

Rapport

efter kvalitetsgranskning av
Rätten till utbildning i Uppsala kommun

Innehåll

Inledning

Bakgrundsuppgifter om Uppsala kommun

Resultat

Syfte och frågeställningar

Metod och material

Inledning

Skolinspektionen genomför under läsåret 2012-2013 en kvalitetsgranskning av *Rätten till utbildning - Grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro så att elever fullgör sin utbildning*. Granskningen omfattar grundskolans årskurser 6-9. Det övergripande syftet med granskningen är att bidra till att skolor och huvudmän i större utsträckning vidtar ändamålsenliga åtgärder för att elever ska fullfölja sin utbildning och därmed att barns rätt till utbildning bättre tillgodoses. Granskningen i Uppsala kommun ingår i detta projekt.

Huvudmannen Uppsala kommun besöktes den 10 januari 2013. Ansvariga inspektörer var utredare Kjell Gyllenswärd och Teresia Granlund. I denna rapport redovisar inspektörerna sina iakttagelser, analyser och bedömningar. Förutom en redogörelse av kvalitetsgranskningens resultat ges även en kort beskrivning av granskningens syfte, frågeställningar och genomförande.

Kvalitetsgranskningen av rätten till utbildning omfattar cirka 20 skolor och huvudmän.

När kvalitetsgranskningen är avslutad i sin helhet redovisas de samlade resultaten i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport. För de skolor och huvudmän som ingått i granskningen ger rapporten en referensram och en möjlighet till jämförelse med förhållanden på andra skolor och huvudmän. Det enskilda beslutet kan därmed sättas in i ett större sammanhang.

Bakgrundsuppgifter om Uppsala kommun

Uppsala kommun är landets fjärde största kommun och har drygt 200 000 invånare. Kommunen har en beställar- och utförarorganisation med uppdragsnämnder och produktionsstyrelser. Uppdragsnämnderna ger uppdrag till kommunala förvaltningar eller privata företag att utföra servicen till kommunens medborgare. Produktionsnämnderna ska se till att den kommunala verksamheten bedrivs på ett så bra sätt som möjligt.

Barn- och ungdomsnämnden (BUN) är den uppdragsnämnd som är ansvarig för åldersgruppen 0-20 år inom förskola, grundskola, obligatorisk särskola, skolbarnomsorg och socialtjänst. Ansvar för grundskolan inkluderar även förskoleklass, skolhälsovård, specialpedagogisk verksamhet, skoldaghem, skolbibliotek, naturskola och språkskola. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) är den gemensamma förvaltningen för Barn- och ungdomsnämnden, Socialnämnden för barn och unga samt Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden.

Styrelsen för vård och bildning är den produktionsnämnd som ansvarar för kommunens egen produktion. Vård & bildning (V&B) är den kommunala förvaltning som driver kommunens förskolor, skolor och vårdboenden.

I Uppsala kommun finns 76 grundskolor varav 56 skolor är kommunala och 20 skolor är fristående. Av de kommunala skolorna har 18 skolor årskurs 6-9. Rektorerna har det övergripande ansvaret för respektive skolenhet och leder skolornas lokala elevhälsoteam. Elevhälsoteamens roll är att i samarbete med annan personal inom skolan främja elevernas lärande, utveckling och hälsa med fokus på elever som är i behov av särskilt stöd.

I kommunen finns ingen samlad central elevhälsoorganisation utan enbart samordnare/yrkesföreträdare för kuratorer respektive psykologer. För skolhälsovården finns dock en samlad central kommunorganisation med en verksamhetschef. Specialpedagogerna har nätverk ledda av fyra resursteamledare. Ett arbete pågår för att skapa en central elevhälsoorganisation för kommunen. I vart och ett av de tre grundskoleområdena i Uppsala kommun finns resursteam som består av representanter från elevhälsoteamen från de skolor som ingår i grundskoleområdet.

Inom Uppsala kommun finns även tio resursenheter som är profilerade för att passa olika elevers behov. Resursenheter är skolor som bedriver undervisning och ger behandlande insatser för elever som inte kan tillgodogöra sig undervisning i den ordinarie skolan. Undervisning sker enligt gällande läroplan och

är inriktad på till exempel autismspektrat, beteendeproblematik, psykisk ohälsa, social problematik och språkstörning/hörselskada.

