

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

Rapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2020-05-05

Antal sidor: 19

Antal bilagor: 0

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Riktlinjer och styrdokument	6
3.2	Barn- och ungdomsförvaltningen	9
3.3	Kompetensförvaltningen	12
3.4	Samarbete med socialtjänsten	16
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	18

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Järfälla kommuns revisorer granskat hur skolan arbetar för att förebygga problematisk frånvaro och hjälpa hemmasittare tillbaka till skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet har varit att bedöma hur barn- och ungdomsnämnden och kompetensnämnden arbetar med problematisk frånvaro och för att hjälpa hemmasittare, dvs barn med långvarig ogiltig frånvaro, tillbaka till skolan. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de granskade nämnderna har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt.

Under 2019 och 2020 har barn- och ungdomsförvaltningen arbetat för att förbättra hanteringen av problematisk frånvaro och hemmasittare. En förvaltningsövergripande vägledning har tagits fram, och antalet barn med problematisk frånvaro har kartlagts. För närvarande pågår en uppföljning av kartläggningen. Vår bedömning är att det pågående arbetet genomförs på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt.

Barn- och ungdomsförvaltningen har ett närvaroteam som bl a arbetar med att få hemmasittare att återuppta undervisningen och på sikt återvända till skolan. Vår bedömning är att teamet arbetar ändamålsenligt.

Järfälla gymnasium, som är kompetensförvaltningens enda gymnasieskola i egen regi, arbetar systematiskt med att uppmärksamma och rapportera frånvaro. Kompetensförvaltningen har dock inte arbetat på samma tydliga sätt som barn- och ungdomsförvaltningen med att ta fram styrdokument. Exempel på områden som inte diskuteras i befintliga styrdokument är hur utredningar ska genomföras och vilka åtgärder som finns att tillgå. Det faktiska arbete som bedrivs av pedagoger och skolans elevhälsa bedömer vi dock vara ändamålsenligt.

Kommunen har ett aktivitetsansvar för de ungdomar som inte går i gymnasiet. Den enhet som fullgör detta ansvar anser sig inte ha tillräckliga resurser för att genomföra personliga besök hos alla ungdomar som eventuellt kan vara hemmasittare. Det finns därmed en risk för att hemmasittande ungdomar inte uppmärksammas.

Det förekommer att Järfällaelever vid skolor i andra kommuner slutar utan att Järfälla kommun underrättas. Följden blir dels att Järfälla fortsätter att betala ut ersättning trots att eleven har slutat, dels att det finns risk för att det tar onödigt lång tid innan ungdomen erbjuds insatser inom ramen för kommunens aktivitetsansvar.

Barn- och ungdomsförvaltningens samarbete med socialtjänsten har förbättrats under senare år. Det förekommer dock att orosanmälan inte alltid skickas in vid upprepade incidenter för en elev. Den kan bero på fel förväntningar på vad socialtjänsten faktiskt kan göra efter en orosanmälan. Socialtjänstlagen innehåller inga tvångsåtgärder. Socialtjänstens möjlighet att agera och eventuellt använda annan tvingande lagstiftning ökar dock vid upprepade orosanmälningar för samma barn.

Järfälla kommun
Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

1.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats har vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att säkerställa att alla hemmasittare i gymnasieåldern identifieras och erbjuds insatser.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas i syfte att minimera risken för att Järfällaelever vid skolor i andra kommuner slutar att gå i skolan utan att Järfälla kommun underrättas.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att orosanmälan alltid skickas från grundskola till socialtjänst när så bör ske.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

2 Inledning/bakgrund

Barn och ungdomar med problematisk frånvaro riskerar att komma efter med skolarbetet och i förlängningen inte uppnå godkänt i alla ämnen. Långvarig ogiltig frånvaro innebär att den rätt till utbildning som alla skolpliktiga barn har inte blir tillgodosedd. För barn som under lång tid stannar hemma från skolan, s k hemmasittare, finns dessutom finns risk för följdproblem i form av ohälsa i olika former.

De bakomliggande orsakerna till problematisk frånvaro är många gånger är komplexa och rör inte bara skolan utan också elevens situation i övrigt. Hur skolan bemöter dessa elever och utformar undervisningen har dock stor betydelse för att undvika problematisk frånvaro. Skolan kan inte och har inte ansvar för att lösa alla elevens problem, men det är skolans ansvar att upptäcka och utreda signalerna om att eleven inte mår bra. Skolan har också ett ansvar för att informera socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska hur skolan arbetar för att förebygga problematisk frånvaro och hjälpa hemmasittare tillbaka till skolan.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma hur ansvariga nämnder arbetar med problematisk frånvaro och för att hjälpa hemmasittare, dvs barn med långvarig ogiltig frånvaro, tillbaka till skolan. Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur ser nuläget ut i Järfälla kommun när det gäller arbetet med problematisk frånvaro och hemmasittare? Vilka insatser görs idag och finns någon enhet eller arbetsgrupp inom kommunen som har ett särskilt ansvar för arbetet? Finns det tydliga riktlinjer för hur skolenheterna ska agera?
- Har skolorna någon funktion som systematiskt uppmärksammar och rapporterar frånvaro på individnivå? Vilka uppgifter har i så fall den funktionen och har några rutiner eller checklistor tagits fram för funktionens arbete?
- Finns ett kommunövergripande arbete för att främja elevers närvaro i skolan? Är den samlade elevhälsan involverad i det arbetet?
- Vilka åtgärder vidtas när barn/ungdomar är frånvarande under längre tid från skolan utan giltigt skäl?
- Hur tillämpas socialtjänstlagens bestämmelse om att anställda på skolor genast ska anmäla till socialtjänsten om de i sitt arbete misstänker att ett barn far illa?
- Finns något strukturerat samarbete mellan skola och vårdnadshavare och hur sker samverkan med socialtjänsten när det gäller hemmasittare?

