



Granskning av kommunens uppföljning och kontroll av skolplikt och skolfrånvaro

Rapport

Alingsås kommun

KPMG AB

2024-09-26

Antal sidor 16



Alingsås kommun

Granskning av kommunens uppföljning och kontroll av skolplikt och skolfrånvaro

2024-09-26

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Riktlinjer och rutiner	6
3.2	Beslut om upphörande av skolplikt	10
3.3	Digitala system	12
3.4	Uppföljning	13
4	Samlad bedömning och rekommendationer	15

1 Sammanfattning

KPMG har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska barn- och ungdomsnämndens uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden har en tillräcklig kontroll och uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det har funnits allvarliga brister i nämndens styrning, då nämnden inte har fattat beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse i utomlands fram till mars månad 2024. Vi bedömer emellertid att barn- och ungdomsnämnden idag i allt väsentligt har en tillräcklig kontroll och uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Av granskningen framgår att det inte har funnits några beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands före mars 2024.

Vi bedömer att barn- och ungdomsnämndens handläggning av skolpliktsärenden kopplade till varaktig vistelse utomlands fram till mars 2024 har varit behäftade med allvarliga brister, då beslut fattats genom verkställighet och inte diarieförts.

Granskningen visar att delegationsordningen har ändrats under februari 2024, genom att ärenden avseende beslut om skolpliktens upphörande till följd av varaktig vistelse utomlands har delegerats till verksamhetschef. Presidiet framför dock att det är av vikt att nämnden inte till förvaltningen avhänder sig ansvaret för beslut i betydande ärenden.

Vi bedömer att beslut om skolpliktens upphörande är ett för individen ingripande beslut. Huruvida avgörandet kan delegeras eller inte utifrån 6 kap. 38 § KL avgör dock barn- och ungdomsnämnden efter noggranna överväganden. Vi bedömer att barn- och ungdomsnämnden inte har gjort sådana noggranna överväganden inför beslut om delegation.

Vi bedömer att barn- och ungdomsnämnden har dokumenterade rutiner för arbetet med skolplikt och skolfrånvaro. Nämnden har också nyligen beslutat om nya riktlinjer vad gäller föreläggande och föreläggande vid vite.

Av intervjuer framgår att anmälan till huvudman i samband med att utredning om frånvaro har startats, inte har gjorts kontinuerligt. Nämnden har därmed inte heller kontinuerligt tagit del av hur många utredningar som har startats.

Av granskningen har framkommit att beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands har fattats i elva ärenden under mars och april 2024, det vill säga under granskningens gång.

Beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands har i huvudsak motiverats med vistelse utomlands under längre period än sex månader och intyg från skola.

I kommunen används flera olika digitala system för arbete med skolplikt och skolfrånvaro. Systemet för registrering och uppföljning bedöms av respondenterna vara ändamålsenligt. Nämnden följer upp elevernas frånvaro samt om frånvaro utreds och

Alingsås kommun

Granskning av kommunens uppföljning och kontroll av skolplikt och skolfrånvaro

2024-09-26

åtgärder vidtas. Nämnden har däremot inte följt upp att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaron. Respondenterna verifierar dock att så görs genom det digitala systemet.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden att:

- tillse att noggranna överväganden inför delegation av ärenden görs mot bakgrund av kommunallagens reglering av delegation av beslutanderätt. (6 kap. 38 § KL)
- tillse att rektor anmäler till huvudman då utredning om frånvaro inleds. (7 kap. 19 a § SkoL)
- använda de medel som lagstiftaren ger hemkommunen så att barns rätt till grundläggande utbildning säkerställs vad avser föreläggande och föreläggande vid vite då barn, som omfattas av skolplikt, befinner sig utomlands. (7 kap. 23 § SkoL)
- i huvudmannens uppföljning av skolfrånvaro även analysera variationer i skolfrånvaro på enhetsnivå (4 kap. 3 § SkoL)

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden riktlinjer/ rutiner?	I allt väsentligt
Fattar nämnden beslut om upphörande av skolplikt, pga varaktig utlandsvistelse, med tillräckligt underlag?	Ja ¹
Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?	Ja
Följer nämnden upp olika aspekter av frånvaro?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten

¹ Före februari/mars 2024 är bedömningen: nej.

2 Bakgrund

KPMG har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska barn- och ungdomsnämndens uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola. Skollagen reglerar vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har inom utbildningsområdet. Enligt 7 kap. 10 § och 12 § skollagen har alla barn från sex år till avslutad grundskoleutbildning skolplikt. Kommunen ska enligt 7 kap. 22 § se till "att eleverna i huvudmannens förskola, grundskola och anpassad grundskola fullgör sin skolgång". Om en elev inte fullgör sin skolplikt och det beror på att vårdnadshavaren "inte har gjort vad denne är skyldig att göra [...] får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter". Detta får även ske vid vite. (7 kap. 23 § Skoll) Eleverna ska vara närvarande och om de inte är det ska vårdnadshavarna underrättas samma dag som frånvaron noteras. Huvudmannen för en skola är också skyldig att informera hemkommunen om en elev slutar vid en skolenhet eller blir föremål för frånvaroutredning, vilket är viktigt ur två perspektiv, dels så att hemkommunen kan säkerställa att eleven deltar i utbildning, dels att hemkommunen inte betalar för elevers utbildning utan att eleverna deltar i undervisningen.