Uppsala kommun ingick i den riktade tillsynen inom området skolpliktsbevakning (dnr 43-2010:268) som genomfördes läsåret 2010/11. Skolinspektionen identifierade då bristande kunskap om den totala frånvarosituationen i kommunens skolor och därmed underlag för att se till att skolpliktiga elever i kommunens grund- och särskola fullgör sin skolgång. Vid uppföljning den 20 september 2011, bedömde Skolinspektionen att Uppsala kommun vidtagit sådana åtgärder att de påtalade bristerna i verksamheterna avhjälpes.

Resultat

Att främja närvaro

*Skollagen*¹ anger att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. För eleverna ska det finnas personal inom elevhälsan som arbetar förebyggande och hälsofrämjande och stödjer elevernas utveckling mot målen. Enligt *Skolverkets allmänna råd*² innebär främjande insatser att skolan arbetar övergripande och förebyggande för att öka elevernas närvaro och minimera frånvaro i utbildningen. *Forskning och beprövad erfarenhet*³ pekar på att elevernas arbetsmiljö har betydelse för att motverka att frånvaro uppstår. För barn och ungdomar som lever i utsatta situationer är skolans arbete för att främja närvaro av stor betydelse.

Inom bedömningsområdet granskas huvudmannens stöd till skolorna i det främjande arbetet. Granskningen omfattar även förekomsten av samarbete mellan myndigheter och verksamheter gällande det främjande arbetet.

Huvudmannens främjande och förebyggande arbete

I det övergripande styrdokumentet IVE (inriktning, verksamhet, ekonomi) för Uppsala kommuns verksamheter, liksom i BUN:s uppdragsplan, betonas att barn och ungdomar ska erbjudas en god utbildning och en god social utveckling med god hälsa oavsett bakgrund, behov och förutsättningar. Styrdokumentet beskriver även betydelsen av skolornas arbete för elevernas lärande och

¹ Skollag (2010:800)

² Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*

³ Se referenslista

kunskapsutveckling, trygghet och likvärdiga villkor. Kommunen har dock inga formulerade mål för skolornas arbete att motverka frånvaro, däremot har kommunen nu krav på att skolorna måste använda det digitala systemet för frånvaroregistrering. Den centrala förvaltningen kontrollerar från höstterminen 2012 skolornas rapportering och ser till att alla skolor använder systemet för att kommunen som huvudman ska få en mer heltäckande bild av frånvarosituationen på skol- och kommunnivå. Kommunen tar i november varje år in information om antalet helt frånvarande elever från varje skolområde och följer upp detta i september följande år.

Uppsala kommun och landstingets barn- och ungdomspsykiatri har utarbetat gemensamma riktlinjer för arbetet med barn och ungdomar i behov av särskilt stöd. På lokal nivå finns elevhälsans webbaserade metodbok för elevhälsans medicinska insatser. BUN:s samverkansavtal med socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri och polis, innefattar alla barn och elever i kommunen, oavsett huvudman. I det brottsförebyggande rådet ingår de fristående skolorna med en representant tillsammans med de kommunala skolorna, socialtjänsten, polisen och en samordnare.

Uppsala kommun har ett skriftligt dokument "Rutin för skolpliktsbevakning", antaget av BUN och daterat 2012-01-19. BUN ansvarar för kommunens skolpliktsbevakning men den aktiva skolpliktsbevakningen och alla åtgärder kring denna, är delegerad till tjänsteman på UAK. För elever som har mottagits för skolgång inom de kommunala skolorna har utförarorganisationen V&B eller respektive kommunal självstyrande skola, ett uppföljningsansvar. Detta innebär att de ansvarar för att följa upp hur elever de mottagit fullgör sin skolplikt även om dessa avviker, skrivs ut eller anmäler utflytt. Uppföljningsansvaret upphör när eleven enligt folkbokföringslagen avflyttar från kommunen, eleven skrivs in i fristående skola eller genom att ärendet skriftligt överförs till UAK efter det att åtgärder och eftersökning har misslyckats. Fullgör eleven inte skolplikten ska UAK meddelas om att uppföljning pågår.

Uppsala kommuns skoladministrativa datasystem utgör grunden för all administrativ elevhantering, vilket inbegriper skolpliktsbevakning. För systemet finns regelverk för uppdatering, elevregistrering och arkivhållning som ska möjliggöra skolpliktsbevakning. Uppdatering sker genom avisering veckovis från Skatteverket. Elevregistret innehåller elever folkbokförda i Uppsala kommun som har aktiv skolgång i kommunal skola, fristående skola och skolgång utanför kommunen. Enligt rutinen görs också kontroll av skolgången för barn som har omhändertagits och/eller placerats utanför kommunen och utredning

om icke fullgjord skolplikt för de elever som inte har en skolplacering. Om det kan konstateras att skolplikt gäller för en elev och inte fullgörs, ska åtgärder sättas in för att ge eleven skolgång.

