



Kommunrevisorerna granskar

Uppföljning av frånvaron inom gymnasieskolan

2019-11-20

1 Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

1.1 Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Om innehållet i denna granskning

Anna Tegström, kommunal revisor KPMG

anna.tegstrom@kpmg.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se



Umeå kommun

Click or tap here to enter text.

2019-11-20

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Lagstiftning och förordningar	7
3.1	Skollagen och gymnasieförordningen om frånvaro	7
3.2	Skolverkets allmänna råd och rapporter om frånvaro	7
3.3	Skolinspektionens granskningar om frånvaro	8
3.4	Fakta om studiestöd	9
4	Resultat av granskningen	10
4.1	Riktlinjer och rutiner	10
4.2	Förutsättningar för att identifiera och utreda elevers frånvaro	11
4.3	Samverkan mellan skolenhet, elevhälsa och huvudman	13
4.4	Främjande, förebyggande och åtgärdande insatser	14
4.5	Skolornas åiterrapportering avseende frånvaro	15
5	Slutsatser	16
5.1	Rekommendationer	17
A	Bilagor	Error! Bookmark not defined.

2 Sammanfattning

Umeå kommuns revisorer har gett KPMG i uppdrag att granska gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppföljning av frånvaron i gymnasieskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens kontroll av uppföljningen av frånvaron i gymnasieskolan.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden i huvudsak bedriver ett arbete som syftar till att följa upp frånvaron i gymnasieskolan. Det arbetet sker bland annat genom att skapa och implementera riktlinjer och rutiner för att arbeta med samt rapportera frånvaro vid skolenheterna. Den informationen löper från skolenhet vidare till huvudman, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Vidare finns en ansvarsfördelning mellan huvudmanna- och skolenhetsnivå och samverkan med elevhälsan fungerar väl. På skolenheterna vidtas främjande, förebyggande och åtgärdande insatser för att öka närvaron bland elever.

Det finns dock rutiner kring hantering av frånvaro som inte fungerar. Även om rutiner finns för att rapportera frånvaro vid arbetsplatsförlagd utbildning, visar det sig att rutinerna inte efterlevs av personal på arbetsplatsen. Det kan innebära att elever är frånvarande från sin praktik under en längre period, utan att skolan får kännedom om det. Därmed behöver huvudmannen se till att rektorer vidtar åtgärder för att säkerställa att rapportering sker även under den arbetsplatsförlagda utbildningen. Huvudman och rektorer behöver även se till att rutinerna efterföljs av alla lärare vid skolenheterna, även om granskningen visar att en klar majoritet av dem fullföljer uppgiften att rapportera.

Vi bedömer även att rektorer, med stöd av gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, behöver arbeta för en gemensam syn på vad giltig, respektive ogiltig, frånvaro är för att möjliggöra en likvärdighet i arbetet inom och mellan skolenheterna. I nuläget finns en uppenbar risk att frånvaroproblematik "faller mellan stolarna" när personal inte arbetar utifrån en gemensam utgångspunkt.

Granskningen visar att frånvaroutredning inte alltid görs när en elev varit frånvarande under en längre period. Personalen reagerar och kontaktar eleven i samband med frånvarotillfället. Personalen vidtar även åtgärder. Däremot görs inte någon utredning som kan besvara och problematisera orsaker till frånvaron. Det är därför viktigt att rektorer, med stöd av nämnden, ser till att frånvaroutredningar genomförs och klargör när en utredning ska påbörjas. Frånvaroutredningar ska dokumenteras.

Slutligen bedömer vi att huvudmannen behöver hitta rutiner och arbetsformer för att hämta in information om elever som valt att läsa sin gymnasieutbildning i annan kommun eller hos en annan huvudman. I dagsläget får nämnden information om frånvaro av de kommuner som är närliggande. Däremot finns inga rutiner för att hämta information om elever som läser i kommuner som är belägna på avstånd, eller enskilda huvudmän.



Umeå kommun

Click or tap here to enter text.

2019-11-20

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden att:

- samtliga lärare samt praktikhandledare vid arbetsplatsförlagd utbildning rapporterar frånvaro i enlighet med upprättade rutiner. (se avsnitt 4.1)
- formulera en kommundemensam definition av giltig respektive ogiltig frånvaro för att möjliggöra en likvärdig hantering vid kommunens gymnasieskolor. (se avsnitt 4.2)
- upprätta rutiner för att genomföra frånvaroutredningar samt säkerställa att dessa rutiner efterföljs av all personal. (se avsnitt 4.2)
- frånvaroutredningar dokumenteras. (se avsnitt 4.2)
- skapa rutiner och arbetsformer för att hämta in information om elever som valt att läsa sin gymnasieutbildning i annan kommun eller hos annan huvudman. (se avsnitt 4.5)

3 Inledning/bakgrund

Umeå kommuns revisorer har gett KPMG i uppdrag att bedöma hur gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, som huvudman för gymnasieskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer en tillräcklig kontroll av frånvaron i gymnasieskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Skollagen reglerar vilka rättigheter och skyldigheter elever och vårdnadshavare har. Enligt 15 kap. 16 § skollagen ska gymnasieelever delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Ansvar för att eleven fullgör sin skolgång är delat. Dels ska elevens vårdnadshavare se till att eleven fullgör sin skolplikt, dels ska huvudmannen se till att skolgången fullgörs (Skollagen 7 kap. 20 och 22 §§).

