

Skolplikt, elevers frånvaro samt rätten till utbildning

Karlstads kommun

November 2021

Projektledare Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare Sofia Persson







Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun genomfört en granskning avseende skolplikt och närvaro/frånvaro i grundskolan.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning i grundskolan.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och ungdomsnämnden **i allt väsentligt säkerställt** att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning i grundskolan.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten?	Ja 
Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?	Ja 
Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?	Ja 
Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?	Delvis 
Vidtar nämnden vid behov adekvata åtgärder utifrån uppföljning?	Ja 
Har nämnden säkerställt förfarande för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden att säkerställa uppföljning över tid för de elever som registrerats med "flyttat utomlands/misstänks vistas utomlands" för att minimera risken att dessa elever återkommer till kommunen utan att det uppmärksammas av skolan.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	6
2.1 Rutiner för bevakning av skolplikten	6
2.2 Åtgärder vid bristande skolplikt	9
2.3 Medgivande av skolplikt på annat sätt	12
2.4 Uppföljningar och analyser	13
2.5 Nämndens åtgärder	14
2.6 Rätten till utbildning för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd	16
3. Samlad bedömning	18
3.1 Rekommendationer	18
3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19
4. Bilagor	20

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Den pågående pandemin har påverkat närvaro/frånvaro i grundskolan samtidigt som undervisning i perioder på olika skolor har bedrivits genom fjärrundervisning.

Barn bosatta i Sverige har skolplikt enligt 7 kap. 2 § skollagen. Med uttrycket "bosatt i Sverige" menas enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. De barn som inte är eller ska vara folkbokförda i landet men som faller in under någon av de kategorier som räknas upp i 29 kap. 2 § har inte skolplikt, men de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

De är:

- asylsökande barn
- barn som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd

Det är kommunen som har det övergripande ansvaret att bevaka att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i kommunen har en skolplacering (7 kap. 21 § skollagen). Detta gäller såväl elever som går i kommunens egna skolor som elever som är placerade i skolor hos andra huvudmän. En kommuns ansvar för att bevaka skolplikten innebär inte bara att se till att elever är skolplacerade och har en skola att gå till utan också att bevaka att eleverna faktiskt går i skolan och deltar i utbildningen. Detta kallas för skolpliktsbevakning. I en kommun ska det finnas fungerande och väl kända rutiner för bevakning av elevernas skolgång så att inga elever som är folkbokförda i kommunen hamnar vid sidan av skolsystemet.

Huvudmannen behöver säkerställa att eleverna deltar i utbildningen. Det behöver finnas både ett främjande och ett åtgärdande arbete. Främjande är exempelvis att i schemalagningen undvika håltimmar samt att skapa en god lärandemiljö med en undervisning som är anpassad efter elevernas behov. Huvudmannen behöver ha en fungerande uppföljning av frånvaro för att kunna identifiera var åtgärdande insatser behövs.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska också se till att barnet fullgör sin skolplikt, 7 kap. 21 § skollagen.

Enligt skollagens kap 24, §§ 23-25 kan huvudmannen medge att ett skolpliktigt barn får fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl.

Revisorerna har med utgångspunkt i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat sig för att granska skolpliktsbevakningen samt de rutiner och riktlinjer som finns för att förebygga och åtgärda elevfrånvaro i grundskolan.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till

utbildning i grundskolan.

1.2.1 Revisionsfrågor:

1. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten?
2. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?
3. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?
4. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?
5. Vidtar nämnden vid behov adekvata åtgärder utifrån uppföljningen?
6. Har nämnden säkerställt förfarande för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

1.3 Revisionskriterier

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

Övergripande för samtliga revisionsfrågor:

- 6 kap, 6 § Kommunallagen (nämndens ansvar)
- Skollagen (2010:800), 7 kapitel
- Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan

Revisionsfråga 1:

- 7 kap. 21 § skollagen
- 7 kap. 22 § skollagen

Revisionsfråga 2:

- 7 kap. 17 § skollagen
- 7 kap. 19 a § skollagen
- 7 kap. 20 § skollagen

Revisionsfråga 3:

- 24 kap. §§ 23-25 skollagen

Revisionsfråga 4:

- 4 kap. 3 § och 6 § skollagen

Revisionsfråga 5:

- 4 ka. 3 § och §§ 6-7 skollagen

Revisionsfråga 6:

- 7 kap. 2 § skollagen
- 29 kap. 2 § skollagen

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till barn- och ungdomsnämndens ansvar för folkbokförda elever i grundskolan.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av rutiner, riktlinjer, uppföljning, protokoll och övrig relevant dokumentation rörande syfte och revisionsfrågor. I

Under granskningen identifierades att Riktlinje för Skolplikt reviderades i september månad. I granskningen redovisas därför både den riktlinje som gällde fram till revideringen samt i korthet vad revideringen omfattade.

