



Datum  
2024-06-17

Revisionen

Till:  
Bildningsnämnden

För kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium  
Kommunstyrelsen

## **Revisionsrapport "Granskning av insatser för elever med problematisk skolfrånvaro"**

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av insatser som vidtas för elever med problematisk skolfrånvaro. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Revisionen önskar att bildningsnämnden lämnar synpunkter på rekommendationer och slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 25 oktober 2024. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Böhlin  
Ordförande



# Granskning av insatser för elever med problematisk skolfrånvaro

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2024-06-17

Antal sidor 17



**Kramfors kommun**

Granskning av insatser för elever med problematisk skolfrånvaro

2024-06-17

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Riktlinjer och system för skolfrånvaro	5
3.2	Särskilt stöd	8
3.3	Främjande och förebyggande arbete mot skolfrånvaro	10
3.4	Åtgärder mot problematisk skolfrånvaro	12
3.5	Uppföljning	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska vilka insatser som vidtas för elever med problematisk skolfrånvaro. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsnämnden säkerställer att elever med problematisk skolfrånvaro och i behov av särskilt stöd får det stöd de behöver för att återgå till studier.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämnden delvis säkerställer att elever med problematisk skolfrånvaro och i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver för att återgå till studier.**

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Finns det i grundskolan riktlinjer/rutiner för arbetet med skolfrånvaro?	Ja, men brister i efterlevnad.
Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?	Delvis
Finns det en ändamålsenlig organisation som säkerställer goda och likvärdiga insatser av särskilt stöd?	I allt väsentligt / Delvis
Bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka problematisk skolfrånvaro?	I allt väsentligt
Vidtas ändamålsenliga åtgärder för elever med problematisk skolfrånvaro?	Delvis
Följer nämnden upp arbetet med särskilt stöd och problematisk skolfrånvaro?	Nej

*För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.*

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- säkerställa att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av en elevs frånvaro har inletts av rektor (7 kap. 19 a § 3 st. SkoL).
- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar vid skolenheterna. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL. och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).
- säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar området skolfrånvaro och inkluderar analys av orsaker och åtgärder att vidta (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL).
- regelbundet följa upp och säkerställa att samverkan med socialtjänst och region fungerar ändamålsenligt, det gäller exempelvis kring skolfrånvaro.

## 2 Bakgrund

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska vilka insatser som vidtas för elever med problematisk skolfrånvaro. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Skollagen reglerar vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har inom utbildningsområdet. Enligt 7 kap. 10 § skollagen har alla barn från sex år till avslutad grundskoleutbildning skolplikt. Kommunen ska enligt 7 kap. 22 § se till "att eleverna i dess grundskola och anpassad grundskola fullgör sin skolgång". Om en elev ofta eller under längre tid är frånvarande och rektor inte har beviljat ledighet ska rektor skyndsamt utreda orsakerna. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Kommunens revisorer ser i sin risk- och väsentlighetsanalys att konsekvenserna av eventuella brister i kommunens arbete med elevers skolfrånvaro kan få stora negativa konsekvenser på enskilda barns förutsättningar att nå målen inom utbildningsväsendet och utvecklas till självförsörjande samhällsmedborgare.

## 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsnämnden säkerställer att elever med problematisk skolfrånvaro och i behov av särskilt stöd får det stöd de behöver för att återgå till studier.

Granskningen har fokuserat på följande frågeställningar:

- Finns det i grundskolan riktlinjer/rutiner för arbetet med skolfrånvaro?
- Finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av frånvaro?
- Finns det en ändamålsenlig organisation som säkerställer goda och likvärdiga insatser av särskilt stöd?
- Bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka problematisk skolfrånvaro?
- Vidtas ändamålsenliga åtgärder för elever med problematisk skolfrånvaro?
- Följer nämnden upp arbetet med särskilt stöd och problematisk skolfrånvaro?

Granskningen är översiktlig och omfattar grundskolan.

