

# Granskning av skolfrånvaro

## ALE KOMMUN



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Samlad bedömning.....</b>  | <b>3</b>  |
| 1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....                                | 3         |
| 1.2. Slutsatser.....   | 4         |
| <b>2. Inledning.....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1. Bakgrund .....  | 5         |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor .....   | 5         |
| 2.3. Metod .....   | 5         |
| 2.4. Revisionskriterier .....  | 5         |
| 2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....                                   | 6         |
| <b>3. Granskningsresultat.....</b>   | <b>7</b>  |
| 3.1. Granskningens utgångspunkter .....                                      | 7         |
| 3.2. Anmälan om frånvaro - steg 1 .....                                      | 8         |
| 3.3. Kartläggning av frånvaro och anpassningar av undervisning - steg 2..... | 9         |
| 3.4. Analys och utredning av frånvaro - steg 3 och 4 .....                   | 10        |
| 3.5. Åtgärder för ökad skolnärvaro - steg 5 .....                            | 10        |
| 3.6. Stickprovsgranskning.....   | 12        |
| 3.7. Samverkan .....   | 13        |
| 3.7.1. Socialtjänsten .....  | 13        |
| 3.7.2. Primärvården och Barn- och ungdomspsykiatri.....                      | 14        |
| 3.8. Vår bedömning .....   | 14        |
| <b>Bilaga 1. Bakgrund.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>Bilaga 2. Källförteckning.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>Bilaga 3. Revisionskriterier.....</b>                                     | <b>18</b> |

## 1. Samlad bedömning

### 1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor  | Bedömning   |
|--|---|
| <p><i>Har utbildningsnämnden fastställt ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att upptäcka och utreda problematisk frånvaro?</i></p>                 | <p><b>Nej, inte fullt ut.</b> Vår bedömning grundas på att en kommunövergripande frånvarorutin visserligen har antagits men vi konstaterar att följsamheten till rutinen är låg. Genomfört stickprov visar att en majoritet av elevärendena saknar dokumenterad kartläggning i enlighet med rutinen. Vi noterar upplysningsvis att skollagens bestämmelser om utredning av frånvaro gällt under flera år. Kraven på kartläggning är således inte nya. Vi noterar även att rutinen anger två gränser för vad som kan utgöra en utredning i skollagens mening. En i Steg 2, där mentor eller klassföreståndare i dialog med vårdnadshavare ska utreda de bakomliggande orsakerna till frånvaro. En andra i steg 4, den så kallade fördjupade utredningen. En ordning där anmälan till huvudmannen ska ske först i steg 4 kan enligt vår mening ses som ett lägre krav än vad som följer av lag.</p> |
| <p><i>Har utbildningsnämnden säkerställt att elevers frånvaro utreds och anmäls till huvudmannen i enlighet med skollagen?</i></p>                       | <p><b>Nej.</b> Genomfört stickprov visar att flera elevärenden saknar dokumenterad fördjupad utredning av frånvaro. För de ärenden där fördjupad utredning av frånvaro påbörjats saknas anmälan om utredning till huvudmannen.</p>  |
| <p><i>Har utbildningsnämnden säkerställt att tillräckliga åtgärder vidtas för att elever med problematisk frånvaro ska fullgöra sin skolplikt?</i></p>   | <p><b>Nej.</b> Vi ser positivt på att det på organisationsnivå finns flera olika typer av insatser. Genomfört stickprov visar däremot att åtgärder inte har vidtagits i elevärenden där tendenser till oroväckande frånvaro framgår av dokumenterat underlag. Eftersom frånvaron inte har utretts och anmälts kan därför heller inte välavvägda åtgärder vidtas på individnivå. Ej heller kan åtgärder följas upp och vid behov justeras. Vi konstaterar även att frånvaron i kommunen fortsatt ligger på en mycket hög nivå.</p>   |
| <p><i>Hur fungerar samverkan mellan skola, socialtjänst, primärvården och barn- och ungdomspsykiatrien gällande elever med hög ogiltig frånvaro?</i></p> | <p>Enligt vår bedömning finns det utvecklingsområden vad gäller samverkan mellan skola och socialtjänst. Ärenden där socialtjänsten kopplas in saknar i vissa fall relevanta underlag kopplat till elevfrånvaro vilket försvårar socialtjänstens arbete med att komma till rätta med elevfrånvaron. Genomfört stickprov visar också att det dokumenterade underlaget för elever med elevfrånvaro i flera fall varit begränsande och vissa fall saknas helt.</p>   |

## 1.2. Slutsatser

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att utbildningsnämnden inte har säkerställt ett ändamålsenligt arbete för att upptäcka, utreda och åtgärda problematisk frånvaro hos elever i grundskolan.