Kommunens revisorer ser i sin riskanalys att eventuella brister i kommunens rutiner och insatser kan få stora konsekvenser för enskilda barns förutsättningar att utvecklas enligt målen för skolväsendet och i längden påverka deras förutsättningar att bli självförsörjande samhällsmedborgare.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden har en tillräcklig kontroll och uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har nämnden riktlinjer/rutiner
 - o för att tillse att skolplikt fullgörs?
 - o för beslut om upphörande av skolplikt på grund av varaktig vistelse utomlands?
 - o vid föreläggande och vite?
 - o för att utredningen av skälen för elevens frånvaro sker i samråd med rektorn för elevens skolenhet och med elevhälsan och att frånvaron anmäls till huvudmannen om utredning inleds?
 - o för anmälan och uppföljning av elevers frånvaro hos andra, kommunala eller fristående, huvudmän.
- Fattar nämnden beslut om upphörande av skolplikt, på grund av varaktig utlandsvistelse, med tillräckligt underlag?
- Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?
- Följer nämnden upp olika aspekter av frånvaro såsom elevernas samlade frånvaro, att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaro

samma dag som frånvaron inträffat, att rektor vid upprepad eller längre frånvaro skyndsamt utreds och att åtgärder vidtas?

Granskningen avgränsas till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 7 kap. 2, 10, 17, 19 a och 21-23 §§ och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentstudier av interna styrdokument såsom protokoll, riktlinjer, rutiner och uppföljningar.
- intervjuer har genomförts med barn- och ungdomsnämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef, verksamhetsutvecklare, urval av rektorer och lärare samt handläggare med ansvar för skolpliktsuppföljning (planeringsstrateg).
- stickprov på beslut om skolpliktens upphörande vid varaktig vistelse utomlands. I stickprovet har kontrollerats:
 - o om beslut om upphörande av skolplikt på grund av varaktig vistelse utomlands fattats
 - o beslutsfattare
 - o grund för beslut
 - o om beslutet motiveras
 - o underlag för beslutet

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef, verksamhetsutvecklare och planeringsstrateg.

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och rutiner

I reglemente² framgår att barn- och ungdomsnämnden fullgör kommunens uppgifter vad gäller bland annat skolplikt och grundskola.

Till stöd i arbetet har nämnden barn- och ungdomsförvaltningen som leds av förvaltningschef tillika skolchef enligt skollag. Förvaltningen är vidare indelad i verksamheter, varav två berör grundskolan: grundskola F-6 samt grundskola 7-9 och anpassad grundskola.

Barn- och ungdomsnämnden beslutade om en reviderad delegationsordning³ för nämnden vid sammanträdet i februari 2024. Beslut om uppskjuten skolplikt och om skolpliktens upphörande är delegerat till rektor. Verksamhetschef grundskola är sedan februari 2024 delegat i fråga om beslut om skolpliktens upphörande till följd av varaktig vistelse i utlandet.⁴ Beslut om fullgörande av skolplikt på annat sätt och att förelägga vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter vad gäller elevs skolplikt är delegerat till förvaltningschef. Om föreläggandet förenas med vite är beslutet inte delegerat utan fattas av nämnden.

Före 20 februari 2024 var frågan om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands inte delegerat. Nämndens presidium anger i intervju att nämnden inte har reflekterat över förändringen inför beslutet.

Presidiet framför att det är av vikt att nämnden inte till förvaltningen avhänder sig ansvaret för beslut i betydande ärenden.

Förvaltningen bedömer, enligt verksamhetsutvecklare, att beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands, utifrån kommunallag och rättspraxis⁵, inte är ett ingripande beslut utan ett konstaterande utifrån de underlag som förvaltningen har. Därför är det naturligt att frågan avgörs på delegation.

På förvaltningsnivå finns *Rutin för skolplikt och närvaro*. Rutinen berör frånvaro i förskola, grundskola och fritidshem ur perspektiven:

- elevers rätt till utbildning
- främjande arbete
- säkerställande av skolpliktigas elevers rätt till utbildning
- föreläggande och vite

Enligt planeringsstrateg revideras rutinerna vid behov. Intervjuade rektorer bedömer att rutinerna är tydliga och finns tillgängliga på intranätet. Rektorer berättar att de oftast också för dialog med planeringsstrateg i skolpliktsärenden för att säkra en korrekt

² Reglemente för barn- och ungdomsnämnden, beslutad av kommunfullmäktige 2023-06-14

³ BUN 2024-02-20 § 7

⁴ *Delegationsordning för barn- och ungdomsnämnden*, 2.6.6

⁵ HFD 2022 ref. 13

2024-09-26

handläggning. Planeringsstrategen verifierar detta och bedömer att dialogen mellan förvaltningen och skolenheterna är god.