## 2.2 Revisionskriterier

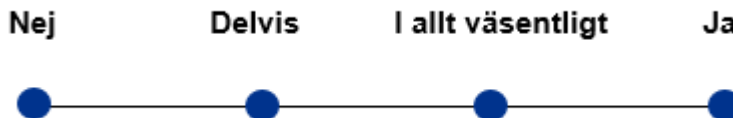
I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen 6 kap § 6,
- skollag (2010:800), 3 kap. 7 § 3 st., 4 kap. 3, 5-6 och 7 §§ och 7 kap. 17, 19 a §§, och
- tillämpbara interna regelverk och policyer.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av Skolinspektionens skolenkät och kommuninterna dokument. För granskningen har intervjuer genomförts med bildningsnämndens ordförande och en ordinarie ledamot, skolchef, verksamhetschef för grundskola samt ett urval av rektorer och lärare samt representanter från elevhälsans olika professioner.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av skolchef och verksamhetschef för grundskola.

### 3 Resultat av granskningen

#### 3.1 Riktlinjer och system för skolfrånvaro

I Kramfors kommun finns det en framtagen handlingsplan<sup>1</sup> för skolnärvaro som syftar till att främja skolnärvaro samt att förebygga skolfrånvaro så att skolpliktiga elever, genom utbildning, får möjlighet till ett framgångsrikt framtida liv. Av handlingsplanen framgår tre mål för arbetet. Målen är att:

- utveckla skolors arbete med det förebyggande arbetet och att tidigt upptäcka skolfrånvaro samt att tidigt sätta in insatser för att främja skolnärvaro,
- skapa ett enhetligt systematiskt arbetssätt med tydlig ansvarsfördelning i kommunens grundskolor samt
- kvalitetssäkra huvudmannens och grundskolans arbete med skolfrånvaro.

Av handlingsplanen för skolnärvaro framgår vidare en närvarorutin på fyra steg som ska följas från och med att en elev saknas vid skoldagens första lektion och inte är frånvaroanmäld.

#### System för att registrera skolfrånvaro

Som stöd i arbetet med skolfrånvaro finns i kommunen två digitala system. Det ena systemet avser registrering och uppföljning av när- och frånvaro. Det andra systemet omfattar den dokumentation kring eleven som ska upprättas i enlighet med handlingsplanens närvarorutin; det gäller bland annat dokumentation vid hög eller upprepad frånvaro.

Flera intervjuade bedömer att de digitala systemen i stort är ändamålsenliga och att dessa utgör ett gott stöd i arbetet.

Exempelvis stödjer det digitala systemet för registrering av när- och frånvaron lärarna i det dagliga arbetet genom automatiskt utskick av SMS till vårdnadshavare när ogiltig frånvaro har registrerats. Ett par av de intervjuade lärarna menar dock att det är en brist att det i det digitala systemet inte går att rapportera när- och frånvaro per lektion

<sup>1</sup> Daterad 2021-04-07

2024-06-17

för elever i låg- och mellanstadiet. Det innebär att det inte går att utläsa eventuella mönster i frånvaron; det gäller exempelvis om en elev återkommande är frånvarande från vissa specifika lektioner. Bristen i det digitala systemet för registrering av när- och frånvaro ska dock åtgärdas inför höstterminen 2024, enligt intervjuade. En annan utmaning som intervjuad skolchef och verksamhetschef lyfter fram gällande det digitala systemet för registrering av när- och frånvaro är att det inte går att plocka ut statistik som möjliggör analys på en övergripande nivå. För att möjliggöra uppföljning och analys på en övergripande nivå har ett kompletterande system köpts in och ska användas från och med höstterminen 2024.

Vad gäller det digitala systemet för dokumentation kring elever vid en hög eller upprepad frånvaro framkommer i intervjuer att skolenheterna har kommit olika långt i implementeringen trots att systemet infördes för två år sedan. Det innebär att det förekommer att eventuella kartläggningar och/eller utredningar av frånvaro fortfarande dokumenteras på fysiska blanketter.

### Handlingsplan

Handlingsplanens närvarorutin steg ett (1) innebär bland annat att mentor omgående ska kontakta elevens vårdnadshavare om en elev saknas vid skoldagens första lektion och inte är frånvar oanmäld.

I intervju med lärare framkommer att det finns en ambition att kontakta vårdnadshavare skyndsamt när en elev saknas men att det på grund av tidsbrist inte alltid är möjligt. För att möjliggöra skyndsamt kontakt förekommer det att annan personal än mentor får i uppgift att kontakta vårdnadshavare. Uppfattningen är dock, bland flera av de intervjuade lärarna, att vårdnadshavare anmäler frånvaro omgående då ogiltig frånvaro har registrerats och vårdnadshavare får automatiskt SMS.

