

Huvudman

Kiruna kommun
Stadshuset 1
981 85 Kiruna

Beslut

Datum 2024-12-06
Dnr SI 2024:1178
Sida 1 (6)
Aktbilaga 23

Ärendet

Tillsyn av grundskolan Högalidskolan 7-9 i Kiruna kommun; nu fråga om uppföljning av beslut den 30 maj 2024

Beslut

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Kiruna kommun att senast **torsdag den 30 januari 2025** ha vidtagit nedan angivna åtgärder avseende brister rörande utredning av orsakerna till elevens frånvaro. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Om Kiruna kommun inte följer detta föreläggande kan mer ingripande sanktioner komma att aktualiseras.

Beslutet om föreläggande gäller omedelbart enligt 26 kap. 10 § tredje stycket skollagen. Beslutet om föreläggande får enligt 28 kap. 2 och 18 §§ skollagen inte överklagas.

Kiruna kommun ska vidta följande åtgärder

1. Se till att utreda orsakerna till elevens frånvaro. I detta ingår att utreda om elevens vårdnadshavare uppfyller sin skyldighet att tillse att eleven fullgör sin skolgång samt om och isåfall hur elevens hälsotillstånd påverkar elevens frånvaro. Utifrån den samlade utredningen ska huvudmannen analysera och ta ställning till vad skolan och huvudmannen bedömer är möjliga orsaker till elevens frånvaro. Den kompletterade utredningen ska ges in till Skolinspektionen (7 kap. 19 a och 20 §§ skollagen).
2. Se till att vidta åtgärder för att öka elevens närvaro i skolan. Åtgärderna ska vara förankrade i de behov som identifierats i skolans utredning av orsakerna till elevens frånvaro. En redogörelse för vilka åtgärder som skolan och Kiruna kommun vidtagit, inklusive eventuell dokumentation som styrker uppgifterna, ska ges in till Skolinspektionen (7 kap. 19 a-23 §§ skollagen).

Redovisning av åtgärder

Redovisningen av de vidtagna åtgärderna skickas via e-post till skolinspektionen.umea@skolinspektionen.se, eller per post till Skolinspektionen, Box 3177, 903 04 Umeå. Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för ärendet i de handlingar som sänds in.

Om ärendet

Skolinspektionen har under 2024 genomfört en tillsyn av Högalidskolan 7-9 i Kiruna kommun beträffande skolsituationen för en elev. Inom ramen för tillsynen har Skolinspektionen i två tidigare beslut, den 6 mars och den 30 maj 2024, beslutat att förelägga Kiruna kommun att vidta åtgärder för att avhjälpa brister avseende utredning av orsakerna till elevens frånvaro och särskilt stöd.

Kiruna kommun har den 22 oktober 2024 inkommit med en redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av det senaste föreläggandet och ytterligare skriftväxling har ägt rum. Skolinspektionen har i nu aktuellt ärende tagit ställning till om Kiruna kommun har följt föreläggandet samt om påtalade brister har avhjälpats.

Motivering av beslutet

Huvudmannen ansvarar enligt 2 kap. 8 § skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Vidare ska huvudmannen enligt 4 kap. 7 § skollagen se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det framkommer att det finns brister i verksamheten.

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Utredning av frånvaro

Av tidigare utredning i ärendet framgår att eleven har haft mycket hög frånvaro under flera års tid och att eleven saknar godkända betyg. Skolinspektionen bedömde i beslut den 6 mars 2024 att Högalidskolan inte utrett orsakerna till elevens frånvaro tillräckligt, då den utredning som genomförts inte kunde anses utgöra en kartläggning av elevens hela situation. Skolinspektionen påtalade särskilt att Kiruna kommun behöver utreda huruvida elevens vårdnadshavare uppfyller sin skyldighet att tillse att eleven fullgör sin skolgång. Skolinspektionen förelade Kiruna kommun att utreda orsakerna till elevens frånvaro samt vidta åtgärder för att öka elevens närvaro i skolan.

Efter inkommen redovisning bedömde Skolinspektionen på nytt, i beslut den 30 maj 2024, att skolan och Kiruna kommun fortfarande inte utrett orsakerna till elevens frånvaro tillräckligt då Kiruna kommun inte utrett vårdnadshavarnas ansvar för elevens skolplikt samt om och isåfall hur elevens hälsotillstånd påverkar elevens frånvaro. Skolinspektionen förelade därför Kiruna kommun att senast den 23 september 2024 komplettera utredningen av orsakerna till elevens frånvaro samt vidta åtgärder för att

öka elevens närvaro i skolan. Huvudmannens redovisning inkom dock till myndigheten först den 22 oktober 2024.