Skolfrånvaro

I rutinen finns flödesschema för när elev med skolplacering är frånvarande. Av flödesschemat framgår bland annat att skolfrånvaro kan leda till att frånvaroutredning ska inledas eller utredning om skolplikt. Frånvaroutredning ska göras i en mall som finns tillgänglig digitalt och "göras i samverkan med elev, vårdnadshavare, EHT [elevhälsoteam, revisors anm.] och mentor/klasslärare. Den förvaltningsövergripande rutinen är skriven för att passa alla kommunens skolenheter, varför varje skola ska komplettera rutinen med fördelning av ansvar och hur rutinen ska tillämpas på respektive enhet. Merparten av rektorerna anger att de har lokala rutiner för arbetet med skolfrånvaro.

Att en frånvaroutredning ska göras i en mall och dokumenteras digitalt framgår av rutinen. Var ansvaret ligger och hur elevhälsan ska involveras avgörs på respektive skola. Den centrala rutinen anger att arbetet enligt flödesschemat ska inledas på elevens frånvaro överstiger 15 procent under de senaste tio veckorna eller om frånvaron är oroande. När en utredning om skolfrånvaro inleds ska anmälan till huvudmannens göras snarast, enligt rutinen. Efter att en utredning genomförts fattar rektor beslut om åtgärder. Dessa åtgärder ska dokumenteras i en handlingsplan, som revideras vid behov. Ärendet avslutas då åtgärderna har fått effekt. All dokumentation sker i elevhälsans digitala system.

Frågan om huvudmannens ansvar att lämna information till hemkommunen tas upp i rutindokumentet genom hänvisning till gällande lagstiftning och i rutin gällande skolplacering. Anmälan till hemkommun angående elever som utreds för skolfrånvaro i Alingsås kommuns skolor regleras inte. Handläggning av ärenden kopplade till frånvaro hos hemkommunens barn som läser hos andra huvudmän regleras inte i riktlinje eller rutin. Däremot finns en e-tjänst för annan huvudman att använda då frånvaroutredning inletts för skolpliktig elev hemmahörande i Alingsås kommun.⁶ Planeringsstrateg anger att det finns en odokumenterad rutin för regelbundna avstämningar av vilka elever som går hos fristående huvudmän mellan Alingsås kommun och de fristående skolorna.

I intervjuer anger rektorer och lärare hur skolan agerar då en elev är frånvarande. För elever i låg- och mellanstadiet tas i huvudsak kontakt med vårdnadshavare före förmiddagsrasten om eleven uteblir och inte är registrerad i frånvarosystemet. Det görs av klasslärare eller annan personal på skolan. Det finns också klasslärare som sms:ar, antingen med tjänstetelefon eller privat telefon, vårdnadshavarna när barnet inte kommer till skolan. I de flesta fall återkommer vårdnadshavaren med uppgift om att frånvaroanmälan har glömts bort. Om läraren inte får kontakt fortgår eftersökning. Om det är en elev med känd frånvaroproblematik kan det vara specialpedagogen som tar kontakt. Vårdnadshavare till elever på högstadiet får ingen personlig information om frånvaro utan får automatiskt meddelande genom frånvaroprogrammet.

⁶ Anmälan till hemkommun om att frånvaroutredning har inletts för skolpliktig elev - Alingsås kommun (alingsas.se), 2024-04-17 kl. 08:45

2024-09-26

På skolenheterna finns lokala rutiner för hur uppföljning av total frånvaro ska göras. Lärarna berättar att de två gånger per termin eller var tionde vecka ska analysera frånvaron för de elever som de ansvarar för. Om det finns skäl för oro så meddelas rektor och elevhälsoteam. Dessförinnan har lärarna, enligt rutinen, lyft frånvaron med både elev och vårdnadshavare. Lärarna berättar att de väljer de kontaktvägar som de tycker fungerar bäst såsom sms, mejl och fysiskt möte. Var tionde vecka redovisar rektorerna frånvaro till verksamhetsutvecklare på förvaltningen. Rektor kan få återkoppling från förvaltningen.

Om rektor känner oro för en elevs skolfrånvaro görs en utredning. En utredning görs alltså inte för varje elev som har en frånvaro över 15 procent. Det vore ogörligt och skulle ta bort förutsättningarna för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete med eleverna, menar rektorerna. Av intervjuer framgår att anmälan till huvudman i samband med att utredning har startats inte har gjorts kontinuerligt. Nämnden har därmed inte heller kontinuerligt tagit del av hur många utredningar som har startats. Intervjuade rektorer berättar att en modul till det digitala elevhälsoprogrammet är beställd som ska underlätta och säkerställa anmälan till huvudmannen. Förvaltningschef och verksamhetsutvecklare konstaterar att anmälan till huvudman inte har gjorts, men att förvaltningen noterat bristen och att en ny modul i det digitala systemet kommer att vara på plats inom kort.