Handlingsplanen för skolnärvaro reglerar inte hur ofta eller på vilket sätt elevernas samlade när- och frånvaro ska följas upp. Vi noterar dock att handlingsplanen redogör för en definition av frånvaro som innebär att kommunen klassar 10 procent, oavsett giltig eller ogiltig, under tre månadsperioder för elever från förskoleklass till och med årskurs 6 och 20 procent för elever i årskurs 7–9 som hög frånvaro.

I intervjuer framkommer att rutinerna för uppföljning skiljer sig mellan skolenheterna. På samtliga skolenheter är det mentor som ansvarar för den löpande uppföljningen. Det varierar dock vem som ansvarar för att genomföra den fördjupade uppföljningen som ska syfta till att identifiera avvikelser för vidare rapportering till skolenhetens elevhälsoteam (EHT). På vissa skolenheter är det mentor som ansvarar för vidare rapportering till EHT medan det på andra skolenheter, primärt vid kommunens mellan- och högstadienheter, sedan höstterminen 2019, återfinns socialpedagoger anställda med ett särskilt ansvar att arbeta mot skolfrånvaro och således med den fördjupade uppföljningen av frånvarostatistiken. Även frekvensen på uppföljningen skiljer sig mellan skolenheterna. På ett par skolenheter genomförs en fördjupad uppföljning månadsvis medan det på andra skolenheter sker från var sjätte till var tolfte vecka.

Av handlingsplanens närvarorutin framgår av steg tre att rektor ska kommunicera till huvudman när beslut om frånvaroutredning har fattats. I intervjuer framkommer att anmälan till huvudman görs via en fysisk blankett. Inför hösten 2024 kommer anmälan



bli digital, enligt intervjuad skolchef och verksamhetschef. Intervjuade rektorer bedömer att anmälan i huvudsak alltid görs men att det i förekommande fall kan missas, främst på grund av den mänskliga faktorn.

Vid kontroll av bildningsnämndens protokoll från 2023 fram till maj 2024 kan vi inte se att nämnden följt upp frånvaron eller erhållit information om inledd utredning en elevs upprepade eller längre frånvaro. Enligt intervjuat presidium, skolchef och verksamhetschef finns det vid tidpunkten för granskningen inte som rutin att anmälan till huvudman (bildningsnämnden) ska ske när utredning av en elevs frånvaro har inletts.

Intervjuade rektorer bedömer att handlingsplanen utgör ett gott stöd i arbetet mot skolfrånvaro och att arbetet i enlighet med handlingsplanen bidrar till att minska problematisk skolfrånvaro. Även intervjuade lärare uppger att handlingsplanen i stort utgör ett stöd i arbetet mot skolfrånvaro men menar samtidigt att den är svår att följa i praktiken och att den i vissa fall kan innebära merarbete. Uppfattningen är att arbetet mot skolfrånvaro behöver vara anpassat efter varje elevs unika situation vilket innebär att det inte alltid är lämpligt att följa handlingsplanen fullt ut. Ett exempel på en situation där avvikelser från handlingsplanen kan bli aktuell är när orsaker till att en elev är frånvarande redan är kända och kan bekräftas av ett läkarintyg eller andra intyg som anses som godkända anledningar till att en elev är frånvarande.

### 3.1.1 **Bedömning**

**Vår bedömning är att det i grundskolan finns riktlinjer för arbetet mot skolfrånvaro men att efterlevnaden brister.**

Vi bedömer att det är en brist att anmälan till huvudman inte sker när rektor beslutat om en utredning av en elevs upprepade eller längre frånvaro i enlighet med framtagna handlingsplan (7 kap. 19 a § SkoL). Se även avsnitt 3.5 gällande uppföljning.

**Vår bedömning är att det delvis finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av skolfrånvaro.**

Systemet är behäftat med vissa brister och det har på en övergripande nivå inte varit möjligt att ta fram statistik för uppföljning och analys. Bristerna ska emellertid vara åtgärdade inför höstterminen 2024, vilket vi ser positivt på.