Granskningen har avsett barn- och ungdomsnämnden och kompetensnämnden.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Skollagen 7 kap 19 a § och 15 kap 16 §
- Socialtjänstlagen 14 kap. 1 C §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av kompetensnämndens och barn- och ungdomsnämndens verksamhetsplaner och de stödjande och styrande rutiner som förvaltningarna har tagit fram när det gäller problematisk skolfrånvaro.
- Intervjuer med följande medarbetare vid kompetensförvaltningen: förvaltningens direktör, chef och två studievägledare vid Ung vägledning samt rektor, kurator och två närvårdscoacher vid Järfälla gymnasium.
- Intervjuer med följande medarbetare vid barn- och ungdomsförvaltningen: förvaltningens direktör, verksamhetschef och utvecklingsstrateg vid enheten Kvalitet och utveckling, verksamhetschef för grundskolan, enhetschefen vid Järfälla barn-och elevhälsa och två barn- och elevkonsulenter.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningarnas direktörer och ett urval av övriga intervjuade.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och styrdokument

3.1.1 Barn- och ungdomsnämndens styrning

Barn- och ungdomsnämnden har i sin verksamhetsplan följande tre nämndmål.

- Alla elevers skolresultat ska förbättras,
- Alla elever ska uppnå gymnasiebehörighet,
- Elever i Järfällas för- och grundskolor ska uppleva trygghet och studiero.

De tre målen ligger fast under nuvarande mandatperiod. För att nå måluppfyllelse har barn- och ungdomsförvaltningen fått bl a följande uppdrag av nämnden:

- Driva ett arbete med syfte att inte en enda grundskoleelev ska gå ut grundskolan utan gymnasiebehörighet,
- I samarbete med kommunens skolläringar, lärare och nödvändig personal ta fram arbetsmetoder och lösningar för att öka studieron i kommunens samtliga skolor i syfte att alla elever ska kunna få studiero och nå kunskapsmålen.

Utöver uppdragen och nämndmålet om att alla elever ska uppnå gymnasiebehörighet så innehåller nämndens verksamhetsplan inga mål som direkt berör hemmasittare.

3.1.2 Barn- och ungdomsförvaltningens styrdokument

Ovanstående två uppdrag är nära kopplade till varandra. Förvaltningen valde därför att i ett strategidokument¹ beskriva hur arbetet ska läggas upp för att nå måluppfyllelse för bägge uppdragen. Dokumentet togs fram av medarbetare vid enheten Kvalitet och utveckling tillsammans med rektorer och enhetschefer.

I strategidokumentet konstateras att elever med problematisk skolfrånvaro har låg måluppfyllelse såtillvida att de ofta går ut grundskolan utan gymnasiebehörighet. En av dokumentets aktiviteter har därför varit att arbeta fram en modell för arbetet med att minska frånvaron hos denna grupp elever. Modellen, som blev klar i slutet av 2019, presenteras i dokumentet "Vägledning för arbetet med problematisk skolfrånvaro".

Vägledningen ska vara ett stöd i skolornas arbete med problematisk skolfrånvaro. Den inleds med att skolans lagstadda uppdrag och huvudmannens ansvar beskrivs. Därefter följer en beskrivning av ansvarsfördelningen mellan rektor, klasslärare/mentor, övrig skolpersonal och elevhälsan. Exempelvis skrivs att rektor har det övergripande ansvaret samtidigt som elevhälsan ska ha särskild kompetens inom området och därför bör ha huvudansvaret för att utreda, identifiera åtgärder och följa upp elevärenden av svårare karaktär.

¹ Strategi för ökad måluppfyllelse – "Åtgärdsplan för att alla elever ska uppnå gymnasiebehörighet" och "Handlingsplan för ökad studiero" Dnr: Bun 2019/358

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

I vägledningen finns en definition av begreppet problematisk skolfrånvaro som innebär att frånvaro bör uppfattas som problematisk när den riskerar leda till att eleven inte utvecklas mot utbildningens mål. Hur hög frånvaro som krävs för att frånvaron ska bli problematisk kan därmed variera mellan olika elever. Vägledningen stadgar dock att frånvaro som överstiger 20 procent alltid bör bedömas som problematisk, oavsett elevens individuella förutsättningar. Vidare bör en utredning alltid inledas när en elev med skolplikt uppfyller något av nedanstående kriterier:

- Har varit sammanhängande frånvarande i minst två veckor,
- Har haft ströfrånvaro vid minst fem tillfällen under en månads skoltid,
- Uppvisar varningssignaler eller riskfaktorer för frånvaro, t ex att frånvaron börjar bilda ett mönster och/eller att eleven uppvisar/uttrycker ett motstånd mot att vara i skolan.

Vägledningen innehåller information om hur en utredning av ska genomföras när en elev har problematisk frånvaro. Den innehåller också förslag på analysmodeller och information om hur kontakt och avstämning med elev och vårdnadshavare kan ske. För att dokumentationen ska svara mot de krav som finns så har kommungemensamma mallar tagits fram. Vägledningen avslutas med exempel på olika åtgärder som skolan kan vidta samt hur dessa ska identifieras.

3.1.3 Implementering av vägledningen

Alla personer som vi har intervjuat inom barn- och ungdomsförvaltningen har känt till vägledningen. De intervjuades uppfattning är att dokumentet svarar bra mot de behov som skolorna har. Det uppfattas som positivt att dokumentet har en stark koppling till lagar och andra nationella styrdokument.