Vi noterar att utbildningsförvaltningen har antagit en kommunövergripande frånvarorutin som beskriver hur skolan ska arbeta med att upptäcka och utreda problematisk frånvaro. Gemensamma rutiner är enligt vår erfarenhet ett sätt för huvudmannen att säkerställa likvärdighet och att lagstiftningen följs. Av stickprovsgranskningen noterar vi dock att det finns brister i följsamheten till den nya rutinen. Vi noterar även att det finns brister i efterlevnad av skollagen där utbildningsnämnden inte säkerställt att elevers frånvaro utreds och anmäls till huvudmannen. I flera av de granskade elevärendena saknas dokumenterad kartläggning av frånvaro samt dokumenterad fördjupad utredning av frånvaro. Av de ärenden där fördjupad utredning av frånvaro påbörjats saknas även anmälan om utredning till huvudmannen vilket skollagen ställer krav på. Vi noterar även att det finns utvecklingsområden vad gäller samverkan med socialtjänsten där tillräckligt dokumenterade utredningar hade skapat bättre förutsättningar för att komma till rätta med frånvaroproblematik i specifika ärenden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att alla elever med en upprepad eller långvarig frånvaro får sin frånvaro utredd i enlighet med skollagen.
- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa att alla påbörjade utredningar av frånvaro anmäls till huvudmannen, i enlighet med krav i skollagen.
- ▶ Säkerställa att den kommunövergripande rutinen efterlevs genom att kartläggning av frånvaro genomförs för alla elever med en frånvaro på tio procent eller mer.
- ▶ Säkerställa tillräcklig dokumentation av elevers frånvaroutredningar för att stärka och utveckla samverkansformen med socialtjänsten.

Göteborg den 12 januari 2024

Almina Bergstrand  
Verksamhetsrevisor  
*Ernst & Young AB*

Johan Palmgren  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
*Ernst & Young AB*

Linnéa Johansson  
Verksamhetsrevisor  
*Ernst & Young AB*

Aron Larsson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
*Kvalitetssäkrare*  
*Ernst & Young AB*

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen i Ale kommun har beslutat att genomföra en granskning av arbetet med skolfrånvarande elever. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete för att upptäcka, utreda och åtgärda problematisk frånvaro hos elever i grundskolan. Granskningen syftar även till att översiktligt kartlägga samverkan kring elever med hög frånvaro.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har utbildningsnämnden fastställt ändamålsenliga<sup>1</sup> rutiner och arbetssätt för att upptäcka och utreda problematisk frånvaro?
- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt att elevers frånvaro utreds och anmäls till huvudmannen i enlighet med skollagen?
- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt att tillräckliga åtgärder vidtas för att elever med problematisk frånvaro ska fullgöra sin skolplikt?
- ▶ Hur fungerar samverkan mellan skola, socialtjänst, primärvården och barn- och ungdomspsykiatrien gällande elever med hög ogiltig frånvaro?<sup>2</sup>

### 2.3. Metod

Granskningen har genomförts genom dokument- och intervjustudier. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Vidare har ett stickprov genomförts på tio utredningar avseende elever med upprepad eller längre skolfrånvaro. Urvalet för stickprovsgranskningen har slumpmässigt valts ut utifrån underlag som tillhandahålles av Ale kommun över elever med över tio procent frånvaro under vårterminen 2023. En fullständig källförteckning återfinns i bilaga 2.

### 2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna i huvudsak följande:

- ▶ 7 kap. skollag (2010:800) om barns skolplikt och rätt till utbildning.
- ▶ 6 § 6 kap. kommunallag (2017:725) om nämnders ansvar.
- ▶ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och förebygga frånvaro.

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 3.

---

<sup>1</sup> Det vill säga i enlighet med skollagen 7 kap. och Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och förebygga frånvaro.

<sup>2</sup> Revisionsfrågan syftar endast till att kartlägga samverkan och ligger ej till grund för bedömningen.

## **2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd**

Granskningen avser utbildningsnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Vidare avgränsas granskningen till att omfatta grundskola och förskoleklass, F-6.

### 3. Granskningsresultat

#### 3.1. Granskningens utgångspunkter

Alla barn som är folkbokförda i Sverige omfattas av skolplikt. Skolplikten gäller från höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år till året eleven gått ut nionde klass i grundskola eller det elfte året efter att eleven börjat fullgöra skolplikten för elever i specialskolan. Skolplikt innebär att barn måste gå i skolan och delta i den verksamhet som anordnas där. För att inte gå till skolan ska barnet ha ett giltigt skäl, till exempel sjukdom eller ledighet som skolan beviljat. Begreppet *frånvaro* avser när barnet inte deltar i skolans verksamhet. Frånvaron kan vara giltig, det vill säga beviljad ledighet eller exempelvis sjukdom. Frånvaron kan också vara ogiltig, det vill säga att det saknas giltigt skäl. Skollagen gör ingen skillnad på giltig respektive ogiltig frånvaro, utan kraven på huvudmannen avser all frånvaro. I denna rapport utgår användningen av begreppet "frånvaro" från Skollagens bestämmelser och syftar således på både giltig och ogiltig frånvaro. Ansvaret för att skolplikten fullgörs är i lag tredelat mellan vårdnadshavare, hemkommunen och huvudmannen.

