

2011-03-25

Dnr 43-2010:268

Beslut

efter riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Norrköpings kommun och Mosstorpsskolan

Norrköpings kommun
utbildningskontoret@norrkoping.se

Mosstorpskolan
mosstorpskolan@edu.norrkoping.se

Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Norrköpings kommun och Mosstorpskolan

Helhetsbedömning och beslut

Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning syftar till att säkerställa skolpliktiga barns rätt till utbildning. Skolinspektionen ska bedöma om kommunen och skolor belägna i kommunen uppfyller författningarnas krav med avseende på skolpliktsbevakning.

Skolinspektionen har vid tillsynen av Norrköpings kommun funnit att kommunen inte har fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat sätt. Skolinspektionen bedömer att endast en gång per månad kontrollera om elever har skolplacering eller får utbildning på annat sätt är för sällan. En elev kan då vara utan utbildning i en månad innan åtgärder vidtas.

Kommunen genomför en årlig kartläggning av frånvaron på varje skolenhet över en tremånadersperiod. Syftet är att tidigt upptäcka avvikande frånvaromönster samt att informera Barn- och ungdomsnämnden om omfattningen av ogiltig frånvaro vid de kommunala skolorna och de fristående skolorna i kommunen. Skolinspektionen ser positivt på den årliga kartläggningen av frånvaro som sker i kommunen men bedömer att kommunen behöver se över rutinerna för insamling av information om den ogiltiga frånvaron i skolorna, så att kommunen har kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor.

Frånvarorapportering i kommunen sköts av skolorna. Vid Mosstorpskolan, som är den kommunala skola i Norrköpings kommun som ingår i tillsynen, har Skolinspektionen inte funnit annat än att författningens krav uppfylls. Mosstorpskolan bygger sitt arbete med frånvarorapportering på kommunens riktlinjer och en egen handlingsplan. Mosstorpskolan har goda förutsättningar för närvarokontroll och huvudsakligen fungerar närvaroredovisningen, men det dagliga rutinarbetet behöver stärkas så att all frånvaro registreras.

Skolinspektionen har vid tillsynen av Mosstorpsskolan funnit att skolan måste vidta åtgärder för att skapa fungerande rutiner för att utreda orsaken till att eleven är frånvarande. Skolan kartlägger men analyserar inte omfattningen eller varför grupper av elever eller enskilda elever har hög ogiltig frånvaro. Ogiltig frånvaro är ett problem som inte är obetydligt på Mosstorpsskolan. Skolan behöver därför granska utbildningens organisation, arbetsformer och skolans undervisning för att se om dessa faktorer har någon koppling till enskilda elevers ogiltiga frånvaro.

Mot bakgrund av de uppgifter som Mosstorpsskolan lämnat om antalet elever med ogiltig frånvaro bedömer Skolinspektionen att skolan trots olika former av insatser inte har lyckats skapa fungerande rutiner för att åtgärda den ogiltiga frånvaron bland eleverna.

Skolinspektionen har i tillsynen av Norrköpings kommun identifierat följande brister inom kommunens ansvarområde som måste åtgärdas:

- Kommunen har inte fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt (3 kap. 1 § och 13 § första stycket).

Skolinspektionen har i tillsynen av Norrköpings kommun identifierat följande förbättringsområden som bör åtgärdas:

- Kommunen behöver se över sina rutiner för insamling av information om den ogiltiga frånvaron i skolorna så att kommunen har kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor.

Skolinspektionen har i tillsynen av Mosstorpsskolan identifierat följande brister som måste åtgärdas:

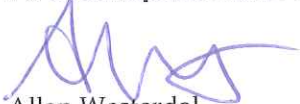
- Mosstorpsskolan har brister i sina rutiner för att ta reda på orsaker till elevers frånvaro (3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen, 3 kap. 11 § skollagen).
- Mosstorpsskolan saknar fungerande rutiner för att åtgärda ogiltig frånvaro (3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen, 3 kap. 11 § skollagen).

Bedömningar redovisas i bilagorna 2-3.

Brister och förbättringsområden inom Norrköpings kommuns ansvarsområde ansvarar kommunen för att åtgärda. Brister i verksamheten vid Mosstorpsskolan ansvarar rektor och Norrköpings kommun för att åtgärda. Kommunen ska lämna redovisning till Skolinspektionen senast den 27 juni 2011.