Enligt rektorer är problematisk skolfrånvaro sällan en följd av pedagogiska tillkortakommanden, utan har i hög grad psykosociala orsaker. Många barn, både pojkar och flickor har ångest och svårt att ta sig till skolan eller vara i skolan. Inte sällan kan föräldraskapet brista. Flera respondenter menar att vissa vårdnadshavare har svårt att sätta gränser för sina barn; det kan bland annat gälla spelande och hur sociala medier används. Brister i föräldraskapet är dock inte beroende av socioekonomisk ställning. Samverkan med socialtjänsten blir då av stor betydelse. Rektorerna bedömer att socialtjänsten kan erbjuda bra stöd till vårdnadshavare utan att de behöver bli föremål för ett formellt ärende inom socialtjänsten.

Både intervjuade rektorer och lärare bedömer att frågan om ledighet för semesterresa utomlands är problematisk. Vårdnadshavare kan åka även om ledighetsansökan avslås och eventuellt sjukanmäla sina barn under perioden för resan. Lärare menar att rektorer kan bevilja ledighet även om lärarna har avstyrkt en resa. Barn- och ungdomsförvaltningen anger i sin senaste frånvaroanalys⁷ att beviljandet av ledighet vid till exempel semesterresor behöver ses över. Förvaltningschefen menar att det är ytterst få ärenden som berör semesterresor under längre tid och därför blir skolpliktsärenden.

Skolplikt

Under 2023 flyttades skolbevakningen från respektive skolenhet till förvaltningen och en central skolpliktsutredare som tituleras planeringsstrateg. Planeringsstrategen följer kontinuerligt, en gång varannan vecka, upp om nya barn med skolplikt, men utan skolplacering, har folkbokförts i kommunen. I praktiken görs det dock dagligen, enligt planeringsstrateg. Planeringsstrategens skolpliktsbevakning regleras i flödesschema i

⁷ Frånvaroanalys, barn- och ungdomsförvaltningen 2023-08-21 till 2023-10-27

2024-09-26

förvaltningens rutin. Om kontakt med vårdnadshavare inte fås omgående ska en skolpliktsutredning startas.

I rutinen redovisas hur kontakt med elevs vårdnadshavare kan sökas. Det gäller till exempel olika kontaktkanaler till vårdnadshavarna, kontakt med släktingar och sökningar på internet. Kontaktförsöken ska dokumenteras digitalt och eventuella bilagor ska bifogas i det digitala systemet. När kontakt upprättas ska elevens vistelseort utredas och orsakerna till att eleven inte uppfyller skolplikten sökas. Ett avsnitt i rutinen berör specifikt frågan om skolpliktens upphörande. Bland annat påtalas vikten av "gedigen utredning".

Då ett barn inte uppfyller skolplikten kan det också vara av betydelse för andra myndigheter att få information. Det gäller, enligt förvaltningen rutin: Försäkringskassan, Skatteverket och socialförvaltningen.

En andra rutin benämns *Hur enheter ska agera när de får uppgifter om skolpliktig elevs längre utlandsvistelse*. Dokumentet benämns också *Lathund* och är en enklare sammanställning av uppgifter i *Rutin för skolplikt och närvaro* över hur personal ska agera om de får uppgifter om elevs längre utlandsvistelse. Av *Rutin för skolplikt och närvaro*⁸ framgår att beslut om att undanta elever från skolplikt på grund av varaktig vistelse utomlands fattas på delegation av verksamhetschef.⁹ Detta överensstämmer med nämndens delegationsordning.

Beslut om föreläggande och föreläggande vid vite berörs i *Rutin för skolplikt och närvaro*, men kommer också att regleras i en särskild riktlinje, *Riktlinje Föreläggande med vite*. Riktlinjen finns vid tiden för granskningen i ett utkast. Av utkastet framgår att riktlinjen både berör föreläggandets juridiska grund och hur föreläggande vid vite utformas och delges samt vitets storlek med mera.¹⁰

Alingsås kommun tillhandahåller blanketter för *Anmälan om längre vistelse utomlands* och *Ansökan om fullgörande av skolplikt på annat sätt*. Till ansökan finns också mall för rektors bedömning om ansökan bör tillstyrkas eller avslås.

I intervjuer framgår att rektorerna ansvarar för utredning och åtgärder av elevs problematiska frånvaro så länge som rektorerna bedömer att det finns åtgärder att vidta. Det har under den senaste mandatperioden inte funnits något ärende där problematisk frånvaro eller total frånvaro berott på att vårdnadshavare inte gjort vad som ankommer på dem. Det gäller även då vårdnadshavare till kommunen har angett att eleven läser vid en skola utomlands och kommer att göra så under kortare eller längre period. Planeringsstrateg menar att förvaltningen bedömer att förutsättningar för föreläggande gentemot vårdnadshavare endast föreligger om kommunen kan bevisa att vårdnadshavaren obstruerar. Den bilden delas av intervjuad verksamhetsutvecklare.