Av dokumentation framgår att elevfrånvaron i kommunens skolor under flera år varit hög. I nedanstående diagram redovisas frånvarostatistik över 10 procent mellan höstterminen 2017 och vårterminen 2023:

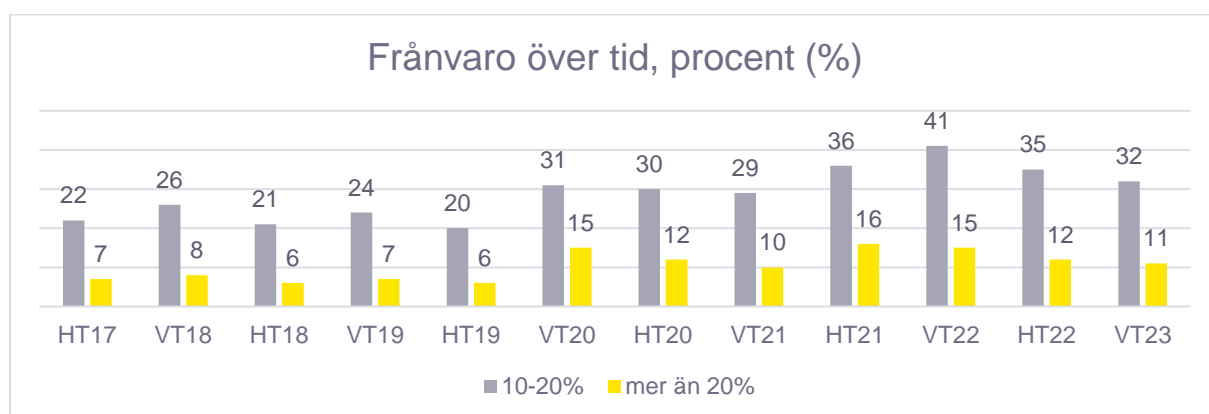


Diagram: Frånvarostatistik i kommunen över tid. Källa: Statistik från Ale kommun.

#### 3.1. Rutin och arbetssätt för frånvaro

Utbildningsförvaltningen antog i juni 2023 en kommunövergripande frånvarorutin, *Riktlinje vid frånvaro*. Rutinen trädde i kraft i augusti 2023. Syftet med rutinen är att säkerställa elevers rätt till utbildning genom att uppmärksamma *all* frånvaro samt kartlägga orsaker till frånvaro på gruppnivå. Rutinen syftar även till att förebygga att frånvaro uppstår.

Arbetet med att ta fram den nya rutinen har enligt uppgift genomförts i nära dialog med representanter för de olika skolformerna, så som rektorer, kurator, specialpedagoger och biträdande barn- och elevhälsoschef. Rutinen gäller från och med 21 augusti 2023. Intervjuade uppger att den kommunövergripande frånvarorutinen följs som grund men att lokala rutiner för att upptäcka orsaker till elevers frånvaro förekommer på skolorna. Rutinen vid frånvaro beskrivs genom fem steg. I kommande avsnitt beskrivs skolans arbete utifrån rutinen.

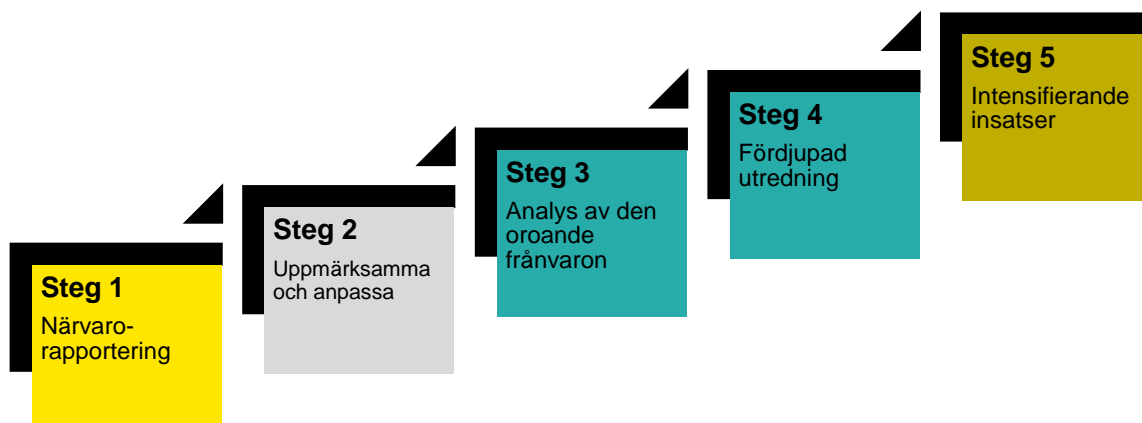


Bild: EY:s illustration av processen vid elevfrånvaro enligt den kommunövergripande frånvarorutinen.

### 3.2. Anmälan om frånvaro - steg 1

#### Steg 1 Närvaro-rapportering

Ale kommun använder sig av det digitala närvarorapporteringssystemet Skola 24 för förskoleklass till och med nionde klass. Vårdnadshavaren har en skyldighet att anmäla sitt barns skolfrånvaro i systemet och kan i anmälan också ange orsak till frånvaron. Vårdnadshavare kan även anmäla skolfrånvaro via telefon. Vid varje lektionstillfälle noterar ansvarig lärare närvaro och rapporterar frånvarande elever i Skola 24. Frånvarorapportering sker även då en elev kommer sent till lektionen eller avviker från en lektion. När en elev rapporterats som frånvarande av lärare skickas ett sms automatiskt ut till elevens vårdnadshavare. Vid oanmäld frånvaro för elever i årskurs F-6 kontaktar undervisande lärare skoladministratören som omgående söker kontakt med vårdnadshavare för att ta reda på var eleven befinner sig. Om skolan inte får tag i vårdnadshavaren eller annan kontaktperson för eleven tar skolan kontakt med polisen. Gällande elever i årskurs 7–9 ställs inga sådana ytterligare krav på skolan då vårdnadshavare har informerats om elevens frånvaro via det automatiska utskicket. Automatiska mailutskick från Skola 24 går även ut till mentor vid 10 procents elevfrånvaro och till elevhälsan vid 20 procents elevfrånvaro. När elev uppnår 40 procent frånvaro noteras även rektorn automatiskt via rapporteringssystemet. Dessa automatiska mailutskick baseras på elevfrånvaro över de två senaste veckorna.

