För läsåret 2021/2022 är antalet pojkar betydligt högre i årskurs 7. I årskurs 8 jämnar det ut sig mellan könen och i årskurs 9 är det istället antalet flickor som sticker ut. Likaså har det identifierats att frånvaron i högre grad ökar även bland elever i lägre årskurser, särskilt från årskurs 4.

Efterfrågan på stöd från närvaroteamet beskrivs vara hög och skolor har fått vänta på närvaroteamets stöd. Ärenden inkommer ofta i grundskolans högre årskurser sent under läsåret.

En av de slutsatser som dras är att det för elever i de högre årskurserna framkommit att elevernas svårigheter funnits en längre tid. Ytterligare en faktor som är återkommande är att det framkommer att skolan har sedan längre tid försökt att få till en samverkan, mellan olika aktörer. I många ärenden är det otydligt för skolan och familjen om externa aktörer finns runt barnet och familjen. Många insatser har erbjudits, men familjen och barnet/ungdomen har inte alltid förstått syftet med hur en insats ska hjälpa dem. Det är inte sällan det finns en hög misstro till myndighetsutövning från vårdnadshavarna.

Den årliga rapporten för närvaroteamet rapporteras till teamchef hälsa och vägledning. Det är inte tydliggjort i vilken utsträckning den rapporteras vidare till avdelningschef för Centrum för lärande och hälsa och hur stor del som rapporteras vidare till nämnden inom ramen för verksamhetsplaneringen.

#### 4.4 På nämndnivå sker ingen övergripande uppföljning av frånvaro

Utifrån skolenheternas redovisning aggregeras analysen av förvaltningen som redovisar en kommunövergripande sammanställning gällande frånvaro i delårsbokslut och verksamhetsberättelse. Av denna framgår dock ingen uppföljning kopplad till närvaro eller frånvaroarbetet.

Enligt nämndens internkontrollplan för 2022 är skolpliktsbevakningen ett riskområde. Huruvida det finns rutiner som inom ramen för skolpliktsbevakningen skulle följas upp vid delårsbokslutet. Uppföljning av kontrollmomentet framgår inte av delårsbokslutet. Av årsredovisningen för 2021 noteras dock att uppföljning har skett.

Av delårsbokslutet framgår det dock att det under våren har uppmärksammats en ökad skolfrånvaro. Förvaltningen planerar för ett utökat samarbete med närvaroteamet som syftar till att utveckla arbetet kring elever med problematisk skolfrånvaro. Ökningen av skolfrånvaro beskrivs troligen vara en effekt av pandemin. För en del elever beskrivs återgången till fysisk undervisning ha varit svårare. En förstärkning av närvaroteamet på CLH har pågått under våren med syfte att möta de behov som finns av insatser kring elever.

En stående punkt på nämndens dagordning är aktuell rapportering från förvaltningen. Av den protokollgranskning som genomförts för januari-september 2022 noteras inte att frånvaro varit uppe i nämnden. Intervjuade uppger att nämnden har informerats om den statistik som närvaroteamet analyserat under 2022. Av protokollen för 2022 går det enbart att utläsa att närvaroteamet inom utbildningsförvaltningen i maj 2022 fått en utökad budgetram med 2 mnkr.

Vi noterar även att nämnden vid sammanträdena i februari och maj 2022 har hanterat frågan om skolplikt och utskrivning av elever.