Därtill har intervjuer genomförts med följande personer:

- Förvaltningsledning grundskola
- Ett urval av rektorer
- Berörda tjänstepersoner som arbetar med skolpliktsbevakning
 - skoljurist
 - specialpedagog
 - skoladministratör
 - ekonom
 - enhetschef på administrativa enheten
 - systemförvaltare för grundskolan
 - samordnare och lärare för nyanlända elever vid mottagningsenhet

14 personer har intervjuats inom ramen för granskningen. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

Barn- och ungdomsnämnden ansvarar för kommunens förskola, familjedaghem, fritidshem, grundskola, särskola och kulturskola. I Karlstads kommun finns 26 grundskoleenheter varav 9 ligger på landsbygden och 17 i tätort.

2.1 Rutiner för bevakning av skolplikten

Karlstad kommun har det övergripande ansvaret att bevaka att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i kommunen har en skolplacering (7 kap. 21 § skollagen). Huvudmannen för en utbildning har ett ansvar enligt 7 kap. 22 § skollagen att se till att eleverna i dess grundskola genomför sin skolgång.

Revisionsfråga 1: Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten?

2.1.1 Iakttagelser

Kommunens bevakning av skolplikt

I *Riktlinje för skolplikt*, antagen av barn- och ungdomsnämnden per 2019-03-13 § 4, framgår att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i Karlstads kommun ska registreras och ska erhålla en skolplacering i kommunens administrativa elevsystem. Av systemet framkommer vilka elever som är skolplacerade och vilka som saknar skoltillhörighet.

Under granskningens genomförande har barn- och ungdomsnämnden reviderat *Riktlinjerna för skolplikt*, 2021-09-22 § 139. Bland annat är det nu tydligare hur ansökningar om ledigheter samt ansökningar om att fullgöra skolplikten på annat sätt ska hanteras. Även avsnittet om elever som flyttar utomlands eller varaktigt vistas utomlands har förtydligats. Nu framgår det tydligt att det ska göras en individuell bedömning i varje enskilt fall samt att det inte är möjligt att ange en minsta tid för att bosättning i utlandet ska anses varaktigt men att en tumregel kan vara cirka 6 månader.

Av riktlinjerna framgår att regelbundna kontroller genomförs för att säkerställa att de folkbokförda elever i Karlstads kommun fullgör sin skolplikt. I intervju uppges kontrollerna ske en gång i veckan. Kontrollerna av skolplikt utförs genom att respektive skoladministratör genomför kontroller för sitt upptagningsområde i elevsystemet med stöd av dokumentet *Administrativ rutin för skolpliktsbevakning*. I intervju framgår att skoladministratörerna är centralt placerade i kommunen. Administratören är ansvarig för att rapportera resultatet av kontrollen till rektor. Av stöddokument framkommer riktlinjer och rutiner av kontroll vid följande tillfällen:

- Kontroll när elev inte hamnar på bevakningslistan
- Uppföljning av elev som har sin skolgång i andra kommuner
- Uppföljning av institutionsplacerade elever
- Uppföljning av elever som vistas utomlands längre än ett år
- Anmälan om felaktig folkbokföringsadress

Om eleven har valt att gå i skola i annan kommun ska eleven enligt riktlinjen flyttas till en särskild extern enhet i den elevadministrativa systemet. Därtill noteras vilken kommun samt skola som eleven valt att genomföra sin utbildning på. I *Administrativ rutin för skolpliktsbevakning* framgår att regelbunden uppföljning av elevens skolplacering utförs för att säkerställa att informationen fortfarande är giltig och aktuell.

För elever som permanent flyttat utomlands upphör skolplikten och skoladministratör meddelas och registrerar eleven i en särskild extern enhet i systemet. Vidare om eleven varaktigt vistas utomlands¹ och fortfarande är folkbokförd i Karlstads kommun upphör även skolplikten och hemkommunens ansvar för barnets utbildning. Därtill framkommer att om eleven vistas utomlands under en längre period utan att blivit beviljad ledighet gör berörd rektor en skyndsam bedömning om eleven bör flyttas till särskild extern enhet i det elevadministrativa systemet. Vid intervju redogörs för att kontroll av utlandsvistandes elever sker årligen.