Om en elev har varit frånvarande i mer än tre dagar kontaktar mentor eller klassföreståndare hemmet. Intervjuade uppger att samtal med vårdnadshavare eller elev är en viktig del för att skapa en förståelse kring problematiken och berätta att eleven är saknad i skolan. Intervjuade uppger att lärare i kommunen visar hög följsamhet till att rapportera frånvaro i systemet. Intervjuade rektorer uppger även att de veckovis återkopplar till lärare som inte regelbundet rapporterar in frånvaro i verksamhetssystemet.

På aggregerad nivå följs skolfrånvaro upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. På skolnivå följer rektor upp elever som har tio procents frånvaro eller mer fyra gånger per år i samband med mitterminsuppföljning och vid terminsslut. På huvudmannanivå sker en samlad redovisning och analys av elevfrånvaro två gånger per år i pedagogiskt bokslut. I bokslutet redogörs för övergripande iakttagelser kopplat till elevfrånvaro i kommunen. Indikatorerna i



bokslutet avser elevnärvaron i årskurs F-9 och visar statistik och analyser från vårterminen 2023 för samtliga årskurser.

### 3.3. Kartläggning av frånvaro och anpassningar av undervisning - steg 2

#### Steg 2

Uppmärksamma  
och anpassa

Enligt frånvarorutinen följs frånvaron upp fyra gånger per läsår. Om en elev har tio procents frånvaro eller mer över de två senaste veckorna ska mentor eller klassföreståndare kartlägga elevens frånvaro och vid behov anpassa undervisningen. Kartläggningen görs i dialog med vårdnadshavare och syftar till att identifiera de bakomliggande orsakerna till att eleven är frånvarande från undervisningen. Vid kartläggning av de bakomliggande orsakerna till frånvaro använder mentor eller klassföreståndare standardiserade frågor som finns i frånvarorutinen. Formuläret besvaras delvis utifrån redan känd information och delvis utifrån information som kommer fram i samtalet med vårdnadshavare. Om frånvaron upprepas ska mentor anmäla till rektor och personal från elevhälsan för att få stöd i analysarbetet av frånvaron.

Av dokumentation framgår att elevfrånvaron i kommunens skolor under flera år varit hög. I intervju beskrivs att orsakerna till frånvaro ofta är komplexa och mångfasetterade men att skolorna ser ett tydligt samband mellan elevens frånvaro och upplevd trygghet och trivsel i skolan. Ett samband syns även mellan elevfrånvaro och låg måluppfyllelse. Intervjuade uppger att det ofta är flera orsaker till att elever inte närvarar i skolan. De vanligast förekommande orsakerna till frånvaro uppges vara:

- ▶ Psykisk ohälsa
- ▶ Vårdnadshavarens psykiska hälsa
- ▶ Hälsorelaterade och medicinska orsaker
- ▶ Bristande studiemotivation
- ▶ Höga krav på eleven från skolan, fritidsintressen och hemmet

Intervjuade uppger även att viss elevfrånvaro sker i vårdnadshavares samtycke vilket kan vara en eftereffekt av pandemin. Intervjuade uppger att frånvarooanmälan i vissa fall sker trots att det inte längre finns formella skäl för sjukfrånvaro kopplat till smittorisk vilket resulterar i förlorad undervisning för eleven. Det beskrivs även att vårdnadshavare tar sina barn på semester under terminerna trots att rektor har avslagit ansökan om ledighet. Det uppges att det i vissa fall finns en svårighet i att förmå vårdnadshavare att förstå vikten av att eleverna närvarar i skolan.

Intervjuade uppger att individanpassade åtgärder kan vidtas genom anpassad undervisning eller genom att mentor eller annan lärare möter upp eleven för att hjälpa den in på skolområdet eller till en specifik lektion.

### 3.4. Analys och utredning av frånvaro - steg 3 och 4

#### Steg 3

Analys av den oroande frånvaron

En förutsättning för att kunna sätta in åtgärder är att ha analyserat frånvaron. I det tredje steget påbörjas analysarbete av rektor utifrån frånvarounderlaget. Analysarbetet sker i nära dialog med elev och vårdnadshavare. Eventuella åtgärder beslutas av rektor utifrån analysen och initierar kontakt med andra aktörer utefter behov, till exempel barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

#### Steg 4

Fördjupad utredning

I det fjärde steget upprätthåller mentor eller klassföreståndare en regelbunden och tät kontakt med vårdnadshavare och elev. Rektor ansvarar för att initiera fördjupad utredning av frånvaro tillsammans med personal från elevhälsan. I frånvarorutinen finns underlag till frågor för fördjupad utredning. Frågorna fungerar som stöd för att undersöka bakomliggande orsaker till frånvaron och syftet med utredningen är att skapa en förståelse över hur skolan och andra myndigheter kan arbeta vidare för att få eleven tillbaka till att vara närvarande och lyckas i skolan. Dokumentationen av den fördjupade utredningen sker i journalsystemet PMO vilken rektor, specialpedagog, psykolog, logoped, skolkurator och skolsköterska har tillgång till. I det fjärde steget anmäler även rektorn utredningen till huvudmannen och upprättar en orosanmälan till socialtjänsten. Anmälan om utredning till huvudmannen och orosanmälan till socialtjänsten kan även göras tidigare i processen av elevfrånvaro.