Av skollagen framgår vidare att alla skolor ska arbeta aktivt med att främja elevers närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro. Huvudmannen har ett ansvar för att skolenheten och rektorn får förutsättningar att uppmärksamma och utreda elevers frånvaro. Rektorn har i sin tur en skyldighet att utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig. Omfattande frånvaro är en varningssignal om att en elev riskerar att inte klara av sin utbildning. Det är viktigt att utreda orsaker till frånvaro så att eleven kan få det stöd som behövs för att nå utbildningsmålen. Utredningens omfattning och form bör avgöras i det enskilda fallet, men det är viktigt med dokumentation och uppföljning. En utredning behöver dock endast göras om den bedöms som nödvändig.

Det finns internationella jämförelsestudier som uppmärksammar vikten av närvaro i skolan. OECD analyserade PISA¹-resultaten vid 2012 års studie. Analysen visade att skolfrånvaro påverkar elevers skolresultat på ett negativt sätt.² PISA studien är visserligen gammal och berör grundskoleelever i årskurs 9. Men dess resultat är så pass relevant att det finns skäl att lyfta fram den trots att denna granskning rör gymnasieskolan. I OECD-länderna hoppade 18 procent av alla elever i årskurs 9 över att gå på lektioner åtminstone en gång två veckor före PISA-testet. 15 procent av eleverna var frånvarande en dag eller mer under samma period utan giltigt skäl. Svenska elever skiljer sig inte från OECD-genomsnittet när det gäller hur vanligt det är att "skolka" hela dagar från skolan, konstaterar den svenska PISA-rapporten.³ Däremot är det något vanligare att svenska elever är frånvarande från enskilda lektioner än OECD-genomsnittet. När det gäller sen ankomst uppges drygt 21 procent av svenska elever att de kommit försent tre gånger eller mer under den senaste tvåveckorsperioden, vilket är mest av alla OECD-länder. OECD-genomsnittet ligger på drygt 10 procent. Det har blivit vanligare bland svenska elever att komma för sent jämfört med PISA 2003.

¹ PISA är en förkortning av Programme for International Student Assessment. Studien har sedan 2000 genomförts vart tredje år och undersöker 15-åriga elevers kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. PISA syftar också till att öka förståelsen för orsakerna till och konsekvenserna av observerade skillnader i kunskaper.

² OECD (2014). Pisa in focus 2014/01 (January).

³ Skolverket. (2013b). *Sammanfattning av rapport 398. 2013:26. PISA 2012 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*

OECD:s analys pekar på att de som uppgett att de hoppat över lektioner eller varit frånvarande hela dagar också hade lägre poäng t.ex. i provet i matematik än elever som inte hoppat över lektioner eller varit frånvarande. En mindre andel elever i länder med högpresterande skolsystem gick inte på lektioner och hoppade över skoldagar. OECD:s analys konstaterar att ogiltig frånvaro förekommer bland alla elever, oavsett bakgrund.⁴

3.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens kontroll av uppföljningen av frånvaron i gymnasieskolan. För att kunna besvara den övergripande frågeställningen ska nedanstående revisionsfrågor besvaras (inom parentes anges inom vilket avsnitt frågan besvaras):

- Vilka riktlinjer och rutiner finns för frånvarorapportering på huvudmanna- och skolenhetsnivå? (se avsnitt 4.1)
- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan huvudmanna- och skolenhetsnivå? (se avsnitt 4.1)
- Hur säkerställer nämnden att rektorerna har förutsättningar för att identifiera och utreda elevers frånvaro? (Se avsnitt 4.2)
- Hur och när sker eventuell samverkan mellan skolenhet, elevhälsa och huvudman? (se avsnitt 4.3)
- Vilka åtgärder vidtas på de olika nivåerna och hur följs dessa upp? (se avsnitt 4.4)
- Hur säkerställer nämnden att gällande riktlinjer och rutiner efterlevs? (se avsnitt 4.2, 4.3 och 4.4)
- Vilken återrapportering får nämnden avseende uppföljning av frånvaro i gymnasieskolan? (se avsnitt 4.3 och 4.5)

Granskningen omfattar frånvaro för gymnasieelever som är inskrivna i kommunens gymnasieskolor.

3.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Skollagen (2010:800) 7 kap. 20 och 22 §§, och 15 kap. 16 §.
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

⁴ OECD (2014). Pisa in focus 2014/01 (January).



Umeå kommun

Click or tap here to enter text.

2019-11-20

3.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med berörda politiker och rektorer vid de skolor som är utvalda. De dokument som har studerats är huvudmannens och skolenheternas skriftliga rutiner för hur frånvaro i gymnasieskolan ska hanteras och följas upp.

Utöver dokumentstudier har intervjuer med gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens presidium samt biträdande utbildningsdirektör genomförts. Intervjuer har även genomförts med två rektorer för vardera tre gymnasieskolor. Totalt har sex rektorer deltagit vid intervjuerna. I urvalet finns rektorer som ansvarar för högskoleförberedande men också yrkesförberedande program.

