



HELSINGBORG

Revisionsrapport

Hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan

Stadsrevisionen

Granskning av hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan

Framtagen av Stadsrevisionen i Helsingborgs stad

Datum: 2024-12-17

Diarienummer: 50/2024

Kontakt: stadsrevisionen@helsingborg.se

Omslagsfoto: Skol- och fritidsförvaltningen

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning/bakgrund	6
Syfte och revisionsfrågor, avgränsning	6
Revisionskriterier	7
Metoder	7
Resultat av granskningen.....	8
Riktlinjer och rutiner	10
Ansvarsfördelning	11
Förebyggande och främjande arbete	13
Samverkan för elever med hög frånvaro.....	17
Uppföljning och utredning av elevers frånvaro	20
Samlad bedömning och rekommendationer.....	26
Bilagor	28
Bilaga 1. Riktlinjer och rutiner gällande frånvaro inom Helsingborgs Stads Skolor.	28
Bilaga 2. Processkarta vid frånvarohantering och utredning	30

Sammanfattning

Stadsrevisionen har i sin revisionsplan 2024 beslutat att genomföra en granskning av hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan.

Vår samlade bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt med hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan.

Vi grundar vår bedömning på att det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner som är etablerade i organisationen med en tydlig ansvarsfördelning och en ändamålsenlig processkunskap kring frånvarohantering.

Vi ser att nämnden har en etablerad systematik för utredning och uppföljning av elevers frånvaro, men att det framkommit förbättringsområden vad gäller kvalitetssäkring av frånvaroutredningar, vilket understöds av vår stickprovsgranskning. Detta bedömer vi som särskilt viktigt för att säkerställa följsamhet till skollagens krav och stadens egna rutiner. Vi bedömer även att nämnden löpande bör informera sig om skolornas arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering och uppföljning av insatta åtgärder och dess resultat.

Vi ser det som positivt att nämnden avser införa ett digitalt systemstöd för frånvaroutredningar under 2025 som stöd i arbetet.

Vi bedömer att nämnden är aktiv med flera utvecklingsprocesser för att stärka det förebyggande och främjande arbetet, vilket understöds av att närvaro utgör ett prioriterat område i förvaltningens verksamhetsplan och i olika kvalitetshöjande insatser. Vi ser det som positivt att nämnden betonat vikten av att stärka den egna förmågan att kunna fortsätta ett långsiktigt utvecklingsarbete med skolsociala team. Dock visar granskningen på flera utmaningar, särskilt för elever med långsiktig problematisk frånvaro där skolenheterna upplever situationen som komplex och i många fall svårhanterlig för att vända situationen. Behovet av fördjupad kunskap och ytterligare verktyg och arbetssätt för att möta målgruppen och enskilda elever bedömer vi som viktig. Där har huvudmannen en viktig roll i att stötta och förstärka rektors och elevhälsans förutsättningar för att möta dessa elever.

Det framkommer i granskningen även flera exempel på fysiska hinder i skolmiljön som upplevs motverka närvarofrämjandet, men det framgår ingen tydlig bild av att detta upptas i nämndens utvecklingsarbete.

Granskningen påvisar att nämndens samverkan med andra myndigheter inte fungerar tillfredsställande och att det finns ett behov av att stärka samverkan för att öka möjligheten att nå elever med problematisk frånvaro. Vi ser det som positivt att det pågår ett arbete för att stärka den externa samverkan, men konstaterar samtidigt att det finns skäl för nämnden att särskilt följa upp området och tillse att samverkan

implementeras fullt ut och får avsedd effekt. Detta bedömer vi som särskilt viktigt mot beaktandet av barn- och utbildningsnämndens målsättning med att minska frånvaron för mandatperioden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Stärka nämndens förebyggande och främjande insatser för att öka elevers närvaro och minimera riskerna för att hamna i problematisk skolfrånvaro.
- Tillse att frånvaroutredningar efterlever skollagens krav och stadens egna rutiner vad gäller samråd och anmälan till huvudman samt utveckla analys och behov av åtgärder. I det arbetet behöver stödet och förutsättningarna för rektor och elevhälsan att möta elever med problematisk skolfrånvaro breddas.
- Säkerställa att systemstödet för frånvaroutredning förstärks enligt förvaltningens uttalade intention, för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten i ärendehantering.
- I högre utsträckning belysa skolornas fysiska miljöer och eventuella behov av anpassningar som en del i nämndens utvecklingsarbete med fokus på närvarofrämjande insatser.
- Utifrån det av kommunfullmäktige tilldelade uppdraget gällande samverkan med socialnämnden, följa utvecklingen och behovet av ytterligare åtgärder.
- Utifrån nämndens målsättning, löpande informera sig om skolornas arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering och uppföljning av insatta åtgärder och dess resultat.

Inledning/bakgrund

I FN:s barnkonvention är en av artiklarna att barn har rätt till utbildning. I skollagen stadgas att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Det är huvudmannens uppgift att tillse att eleverna fullgör sin skolgång. I Helsingborg har frånvaron för elever i grundskolan uppmärksammats i barn- och utbildningsnämndens uppföljning. Att minska andelen elever med hög frånvaro i grundskolan och gymnasieskolan utgör även prioriterade mål under mandatperioden. Utifrån 2023 års granskning framgår att nämnden inte uppnår sina frånvaromål. Nämnden uppvisar även svårigheter att nå målen avseende elevers kunskapsresultat.

De förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 2 har mot bakgrund av att elevers närvaro har stark koppling till elevers kunskapsresultat, beslutat att genomföra en fördjupad granskning inom området.

Syfte och revisionsfrågor, avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns det i grundskolan ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för att tillse att skolplikt fullgörs?
- Finns det på huvudmanna- och enhetsnivå en tydlig ansvarsfördelning gällande hantering av elevers frånvaro?
- Bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande och främjande arbete avseende elevers frånvaro?
- Finns en ändamålsenlig samverkan avseende elever med hög frånvaro?
- Sker systematisk uppföljning och utredning av elevers frånvaro?

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden och avgränsas till frånvaro i grundskoleverksamheten inom Helsingborgs stads skolor.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §
- Skollag (2010:800)
 - 4 kap. Kvalitet och innehåll
 - 7 kap. Skolplikt och rätt till utbildning
- Nämndens mål
- Interna riktlinjer och rutiner

Metoder

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrdokument samt annan dokumentation hänförlig till nämndens hantering av skolfrånvaro. Dokumentationen har avsett både övergripande styrdokument och de riktlinjer och rutiner som varit aktuella på fyra slumpmässigt utvalda grundskolor. På de utvalda grundskolorna har vi genomfört en granskning av stickprov på upprättade frånvaroutredningar. I dokumentstudien har även ingått verksamhetsplaner och kvalitetsrapporter för verksamheten. Därtill har vi fått ta del av en skriftlig redogörelse av förvaltningen utifrån angivna revisionsfrågor.

I granskningen har även ingått intervjuer med tjänstepersoner på skol- och fritidsförvaltningen i form av utbildningsdirektör, verksamhetschefer och Elevhälsan. På våra fyra utvalda skolor har vi intervjuat respektive skolledning samt representanter från skolornas elevhälsoteam, tillsammans med mentorer. Ett intervjutillfälle har även genomförts med barn- och utbildningsnämndens presidium.

Förvaltningen har erhållit granskningen för faktakontroll av de intervjuade personerna.

Resultat av granskningen

Lagstiftning

Skolplikten är central i Sverige och rätten till utbildning är lagstadgad. En skolpliktig elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att tillgodose den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Samtidigt kan en elevs frånvaroorsak ha många bakomliggande faktorer.