### 3.5. Åtgärder för ökad skolnärvaro - steg 5

#### Steg 5

Intensifierande insatser

I intervju uppges att arbetet med åtgärder för att få elever att närvara i skolan sker i flera av stegen utifrån rutinen. Att utreda frånvaro och kartlägga de bakomliggande orsakerna är viktigt för att kunna sätta in rätt åtgärder. Det är elevens individuella behov och bakomliggande orsaker till frånvaron som styr valet av insatser. Exempel på insatser som sätts in är anpassningar i undervisning (steg 2), samtal med kurator, kontakt med socialtjänst (steg 4) eller att mentor eller lärare möter eleven på skolgården på morgonen eller inför klassrumsundervisning. Intervjuade uppger även att mentorer och lärare kan kontakta vårdnadshavare på telefon för att tala om att eleven är saknad i skolan. Detta uppges vara en viktig insats för att förmedla vikten av skolnärvaro, särskilt för elever i förskoleklass. Upprepande eller hög frånvaro i förskoleklass uppges vara en risk för fortsatt frånvaro för eleven under skolgången. Anpassningar i undervisning och olika typer av stödinsatser som beskrivs ovan kan även sättas in tidigare i processen av elevfrånvaro.

I särskilt svåra fall av elevfrånvaro hanterar elevhälsan ärendet i samarbete med externa aktörer från exempelvis socialtjänst. Intervjuade uppger att skolkurator eller annan personal som eleven har god kontakt med stöttar och har kontakt med eleven och att annan personal från elevhälsan kan vara stöd till lärare. Skolpsykologer jobbar på uppdrag av elevhälsan och kopplas in i specifika ärenden. Under läsåret har rektorer och personal från elevhälsan haft två temadagar kring att främja elevnärvaro. Temadagarna resulterade i viktiga samtal som handlade om att tidigt upptäcka frånvaro och sätta in rätt åtgärder samt att mer stöd behövs där insatser inte får effekt. Inför det kommande läsåret uppges att tidiga insatser kopplat till

rutin och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka långvarig elevfrånvaro kommer att prioriteras.

Tillsammans med ett antal andra kommuner i Göteborgsregionen deltar Ale kommun sedan våren 2023 i ett regionalt närvarofrämjande projekt som syftar till att främja närvaro i ett tidigt skede på gruppnivå. En av kommunens högstadieskolor deltar i projektet som kommer att pågå fram till 2026. På lång sikt syftar även projektet till att öka antal elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Om en elev inte närvarar i skolan trots att omfattande åtgärder vidtagits kan rektor överväga föreläggande till vårdnadshavaren. Ett sådant föreläggande kan enligt skollagen förenas med ett vite. I Ale kommun är föreläggande om vite endast aktuellt om eleven har en så pass betydande frånvaro att eleven inte fullgör sin skolgång. Det framgår dock inte på ett tydligt sätt i rutinen eller i andra dokument när en sådan situation kan anses föreligga och vilken procentuell frånvaro som krävs för att ett föreläggande ska bli aktuellt. När vitesföreläggande övervägs ansvarar rektor för att informera om elevens uteblivna skolplikt till huvudmannen som beslutar om vitesföreläggande<sup>3</sup>. Intervjuade uppger att föreläggande om vite sällan sker men att det i specifika fall gett positiva effekter för frånvarande elever.

---

<sup>3</sup> I vitesföreläggandet ska det tydligt anges vilka åtgärder vårdnadshavare ska vidta för att undgå skyldighet att betala det fastställda vitesbeloppet. Där framgår även inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Om vårdnadshavaren trots vitesföreläggandet inte fullgör sina skyldigheter att förmå barnet att genomföra sin skolplikt ansöker kommunen hos förvaltningsrätten om utdömande om vite. Förvaltningsrätten gör därefter en ny utredning av ärendet och gör ett beslut. Därefter är det domstolen som kräver in pengarna. Att erhålla ett vitesföreläggande innebär alltså inte att vårdnadshavaren krävs på betalning direkt, utan denne har fortfarande möjlighet att fullgöra sin skyldighet att förmå barnet att fullgöra sin skolplikt inom en viss frist.

### 3.6. Stickprovgranskning

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts som omfattat tio elever som under läsåret 2022/2023 haft en skolfrånvaro på tio procent eller mer. För valda stickprov har all dokumentation efterfrågats. Dokumenterat underlag för respektive elev har granskats gentemot kontrollpunkter framtagna utifrån den kommunövergripande frånvarorutinen (kontrollpunkt A-C och F) och skollagens krav (kontrollpunkt D-E).