I januari 2020 hölls en halvdags information och utbildning för rektorer och biträdande rektorer om det nya vägledningsdokumentet. I mars hölls ytterligare ett möte där rektorerna gavs möjlighet att ge feedback på vägledningen. Frågor som diskuterades var exempelvis om något saknades, var otydligt eller behövde utvecklas i dokumentet. Vid tiden för intervjuerna planerades ett arbete med att ta fram fallbeskrivningar/verktyg för att tydliggöra hur skolorna praktiskt kan arbeta med problematisk frånvaro.

3.1.4 Kompetensnämndens styrning

Kommunfullmäktige har i Mål och budget 2020 givit kompetensnämnden två nämndspecifika mål:

- Alla elevers resultat ska förbättras,
- Alla elever ska uppleva ökad trygghet och studiero.

Enligt de intervjuade har det tidigare funnits ett politiskt mål om närvaro. I kompetensnämndens verksamhetsplan 2020 finns dock inga mål som handlar om ökad närvaro eller minskad frånvaro. För att bevaka utvecklingen inom nämndens ansvarsområden – även där mål inte har satts – finns ett antal kvalitetsnyckeltal som

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

ska följas årligen i samband med verksamhetsberättelsen. Ett av dessa nyckeltal är andel närvaro hos elever på Järfälla gymnasium. Det finns dock inget mål eller måttetal kopplat till nyckeltalet.

3.1.5 Kompetensförvaltningens styrdokument

Kommunen har ca 3 000 ungdomar som går i gymnasiet. Av dessa går ca 10 procent (ca 300) i Järfälla Gymnasium, det enda gymnasium som kommunen driver. Resten har valt gymnasier utanför kommunen. Utöver 300 ungdomar från den egna kommunen har Järfälla gymnasium 700 elever från andra kommuner.

Järfälla gymnasium har tagit fram dokumentet "Rutiner för frånvarouppföljning vid Järfälla gymnasium". Dokumentet inleds med att ogiltig frånvaro definieras som all oanmäld frånvaro, exempelvis från enstaka lektioner, hela skoldagar och sena ankomster. Därefter följer gymnasiets närvaropolicy. Policyn innebär att varje elevs sammanlagda frånvaro ska mätas månatligen, och om den oanmälda frånvaron överstiger 4 % ska eleven rapporteras till CSN som ej heltidsstuderande.

Gymnasiets rutin för frånvarouppföljning innehåller därefter en beskrivning av den roll som mentorer och närvarocoacher har i kontroll, åtgärder och arbetsgång vid ogiltig frånvaro.

3.1.6 Bedömning

Under det senaste året har barn- och ungdomsförvaltningen arbetat fram en modell som visar hur skolan och elevhälsan ska arbeta och samarbeta för att förebygga, hantera och minska problematisk frånvaro. En vägledning har tagits fram som ska vara stödjande och styrande för arbetet med problematisk frånvaro, och informationsmöten om vägledningen har hållits för rektorer och andra berörda.

Vår bedömning är att såväl det arbete som har bedrivits som själva vägledningen är mycket ändamålsenligt. Utöver vägledningen finns ett antal andra styrdokument, exempelvis en strategi för måluppfyllelse. Vår sammanfattande bedömning är att den verksamhet som barn- och ungdomsnämnden ansvarar för har bra styrdokument för hantering av problematisk skolfrånvaro och hemmasittare.

Kompetensförvaltningen har inte arbetat på samma tydliga sätt med att ta fram styrdokument. Det finns en rutin för frånvarouppföljning, men den är inte lika omfattande som motsvarande dokument i barn- och ungdomsförvaltningen. Rutinen innehåller viktiga punkter vid arbete med problematisk frånvaro, men vi bedömer ändå att den skulle vinna på att kompletteras. Exempel på områden som skulle kunna diskuteras mer omfattande är hur utredningar ska genomföras och vilka åtgärder som finns att tillgå.

Det är positivt att kompetensnämnden i verksamhetsplanen vill följa nyckeltalet andel närvaro hos eleverna på Järfälla gymnasium. Enligt vår bedömning borde dock något slags målvärde ha ställts upp så att det vid årets slut går att bedöma om arbetet med att nå hög närvaro har lyckats.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

3.2 Barn- och ungdomsförvaltningen

3.2.1 Enheter och arbetsgrupper med särskilt ansvar

Inom barn- och ungdomsförvaltningen finns funktioner både på skolenheterna och förvaltningsnivå som arbetar med problematisk frånvaro och hemmasittare. På skolenheterna har rektor enligt skollagen ett ansvar för att upprepad eller längre frånvaro skyndsamt utreds om det inte är obehövt.

Kvalitet och utveckling är en stödjande och styrande enhet som arbetar för hela förvaltningen. Enheten ansvarar bl a för att ta fram förvaltningsgemensamma riktlinjer och dokument. Vid enheten arbetar de barn- och elevkonsulenter som var med och tog fram dokumentet vägledning för arbetet med problematisk skolfrånvaro.

I Kvalitet och utveckling ingår också Järfälla barn- och ungdomshälsa, en utvecklings- och stödenhet inom barn- och ungdomsförvaltningen. Enheten organiserar den personal inom elevhälsan (upp till årskurs 9) som har sin placering på någon kommunens 24 skolenheter (varav 18 är rena skolor). För att bestämma elevhälsans storlek vid skolenheterna används ett nyckeltal. Rektor kan därmed inte själv bestämma elevhälsans storlek vid den egna skolan, men det dagliga arbetet för de medarbetare som arbetar på skolenheten styrs av rektor. Samtidigt styrs elevhälsans arbete också av nationella styrdokument där det tydliggörs att elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för alla elever.