Vid Skolinspektionens besök i Uppsala kommun får inspektörerna ta del av ett inom V&B upprättat förslag till riktlinjer för elevers frånvaro i grundskolan. Av förslaget framgår att det ska finnas tydlig registrering över frånvaro i samtliga klasser/grupper och att skolans rutiner för frånvaro/närvaro ska finnas i skolans elevhälsoplan. Det finns dock inga tydliga definitioner av begreppen korttidsfrånvaro och systematisk korttidsfrånvaro. Vidare anges att vårdnadshavare kontaktar skolan och anmäler sjukdom/frånvaro första dagen då en elev inte kan komma till skolan och att vårdnadshavare kontaktas vid långtidsfrånvaro och ogiltig frånvaro. Med långtidsfrånvaro menas frånvaro längre än en vecka. Ogiltig frånvaro definieras i förslaget som korttidsfrånvaro, systematisk korttidsfrånvaro och långtidsfrånvaro som inte är anmäld som sjukdom eller som inte är beviljad ledighet. I förslaget till riktlinjer anges att kontakt med vårdnadshavare ska ske samma dag som frånvaron uppstår, att orsaken ska utredas, att åtgärdsprogram vid behov ska upprättas, att anmälan till socialtjänsten ska göras då skolans insatser inte räcker eller det finns oro kring eleven, att anmälan till UAK ska göras för skolpliktsbevakning när skolan har uttömt alla sina försök att få tillbaka eleven till skolan. Exempel på insatser som beskrivs i förslaget är samarbete med hemtjänst, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri, anpassad skolmiljö, anpassad studiegång, hemundervisning och insatser genom till exempel resursteamledare.

Skolinspektionens inspektörer får också ta del av ytterligare ett inom V&B upprättat dokument, "Förslag Elevhälsoplan 2013", till stöd för ledning och personal inom V&B:s skolor i Uppsala kommun men som ännu inte är antaget av styrelsen för vård och bildning. Förslaget innehåller en ny organisationsstruktur för den samlade elevhälsan samt ett förslag till mall för de lokala elevhälso-teamens utveckling av elevhälsoplaner på skolenivå. Där framgår också att det är styrelsen för vård och bildning som är huvudman för elevhälsan, är vårdgivare enligt hälso- och sjukvårdslagen och har ett ansvar för att det finns tillgång till elevhälsa i den omfattning och med det innehåll som föreskrivs i skollagen samt att det är rektorn på skolenheten som ansvarar för att insatserna följer elevhälsans styrdokument.

Affärsområdet Resurs och kunskap inom Uppsala kommun erbjuder kompletterande träning och undervisning, konsultativa, stödjande och behandlande tjänster som syftar till en varaktig förändring av barn och ungas utveckling och

lärande samt deras familjers sociala livssituation. Inom affärsområdet ges stödinsatser till barn och ungdomar 0-20 år i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. Resurs och kunskap har tillsammans med resursteamerna på skolområdena och de olika skolformerna byggt upp stödsystem med elevens behov i centrum. Genom en helhetssyn på elevers lärande och utveckling ska man ge förutsättningar för barn och ungdomar att fullfölja sin skolgång med så hög grad av normalitet som möjligt.

Inom förvaltningen V&B finns också socialtjänstens icke myndighetsutövande verksamhet Råd och stöd, som erbjuder familjesamtal, behandling, enskilda samtal, föräldrautbildningar och stöd i hemmet. Det kan handla om frågor kring mat, sömn och ilska till att kontakten med tonåringen inte fungerar. Råd och stöd erbjuder även stöd till ungdomar och deras familjer, till exempel om man har kommit i kontakt med droger, kriminalitet eller om man själv har utsatts för något brott. Stödkontakt finns också för ungdomar som kommer i konflikt med sina föräldrar kring traditioner, seder och bruk. Barn och ungdomar som har någon förälder eller nära anhörig med alkohol-/drogberoende eller psykisk ohälsa erbjuds stöd enskilt eller i grupp. De som arbetar inom enheten Råd och stöd är familjebehandlare, hemterapeuter, psykologer, sjuksköterskor och socionomer. Genom en modell med så kallade ELIS-team (Elever i skolan) arbetar socialtjänst och skola tillsammans kring elever som har hög frånvaro i skolan. Denna verksamhet finns på tre skolor men har från och med 2013 getts utökade resurser för att kunna starta ELIS-team på ytterligare fem skolor.