I ärendets slutliga handläggning har deltagit projektledare Jonas Nygren, undervisningsrådet Elisabeth Fogelberg och undervisningsrådet Leif Magnusson samt enhetschef Gunnar Olausson.

På Skolinspektionens vägnar



Allan Westerdal
Enhetschef



Christina Lindh
Utredare

Bilagor:

- | | |
|-----------------|---|
| Bilaga 1 | Allmänt om tillsynen |
| Bilaga 2 | Beskrivning och bedömningar för Norrköpings kommun |
| Bilaga 3 | Beskrivning och bedömningar för Mosstorpsskolan |

Allmänt om den riktade tillsynen

I den riktade tillsynen inom området skolpliktsbevakning tittar Skolinspektionen på ett avgränsat område som undersöks på ett begränsat antal skolor. Tillsynen fokuserar i den riktade tillsynen på regelefterlevnad.

Bestämmelser om skolpliktsbevakning finns i skollagen. Den nya skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010, men 1985 års skollag ska fortsätta att tillämpas fram till den 1 juli 2011. Det innebär att 1985 års skollag är utgångspunkten för Skolinspektionens tillsyn och granskning fram tills dess.

Målet med denna riktade tillsyn är att bedöma om kommuner och huvudmän för fristående skolor samt skolor belägna i kommunerna uppfyller författningarnas krav med avseende på skolpliktsbevakning. Syftet med detta är att säkerställa alla skolpliktiga barns rätt till utbildning.

De frågeställningar som ska besvaras inom ramen för den riktade tillsynen är följande.

- Har kommunen fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt?
- Har kommunen och skolorna fungerande rutiner för frånvarorapportering?
- Fullgör huvudmannen för de fristående skolorna sin anmälningsskyldighet till hemkommunen när skolpliktig elev i de fristående skolorna är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak?
- Lämnar huvudmannen för de fristående skolorna snarast uppgift till elevens hemkommun när skolpliktig elev börjar eller slutar vid skolan?
- Har skolorna fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande och för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?
- Vilka strategier tillämpar skolorna för att få eleven att åter delta i undervisningen?

Norrköpings kommun och Mosstorpsskolan ingår i Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Kommunen och skolan besöktes den 29 september 2010 av utredare Christina Lindh, undervisningsråd Leif Magnusson och enhetschef Gunnar Olausson. Den riktade tillsynen omfattar 50 skolor och 28 kommuner. Tillsynen kommer att resultera i dels en övergripande rapport, dels ett beslut med bedömningar för respektive huvudman och skola där Skolinspektionen bland annat tar ställning till om skolförfattningarnas krav uppfylls.

Underlaget för Skolinspektionens bedömningar är dokument från kommunen och skolan samt den information som Skolinspektionen samlat in vid intervjuer och samtal med tjänstemän vid förvaltningen och barn- och ungdomsnämnden samt rektor och representanter för personalen vid skolan.

Företrädare för kommunen och rektor har tagit del av och givits möjlighet att lämna synpunkter på sakuppgifter i detta beslut.

Beskrivning och bedömningar för Norrköpings kommun

Norrköpings kommun är Sveriges åttonde största kommun och ligger i nordöstra Östergötland. Vid årsskiftet 2009/2010 hade Norrköping drygt 129 000 invånare. Handel och kommunikationer är kommunens största näringsgren räknat i antal arbetstillfällen. Exempel på andra branscher är pappers- och förpackningsindustri, miljöteknik och elektronik.

Barn- och ungdomsnämnden ansvarar för all grundskoleverksamhet i kommunen och utbildningskontoret är verksamhetskontor för barn- och utbildningsnämnden. Kommunens förskolor, grundskolor, den obligatoriska särskolan och skolbarnsomsorgen är organiserade i spår där samtliga verksamheter ingår. Spåren är sammanslagna till områden där varje område leds av en områdeschef. Det totala antalet elever i grundskolan är ca 12 500 elever var av drygt 17 procent av eleverna har skolgång vid fristående skolor.

Har kommunen fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt?

Bedömning:

Kommunen har inte fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt.