Järfälla barn- och ungdomshälsa har vidare en central del med medarbetare som ger stödinsatser, utbildning och kurser till både fristående och kommunala verksamheter inom skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola och grundsärskola. I Järfälla barn- och ungdomshälsa återfinns också det så kallade närvaroteamet vars uppgift är att på individnivå hitta former för en välfungerande skolgång för elever med mycket problematisk frånvaro. Teamet består av två personer, en specialpedagog och en speciallärare, som fungerar som expertstöd till skolledningarna och den vanliga elevhälsan. Stödinsatserna avser främst barn och ungdomar med problematisk frånvaro, men som fortfarande går i skolan. Om elever har blivit hemmasittare så arbetar närvaroteamet mer självständigt för att få dem att återvända till skolan.

3.2.2 Rapportering och kartläggning av frånvaro

Ansvaret för att rapportera och uppmärksamma frånvaro ligger på klasslärare i låg- och mellanstadiet och på mentorer i högstadiet. Om frånvaron blir problematisk ansvarar klasslärare/mentor för att ta upp det som en punkt på elevhälsoteamets möte. Om det är ett ärende av svårare karaktär får elevhälsan huvudansvaret för att utreda samt identifiera och följa upp åtgärder.

Dokumentet "Vägledning för arbetet med problematisk skolfrånvaro", innehåller en definition av problematisk frånvaro. Alla skolor har därefter kartlagt och rapporterat in alla elever som enligt definitionen har problematisk frånvaro. Som stöd för det arbetet har Kvalitet och utveckling tagit fram en utredningsmall och en blankett som ska fyllas i för varje elev vars frånvaro definieras som problematisk.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

Medarbetare vid Kvalitet och utveckling har sammanställt alla ärenden i en Excelfil. I sammanställningen är ärendena avidentifierade, men skola och vissa andra uppgifter framgår så att statistik på aggregerad nivå kan tas fram. Vid tiden för intervjuerna var alla skolor färdiga med inrapporteringen, men sammanställningen var inte helt klar. Totalt hade ca 300 elever inrapporterats, och av dessa bedömdes ca 100 ha en relativt komplicerad frånvaro. Det motsvarar ca en procent av det totala antalet grundskoleelever. Exakt antal hemmasittare var oklart, men några intervjuade bedömde att antalet inom grundskolan ligger i spannet 20 till 30 elever.

En del i kartläggningsarbetet som pågår är att Kvalitet och utveckling kontaktar skolorna för att samla in mer information om de inrapporterade ärendena. Ett särskilt frågeformulär har tagits fram för ändamålet. Exempel på frågor är hur frånvaron ser ut nu, hur skolan ligger till i arbetet med att utreda orsaker samt om skolan ser behov av stöd från förvaltningen i det fortsatta arbetet. Vid samtalet informeras om att ärendet kommer att följas upp en gång per termin fram till dess att frånvaron inte längre anses vara problematisk.

Alla intervjuade ser positivt på vägledningen och den pågående kartläggningen. Nämnden och förvaltningen får för första gången en helhetsbild av antalet hemmasittare och antalet övriga elever som har problematisk frånvaro. Det pågående arbetet anses dessutom ha medfört ökat fokus på arbetet för ökad närvaro.

Kvalitet och utveckling har vidare tagit fram en processbeskrivning som visar hur skolpersonalen ska agera om en elev har upprepad eller längre frånvaro. Processbeskrivningen är inget uttalat styrdokument. Det har istället tagits fram för att beskriva och förstå ansvarsfördelning och samarbetsprocess mellan skolorna, förvaltningen centralt och Järfälla barn- och elevhälsa.

3.2.3 Bedömning

I Skolverkets allmänna råd och ett antal forskningsrapporter konstateras att skolan behöver ha rutiner för att systematiskt uppmärksamma och rapportera frånvaro, samt utreda frånvaron med hjälp av en kartläggning. Utifrån kartläggningens resultat behöver den samlade elevhälsan planera för insatser som kan främja elevens närvaro i skolan.

Under senaste året har barn- och ungdomsförvaltningens arbetat med att ta fram ett vägledningsdokument och med att genomföra en kartläggning av antalet barn med problematisk frånvaro. Kartläggningen ger en bild som självklart kommer att förändras över tid, men den ger en bra helhetsbild av nuläget med statistik på skolnivå.

Vår bedömning är att det pågående arbetet genomförs på ett mycket systematiskt och ändamålsenligt sätt. Det kommer att ge ökad kunskap om vilka åtgärder, metoder och arbetssätt som är framgångsrika. På sikt finns enligt vår bedömning stor möjlighet att arbetet medför färre elever med problematisk skolfrånvaro.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

3.2.4 Insatser och åtgärder vid frånvaro - BUF

Dokumentet "Vägledning för arbete med problematisk frånvaro" innehåller råd och information om hur barn- och ungdomsförvaltningen ska arbeta med åtgärder vid problematisk frånvaro. Exempel på åtgärder som kan vidtas på skolan är att:

- Förstärkt mentorskap, dvs att inrätta en kontaktperson/samordnare på skolan som har tät kontakt med elev och vårdnadshavare,
- Hämta, möta upp eller skicka sms till eleven varje morgon,
- Insatser från skolans elevhälsa, t ex åtgärder för ökad skolmotivation med hjälp av kurator, psykolog och studievägledare,
- Anpassad studiegång.