Om den ogiltiga frånvaron misstänks bero på oanmäld/icke godkänd utlandsvistelse, oregistrerad flytt från kommun eller dylikt är ett första steg att kontakta vårdnadshavare via telefon, email och/eller brev. Denna kontakt tas av person utsedd av rektor. Enligt uppgift är det oftast en person från skolans lokala elevhälsa eller annan person på skolan, i enstaka fall sker kontakt genom administratör. Vid utebliven kontakt ansvarar berörd rektor för att utföra hembesök för att säkerställa om elevens uppehåll. Därtill skrivs ett brev utfärdat av skoldirektören med information om skolplikten samt risk för vitesföreläggande om inte den ogiltiga frånvaron upphör omgående. Om elevens uppehåll i detta skede fortfarande är okänd, det finns oro för elevens utbildning eller livssituation görs en orosanmälan till socialtjänsten. Vid misstanke om att en elev är felaktigt folkbokförd i Karlstads kommun ska enligt riktlinjen skoladministratören på det berörda upptagningsområdet göra en anmälan till Skatteverket. Anmälan ska diarieföras samt sekretessmarkeras.

Utöver ovan nämnda rutiner finns i stöddokumentet en beskrivning av de enheter som eleverna registreras i:

- EXTERNGR: elever som är folkbokförda i Karlstads kommun men har sin skolgång i annan kommun
- EXUTLA: elever från alla skolområden som är folkbokförda i Karlstads kommun men flyttat/misstänks vistas utomlands
- GRUTLA: elever som är registrerad i någon av de kommunala skolorna och tillfälligt flyttat utomlands (ca 2-6 månader)
- ÖVRGR: elev som ligger i EXTERNGR/EXUTLA har folkbokfört sig i annan kommun eller utvandrat ändras enhet till ÖVRGR
- AVGÖVR: när skolplikten upphör för elever som ligger i EXTERNGR/EXUTLA flyttas eleverna till denna grupp

Av erhållen statistik daterad 2021-08-30 framgår att det är 41 elever registrerade i enheten "EXUTLA" för läsåret 2021/22.

¹För bedömning varaktigt vistelse utomlands ska en individuell bedömning i varje enskilt fall göras. Det är inte möjligt att ange en minsta tid för att bosättning i utlandet ska anses varaktigt men en tumregel kan vara cirka 6 månader. (enligt de reviderade riktlinjerna)

Vid intervju uppges att det finns en centralt placerad specialpedagog med uppdrag att följa upp skolgång/skolplikt för elever placerade av socialtjänsten i en annan kommun, exempelvis i HVB-hem, familjehem, SIS eller annan institutionsplacering. Vidare redogörs för att det finns ett behov av en central resurs med ett övergripande och samordnande ansvar gällande skolpliktsbevakning som i dagsläget är under rekrytering.

Skolornas bevakning av skolplikt

Av dokumentet *Riktlinje för skolplikt*, antagen av barn- och ungdomsnämnden per 2019-03-13 § 4, framgår följande avsnitt:

- Bakgrundsbeskrivning och gällande lagstiftning
- Beskrivning av huvudmannens ansvar och rutiner vid skolpliktsbevakning
- Rutiner vid långvarig eller upprepad frånvaro
- Rutiner vid föreläggande om vite

Vidare framgår att det är varje rektors ansvar att säkerställa att skolan genomför bevakning av skolplikt i skolans upptagningsområde samt har rutiner för registrering av närvaro/frånvaro i enlighet med kommunens riktlinjer.

Av dokumentet *Handlingsplan för närvaro/frånvaro*, beslutad av Skoldirektör 2019-04-14, framgår att elevers närvaro och frånvaro ska rapporteras dagligen i systemet Dexter². I handlingsplanen beskrivs riktlinjer gällande hantering av ogiltig frånvaro, exempelvis ska vårdnadshavare informeras om ogiltig frånvaro samma dag.

I intervju uppges kommunens riktlinjer följs och att den dagliga rapporteringen i Dexter fungerar bra. Det uppges dock ibland finnas viss problematik med närvaro/frånvaroregistrering. Problem kan uppstå när närvarorapporteringen ska utföras av vikarie då inloggning till systemet kan saknas. Som lösning på detta har vissa skolor som rutin att mentor är med vid lektionsstart och noterar närvaro. Vid enstaka tillfällen finns det en risk för att elevens registrerade schema inte motsvarar det faktiska schemat som gäller för eleven och detta kan således ge upphov till felregistrering i systemet. Detta kan exempelvis vara fallet vid anpassad studiegång eller om eleven får undervisning i särskild undervisningsgrupp.

I handlingsplanen framkommer även att en skolpliktig elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter och får beviljas längre ledighet om det finns synnerliga skäl till detta. Rektor får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre än tio dagar. I intervju uppges rektorer har valt varierande vägar vad gäller om de delegerat beslut om ledighet upp till tio dagar vidare till lärare eller ej.