## 3.2 Särskilt stöd

I Skolinspektionens skolenkät, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla undervisande lärare<sup>2</sup> om bland annat särskilt stöd.

Den senaste skolenkäten genomfördes vårterminen 2023 och besvarades av 57 procent av kommunens undervisande lärare. Av resultatet framgår att 41 procent av lärarna har angett ett positivt svar på skolenkätens frågor om skolan utreder elevers behov av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga och om skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar.

Intervjuad skolchef och verksamhetschef för grundskola är inte tillfreds med att endast 57 procent av de undervisande lärarna har besvarat skolenkäten och menar att det inför kommande skolenkät finns ett behov att arbeta för en ökad svarsfrekvens.

Att knappt hälften av de undervisande lärarna som besvarat enkäten svarar positivt på frågor om särskilt stöd menar intervjuad skolchef och verksamhetschef kan bero på att beslutade åtgärdsprogram inte alltid innehåller åtgärder motsvarande de förväntningar som lärarna har. En förväntan som lärarna ofta uppges ha är att elever i behov av särskilt stöd ska få möjlighet till enskild undervisning vilket av ledningen inte alltid bedöms vara den bästa lösningen för eleven. En annan anledning som lyfts fram i intervju med rektorer är att det finns elever som trots insatser i form av särskilt stöd inte lyckas uppfylla betygskriterierna vilket kan skapa en frustration hos lärarna. I intervjuer med lärare och representanter för elevhälsan lyfts bristande resurser fram som en orsak till enkätresultatet. Uppfattningen är att skolenheterna inte har tillräckligt med resurser för att kunna möta alla behov.

I Kramfors kommun finns en framtagen rutin kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Rutinen, som innehåller för en arbetsmodell för att skapa ett likvärdigt arbete för elever i behov av särskilt stöd, ska årligen beslutas inom respektive skolenhet. Arbetsmodellen redogör i åtta steg för hur skolan ska agera från att en elev befaras att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Stegen berör extra anpassningar, utredning om särskilt, beslut om upprättande av åtgärdsprogram samt uppföljning av desamma. Till stöd i arbetet i enlighet med arbetsgången finns framtagna mallar. I samtliga steg ska elevhälsan eller representanter från elevhälsan vara involverade; det gäller primärt specialpedagog.

I kommunen återfinns både en lokal och central organiserad elevhälsan. Professionerna inom den lokala elevhälsan är direkt underställd rektor och består av kurator, skolsköterska, specialpedagog och speciallärare. Den centrala elevhälsan leds av en elevhälsochef och består av skolpsykolog, skolläkare, samordnande kurator, specialpedagog för förskola samt skolsköterska. Den centrala elevhälsan ska ses som en arbetsgrupp som samordnar insatser och arbetar med barns hälsa från förskolan till gymnasieskolan. Syftet med den centrala barn- och elevhälsan är att stödja utvecklingen av den lokala barn- och elevhälsan samt lyfta elevhälsoperspektivet på alla nivåer inom skolan. Målet är att skapa en likvärdig tillgång till hälsofrämjande och

---

<sup>2</sup> Svarsfrekvens 81 %

2024-06-17

förebyggande åtgärder för alla barn och ungdomar samt stärka samverkan inom och utanför den kommunala verksamheten.

Intervjuade rektorer och lärare bedömer att de har tillgång till elevhälsans olika professioner och att samverkan i huvudsak är väl fungerande. Uppfattningen är dock att elevhälsan i förekommande fall kan sakna förutsättningar i form av tid vilket påverkar det förebyggande arbetet negativt. I intervju med representanter från elevhälsan lyfts framförallt ett behov av fler specialpedagoger med olika specialinriktningar för att bättre kunna möta behoven och stötta lärarna i att utveckla det pedagogiska arbetet; exempelvis inom matematik. Även intervjuade rektorer ser ett behov av fler specialpedagoger och menar att det till följd av deras höga arbetsbelastning har uppstått en problematik med både sjukskrivningar och personalomsättning.