Av huvudmannens redovisning framgår att elevens vårdnadshavare inte deltagit vid de samverkansmöten med externa aktörer som genomförts den 19 augusti och den 10 oktober 2024. En utredning av elevens hälsotillstånd har inte kunnat genomföras på grund av att vårdnadshavarnas samtycke krävs. En ny konsultationstid med huvudmannens frånvarogrupp uppgavs vara inplanerad till den 18 november 2024 för att kunna ta steget att lyfta frågan till Kultur- och utbildningsnämnden för uppföljning och eventuellt föreläggande av vårdnadshavarna. Som vidtagna åtgärder för att öka elevens närvaro i skolan nämns stödåtgärder och anpassningar i skolan, vilket eleven enligt tidigare utredning i ärendet erhållit under flertalet år utan att elevens närvaro i skolan har ökat.

Utifrån ovanstående information begärde Skolinspektionen att Kiruna kommun skulle inkomma med en redogörelse för vad som framkommit den 18 november 2024 samt för de åtgärder som kommunen planerar att vidta för att öka elevens närvaro i skolan. Av inkommen komplettering framgår att ett ärende om vårdnadshavarnas ansvar för skolpliktens fullgörande har initierats. Kiruna kommun utreder nu vårdnadshavarnas ansvar och bereder ett ärende om eventuellt utfärdande av föreläggande i nämnden vid en tidpunkt när det är lämpligt att ärendet behandlas utifrån bland annat vårdnadshavarnas rätt att yttra sig. Vårdnadshavarna kallades till ett möte den 21 november 2024, men närvarade inte. Syftet med mötet var att föra en dialog om skolpliktsansvar och försöka förmå vårdnadshavarna att samarbeta kring elevens hälsotillstånd.

Särskilt stöd

Skolinspektionen bedömde i beslut den 6 mars respektive 30 maj 2024 att det fanns brister i skolans arbete med särskilt stöd till eleven. Vid det första beslutet hade eleven inget åtgärdsprogram, trots att skolan efter genomförd utredning av elevens behov av särskilt stöd bedömt att eleven behöver särskilt stöd, eftersom elevens vårdnadshavare motsatte sig detta. Vid det andra beslutet hade ett åtgärdsprogram upprättats, men de särskilda stödåtgärderna var villkorade såtillvida att eleven själv fick bestämma om eleven skulle ta del av stödet eller inte. Skolinspektionen har i båda besluten förelagt Kiruna kommun att tillse att eleven får det särskilda stöd som skolan anser att eleven är i behov av.

Av huvudmannens redovisning efter det senaste beslutet framgår att skolan upprättat ett nytt åtgärdsprogram för eleven enligt vilket det särskilda stöd som eleven ska få inte är frivilligt.

Rättslig reglering

Frånvaro

Enligt 7 kap. 2-3 §§ skollagen har barn som är bosatta i Sverige skolplikt och därigenom rätt till grundläggande utbildning i allmän skola.

Enligt 7 kap. 17 § skollagen ska en elev i grundskolan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Enligt 7 kap. 19 a § skollagen ska rektorn, om en elev har upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som anordnas för utbildningen i grundskolan, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron skyndsamt anmäls till huvudmannen.

I förarbetena framhålls att en utredning av orsakerna till en elevs frånvaro alltid måste baseras på elevens hela situation. En elevs omfattande frånvaro beror ofta på en komplex situation med olika slags problem som kan röra både hem och skola. Många av orsakerna kan vara skolrelaterade och kräva åtgärder i skolan. Samtidigt kan hemförhållandena vara svåra och i vissa fall förekommer det att vårdnadshavaren inte bidrar till, eller på grund av sociala orsaker inte har möjlighet att se till, att eleven går till skolan. Det förekommer också att organisatoriska faktorer är orsaken till en elevs långvariga frånvaro. Exempel på detta kan vara brister i frånvarorapportering, låg grad av lärarkontakt, håltimmar, lärarbyten, brister i lärandemiljön eller otydlig ansvarsfördelning bland vuxna i skolan. Det kan även finnas fall där vårdnadshavare medvetet håller barn borta från skolan, exempelvis vid en utlandsresa där eleven inte beviljats ledighet eller p.g.a. psykisk ohälsa (prop. 2017/18:182 s. 58).