Vidare återfinns *Handlingsplan vid problematisk skolfrånvaro*, uppdaterad 2019-03-25. Syftet med handlingsplanen är att vara ett stöd till all skolpersonal i arbetet med elever som riskerar att få eller har problematisk frånvaro. Definitionen av problematisk frånvaro som används är följande: "Frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Detta innefattar all frånvaro, det vill säga

² Dexter är ett skolsystem där vårdnadshavare kan ge och få information om sitt barns skolgång. Exempelvis används Dexter vid anmälan av frånvaro/sjukdom, se barnets samlade frånvaro och ta del av ämnesprovsresultat och betyg.

både giltig och ogiltig frånvaro samt sammanhängande och upprepad frånvaro”. Vid intervju beskrivs problematisk frånvaro bedömas från fall till fall med stöttning av skolans lokala elevhälsoteam. Enligt handlingsplanen ska rektor skyndsamt ansvara för att den problematiska frånvaron utreds, om det inte är uppenbart obehövt. Utredningen genomförs tillsammans med berörd elev, elevens vårdnadshavare samt elevhälsoteamet.

Därtill beskriver handlingsplanen att ansvarig mentor har en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavare och följer upp sina elevers närvaro regelbundet och stämmer av denna vid varje utvecklingssamtal.

I intervju uppges stort fokus ligga vid förebyggande arbete samt relationsbygge mellan verksamheterna och vårdnadshavare avseende problematisk frånvaro. Vi har tagit del av *Föräldrainformation om problematisk frånvaro* vilket är ett kommunövergripande dokument med information kring hur kommunens verksamheter arbetar med elevers frånvaro.

Enligt intervju följs och rapporteras frånvaron för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd på samma sätt som för skolpliktiga barn.

2.1.2 Bedömning

Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten?

Ja

Nämnden har genom tydliga riktlinjer säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten, både på kommunövergripande nivå och på skolnivå.

2.2 Åtgärder vid bristande skolplikt

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektor enligt 7 kap. 19a § skollagen, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Om förutsättningar för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. 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 förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 20 § skollagen). Föreläggandet får förenas med vite.

Revisionsfråga 2: Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?

2.2.1 Iakttagelser

Åtgärder på skol- och förvaltningsnivå

I *Handlingsplan för närvaro/frånvaro* anges att vid ogiltig frånvaro ska vårdnadshavare meddelas samma dag. Om eleven har mer än 59 minuters ogiltig frånvaro visas detta på terminsbetyget. Eleven rapporteras ha ogiltig frånvaro om eleven ej är närvarande och anmälan om frånvaro saknas. Om det registreras "sen ankomst" och/eller "avvek från lektionen" utgår inget meddelande till vårdnadshavare däremot räknas det som ogiltig frånvaro.

I *Handlingsplan vid problematisk frånvaro* redogörs för skolans ansvar att bedöma om en elevs frånvaro riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Enligt handlingsplanen bör ansvarig pedagog reagera när eleven under de tre senaste månaderna har en frånvaro på 10 procent eller mer. Skolan måste även kontinuerligt bedöma om frånvaron riskerar ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, vilket senast bör ske vid 20 procent frånvaro.

I handlingsplanen beskrivs önskvärt agerande vid olika skeende av problematisk frånvaro.

- Om frånvaron bedöms **kan bli problematisk** ska mentor konsultera elevhälsoteamet och kontakta vårdnadshavare i ett så kallat "omtankessamtal". Syftet med omtankessamtal är att stämma av med barnets vårdnadshavare och upprätta ett gott samarbete med ambitionen att redan vid detta skede förebygga ytterligare frånvaro. En *kommungemensam mall* finns att tillgå gällande omtankessamtal.
- Om skolfrånvaron anses **kan vara problematisk** (10-19% frånvaro under de senaste 3 månaderna) inleds en kartläggning av orsaker av berörd mentor genom en avstämning med elev och vårdnadshavare. Om ansvarig mentor gör bedömningen att frånvaron är problematisk involveras elevhälsoteamet. Vidare tar berörd rektor beslut om utredning ska inledas om den inte är uppenbart onödig och anmäler i så fall frånvaro till huvudmannen.
- Om skolfrånvaro anses **vara problematisk** (>20% frånvaro under de senaste 3 månaderna) ska enligt handlingsplanen mentor ha en upprättad kontakt med elev och vårdnadshavare, elevhälsoteamet ska vara inkopplat samt att rektor bör inleda utredning skyndsamt och se till att frånvaron anmäls till huvudman.

Utredningen ska enligt riktlinjerna följa Skolverkets *Allmänna råd för arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*. Ärendet ska anmälas till barn- och utbildningsnämnden av berörd rektor via blanketten *Anmälan till BUN angående utredning av elevs frånvaro*. Vid fall där eleven har en annan hemkommun än Karlstad ska rektor även informera hemkommunen om att en utredning har inletts.