⁸ Beslut av förvaltningschef 2023-03-06

⁹ *Rutin för skolplikt och närvaro*, sid. 9

¹⁰ Riktlinjen antogs av barn- och ungdomsnämnden 2024-05-21 § 37

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns riktlinjer och rutiner men att anmälan till huvudman inte görs i enlighet med 7 kap. 19 a § SkoL.

Vi bedömer att det finns rutiner för att tillse att skolplikt fullgörs och för beslut om att skolplikten upphör. Det finns också rutin för beslut om föreläggande och föreläggande vid vite, för utredning av skolfrånvaro, samråd med elevhälsan och anmälan till huvudman. Det framgår emellertid inte hur anmälan till huvudman ska göras vid inledd frånvaroutredning eller anmälan av frånvarande elever till annan hemkommun. Arbete med framtagande av riktlinjer för skolpliktsbevakning pågår och kan beaktas där.

Av granskningen framgår att rektor inte snarast anmält till huvudmannen att utredning inletts enligt 7 kap. 19 a § § skollagen. Vi bedömer att antalet anmälningar till huvudmannen bör redovisas för nämnden vid närmaste sammanträde.

Barn- och ungdomsnämnden bedömer inte att föreläggande eller föreläggande vid vite kan användas i de ärenden som har funnits i kommunen. Att lagstiftaren ställer stora krav på att utreda orsakerna till frånvaro som medför att skolplikten inte uppfylls är klart. Vi ser emellertid en risk för att brister i uppfyllande av skolplikten försvåras om barn- och ungdomsnämnden, i de fall det framgår att vårdnadshavare har tagit barnet från skolan för semesterresa eller annan verksamhet utanför skolan, inte använder sig av de medel som lagstiftaren ger hemkommunen, det vill säga föreläggande och föreläggande vid vite.

Vi bedömer vidare att beslut om skolpliktens upphörande är ett för individen ingripande beslut. Huruvida avgörandet kan delegeras eller inte utifrån 6 kap. 38 § KL¹¹ avgör dock barn- och ungdomsnämnden efter noggranna överväganden. Vi bedömer inte att barn- och ungdomsnämnden har gjort sådana noggranna överväganden inför beslut om delegation.

3.2 Beslut om upphörande av skolplikt - stickprov

I granskningen har särskilt fokus lagts på om hemkommunen fattat beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands. Sex stickprov har tagits av totalt elva ärenden. Resultaten av stickproven redovisas översiktligt nedan.

Granskningen visar att barn- och ungdomsnämnden **inte har fattat beslut** om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands före mars 2024. Enligt nämndens presidium har inga beslut fattats då frågan inte aktualiserats. Planeringsstrategen menar att utredningar har gjorts då skolpliktig elev bedöms ha befunnit sig utomlands. Däremot har nämnden inte fattat beslut om skolpliktens upphörande.

I faktagranskningen har framkommit: "att det funnits ärenden av den här typen tidigare, men att beslutet om att skolplikten skulle upphöra då inte fattats av barn- och ungdomsnämnden (eller på delegation från nämnden), utan setts som verkställighet

¹¹ Beslutanderätten får inte delegeras när det bland annat gäller "ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt".

2024-09-26

utifrån skollagen. Verkställigheten har då, på samma sätt som vid de beslut som nu fattas på delegation, föregåtts av utredningar, bedömningar och avvägningar för att fastställa att eleven vistas varaktigt utomlands, utifrån vad som framkommit i utredningarna”.

Verksamhetsutvecklaren framför vidare i ett skriftligt svar på frågan om tillgång till verkställighetsbeslut att bedömningar rörande skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands ”gjorts av aktuell tjänsteperson (i regel skoladministratör)”. ”Då ärenden hanteras som verkställighet och inte beslut i förvaltningsrättslig mening saknas därför diarieförda beslut”, enligt verksamhetsutvecklare.

Av granskningen har framkommit att **elva ärenden** blev aktuella och resulterade i beslut; **tio ärenden under mars 2024** och **ett i april 2024**.¹²

Nedan beskrivs översiktligt ett beslut om skolpliktens upphörande efter anmälan av vårdnadshavare. Av dokumentet framgår innebörden av beslutet, vilket i förekommande fall var att skolplikten upphörde. Beslutet motiverades med att utlandsvistelsen skulle överstiga sex månader och att de uppgifter om studier vid en skola i ett annat europeiskt land verifierades av administrationen vid den utländska skolan. Beslutet är undertecknat av verksamhetschef. Till ärendet finns också kopplat vårdnadshavarnas anmälan om längre vistelse utomlands och administrativ anteckning om att rektor har verifierat vårdnadshavarnas uppgifter genom kontakt med den nya skolan. Övriga stickprov, med ett undantag följer beskrivningen ovan. I ett ärende initieras ärendet av att elev inte återkommer till skolan efter sommarlovet. Av digitala noteringar framgår att tjänstepersoner på elevens skolenhet och planeringsstrateg har efterfrågat dokument som styrker längre utlandsvistelse. Verksamhetschef beslutar om skolpliktens upphörande efter att lärare telefonledes fått det verifierat att eleven läser vid en skola. Ett intyg för elevens syskon från samma skola används också som stöd för beslut om upphörande av skolplikt.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden idag fattar beslut om upphörande av skolplikt, på grund av varaktig utlandsvistelse, med tillräckligt underlag. Men att så inte var fallet före februari/mars 2024.