| Kontrollpunkter (lodrätt)<br>Elevärende/stickprov (vågrätt) | #1   | #2  | #3   | #4  | #5  | #6  | #7  | #8   | #9   | #10 |
|---|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|------|-----|
| A. Kartläggande samtal - vid 10% frånvaro                   | Grön | Röd | Röd  | Röd | Röd | Röd | Röd | Grön | Grön | Röd |
| B. Anmälan till rektor när frånvaro upprepas                | Röd  | Röd | Röd  | Röd | Röd | Röd | *   | Röd  | Röd  | Röd |
| C. Åtgärder utifrån kartläggning                            | Grön | Grå | Grå  | Grå | Grå | Grå | Grå | Röd  | Röd  | Grå |
| D. Påbörjat utredning av frånvaro                           | Röd  | Röd | Grön | Röd | Röd | Röd | Röd | Röd  | Röd  | Gul |
| E. Utredning har anmälts till huvudman                      | Grå  | Grå | Röd  | Grå | Grå | Grå | Grå | Grå  | Grå  | Röd |
| F. Dokumenterade åtgärder utifrån fördjupad utredning       | Grå  | Grå | Grön | Grå | Grå | Grå | Grå | Grå  | Grå  | Gul |

Tabell 1: Grön markering = kontrollpunkten bedöms vara uppfylld. Röd markering = kontrollpunkten bedöms inte vara uppfylld. Gul = kontrollpunkten bedöms delvis vara uppfylld. Grå = Underlag saknas. \*Avser elev som vid tillfället då underlag för stickprovgranskning begärdes ut hade 15,2% frånvaro. Vid stickprovgranskningens genomförande hade elevens frånvaro minskat till 8,3%. Anmälan till rektor bedöms därmed inte tillämpligt.

#### Kommentarer utifrån stickprovet:

- ▶ För fem elever i stickprovet saknas helt dokumentation kring vilka insatser skolan har vidtagit trots att dessa elever mellan januari 2023 och september 2023 haft mellan 15,2 – 37,1 procents frånvaro.
- ▶ Kartläggande samtal med vårdnadshavare ska enligt frånvarorutin genomföras vid elevfrånvaro på tio procent eller mer. Stickprovgranskningen visar att så endast skett i tre av tio granskade ärenden.
- ▶ Enligt den kommunövergripande frånvarorutin ska elevfrånvaro anmälas till rektor när frånvaro på tio procent eller mer fortsätter. I nio av tio ärenden visar underlag att

elevens frånvaro har fortsatt. I samtliga av dessa ärenden saknas en dokumenterad anmälan till rektor.

- ▶ Enligt skollagen ska rektor tillse att upprepad eller längre frånvaro utreds. Det finns ingen tydlig gräns för när en utredning ska tillsättas i Skollagen i stället åligger det respektive skolhuvudman att bestämma när en utredning ska genomföras. Av den kommunövergripande frånvarorutinen ska kartläggande samtal med vårdnadshavare genomföras vid elevfrånvaro på tio procent eller mer men det finns ingen definierad procentuell gräns för när utredning vid upprepad eller längre frånvaro ska ske. Vi konstaterar dock att de granskade elevärendena uppvisar en frånvaro på mellan 15,2 – 63,5 procent mellan januari 2023 och september 2023. I flera underlag framkommer att elever uppvisar tendenser till frånvaro som av dokumentation och intervjuade beskrivs som problematisk. Trots detta har en fördjupad utredning av frånvaro endast påbörjats i ett av tio ärenden. I ytterligare ett ärende (#10) har en pedagogisk utredning genomförts som delvis avser elevens frånvaro.
- ▶ Skollagen ställer krav på att utredning av skolfrånvaro ska anmälas till huvudmannen. Beaktat att utredningar saknas i åtta av tio ärenden har det inte varit möjligt för oss att bedöma huruvida så skett i flertalet av fallen. I de två fall där en utredning av frånvaro har genomförts i skollagens mening har detta dock inte anmälts till huvudmannen.
- ▶ Vi konstaterar även att det för flertalet av ärenden saknas information om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av elevens frånvaro. Undantaget är ärenden #1, #3 och till viss del #10.

### **3.7. Samverkan**

#### *3.7.1. Socialtjänsten*

Utöver intern samverkan som sker på varje skola avseende arbetet med elevers frånvaro sker även samverkan kring elevfrånvaro mellan socialtjänsten och skolan. Gula villan är ett samlingsnamn för insatserna *Älvängenskolan*, *NÄTA* och *Fotosyntes* där skola och socialtjänsten samverkar. Målet med Gula villans verksamhet är att stötta elever med svårigheter i skolgången. NÄTA och Fotosyntes är två närvaroteam. Fotosyntes arbetar med elever i årskurs F-6 och NÄTA arbetar med elever i årskurs 7–9. I närvaroteamen arbetar specialpedagoger och behandlare från socialtjänsten. Under läsåret 2022/2023 har närvaroteamen arbetat med ett fyrtiotal elever och i flertalet fall har elevnärvaron ökat. Av intervjuer och dokumentation framgår dock att omfattningen av frånvaroproblematiken är större än vad närvaroteamens insatser kan möta.

Älvängenskolan är en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Insatserna som erbjuds på Älvängenskolan är undervisning för elever som har ett stort behov av stöd och behov av anpassningar i den pedagogiska, sociala och fysiska lärmiljön. Undervisningsgruppen riktar sig i huvudsak till elever i årskurs 7–9 och i sällsynta fall till elever i årskurs sex. Under läsåret 2022/2023 har undervisningen bedrivits av resurspedagoger och ämneslärare och insatserna har omfattat omkring tio elever.