Det framgår av handlingsplanen att efter samlad bedömning från elevhälsoteamet fattar berörd rektor beslut om insatser. Dessa insatser ska styras utifrån elevens behov och därför upprättas en individuell plan, vilket eventuellt kan bli en del av ett

åtgärdsprogram. Enligt uppgift finns dokument och blanketter på intranätet. Den individuella planen för ökad skolnärvaro bör innehålla:

- Nuvarande skolstatus
- Beskrivning av frånvaroorsak
- Konkreta delmål för att möta behoven
- Insatserna för att uppnå delmålen
- Vem som ansvarar för de olika insatserna samt uppföljning
- Tid för utvärdering

Under tiden som insatsen/insatserna fortskrider ansvarar rektor för kontinuerlig uppföljning och utvärdering för åtgärder som vidtagits. Vid tillfällen där frånvaron inte upphör eller minskar bör åtgärder vidtas för att ändra detta tills dess att situationen är löst för eleven. Berörd rektor är ansvarig för att löpande tilldela utbildningschefen information. Utbildningschefens uppgift är att agera stöd till rektor och vid behov omfördela resurser för att varaktigt lösa situationen för eleven. Därtill ansvarar utbildningschefen för att informera skoldirektör och nämnd om ärendet är av allvarlig karaktär.

Vid avslutad utredning ska rektor omgående redovisa detta till nämnd genom blankett *Information till BUN om att utredning av elevs frånvaro är avslutad*.

Anmälningar om utredning och när en utredningen är avslutad sammanställs i *Redovisning gällande utredningar angående elevers skolfrånvaro*. Listan med pågående utredningar finns med på alla sammanträden och är uppdaterad vid varje möte. Listan hanteras som beslutspunkt vid varje sammanträde och godkänns i egen paragraf. Det är inte ovanligt att nämnden ställer frågor om enskilda fall där en utredning verkar pågå länge.

Rutiner för vitesföreläggande

Om skolan har misstanke att vårdnadshavare inte fullgör sina skyldigheter för att säkerställa elevens skolplikt ska en anmälan om att skolplikten inte fullgörs göras till nämnden via blanketten *Anmälan om att skolplikten inte fullgörs*. Av *Riktlinje för skolplikt* framgår att kommunen använder sig av vitesföreläggande som yttersta åtgärd när en elevs vårdnadshavare inte bidrar till att eleven fullgör sin skolplikt.

I riktlinjen framkommer att det är barn- och ungdomsnämnden som kan fatta beslut om vitesföreläggande. I riktlinjen tydliggörs att den person som fått föreläggande ska informeras om de krav som ställts så att personen har möjlighet att uppfylla dem. En särskild utsedd handläggare på barn- och ungdomsförvaltningen skickar en bekräftelse på att anmälan inkommit till både vårdnadshavare och rektor. I skrivelsen uppmanas vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter samt informeras om att nämnden, som yttersta åtgärd, kan komma att vitesförelägga vårdnadshavaren. Rektorn ska inom två veckor redovisa vilka ytterligare åtgärder som vidtagits i det aktuella ärendet och vårdnadshavare kontaktas. Innan beslut tas av nämnden ska både berörd elev och vårdnadshavare ges möjlighet att komma till tals och ge sin syn på situationen. Ett föreläggande får inte utfärdas förrän alla tänkbara ansträngningar har gjorts för att finna

en lösning på frivillig väg. I intervju uppges att det har inte dömts ut vitesföreläggande i kommunen på väldigt länge.

2.2.2 Bedömning

Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?

Ja

Vi bedömer att nämnden och förvaltningen har säkerställt att det finns rutiner, strukturer och insatser för att vid bristande skolplikt kunna vidta åtgärder.

2.3 Medgivande av skolplikt på annat sätt

Enligt skollagens kap 24, §§ 23-25 kan nämnden (huvudmannen) medge att ett skolpliktigt barn får fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om:

1. Verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag,
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

Revisionsfråga 3: Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

2.3.1 Iakttagelser

Av *Riktlinje för skolplikt* klargörs att vid ledighet samt utlandsvistelse vid en längre period har vårdnadshavare möjlighet att ansöka om att skolplikten fullgörs på annat sätt under avsedd period. Blanketten återfinns enligt erhållen dokumentation på intranätet, Solsidan. I riktlinjen beskrivs vidare att blanketten lämnas till ansvarig rektor som sedan vidarebefordrar den till barn- och ungdomsnämnden. Beslutet av nämnden får endast gälla under ett år.

För att barn- och ungdomsnämnden ska kunna ge sitt medgivande krävs att samtliga följande punkter är uppfyllda:

- Den verksamhet som erbjuds barnet framstår som ett fullgott alternativ till utbildningen som barnet annars skulle ha deltagit i,
- behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses samt
- det finns synnerliga skäl för eleven.

Under granskningens genomförande har barn- och ungdomsnämnden som vi tidigare nämnt reviderade *Riktlinjerna för skolplikt*, 2021-09-22 § 139 bland annat gällande hur ansökningar om att fullgöra skolplikten på annat sätt ska hanteras.

