

2011-03-31

Dnr 43-2010:268

Beslut

efter riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Umeå kommun och Ålidhemsskolan

Umeå kommun

umea.kommun@umea.se

Ålidhemsskolan

Rektor Annacarin Gritzner

annacarin.gritzner@umea.se

Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Umeå kommun och Ålidhemsskolan

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.

Umeå kommuns för- och grundskoleverksamhet består av centrala Umeå och tre självstyrande kommundelar, Holmsund-Obbola, Hörnefors och Sävar. Särskoleverksamheten finns organisatoriskt under samma centrala nämnd och förvaltning. Umeås centrala för- och grundskoleförvaltning har en övergripande funktion vid skolplacering av skolpliktiga elever bosatta i Umeå kommun i skolor, men därefter har kommundelarna ansvaret för att kontrollera att skolplikten fullgörs för elever bosatta i kommundelarna. Det finns inom Umeå kommun ingen samlad helhetsbild av frånvaron i kommunens skolverksamhet, utan endast viss kunskap om frånvarobilden i Umeå. Därutöver har kommundelarna överblick över frånvaron inom sina geografiska ansvarsområden. Inom kommunens centrala del efterfrågas frånvaron i skolorna i begränsad omfattning från för- och grundskoleförvaltningen. Kommundelarna sköter själva uppföljning och utvärdering av sin skolverksamhet, och granskningen visar att även där finns brister i uppföljning av skolornas frånvaro.

I februari och september varje läsår kontrolleras inom kommunens centrala för- och grundskoleförvaltning att alla skolpliktiga elever bosatta i kommunen har skolplacering. Däremellan görs inte kontinuerliga kontroller av skolplacering av alla elever folkbokförda i kommunen. Kommunen har därmed inte fortlöpande kontroll över att alla skolpliktiga elever har en skolplacering eller får utbildning på annat föreskrivet sätt.

För- och grundskolenämnden i Umeå får ibland föredragningar om individuella elevärenden som är av svårare karaktär, och där skolan inte lyckas lösa situationen. Även om nämnden anser att det är bekymmersamt att antalet ärenden ökar, anser man att verksamheten i de flesta fall lyckas få eleverna tillbaka i skolverksamhet. Inom kommunens system Skola 24 finns information som kan tas fram för analys av frånvarostatistiken om det efterfrågas. Det är dock sällan så sker.

För att komma till rätta med frånvaron har för- och grundskoleförvaltningen tagit fram en handlingsplan som ska tydliggöra hur verksamheterna ska agera när elever har stor frånvaro.

Inom kommundelen Hörnefors har även ett material tagits fram för att ge stöd i arbetet med elevfrånvaro, PUFF, Personlig Utveckling För Framtiden. Inom denna kommun del framkommer samtidigt en bild av att fall med lång frånvaro hos elever sällan rapporteras vidare till ansvarig politisk nämnd för åtgärder.

Umeå för- och grundskoleförvaltning arbetar för att skapa en närmare samverkan mellan skola, BUP och socialtjänsten. Samverkan med socialtjänsten fungerar genomgående bra. Vissa skolområden med större problem har kommit längre i denna samverkan.

Umeås centrala för- och grundskoleförvaltning arbetar inom sitt ansvarsområde med att strama upp reglerna kring att bevilja elever ledigt under längre perioder. Några generella riktlinjer för beviljandet av ledighet finns inte inom Umeå kommun, eller inom den centrala förvaltningen. Varje skolområdeschef och rektor beslutar på delegation om ledighet.

Hittills har det inte varit aktuellt att vitesförelägga föräldrar vid stor frånvaro. Detta har inte ansetts vara en framkomlig väg för att lösa problemen. För- och grundskoleförvaltningen anser sig ha ett gott samarbete med de fristående skolorna.

Ålidhemsskolan, som är den kommunala skola i Umeå som ingått i denna tillsyn, har numera betydligt mindre problem med stor elevfrånvaro än tidigare. Det handlar om någon enstaka elev per läsår. Skolan lyckas i allmänhet även i dessa fall få eleverna tillbaka till skolan. Eftersom skolan har många elever med utländsk bakgrund, har skolan medvetet arbetat med att informera om svensk skollagstiftning och skolplikt.

Systemet för frånvarorapportering fungerar i huvudsak väl. Det framkommer dock vid granskningen problem i form av att lärare inte inrapporterar frånvaro i systemet som det är beslutat.

En viktig faktor för att få eleven tillbaka i skolverksamhet är enligt skolan god samverkan mellan skola och hem. Särskilt viktigt är att skapa förtroende mellan eleven och personal i skolan.

Skolinspektionen har i tillsynen av Umeå kommun identifierat följande brister inom kommunens ansvarsområden som måste åtgärdas:

- Umeå kommun 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 skollagen).