I kommunen finns det även ett samordningsteam för centrala insatser. Syftet med samordningsteamet är att vara ett centralt stöd för skolorna i elevhälsoärenden på individ-, grupp- och organisationsnivå. Skolorna anmäler konsultationsförfrågningar till samordningsteamet där skolan redogör för behovet av stöd och efterfrågar centrala insatser. Samordningsteamet ska utifrån detta och i samråd med anmälande skola föreslå eventuellt stöd från central nivå. Insatser som kan erbjudas är bland annat konsultativa insatser mot skolpersonal och stöd i kartläggnings- och utredningsarbeten. Centrala insatser som även kan aktualiseras är insatser direkt riktade till eleven. Gula villan kan även erbjuda särskilt stöd för elever.

Både intervjuade rektorer och intervjuade representanter från socialtjänsten beskriver att det finns utvecklingsområden gällande samverkan. Skolorna beskrivs ha utrett olika mycket innan socialtjänsten kopplas in och intervjuande från socialtjänsten betonar vikten av att alla skolor genomför dokumenterade utredningar för att kunna möta elevernas behov på bästa sätt. Intervjuade från socialtjänsten uppger att mängden ärenden är ungefär samma som tidigare år men att en större variation i anmälningarna har noterats. En större mängd ärenden från skolorna inkommer även till socialtjänsten innan skollov. När eleven är på skollov och inte närvarar i skolan av den anledningen upplevs möjligheten att hitta lösningar för att bryta frånvaroproblematiken försvårad.

### *3.7.2. Primärvården och Barn- och ungdomspsykiatri*

Intervjuade representanter ur elevhälsan uppger att samarbete med primärvård och psykiatri finns i flera av de ärenden där elever har hög frånvaro och lider av psykisk ohälsa. Denna form av samverkan är dock beroende av vårdnadshavares samtycke. Intervjuade uppger att det finns en variation gällande hur väl samarbetet fungerar och att en bättre förståelse för respektive verksamheters grunduppdrag och förutsättningar kan stärka samverkan.

I kommunen finns en specialiserad primärvårdsmottagning som fokuserar på ungas psykiska hälsa. Genom mottagning samverkar skola och socialtjänst med primärvården kring ärenden som avser ungas psykiska hälsa.

Samverkan med Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) sker främst i enskilda elevärenden gällande elever med svårare psykisk ohälsa samt elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Intervjuade uppger att svårigheter i samverkan med BUP främst handlar om att verksamheten hanterar många ärenden och har långa vårdköer. Det framhålls dock i intervjuer att skolan behöver kunna erbjuda utbildning även till barn- och unga som väntar på behandling inom BUP.

### **3.8. Vår bedömning**

Vi bedömer att utbildningsnämnden inte fullt ut har fastställt ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att upptäcka och utreda problematisk frånvaro. Vår bedömning grundas på att en kommunövergripande frånvarorutin visserligen har antagits men vi konstaterar att följsamheten till rutinen är låg. Genomfört stickprov visar att en majoritet av elevärendena saknar dokumenterad kartläggning i enlighet med rutinen. Vi noterar upplysningsvis att

skollagens bestämmelser om utredning av frånvaro gällt under flera år. Kraven på kartläggning är således inte nya. Vi noterar även att rutinen anger två gränser för vad som kan utgöra en utredning i skollagens mening. En i Steg 2, där mentor eller klassföreståndare i dialog med vårdnadshavare ska utreda de bakomliggande orsakerna till frånvaro. En andra i steg 4, den så kallade fördjupade utredningen. En ordning där anmälan till huvudmannen ska ske först i steg 4 kan enligt vår mening ses som ett lägre krav än vad som följer av lag.

Enligt vår bedömning har utbildningsnämnden inte säkerställt att elevers frånvaro utreds och anmäls till huvudmannen i enlighet med skollagen. Om en elev har en upprepad eller längre skolfrånvaro ska rektorn, oavsett om det är en giltig eller ogiltig frånvaro, skyndsamt utreda skolfrånvaron om det inte är uppenbart obehövt. När en utredning av skolfrånvaro inleds ställer skollagen krav på att utredningen ska anmälas till huvudmannen. I flera av de granskade elevärendena saknas dokumenterad kartläggning av frånvaro samt dokumenterad fördjupad utredning av frånvaron. Av de ärenden där fördjupad utredning av frånvaro påbörjats saknas även anmälan om utredning till huvudmannen.

Vi bedömer att utbildningsnämnden inte säkerställt att tillräckliga åtgärder vidtas för att elever med problematisk frånvaro ska fullgöra sin skolplikt. Vi ser positivt på att det på organisationsnivå finns flera olika typer av insatser. Genomfört stickprov visar däremot att åtgärder inte har vidtagits i elevärenden där tendenser till oroväckande frånvaro framgår av dokumenterat underlag. Eftersom frånvaron inte har utretts och anmälts kan därför heller inte välavvägda åtgärder vidtas på individnivå. Ej heller kan åtgärder följas upp och vid behov justeras. 32 procent av eleverna har en frånvaro på mellan 10–20 procent. 11 procent av eleverna har en frånvaro på över 20 procent.

Enligt vår bedömning finns det utvecklingsområden vad gäller samverkan mellan skola och socialtjänst. Ärenden där socialtjänsten kopplas in saknar i vissa fall tillräckligt dokumenterade utredningar vilket försvårar möjligheterna att komma till rätta med elevfrånvaron. Genomfört stickprov visar även att det dokumenterade underlaget för elever med frånvaro i flera fall varit begränsande och i fem av tio elevärenden saknas helt underlag avseende frånvaro.