Samverkan med socialtjänst och hälso- och sjukvård sker i olika former och utifrån samverkansavtal och riktlinjer antagna på politisk nivå av kommun och landsting. Samverkan med landstinget är reglerat i dokumentet "Gemensamma riktlinjer för arbetet med barn och ungdomar i behov av särskilt stöd", reviderat 2012-01-01. Där beskrivs det gemensamma ansvaret för barnets och den unges bästa, definitioner av olika ansvarsnivåer, samverkansskyldigheten, informationsskyldigheten och kostnadsfördelningen. Genom ett systematiskt och målinriktat arbetssätt mellan skola och socialtjänst, benämnt SkolFam (skola-familjehem), har man grundlagt en samverkan för att stärka förutsättningarna för familjehemsplacerade barn i deras skolgång.

Ytterligare en samverkansmodell är VITS (Vardagsnära insatser med tydlig samverkan), som är en samverkan mellan kommunen och Uppsala Läns Landsting i arbetet runt familjer som har barn 0-18 år med koncentrations- och uppmärksamhetssvårigheter, som kan antas ha en neuropsykiatrisk grund. VITS är ett professionellt team bestående av samordnare, psykolog, specialpedagog,

barnpsykiater, logoped, arbetsterapeut, sjukgymnast och socialsekreterare. Syftet med VITS är att i samarbete med hem och skola bidra till tidig upptäckt och tidigt insatta stödåtgärder.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att Uppsala kommun har övergripande mål där det betonas att barn och ungdomar ska erbjudas en god utbildning och en god social utveckling med god hälsa oavsett bakgrund, behov och förutsättningar. Det finns dock inga mål som direkt anknyter till arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro i skolorna. Kommunen har även riktlinjer och rutiner för skolornas skolpliktsbevakning men ännu enbart förslag kring det direkta arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro. Uppsala kommun har från och med läsåret 2012/13 börjat införa ett för skolorna gemensamt digitalt elevregistreringssystem för att på huvudmannanivå kunna följa upp frånvarosituationen och se att gjorda insatser får avsedd verkan. Det finns dock inga tydliga definitioner av begreppen korttidsfrånvaro och systematisk korttidsfrånvaro. Tillsammans med andra instanser och verksamheter inom och utom kommunen bedrivs olika former av samarbete för att främja elevernas närvaro.

Enligt *Skolverkets allmänna råd*⁴ är det viktigt att huvudmannen ger stöd till rektorerna i arbetet med att skapa rutiner för att främja närvaron. Uppsala kommun behöver förbättra arbetet med att ge stöd till rektorerna i deras arbete med att främja närvaro samt följa upp sambandet mellan det främjande arbetet och närvaron på respektive skola.

Att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro

*Skollagen*⁵ anger att kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen ansvarar ytterst för att orsaken till elevens frånvaro utreds samt att åtgärder sätts in. Enligt *Skolverkets allmänna råd*⁶ bör huvudmannen ha en samlad bild av elevernas frånvaro. *Forskning och beprövad erfarenhet*⁷ pekar på att en elevs

⁴ Skolverkets allmänna råd (2012): *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro*

⁵ Skollag (2010:800)

⁶ Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*

⁷ Se referenslista

frånvaro kan bero på faktorer som är kopplade såväl till skolan som utanför skolan. För att kunna utreda och hitta fungerande lösningar för elever med hög frånvaro och komplex problematik måste det finnas en organisation för samverkan mellan skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.

Inom bedömningsområdet granskas huvudmannens ansvar för att ändamålsenliga åtgärder vidtas för elever med hög frånvaro samt att resultatet av insatta åtgärder följs upp. Vidare granskas hur huvudmannen bistår skolorna i komplicerade elevärenden och om det finns ett fungerande samarbete mellan myndigheter och verksamheter.

Huvudmannens utredande och åtgärdande arbete

Uppsala kommun behöver förbättra sina rutiner för hur skolorna ska anmäla elever med hög frånvaro till huvudmannen och håller från och med läsåret 2012/13 på att implementera ett digitalt system för frånvaroregistrering på samtliga sina skolor. Ett arbete pågår för att huvudmannen ska få en samlad bild av elevers giltiga och ogiltiga frånvaro och kommunen har tagit fram förslag till riktlinjer för arbetet med elevers frånvaro och förslag till elevhälsoplan för både central och lokal nivå. Inom förvaltningen V&B finns en kvalitets- och utvecklingsenhet som arbetar med olika utvecklingsinsatser. Om det kommer fram generella behov eller många skolor som till exempel har dåliga resultat i något ämne, görs utvecklingsinsatser kring detta. Just nu görs till exempel satsningar på matematik.