Av granskningen framgår att det har funnits ärenden före mars 2024, men att beslut om skolpliktens upphörande inte har fattats av nämnden då förvaltningen bedömt att det har varit fråga om verkställighet. Vi bedömer att beslut om skolpliktens upphörande är ett för den enskilde ingripande beslut och vi menar att beslut i fråga om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands inte kan betraktas som verkställighet. Handläggningen har därmed varit behäftad med allvarliga brister, enligt vår bedömning.

Av granskningen framkommer att barn- och ungdomsnämnden inte har fattat några beslut före mars 2024. Det finns inte heller några diarieförda verkställighetsbeslut att tillgå. Stickprov har därmed inte kunnat genomföras på ärenden äldre än mars 2024.

¹² 2024-03-22, 2024-03-22, 2024-03-22, 2024-03-22, 2024-03-22, 2024-03-25, 2024-03-25, 2024-03-25, 2024-03-25, 2024-03-25 och 2024-04-24

Vi konstaterar att beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands efter mars 2024 fattas på delegation. Vi bedömer, utifrån stickprov som har tagit på beslut fattade efter mars 2024, att adekvata underlag och uppgifter efterfrågas och att dessa i allt väsentligt dokumenteras i förvaltningens digitala ärendehanteringssystem.

3.3 Digitala system

Inom barn- och ungdomsnämndens ansvarsområden används flera digitala system. Alla skolpliktiga elever registreras i ett digitalt system. I systemet anges också elevens skolplacering som kan vara i någon av kommunens egna skolenheter, i annan kommun eller vid fristående skolenhet. Ett andra system omfattar grundskolornas och fritidshemmens digitala schemalägnings- och frånvarosystem. I systemet anmäler vårdnadshavare barnens frånvaro, registrerar lärare frånvaro och hämtar lärare och annan personal frånvarostatistik för uppföljning och analys. Information om anmälan om frånvaro finns på kommunens hemsida.¹³ Förutom att göra frånvaroanmälan digitalt kan den också göras telefonledes till en telefonsvarare, som ger information på svenska, albanska, arabiska, engelska och somaliska. Om ett barn har varit frånvarande utan att vara anmält skickas en avisering automatiskt till vårdnadshavarnas telefon eller e-post.

Ett par rektorerna menar att frånvaroanmälan borde göras genom e-legitimation för att förhindra att elever, särskilt på högstadiet, anmäler sin egen frånvaro genom vårdnadshavarnas inloggning.

Utredningar om elevs frånvaro och skolplikt dokumenteras och bevaras i elevakt i ett tredje digitalt system, som också omfattar journaler och anteckningar från elevhälsans olika insatser. I ett fjärde digitalt ärendehanteringssystem (diarium) finns beslut och underlag såsom intyg, ansökningar, mejl och tjänsteanteckningar.

Intervjuade rektorer och lärare bedömer att skolornas digitala system för frånvarorapportering och frånvarouppföljning i huvudsak är ändamålsenligt. Systemet är inte helt användarvänligt, men det statistiska materialet som kan hämtas ur systemet är bra. Uppgifter kan hämtas ut både i form av tabeller och grafiska beskrivningar. De sistnämnda är ett gott stöd för att både vårdnadshavare och elever ska förstå konsekvensen av skolfrånvaro.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro.