## 5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och rutiner gällande rapportering och hantering av elevers frånvaro?	<p>Delvis. Det finns gemensamma riktlinjer och en gemensam definition för när frånvaron är att anse som problematisk och när utredning bör ske. Samtliga intervjuade har kännedom om rutinen.</p> <p>Lokalt har skolorna i viss utsträckning egna rutiner för rapportering och hantering av elevers frånvaro, vilka innefattar tydliga ansvarsfördelningar. Det är primärt för uppföljning av de anmälda utredningarna som skickas in till förvaltningen där ansvarsfördelningen är otydlig.</p> <p>Samtliga enheters elevhälsoteam medverkar i hög grad i arbetet. Av intervjuer och stickprov framkommer varierande följsamhet till rutinen rörande hantering av problematisk frånvaro.</p>
I vilken utsträckning vidtas åtgärder när elever är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?	<p>I viss utsträckning. Av intervjuer och av underlag framgår såväl åtgärder som förslag på åtgärder och arbetssätt för hantering av frånvaro. Majoriteten av dessa är reaktiva men förebyggande åtgärder framgår för vissa skolenheter.</p> <p>Vid stickprovet noterades framför allt svårigheter i att följa effekten av åtgärderna då någon uppföljning inte sker av huvudman eller hemkommun. Även detta försvårar möjligheten att bedöma om rätt förutsättningar finns för att hantera frånvaron, vilket åligger huvudmannen.</p>
I vilken utsträckning säkerställer nämnden en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elever från Haninge som går på skola hos annan huvudman?	<p>I låg utsträckning. Skolpliktsbevakningen av elever folkbokförda i Haninge kommun som går på skola hos annan huvudman (fristående skola och annan kommun) omfattas av de rutiner som finns, det vill säga information om inledd utredning samt resultat av utredning ska rapporteras till hemkommunen. I sammanhanget bör det dock noteras att det fortsatt är respektive rektor och huvudman som ansvarar för att en utredning inleds och anmäls.</p> <p>Genomfört stickprov visar att underlaget varierar gentemot rutinen och det går inte att följa när resultat av utredning mottagits i relation till när utredning initierats. Det finns inte en tydlig systematik i uppföljningen av utredningar eller kunskap om eleven faktiskt är åter i skolan vilket är problematiskt för att säkerställa skolgång för alla elever.</p> <p>Därtill noteras att i frågan om samverkan med andra myndigheter finns en fritextruta där huvudmannen ska ange vilken samverkan som sker. Det finns ingen ruta eller motsvarande där stöd i samordningen kan efterfrågas, vilket åligger hemkommunen.</p>
I vilken utsträckning sker uppföljning av elevers frånvaro på individnivå, skolnivå och kommunnivå?	<p>I viss utsträckning. Skolornas respektive elevhälsoteam följer upp elevers frånvaro på individnivå vid ett tidigt skede. När frånvaron är upprepad eller längre ska utredning inledas och anmälas till huvudman. Genomfört stickprov visar dock att skolenheterna inte följer rutinen i tillräcklig utsträckning. Tillämpade arbetssätt och system kräver därtill mycket handpåläggning och dubbelrapportering vilket försvårar uppföljningen.</p> <p>Inom ramen för granskningen har det inte identifierats systematiska analyser av frånvaron på t.ex. grupp-, klass-, eller kommunnivå. De analyser som sker avser den enskilda eleven och</p>

Revisionsfrågor	Svar
	<p>närvaroteamets arbete. Det försvårar möjligheten att bedöma om rätt förutsättningar finns för att hantera frånvaron, vilket är huvudmannens ansvar.</p> <p>Vi noterar att nämnden delgetts övergripande information om en ökad skolfrånvaro och att förvaltningen planerar för ett utökat samarbete med närvaroteamet som syftar till att utveckla arbetet kring elever med problematisk skolfrånvaro. I övrigt är det inte tydliggjort i vilken utsträckning nämnden följer upp arbetet.</p>

Haninge kommun, den 2 november 2022

Tijana Sutalo

*Verksamhetsrevisor*

# Bilaga 1 Källförteckning

## Intervjuade funktioner

- ▶ Verksamhetschef grundskola
- ▶ Teamchef för team hälsa, utbildningsförvaltningen
- ▶ Samordnare närvaroteamet, utbildningsförvaltningen
- ▶ Skolpliktshandläggare, utbildningsförvaltningen
- ▶ Controller, utbildningsförvaltningen
- ▶ Tre kommunala grundskolor där är rektorer och representanter för lokala elevhälsoteam intervjuats.

## Underlag

- ▶ Kommunfullmäktiges mål och budget 2022-2023.
- ▶ Grund- och förskolenämndens strategi och budget 2022-2023.
- ▶ Verksamhetsplan utbildningsförvaltningen 2022.
- ▶ Reglemente för grund- och förskolenämnden.
- ▶ Delegationsordning för grund- och förskolenämnden.
- ▶ Internkontrollplan 2022.
- ▶ Riktlinjer för skolpliktsbevakning i grund- och grundsärskolan, 2019-04-29
- ▶ Utbildningsförvaltningens samlade rutiner för skolpliktsbevakningen och skolplaceringar förskoleklass samt grund- och grundsärskolan, 2022-06-28
- ▶ Haninge kommuns skolors rutiner för skolpliktsbevakning och skolplaceringar i förskoleklass samt grund- och grundsärskolan, 2022-06-28
- ▶ Lathundar, blanketter och stödmaterial för anmälan och resultat vid utredning.
- ▶ Blanketter för anmälan och utredning, annan huvudman
- ▶ Närvaroteamets uppdragsbeskrivning
- ▶ Närvaroteamets statistik, skolfrånvaro 2022
- ▶ Närvaroteamets statistik, antalet anmälningar i DF-respons 2022
- ▶ Tertialrapport 1, 2022, Grund- och förskolenämnden.
- ▶ Tertialrapport 2 med delårsbokslut, 2022, Grund- och förskolenämnden.
- ▶ Stickprovsunderlag.