Inom grundskolan organiseras regelbundna rektorsträffar, områdesvis var tredje vecka. En gång per månad är dessutom kommunens samtliga grundskolerektorer samlade för halvdagsmöten. Det förekommer också olika typer av fortbildningar och vid läsårets slut arrangeras två heldagar med samtliga rektorer, biträdande rektorer och personal från områdets resursteam. Vid dessa möten avhandlas också frågor för att motverka elevers frånvaro, under senaste året i samband med införandet av ett gemensamt digitalt registreringssystem och rutinerna kring detta.

De tre grundskoleområdenas resursteam leds av varsin specialpedagog och teamen består av personal från elevhälsoteamen på de olika skolorna i området. Resursteamerna beslutar om att tillskjuta medel för elever som är i behov av särskilt stöd och som ligger på en nivå som skolorna inte har resurser att hantera själva. Det handlar då oftast om pedagogiska insatser för elever eller insatser för att ge elever en grund med ordning och reda. Det kan till exempel vara medel till personresurser i form av en elevassistent eller en plats i en resursskola. Plats i resursskola kan till exempel beviljas för fem veckor så att den ordinarie

skolan kan få utrymme att hitta lösningar och ett nära samarbete med föräldrarna. Det är varje områdes rektorer som beslutar hur mycket pengar som ska finnas i den gemensamma kassan för resursteamerna och vilka insatser som ska inrymmas där. Resursteamledarna har också ett visst ansvar för skolornas specialpedagoger som är anställda på skolorna. På central nivå finns konsultativt stöd till skolorna kring funktionshinder inom syn och hörsel. Skolorna i Uppsala får en elevpeng, baserad utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund inom skolområdet.

Den samordnande chefen för den centrala enheten Resurs och kunskap, beskriver att resursteamerna i de tre grundskoleområdena årligen följer upp hur många elever som är helt frånvarande från skolan varje år. Elever som är helt frånvarande från skolan definieras som elever som under fyra veckor inte har varit i skolan och denna kartläggning görs i november med uppföljning i september följande år. Kartläggningen började år 2005 och då hade kommunen per definition 37 elever i denna grupp. Den samordnande chefen beskriver att ett arbete startade för att genom information öka personalens medvetenhet om den här elevgruppen, som kan ha en mångfasetterad problembild som ofta kräver insatser från skola, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri. Skolorna har medvetet arbetat med att försöka få dessa elever tillbaka till skolan och uppföljningarna i september visar att gruppen elever som är helt frånvarande från skolan har minskat från 37 elever år 2005 till 23 elever år 2008 och till 14 elever år 2011. Av de 37 eleverna från år 2008 var tre elever fortfarande helt frånvarande från skolan år 2011. Från huvudmannen betonas att det gäller att inte få elever som är helt frånvarande från skolan och att det gäller att gå in tidigare när skolan ser dessa tendenser. Skolverket genomförde en enkät 2009/10 där det framkom att ganska många elever i Uppsala kommun hade hög ströfrånvaro. Den samordnande chefen beskriver att de under åren uppmärksammat en stor grupp elever som har hög giltig eller ogiltig frånvaro men som inte är helt frånvarande och att skolan och socialtjänsten därför i samverkan börjat arbeta med så kallade ELIS-team för att få dessa elever tillbaka i skolan. På de skolor som har kurator kopplas kurator då ihop med socialtjänstens verksamhet Råd och stöd, samtidigt som skolan systematiskt arbetar med uppdraget att få tillbaka eleverna till skolan. ELIS-team finns för närvarande på tre grundskolor och ska under år 2013 utökas till åtta grundskolor.

På frågan om helt frånvarande elever får den undervisning de har rätt till, tror huvudmannen att det görs på lite olika sätt och att det görs individuella bedömningar. Om det är en elev som det tar lång tid att få tillbaka till skolan måste hemundervisning sättas in, men är det en elev som bedöms komma till-

baka snabbare så är hemundervisning mer tveksam. Det är viktigt att skolan ser till att eleven inte tappar allt för mycket och det har resursteamet kontroll över, menar huvudmannen. Om en elev är helt frånvarande och finns kvar vid huvudmannens uppföljning i september respektive år, måste det göras en intensiv insats. Huvudmannen upplever inte att det är samma elever som brukar finnas kvar vid uppföljningen men däremot att samma elev kan förekomma efter något år igen. Vite till vårdnadshavare har utdömts vid några tillfällen när vårdnadshavarna hävdade att de själva ska bedriva undervisningen i hemmet.

