

2011-03-31

Dnr 43-2010:268

Beslut

efter riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Ludvika kommun och Kyrkskolan

Ludvika kommun

771 82 Ludvika

Kyrkskolan

Högbergsgatan 19

771 32 Ludvika

Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning i Ludvika kommun och Kyrkskolan

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.

Kontroll av att alla elever folkbokförda i Ludvika kommun har skolplacering genomförs på kommunnivån. Den administratör som har huvudansvaret för detta har även löpande kontakt med administratörerna på respektive skola. Någon kontinuerlig kontroll av att alla skolpliktiga elever folkbokförda i Ludvika kommun har skolplacering genomförs inte. Detta medför att kommunen inte kan säkerställa att alla skolpliktiga elever har skolplacering inom rimlig tid.

Skolverksamheten i Ludvika kommun finns inom en gemensam nämnd och förvaltning med individ och familjeomsorg (IFO). Verksamheterna har genom denna organisation enligt förvaltning och nämnd kommit närmare varandra och det har blivit lättare att hitta gemensamma lösningar på svårare elevproblem.

Elevfrånvaron har på kommunnivån, av nämnd och förvaltning, inte uppfattats som ett större problem inom kommunens skolverksamhet. Därför har inte heller frånvarosituationen följts upp eller analyserats samlat för kommunen. Förvaltningen efterfrågar inte rutinmässigt uppgifter om skolornas elevfrånvaro. Kommunen har därför inte på central nivå kunskap om hur frånvarosituationen ser ut, något som därmed måste åtgärdas.

Det finns elever i kommunens skolor med stor frånvaro och även elever som har långa perioder utan skolgång, så kallade "hemmasittare". Ett annat problem är elever som

begär ledighet för längre perioder. Skolorna i kommunen beviljar i allmänhet ledighet, även för perioder upp till en månad. Det är kommunens uppfattning att denna tillämpning är bättre än att avslå ledighet, eftersom familjerna ofta åker ändå.

På skolnivån pågår ett arbete med att ansluta alla skolor till ett gemensamt system för frånvarorapportering, Rexnet. Det fanns dock inga möjligheter för förvaltningen att gå in i systemet och se de olika skolornas frånvarosituation, eller skapa sig en totalbild över frånvaron i kommunens skolor.

På Kyrkskolan upplever både skolledningen och personalen att det finns klara problem med elevfrånvaro. Bland annat har antalet så kallade "hemmasittare" ökat. Det finns även elever som befinner sig i skolan men inte går på lektionerna.

Det är skolans uppfattning att svåra elevproblem i allmänhet beror på sociala problem i hemmet. Skolan diskuterar dock kontinuerligt hur det egna pedagogiska arbetet kan förändras och utvecklas för att få eleverna att fungera bättre i skolan. Enligt skolledningen gäller det för skolan att kunna tillgodose varje elevs individuella behov.

Kyrkskolan agerar omgående och på ett tydligt sätt när problem med elevfrånvaro dyker upp. Det är skolans uppfattning att man i de flesta fall lyckas att få eleverna tillbaka i undervisning.

Kyrkskolan har rutiner för hur frånvarorapportering ska ske. Men granskningen visar att dessa rutiner inte alltid följs på det sätt som beslutats. Ingen personal på skolan har i uppgift att kontrollera att lärarna för in frånvaro på det sätt som beslutats.

Skolan tar inte fram någon samlad bild över hur frånvarosituationen ser ut, utan endast sammanställningar över elevfrånvaro på individnivå vid behov. Skolan saknar därmed underlag för att vidta åtgärder för att minska frånvaron.

Enligt skolledningen finns problemen med elevfrånvaro i första hand inom årskurserna 7-9. Skolan försöker bland annat åtgärda svårare problem med elevfrånvaro genom undervisning i mindre grupper eller genom undervisning i andra lokaler, i vissa fall utanför den egna skolan.

Skolan lyfter vid intervjuer särskilt fram den nära samverkan som finns med IFO (Individ- och familjeomsorgen) som en framgångsfaktor i arbetet med att lösa allvarigare problem, något som möjliggörs genom att båda verksamheterna finns inom samma förvaltning. Detta innebär att skolan vid behov kan få omedelbar kontakt med IFO-personal för att hitta helhetslösningar i svåra fall.

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

- Ludvika 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).

- Ludvika kommun saknar kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor och saknar därmed underlag för att se till att skolpliktiga elever i dess grund- och särskola fullgör sin skolgång (3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen).