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

- Ålidhemsskolan har inte fungerande rutiner för frånvarorapportering (3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen samt 6 kap. 7 § grundskoleförordningen och 6 kap. 4 § särskoleförordningen)

Bedömningar redovisas i bilagorna 2-3.

Brister inom Umeå kommuns ansvarsområde ansvarar kommunen för att åtgärda. Brister i verksamheten vid Ålidhemsskolan ansvarar rektor och Umeå kommun för att åtgärda. Kommunen ska lämna redovisning till Skolinspektionen i Umeå senast den 30 juni 2011.

I ärendets slutliga handläggning har deltagit projektledare Jonas Nygren samt undervisningsråden Elisabeth Fogelberg och Lena Ålander.

På Skolinspektionens vägnar

Elisabeth Ahlgren

Enhetschef



Stefan Persson

Undervisningsråd

Bilagor:

- | | |
|----------|--|
| Bilaga 1 | Allmänt om tillsynen |
| Bilaga 2 | Beskrivning och bedömningar för Umeå kommun |
| Bilaga 3 | Beskrivning och bedömningar för Ålidhemsskolan |

Allmänt om den riktade tillsynen

I den riktade tillsynen undersöker Skolinspektionen ett avgränsat område i ett begränsat antal kommuner och skolor. 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.

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 till dess.

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?

Umeå kommun och Ålidhemsskolan ingår i Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning, och besöktes den 27 oktober 2010 av Stefan Persson, Lena Ålander och Jonas Nygren. 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 för- och grundskoleförvaltningen och representant för för- och grundskolenämnden samt rektorer och representanter för personalen vid skolan.

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

Beskrivning och bedömningar för Umeå kommun

Umeå kommun är Norrlands invånarmässigt största kommun och ligger i Västerbottens län. Antalet invånare var den 30 juni 2010 113 734. Läsåret 2009/10 fanns 10 212 elever i grundskoleverksamhet inom Umeå kommun, varav 9 033 elever fanns i kommunal grundskola.

Organisatoriskt består Umeå kommun av en central del Umeå samt tre självstyrande kommundelar Holmsund-Obbola, Hörnefors och Sävar. Dessa har tillsammans 52 grundskolor. De tre kommundelarnas skolverksamhet styrs av egna nämnder och förvaltningar. Grundskolans och särskolans verksamhet i Umeå leds av för- och grundskolenämnden med tillhörande förvaltning. Förvaltningen leds av en skoldirektör. För- och grundskoleverksamheten är samordnad inom elva skolområden som vart och ett leds av en skolområdeschef. Grundsärskola finns vid två skolor i Umeå, år 1-6 vid Berghemsskolan och år 7-10 vid Ålidhemsskolan, medan träningsskolan finns vid två andra grundskolor.

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:

Umeå kommun har inte fungerande rutiner för bevakning av att alla 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:

Skolpliktsbevakningen genomförs centralt för hela kommunen för alla barn folkbokförda i kommunen av tjänstemän inom för- och grundskoleförvaltningen. Kommunens skolregister samkörs mot folkbokföringen i februari och september varje läsår. I dessa körningar ingår även register för elever skolplacerade i kommundelarna och i fristående skolor. Utöver den kontroll som genomförs i februari och september varje läsår genomförs inga löpande kontroller. Därmed har kommunen inte full kontroll över att alla elever skolplaceras eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt inom rimlig tid.

Inom kommunen finns barn som är asylsökande. I dessa fall sker skolplacering efter samverkan med Migrationsverket. Inledningsvis placeras dessa elever vid en speciell skola i kommunen, varefter eleverna slussas över till sin hemskola. Det är kommunens uppfattning att samverkan med Migrationsverket i huvudsak fungerar väl. Det finns dock viss oklarhet kring vad som är Migrationsverkets ansvar i dessa frågor.

ibland kan problem uppkomma kring elever som vistas i kommunen, men som ej är folkbokförda i kommunen. Det kan handla om elever som är asylsökande eller i samband med vårdnadstvister. I sistnämnda fall krävs normalt båda vårdnadshavarnas godkännande för att skriva in barnen i skolverksamheten. Även om detta inte kan uppnås beslutar rektorn efter någon vecka om att skriva in barnen i skolverksamhet.

Har kommunen fungerande rutiner för frånvarorapportering?

Bedömning:

Granskningen visar inget annat än att författningarnas krav uppfylls.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen.