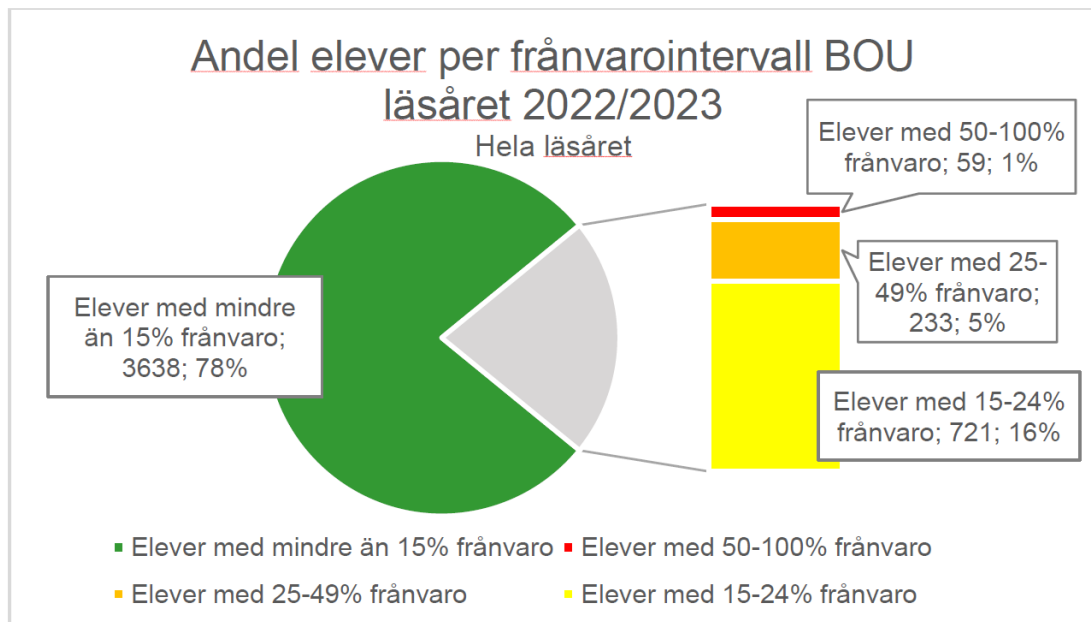
Vi konstaterar att det finns digitala system för anmälan, registrering och uppföljning av frånvaro. Utifrån uppgifter från rektorer och lärare bedömer vi att systemen är ändamålsenliga.

¹³ Anmäla frånvaro och ansöka om ledighet - Alingsås kommun (alingsas.se), 2024-04-17 kl. 09:30

3.4 Uppföljning

Tre gånger per år¹⁴ genomför barn- och ungdomsförvaltningen, inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet, ”en fördjupad analys av elevers frånvaro på huvudmannanivå”.¹⁵ Arbetet på huvudmannanivå bygger på den uppföljning med analys som genomförs på respektive skolenhet. Syftet med huvudmannans uppföljning är att ”söka orsaker” och ”identifiera framgångsfaktorer”.

Samlad frånvaro och handlingsplaner för ökad närvaro redovisas i tabeller och diagram. Redovisningen omfattar bland annat skillnaden mellan årskurserna F-6 och 7- 9. Nedan ges ett exempel på redovisning ur barn- och ungdomsförvaltningens redovisning för nämnden. Den visar samlad frånvaro under läsåret 2022/2023.



Barn- och ungdomsförvaltningen

Av rapporten framgår bland annat att en stor andel av de elever som har hög skolfrånvaro ”har olika typer av psykisk ohälsa”. Till viss del sker samverkan med andra aktörer såsom socialtjänst och region. Även faktorer i skolan, såsom ”förmåga att skapa tillgängliga lärmiljöer” kan förklara skolfrånvaro. Av förvaltningens analys framgår vidare att problematisk skolfrånvaro grundläggs redan i tidiga år. Insatser vidtas på individnivå, men förvaltningen menar att respektive skolas förmåga att analysera strukturella förklaringar behöver utvecklas. Skolfrånvaro har minskat något på F-6-enheter, vilket på längre sikt bedöms få positiva konsekvenser på frånvaron i högstadiet. På övergripande nivå utvecklar barn- och elevhälsan arbetet med frånvaroutredningar och handlingsplaner utifrån aktuell forskning, enligt förvaltningens

¹⁴ Mätperiod 1 skolstart-höstlov, mätperiod 2 höstlov till sportlov, mätperiod 3 sportlov-skolavslutning

¹⁵ *Frånvaroanalys*, verksamhetsåret 22/23

2024-09-26

rapport. I frånvarooanalysen berörs inte frågan om elever som är frånvarande från skolan därför att de befinner sig utomlands.

Den senaste helårsredovisningen behandlades och godkändes av barn- och ungdomsnämnden vid dess sammanträde i september 2023.¹⁶ Därefter behandlades delårsredovisning av skolfrånvaro med analyser vid sammanträdet i december 2023.¹⁷

Den senaste rapporten avsåg period 1, det vill säga från skolstart till höstlov 2023. Antal elever med en frånvaro över 50 procent uppgick då till 70, vilket var fler än läsåret dessförinnan. Antalet handlingsplaner ökade från 65 läsåret 2022/2023 till 104 innevarande läsåret. Uppföljning görs också av avslutade handlingsplaner. Förvaltningschefen bedömer att antalet handlingsplaner motsvarar det faktiska antalet elever med upprepad eller längre frånvaro. I frånvarooanalysen redovisas inget om de elever som i mars 2024 blir föremål för beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands.

Nämnden har däremot inte följt upp att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaron. Flera respondenter verifierar dock att vårdnadshavarna genom det digitala systemet får automatiskt meddelande om barnet uteblir från skolan utan att vara frånvarooanmäld.