I Skollagens sjunde kapitel regleras skolplikten, närvaro och frånvaro, ledighet samt utredningskrav av frånvaro. Gällande frånvaro sägs att rektor skyndsamt ska utreda upprepad eller längre frånvaro, i samråd med elev, vårdnadshavare och elevhälsa. Rektor ska snarast meddela huvudmannen att frånvaroutredning har påbörjats. Om eleven ej är bosatt i kommunen är huvudmannen i sin tur ansvarig att meddela elevens hemkommun om att en frånvaroutredning påbörjats.¹

Skollagens fjärde kapitel fastslår huvudmannens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ansvarar rektor för. Arbetet ska dokumenteras på respektive ansvarsnivå.²

För kommunala skolor är kommunen ytterst ansvarig för att utbildningen genomförs enligt gällande lagar och regler. Huvudmannen ansvarar också för att verksamheten har de resurser som krävs och ska fortlöpande arbeta för att alla barn och elever får utvecklas och kan tillgodogöra sig utbildningen.³

Nämndens mål

Nämnden har under ett antal år uppmärksammat frånvaro hos elever som en utmaning. I nämndens målmotivering för 2024⁴ betonas att elevers närvaro i skolan är avgörande för att nå goda kunskapsresultat och hög måluppfyllelse. Enligt nämndens beskrivning har andelen elever med hög frånvaro i grundskolan mer än fördubblats under pandemin. Efter pandemin har frånvarotalen sjunkit igen, men håller sig fortfarande på en högre nivå än innan pandemin. Samtidigt konstaterar nämnden att det inte finns en allmängiltig förklaring till utvecklingen, utan menar att orsakerna till frånvaron varierar och att det kan finnas komplexa samband mellan dess orsaker.

¹ Skollagen (2010:800) 7 kap. 19a §

² Skollagen (2010:800) 4 kap. 3–6 §§

³ Ur Skolverkets introduktionsmaterial till skolans styrning ansvar och mandat.

⁴ Inriktning, mål och ekonomi 2024 för barn- och utbildningsnämnden, 252/2023

Att minska frånvaron har utgjort en prioriterad målsättning för barn- och utbildningsnämnden under den senaste sexårsperioden. Enligt beslut från fullmäktige uttrycks målsättningen i att "2026 ska andelen elever med hög frånvaro i grundskolan vara högst 10 procent".

Begreppet "hög frånvaro" innebär att eleven är frånvarande mer än 15 procent av undervisningstiden. Nämnden baserar gränsvärdet 15 procent på samband som visar att det är vid denna mängd frånvaro som studieresultaten påverkas negativt.

Barn- och utbildningsnämnden har som delmål för 2024 angivit att andelen elever med hög frånvaro, dvs mer än 15 procent, ska minska med minst två procentenheter. Det innebär för grundskolans del att högst 15 procent av eleverna har mer än 15 procent frånvaro.

Statistik över nämndens målsättning och rapporterad frånvaro

Tabellen nedan visar en sammanställning av nämndens målredovisningar avseende frånvaromålet från 2019 och framåt.

År	Mål (%)	Utfall (%)	Bedömning enligt ÅR
2019	6,7	11,4	Uppnås under mandatperioden
2020	6,7	20,2	Osäker prognos för mandatperioden
2021	6,7	20	Målet kommer inte att uppnås
2022	6,7	20	Målet är inte uppnått
2023	10	17	Målet är inte uppnått
2024 (t o m augusti)	15	14,9	Målet bedöms uppnått

Barn- och utbildningsnämnden redovisar i sin delårsrapport för augusti 2024 att målet för året är uppnått. Andelen elever i grundskolan med mer än 15 procents frånvaro uppgår till 14,9 procent.⁵ Nämndens mål för mandatperioden är att andelen elever med hög frånvaro ska vara som mest 10 procent år 2026.

Även om frånvaron över tid har gått ner sedan toppen under pandemin, så framgår av redovisad måluppfyllelse att utvecklingen inte matchat nämndens målsättning. Vid intervju med nämndens presidium framgår att nämndens målsättning varit utmanande men att ambitionen och viljan att bibehålla målet varit viktigt för att långsiktigt möta utmaningen.

⁵ Delårsrapport inriktning, mål och ekonomi augusti 2024 för barn- och utbildningsnämnden.

Riktlinjer och rutiner

Barn- och utbildningsnämnden har utarbetat ett flertal olika rutiner, riktlinjer och vägledningar som stöd för skolornas arbete med frånvarohantering. Nämnden har genom *"Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning - Förskoleklass, grundskola och grundsärskola"*⁶ lagt ramverket för hur förvaltningen ska hantera skolplikt och frånvaro utifrån olika situationer. Skol- och fritidsförvaltningen har därtill upprättat ett antal riktlinjer och rutiner i syfte att hantera elevers frånvaro, bland annat vad gäller rutin vid problematisk frånvaro, utredning av elevs frånvaro i grundskolan samt rutin för elever som vistas utomlands eller är frånvarande utan att göra sig kända. I styrdokumentet görs hänvisningar till andra applicerbara rutiner och stödmaterial. Styrdokumentet finns även publicerade på skol- och fritidsförvaltningens intranät. En översiktlig redovisning av styrdokumentet återges i bilaga 1.

De moment som vi inom granskningen har identifierat som väsentliga vid frånvarohantering och utredning återges översiktligt i bilaga 2 - *Processkarta vid frånvarohantering och utredning*. Processen beskrivs från det att ett frånvarotillfälle noteras till att en frånvaroutredning inleds till att ett skolpliktsärende initieras.

På verksamhetsnivå sker samordnad beredning av rutiner och riktlinjer för stadens grundskolor under ledning av fyra verksamhetschefer. I våra intervjuer med verksamhetschefer framgår att beslutade rutiner och riktlinjer är gemensamma och ska följas av varje skola. Samtidigt har varje rektor ett eget organisatoriskt ansvar att implementera fastställda rutiner och riktlinjerna i det dagliga arbetet efter skolans förutsättningar.

Våra intervjuer på skolorna visar att rutiner och riktlinjer är väl kända av personalen och bedöms som tydliga att arbeta efter. Några skolor använder de centralt utformade dokumenten som de är, medan andra har inarbetat dem i skolspecifika handledningar för att åstadkomma en bättre helhetsbild för lärare och personal i det praktiska arbetet. Baserat på riktlinjer och rutiner formulerar skolorna också riktad information till vårdnadshavare vid till exempel introduktioner, föräldramöten eller i samband med utvecklingssamtal.

Intervjuad skolpersonal bedömer att det skriftliga stöd materialet som hör till utredningsmallen av problematisk frånvaro utgör ett värdefullt verktyg i utredningsarbetet. Det syftar på en förteckning med en mängd varierande frågeställningar framtaget som stöd för skolans personal i samtalet med vårdnadshavare eller elev för att utröna frånvaroorsaker i en utredning. Framför allt mentorerna uttrycker i intervjuerna att detta stödmaterial är värdefullt redan vid ett initialt omtankesamtal som de kan genomföra med en elev vid ett frånvarotillfälle.

⁶ *Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning - Förskoleklass, grundskola och grundsärskola*, fastställda av barn- och utbildningsnämnden den 13 april 2023.

Sedan mars 2024 driver skol- och fritidsförvaltningen projektet "Ökad elevnärvaro på grund- och gymnasieskola" mot bakgrund av nämndens mål för mandatperioden. Projektet sker på central nivå inom förvaltningen och innefattar bland annat en översyn av rutiner och processbeskrivningar.⁷ Vid granskningstillfället har projektet inte återredovisats till nämnden.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden i allt väsentligt har ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för att tillse att skolplikten fullgörs i Helsingborgs stads grundskolor.

Vi grundar vår bedömning på att det finns centralt framtagna riktlinjer och rutiner för skolplikt och skolpliktsbevakning samt rutiner för problematisk skolfrånvaro och utredning av elevs frånvaro i grundskolan. Därtill finns tillhörande rutiner och mallar som utgör stöd i skolornas analysunderlag och dokumentation. Våra intervjuer visar att rutiner och riktlinjer är väl kända inom skolenheterna och integrerade i processen för frånvarohantering. Några granskade skolor har om- eller inarbetat rutinerna i ett eget samlat vägledningsmaterial för att underlätta vägledning i det dagliga arbetet. Vi har i granskningen inte identifierat något behov av ytterligare centrala riktlinjer och rutiner.

Ansvarsfördelning

I grunden är ansvaret för att skolplikten fullgörs tredelat mellan vårdnadshavare, hemkommun och huvudman. I barn- och utbildningsnämndens *Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning*⁸ beskrivs hur ansvarsfördelningen faller ut såväl inom som utanför nämndens organisation. Riktlinjen tydliggör ansvar utifrån kraven i skollagen och beskriver vilket ansvar som åligger vårdnadshavare, hemkommun, huvudman, central förvaltningsorganisation samt skolenhet (rektor).