Rapporten är faktakontrollerad av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens presidium, biträdande utbildningsdirektör för gymnasieskolan/VIVA samt de rektorer som deltagit vid intervjuerna.

4 Lagstiftning och förordningar

4.1 Skollagen och gymnasieförordningen om frånvaro

I skollagen och i gymnasieförordningen regleras när elev i gymnasieskolan uteblir från skolarbetet:

- Om en elev utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, ska rektor se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande.⁵ Om det finns särskilda skäl behöver inte elevens vårdnadshavare informeras samma dag. När det gäller myndiga elevers skolgång finns inga bestämmelser som säger att skolan ska kontakta föräldrarna.⁶ Skolan kan exempelvis inte informera föräldrarna till en myndig elev om frånvaro, men eleven kan ge sitt samtycke till att skolan lämnar ut sådana uppgifter.

- Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter uteblivit från den under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avslutat utbildningen. (SKOLFS 2010:2039)

4.2 Skolverkets allmänna råd och rapporter om frånvaro

Av Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro framgår att huvudmannen bör ha en samlad bild av elevernas frånvaro.⁷ Skolan med rektorn i spetsen bör bland annat:

- skapa rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering som gör det möjligt att snarast uppmärksamma och ha en samlad bild av eleverna frånvaro,
- se till att orsaker till frånvaro utreds skyndsamt,
- sätta in konkreta åtgärder med utgångspunkt i den genomförda utredningen för att komma tillrätta med ogiltig frånvaro,
- följa upp de åtgärder som vidtagits och vid behov pröva andra åtgärder för att komma tillrätta med ogiltig frånvaro, samt
- ha rutiner för samverkan med elevhälsan och vid behov med andra samhällsfunktioner.

Vidare är de allmänna råden tydliga med att det är huvudmannen som ytterst är ansvarig för skolans verksamhet och ska ge stöd till rektorn i arbetet med att skapa rutiner för att främja närvaro.

Vidare framgår av Skolverkets allmänna råd att ogiltig frånvaro är sådan frånvaro som vårdnadshavare inte meddelat eller bekräftat när det gäller exempelvis sjukdom eller läkarbesök. I förväg beviljad ledighet och/eller av rektorn beslutad befrielse från ett

⁵ 15 kap. 16 § skollagen (2010:800)

⁶ Socialstyrelsen & Skolverket 2014. *Vägledning för elevhälsan*.

⁷ Skolverket (2012c) *Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro*

2019-11-20

ämne eller del av ämne, som till exempel simundervisning, har begränsats i skollagen⁸. Om en elev som inte har blivit beviljad ledighet om ansökt ledighet ändå uteblir från undervisningen är frånvaron ogiltig.

De allmänna råden lyfter även fram betydelsen av att uppmärksamma all frånvaro och tidigt bedöma om det rör sig om giltig eller ogiltig frånvaro. Hur omfattande utredning som behövs är något som måste avgöras i det enskilda fallet. I vissa fall räcker det med en mycket enkel utredning. Samtidigt ställer andra fall krav på en mer omfattande och allsidig utredning. Frånvaroutredningen syftar till att skolan skaffar sig ett tillräckligt underlag för att förstå orsaken till elevens frånvaro. En mer omfattande utredning kan också visa om elevens vantrivsel eller skolmotstånd till exempel bottnar i en för eleven otillfredsställande lärandemiljö eller om det finns behov av särskilt stöd. Detta kan i sin tur kräva andra former av utredningsunderlag för att kunna ge eleven det stöd som behövs. Rektorn ansvarar för att en utredning görs. Det är viktigt att lärarna framförallt fokuserar på skolrelaterade orsaker till frånvaro, men också uppmärksammar andra orsaker till frånvaro och anmäler detta till rektorn. I vissa fall behöver även elevhälsan medverka i arbetet med att utreda orsaker till en elevs frånvaro. Av råden framgår även att skolan behöver dokumentera sitt arbete med att utreda problem och vidta åtgärder för att kunna komma tillrätta med frånvaro.

Skolverket gjorde år 2014 en kartläggning om frånvaro och närvaro i gymnasieskolan. I studien framkommer en komplexitet och problematik för personal i att tolka och förstå begreppet frånvaro. Komplexiteten består i vilken sorts frånvaro det handlar om. Frånvaro kan handla om alltifrån sena ankomster och ströfrånvaro till långtidsfrånvaro flera dagar i följd. Studien visar även att gränsen mellan giltig och ogiltig frånvaro kan vara otydlig och tolkningsbar. För skolorna kan det därför vara en utmaning att göra en rättvis bedömning av huruvida elevernas frånvaro ska betraktas som giltig eller ogiltig. Exempelvis kan återkommande sjukskrivningar som är anmälda till skola, och därmed klassificeras som giltiga, bli problematiska ifall de upprepas en specifik dag under skolveckan, dagen innan ett prov eller vid en viss tid under året. Frånvaron kan också handla om att elever har tappat orken att gå i skolan av olika anledningar och som därför sjukskriver sig. Andra förklaringar till frånvaro kan vara högpresterande elever med stark studiemotivation som sjukskriver sig för att hinna studera inför ett prov. En sådan form av frånvaro benämner Skolverket som *strategisk frånvaro*. Strategisk frånvaro innebär att elever väljer att stanna hemma från vissa lektioner för att prioritera studier inför andra lektioner.