Frågan om hur omfattande en utredning av frånvaro behöver vara måste avgöras i det enskilda fallet. Det kan i vissa fall räcka med en enklare utredning. Ett exempel på det kan vara att vid en längre sjukfrånvaro begära ett läkarintyg. I andra fall kan det behöva utredas om elevens frånvaro beror på en för eleven otillfredsställande lärandemiljö, t.ex. bristande bemötande eller behov av särskilt stöd. Eftersom varje elevs förutsättningar är olika och orsakerna till frånvaro är mångfacetterade krävs det i andra fall en mer omfattande utredning av vad som har orsakat frånvaron för den enskilde eleven. Fokus vid utredningen bör vara på att kartlägga orsakerna till frånvaron och att kartläggningen utgör ett underlag för att sätta in åtgärder som gör att eleven kan bryta ett negativt frånvaromönster (prop. 2017/18:182 s. 59 f.).

Syftet med att elever med hög frånvaro ska anmälas till huvudmannen är att huvudmannen ska kunna stödja skolan i arbetet med att tillgodose elevens rätt till utbildning. Att huvudmannen får information om en elevs upprepade eller längre frånvaro kan i vissa fall innebära att adekvata åtgärder kan sättas in tidigare vilket i sin tur kan leda till att en elev inte behöver fastna i ett negativt mönster av frånvaro. (...) Huvudmannen har även ett kontinuerligt ansvar för att se över sin resursfördelning så att skolan ges möjlighet att sätta in de åtgärder som behövs för att eleven ska kunna fullgöra sin skolplikt (prop. 2017/18:182 s. 63).

I 7 kap. 20 § skollagen anges att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolgång.

I 7 kap 21 § skollagen anges att hemkommunen i frågor som rör skolpliktiga elever som avses i 19 a § vid behov ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs.

Av 7 kap. 22 § skollagen följer att huvudmannen ska se till att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolgång.

Av 7 kap. 23 § skollagen framgår att hemkommunen får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter vid vite, om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte gjort vad denna är skyldig att göra för att så ska ske.

Särskilt stöd

Av 3 kap. 7-9 §§ skollagen framgår bland annat att om en utredning om särskilt stöd visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd och att ett åtgärdsprogram då ska upprättas.

Skolinspektionens bedömning

Frånvaro

Skolinspektionen bedömer att det utgör en fortsatt brist att Kiruna kommun fortfarande inte utrett orsakerna till elevens frånvaro tillräckligt.

Av utredningen framgår att Kiruna kommun fortfarande inte utrett om elevens vårdnadshavare uppfyller sin skyldighet att tillse att eleven fullgör sin skolgång samt om och isåfall hur elevens hälsotillstånd påverkar elevens frånvaro. Ett arbete har visserligen påbörjats, men utredningen har ännu inte kommit till stånd trots att Skolinspektionen redan den 6 mars 2024 för första gången påtalade att Kiruna kommun behöver utreda vårdnadshavarnas ansvar. Det framgår även att orsaken till att uppgifterna om elevens hälsotillstånd inte kunnat utredas är att vårdnadshavarna inte gett sitt samtycke till detta och inte deltar vid möten med skolan och huvudmannen/hemkommunen. Vidare framgår att inga ytterligare åtgärder vidtagits för att öka elevens närvaro i skolan, annat än det stöd

som erbjuds i skolan och som hittills inte gett någon effekt samt att möten med vårdnadshavare bokats in.

En utredning av orsakerna till en elevs frånvaro ska genomföras skyndsamt. Att, såsom i föreliggande fall, låta tiden gå med enstaka försök med en till två månaders mellanrum att försöka komma i kontakt med vårdnadshavare är således inte förenligt med skollagens krav kring arbetet med elevfrånvaro. Skolinspektionen vill även särskilt påtala att det är Kiruna kommun, i egenskap av såväl huvudman som hemkommun, som har det yttersta ansvaret för att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång. Detta innebär bland annat att när det finns indikationer på att förhållanden utanför skolan påverkar en elevs frånvaro är det ytterst Kiruna kommun, det vill säga inte ansvarig rektor, som behöver tillse att det finns förutsättningar att slutföra utredningen av orsakerna till elevens frånvaro samt att åtgärder sätts in utifrån resultatet av utredningen.

Särskilt stöd

Av ovan redovisade omständigheter framgår att Högalidskolan och Kiruna kommun har följt Skolinspektionens föreläggande och att tidigare påtalade brister har avhjälpats. Ärendet ska därför avslutas i denna del.

Val av ingripande

Skolinspektionen får enligt 26 kap. 10 § skollagen förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Kiruna kommuns verksamhet vid Högalidskolan 7-9 uppfyller inte författningarnas krav vad gäller utredning av orsakerna till elevens frånvaro. Det finns därför skäl att förelägga Kiruna kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Beslutet har fattats av juristen Elina Axelsson.

Juristen Ellen Kalman har varit föredragande i ärendet.

Kopia till elevens vårdnadshavare