Ansvaret för bevakning av skolplikten inom Helsingborgs stads skolor är uppdelat på så sätt att barn som är folkbokförda i kommunen men saknar en skolplacering bevakas av den centrala förvaltningsorganisationen. Om en elev däremot är inskriven på en skola men saknas där, faller ansvaret på rektor för berörd skola. Det gäller även elever som vistas utomlands eller är frånvarande utan att göra sig kända.

Rutinen för *Problematisk frånvaro* förtydligar ansvarsfördelningen inom en skolenhet. Det beskrivs också vilket ansvar den centrala förvaltningsorganisationen och huvudmannen har efter att skolenheten anmält en frånvaroutredning till huvudmannen. Till exempel kan huvudmannen inleda ett skolpliktsärende. Det sker

⁷ Projektplan för *Ökad elevnärvaro i grund- och gymnasieskola*, daterad 2024-03-08.

⁸ *Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning - Förskoleklass, grundskola och grundsärskola* fastställda av barn- och utbildningsnämnden den 13 april 2023.

när det brister i elevens närvaroplikt, exempelvis kan det ske vid längre olovlig vistelse utomlands eller bristande föräldraansvar att få eleven till skolan.

I rutinen för *Problematiserad frånvaro* framgår även undervisande personals ansvar att fullgöra frånvaroregistrering i systemstödet Skola24. För systemstödet finns en separat riktlinje, som redogör för ansvar och rollfördelning vid registrering och utvärdering av data i Skola24.⁹ Varje skolenhet ansvarar för att internt tilldela de ansvar och funktioner som krävs för att använda Skola24 på bästa sätt enligt skolans förutsättningar.

Ansvarsfördelning vid frånvaroutredning

Av intervjuerna framgår följande iakttagelser avseende ansvarsfördelning vid frånvaroutredning:

- Skolenheterna efterfrågar ökad återkoppling av verksamhetscheferna efter en frånvaroutredning anmälts till huvudman.¹⁰ Av intervjuerna framgår en osäkerhet kring hur information om att en utredning har inletts eskaleras vidare i organisationen.
- Mentorerna är de som i första hand dokumenterar frånvaroutredningen gällande sin mentorselev. Mentorn har enligt uppgift stöd av elevhälsoteamet i utredningsförfarandet, men intervjuade uttrycker en oro över att arbetet är tidskrävande och att planering av ordinarie undervisning kan bli lidande.
- Förvaltningskontoret och verksamhetscheferna har en tydlig bild över processen och syftet att lämna strukturerad information om frånvaroutredningar eller skolpliktsärenden till huvudmannen. Informationen anmäls enligt uppgift löpande till nämnden med unika ärendenummer. Genom översiktlig granskning av protokoll och underlag noterar vi att frånvaroutredningar och skolpliktsärenden har hanterats av nämnden.

Bedömning

Vi bedömer att det på huvudmannanivå samt enhetsnivå i allt väsentligt finns en tydlig ansvarsfördelning gällande hantering av elevers frånvaro.

Vi baserar vår bedömning på att berörda styrdokument avseende elevers frånvaro, tydligt anger ansvarsfördelningen för såväl huvudman som på verksamhetsnivå och enhetsnivå. Utifrån genomförda intervjuer bedömer vi att ansvarsfördelningen

⁹ *Riktlinjer Skola24 - likvärdig tillgång och användning inom HSS*, fastställda av Helsingborgs stads skolors ledningsgrupp till läsåret 2021/2022.

¹⁰ Att rektor informerar verksamhetschef om utredning utgör en del i ett informationsflöde för att skapa ett diarienummer i förvaltningens ärendehanteringssystem och på så sätt kunna redovisa antalet ärenden till nämnden på ett strukturerat sätt.

gällande utredning och dokumentation av elevers frånvaro i allt väsentligt upplevs som tydlig på skolenheterna. Utifrån intervjuer och översiktlig granskning av protokoll bedömer vi att huvudmannens ansvar vad gäller frånvaroutredningar och skolpliktsbevakning hanteras.

Vi noterar dock att berörda skolenheter upplever en otydlighet gällande former för återkoppling från verksamhetschef när en frånvaroutredning har inletts och anmälts till huvudmannen, vilket kan skapa en osäkerhet längre ut i organisationen hur informationen eskaleras till huvudman. Vi bedömer att aktuella rutinbeskrivningar behöver förtydligas för att öka skolenheternas helhetsförståelse för rapporteringsprocessen och för att säkerställa att ärenden anmäls på ett korrekt sätt till huvudman i enligt med lagkrav och stadens rutin.

Förebyggande och främjande arbete

Närvarofrämjande arbetssätt

I både dokumentation och intervjuer framgår att det pågår ett skifte från begreppet frånvarohantering till ett uttalat fokus på närvarofrämjande arbetssätt och ökad elevnärvaro. Intervjuade uppger att syftet är att etablera och tydliggöra värdet av förebyggande och tidigare insatser, innan en elevs situation övergår i problematisk frånvaro. I sammanställning av information gällande frånvarohantering¹¹ som förvaltningen överlämnat i samband med granskningen beskrivs ambitionen med att;

En skola som präglas av en närvarokultur kännetecknas av att all personal har kunskap om vikten av elevers närvaro i skolan samt har kännedom om risk- och skyddsfaktorer. Skolan har ett gemensamt förhållningssätt och språkbruk och har fokus på "missad undervisning". En annan del i detta är att skolorna inte enbart följer upp frånvaro på individnivå utan även på grupp- och organisationsnivå och använder underlaget i det systematiska kvalitetsarbetet.

I den löpande verksamheten bedöms det enligt de intervjuade finnas flera strukturer för löpande dialog, utveckling och kunskapsdelning för att agera närvarofrämjande. På förvaltningsövergripande nivå sker detta framför allt mellan Elevhälsan och Pedagogiskt Center¹². Exempel på samverkande insatser är schemaplanering, pedagogiska verktyg med IKT-lösningar¹³ och samordning av lovskola. Inom den centrala elevhälsan finns även en funktion i form av en specialpedagog med uttalat ansvar för nämndens närvarofrämjande arbete. Specialpedagogen genomför vid

¹¹ Sammanställning av underlag inför revisionsgranskning om frånvaro, Skol- och fritidsförvaltningen 2024-09-18

¹² Pedagogiskt Center här Skol- och fritidsförvaltningens organisatoriskt samlade stöd för kompetensutveckling inom till exempel digitalisering, flerspråkighet, assisterande lärverktyg, grupputveckling och ledarskap, pedagogisk dokumentation och systematiskt kvalitetsarbete.

¹³ Lösningar med stöd av informations- och kommunikationsteknologi, förkortat IKT.

behov verksamhetsbesök och stöttar skolenheter i det närvarofrämjande arbetet. I några intervjuer uttalas dock att stödet, även om det är uppskattat, tenderar att bli mer generellt utifrån kompetensutveckling och förebyggande insatser. I intervju uttrycks att det finns situationer där mer riktade insatser utifrån enskilda elevärenden hade varit önskvärt, men att det centrala uppdraget inte verkar se ut så idag.

Enligt de intervjuade finns flera avdelningar och funktioner i den centrala förvaltningsorganisationen som tillhandahåller kvalificerat administrativt stöd i de olika arbetsprocesserna om rektor begär det. Det centrala stödet kan till exempel utgöras av jurister eller sakkunniga handläggare och utredare. Rektorer har också möjligheten att vända sig till högre chef/verksamhetschef för att lyfta ärenden där skolan behöver stöd eller vägledning.

I flertalet av våra intervjuer på skolorna lyfts det särskilt fram att tidiga informationsinsatser till vårdnadshavarna, helst redan i förskoleklass, har stor betydelse för att bygga ett positivt synsätt och respekt för skolplikten under hela skolgången. Skolan ger information i såväl skriftlig som muntlig form, bland annat vid skolstart, föräldramöten och utvecklingssamtal. Vid intervjuerna framkommer att skolans personal ser ett tydligt samband mellan välinformerade vårdnadshavare och gemensam samsyn mellan skola och vårdnadshavare för att minska problematiska frånvaro hos elever. Vid intervjuerna framkommer att det endast i enstaka fall förekommer att personalen stöter på vårdnadshavare som inte har något engagemang i barnets skolgång.