I intervjuer framkommer att elever i behov av särskilt stöd i huvudsak får det, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs. På frågan om det finns någon elevgrupp som är särskilt svårt att möta framkommer bland annat elever med hög och problematisk skolfrånvaro samt elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF), främst inom autismspektrumtillstånd. Intervjuade rektorer lyfter även fram familjehemsplacerade barn och barn placerade i ett hem för vård och boende (HVB) som en elevgrupp som är särskilt svår att möta när det kommer till särskilt stöd. Enligt intervjuade rektorer har dessa elever ofta en begränsad skolbakgrund och en problematik kopplad till olika sociala utmaningar såsom psykiska, psykosociala och neuropsykiatriska som bidrar till att denna elevgrupp blir särskilt resurskrävande.

I intervjuer framkommer att det görs insatser av olika slag för att säkerställa att behoven av särskilt stöd tillgodoses; det gäller exempelvis i form av införande av särskilda undervisningsgrupper. Intervjuade rektorer menar dock att behovet av särskilt stöd är stort och att det ständigt ökar vilket bidrar till att resurserna inte fullt ut räcker till. Vidare bedöms vissa skolenheter ha sämre förutsättningar att tillgodose behoven till följd av avsaknaden av ändamålsenliga lokaler som är anpassade efter skolans behov; det gäller exempelvis tillgång till mindre grupprum.

För att skapa bättre förutsättningar för skolenheterna att möta elevernas behov beslutade bildningsnämnden den 8 november 2023<sup>3</sup> att uppdra till förvaltningen att utreda förutsättningarna för att starta en resursskola eller motsvarande i kommunen. Syftet med resursskolan ska vara en verksamhet där elever med olika behov och utmaningar kan få den extra uppmärksamhet och stöd som de behöver i en lugnare och mer anpassad miljö. Nämnden ska enligt protokollet få en slutrapport om ärendet den 4 november 2024. Flera av de intervjuade ser positivt på att behovet av en resursskola utreds. I intervju med skolchef och verksamhetschef framkommer att om en resursskola införs så kommer enheten primärt ta emot elever med de allra största behoven av särskilt stöd, det gäller exempelvis elever med autism.

---

<sup>3</sup> BN 2023-11-08 § 45

### 3.2.1 Bedömning

**Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en organisation som säkerställer likvärdiga insatser i form av särskilt stöd men att insatserna endast delvis är ändamålsenliga.**

Vi bedömer att skolenheterna i stort har likvärdig tillgång till elevhälsans olika professioner vilket skapar förutsättningar för likvärdiga insatser i form av särskilt stöd. Vi bedömer dock att elevhälsans omfattning inte fullt ut ger förutsättningar för att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs men att det inte är säkerställt att det är insatser som bäst gynnar elevernas kunskapsutveckling; det gäller exempelvis insatser för elever med hög och problematisk skolfrånvaro samt elever med NPF-diagnoser. Det görs emellertid insatser för att minska behovet av särskilt stöd; däribland införande av särskilda undervisningsgrupper vid skolenheterna. Vi ser även positivt på att huvudmannen utreder frågan om resursskola.

### 3.3 Främjande och förebyggande arbete mot skolfrånvaro

I intervjuer framkommer att det på huvudmannanivå har vidtagits ett antal åtgärder av främjande och förebyggande karaktär för att motverka problematisk skolfrånvaro. Som framgår av avsnitt 3.1 återfinns det inom kommunens mellan- och högstadienheter sedan höstterminen 2019 fem socialpedagoger vars uppdrag är att underlätta för mentorer och lärare i arbetet mot skolfrånvaro. I intervjuer framkommer att flera bedömer att införandet av socialpedagoger har bidragit till en tydligare roll- och ansvarsfördelning i arbetet mot skolfrånvaro. Vid tidpunkten för granskningen saknar dock ett par skolenheter socialpedagog. Enligt uppgift från intervjuade rektorer beror avsaknaden av socialpedagoger bland annat på sjukskrivningar till följd av hög arbetsbelastning och rekryteringsutmaningar. En annan utmaning som lyfts fram i intervju med bildningsnämndens ordförande och en ledamot är att det förekommer att socialpedagogerna får vikariera för lärare vid sjukdomsfall vilket medför att socialpedagogerna inte kan genomföra det arbete som ingår i deras uppdrag.