Vid behov kan de personer som arbetar centralt på Järfälla barn- och elevhälsa stötta skolans pedagoger och elevhälsa med utredning och åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är specialpedagogik, kompetensutveckling och att i samverkan med andra aktörer samt utarbeta en samordnad individuell plan. På förvaltningsnivå (Kvalitet och utveckling) finns också stödjande åtgärder som kan vidtas, exempelvis att bistå med skolpliktsutredningar eller att eleven ges möjlighet att byta skola.

De åtgärder som vidtas leder ofta till ökad skolnärvaro. I vissa fall hjälper de dock inte, och det förekommer att frånvaron förvärras så att eleven till slut sitter hemma och inte går i skolan. I sådana fall kan närvaroteamet övergå från att vara stödjande till att på egen hand arbeta med eleven. Arbetet påbörjas med att teamet försöker skapa kontakt med ungdomen som har blivit hemmasittare. Det sker oftast genom hembesök. Arbetet med att få eleverna att återvända till skolan sker sedan i två steg. Först försöker närvaroteamet få eleverna delta i individuellt anpassad undervisning i teamets egna lokaler. Därefter arbetar teamet för att ungdomarna ska kunna slussas åter till den vanliga skolan. Teamet arbetar med 6 - 7 ärenden samtidigt.

3.2.5 Bedömning

Närvaroteamet lyckas ofta få hemmasittare att återuppta undervisningen. Alla intervjuade har varit positiva till teamets arbete, men många har ändå betonat vikten av att hitta fungerande åtgärder i ett tidigare skede så att ungdomen inte blir hemmasittare. Vissa intervjuade har framfört att åtgärder tidigare har satts in utan att en ordentlig utredning första har gjorts av om de valda åtgärderna är relevanta. Det är därför väsentligt att den nya struktur som byggts upp medför att riktade åtgärder vidtas som baseras på respektive elevs individuella behov. Sammanfattningsvis är ändå vår bedömning att barn- och ungdomsförvaltningen under det senaste året har byggt upp ett bra kommunövergripande system för att upptäcka, utreda och kartlägga elever med problematisk frånvaro.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

3.3 Kompetensförvaltningen

3.3.1 Enheter och arbetsgrupper med särskilt ansvar

Ung vägledning är en enhet som ger stöd och hjälp till personer 16 - 24 år som inte studerar eller arbetar. Det kan exempelvis vara ungdomar som har gått ut nionde klass, men som inte har börjat på gymnasiet. Det kan också vara personer som har hoppat av gymnasiet och behöver hjälp med att komma igång igen.

Kommunerna har enligt skollagen ett aktivitetsansvar för ungdomar som har fullgjort sin skolplikt, men som inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Länets kommuner har en gemensam ungdoms- och elevdatabas (UEDB) som innehåller uppgifter om samtliga ungdomar mellan 16 - 19 år. Det innebär att databasen innehåller både de ungdomar som går i gymnasieskolan och de som inte slutfört en gymnasieutbildning och därmed omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

Vid Ung vägledning finns två studievägledare som bl a arbetar med de ungdomar som enligt UEDB inte studerar vid gymnasiet. När studievägledarna i databasen identifierar ungdomar i gymnasieålder som inte går i gymnasiet tas en första kontakt via vykort. Kontaktsättet har valts eftersom ett vykort kan läsas också av föräldrar. Vid uteblivet svar så rings ungdomarna upp. Det finns många ungdomar som enligt UEDB inte går i gymnasiet, men som ändå inte är i behov av stöd, t ex ungdomar som studerar utomlands. Det finns också de som behöver stöd, exempelvis hemmasittare.

När studievägledarna identifierar en hemmasittare så försöker de hitta en väg för att få ungdomen åter i undervisning. Enligt de personer vi har intervjuat på Ung vägledning saknas dock tillräckliga resurser för att söka upp alla ungdomar som inte svarar på vykort eller telefon. Det innebär att det finns en risk för att hemmasittare som inte är inskrivna i gymnasieskolan inte upptäcks. Det innebär i sin tur att det inte finns någon säker statistik över antalet hemmasittare som är i gymnasieåldern.

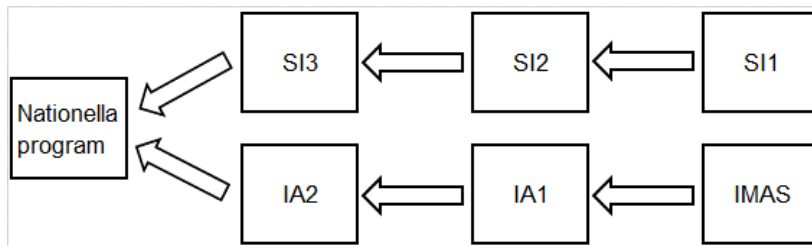
Järfälla Gymnasium har en egen elevhälsa bestående av skolsköterska, kuratorer, specialpedagoger, dyslexipedagog och två närvarocoacher. Till skillnad från grundskolan så är elevhälsans personal anställd på gymnasieskolan. Närvarocoacherna hanterar visst administrativt arbete, exempelvis att rapportera oanmäld frånvaro som överstiger fyra procent till CSN. Närvarocoacherna arbetar dock i huvudsak med att på bland annat följande sätt minska frånvaron:

- Arbetar uppsökande för att nå elever med hög frånvaro,
- Genomför frånvaroutredningar och delta i arbetet med att ta fram lämpliga åtgärder för att minska frånvaron,
- Söka upp och stötta mentorer vars elever har hög frånvaro,
- Driver den s k trygghetsgruppen vars syfte är att arrangera olika aktiviteter i syfte att öka tryggheten på skolan.