4.3 Skolinspektionens granskningar om frånvaro

Skolinspektionen (2016) har gjort en granskning av skolors arbete för elever med omfattande frånvaro.⁹ En av slutsatserna i rapporten är att kommuner och skolor visserligen vidtar åtgärder för att främja närvaro, men de gör inte rätt saker i rätt tid. Bland annat visar det sig att vårdnadshavares engagemang för sina barns skolgång många gånger blir avgörande för hur framgångsrikt arbetet med att få tillbaka eleven till skolan blir. Skolinspektionen lyfter särskilt fram att det inte är förenligt med skolans uppdrag att vårdnadshavares engagemang och drivkraft ska vara avgörande för vilken

⁸ 7 kap. § 19 skollagen (2010:800).

⁹ Skolinspektionen. (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.



Umeå kommun

Click or tap here to enter text.

2019-11-20

hjälp eleven får. Det är istället skolans ansvar att utifrån en bedömning av elevens enskilda behov se till att eleven får den undervisning och det stöd som hen är i behov av. Skolinspektionen framhåller att kommunerna behöver bli bättre på att stödja skolorna i sitt arbete med att upptäcka och ta frånvaron på allvar samt utreda orsakerna till frånvaron.

För att kunna hantera frånvaro är det viktigt att huvudmannen skapar rutiner för att rapportera frånvaro. Av rutinerna behöver det framgå hur information ska hanteras av skolans personal men även hur informationen ska sammanställas och sparas. Till exempel är det viktigt att läraren tidigt signalerar och informerar rektorn i de fall elevens frånvaro är hög så att en utredning snabbt ska kunna startas upp.

4.4 Fakta om studiestöd

En elev som är ogiltigt frånvarande i gymnasiet vid upprepade tillfällen kan bli av med studiebidraget. CSN (centrala studiestödsnämnden) har från och med 1 januari 2012 skärpt reglerna för när skolorna ska rapportera sådan frånvaro till myndigheten, från tidigare 20 % av undervisningstiden till nu enstaka timmar under en månad om det skett vid upprepade tillfällen.

5 Resultat av granskningen

5.1 Riktlinjer och rutiner

Vid samtliga enheter för Umeå kommuns gymnasieskolor framkommer att det finns rutiner för frånvarorapportering på såväl huvudmänna- som skolenhetsnivå. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har enligt samtliga rektorer rutiner för att kommunicera med enheterna, bland annat om att frånvaro ska tas på allvar av all personal. Varje månad skickar huvudmannen ut en rapport över hur frånvaron ser ut på enskilda skolenheter, men också vid Umeå kommuns alla gymnasieskolor. Den rapporten innehåller även en sammanställning på individ- och gruppnivå. Av intervju med rektorerna framgår att rapporten utgör ett gott stöd i skolornas förebyggande arbete med att minska frånvaron i och med att den ger en god överblick av läget vid enheten och inom kommunen. Några rektorer säger sig i sin tur sprida den informationen vid den egna skolenheten med syftet att lärarna ska känna till hur frånvaron ser ut inom kommunen. Huvudmannen uppges även ge redskap för rektorer och lärare att rapportera frånvaron likvärdigt på skolorna.

Inför granskningen har vi tagit del av skolenheternas skriftliga rutiner. Varje skolenhet har dokument som visar hur frånvaro ska hanteras av lärare och vilka åtgärder som kan sättas in. Skriftliga rutiner finns även för elever och deras vårdnadshavare som visar hur de ska gå tillväga när en elev är frånvarande. I dokumenten återfinns även beskrivningar av regler och riktlinjer för att få studiemedel och vad som händer vid långvarig frånvaro. En gång per termin får eleverna ett utskick om sin frånvarostatistik i samband med att utdrag från betygs kataloger skickas ut.

En rutin vid hantering av frånvaro är att varje lärare ska ta kontakt med eleven genom att ringa eller maila till den elev som varit frånvarande. Om en elev är yngre än arton år ska läraren även kontakta hemmet för att meddela att eleven har varit frånvarande. Vid några skolor tas även rutiner vid frånvaro upp vid föräldramöten och utvecklingssamtal. Däremot följer inte alla lärare rutinerna, enligt rektorerna. Flera rektorer förklarar att det finns lärare som förbiser frånvaro och att det är "lite personbundet" vilka som gör det. Någon rektor förklarar också att det har hänt att lärare förlorar sitt professionella förhållningssätt till vårdnadshavare och elev i och med att samarbetet med dem blir så nära. I sådant fall har rektorn eller någon annan lärare gått in som mentor för att säkerställa en rättssäker hantering av frånvaron vid skolenheten.