Närvarombud och elevhälsoteam

Den centrala elevhälsan genom specialpedagog med uttalat ansvar för närvarofrämjande insatser, bedriver bland annat ett nätverk bestående av skolornas närvarombud (som varje skola ska ha). Närvarombudet har i sin tur en ledande roll i skolans egna elevhälsoteam och har ett uttalat ansvar för att stärka skolenhetens arbete med närvaro.

Varje skolenhet har förutom ett närvarombud även ett elevhälsoteam. Teamet har som en del av sitt uppdrag att arbeta med frånvaro på skolan, tillsammans med närvarombudet. Gruppen följer löpande upp statistik och ärenden gällande frånvaro på skolan. Sammansättning och ledning av teamet ansvarar rektor för. Rektor/biträdande rektor deltar i teamet men av granskningen framkommer att det operativa arbetet oftast leds av någon annan medarbetare, såsom specialpedagog, kurator eller skolsköterska. Inom elevhälsoteamen, eller kopplat till dem, finns också en utpekad ansvarig för att regelbundet sammanställa frånvarostatistik ur Skola24. Enligt våra intervjuer görs det i intervall på mellan två och fyra veckor, för att upptäcka eventuella mönster hos elever och kunna agera tidigt med omtankesamtal och enklare insatser.

Intervjuade på skolenheterna uppger att elevhälsoteamen är avgörande för organisationens förmåga att systematiskt arbeta med frånvarohantering och fånga

upp elever med begynnande problematik. Lika så för att dela egen och förvaltningsövergripande kunskap kring närvarofrämjande insatser till övriga medarbetare. Dock efterfrågas ökad kunskap och arbetssätt kring elever med problematisk skolfrånvaro och hur identifierade behov ska mötas.

Fysisk skolmiljö

Vid en skolenhet framkom nedan iakttagelser vad gäller den fysiska skolmiljöns inverkan på skolans hantering av elever med frånvaro. Nedan efterfrågades;

- Tillgång till mindre rum.
- Tillgång till tysta miljöer.
- Tillgång till (upplevt) säkra toaletter.
- Tillgång till lugn miljö att äta skollunch.
- Tillgång till välventilerade klassrum dimensionerade till klassens storlek.
- Öppna ytor, dvs inte trånga passager där personal inte fanns eller hade insyn.

Vid uppföljande frågor till andra intervjuade skolor gällande den fysiska miljön och dess påverkan på elevers närvaro, framkom att det framför allt fanns behov att ha tillgång till fler mindre och tysta rum, helst spridda över hela skolan för att ytterligare sänka trösklarna för (främst) elever med neuropsykiatrisk diagnos att kunna/orka/våga fullfölja en skoldag. Även vikten av goda ljudmiljöer lyftes fram.

Utbildningsdirektören besvarar i vår uppföljande fråga att skol- och fritidsförvaltningen har en kontinuerlig dialog med fastighetsförvaltningen (hyresvärd inom Helsingborgs stad) om vilka skolor som behöver rustas upp eller anpassas. Dialogen utgör underlag till investeringsplanen och underhållsplanen som årligen uppdateras.

Varje skola har en förvaltare från fastighetsförvaltningen som de har kontakt med gällande underhåll och enklare anpassningar. Större och mer kostsamma förändringar måste skolan lyfta till förvaltningsledningen för godkännande. Grundregeln är att skolan får stå för de hyreskostnader som tillkommer vid en standardförbättring eller anpassning. Vissa skolor ligger dock redan nära sitt hyrestak, varpå förvaltningen noga behöver analysera om förändringen är genomförbar.

Utbildningsdirektören uppger att förvaltningen tar del av forskning kring skolmiljöer och också gör studiebesök på andra moderna skolor (inför egen nybyggnation). Så gjordes bland annat inför byggandet av Gustavslundskolan och erfarenheterna utvärderas i kommande projekt.

Projekt - Ökad elevnärvaro i grund- och gymnasieskola

Det pågår ett arbete med att vidareutveckla förebyggande och närvarofrämjande insatser genom skol- och fritidsförvaltningens projekt *Ökad elevnärvaro i grund- och gymnasieskola*.¹⁴ Projektet har som syfte "att utveckla förbättrade rutiner, arbetssätt och organisation för arbetet med ökad elevnärvaro vid Helsingborgs stads förskolor och skolor". I planen anges bland annat följande projektmål:

- En ökad närvaro för barn och elever i undervisningen. På sikt ska detta bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna.
- Ett i förvaltningen förtydligt, gemensamt och etablerat förhållningssätt för arbetet med förbättrad elevnärvaro.
- Väl kända och etablerade rutiner, struktur och arbetssätt för det förebyggande och främjande arbetet för god elevnärvaro. En god skolkultur som främjar elevnärvaro är en del av detta.

Projektet bedrivs vid granskningstillfället på central nivå. Projektet är pågående, avrapporteras månatligen till utbildningsdirektören och förväntas vara slutfört i december 2025.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden delvis bedriver ett ändamålsenligt förebyggande och främjande arbete avseende elevers frånvaro.

Granskningen visar att det finns närvaroombud på respektive skola enligt stadens rutin, där samverkan med elevhälsan och mentorerna bedöms vara en viktig faktor för att stärka skolornas förebyggande och främjande arbete samt insatser i enskilda elevärenden.

Centralt inom elevhälsan finns en särskild utsedd funktion som arbetar gentemot skolorna för att stärka stadens närvarofrämjande arbetssätt, vilket vi bedömer som positivt. Vi ser det också som positivt att nämnden genom pågående projekt om ökad elevnärvaro arbetar med att ytterligare stärka nämndens förebyggande och främjande arbete och struktur och arbetssätt.

Genom intervjuerna på skolorna ges en bild av att de har en generell utmaning i att möta behoven hos elever med problematisk skolfrånvaro samt barn och unga med psykisk ohälsa och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Vidare bedömer vi att nämnden i högre utsträckning bör belysa skolornas fysiska miljöer och eventuella behov av anpassningar som en del i nämndens utvecklingsarbete med fokus på närvarofrämjande insatser.

¹⁴ Ur projektplanen för *Ökad elevnärvaro i grund- och gymnasieskola*, daterad 2024-03-08.

Även om nämndens närvaromålsättning bedöms uppnås för året, bedömer vi att det krävs ytterligare förebyggande och främjande insatser för att öka elevers närvaro, för att minimera riskerna för att elever hamnar i problematisk frånvaro. När problematisk frånvaro väl är ett faktum hos en elev upplever skolenheterna ofta situationen som komplex och i många fall svårhanterlig och tidskrävande.

Behovet av fördjupad kunskap och ytterligare verktyg och arbetssätt för att möta elever så tidigt som möjligt i förebyggande och främjande bedömer vi som viktigt för verksamhetens långsiktiga förmåga. Där har huvudmannen en viktig roll i att stötta och förstärka rektors och elevhälsans förutsättningar.

Samverkan för elever med hög frånvaro

Uppdrag från kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2023 att ge barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden var sitt uppdrag att i samverkan med varandra fokusera på att stärka föräldraskapet och relationerna mellan barn och förälder i syfte att främja barns hälsa och utveckling.¹⁵

Uppdraget till socialnämnden lyder att i samverkan med barn- och utbildningsnämnden utreda hur socialtjänsten och förskolor kan bygga en nära och bred samverkan för att stötta barn och deras familjer i socioekonomiskt utsatta områden.

Socialnämnden har även som ett av sina mål för 2024 att elevers närvaro ska öka under mandatperioden. Målet för 2024 är att andelen med mer än 15 procent frånvaro, så kallad hög frånvaro, ska minska med 20 procent hos dem som tar del av sociala tjänster. Målet att skolnärvaron ska öka är gemensamt med barn- och utbildningsnämnden och ska i nämnden utföras inom ramen för de sociala tjänsterna. Socialnämnden skriver i sitt delårsbokslut för augusti 2024 att målet inte kommer att nås för helåret då för kort tid har gått där nämnden än så länge befinner sig i uppstart med interna insatser, såsom kompetensutveckling.