3.3.2 Särskilda undervisningsgrupper

Järfälla gymnasium har särskilda undervisningsgrupper för de ungdomar som av något skäl, exempelvis hög frånvaro, inte är redo för de nationella programmen.

Figur 1. Undervisningsgrupper för elever som inte är redo för nationella program



Ovanstående figur visar att det finns två spår med individuellt anpassad undervisning. Det nedre spåret riktar in sig på elever som behärskar svenska språket, men som behöver extra stöd för att kunna läsa något av de nationella programmen.

- IMAS är en grupp för barn med särskilda behov. I denna grupp finns 9 – 10 ungdomar med diagnos, exempelvis Aspberger och ADHD. I denna grupp finns före detta hemmasittare, och eleverna har ofta identifierats genom det arbete som studie- och yrkesvägledarna gör inom ramen för kommunens aktivitetsansvar.
- IA1 har två undervisningsgrupper med ca åtta ungdomar per grupp. Det finns en pedagog och en elevassistent i varje grupp. Undervisningen följer en tydlig struktur och skoldagen börjar alltid klockan 09:00.
- IA2 innehåller elever som inte har långt kvar för att kunna delta i ett nationellt program. Antalet elever är cirka 20 per klass. I både IA2 och IA1 finns både elever med och utan diagnos.

Det övre spåret i figur 1 är avsett för ungdomar som inte behärskar det svenska språket tillräckligt bra för att gå på ett nationellt program. SI1 (språkintrödnings 1) riktar in sig på elever där det finns fler hinder än bara bristande språkkompetens för att eleverna skulle kunna gå på ett nationellt program. Ofta rör det sig om någon form av funktionsnedsättning. SI3 innehåller ungdomar med lång skolbakgrund, medan SI2 riktar in sig på elever med kortare skolbakgrund. Till språkintrödningsgrupperna har kurator och elevhälsans kompetens kopplats.

3.3.3 Rapportering och kartläggning av frånvaro

Närvarocoacherna drar varje vecka fram statistik från Vklass, ett IT-system som för kommunikation mellan skolans pedagoger, elever och vårdnadshavare. En av systemets funktioner är att vårdnadshavare och myndiga elever kan anmäla frånvaro i systemet. Samtidigt kan pedagoger registrera oanmäld frånvaro.

Närvarocoachernas statistik läggs upp så att alla mentorer kan gå in och se frånvaron för de egna eleverna. Det ska enligt gymnasiet rutin för frånvarouppföljning göras

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

varje vecka. Rutinen för frånvarouppföljning beskriver också den arbetsgång som ska följas vid oanmäld frånvaro:

- Vid det första oanmälda frånvarotillfället skickas ett e-postmeddelande automatiskt till vårdnadshavare via Vklass vid första registrerade frånvarotillfället eller sena ankomsten respektive skoldag.
- Vid det andra oanmälda frånvarotillfället skickas ännu ett e-postmeddelande.
- Vid det tredje oanmälda frånvarotillfället ska mentorn kontakta eleven och/eller vårdnadshavaren och ta reda på orsaken till den oanmälda frånvaron. Mentorn ska dokumentera orsaken med en enkel minnesanteckning, och mentorn har också möjlighet att rådgöra med elevhälsoteamet (närvarocoach, kurator, skolsköterska, studievägledare eller speciallärare).
- Om frånvaron fortsätter så ska mentorn boka in ett möte med vårdnadshavare och elev för att ta fram en plan för åtgärder. Vid behov kan personer från elevhälsoteamet delta.

Av Järfällas ca 3000 ungdomar i gymnasieåldern så går ca 2700 i skolor med annan huvudman än Järfälla kommun. Skolorna ska anmäla att en elev har slutat i skolan på en särskild blankett. Det förekommer dock att elever slutar utan att skolorna meddelar Järfälla kommun. Följden blir att Järfälla kommun fortsätter att betala ut ersättning till skolan trots att eleven har slutat. Det finns ingen statistik över hur ofta detta äger rum, men de personer vid enheten Ung vägledning som arbetar med detta bedömer att det sker flera gånger per termin. En svårighet i sammanhanget är att Järfällas gymnasieungdomar har valt ungefär 200 olika skolor vilket innebär att det skulle vara ett tidsödande arbete att kontinuerligt kontakta alla skolor.

3.3.4 Åtgärder som vidtas när barn/ungdomar är frånvarande under längre tid

Vi har ovan beskrivit den arbetsgång som enligt Järfälla gymnasiums närvaropolicy ska följas vid elevens första, andra och tredje oanmälda frånvaro. Om frånvaron fortsätter ska mentor tillsammans med vårdnadshavare ta fram en åtgärdsplan. Vilka åtgärder som sätts in beror på de bakomliggande orsakerna till frånvaron. Om det är orsaker som eleven kan påverka själv (bristande sömn- eller datorvanor) så sätts enklare stödåtgärder in. Är det istället fysisk eller psykisk ohälsa förmedlas kontakt med skolsköterska eller kurator. Om frånvaron fortsätter trots åtgärdsplanen så tar elevhälsoteamet en mer aktiv roll.

Enligt närvaropolicyn ska den oanmälda frånvaron rapporteras till CSN om den överstiger fyra procent. Det görs av en av närvarocoacherna, och om den oanmälda frånvaron överstiger 4 % rapporteras eleven till CSN som ej heltidsstuderande. Eleven riskerar därmed att förlora sitt studiebidrag.