Rektorerna förklarar vidare att en rutin som lärarna följer är att rapportera ogiltig frånvaro till Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Hög frånvaro leder till att studiebidraget dras in. För en del elever kan det enligt rektorerna vara en åtgärd som får eleven att komma tillbaka till skolan. För andra elever har detta faktum knappt någon effekt överhuvudtaget. Men innan rapportering sker till CSN är det en rutin att kontrollera att rapporteringen är korrekt; det vill säga att frånvaron de facto är ogiltig.

All frånvarorapportering i Umeå kommuns skolor sker via det digitala systemet Skola24. Den rapporteringen går sedan vidare till huvudmannen som sammanställer information i den rapport som tidigare nämnts. Eleven kan också när som helst hämta information om sin frånvaro via Skola24. När en elev är frånvarande får vårdnadshavarna till elever under 18 år rapporter om händelsen samma dag. I Skola24

2019-11-20

syns markeringar när en elev har 20 procent eller mer frånvaro. Mestadels reagerar personal *innan* frånvaron kommit upp i 20 procent. Ibland reagerar lärare redan vid första frånvarotillfället. Den reaktionen bottnar då i att eleven befinner sig i en situation som är problematisk. I ett sådant läge är det viktigt att skolan vidtar åtgärder i ett tidigt skede, enligt rektorerna.

5.1.1 Riktlinjer och rutiner vid arbetsplatsförlagd utbildning (APL)

Samtliga rektorer uppger att det finns rutiner för hur handledare på praktikplatser ska rapportera frånvaro när eleverna är ute på sin arbetsplatsförlagda utbildning. Praktikhandledarna ska rapportera elevers frånvaro till skolan. Eleverna ska rapportera till sin handledare, men också till skolan vid frånvaro.

Praktikhandledarna får information av skolan om rutiner vid frånvaro genom så kallade "APL-pärmar". Av innehållet i pärmarna framgår hur elevers frånvaro ska rapporteras. Däremot följer inte praktikhandledarna de rutiner som finns upprättade. Det händer att lärarna först vid praktikbesök på arbetsplatsen får kännedom om att en elev har varit frånvarande under en längre period. Någon rektor förklarar att praktikhandledarna inte alltid visar intresse av att hantera de problem som kan uppstå vid långtidsfrånvaro¹⁰.

Frånvarorapporteringen ska enligt biträdande direktör ske på samma sätt vid APL som vid skolförlagd utbildning. Lärarna har ett uppdrag att följa upp elevernas frånvaro, även under deras praktik. Däremot har biträdande utbildningsdirektör inte följt upp att rapporteringen fungerar.

5.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen har rutiner för att rapportera frånvaro på huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Dessa rutiner efterföljs som regel av alla parter, även om enstaka undantag finns. Vi rekommenderar därför att huvudman och rektorer säkerställer att *samtliga* lärare efterföljer de rutiner som är upprättade. Här finns en risk att vissa lärare skapar sitt eget sätt och sina egna rutiner för att rapportera frånvaro, vilket kan få konsekvenser för varje enskild elevs skolgång.

Vår bedömning är vidare att rutinerna för rapportering av frånvaro inte efterföljs av praktikhandledare vid den arbetsplatsförlagda utbildningen (APL). När information om frånvaro inte når fram till skolan, och sedermera huvudman, finns en uppenbar risk att åtgärder inte kan sättas in när det behövs. Detta behöver ställas mot det faktum att det finns elever som har frånvaro även under sin arbetsplatsförlagda utbildning. Det är därför angeläget att huvudmannen i samarbete med rektorerna säkerställer att frånvarorapporteringen fungerar även under den arbetsplatsförlagda utbildningen.

5.2 Förutsättningar för att identifiera och utreda elevers frånvaro

Av de dokument som vi har tagit del av i samband med granskningen framgår ingen definition av ogiltig, eller giltig frånvaro, varken från huvudmannens eller skolenheternas sida. I samtliga intervjuer med rektorer framkommer att definitionen av frånvaro varierar inom och mellan skolenheter. Giltig frånvaro som begrepp används

¹⁰ Långtidsfrånvaro har tidigare benämnts som hemmasittare.

2019-11-20

knappt av personalen då varje enskild frånvaroanmälan som regel betraktas som problematisk vid samtliga skolenheter. Även de fall där läkarintyg finns bedöms vara problematiska då den egentliga orsaken till frånvaron kan vara en annan än den som anges i intyget, enligt rektorerna. Läkarintyget är därför inte en garanti för att frånvaron ska förstås som giltig, enligt några rektorer. Som exempel beskriver en av rektorerna att intyg om ångestproblematik kan vara svåra att hantera då skolans yttersta ansvar är att erbjuda eleven redskap att hantera sin situation i skolan. Av den anledningen är det enligt en rektor betydelsefullt att skapa en så pass bra lärandemiljö att eleverna kan närvara i skolan: "Om vi har en ordnad verksamhet här på skolan är det inte bra för eleven på lite längre sikt att vara hemma.". Omvänt kan frånvaro i de fall där eleven och dess vårdnadshavare arbetar aktivt för att förbättra närvaron betraktas som giltig, även om den de facto är ogiltig.