Uppdraget till barn- och utbildningsnämnden lyder att i samarbete med socialnämnden se över hur föräldrastödet i Helsingborg kan stärkas och knytas an till befintliga insatser som sker i staden.

¹⁵ Beslut i kommunfullmäktige den 14–15 juni 2023 (§ 99) i samband med ärendet för Mål och ekonomi 2024 (179/2024).

Nämnderna skulle ursprungligen ha redovisat båda uppdragen i december 2024 men har beviljats anstånd till den 30 januari 2025, för att hinna slutföra och utvärdera pilotprojekt med föräldrautbildningar.¹⁶

Skolsocialt team

Skol- och fritidsförvaltningen har inom sitt projekt för ökad närvaro satt som effektmål att ha "Ett väl fungerande samarbete med socialtjänsten riktat mot elever med problematisk frånvaro och som är föremål för socialtjänstens insatser. En etablerad organisation för samverkan med socialtjänsten där skolsociala team kan ingå."¹⁷

Ett skolsocialt team är en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan genom att ge stöd i ett tidigt skede. Skolsociala team kan till exempel erbjuda stödinsatser till vårdnadshavare och underlätta kommunikation och samarbete med andra aktörer, exempelvis hälso- och sjukvård och fritidssektor.¹⁸

Vid granskningstillfället är en pilotskola utsedd, med särskilt fokus på elever i årskurs 4–6 som riskerar att inte nå målen för utbildningen. Enligt uppgift pågår dialog mellan förvaltningarna kring ansvar och roller. Det finns också nya kontaktytor i form av gemensamma chefsmöten över förvaltningsgränserna för att stärka samverkan. Genom presidieöverläggningar håller även nämnderna kontakt.

I intervju med utbildningsdirektör framkommer att projektet nästa år förväntas kunna växa till att omfatta 5–6 skolor. I intervju betonas också att projektet genomförs med stöd av statsbidrag och att det därför är viktigt att den egna organisationen är lärande och bygger en förmåga att hålla i och utveckla arbetssätt om statsbidraget skulle upphöra. I processdirektivet till berörda tjänstepersoner uppges statsbidrag utgöra hälften av budgetresursen på totalt 3,2 miljoner kronor.

Utbildningsdirektören uppger att det finns ett stort värde av att knyta tätare samarbeten även med andra förvaltningar, såsom med idrotts- och fritidsnämnden och kulturnämnden. Detta för att öka förutsättningarna för meningsfull sysselsättning, motivation och struktur för barn och unga. Förvaltningen ser även ett behov av tätare samverkan med polismyndigheten, särskilt som en tredje part i samverkan med socialtjänsten.

¹⁶ Beslut i kommunfullmäktige den 15 oktober 2024 (§ 133) Uppföljning av uppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen, nämnder och bolag (102/2024).

¹⁷ Projektplan för *Ökad elevnärvaro i grund- och gymnasieskola*, daterad 2024-03-08

¹⁸ Processdirektiv Skolsocialt team daterat 2024-01-11 omfattande socialförvaltningen och skol-och fritidsförvaltningen gemensamt, med respektive förvaltningschef som beställare.

Tidiga och samordnade insatser

I intervju med Elevhälsan lyfts arbetet med Tidiga Samordnade Insatser (TSI) fram som ett viktigt forum för samverkan med socialtjänsten. Skol- och fritidsförvaltningen har tydliggjort skolans skyldighet att anmäla misstankar om att ett barn far illa till socialtjänsten. Inom rutinen för problematisk frånvaro har förvaltningen tydliggjort förfarandet att initiera en orosanmälan till socialtjänsten i samband med att en frånvaroutredning genomförs. Förvaltningen poängterar dock att förtydligandet är riktat till att medvetandegöra all personal om att en orosanmälan ska ske så fort en misstanke finns och att åtgärden inte är avhängig att skolan initierar en frånvaroutredning. Det har även tagits initiativ till att öka samverkan mellan olika specialistkompetenser i respektive förvaltning, så som familjehandläggare och specialpedagoger. Vid granskningstillfället är arbetet pågående utifrån det gemensamma uppdraget som tilldelats nämnderna enligt ovan.

Relationen mellan skola och vårdande myndigheter

I samtliga intervjuer beskrivs en bild av att samverkan med vårdande myndigheter såsom socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri, upplevs ha betydande utmaningar och att någon form av förändring/förbättring är nödvändig. Utifrån våra intervjuer noterar vi följande återkommande faktorer:

- Intervjuerna ger bilden att det initiala samverkansmomentet är det svåraste att lyckas med. Skäl som anges är att samverkan upplevs personberoende, kommunikationen inför samverkansmötet fungerar inte och parterna är olika förberedda i mötet. Av skolan bedöms dessa faktorer även utgöra ett risktagande gentemot vårdnadshavarna och deras relation till myndigheterna.
- Intervjuade bedömer att det ofta saknas kontinuitet kring vilka som deltar vid mötena, vilket medför osäkerhet om roller och ansvar och medför merarbete. Skäl som anges är bristande kommunikation, att handläggare slutar eller byts ut utan att detta meddelas berörda. Ärenden riskerar att "startas om" eller så försenas uppföljning och insatser.
- Olika ledtider. De vårdande myndigheterna är hårt belastade och väntetiderna på till exempel en utredning kan vara lång. Skolan bedömer inte att de kan vänta med "rätt insatser" tills efter genomförd utredning vilket kan riskera att insatser inte får optimal effekt.
- Bristande kunskapsdelning. Skäl som anges är att vårdande myndighet inte återkopplar till skolan om elevens behov efter genomförd utredning.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden delvis har en ändamålsenlig samverkan avseende elever med hög frånvaro.

Vi baserar vår bedömning på att det i flertalet organisatoriska nivåer inom förvaltningen, framför allt på skolenheterna, uttrycks att samverkan med de vårdande myndigheterna inte fungerar som avsett. Av skolorna efterfrågas ökad kommunikation och återkoppling i enskilda ärenden, ökad kontinuitet och kunskap om varandras arbetssätt och roller samt tidigare insatser av vårdande myndigheter.

Vi bedömer det som positivt att kommunfullmäktige uttryckt ett samverkande uppdrag för barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden för att stärka elevers närvaro. Det är också positivt att nämnderna påbörjat projekt med skolsociala team och har för avsikt att utöka samverkan. Arbetet är dock i ett tidigt stadium där effekterna av samarbetet saknas vid granskningstillfället. Vi konstaterar även att socialnämndens mål avseende närvaro inte förväntas uppnås för 2024 av liknande skäl. Således bedömer vi att fortsatta åtgärder krävs där nämnden löpande behöver följa upp och efterfråga information kring vilka förflyttningar som sker och om förväntade resultat uppnås.

Uppföljning och utredning av elevers frånvaro

Uppföljning på skolnivå

Skola24

Helsingborgs stads grundskolor använder systemstödet Skola24 för att rapportera in både närvaro och frånvaro som sedan löpande följs upp av skolans elevhälsoteam. Inrapporterad data i Skola24 finns tillgängligt även på aggregerad nivå av övriga funktioner inom förvaltningen i och med att data importerar till stadens Beslutsstöd.

Kvalitén är beroende av en korrekt inrapportering av mentor/undervisande lärare. Det framkommer att det kan finnas ett visst mörkertal i registreringen. Den vanligaste förekommande anledningen till detta är att en lektion med kort varsel har fått en lärarvikarie. Vikarien hinner då inte få behörighet att rapportera aktuell lektion. Vid intervjuerna framkommer dock att det finns en hög medvetenhet om detta och att ordinarie personal försöker hjälpa till att åstadkomma någon form av närvarokontroll. Det kan vara via klasslista på papper eller genom att rektor går in som behörig och registrerar närvaro/frånvaro. Varje skola har en administratör för Skola24 med möjlighet att efterregistrera i systemet en viss tid i efterhand.