Järfälla gymnasium har två år i rad varit den gymnasieskola i landet som har högst rapporterad ogiltig frånvaro till CSN. Det är beror enligt de intervjuade i hög utsträckning på att skolan är hård på att rapportera in all frånvaro eftersom skolan anser att närvaro är en mycket viktig faktor för att elever ska nå godkänt. De

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

intervjuade hävdar att frånvaro i verkligheten inte alls är högst i landet. De anser istället att statistiken visar att skolan är bra på att anmäla frånvaro.

Skolinspektionen genomförde en inspektion vid Järfälla gymnasium i början av mars 2020. Inför inspektionen skulle ett antal frågor besvaras skriftligt. En av dem var att skolan, med konkreta exempel från det senaste året, skulle beskriva arbetet för att elever ska delta i undervisningen om de inte har giltigt skäl att utebli. Skolans svar innehöll följande punkter:

- Skolan har tillsatt två närvarocoacher,
- Frånvaroutredningar för elever med hög frånvaro,
- Motiverande samtal,
- Uppsökande arbete för att skapa kontakt och påbörja ett förebyggande arbete för att motverka skolk,
- Uppmärksamma elever som skolkar med ett Vklass-meddelande till elev, mentor samt ansvarig biträdande rektor,
- Löpande samtal med lärare angående klassrumssituationen,
- Klassrumsbesök,
- Kontakt med hemmet där vi beskriver hur frånvaroutredningen går till (för omyndig elev).

3.3.5 Bedömning

Vi bedömer att Järfälla gymnasium arbetar systematiskt med att uppmärksamma och rapportera frånvaro. Närvarocoacherna förser mentorerna med statistik varje vecka och när den oanmälda frånvaron överstiger 4 procent så rapporteras eleven alltid till CSN som icke heltidsstuderande.

Eftersom Järfälla enbart har ett gymnasium finns inget behov av kommunövergripande arbetssätt för verksamhet i egen regi. Vi har ovan konstaterat att de styrdokument som finns för arbetet med elever som har problematisk frånvaro är tämligen kortfattade. Det faktiska arbete som bedrivs av pedagoger och skolans elevhälsa bedömer vi dock vara ändamålsenligt.

Kommunen har ett så kallat aktivitetsansvar för de ungdomar som har aldrig började eller som har hoppat av gymnasiet. Den enhet som fullgör kommunens aktivitetsansvar anser sig inte ha tillräckliga resurser för att genomföra personliga besök hos alla ungdomar som låter bli att svara på kontaktförsök. Det innebär att det finns en risk för att hemmasittande ungdomar inte uppmärksammas. Vår bedömning är att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att alla hemmasittare identifieras och erbjuds insatser.

Det förekommer att Järfällaelever vid skolor i andra kommuner slutar utan att Järfälla kommun underrättas. Följden blir dels att Järfälla fortsätter att betala ut ersättning trots att eleven har slutat, dels att det finns risk för att det tar onödigt lång tid innan ungdomen erbjuds insatser inom ramen för kommunens aktivitetsansvar. Vi rekommenderar att denna brist avhjälpas.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

3.4 Samarbete med socialtjänsten

Inom barn- och ungdomsförvaltningen upplever flertalet intervjuade att samarbetet mellan skolan och socialtjänsten fungerar bra på ledningsnivå. Längre ned i organisationerna är samarbetet mer varierande. Det beror till viss del på okunskap om varandras organisationer, lagstiftningar och möjligheter att agera. Skollagen innehåller exempelvis bestämmelser om skolplikt medan socialtjänstlagen inte innehåller några skrivningar som innebär att den enskilde är tvingad att ta emot en insats.

Socialtjänstlagen innehåller en bestämmelse om att anställda på skolor snarast ska anmäla till socialtjänsten om de i sitt arbete misstänker att ett barn far illa. De intervjuades uppfattning om skolans hantering av denna bestämmelse varierar. Några anser att skolan i princip alltid skickar in en orosanmälan när så är befogat. Andra har framfört att orosanmälan inte skickas in vid upprepade incidenter. Den första anmäls medan den andra och tredje ibland inte anmäls eftersom skolan upplever att den första orosanmälan inte medförde någon insats från socialtjänsten krav på anmälan vid oro.

Inom kompetensförvaltningen är bilden liknande. Det förekommer att gymnasiet och Ung vägledning skriver orosanmälningar till socialtjänsten, men det förekommer också att så inte sker. De kuratorer som finns på skolorna inom bägge förvaltningarna har dock god kunskap om socialtjänstlagen.

På strukturell nivå finns också en samverkan mellan olika aktörer. Ett sådant exempel är SAMBU, en samverkan där skolan, socialtjänsten, polisen och kyrkan träffas månatligen för att samarbeta kring trygghetsfrågor. SAMBU finns i fyra olika geografiska områden och det är en av skolledarna som är sammankallande. Både barn- och ungdomsförvaltningen och kompetensförvaltningen deltar i samarbetet.

3.4.1 Samarbete mellan skola och vårdnadshavare

Vi har tidigare beskrivit dokumentet "vägledning för arbetet med problematisk skolfrånvaro" som barn- och ungdomsförvaltningen har tagit fram det senaste året. Dokumentet tar på flera ställen upp vikten av att skolan söker samarbete med vårdnadshavare till elever som är hemmasittare eller har problematisk frånvaro. Vidare beskrivs de arbetssätt och metoder som kommunens skolor ska använda vid samarbete med vårdnadshavare. Exempel på arbetssätt är att:

- När en frånvaroproblematik initialt upptäcks ska lärare ta kontakt med vårdnadshavare för att informera om vikten av närvaro.
- Trygga, stödjande och långsiktiga relationer med vårdnadshavare ska eftersträvas. Ibland kan det vara bättre att en speciell kontaktperson informerar och samarbetar med vårdnadshavare (än att undervisade lärare gör det).
- Elevens skolfrånvaro behöver undersökas från olika perspektiv, och vårdnadshavarens perspektiv därför är värdefullt för att skolan ska kunna få en helhetsbild.
- När skolan utreder en elev med problematisk skolfrånvaro ska den färdiga utredningen återges både skriftligen och muntligen till vårdnadshavare.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

- Skolan ska eftersträva tät (daglig) återkoppling och dialog med vårdnadshavare.