Författningshänvisning:

3 kap. 1 § och 13 § första stycket skollagen

Beskrivning och motivering:

Kommunens IT-enhet bevakar att alla elever som är folkbokförda i kommunen är skolplacerade med hjälp av systemet Extens som är kopplat till folkbokföringsregistret. I Extens registreras var folkbokförda elever i kommunen är skolplacerade. Registret uppdateras en gång varje månad. Assistenterna vid respektive skola registrerar i Extens in- och utflyttningar från skolorna en gång i månaden och kontrollerar att eventuell inflyttad elev är skolplacerad. Elever som varaktigt vistas utomlands och som väntas åter till Norrköpings kommun finns i en särskild mapp i Extens. Dessa elever upplevs som en svår grupp att följa upp vad gäller kommunens skolpliktsansvar. Ekonomiska transaktioner med kommuner och fristående huvudmännen är också en indirekt kontroll av att alla elever är skolplacerade.

Skolinspektionen bedömer att endast en gång per månad kontrollera om elever har skolplacering eller får utbildning på annat sätt är för sällan. En elev kan då vara utan utbildning i en månad innan åtgärder vidtas.

Vid utbildningskontoret finns programsekreterare med särskilt ansvar för skolpliktfrågor som har utarbetat riktlinjer för skolplikt, närvarokontroll och åtgärder vid olovlig frånvaro. Vid utbildningskontoret finns också en programsekreterare med särskilt ansvar för de fristående skolorna och som dessutom är kontaktperson för dessa skolor.

Har kommunen fungerande rutiner för frånvarorapportering?

Bedömning:

Kommunen behöver se över sina rutiner för insamling av information om den ogiltiga frånvaron i skolorna så att kommunen har kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen

Beskrivning och motivering:

Utbildningskontoret har utarbetat ett dokument med riktlinjer för skolplikt, närvarokontroll och åtgärder vid olovlig frånvaro. Syftet med dokumentet är att ge stöd i skolornas arbete för att tidigt uppmärksamma och stötta elev med problematisk skolgång. I dokumentet framgår tydligt arbetsgång och ansvarsnivåer vid ogiltig skolfrånvaro.

Riktlinjerna betonar skolornas ansvar att ha rutiner för närvarokontroll som är väl kända av personal, elever och elevens vårdnadshavare. Riktlinjerna definierar olovlig frånvaro och beskriver arbetsgången vid frånvaro med oklar anledning. I riktlinjerna tydliggörs mentors ansvar att kontakta vårdnadshavare och rektors ansvar för samverkan med socialtjänst samt elevhälsoteamets utredande uppdrag. Vidare framgår områdeschefens ansvar att anmäla till barn- och ungdomsnämnden om frånvaro inte upphör. Fristående skolor anmäler hög ogiltigt frånvaro till kommunens särskilda kontaktperson. Kommunen kan tilldela de fristående skolorna extra ekonomiska resurser för att skolorna ska kunna vidta särskilda åtgärder.

Norrköpings kommun har det elektroniska verksamhetssystemet Dexter, det används på alla skolor i kommunen för frånvarorapportering. Kommunen genomför en årlig kartläggning av frånvaron på varje skolenhet över en tremånadersperiod. Kartläggningen görs i syfte att tidigt upptäcka avvikande frånvaromönster. Rektor ansvarar för att kommunens riktlinjer följs och för att kartläggning sker på enhetsnivå. Områdeschefen ansvarar för kartläggning på områdesnivå och för rapportering till programsekreterare på utbildningskontoret. Programsekreteraren sammanställer kartläggningen på kommunnivå och barn- och ungdomschefen rapporterar till barn- och utbildningsnämnden omfattningen av ogiltig frånvaro vid de kommunala skolorna och de fristående skolorna i kommunen. Enskilda frånvaroärenden diskuteras i nämnden endast när det handlar om vitesförelägganden. Fram till 2010 har tre ärenden varit uppe i nämnden men inget har resulterat i vitesföreläggande. Skolinspektionen ser positivt på den årliga kartläggning av frånvaro som sker i kommunen men bedömer att kommu-

nen behöver se över rutinerna för insamling av information om den ogiltiga frånvaron i skolorna, så att kommunen har kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor.

Vid utbildningskontoret finns ett centralt elevhälsoteam med ansvar för alla barn och elever i Norrköpings kommuns förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. I varje område finns under områdeschefens ledning ett "basteam" bestående av stödsamordnare, specialpedagog och psykolog. "Basteamet" arbetar operativt med konkreta ärenden och konsultativt och förebyggande tillsammans med områdeschefen och rektorerna i området. Utöver elevhälsogruppen som finns på varje skola finns också tvärprofessionella elevhälsoteam kopplande till F – 9 spåren i varje område. I Norrköpings kommun har man under några år i projektform samverkat mellan skola och socialtjänst i så kallade "Skolnärvaroteam" med ett särskilt uppdrag att arbeta med skolnärvaro. Projektet ska permanentas med en gemensam finansiering från utbildningskontoret och socialtjänsten.