Huvudmannen framför vid intervju att det finns en stor ambition inom Uppsala kommun att hitta olika former för att samverka med andra instanser och verksamheter när det gäller barn och ungdom. För skolans del är det nödvändigt att denna samverkan fungerar hela tiden. Både skola och socialtjänstens icke myndighetsutövande organisation Råd och stöd ligger inom samma kommunala organisation i V&B och där arbetar man nu enligt huvudmannen för att utveckla denna samverkan ytterligare.

Samverkan med skola, socialtjänst och polis (SSP) har riktats till olika områden där behoven ansetts vara stora, ibland också med inslag på föräldramöten, och som har betydelse för att främja närvaro och motverka frånvaro. Från huvudmannens sida berättas om ett sådant projekt där det på en skola upptäcktes att elever eller deras syskon blev hotade att bli slagna om de inte gav bort sin jacka, pengar, mobiltelefon eller liknande. När det arrangerades möten kring detta med skola, socialtjänst, polis och föräldrar visade det sig att det förekom på flera skolor och det blev då en bred insats inom kommunen där kringliggande kommunala och fristående skolor involverades. Tillsammans med polisen utarbetades sedan ett dokument om hur man ska se på anmälan till polisen för att rektorerna ska ha stöd i dessa ärenden. Alla skolor har dessutom fått en kontaktperson inom polisen att kunna ringa och rådfråga.

Från huvudmannens sida beskrivs också ett bra samarbete med barn- och ungdomspsykiatri, för de barn och elever som har ett stort behov av stöd. Det görs då genom bland annat en samordnad individuell plan för respektive barn och elev. De senaste åren har kommunen haft ett hundratal sådana ärenden. Samarbetet bygger på att få ihop professioner så att bra beslut kan fattas för barnet och eleven. Huvudmannen uppger att arbetet har varit positivt och att man därigenom inte får så många ärenden som leder till en känsla av vanmakt. Landstingets barn- och ungdomspsykiatri och kommunen samarbetar kring en tjänst som arbetar med hemundervisning och en tjänst som arbetar enligt en

modell för barns och elevers motivation, som kunnat ge stöd till bland annat elever som visat problematik kring skolgången.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att Uppsala kommun behöver förbättra sina rutiner för hur skolorna ska anmäla elever med hög frånvaro till huvudmannen. Ett arbete för detta har inletts från och med läsåret 2012/13 genom att implementera ett digitalt system för frånvaroregistrering på alla kommunens skolor. Ett arbete pågår för att huvudmannen ska få en samlad bild av elevers giltiga och ogiltiga frånvaro och kommunen har tagit fram förslag till riktlinjer för arbetet med elevers frånvaro.

Vidare framgår att Uppsala kommun behöver förbättra arbetet med att få en samlad bild av elevers ogiltiga frånvaro oavsett om eleven går i kommunens egna skolor eller hos annan huvudman. Vid vissa skolor finns det en risk att de inte klarar uppdragen i skollagen, t.ex. att meddela vårdnadshavaren om ogiltig frånvaro samma dag och att dokumentationen ska vara tillförlitlig som grund för att uppgiften ska kunna föras in i terminsbetyget. Uppsala kommun behöver förbättra sina rutiner för hur skolorna ska anmäla elever med hög giltig eller ogiltig frånvaro till huvudmannen. Kommunen behöver vidare följa upp att de åtgärder som vidtas för elever med hög frånvaro verkligen leder till att elevens närvaro ökar och att elevens rätt till undervisning tillgodoses.

Att följa upp kvaliteten i arbetet med att främja närvaro och åtgärda frånvaro

*Skollagen*⁸ anger att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen med inriktningen mot de mål som finns för utbildningen. Vidare ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister i verksamheten. Hemkommunen ska även se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola får utbildning. Enligt *Skolverkets allmänna råd*⁹ bör analyser av skolornas arbete med frånvaro utgöra underlag för huvudmannens kvalitetsarbete. *Forskning och beprövad erfarenhet*¹⁰ pekar på att ett systematiskt arbete med insamling av frånvarostatistik, analys och åtgärder för tidig upptäckt av elevers frånvaro har betydelse för att öka när-

⁸ Skollag (2010:800)

⁹ Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*

¹⁰ Se referenslista

varon. Vidare visar forskning och beprövad erfarenhet på vikten av samverkan mellan aktörer på kommunal central nivå samt mellan myndigheter och verksamheter.