Beskrivning och motivering:

Frånvaron rapporteras och uppgiften sköts på skolnivån genom kommunens system Skola 24 som används på samtliga skolor, även i kommundelarna. Någon kontinuerlig uppföljning av skolornas frånvaro görs inte centralt, och därmed inte heller någon löpande analys av frånvarosituationen. Vid några tillfällen har dock sådan uppföljning av frånvaron genomförts av kommunens centrala elevhälsa. Den senaste som genomförts var under 2010. Dessa omfattar dock inte hela kommunens skolverksamhet, utan endast kommunens centrala verksamhet, exklusive kommundelarna. Någon samlad kunskap om frånvarosituationen för hela kommunens verksamhet finns inte.

Av den kartläggning som elevhälsan genomförde 2010 framgår att det vårterminen 2010 fanns 211 grundskoleelever med en frånvaro som översteg 20 procent, vilket motsvarar 8,5 procent av eleverna. Det innebär en tydlig ökning från vårterminen 2009 när motsvarande siffra var 7,1 procent. Av dessa 211 elever fanns 90 elever i årskurs 9. Ett något större antal av dessa elever var flickor. Antalet "hemmasittare", dvs elever som hade mer än tre veckors sammanhängande ogiltig frånvaro, var 21 elever vårterminen 2010. Dessutom fanns ett antal elever som befann sig i skolan men inte var närvarande på lektionerna. Dessa elever hade dock minskat i antal sedan föregående läsår.

Förvaltningsledningarna i kommundelarna träffas regelbundet och dessutom ibland tillsammans med förvaltningsledningen för kommunens centrala del. Skolpliktsfrågor och frånvarosituationen är dock frågor som sällan kommer upp vid dessa möten.

Vid samtal med den centrala för- och grundskoleförvaltningen och nämnden framkommer att politikerna i för- och grundskolenämnden känner sig väl informerade om skolans verksamhet som helhet. Vid viktigare ärenden kallas rektor eller skolområdeschef till nämnden för föredragningar. Dessa föredragningar handlar i de flesta fall om individuella elevärenden. Antalet sådana ärenden upplevs ha ökat något vilket upplevs som bekymmersamt av nämnden. Nämnden menar dock att dessa ärenden numera i

allmänhet är väl dokumenterade på skolnivån. Vid intervju med en av för- och grundskolecheferna vid en av kommunens kommundelar framgår att elevärenden som rör stor frånvaro endast i undantagsfall rapporteras till kommundelens nämnd.

Som beskrivits ovan är kunskapen på förvaltningsnivån om elevfrånvaron begränsad. Eftersom detta inte upplevts som något stort problem har sådan information inte efterfrågats i någon större omfattning. Nämndens och förvaltningens intryck av skolornas arbete med att minska elevfrånvaron är att resultatet i de flesta fall är gott, vilket innebär att eleverna återkommer i skolverksamhet.

Inom den centrala elevhälsan har det tagits fram handlingsplaner för hur elevfrånvaro ska hanteras inom Umeås grundskolor. Dessa benämns Åtgärdstrappor. Där framgår på ett tydligt sätt i vilken ordning åtgärderna ska sättas in vid elevfrånvaro och vem som har ansvaret för åtgärderna. Om åtgärderna inte lyckas tas till slut kontakt med socialtjänsten för samordnade åtgärder. Förvaltningen arbetar med ett projekt inom en modellgrupp för att ytterligare utveckla samverkan mellan skola, socialtjänst och Barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Även kommundelarna har tillgång till den centrala förvaltningens stödfunktioner.

Beskrivning och bedömningar för Ålidhemsskolan

Ålidhemsskolan är Umeås nyaste skola och togs i bruk i januari 2010. Skolan tillhör Ålidhems skolområde som förutom Ålidhemsskolan omfattar två skolor med förskoleklass och grundskolans årskurser 1–5, sju förskolor och två familjedaghem. Ålidhemsskolan omfattar grundskolans årskurser 6–9, grundsärskola och fritidshem, och hade läsåret 2009/10 220 elever i grundskolan.

Skolområdet leds av en skolområdeschef och tre rektorer. Två av rektorerna leder verksamheten på Ålidhemsskolan. En av dessa rektorer har ansvar för förskola, förskoleklassen, fritidshem och grundskolans årskurs 1, medan den andra rektorn har ansvar för grundskolans årskurser 2–9. Ålidhemsskolans grundskoledel är indelad i fyra arbetslag.

Höstterminen 2010 fanns inga elever på Ålidhemsskolan med en ogiltig frånvaro över 20 procent och inga elever med en sammanhängande ogiltig frånvaro på en månad eller mer.

Har skolan fungerande rutiner för frånvarorapportering?

Bedömning:

Ålidhemsskolan har inte fungerande rutiner för frånvarorapportering.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen samt 6 kap. 7 § grundskoleförordningen och 6 kap. 4 § särskoleförordningen.