I Norrköpings kommun är det skolorna som ansvarar för frånvarorapportering. Rutiner för frånvarorapporteringen bedöms därför under Mosstorpsskolan.

Beskrivning och bedömningar för Mosstorpsskolan

Mosstorpsskolan ligger i tätorten Skärblacka ca två mil sydväst om Norrköping. Skolan är en grundskola med årskurserna 4–9, sammantaget har skolan ca 440 elever varav två tredjedelar i årskurserna 7–9. Två rektorer leder skolan och har ansvar för yngre respektive äldre elever. Övergripande frågor inom skolan ansvarar rektorerna för gemensamt. Fyra lärararbetslag arbetar gentemot var sin elevgrupp, det finns en arbetslagsledare i vart och ett av arbetslagen.

Tabell 1: Ogiltig frånvaro, grundskola årskurserna 7-9 höstterminen 2010.

Mosstorpsskolan	Antal
Elever	269
Elever med en ogiltig frånvaro över 20 procent	10
Elever med en sammanhängande ogiltig frånvaro på en månad eller mer	0

Enligt rektors uppgift 2011-01-21

Antal elever med ogiltig frånvaro över 20 procent under två månader eller mer. Både ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro.

Antal elever med en i huvudsak sammanhängande ogiltig frånvaro under minst en månad. (Det ska räknas som sammanhängande ogiltig frånvaro även om eleven varit närvarande vid enstaka lektioner eller enstaka dag under perioden.

Har skolan fungerande rutiner för frånvarorapportering?

Bedömning:

Skolinspektionen har inte kunnat finna annat än att författningarnas krav uppfylls.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen

3 kap. 11 § skollagen

Beskrivning och motivering:

Norrköpings kommun har nyligen fastställt rutiner för ett både förebyggande och åtgärdande arbete när det gäller problem med elevnärvaron. Rutinerna beskriver hur skolan ska arbeta med dessa frågor. Skolan har också upprättat en egen handlingsplan för närvarokontroll där skolans arbete, åtgärder och ansvarsförhållanden beskrivs.

Frånvarorapporteringen hanteras på Mosstorpsskolan via ett elektroniskt verksamhets-system (Dexter) som används på alla skolor i kommunen. Mentor/klassföreståndare svarar för att frånvaron förs in i systemet. I praktiken fungerar frånvarorapporteringen så att vårdnadshavare ringer på morgonen till skolan – till en telefonsvarare – och anmäler elevs frånvaro. Huvudsakligen handlar detta om anmälan om sjukfrånvaro. Sär-

skilt avdelad personal lyssnar varje morgon av inkomna anmälningar och lämnar information om frånvarande elever till kollegiet vid morgonkonferensen som hålls varje morgon strax före det att undervisningen startar.

Undervisande lärare kontrollerar den faktiska närvaron i klassen i förhållande till den information om sjukanmälningar som lämnats på morgonkonferensen. Är elev frånvarande utan att anmälan lämnats på morgonen kontaktas vårdnadshavaren omgående. Kontroll av närvaron ska också göras löpande under dagen för att också identifiera sen ankomst till eller frånvaro från enstaka lektioner.

Mentor/klassföreståndare har det yttersta ansvaret för att samtliga dessa data om frånvaro registreras i Dexter. Kontroll av närvaron ska göras av mentors/klassföreståndares samtliga elever minst en gång i veckan. Rektor redovisar att hon kontinuerligt uppmanar lärarna att vara vaksamma på frånvaro av olika skäl, hon förtydligar också kravet om att registreringen av frånvaro görs enligt de anvisningar som finns. Rektor menar att inrapporteringen trots rektors uppmaningar inte fungerar till 100 procent.

Har skolan fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande?

Bedömning:

Mosstorpskolan har brister i rutiner vad avser utredning av orsaker vid frånvaro.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen

3 kap. 11 § skollagen

Beskrivning och motivering:

Verksamhetssystemet Dexter ger möjlighet att ta fram viss statistik över frånvaron. Huvudsakligen används denna möjlighet för att ta fram uppgifter kring enskild elev i de fall frekvent, stor eller ogiltig frånvaro konstaterats. Statistiken för en enskild elev blir ett kvitto på omfattningen av frånvaron, men också vilken form av frånvaro det handlar om. Uppgifterna används i samtal med elev och vårdnadshavare och i förekommande fall när åtgärdsprogram upprättas pga. ogiltig frånvaro.