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

- Kyrkskolan har inte fungerande rutiner för frånvarorapportering. (3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen)
- Kyrkskolan saknar sammanställningar av frånvarosituationen på skolnivå och saknar därmed kunskap om den totala frånvarosituationen på skolan. (3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen)
- Kyrkskolan saknar fungerande rutiner för att åtgärda ogiltig frånvaro. (3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen)

Bedömningar redovisas i bilagorna 2-3.

Brister inom Ludvika kommuns ansvarsområde ansvarar kommunen för att åtgärda. Brister i verksamheten vid Kyrkskolan ansvarar rektor och Ludvika 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 Ludvika kommun |
| Bilaga 3 | Beskrivning och bedömningar för Kyrkskolan |

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?

Ludvika kommun och Kyrkskolan ingår i Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Ludvika kommun och Kyrkskolan besöktes den 24 november 2010 av Stefan Persson och Lena Ålander. 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 social- och utbildningsförvaltningen och ordföranden i social- och utbildningsnämnden samt rektorer och representanter för personalen vid Kyrkskolan.

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

Beskrivning och bedömningar för Ludvika kommun

Ludvika kommun ligger i Dalarnas län och hade 2010 i juni 25 821 invånare. Av dessa bodde cirka 13 700 i centralorten Ludvika som är Dalarnas tredje största stad.

Under kommunfullmäktige leds utbildningsverksamheten av social- och utbildningsnämnden med tillhörande förvaltning. Inom verksamheten finns förskola, grundskola och särskola samt individ- och familjeomsorg (IFO). Verksamheten leds av en förvaltningschef samt två avdelningschefer för skola respektive individ- och familjeomsorg. Social- och utbildningsförvaltningen omsätter 35 procent av kommunens totala budget.

Inför läsåret 2010/11 hade Ludvika kommun 17 grundskolor med 2 617 elever i förskoleklass och grundskolan. Obligatorisk särskola finns vid två av kommunens skolor och omfattar läsåret 2010/11 39 elever. Kommunens skolverksamhet är indelad i två skoldistrikt, södra skoldistriktet och norra skoldistriktet. Inga fristående grundskolor finns inom kommunen. Gymnasieutbildning och vuxenutbildning bedrivs tillsammans med Smedjebackens kommun inom kommunalförbundet Västbergslagens Utbildningscentrum (VBU).

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:

Ludvika 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.

Författningshänvisning:

3 kap. 1 § och 13 § första stycket skollagen.

Beskrivning och motivering:

Kontroll av att alla skolpliktiga barn i Ludvika kommun är skolplacerade sker i huvudsak vid terminsstart, samt i samband med rapportering till SCB den 15 oktober varje år. I övrigt sker kontrollkörningar mot folkbokföringen i form av stickprov någon gång per år. Det innebär att kommunen inte har rutiner som säkerställer att alla skolpliktiga barn är skolplacerade eller får sin undervisning på annat föreskrivet sätt inom rimlig tid.

Kontrollerna genomförs av en ansvarig tjänsteman på förvaltningen genom kommunens system Procapita. Förvaltningen har även löpande kontakt med skolornas administratörer. Det händer att flyktingbarn kommer till kommunen utan föregående information till kommunen. För skolpliktiga barn som får sin utbildning i annan kom-

mun har kommunen kontroll på skolplikten genom den interkommunala ersättningen som betalas ut två gånger per läsår.

Ärenden om skolpliktsbevakning förekommer sällan i social- och utbildningsnämnden. Ibland förekommer ärenden i samband med att elever folkbokförda i kommunen tillfälligt ska placeras av kommunen i annan kommun. Det handlar då om att säkerställa att eleven får undervisning.

Har kommunen fungerande rutiner för frånvarorapportering?

Bedömning:

Ludvika kommun saknar kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor och saknar därmed underlag för att se till att skolpliktiga elever i dess grund- och särskola fullgör sin skolgång.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen skollagen.

Beskrivning och motivering:

Frånvarorapporteringen genomförs vid kommunens skolor. Frånvarorapporteringen på Kyrkskolan bedöms därför under Kyrkskolan. Kommunen har börjat installera ett system för detta, Rexnet. Vid besökstillfället hade detta system installerats vid kommunens samtliga skolor med 7-9 verksamhet. Övriga skolor ska också få systemet installerat. Föräldrar kommer, när systemet är igång, att ha möjlighet att gå in i systemet och se sina barns frånvaro. Vid den genomförda granskningen framkommer att rapporteringen av frånvaro inte alltid genomförs enligt de rutiner som finns på skolnivå.