I intervjuer framkommer vidare att satsningar har gjorts på att bygga upp olika forum för samverkan med externa aktörer i syfte att stärka det främjande och förebyggande arbetet, däribland mot skolfrånvaro. Ett av dessa forum är Hälsa, Lärande och Trygghet (HLT) som startades upp under läsåret 2022/2023 och är en samverkansmodell för bildningsförvaltningen, välfärdsförvaltningen och region Västernorrland. Syftet med HLT är att öka samverkan och möjliggöra en kortare väg till insats för elever och vårdnadshavare. Genom HLT träffas representanter från respektive verksamhet månadsvis för dialog om elever i behov av insatser. Enligt intervjuade rektorer handlar dialogerna primärt om elever vars vårdnadshavare har gett medgivande men det förekommer också att elever diskuteras anonymt.

Ytterligare en satsning av främjande och förebyggande karaktär som bildningsnämnden beslutat om i sin verksamhetsplan för år 2024 är att familjehandlare ska tillsättas vid lågstadiet på Bollstaskolan, Grämestaskolan och Skarpåkerskolan. Enligt verksamhetsplanen ska familjehandlaren arbeta utslutande med familjestöd och rollen ska innefatta relationsbygge med vårdnadshavare och ge

konkret föräldrastöd både enskilt och i grupp. Förhoppningen, enligt verksamhetsplanen, är att familjebehandlaren ska bidra till en högre närvaro i skolan och minska antalet orosanmälningar samt utredningar och placeringar inom socialtjänsten. Familjebehandlaren kommer vara anställd inom välfärdsförvaltningen, och uppdraget är således i samarbete med välfärdsnämnden. Flera av de intervjuade ser positivt på införandet av familjebehandlare och menar att insatsen kommer kunna bidra till att stärka familjer i behov av stöd. Ett par av de intervjuade rektorerna ser dock en risk för att satsningen på familjebehandlare inte kommer nå alla familjer i behov av stöd då det inte finns någon garanti att vårdnadshavarna är mottagliga för de insatser som erbjuds.

En annan insats som framgår av bildningsnämndens verksamhetsplan för 2024 är upprättandet av skolsociala team vars uppdrag kommer vara riktat mot elever i årskurs 4–9 som har en upprepad skolfrånvaro och som därmed riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan. De skolsociala teamen kommer bestå av skolsocionomer, socialpedagoger och familjebehandlare och ska fungera som en länk mellan elev, vårdnadshavare, skola och andra aktörer i syfte att hitta en fungerande samverkansform som bidrar till en beteendeförändring hos eleven. I intervju med skolchef och verksamhetschef framkommer att kommunen hade som målsättning att ha de skolsociala teamen på plats under vårterminen 2024 men att det på grund av misslyckade rekryteringar har det inte varit möjligt att starta upp verksamheten. Vid tidpunkten för granskningen pågår arbete med rekrytering och förhoppningen är att de skolsociala teamen ska vara i gång under höstterminen 2024.

### 3.3.1 **Bedömning**

**Vår bedömning är att det i allt väsentligt bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka problematisk skolfrånvaro.**

Vi bedömer att det har vidtagits och planeras att vidtas ett antal insatser av främjande och förebyggande karaktär för att motverka problematisk skolfrånvaro. Det är angeläget att huvudmannen genom uppföljning säkerställer att insatserna ger förväntad effekt.

### 3.4 Åtgärder mot problematisk skolfrånvaro

Som framgår av avsnitt 3.1 finns det i handlingsplanen för skolnärvaro en närvarorutin på fyra steg som redogör för hur skolenheterna ska agera vid skolfrånvaro; det gäller följande steg:

1. En elev saknas vid skoldagens första lektion och inte är frånvar oanmäld.
2. Vid fortsatt hög eller upprepad frånvaro där man kan se ett mönster, under en fyraveckorsperiod.
3. Frånvaroutredning vid ytterligare upprepad eller längre frånvaro; årskurs F-6: tio procent under tre månader, årskurs 7–9: 20 procent under tre månader.
4. Fortsatt oro för hög frånvaro.