Förutom kontinuerlig uppföljning av skolfrånvaro följer nämnden också upp bevakning av skolplikt två gånger per år, i september och i januari. Redovisning av skolpliktsbevakning godkändes av nämnden vid sammanträdet i oktober 2023¹⁸ respektive i februari 2024¹⁹. Av den senaste redovisningen framgår att det i januari 2024 fanns 17 skolpliktiga elever bokförda i Alingsås som saknade skolplacering. Samtliga ärenden är under utredning och anmälda till både Försäkringskassan och Skatteverket. Inget ärende är dock, enligt nämndens protokoll, föremål för föreläggande riktat mot vårdnadshavare. Ärendena kan dock komma att bli föremål för beslut om skolpliktens upphörande, enligt protokollet.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden i allt väsentligt följer upp olika aspekter av frånvaro.

Uppföljning görs på huvudmannanivå inom ram för systematiskt kvalitetsarbete. Vi bedömer också att orsaker analyseras och åtgärder vidtas. Vi saknar uppföljning av elever som utreds för eventuellt beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands och variationer i skolfrånvaro mellan skolenheter, vilket vi bedömer är särskilt angeläget då nämnden inte har tagit del av anmälningar från enheterna. För övrigt redovisas två gånger per år förvaltningens skolpliktsbevakning.

Nämnden har inte följt upp att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaron.

¹⁶ BUN 2023-09-12 § 66

¹⁷ BUN 2023-12-12 § 92

¹⁸ BUN 2024-10-24 § 75

¹⁹ BUN 2024-02-20 § 15

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämnden har en tillräcklig kontroll och uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det har funnits allvarliga brister i nämndens styrning, då nämnden inte har fattat beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse i utomlands fram till mars månad 2024. Vi bedömer emellertid att barn- och ungdomsnämnden idag i allt väsentligt har en tillräcklig kontroll och uppföljning av skolplikt och frånvaro i grundskola.

Av granskningen framgår att det inte har funnits några beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands före mars 2024.

Vi bedömer att barn- och ungdomsnämndens handläggning av skolpliktsärenden kopplade till varaktig vistelse utomlands fram till mars 2024 har varit behäftade med allvarliga brister, då beslut fattats genom verkställighet och inte diarieförts.

Granskningen visar att delegationsordningen har ändrats under februari 2024, genom att ärenden avseende beslut om skolpliktens upphörande till följd av varaktig vistelse utomlands har delegerats till verksamhetschef.

Presidiet framför dock att det är av vikt att nämnden inte till förvaltningen avhänder sig ansvaret för beslut i betydande ärenden.

Vi bedömer att beslut om skolpliktens upphörande är ett för individen ingripande beslut. Huruvida avgörandet kan delegeras eller inte utifrån 6 kap. 38 § KL avgör dock barn- och ungdomsnämnden efter noggranna överväganden. **Vi bedömer** att barn- och ungdomsnämnden inte har gjort sådana noggranna överväganden inför beslut om delegation.

Vi bedömer att barn- och ungdomsnämnden har dokumenterade rutiner för arbetet med skolplikt och skolfrånvaro. Nämnden har också nyligen beslutat om nya riktlinjer vad gäller föreläggande och föreläggande vid vite.

Av intervjuer framgår att anmälan till huvudman i samband med att utredning om frånvaro har startats inte har gjorts kontinuerligt. Nämnden har därmed inte heller kontinuerligt tagit del av hur många utredningar som har startats.

Av granskningen har framkommit att beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands har fattats i **elva ärenden** under mars och april 2024, det vill säga under granskningens gång. Beslut om skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands har i huvudsak motiverats med vistelse utomlands under längre period än sex månader och intyg från skola.

I kommunen används flera olika digitala system för arbete med skolplikt och skolfrånvaro. Systemet för registrering och uppföljning bedöms av respondenterna vara ändamålsenligt. Nämnden följer upp elevernas frånvaro samt om frånvaro utreds och åtgärder vidtas. Nämnden har däremot inte följt upp att vårdnadshavare till omyndiga elever informeras om frånvaron. Respondenterna verifierar dock att så görs genom det digitala systemet.



Alingsås kommun

Granskning av kommunens uppföljning och kontroll av skolplikt och skolfrånvaro

2024-09-26

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden att:

- tillse att noggranna överväganden inför delegation av ärenden görs mot bakgrund av kommunallagens reglering av delegation av beslutanderätt. (6 kap. 38 § KL)
- tillse att rektor anmäler till huvudman då utredning om frånvaro inleds. (7 kap. 19 a § SkoL)
- använda de medel som lagstiftaren ger hemkommunen så att barns rätt till grundläggande utbildning säkerställs. Det kan gälla föreläggande och föreläggande vid vite då barn, som omfattas av skolplikt, befinner sig utomlands. (7 kap. 23 § SkoL)
- i huvudmannens uppföljning av skolfrånvaro även analysera variationer i skolfrånvaro på enhetsnivå. (4 kap. 3 § SkoL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal yrkesrevisor
Specialist skolväsendet*

Viktoria Bernstam

*Kundansvarig
Certifierad kommunal yrkesrevisor*