Vid besökstillfället fanns inte möjlighet att gå in i systemet för att få en bild av den samlade frånvaron i verksamheterna. Dessa brister innebär att varken skolor eller kommun kan skaffa sig en bild av den samlade elevfrånvaron som underlag för eventuella beslut om åtgärder för att minska frånvaron. Enligt Skolinspektionens bedömning har varken ansvarig nämnd eller förvaltningen tillräcklig kunskap om hur frånvarosituationen ser ut i kommunen eller på respektive skola. Kommunnivå har kunskap om svårare ärenden på individnivå, men saknar generell kunskap om frånvarosituationen.

Det finns elever i kommunens skolor med stor frånvaro och även elever som har långa perioder utan skolgång, så kallade "hemmasittare". Ett annat problem är elever som begär ledighet för längre perioder. Skolorna i kommunen beviljar i allmänhet ledighet, även för perioder upp till en månad. Ledighet beviljas av rektor på delegation utan begränsning när det gäller ledighetens längd. Rektors beslut om ledighet återspeglaras till nämnden. Det är kommunens uppfattning att denna tillämpning är bättre än att avslå ledighet, eftersom familjerna ofta åker ändå.

Skolpliktsbevakning innebär inte bara att bevaka att elever är skolplacerade utan också att bevaka och tillse att elever fullgör sin skolgång. I grundskoleförordningen respektive särskoleförordningen anges att rektor eller den rektor bestämmer får bevilja elever ledighet för enskilda angelägenheter sammanlagt högst tio skoldagar under ett läsår. Om det, ifråga om elever i grundskolan, finns synnerliga skäl får styrelsen bevilja längre ledighet. Skolinspektionen vill fästa kommunens uppmärksamhet på att rekvisitet synnerliga skäl innebär att det krävs mycket starka skäl för beviljandet av längre ledigheter och att detta måste beaktas vid prövning av ansökan om ledighet. Det finns även anledning att agera mot vårdnadshavare som tar längre ledighet än som beviljats.

Det är av stor vikt att det på huvudmannanivå finns klara och fungerande rutiner för hur problem i enskilda fall som en skola behöver hjälp att hantera eller inte längre kan hantera lyfts till huvudmannanivå. Det är vidare av stor vikt att förvaltning och nämnd har kännedom och kunskap om såväl den totala frånvaron i skolorna som de elever som har frånvaro i stor utsträckning samt att förvaltningen har ansvar för de övergripande strukturerna gällande insamling av information från skolorna. Utifrån sammanställningar av frånvaron i skolorna kan kommunen göra analyser och dra slutsatser för att ge stöd åt skolorna och vidta olika typer av insatser.

Beskrivning och bedömningar för Kyrkskolan

Kyrkskolan är en grundskola med årskurserna 4-9 som ligger i centralorten Ludvika. Inom skolans verksamhet finns även grundsärskolans årskurser 7-10 samt fritidshem. Läsåret 2010/11 har skolan 448 elever i grundskolan och 10 elever i särskolan.

På Kyrkskolan finns två rektorer som tillsammans med arbetslagsledarna utgör skolans ledningsgrupp. Det finns sex arbetslag på skolan, ett för varje årskurs inom 7-9 verksamheten, ett arbetslag för årskurserna 4-6, ett arbetslag för grundsärskolan och ett arbetslag för specialpedagogerna.

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

Kyrkskolan	Antal
Elever	458
Elever med en ogiltig frånvaro över 20 procent	11
Elever med en sammanhängande ogiltig frånvaro på en månad eller mer	0

Källa: Enligt rektors uppgift januari 2011

Antal elever med en 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:

Kyrkskolan har inte fungerande rutiner för frånvarorapportering.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen.

Beskrivning och motivering:

Frånvarorapportering i Ludvika kommun sker på skolnivå. Kommunen har börjat installera ett system för detta, Rexnet. Vid besökstillfället hade systemet installerats vid samtliga 7-9 skolor, bland annat vid Kyrkskolan.

Om en elev är sjuk ska föräldern ringa till skolan och sjukanmäla barnet före klockan 9. Därefter läser en administratör på skolan av de sjukanmälningar som inkommit. Om en elev blir sjuk under skoldagen ska detta anmälas till mentor eller arbetslag för bedömning om eleven ska gå hem.

Enligt skolledningen finns tydliga rutiner för hur frånvarorapporteringen ska ske. Frånvaron ska föras in av läraren i systemet i samband med genomförd lektion. Granskningen visar dock att det finns klara brister i hur frånvarorapporteringen sköts av personalen. Skolledningen är medveten om att dessa brister finns. Orsaker till bristerna är enligt skolledningen ovana vid systemet, bristande tillgång till dator eller brister i systemet. Ingen personal på skolan har i uppgift att se till att frånvarorapporteringen sköts enligt skolans rutiner. Systemet bygger i stor utsträckning på att personalen själva upptäcker brister i rapporteringen och påminner varandra.