Mentorerna uttrycker i intervjuerna att även de följer upp sina mentorselever i systemet och kontaktar undervisande lärare om de misstänker att något lektionstillfälle inte blivit registrerat korrekt i Skola24.

Bland det första som sker vid en noterad frånvaro är att mentor genomför ett omtankesamtal. Vid behov gör mentorn anteckningar efter samtalet, denne är fri att välja hur anteckningen ska föras, men våra intervjuer visar att funktionen "Säker anteckning" i Unikum används av flera. Det kan också hända att eleven har haft samtal med någon personal ur elevhälsan, såsom kurator eller skolsköterska. Elevhälsan för sina anteckningar i systemstödet ProReNata¹⁹, till vilket annan personal, rektor undantaget, ej har behörighet.

Registrering och uppföljning i Skola24 gäller även för elever som vistas utomlands eller är frånvarande utan att göra sig kända.

Frånvaroutredning

Elever med begynnande frånvaro lyfts som ett ärende av mentor/undervisande lärare till elevhälsoteamen som träffas varje vecka. Genomgång och analys sker av elevens frånvaro och orsaker till detta. Om elevhälsoteamet beslutar att en frånvaroutredning ska genomföras tillförs information från tidigare gjorda samtal. Det uttrycks i intervjuer att processen inte är effektiv eftersom den som skriver utredningen ofta behöver samla in och skriva om befintlig dokumentation som kan finnas i andra system, till exempel Unikum. Det finns ingen automatiserad överföring av information till frånvaroutredningen eftersom denna ska dokumenteras enligt en av staden fastställd wordmall, som skrivs ut och scannas innan den färdigställs.

Rektor, alternativt biträdande rektor, håller sig enligt uppgift löpande informerad om skolans samtliga ärenden och lägesbild genom sin medverkan i elevhälsoteamet.

Rektor beslutar efter genomförd frånvaroutredning om frånvaron beror på giltiga eller ogiltiga skäl. Beslutet anges i utredningen. Om frånvaron bedöms bero på giltiga skäl (tex längre tids sjukdom) ska rektor ta beslut om särskild undervisning, om det behövs för att eleven ska klara sina kunskapsmål. Om frånvaron bedöms bero på ogiltiga skäl så ska rutinerna för särskilt stöd följas.

Enligt uppgift upprättas ett åtgärdsprogram som innefattar de åtgärder som ska vidtas för att hjälpa eleven att öka sin närvaro och nå sina kunskapsmål. Ett åtgärdsprogram är alltid tidsbegränsat, i syftet att det ska följas upp. Visar uppföljningen på behov av andra eller ytterligare åtgärder så upprättas ett nytt påföljande åtgärdsprogram. Om skolan finner att åtgärdsprogram varit tillräckligt för att leda till förbättring, ska enligt gällande rutin beslut fattas om att genomföra en fördjupad utredning för att ytterligare undersöka bakomliggande faktorer för frånvaron. En sådan utredning kan även behöva göras av en vårdande myndighet, såsom socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri.

Resultaten av en fördjupad utredning kan leda till att ett nytt åtgärdsprogram upprättas. Som framkommit ovan i granskningen kan utredningar av de samverkande

¹⁹ Webbaserat journalsystem för elevhälsa.

aktörerna skapa hinder för skolan att snabbt komma i gång med nya åtgärder eller anpassningar i och med de långa ledtiderna.

En utmaning som lyfts av de intervjuade skolenheterna är vilka arbetssätt och verktyg som ska användas i de fall eleven har en återkommande och långvarig problematisk skolfrånvaro. Det framförs en oro hos granskade skolor hur dessa elever ska mötas (nya utredningar innebär inte alltid tillräcklig tillgång till nya verktyg och åtgärder) och hur eleven på sikt ska komma tillbaka till skolan.

I bilaga 2 beskrivs översiktligt process och ansvar inom barn- och utbildningsnämnden vid frånvarohantering och uppföljning.

Resultat från stickprov

Vi har inom granskningen haft tillgång till tolv stickprov av frånvaroutredningar från granskade skolenheter som vi gått igenom utifrån skollagens krav på samråd och anmälan samt hur lagkraven och förvaltningens egna krav på information upptas i mallen för genomförande av frånvaroutredning. Utifrån vår stickprovsgranskning noterar vi följande översiktliga resultat:

Frågeställning		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	
Skollagen 7 kap § 19a	Anges att huvudman blivit informerad att utredning inletts?	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	nej	
	Anges att samråd skett med elev?	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	nej	nej	nej	
	Anges att samråd skett ned vårdnadshavare?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja	nej	
	Anges att samråd skett med elevhälsan?	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	
Uppgift angiven enligt upprättad mall	Finns noteringar om elevens perspektiv?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja	
	Finns noteringar om vårdnadshavarens perspektiv?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
	Ges information om tillgång till övriga underlag?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
	Beskrivs bakomliggande orsaker till frånvaron?	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
	Ges bedömning av frånvaron utifrån behov och förutsättningar?	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nej	nej
	Framgår rektors beslut om frånvaron är giltig/ogiltig?	ja	nej	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Baserat på stickproven noterar vi att:

- I tre fall är det inte angivet om information om utredningen lämnats till huvudman. Detta ska göras genom "kryssruta". När vi frågar om detta vid våra intervjuer på skolenheterna anges misstag som förklaring och att utredningarna enligt uppgift har anmälts till huvudman.

- I fem av tolv ärenden framgår inte tydligt att samråd skett med elev, vårdnadshavare och elevhälsa, trots att skollagen anger att så ska ske och stadens mall är uppbyggd för att samråden ska noteras. Vid granskning av utredningarna kan det i vissa fall indirekt utläsas i noteringarna att parterna varit involverade, dock framgår det inte tydligt i underlaget.
- Det har i tre fall inte skrivits något tydligt förslag på åtgärd kopplat till elevens behov och förutsättningar i utredningens analysavsnitt. I ett av dessa fall skrivs dock att frånvaron sjunkit kraftigt sedan skolan riktat uppmärksamhet på problemet.
- I några utredningar har skolenheten genomfört modifieringar i mallen. Textfält har tagits bort och egna frågeställningar har lagts till. Det har gjorts att viss information inte framgår, till exempel om samråd har skett.
- Det finns funktioner för ikryssningsbara rutor för olika informationsdelar i mallen. Dessa används lite olika och i något fall ser vi att både "ja" och "nej" har kryssats i. Det är också öppet att kryssa att något är gjort, trots att momentet i praktiken inte kan göras förrän i ett senare skede.
- I två fall framgår inte rektors beslut om frånvaron är giltig eller ogiltig.
- Utöver att personal anger i utredningen att övriga underlag finns (exempelvis utredning av särskilt stöd, läkarintyg, andra utredningar såsom, psykologisk, medicinsk eller social), så är det mindre vanligt förekommande att det även beskrivs vad underlaget har för påverkan på utredningen. När vi frågar om detta vid våra intervjuer på skolenheterna så beskrivs en situation där elevhälsoteamet redan har en god kunskap om elevens situation.

Nytt systemstöd för frånvaroutredning

Vid intervjuer på förvaltningens centrala nivå framkommer att ett nytt systemstöd för att genomföra frånvaroutredningar är på väg att införas under 2025, DF Respons. Enligt förvaltningens tidplan för projektet ska det testas under vårterminen 2025 och vara fullt implementerat till höstterminen 2025. Det är i grunden ett känt system för organisationen eftersom det redan idag används ute på skolenheterna för att rapportera andra typer av elevärenden, såsom kränkningar.

I intervjuerna på skolnivå efterfrågas just att dokumentation kring elevens frånvaro samt upprättande av frånvaroutredning och tillhörande planer och uppföljning behöver utvecklas och integreras i ett mer sammanhållet systemstöd. Det uttrycks en förhoppning i intervjuerna att det nya systemstödet ska kunna synliggöra hela utredningsprocessen i systemet, samt att personalen ska kunna spara tid i själva skrivandet av utredningen. Det uttrycks också en förhoppning i våra intervjuer att det ska bli möjligt att skapa en mer heltäckande bild över tidiga signaler på frånvarobeteenden och orsaker med det nya systemstödet. Detta eftersom skolorna idag använder DF respons för andra typer av rapportering.