När en elev fullgör sin skolplikt på annat sätt ska skoladministratören meddelas och registrerar eleven i en extern enhet i elevadministratör systemet skyndsamt med information om hur skolplikten fullgörs. I vår protokollgranskning framgår att ansökan om att fullgöra skolplikt på annat sätt förekommer löpande under läsårets gång. Vi noterar att det inkommit 10 ansökningar under 2020 samt 15 hittills inkomna ansökningar under 2021.

2.3.2 Bedömning

Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

Ja

Nämnden har genom de tidigare riktlinjerna samt de nu reviderade riktlinjerna säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt. Beslut är inte delegerat från barn- och ungdomsnämnden utan det är nämnden själv som fattar beslut i varje ärende, vilket ger nämnden en god kännedom om antalet ansökningar och bakgrunder till dessa.

2.4 Uppföljningar och analyser

Enligt 4 kap. 3 § skollagen ska "varje huvudman inom skolväsendet (...) på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, *följa upp* och utveckla utbildningen."

Enligt Skolverkets Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med kommentarer bör nämnden (huvudmannen) samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningar för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen.

Revisionsfråga 4: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?

2.4.1 Iakttagelser

Av *Riktlinje för skolplikt* framgår att barn- och ungdomsnämnden löpande under året ges en samlad bild av samtliga elever i Karlstads kommun gällande elevernas totala frånvaro vid höst- och vårterminens slut.

Vid genomgång av protokoll för perioden 2020-01-22 fram till 2021-09-22 framgår att vid varje nämndmöte tar nämnden del av en rapport över de utredningar om långvarig eller utprepad frånvaro som startats.

Av protokoll per 2021-01-27 framgår att förvaltningen redogjorde för en fördjupad rapportering av utredning av elevs frånvaro. Ytterligare, av protokoll per 2021-04-14 informerade avdelningschef om två anmälningsärende gällande att skolplikt inte fullgörs. Anmälningarna var ett missförstånd och berörd rektor kommer istället att starta en utredning om elevs frånvaro.

Per protokoll 2021-06-16, §101 slutrapporterades *Skolnärvaroprojekt*. Ett treårigt-projekt vars syfte var att bidra till att öka skolnärvaron hos elever i grund- och gymnasieskolan i Karlstads kommun samt att minska behovet av åtgärdande insatser genom ett ökat fokus på främjande och förebyggande arbete. Vid slutrapporteringen bedömdes projektet att i hög grad bidragit till att uppnå en kvalitet som möjliggör grund för fortsatt långsiktig verksamhet inom både kortsiktiga och långsiktiga mål.

I intervju redogörs även för ett ökat fokus på närvaro i samband med pandemins effekter på skolverksamheterna. Under pandemin har en lägesbedömning rapporterats skriftligen veckovis till nämnden. Vi har tagit del av *Lägesbedömning Covid-19 BUG 210315* som innefattar en lägesbild av smittspridning, sjukfrånvaron i förvaltningen, vikarietillsättning samt elevfrånvaro för aktuell vecka per enhet.

Av *Årsredovisning 2020 Barn- och ungdomsnämnden*, behandlad 2021-02-24 §27, framgår att under året har en skolpliktsansvarig anställts som avlastning för rektorer i arbetet med närvaro/frånvaro bland elever. Vid intervjuer framkommer att nyrekrytering till denna tjänst pågår.

I *Barn- och ungdomsnämndens samlade redovisning av kvalitet och resultat 2020* (2021-02-24 § 28) framgår att en särskild specialisttjänst i pedagogisk psykologi har tillsatts under 2020 som har haft ett särskilt fokus på att främja skolnärvaro och stärka skolanknytningen. Vidare reflektion görs gällande pandemins effekter att verksamheternas förmåga att möta elevers behov har förbättrats och menar att för vissa elever har undervisning på distans underlättat för närvaro i skolarbetet.

2.4.2 Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?

Delvis

Nämnden får på varje sammanträde del av rapport över startade utredningar på grund av långvarig eller problematisk frånvaro. Nämnden får även information om hur man arbetar förebyggande för att främja skolnärvaro. Vi kan dock inte verifiera att nämnden får någon information, uppföljning eller analys rörande de elever som misstänks ha flyttat utomlands eller som har flyttat utomlands, som fullgör sin skolplikt hos annan huvudman eller som fullgör sin skolplikt på annat sätt (efter beslut av nämnden).

2.5 Nämndens åtgärder

Enligt skollagen kap 4 § 3 och § 7 ska nämnden (huvudmannen) systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och *utveckla* utbildningen. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Revisionsfråga 5: Vidtar nämnden vid behov adekvata åtgärder utifrån uppföljningen?