Ansökan om ledighet för elev tillstyrks inledningsvis av mentor. Därefter går ärendet till rektor för beslut. Rektor och skolans administratör har därmed kontroll över hur ledigheter beviljas. I allmänhet beviljar skolan de ansökningar om ledigheter som inkommer, även när det gäller längre ledigheter. Ansökan om längre ledighet har ökat i omfattning på skolan, men är trots detta inte vanligt.

Kyrkskolan har rutiner för rapportering av frånvaro. Granskningen visar dock att rutinerna inte följs på det sätt som avsetts.

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

Bedömning:

Kyrkskolan saknar sammanställningar av frånvarosituationen på skolnivå och saknar därmed kunskap om den totala frånvarosituationen på skolan.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket första meningen och 3 kap. 11 § skollagen.

Beskrivning och motivering:

Kyrkskolan har rutiner för att utreda orsaken till att en elev är frånvarande från skolan. Om det uppkommer frånvaro som inte är anmäld till skolan tar skolan omgående kontakt med hemmet för att utreda anledningen till frånvaron. Det är både personalens och skolledningens uppfattning att skolan har god kontroll på enskilda elevers frånvaro och orsakerna bakom frånvaron på individnivå.

Granskningen visar dock att det är i mycket begränsad omfattning som skolan sammanställer statistik över elevfrånvaron på skolan. Det innebär att skolan inte har en tydlig bild över hur frånvaron ser ut över olika årskurser eller klasser, för pojkar och flickor eller i olika ämnen, eller över generella 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:**

Kyrkskolan saknar fungerande rutiner för att åtgärda ogiltig frånvaro.

Författningshänvisning:

3 kap. 13 § första stycket och 3 kap. 11 § skollagen.

Beskrivning och motivering:

På Kyrkskolan upplever både skolledningen och personalen att det finns klara problem med elevfrånvaro. Bland annat har antalet så kallade "hemmasittare" ökat. Det finns även elever som befinner sig i skolan men inte går på lektionerna. Skolledningen anser dock inte att problemen är större på Kyrkskolan än i kommunen som helhet.

Det är skolans uppfattning att svåra elevproblem i allmänhet beror på sociala problem i hemmet. Skolan diskuterar dock kontinuerligt hur det egna pedagogiska arbetet kan förändras och utvecklas för att få eleverna att fungera bättre i skolan. Enligt skolledningen ses varje elev som unik, där det gäller för skolan att kunna tillgodose varje elevs individuella behov.

Granskningen visar att Kyrkskolan agerar omgående och på ett tydligt sätt när problem med elevfrånvaro dyker upp. Skolan har i dessa fall nära och återkommande kontakter med hemmet, och gör ofta hembesök för att få eleven tillbaka till skolan. Det är skolans uppfattning att man i de flesta fall lyckas att få eleverna tillbaka i undervisning.

Enligt skolledningen finns problemen med elevfrånvaro i första hand inom skolans 7–9 verksamhet. Skolan försöker bland annat åtgärda svårare problem med elevfrånvaro genom undervisning i mindre grupper eller genom undervisning i andra lokaler, i vissa fall utanför den egna skolan. Som helhet anser skolledningen att skolan har goda resurser för att kunna ge elever stöd vid behov. Skolan har både egen elevhälsopersonal och möjlighet att få tillgång till kommunens centrala elevhälsa.

Skolan lyfter vid intervjuer särskilt fram den nära samverkan som finns med IFO (Individ- och familjeomsorgen) som en framgångsfaktor i arbetet med att lösa allvarigare problem, något som möjliggörs genom att båda verksamheterna finns inom samma förvaltning. Detta medför att skolan vid behov kan få omedelbar kontakt med IFO-personal för att hitta helhetslösningar i svåra fall.

Granskningen visar att Kyrkskolan har rutiner för kontroll av elevfrånvaron, samt kunskap om orsakerna till elevfrånvaron på individnivå. Granskningen visar också att skolan vidtar snabba och tydliga åtgärder vid frånvaro i dessa fall.

Samtidigt visar granskningen att skolan har en alltför begränsad kunskap om frånvaron på grupp- och skolnivå. Detta begränsar skolans möjlighet att vidta generella

åtgärder för att minska elevfrånvaron på skolan. Skolan behöver därför skaffa sig ett bättre underlag för bedömning av lämpliga åtgärder för att minska elevfrånvaron.

Mot bakgrund av de uppgifter som skolan 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. Skolan måste därför fortsätta att utveckla, följa upp, utvärdera och ompröva sina åtgärder för att komma till rätta med frånvaron.