Statistiken används däremot inte i aggregerad form på grupp eller skolenivå och skolan har därför ingen samlad bild av omfattningen eller varför grupper av elever eller enskilda elever har hög ogiltig frånvaro. De förklaringar som lämnas vid samtal med personal och ledning på skolan är huvudsakligen relaterade till den enskilda eleven. I ett avseende konstateras på skolan ett fenomen som har koppling till en grupp elever. Det gäller elever som började årskurs sju innevarande läsår och som tidigare gått i mindre skolor och som har Mosstorpskolan som sin upptagningsskola inför de tre avslutande grundskoleåren. Även här ser man eleven eller eleverna som grupp som förklaring till frånvaron.

Ogiltig frånvaro är ett allvarligt problem på Mosstorpsskolan och det väcker både ett engagemang och diskussion på skolan. Av denna diskussion framkommer att lärare och rektor konstaterat att elever med omfattande stödbehov i sitt skolarbete inte tillhör gruppen elever med stor ogiltig frånvaro. Däremot ser man ett tydligt samband mellan i första hand beteenderelaterade problem och stor ogiltig frånvaro. Skolan ser inget samband mellan ogiltig frånvaro och brister i den pedagogiska verksamheten. Dock noterar man att undervisningen i Idrott och hälsa är det ämne som enskilt svarar för störst frånvaro.

Ogiltig frånvaro uppfattas på Mosstorpsskolan som ett symptom på bakomliggande problem hos eleven. Skolan har system och rutiner för samarbete med såväl centrala resurser i kommunen som socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri.

Skolinspektionen bedömer att skolans förhållningssätt till närvaroproblem medför i alltför liten omfattning en granskning av t.ex. utbildningens organisation, arbetsformer, pedagogik och enskilda lärares undervisning, för att se om dessa faktorer har någon koppling till problemen vilket måste åtgärdas.

Har skolan fungerande rutiner för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?

Bedömning:

Mosstorpsskolan saknar fungerande rutiner för att åtgärda ogiltig frånvaro

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen

3 kap. 11 § skollagen

Beskrivning och motivering:

Inom ramen för skolans elevhälsoarbete finns insatser för elever med stor frånvaro och/eller ogiltig frånvaro. Skolan menar att skälen till frånvaron är individuella, varför varje ärende måste få sin egen hantering. Skolan kontaktar vårdnadshavare för samtal och för att förtydliga skolplikten. Hur skolan möter elev/vårdnadshavare utgår från bedömningen av vem som har den bästa relationen till eleven i fråga. Man menar att kontakt och förutsättningarna för kommunikation är helt avgörande för möjligheterna att lyckas.

Åtgärdsprogram upprättas där man beskriver insatser som ska göras. Vanligt med anpassning av undervisningen både vad gäller form och omfattning. Enskild undervisning liksom hemundervisning förekommer som insats, liksom anpassning av de ämnen där eleven ges undervisning. I ett samarbete med fritidsgården – som har sina lokaler i skolan – kan skolan köpa särskilda individinsatser. Fritidsgården sätter in personal som genomför insatser som syftar till återkomst till vanlig skolgång. Detta är kostsamt och förekommer endast begränsat.

Kontakter och samverkan med socialtjänsten finns och rutiner för anmälan i de fall det föreligger misstanke om att en elev far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänsten medverkar i det direkta elevvårdsarbetet när det gäller närvaroproblem. I särskilt komplicerade ärenden har rektor ansvar för att tillskriva nämnden och uppmärksamma de aktuella problemen med bristande närvaro hos en elev. Enligt rektors uppfattning förekommer det inte att nämnden fattar beslut om att vitesförelägga vårdnadshavare pga. att skolplikten inte efterlevs.

Mot bakgrund av de uppgifter som Mosstorpsskolan lämnat om antalet elever med ogiltig frånvaro bedömer Skolinspektionen att skolan trots olika former av insatser inte har lyckats skapa fungerande rutiner för att åtgärda den ogiltiga frånvaron bland eleverna. Skolan måste fortsätta att följa upp, utvärdera och ompröva sina åtgärder för att komma till rätta med problematiken.