Rektorerna betonar att samtliga frånvaroanmälningar tas på allvar, även om hanteringen av dem varierar mellan skolor och lärare. Ett enstaka frånvarotillfälle kan enligt rektorerna leda till insatser, beroende på vilken elev det handlar om och vilken situation som eleven är i. Hur frånvaron hanteras kan också enligt rektorerna vara avhängigt vilken lärare som undervisar den elev som varit frånvarande. Samtidigt som rektorerna menar att det finns en variation mellan lärare uttrycker de en samlad bild av betydelsen av att skapa och upprätthålla goda relationer som gör att eleven känner sig sedd och betydelsefull.

Vid en av de tre gymnasieskolorna görs en frånvaroutredning när elevens frånvaro kommer upp som ett ärende på elevhälsans möte. Då med ett förutbestämt frågebatteri som stöd för utredningen. Elevhälsans kompetenser blir därigenom involverade i arbetet för att få tillbaka eleven till skolan.

Vid de andra två gymnasieskolorna görs inte alltid en utredning av elevers frånvaro enligt rektorerna. Lärare och mentorer har dock alltid samtal med elev, och i förekommande fall även deras vårdnadshavare i nära anslutning till frånvarotillfället. De samtal som förs har enligt dessa rektorer ingen systematik utan är anpassad utifrån den elev som varit frånvarande. Det händer att samtalen dokumenteras, men dokumentationen är sporadisk och följer inte någon given struktur. Någon rektor beskriver att dokumentation förs i en loggbok, medan en annan för in anteckningar i det som benämns som en "elevblomma". En av rektorerna framför en problematik med bristfälliga rutiner för samtal med elev samt dokumentationen av dessa: "Vi har ett samtal där vi för protokoll. Men det är ingen utredning. Med en sådan utredning av frånvaro skulle vi komma ifrån mentorernas närhet till elever och vårdnadshavare."

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens presidium, liksom biträdande utbildningsdirektör för gymnasie- och vuxenutbildningen förutsätter att personalen genomför frånvaroutredningar, men kontrollerar inte att det sker. Av de skriftliga riktlinjer och dokument som huvudmannen och rektorerna skickat in i samband med granskningen är det oklart när en frånvaroutredning ska göras och vilka rutiner som finns för att upprätta en sådan.

5.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen inte skapat enhetliga förutsättningar för att identifiera och definiera frånvaro på skolenhetsnivå. Tolkningen av begreppet ogiltig frånvaro varierar både inom och mellan skolor. Läkarintyg likställs inte med att frånvaron är giltig. Omvänt behöver inte ogiltig frånvaro rapporteras som sådan om elev och vårdnadshavare arbetar för att öka närvaron. Komplexiteten för personal att bedöma vad som är giltigt respektive ogiltigt frånvaro bekräftas av Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro. För att möjliggöra en likvärdig hantering vid kommunens gymnasieskolor blir det därför viktigt att skapa kommungemensamma definitioner avseende närvaro och frånvaro.

Vår bedömning är att huvudmannen inte säkerställer att frånvaroutredningar genomförs när elevers frånvaro är hög. Vid några skolenheter behöver rutinerna för att utreda elevers frånvaro utvecklas. Det råder visserligen inga tvivel om att åtgärder vidtas vid samtliga skolenheter för att få elever tillbaka till skolan. Men för att dessa ska bli ändamålsenliga för eleven samt likvärdiga inom kommunen är det viktigt att rektorer, med stöd av huvudmannen, skapar förutsättningar för att utreda orsaker till elevernas frånvaro. En frånvaroutredning behöver i sig inte vara omfattande, men den ska kunna ligga till grund för beslut om vilka åtgärder som behöver sättas in. Här kan kommungemensamma underlag utgöra stöd för rektorer och lärare i deras arbete med att utreda frånvaro.

5.3 Samverkan mellan skolenhet, elevhälsa och huvudman

Av samtliga intervjuer framgår att samverkan mellan skolenhet, huvudman och elevhälsa fungerar. Enligt rektorerna tydliggör huvudmannen i sin kommunikation att arbetet för att förebygga frånvaro och främja närvaro är viktigt. Det sker bland annat genom den frånvarorapport som huvudmannen skickar ut månadsvis. Skolområdeschefer för också regelbundna dialoger med rektorer om verksamheten. Den information som kommer upp på dessa dialoger förs sedan vidare upp till politiken enligt rektorerna och biträdande utbildningsdirektör.

Rektorer och företrädare för huvudmannen uppger att elevhälsan är aktivt deltagande i ärenden som rör frånvaro. Samtliga rektorer är nöjda med elevhälsans insatser och beskriver att de ibland kontaktar hemmet för att diskutera den problematik som eleven uppvisar. Biträdande utbildningsdirektör förklarar att personal vid skolenheterna har kontinuerliga elevhälsomöten där även rektorer deltar. Vid dessa elevhälsomöten tas frånvaroproblematik upp liksom förslag på stödåtgärder för att få tillbaka eleven till skolan. Elevhälsans personal får i sin tur veckovisa uppdateringar om det som benämns "märkligt frånvaro". Orsaken till den märkliga frånvaron kan exempelvis vara droger, studiesvårigheter eller många F i betygen. Med den informationen som grund kan sedan elevhälsans personal stötta eleverna på ett bättre sätt.