Uppföljning på huvudmannnivå

Av utbildningsdirektören framgår att det övergripande paraplyet för allt utvecklingsarbete är nämndens systematiska kvalitetsarbete. Arbetet ska ske i ett gemensamt sammanhang med övergripande struktur, samtidigt som varje skolenhet har en handlingsfrihet över utformningen utifrån prioriteringar och identifierade behov.

Verksamhetsplan

Utbildningsdirektören lämnar genom den årliga verksamhetsplanen för Helsingborgs stads skolor styrsignaler mot övergripande prioriterade områden. I planen för innevarande läsår fastställs "att närvaron i skolan ska öka" som ett av fem prioriterade områden. Planen tydliggör att frånvaron är ett fortsatt prioriterat område, där nya förklaringsmodeller och arbetssätt prövas och testas för att öka skolnärvaron.²⁰

Prioriteringarna ska återspeglas i de verksamhetsplaner som upprättas på skolnivå. Rektor har möjligheten att öka eller minska fokus på de prioriterade områdena utifrån skolans befintliga resultat och utvecklingsbehov.

I intervjuer med verksamhetschefer lyfts att frånvaro varit ett uppdrag i verksamhetsplanen för Helsingborg stads skolor under flera år, men också att uppdragets specifika formulering och fokus har justerats efter hand som organisationen byggt ny kunskap inom området och verksamheten utvecklats.

Verksamhetsdialog

Förvaltningen genomför löpande verksamhetsdialoger där fördjupning och kommunikation kring nuläge, uppföljning och behov av förflyttningar diskuteras. Verksamhetsdialog sker genom alla organisationsnivåer som en del av Helsingborgs stads övergripande styrmodell. Inom ramen för granskningen har vi ställt frågor särskilt med avsikt på dialogkedjan mellan utbildningsdirektör och verksamhetschef, samt mellan verksamhetschef och rektorer inom verksamhetsområdet. Verksamhetsdialoger genomförs normalt i anslutning till stadens delårsrapporter och årsbokslut. Principerna för verksamhetsdialogen finns uttryckta i Helsingborgs stads övergripande styrmodell.

Kvalitetsrapporter

Skolans åiterrapportering av det systematiska kvalitetsarbetet sker genom skolans kvalitetsrapport. Utifrån granskade skolors kvalitetsrapporter för läsåret 2023/2024, noterar vi att samtliga skolenheter åiterrapporterar på skolans arbete med frånvarohantering och/eller strategier för närvaro.

²⁰ *Verksamhetsplan för Helsingborg stads skolor, läsår 2024–2025, fastställd 2024-06-20.*

Arbetet utifrån verksamhetsplanen återrapporteras till nämnden genom en övergripande *Kvalitetsrapport för grundskolan* för det aktuella läsåret. Nämnden får formellt sett enbart den övergripande kvalitetsrapporten omfattande samtliga Helsingborgs stads grundskolor tillsänt sig, men i denna görs tydliga referenser till kvalitetsrapporterna per skolnivå och lyfter olika exempel från enskilda skolor. Den övergripande rapporten redovisar även frånvarostatistik per skola.

I intervju med nämndens presidium framkommer att det är känt att kvalitetsrapporterna på skolnivå finns, men att det är upp till varje ledamot att läsa dem vid intresse, till exempel inför ett verksamhetsbesök. Nämnden får enligt uppgift även löpande muntlig information av utbildningsdirektören vid sammanträdena om skolresultat och hur arbetet inom de prioriterade områdena utvecklas. Av nämndens protokoll framgår dock ingen utvecklad information om detta utöver att notera att så sker. I intervju med presidiet framkommer att nämndens ledamöter är aktiva med frågor och önskemål om analys gällande utvecklingen inom frånvarostatistiken.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden delvis genomför en systematisk uppföljning och utredning av elevers frånvaro.

Vi grundar vår bedömning på att det i alla nivåer i organisationen som vi haft kontakt med finns en tydlig uppfattning av hur processen kring utredning av elevers frånvaro ska utföras. Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt systemstöd för registrering och rapportering av frånvaro genom Skola24, med tydliga roller för ansvar och uppföljning enligt särskilda riktlinjer. Vi bedömer att systemet ger förutsättningar för inhämtande av statistik som underlag för analys av frånvaron och fortsatt uppföljning.

Utifrån genomförda stickprov noterar vi dock brister i frånvaroutredningar utifrån skollagens krav och nämndens egna rutiner för frånvarohantering. Detta gäller särskilt samråd och anmälan till huvudman. Vi bedömer att nämnden löpande bör informera sig om skolornas arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering och uppföljning av insatta åtgärder och dess resultat.

Bristerna i frånvaroutredningarna kan härledas till uppbyggnad, tolkning och nyttjande av befintlig wordmall för frånvaroutredning. Att mallen kan modifieras och tillåter att moment kan hoppas över eller helt tas bort, öppnar för otydlighet i förståelsen för vad som de facto gjorts och öppnar även för tolkning av den information som är angiven. Vi ser även att risk att manuell hantering kan leda till att information går förlorad eller missas vid till exempel byte av personal eller skola. Vi ser även behov av utökad analys av orsaker till frånvaron och tydliggörande av åtgärder. Vi noterar dock att nämnden agerar för att stärka hanteringen av frånvaroutredningar genom att införa ett utbyggt systemstöd under 2025, vilket är positivt.

Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering och uppföljning av elevers frånvaro i skolan.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt med hantering och uppföljning av elevernas frånvaro.

Vi grundar vår bedömning på att det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner som är etablerade i organisationen med en tydlig ansvarsfördelning och en ändamålsenlig processkunskap kring frånvarohantering.

Vi ser att nämnden har en etablerad systematik för utredning och uppföljning av elevers frånvaro, men att det framkommit förbättringsområden vad gäller kvalitetssäkring av frånvaroutredningar, vilket understöds av vår stickprovsgranskning. Detta bedömer vi som särskilt viktigt för att säkerställa följsamhet till skollagens krav och stadens egna rutiner. Vi bedömer även att nämnden löpande bör informera sig om skolornas arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering och uppföljning av insatta åtgärder och dess resultat.

Vi ser det som positivt att nämnden avser införa ett digitalt systemstöd för frånvaroutredningar under 2025 som stöd i arbetet.

Vi bedömer att nämnden är aktiv med flera utvecklingsprocesser för att stärka det förebyggande och främjande arbetet, vilket understöds av att närvaro utgör ett prioriterat område i förvaltningens verksamhetsplan och i olika kvalitetshöjande insatser. Vi ser det som positivt att nämnden betonat vikten av att stärka den egna förmågan att kunna fortsätta ett långsiktigt utvecklingsarbete med skolsociala team. Dock visar granskningen på flera utmaningar, särskilt för elever med långsiktig problematisk frånvaro där skolenheterna upplever situationen som komplex och i många fall svårhanterlig för att vända situationen. Behovet av fördjupad kunskap och ytterligare verktyg och arbetssätt för att möta elever så tidigt som möjligt bedömer vi som viktigt för verksamhetens långsiktiga förmåga. Där har huvudmannen en viktig roll i att stötta och förstärka rektors och elevhälsans förutsättningar för att möta dessa elever.

Det framkommer i granskningen även flera exempel på fysiska hinder i skolmiljön som upplevs motverka närvarofrämjandet, men det framgår ingen tydlig bild av att detta upptas i nämndens utvecklingsarbete.