## Bilaga 2 - Frånvaro enligt skollagen

### *Frånvaro i de obligatoriska skolformerna*

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

Enligt 7 kap. 19 a § skollagen har rektorn en skyldighet att skyndsamt utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig, om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Genom en ändring i lagen (2018:608) ska rektorn, när en utredning om en elevs frånvaro har inletts, se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

I 7 kap. 20-23 §§ fastställs ansvar för skolplikten. Hem ska se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till, även barn som inte går i s grundskola eller grundsärskola. Det är respektive huvudmans ansvar att se till att eleverna fullgör sin skolgång. Hem ska i frågor som rör skolpliktiga elever samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs vid behov.

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

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hem eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro enligt 19 a §, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hem.

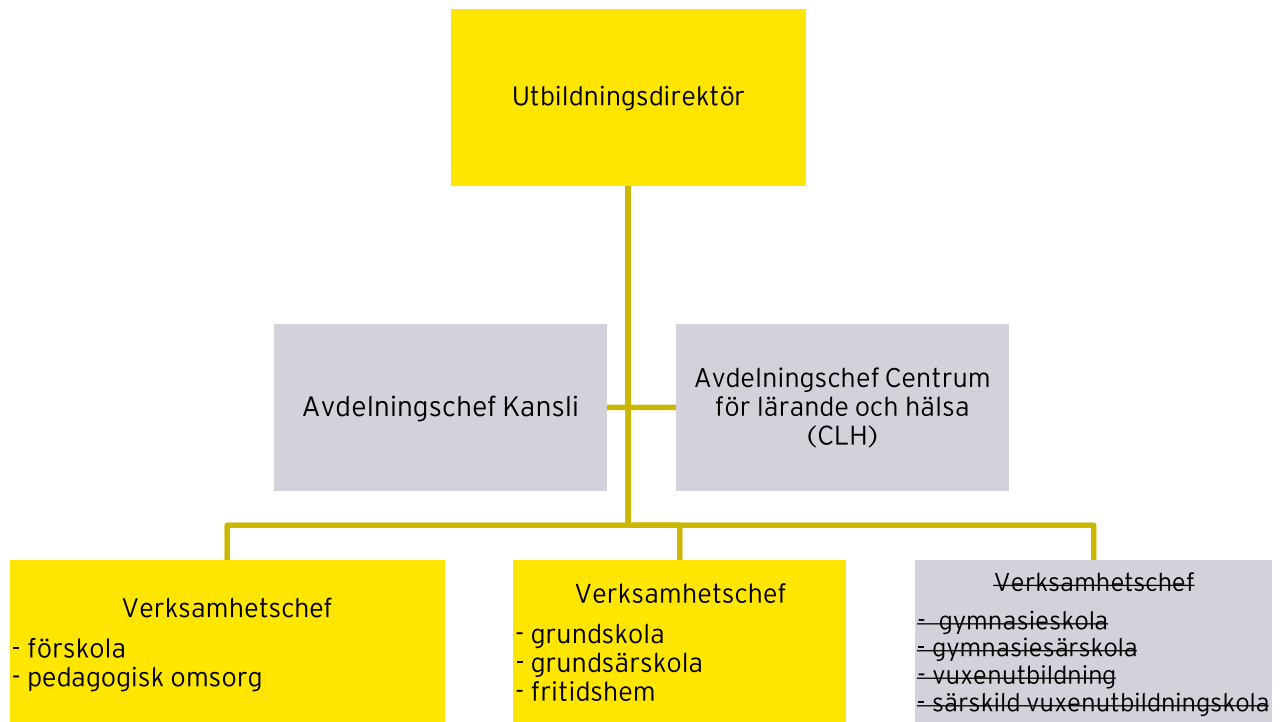
### *Skolverkets allmänna råd kring frånvaro*

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

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

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

## Bilaga 3 Organisationskarta



*Organisationskarta: Grund- och förskolenämndens förvaltningsorganisation. Gymnasieutbildningen och vuxenutbildningen ligger under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Avdelningarna kansli och CLH arbetar mot båda nämnderna.*