Inom bedömningsområdet granskas huvudmannens kvalitetsarbete med fokus på att främja närvaro och åtgärda frånvaro. Granskningen omfattar huvudmannens uppföljning av skolornas frånvaro, analyser och utvecklingsbehov.

Inom bedömningsområdet granskas hemkommunens ansvar för att elever i fristående skolor deltar i undervisningen och att det för dessa elever finns en organisation för samverkan med andra myndigheter och verksamheter.

Huvudmannens kvalitetsarbete

BUN är myndighetsnämnd och har ansvar för den totala skolpliktsbevakningen medan styrelsen för vård och bildning ansvarar för de kommunala skolorna. Vare sig BUN eller styrelsen för vård och bildning i Uppsala kommun har satt upp utvärderingsbara mål när det gäller att minska den ogiltiga frånvaron i grundskolan. När lagkravet på kvalitetsredovisningar upphörde i och med nya skollagen 2011, bestämdes i Uppsala kommun att den kommunala grundskolan skulle bygga ett gemensamt kvalitetssystem. Detta arbete har pågått sedan dess och huvudmannen säger sig ha fokuserat på att bygga upp ett nytt enhetligt system men ta lärdom av det som användes tidigare. Arbetet har utgått från en affärsstrategisk plan där den centrala förvaltningen V&B arbetar i en process tillsammans med rektorerna. Huvudmannen bedömer att skolorna ännu inte är så medvetna om hur verksamhetsplanen ska fungera och att alla skolor ska ha en verksamhetsplan som utgår från skollagen och ska innehålla uppföljning och analyser. Ett kapitel i skollagen handlar om frånvaro och ska vara med i skolornas verksamhetsplaner, framkommer vid intervju med huvudmannen. I augusti 2013 ska skolorna ha gjort de första verksamhetsplanerna enligt det nya systemet.

BUN skickar en gång per år ut enkäter till elever och rektorer, sammanställer och gör återkoppling kring resultaten. Den centrala förvaltningen V&B använder sig av dessa sammanställningar och skickar därför inte ut någon egen enkät. I samtal med rektorerna använder huvudmannen enkätsammanställningarna och dessutom indikatorer om elevers delaktighet etc. Det som avviker mest för Uppsala kommun, enligt huvudmannen, är lägre värden för indikatorn "lusten att lära", i årskurs 8. I övrigt bedömer huvudmannen att svaren för Uppsala kommun ger relativt höga värden och menar att det kan handla om hur skolan leds och styrs. Om det framkommer brister i redovisningen för någon skola, är det en viktig del i samtalet med rektorn och som kan resultera i

formuleringar av skolans uppdrag i form av styrkort. V& B har i sin affärsplan angett att någon form av kundersökning ska göras år 2013. Vartannat år gör Uppsala kommun och landstinget tillsammans en enkät som kallas Liv och hälsa.

Huvudmannen beskriver att man har pågående diskussioner med rektorerna om hur arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro ska se ut, hur skolorna ska rapportera, vilka rutiner som ska gälla när en elev varit borta i ett antal dagar, hur olika typer av frånvaro ska definieras och vilka insatser som kan ges. Vidare menar huvudmannen att det kan behövas olika insatser utifrån orsaker och individuella bedömningarna. För en elev kan till exempel en veckas frånvaro vara lång tid, medan det för en annan elev inte behöver vara alarmrande. Rektorn och skolans elevhälsoteam är viktiga funktioner för att göra dessa bedömningar och det är viktigt att det reflekteras och görs rätt åtgärder. När systemet för frånvaroregistrering nu börjar fungera ges möjlighet till ett intressant underlag för att kunna analysera frånvaron, tror huvudmannen. När de första terminsbetygen satts där den ogiltiga frånvaron är registrerad, uppstod en väldig diskussion med rektorerna kring hur olika rektorer och lärare gör och tänker kring frånvarorapporteringen. I samband med nya skollagen från 2011 blev det mycket tydligare och klarare att huvudmannen måste följa upp frånvaron på skolorna. Huvudmannen säger att man nu får rapporter månadsvis, men att det är osäkra siffror. För närvarande har därför huvudmannen inte en fullständig bild av frånvarosituationen i kommunens skolor. En del skolor har inte heller börjat använda systemet för frånvaroregistrering och en del skolor har inte kommit igång fullt ut. Detta är nu en ledarfråga ute på skolorna, något man är ålagda att göra och inte kan välja bort, enligt huvudmannen. Genom resursteamerna har huvudmannen sedan år 2005, försökt följa elever som är helt frånvarande från skolan, för att se att skolorna arbetar aktivt med denna grupp av elever.