## **Bilaga 1. Bakgrund**

I Sverige råder sedan 1962 skolplikt för elever i grundskolan. Sedan 2018 omfattar skolplikten även förskoleklass. Skolplikten omfattar således alla barn från året barnet fyller sex år till och med utgången av vårterminen det tionde skolåret. Enligt skollagen finns förutom skolplikten även motsvarande ansvar för att skolpliktiga barn får den utbildning som barnen har rätt till. Detta ansvar åligger barnets vårdnadshavare, barnets hemkommun och skolhuvudmannen.

Trots att barns rätt till utbildning och skolplikt funnits länge i Sverige visar Skolinspektionens nationella kartläggningar på omfattande problem med ogiltig frånvaro. Skolinspektionens senast kvantitativa kartläggning visade att minst 18 000 elever hade ogiltig upprepad frånvaro. Den ogiltiga frånvaron förekommer i alla åldrar men är högst i högstadiet. Omfattande frånvaro från skolan kan medföra en ökad risk att hamna i utanförskap senare i livet. Konsekvenser av skolfrånvaro kan enligt Skolinspektionen kvarstå upp i vuxen ålder då det finns samband mellan omfattande skolfrånvaro och arbetslöshet, försämrad ekonomi, psykosociala problem, försämrad fysisk och psykisk hälsa.

I Ale kommun är utbildningsnämnden skolhuvudman för de kommunala skolorna. I utbildningsnämndens årsrapport för 2022 framgår att 35 procent av eleverna i årskurs F-9 hade en frånvaro på mellan 10–20 procent under höstterminen 2022.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om utbildningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med skolfrånvarande elever. I God revisionsred i kommunal verksamhet framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i den här granskningen är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.



## Bilaga 2. Källförteckning

### Intervjuer

- ▶ Förvaltningschef, 2023-10-11
- ▶ Verksamhetschefer, 2023-10-11
- ▶ Urval av rektorer, 2023-10-11
- ▶ Personal från elevhälsan, 2023-10-11
- ▶ Enhetschef för barn- och ungdomsenheten och förste socialsekreterare, 2023-10-17

### Dokumentation

- ▶ Kommunövergripande frånvarorutin, *Riktlinjer vid frånvaro*
- ▶ Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning
- ▶ Samordningsteam för centrala insatser
- ▶ Verksamhetsplan utbildningsnämnden
- ▶ Internkontrollplan utbildningsnämnden
- ▶ Årshjul för systematiskt kvalitetsarbete inom utbildningsverksamheten
- ▶ Pedagogiskt bokslut för läsåret 2022/2023
- ▶ Senast tillgängliga frånvarostatistik i Ale kommun
- ▶ Individunderlag kopplat till tio slumpmässigt valda elever

### **Bilaga 3. Revisionskriterier**

#### **Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § som reglerar nämndernas ansvar**

Av 6 kap 6 § framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

#### **Skollagen (2010:800) 7 kap. om barns skolplikt och rätt till utbildning**

Enligt skollagen har barn som är bosatta i Sverige skolplikt. Skolplikten gäller från förskoleklass. Skolplikten gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan 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.

En elev får beviljas kortare ledighet. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Rektorn beslutar om ledighet. En rektor får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

Om en elev har upprepade eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

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 besluta om ett föreläggande för att elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med ett vite.

#### **Rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärdafrånvaro - [Rekommendationer främja närvaro och förebygga frånvaro - Skolverket](#)**

*Led och styr det närvarofrämjande arbetet och sprid kunskap om frågor kring närvaro och frånvaro i skolorna*

För att öka kunskapen och stärka likvärdigheten bör huvudmannen uppmärksamma frågorna om närvaro och frånvaro genom att till exempel vid möten med rektorerna sprida kunskap om vad forskning visar eller utarbeta gemensamma planer för det närvarofrämjande arbetet i skolorna. Tydliga rutiner kan underlätta samarbetet med till exempel socialtjänsten och hälso- och sjukvården, däribland barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

### *Ta hänsyn till och förebygg kända risker för frånvaro*

Det underlättar om ansvariga på huvudmannanivån utformar goda rutiner för det systematiska arbetet med övergångar, eftersom risken för frånvaro ökar när en elev byter klass eller skola. Även förflyttningar mellan skolbyggnader utanför skolområdet och håltimmar utgör risker för att en elev avviker från skolan.

### *Stötta och följ upp rektorernas arbete med uppföljningen av skolornas frånvarostatistik*

Tillförlitlig rapportering av frånvaro och närvaro är centralt för att kunna analysera skolornas frånvarostatistik och för att ge underlag till det främjande och förebyggande arbetet. Det är viktigt att ansvariga på huvudmannanivån bidrar med stöd till rektorn i det arbetet. För att främja likvärdighet och anpassa stöd efter skolors olika behov kan närvarodata vara en kvalitetsindikator som kan ge vägledning vid planering och resursfördelning.

### *Skapa övergripande rutiner för frånvaroutredningar och ge stöd till rektorn i det åtgärdande arbetet*

För att stärka likvärdigheten mellan huvudmannans skolor är det bra att det finns övergripande rutiner om frånvaroutredningar. Genom att ge respons till rektorn om de insatser som skolan har satt in kan ansvariga på huvudmannanivån följa arbetet på skolan och vara en viktig stödfunktion i rektorns arbete.