2.5.1 Iakttagelser

I granskningen har vi fått kännedom om ett tidigare projekt, *Skolnärvaroprojektet*, som genom ett beslut i kommunfullmäktige tilldelades barn- och ungdomsförvaltningen. Syftet med projektet var att öka skolnärvaron i kommunens grundskolor och gymnasieskolor samt minska behovet av åtgärdande insatser genom ett ökat fokus på främjande och förebyggande arbete. Projektet fortlöpte i tre år.

Projektets långsiktiga mål var:

- Ökad skolnärvaro
- Ökad måluppfyllelse i grundskolan
- Högre andel behöriga till gymnasieskolan
- Högre andel som fullföljer gymnasieskolan
- Ökad kunskap hos all skolpersonal om faktorer som främjar skolnärvaro
- Systematiserande rutiner vid tidigt skede av frånvaro

Kortsiktigt var målet att:

- Få elever som stannat hemma från skola tillbaka

Genom projektet upprättades en arbetsgrupp "närvaroteamet" bestående av kurator, specialpedagog, skolsköterskor, familjebehandlare samt psykolog. Teamet har bidragit till huvudmannens arbete med utveckla förutsättningar för skolorna på övergripande nivå. Därtill har även stöd erbjudits till rektors arbete med enskilda elever. Bland annat som ett resultat av projektet har en ny skolnärvaromodell implementerats i verksamheten vilket har bidragit till en gemensam teoretisk utgångspunkt och ökad samsyn kring barnens behov. Modellen beskriver "push & pull"-faktorer som kan påverka elevens frånvaro istället för en mer traditionell trappliknande modell. Dessutom har systematiska rutiner för skolornas arbete med problematisk frånvaro tagits fram.

I slutrapporten beskrivs att resultatet/effekten av projektet gällande problematisk frånvaro vara svår att utläsa. Detta beror på att närvaroregistreringen under tidigare år inte varit tillförlitlig vilket i sin tur bidrog till att elever med hög frånvaro i början av projektet var felaktigt registrerade. Covid-19 redogörs även som en faktor till varför frånvaron varit hög under projektets gång men att sammantaget är bedömningen att skolfrånvaron har minskat i samband med projektets utförande.

I intervju med verksamheterna uppges *Skolnärvaroprojektet* varit uppskattat och bidragit till ökad förståelse bland personal av vikten med närvaroarbetet samt tillhandahållit nya konkreta verktyg för det förebyggande arbetet och ökade medel för elevhälsan. Även om projektet är avslutat planeras det komma tillbaka i annan form i framtiden. Hur detta ska ske har vi inte fångat i granskningen.

Som tidigare nämnts pågår rekrytering till en ny tjänst, skolpliktsansvarig, i syfte att samordna kommunens insatser och stötta rektorerna i arbetet med elevers frånvaro/närvaro.

I intervju uppges förvaltningen i dagsläget förbereda för upphandling av ett nytt elevadministrativt system. En förhoppning som lyfts är att det nya systemet på ett bättre

och mer rättssäkert sätt ska kunna hantera scheman för elever som har anpassad studiegång. Detta för att undvika felregistreringar av frånvaro.

2.5.2 Bedömning

Vidtar nämnden vid behov adekvata åtgärder utifrån uppföljningen?

Ja

Vi bedömer att nämnden utifrån den information den får har fattat beslut om adekvata åtgärder. Nämnden har utökat medel till elevhälsan samt reviderat riktlinjerna för Skolplikten. Vidare pågår rekrytering till en ny tjänst som skolpliktsansvarig vilket är positivt då det införs en samordnande roll för arbetet med att bevaka och hantera skolplikten.

2.6 Rätten till utbildning för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Enligt skollagen (2010:800) har asylsökande barn samt barn som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning men ingen skolplikt. Det är kommunen där barnen vistas som ansvarar för att ge asylsökande barn möjlighet att gå i skolan.

Revisionsfråga 6: Har nämnden säkerställt förfarande för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

2.6.1 Iakttagelser

Inom barn- och ungdomsförvaltningen finns en mottagningsenhet för nyanlända elever. Hit hänvisas samtliga nyanlända elever som är bosatta i kommunen. I *Riktlinje för utbildning av nyanlända elever*, 2018-08-06, redogörs för hur mottagandeprocessen ser ut för nyanlända elever³. Inledningsvis får Mottagningsenheten kännedom om nyanländ elev genom Migrationsverket, socialtjänst, skolpliktsbevakningen, telefonsamtal etc. De som inte ännu tilldelats ett tillfälligt personnummer syns inte i folkbokföringen.