Huvudmannen pekar vidare på att elevaktssystemet (som också är ett journal-system) och åtgärdsprogram är viktiga för att följa upp skolsituationen för elever. Kommunen har centrala mallar för åtgärdsprogram och resursteamsledarna har under de senaste fem åren lagt ned ett stort arbete på att stötta skolorna med att kvalitetssäkra deras åtgärdsprogram. Huvudmannen menar att det är skolans vardagsarbete som främst ska kunna främja närvaron. Genom att individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen och åtgärdsprogram har digitaliserats, kan de sammanställas och tas ut i form av olika rapporter. Huvudmannen kan därigenom följa kunskapsutvecklingen i alla ämnen i alla årskurser och se mönster på övergripande nivå.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att Uppsala kommun har påbörjat ett arbete med att skapa rutiner för uppföljning av den totala elevfrånvaron på skolorna, för att kunna analysera resultaten och sätta in åtgärder i syfte att öka elevernas närvaro. För närvarande har huvudmannen dock inte en fullständig övergripande bild av frånvarosituationen i kommunens skolor. Skolinspektionen bedömer att kommunens systematiska kvalitetsarbete behöver förbättras så att det får ett tydligt fokus på att följa upp elevernas frånvaro och därmed rätten till utbildning. Vidare behöver ökade krav ställas på skolornas rektorer att mer systematiskt följa upp att åtgärder vidtas och att frånvaro registreras och kontrolleras.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med granskningen är att bidra till att skolor och huvudmän i större utsträckning vidtar ändamålsenliga åtgärder för att elever ska fullfölja sin utbildning och därmed att barns rätt till utbildning bättre tillgodoses. Därtill kan granskningen bidra till att tydliggöra olika kvaliteter i arbetet med att elever ska fullfölja sin utbildning. För de huvudmän och skolor som granskas förväntas granskningen mer omedelbart leda till att:

- Huvudmannen uppmärksammas på det ansvar den har för att säkerställa alla elevers rätt till utbildning.
- Skolans arbete med att främja närvaro och åtgärda frånvaro förbättras.

Granskningen omfattar grundskolans årskurser 6–9 och utgår från följande frågeställning:

Genomförs utredningar och vidtas tidiga åtgärder av sådan kvalitet att eleverna kan genomföra sin utbildning?

Fokus i granskningen är huvudmannens och skolans främjande, utredande och åtgärdande arbete.

Metod och material

För att få en så god bild som möjligt av hur skolan arbetar med granskningens frågeställningar har intervjuer genomförts på såväl skol- som huvudmannanivå. Då projektets frågeställningar innebär att komplexa frågor ska besvaras har intervjuer valts som central informationskälla. Utöver intervjuer har granskningen utgått från dokument.

Intervjuer har genomförts med företrädare för kommunen, huvudmän för fristående skolor, rektorer, elevhälsopersonal, lärare och elever. Intervjuer med elever har huvudsakligen gett information om skolans främjande och förebyggande arbete. Övriga intervjuer har utöver dessa områden gett information om skolans utredande och åtgärdande arbete samt kvalitetsarbetet.

Inför granskningsbesöken har dokument samlats in från både skolor och huvudmän. Insamlade dokument, bl.a. åtgärdsprogram samt kommunens och skolornas redogörelser för arbetet med elever med hög frånvaro, har gett information till granskningen. Dokumenten har även utgjort underlag för fördjupande frågor vid intervjuerna.

Referenslista

Urval av centrala referenser

Fostvedt U, Nilsson Å och Pettersson A. (2011). *Gr Dropouts, kartläggningsrapport* http://grdropouts.se/sites/default/files/kartlaggningsrapport_DO.pdf

Jönsson, Annelis (1990). *Skolk – en forskningsresumé*. Skolöverstyrelsen. Metarapport nummer 1.

Skolinspektionen (2009). *Varannan i mål*. Rapport 2009:1.

Skolinspektionen (2011). *Skolpliktsbevakning 40–2010:268*.

Skollagen (2012:800). 2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning, 3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen, 4 kap. Kvalitet och inflytande, 5 kap. Trygghet och studiero 7 kap. Skolplikt och rätt till utbildning.

Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*.

Skolverket (2008). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan*. Rapport 309.

Skolverket (2010). *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*. Rapport 341.

Statens offentliga utredningar 2010:64 (2010). *Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola*. Delbetänkande av Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn.

Sveriges kommuner och landsting (2012). *Barnen i fokus. Exempel på förutsättningar för ett framgångsrikt stöd till barn och unga*.