Beskrivning och motivering:

Vid Ålidhemsskolan finns en elevregistrerare som har kontroll på skolpliktens uppfyllande samt frånvaroregistreringen inom systemet Skola 24, som används av alla skolor inom Umeås centrala del. En av lärarna har dessutom uppdrag som schemaläggare och ansvar för systemet Skola 24.

Inom detta system ska lärarna omgående inrapportera frånvaro från lektionerna. Frånvaro rapporteras även till skolan när eleverna är på PRAO. Föräldrarna ska också anmäla elever som är sjuka till skolan via telefon senast klockan 10 samma dag. Sjukanmälan ska ske till skolan varje dag som eleven är sjuk. Detta fungerar dock inte alltid enligt rutinerna. Om elever är frånvarande utan att de sjukanmälts eller beviljats ledighet ska klassläraren kontakta hemmet samma dag.

Det är skolledningens uppfattning att Skola 24 i huvudsak fungerar väl. Ibland finns problem med lärares behörighet inom systemet, t.ex. när det gäller vikarier. Granskingen visar dock att inrapporteringen av frånvaro till Skola 24 från lärarna inte alltid görs som det är bestämt enligt skolans rutiner. Anledningar till detta kan vara bris-

tande tid eller slarv. Mentorerna ska kontrollera att frånvaro förts in för de elevgrupper som de har ansvar för.

Enligt de intervjuer som genomförts har skolan tidigare haft stor frånvaro. Denna har dock märkbart minskat, och skolan upplever inte längre frånvaron som ett stort problem.

Ålidhemsskolan har rutiner för frånvarorapportering. Rutinerna följs dock inte alltid på det sätt som är avsett. Skolan måste därför tydliggöra och stärka de rutiner som beslutats.

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

Bedömning:

Granskningen har inte visat annat än att skolan har fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen samt 6 kap. 8a § grundskoleförordningen och 6 kap. 5a § särskoleförordningen.

Beskrivning och motivering:

Om en elev är frånvarande utan att eleven är sjukanmäld till skolan eller utan att beviljats ledighet kontakter skolan omgående hemmet för att utreda anledningen till frånvaron. Ansvaret för detta ligger på klassläraren/mentorn. Ett bra stöd för arbetet mot frånvaro är den handlingsplan eller åtgärdsrappa som elevhälsan tagit fram.

Skolan har god kunskap om orsakerna bakom att elever är frånvarande på individnivå. Däremot utnyttjas möjligheterna att ta fram mer generella bilder av frånvaron på skolenivå för analyser av frånvaron inom Skola 24 i begränsad omfattning.

Skolan har vid fall av större frånvaro en nära kontakt med hemmen för att utröna orsaken till frånvaron. Dessutom genomför skolan trivselenkäter för att fånga upp elevproblem vid skolan. Elevskyddsombuden är också ett viktigt kontaktnät mellan skolan och eleverna för att få mer kunskap om orsaker till elevernas frånvaro.

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:

Granskningen har inte visat annat än att skolan har fungerande rutiner för att åtgärda ogiltig frånvaro.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen samt 6 kap. 8 a § grundskoleförordningen och 6 kap. 5a § särskoleförordningen.

Beskrivning och motivering:

Höstterminen 2010 fanns inga elever på Ålidhemsskolan med en ogiltig frånvaro över 20 procent och inga elever med en sammanhängande ogiltig frånvaro på en månad eller mer. Det är också skolledningens uppfattning att skolan numera har hög närvaro i undervisningen.

Viktigt för att förhindra frånvaro och att åtgärda ogiltig frånvaro när det inträffar är enligt skolan en god och nära kontakt med föräldrarna. En annan faktor som motverkat frånvaro hos eleverna är schemaläggningen, där skolan lyckats minimera antalet håltimmar. Skolan har också goda resurser för elever i behov av särskilt stöd, tex i form av extra läxhjälp av pensionerade lärare som ställer upp ideellt.

Skolan efterlyser en närmare samverkan med socialtjänsten vid svårare fall av hög frånvaro. Socialtjänsten har omorganiserats flera gånger under senare år. Enligt elevhälsans personal har detta inneburit att samverkan blivit sämre än tidigare.

Ett område som bedöms vara ett problem är beviljandet av ledighet. Kommunen har försökt att strama upp reglerna för ledighet. Det finns exempel på långa ledigheter som beviljats. Problemet är att vissa familjer åker även om ledigheten ej beviljas. Trots detta har det inte varit aktuellt med att utnyttja möjligheten till vitesföreläggande, eftersom det inte bedömts vara en framkomlig väg att lösa problemen. Skolinspektionen vill dock påpeka vikten av att skolan och kommunen agerar mot vårdnadshavare som tar längre ledighet än som beviljats för att komma till rätta med problematiken.