I intervju anges att skollagens definitionen av nyanländ ger upphov till viss problematik. Enligt skollagen definieras nyanländ elev som följande "den som har varit bosatt utomlands och som numera är bosatt här i landet eller ska anses bosatt här och som har påbörjat sin utbildning här, när som helst, efter höstterminens start det kalenderår då hen fyller sju år". Detta gör att elever i förskoleklassålder (6 år) ej omfattas av mottagningsenhetens kartläggning och introduktion till det svenska skolsystemet. Vid intervju beskrivs att undantag dock görs för de elever som har äldre syskon som omfattas av skollagens definition.

Av riktlinjen ska Mottagningsenheten genomföra inledande informationssamtal. Där delges både elev och vårdnadshavare information om skolplikten/fria skolvalet och

³ Nyanländ elev innefattar bland annat asylsökande barn, ensamkommande barn, barn där vårdnadshavare invandrat på grund av arbete eller studier, barn i återvändande familjer, gömda barn, barn som omfattas av anhöriginvandring och barn med svenskt medborgarskap som vistas utomlands och gått i utlandsskola.

inledande bedömning samt kartläggning utförs. En nyanländ ska enligt riktlinjen inom två månader efter första mottagandet av skolväsendet, bli placerad i en lämplig årskurs. Därefter informeras berörd rektor och resultatet av kartläggningen delges, vilket tillsammans med elevens ålder och övriga förhållanden ligger till grund för rektors beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp. I samband med detta registreras eleven av Mottagningsenheten i det elevadministrativa systemet.

Då rektor meddelat klassplacering till Mottagningsenheten kontaktas mottagande skola för bokning av överlämningsmöte tillsammans med berörd personal. Vid överlämningsmöte lämnas dokumentation, kartläggningsresultat samt eventuell individuell studieplan (enbart aktuellt för de elever som väntas placeras i årskurs 7 till 9) över och rekommendationer ges kring planering av fortsatt undervisning och behov av insatser.

Det är rektors ansvar att omgående kalla till introduktionssamtal med elev, vårdnadshavare och med berörd personal på den mottagande skolan. Samtalet ska ske på elevens och vårdnadshavarens starkaste språk och omfatta kartläggningens resultat samt information om skolstart.

2.6.2 Bedömning

Har nämnden säkerställt förfarande för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

Ja

Vi bedömer att nämnden utifrån de riktlinjer som finns, genom organiseringen med mottagningsenheten samt de upparbetade kontaktytorna mellan mottagningsenheten och Migrationsverket, socialtjänsten, skolpliktsbevakande skoladministratörer samt rektor säkerställt barnens rätt till utbildning.

3. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun genomfört en granskning avseende skolplikt och närvaro/frånvaro i grundskolan.






Granskningens syfte är att bedöma om barn- och ungdomsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning i grundskolan.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och ungdomsnämnden **i allt väsentligt säkerställt** att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning i grundskolan.

3.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden att säkerställa uppföljning över tid för de elever som registrerats med "flyttat utomlands/misstänks vistas utomlands" för att minimera risken att dessa elever återkommer till kommunen utan att det uppmärksammas av skolan.

3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för bevakning av skolplikten?	Ja	
2. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?	Ja	
3. Har nämnden genom sin styrning säkerställt att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?	Ja	
4. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till nämnden?	Delvis	
5. Vidtar nämnden vid behov adekvata åtgärder utifrån uppföljningen?	Ja	

6. Har nämnden säkerställt
förfarande för att ge
asylsökande barn och barn
med tidsbegränsat
uppehållstillstånd rätt till
utbildning?

Ja



4. Bilagor

Som underlag för granskningen har följande dokument använts:

- Administrativ rutin för skolpliktsbevakning, 2019-03-07
- Anvisning underrättelse Försäkringskassan, 2020
- Barn- och ungdomsnämndens samlade redovisning av kvalitet och resultat 2020
- Delegationsordning för barn- och ungdomsnämnden, 2021
- Föräldrainformation om problematisk frånvaro Karlstads kommun
- Handlingsplan för närvaro/frånvaro, 2019-04-04
- Handlingsplan för hantering av anmälan till barn- och ungdomsnämnden angående utredning av elevs frånvaro, 2019
- Handlingsplan vid problematisk skolfrånvaro, 2019-03-25
- Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, 2021-07-02
- Lägesbedömning Covid-19 BUF 210315
- Närvaro frånvaro åk F-9 läsåret 20/21
- Organisation av administration inom barn- och ungdomsförvaltning, 2020-03-02
- Protokoll 2020-01-22 till och med 2021-09-22
- Redovisning gällande utredningar angående elevernas skolfrånvaro, augusti 2021
- Reglemente för barn- och ungdomsnämnden
- Riktlinje för skolplikt, 2019-03-07
- Riktlinje för utbildning av nyanlända elever, 2018-08-06
- Skolnärvaroprojektet slutrapport
- Skolnärvaromodellen
- Årsredovisning 2020, Barn- och ungdomsnämnden

2021-11-18

Lars Dahlin

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-05-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.