För att underlätta och strukturera skolans samtal med vårdnadshavare har en speciell samtalsmall tagits fram.

Kompetensförvaltningen tillämpar också vissa arbetssätt i syfte att informera och nå samarbete med vårdnadshavare när gymnasieelever har problematisk frånvaro eller har blivit hemmasittare. Varje gång en elev har oanmäld frånvaro så skickas ett e-postmeddelande automatiskt till vårdnadshavare. Efter det tredje frånvarotillfället kontaktas vårdnadshavare och om frånvaron fortsätter så bjuds vårdnadshavaren in till ett möte. Ett annat exempel gäller de studievägledare vid Ung vägledning som kontaktar alla ungdomar i gymnasieålder som inte går i skolan. Den första kontakten tas via vykort eftersom ett sådant också kan läsas av vårdnadshavare.

3.4.2 Bedömning

Mot bakgrund av intervjuerna bedömer vi att barn- och ungdomsförvaltningens samarbete med socialtjänsten har förbättrats under senare år. Det förekommer dock att orosanmälan inte alltid skickas in vid upprepade incidenter för en elev. Den kan bero på fel förväntningar på vad socialtjänsten faktiskt kan göra efter en orosanmälan. Socialtjänstlagen innehåller inga tvångsåtgärder. Socialtjänstens möjlighet att agera och ev använda annan tvingande lagstiftning ökar dock vid upprepade orosanmälningar för samma barn. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att orosanmälan alltid skickas från skola till socialtjänst när så borde ske.

Vår bedömning är att bägge förvaltningarna tillämpar ändamålsenliga arbetssätt i syfte att nå bra samarbete med vårdnadshavare till barn med problematisk frånvaro.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och ungdomsnämnden och kompetensnämnden har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt vid arbetet med elever med problematisk frånvaro och för att hjälpa hemmasittare tillbaka till skolan.

Under det senaste året har barn- och ungdomsförvaltningen arbetat för att förbättra hanteringen av problematisk skolfrånvaro och hemmasittare. En förvaltningsövergripande vägledning har tagits fram för skolor och elevhälsa. Vidare har en kartläggning gjorts av antalet barn med problematisk frånvaro. Vår bedömning är att det pågående arbetet genomförs på ett mycket systematiskt och ändamålsenligt sätt. Det kommer att ge ökad kunskap om vilka åtgärder, metoder och arbetssätt som är framgångsrika. På sikt finns enligt vår bedömning stor möjlighet att arbetet medför färre elever med problematisk skolfrånvaro.

Barn- och ungdomsförvaltningen har ett närvaroteam som bl a arbetar med att få hemmasittare att återuppta undervisningen och på sikt återvända till skolan. Vår bedömning är att teamet arbetar mycket ändamålsenligt.

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

Vi bedömer att Järfälla gymnasium, som är kompetensförvaltningens enda gymnasieskola i egen regi, arbetar systematiskt med att uppmärksamma och rapportera frånvaro. Kompetensförvaltningen har dock inte arbetat på samma tydliga sätt som barn- och ungdomsförvaltningen med att ta fram styrdokument. Exempel på områden som inte diskuteras i befintliga styrdokument är hur utredningar ska genomföras och vilka åtgärder som finns att tillgå. Det faktiska arbete som bedrivs av pedagoger och skolans elevhälsa bedömer vi dock vara ändamålsenligt.

Kommunen har ett aktivitetsansvar för de ungdomar som har aldrig började eller som har hoppat av gymnasiet. Den enhet som fullgör detta ansvar anser sig inte ha tillräckliga resurser för att genomföra personliga besök hos alla ungdomar som eventuellt kan vara hemmasittare. Det finns därmed en risk för att hemmasittande ungdomar inte uppmärksammas.

Det förekommer att Järfällaelever vid skolor i andra kommuner slutar utan att Järfälla kommun underrättas. Följden blir dels att Järfälla fortsätter att betala ut ersättning trots att eleven har slutat, dels att det finns risk för att det tar onödigt lång tid innan ungdomen erbjuds insatser inom ramen för kommunens aktivitetsansvar.

Barn- och ungdomsförvaltningens samarbete med socialtjänsten har förbättrats under senare år. Det förekommer dock att orosanmälan inte alltid skickas in vid upprepade incidenter för en elev. Den kan bero på fel förväntningar på vad socialtjänsten faktiskt kan göra efter en orosanmälan. Socialtjänstlagen innehåller inga tvångsåtgärder. Socialtjänstens möjlighet att agera och ev använda annan tvingande lagstiftning ökar dock vid upprepade orosanmälningar för samma barn.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats har vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att säkerställa att alla hemmasittare i gymnasieåldern identifieras och erbjuds insatser.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas i syfte att minimera risken för Järfällaelever vid skolor i andra kommuner slutar skolan utan att Järfälla kommun underrättas.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att orosanmälan alltid skickas från grundskola till socialtjänst när så bör ske.

Datum som ovan

KPMG AB

Tomas Odín
Certifierad kommunal revisor

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Järfälla kommun

Granskning av långvarig ogiltig skolfrånvaro

2020-05-05

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