Granskningen påvisar att nämndens samverkan med andra myndigheter inte fungerar tillfredsställande och att det finns ett behov av att stärka samverkan för att öka möjligheten att nå elever med problematisk frånvaro. Vi ser det som positivt att det

pågår ett arbete för att stärka den externa samverkan, men konstaterar samtidigt att det finns skäl för nämnden att särskilt följa upp området och tillse att samverkan implementeras fullt ut och får avsedd effekt. Detta bedömer vi som särskilt viktigt mot beaktandet av barn- och utbildningsnämndens målsättning med att minska frånvaron för mandatperioden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Stärka nämndens förebyggande och främjande insatser för att öka elevers närvaro och minimera riskerna för att hamna i problematisk skolfrånvaro.
- Tillse att frånvaroutredningar efterlever skollagens krav och stadens egna rutiner vad gäller samråd och anmälan till huvudman samt utveckla analys och behov av åtgärder. I det arbetet behöver stödet och förutsättningarna för rektor och elevhälsan att möta elever med problematisk skolfrånvaro breddas.
- Säkerställa att systemstödet för frånvaroutredning förstärks enligt förvaltningens uttalade intention, för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten i ärendehantering.
- I högre utsträckning belysa skolornas fysiska miljöer och eventuella behov av anpassningar som en del i nämndens utvecklingsarbete med fokus på närvarofrämjande insatser.
- Utifrån det av kommunfullmäktige tilldelade uppdraget gällande samverkan med socialnämnden, följa utvecklingen och behovet av ytterligare åtgärder.
- Utifrån nämndens målsättning, löpande informera sig om skolornas arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering och uppföljning av insatta åtgärder och dess resultat.

Bilagor

Bilaga 1. Riktlinjer och rutiner gällande frånvaro inom Helsingborgs Stads Skolor

Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning

Skolplikten är central i Sverige och rätten till utbildning är lagstadgad. En skolpliktig elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Riktlinjer för skolplikt och skolpliktsbevakning - Förskoleklass, grundskola och grundsärskola utgör den övergripande riktlinjen som från barn- och utbildningsnämnden beskriver ansvarsfördelning, förutsättningar och förhållanden för hur Helsingborgs stads skolor som organisation ska arbeta för att skolplikten ska fullgöras av varje elev. Utefter dessa riktlinjer, fastställda av barn- och utbildningsnämnden den 13 april 2023, har förvaltningen upprättat ett antal andra riktlinjer, rutiner och metodiker för särskilda områden och moment, som beskrivs nedan i detta kapitel.

Rutin vid problematisk frånvaro

Rutin beskriver hantering av frånvaro för de elever som har en upprepad eller längre frånvaro. Syftet är att rutinen ska vara ett stöd för skolorna i att tidigt upptäcka, utreda och åtgärda elevers frånvaro på ett likvärdigt sätt över samtliga skolor. Rutinen klargör ansvarsfördelningen vid hantering av såväl frånvaro som ledighet.

Utifrån denna frånvarorutin har rektor möjlighet att göra tillägg som ytterligare konkretiserar ansvarsfördelning och strukturer på den egna skolan och dess förutsättningar. Det åligger rektor att informera om rutinen vid varje läsårsstart, samt vid nyanställning av personal.

Rutinen ses över årligen och revidering görs vid behov. Nuvarande rutin är fastställd av utbildningsdirektören den 26 april 2023.

Utredning av elevs frånvaro i grundskolan

Kopplat till rutinen gällande problematisk frånvaro finns en mall för genomförande av utredning av frånvaroorsak, denna mall ska alltid användas vid utredning. Som stödmaterial finns även en handledning med olika frågeställningar som kan vara viktiga att få svar på i utredningen. Materialet upprättades upprättad 2020 inom förvaltningen.

Rutin för elever som vistas utomlands eller är frånvarande utan att göra sig kända

Rutin för att utföra skolpliktsbevakning, främst i egenskap av hemkommun. Rutinen klargör arbetsgång och ansvarsfördelning för skolpliktsbevakning av elever som vistas utomlands, har för avsikt att vistas utomlands eller är frånvarande utan att göra sig kända. Inom denna rutin hanteras till exempel vårdnadshavares ansökan om fullgörande av skolplikten på annat sätt, eller för utredning av om skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse i utlandet. Rutinen är fastställd av utbildningsdirektören den 26 april 2023.

Riktlinjer skola24

Skola24 är ett systemstöd för registrering av närvaro/frånvaro för lärare eller vårdnadshavare. Riktlinjen ska ge likvärdig tillämpning av systemet inom Helsingborgs stads skolor. Tillämpandet av skola24 gör också att skolan har bättre förutsättningar att upptäcka frånvaro som riskerar att bli problematisk. Riktlinjerna är fastställda av Helsingborgs stads skolors ledningsgrupp 2021.

Bilaga 2. Processkarta vid frånvarohantering och utredning

1. Enskilt tidigt frånvarotillfälle	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportering i Skola24 av undervisande lärare. • Vårdnadshavare kontaktas samma morgon om frånvaron inte är anmäld.
2. Upprepad eller ogiltig frånvaro	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportering i Skola24 av undervisande lärare. • Omtankesamtal genomförs med vårdnadshavare, vanligtvis av mentor. • Mentor gör anteckning i Unikum. Om Elevhälsan varit inkopplad gör de en anteckning i eget system (ProReNata). • Mentor bevakar situationen efter samtalet för att se om närvaron förbättras.
3. Fortsatt frånvaro	<ul style="list-style-type: none"> • Om frånvaron försätter att vara på en oroande nivå fångas det upp av mentor. Det finns även systemstödet Skola24 som fångar upp elever som når ett gränsvärde av procent frånvaro inom en specifik tidsperiod. • Ärendet lyfts i Elevhälsoteamet, mentor närvarar. • Förnyad kontakt tas med vårdnadshavare, ofta av någon annan roll än mentor, för att förstärka signalen om allvaret i frånvaron.
4. Frånvaroutredning inleds	<ul style="list-style-type: none"> • Elevhälsoteamet bedömer om en frånvaroutredning ska startas och lämnar rekommendation till rektor. • Om utredning ska påbörjas så skrivs den vanligtvis av mentor, med stöd av kompetenserna i elevhälsoteamet. • Den förvaltningsgemensamma utredningsmallen ska användas. Tidigare anteckningar och insatser ska upptas i utredningen. • Rektor ska skriftligen meddela verksamhetschef att en frånvaroutredning påbörjats. Rektor ska ange när utredningen ska vara slutförd. Detta sker via e-post. • Verksamhetschefen ansvarar för att informationen om påbörjad frånvaroutredning diarieförs i Ciceron (för att strukturerat kunna utläsas av nämnden).
5. Frånvaroutredning slutförs	<ul style="list-style-type: none"> • Rektor beslutar om frånvaron ska betecknas som giltig eller ogiltig. • Ansvarig för utredningen redovisar sin analys och bedömning av frånvaron. • Om frånvaron bedöms giltig (tex sjukdom) betonas åtgärder för särskild undervisning om det behövs för att eleven ska klara sitt kunskapsmål. • Om frånvaron bedöms som ogiltig betonas åtgärder för särskilt stöd för att öka närvaron. • Skolan registrerar utredningen i ProReNata, elevhälsan och rektor har åtkomst.
6. Insatser med anledning av utredningen	<ul style="list-style-type: none"> • Åtgärdsplan upprättas för eleven om situationen inte har förbättrats under utredningens gång. • Åtgärdsplanen ska innefatta de aktiviteter inom särskild undervisning eller särskilt stöd som bedöms hjälpa eleven att öka sin närvaro och nå sina kunskapsmål. • Åtgärdsplanen är alltid tidsatt, följs upp regelbundet och revideras vid behov.
7. Fördjupad utredning	<ul style="list-style-type: none"> • Om åtgärdsplanen inte leder till förbättring kan en fördjupad utredning inledas. • Förfarandet innebär ett särskilt fokus på de behov som tros ligga bakom frånvaron, tex genom skolsocial utredning, pedagogisk kartläggning, NPF-kartläggning etc. • Insatsen kan inkludera fler aktörer med SIP-möten och samverkan med SOC, BUP och HAB. • En reviderad åtgärdsplan prövas.
8. "Gränsfall" till skolpliktsärende	<ul style="list-style-type: none"> • I detta skede är bilden klar över att skolans insatser inte fungerar och att vårdnadshavaren sannolikt inte engagerar tillräckligt i sitt föräldransvar. • På rektors initiativ skickar verksamhetschefen ett rekommenderat brev till vårdnadshavaren med krav på elevens närvaro från och med ett bestämt datum. • Om eleven trots detta inte dyker upp initieras ett skolpliktsärende.
9. Skolpliktsärende	<ul style="list-style-type: none"> • Rektor anmäler ärendet till verksamhetschef för central utredning på förvaltningen. • Ärendet lyfts till nämnden.