Biträdande utbildningsdirektör uppger att gymnasieskolorna därutöver samverkar med socialtjänst, hälso- och sjukvård eller annan myndighet enligt när behov uppstår.

5.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att Umeå kommun har ett fungerande samarbete mellan skolenhet, elevhälsa och huvudman. Elevhälsan har en nära samverkan med lärare och rektorer det gemensamma arbetet med att främja närvaro, men också för att förebygga och åtgärda frånvaro.

5.4 Främjande, förebyggande och åtgärdande insatser

Huvudmannen för Umeå kommun sätter upp mål för verksamheten, medan alla främjande insatser för att öka närvaron sker på skolenhetsnivå. Huvudmannen kontrollerar frånvarorapporterna från de olika gymnasieskolorna och ser till att skolområdeschefer kontaktar rektorerna när frånvaron på skolenheten avviker på något sätt. På skolenhetsnivå kan främjande insatser vara att skapa en god sammanhållning i klasserna. Det kan också handla om att lärarna behöver arbeta med sitt eget förhållningssätt i undervisningen. I den mån det är möjligt ska lärarna verka för att eleven ska känna sig bekräftad och sedd i skolsammanhang genom att bekräfta elevens positiva sidor.

En annan insats som har en mer förebyggande karaktär är inriktad mot schematekniska aspekter. Rektorerna säger sig sträva efter att minska antalet håltimmar i schemat för att elever inte ska lockas att lämna skolan under skoldagen. Samtidigt har rektorerna uppmärksammat att alltför få håltimmar kan göra eleverna så uttröttade att de inte orkar med skoldagen i sin helhet. Det blir således en svår uppgift att skapa ett schema som fungerar för alla elevers behov. Andra exempel på förebyggande insatser är att lärarna i början av skoldagen kan möta upp elever på en plats som eleverna själva valt. Förutbestämda platser i skolmatsalen är också en förebyggande insats som ska öka närvaron. Dessa insatser ska öka tryggheten hos elever som känner sig ensamma eller osäkra i skolmiljön. Därutöver händer det att lärarna skickar sms till eleven med syftet att eleven ska känna sig efterfrågad.

Biträdande utbildningsdirektör för gymnasie- och vuxenutbildningen förklarar vikten av att eleverna verkligen trivs i skolan och har roligt. Rektorerna ska enligt samma person ha god koll på det som händer bland lärare och elever och de ska också involvera de kompetenser som krävs för att förebygga och åtgärda frånvaro bland elever. Samarbetet med elevhälsan beskrivs vara en förebyggande och främjande insats för att öka närvaron vid skolorna.

Som en förebyggande insats för att minska frånvaron informerar skolan om att medel från Centrala Studiestödsnämnden kan dras in när frånvaron blir för hög.

5.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att insatser sätts in på de olika nivåerna med syftet att minska frånvaron, men också för att främja närvaro. Vi vill särskilt betona det positiva i att insatserna är främjande. Det betyder att de sätts in utan förekommen anledning, med syftet att få eleverna att trivas i skolan. Samtliga rektorer återger en bild av engagerade lärare som gör insatser för att eleverna ska delta i undervisningen. Även om många lärare arbetar på det sättet finns också enstaka exempel på lärare som *inte* arbetar så. Vi förutsätter därmed att huvudmannen fortsätter sitt påbörjade arbete med att

2019-11-20

säkerställa att alla lärare vid Umeå kommuns gymnasieskolor verkar för att öka närvaron bland elever.

5.5 Skolornas återrapportering avseende frånvaro

Samtliga rektorer uppger att lärare återrapporterar närvaro via det digitala systemet Skola24 samma dag som lektionen ägt rum. Via det systemet följer huvudmannens representant upp statistiken varje månad utifrån nämndens mål.¹¹ År 2018 var andelen elever med mer än 20 procents frånvaro 16,7 procent. Huvudmannen uppmärksammar särskilt frånvarorapporter som överstiger 10 procent samt oanmäld frånvaro som övergår fyra timmar eller mer under en månad. Skolområdeschefen följer upp arbetet med frånvaro vid kvalitetsdialoger med gymnasieskolornas rektorer. Tillsammans med biträdande utbildningsdirektör görs därefter en kommunövergripande uppföljning av frånvaron. Om situationen kring frånvaro blir väldigt akut tas det upp som ett särskilt ärende vid ett separat möte.

Biträdande utbildningsdirektör förklarar att arbetet med frånvaro främst behöver vara på lite längre sikt. Även gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens presidium förklarar att mål för frånvaro behöver sättas på lite längre sikt. De uppger också att de genom sitt intresse för frågor som rör frånvaro signalerar till verksamheten vad som är viktigt att prioritera.

Huvudmannen för Umeå kommun får som regel rapporter om frånvaro bland elever som läser sin gymnasieutbildning i annan kommun eller enskild huvudman. Enligt biträdande utbildningsdirektör sker regelbundna möten med närliggande kommuner, exempelvis Vännäs. Dessa möten följer en systematik där frånvaro är en av de punkter som tas upp. Däremot finns inga motsvarande rutiner för att hämta information från avlägsna kommuner och fristående skolor. Så länge allt fungerar väl för eleven uppstår inga problem. Men om kommunen eller skolan inte rapporterar om frånvaron finns enligt biträdande utbildningsdirektören en uppenbar risk att Umeå kommun förblir ovetande om statistiken för den enskilda eleven.

5.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen får kontinuerliga rapporter om frånvaron bland elever som är inskrivna i Umeå kommuns gymnasieskolor. Det finns system som säkerställer att information löper från lärare, vidare till rektorer för att sedan via förvaltningen nå fram till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Så långt vi kan bedöma är det en väl fungerande process.

Vår bedömning är också att huvudmannen saknar rutiner för att följa upp frånvaro bland elever som *inte* är inskrivna i Umeå kommuns gymnasieskolor. Visserligen strider det inte mot skollagen vilket är viktigt att påpeka i sammanhanget. Däremot borde det ligga i huvudmannens intresse att känna till hur det går för de elever som är skrivna i Umeå, även om de valt att läsa sin gymnasieutbildning på annan ort eller vid

¹¹ Nämndens mål är att andelen elever med mer än 20 procents frånvaro ska minska till 10 procent eller mindre.

annan huvudman. Inte minst mot bakgrund av att Umeå kommun betalar stora pengar för att eleven valt att läsa sin utbildning hos en annan huvudman.

6 Slutsatser

Vår slutsats utifrån granskningens syfte är att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden mestadels bedriver ett arbete för att följa upp frånvaron vid Umeås gymnasieskolor. Det arbetet består i huvudsak av att skapa och implementera riktlinjer och rutiner för att hantera och rapportera frånvaro från skolenhet till huvudman. Likaså finns rutiner för praktikhandledare att rapportera frånvaro när elever genomför sin arbetsplatsförlagda utbildning. Däremot visar granskningen att alla lärare och praktikhandledare inte följer de rutiner som finns upprättade. I vissa fall har lärarna fått kännedom om en elevs frånvaro först när läraren gjort besök på arbetsplatsen. Vår slutsats är därför att huvudmannen behöver se till att rektorerna vidtar åtgärder för att säkerställa att praktikhandledarna efterföljer rutiner för frånvarorapportering vid den arbetsplatsförlagda utbildningen. Även om granskningen visar att frånvarorapporteringen vid skolenheterna mestadels fungerar väl, visar det sig att alla lärare inte följer de rutiner som är upprättade. Det är därför viktigt att huvudmannen tillsammans med rektorer säkerställer att rutinerna efterlevs av samtliga lärare vid skolenheterna.

Inom kommunen saknas en gemensam definition av vad giltig respektive ogiltig frånvaro är vid gymnasieskolorna. Det betyder att ett skäl till frånvaro vid ett tillfälle tolkas som giltigt, medan samma skäl i ett annat sammanhang uppfattas som ogiltigt. Komplexiteten i att tolka och förstå frånvaro styrks av Skolverkets kartläggning från år 2014. Kartläggningen synliggör att kontextuella faktorer kan göra det svårt för personal att avgöra var gränsen för ogiltig frånvaro är. Av den anledningen blir det av största vikt att huvudmannen, eventuellt i samarbete med rektorer, formulerar en kommungemensam definition av giltig respektive ogiltig frånvaro för att möjliggöra ett likvärdigt arbete vid kommunens skolenheter.

Vidare säkerställer inte huvudmannen att det på skolenheter görs frånvaroutredningar när elevers frånvaro är hög. Även om åtgärder vidtas för att öka elevernas närvaro, saknas en systematik som säkerställer att de åtgärder som sätts in är adekvata och utgår från den problematik som eleven uppvisar. För att kunna förstå orsaken till frånvaron behöver en utredning göras. Den syftar ytterst till att bilda ett underlag för att förstå varför eleven är frånvarande och om skälen är skolrelaterade. Det är därför viktigt att huvudmannen, tillsammans med rektorer, skapar rutiner för att dokumentera arbetet med att utreda elevers frånvaro.

Slutligen behöver huvudmannen skapa rutiner och former för att hämta information om elever som valt att läsa sin gymnasieutbildning i annan kommun, eller hos annan huvudman. I dagsläget finns en systematik för att hämta information från vissa kommuner. Däremot saknas rutiner för att hämta in information från andra huvudmän och kommuner med längre avstånd till Umeå.



Umeå kommun

Click or tap here to enter text.

2019-11-20

6.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden att:

- samtliga lärare samt praktikhandledare vid arbetsplatsförlagd utbildning rapporterar frånvaro i enlighet med upprättade rutiner. (se avsnitt 4.1)
- formulera en kommungemensam definition av giltig respektive ogiltig frånvaro för att möjliggöra en likvärdig hantering vid kommunens gymnasieskolor. (se avsnitt 4.2)
- upprätta rutiner för att genomföra frånvaroutredningar samt säkerställa att dessa rutiner efterföljs av all personal. (se avsnitt 4.2)
- frånvaroutredningar dokumenteras. (se avsnitt 4.2)
- skapa rutiner och arbetsformer för att hämta in information om elever som valt att läsa sin gymnasieutbildning i annan kommun eller hos annan huvudman. (se avsnitt 4.5)

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Anna Tegström
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.