Vid rutinens steg ett (1) när en elev saknas vid skoldagens första lektion och inte frånvar oanmäld ska mentor kontakta elev och/eller vårdnadshavare för ett omtankesamtal. Hur omtankesamtalen genomförs varierar beroende på elevens ålder, relation och situation men enligt rutinen kan dessa genomföras via SMS, mejl eller samtal. Omtankesamtalen ska genomföras inom tre dagar vid giltig frånvaro eller snarast vid ogiltig frånvaro och dokumenteras i det digitala dokumentationssystemet.

Intervjuade rektorer menar att omtankesamtalen är en viktig del i arbetet mot skolfrånvaro, eftersom relationer och sammanhang är av stor betydelse för att skolan ska lyckas få eleven att återgå till studier. För att underlätta för personalen att genomföra omtankesamtal lyfter en av de intervjuade rektorerna ett behov av att köpa in fler mobiltelefoner som kan finnas lättillgängliga för lärarna i klassrummen. Även intervjuade representanter för elevhälsan bedömer att omtankesamtalen är av vikt men menar att det förekommer att dessa varken genomförs eller dokumenteras i enlighet med rutinen.

Vid steg två när en elev har en fortsatt hög eller upprepad frånvaro där det går att se ett mönster ska mentor kalla elev och vårdnadshavare till ett möte för att upprätta en kartläggning av frånvaron. Till stöd till kartläggningen finns en utformad blankett. I kartläggningen ska orsaker till frånvaron samt åtgärder för att minska densamma identifieras. I samband med kartläggningen ska även elev och vårdnadshavare erbjudas stöd via elevhälsopersonal och Familjecentralen<sup>4</sup>. Beslutade åtgärder ska, enligt närvarorutinen, följas upp inom fyra till sex veckor för att kontrollera om åtgärderna gett önskad effekt.

Intervjuade rektorer ser positivt på frånvarokartläggningarna som infördes för drygt två år sedan och menar att dessa har bidragit till att minska antalet frånvaroutredningar som ska genomföras enligt steg tre i närvarorutinen. Exempel på åtgärder som kan bli aktuella efter en genomförd frånvarokartläggning är primärt olika anpassningar efter elevens behov; det gäller exempelvis kring starten på skoldagen samt under raster och luncher. Genomförda frånvarokartläggningar innebär också en utökad dialog med hemmet.

---

<sup>4</sup> Familjecentralen är ett samarbete mellan Kramfors kommun och region Västernorrland

Om en elevs frånvaro kvarstår enligt steg tre i närvarorutinen ska rektor besluta om en frånvaroutredning. Utredningen genomförs av en representant från elevhälsan tillsammans med mentor. Till stöd i arbetet med frånvaroutredningen finns framtagna mallar för samtal med elev och med vårdnadshavare. Utifrån genomförd utredning ska beslut om åtgärder fattas, enligt mallen för utredning kan dessa insatser handla om:

- utredning av särskilt stöd.
- medicinska insatser; undersökning, skolläkartid, remiss/kontakt/hänvisning till vårdgivare.
- samverkan med annan myndighet.

I intervjuer framkommer att åtgärderna även kan handla om anpassning av schema vad gäller lektionernas utformning och omfattning samt möjlighet till undervisning i mindre undervisningsgrupper eller enskild undervisning.

Uppföljning av beslutade åtgärder ska, enligt närvarorutinen, ske inom fyra till sex veckor från att frånvaroutredningen är genomförd. Om det fortfarande finns en oro för hög frånvaro ska skolan bjuda in till möte med vårdnadshavare där mentor och representanter från skolan elevhälsoteam deltar. Eleven kan delta utifrån situation, ålder och mognad. I detta skede ska samverkan med ytterligare aktörer initieras av rektor efter samråd med vårdnadshavare; det gäller exempelvis barn- och ungdomspsykiatri, habilitering, socialtjänst och Familjecentralen.

Många av eleverna som har problematisk skolfrånvaro uppges ha utmaningar i sitt lärande som bland annat beror på neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och psykisk ohälsa, enligt flera av de intervjuade. En annan elevgrupp som intervjuade rektorer menar ofta tenderar till att få hög och problematisk skolfrånvaro och som också lyfts fram i avsnitt 3.2 är familjehemsplacerade barn och barn placerade i ett hem för vård och boende (HVB).

Flera av de intervjuade bedömer att de åtgärder som vidtas för att få elever som har problematisk skolfrånvaro att återgå till skolan inte fullt ut motsvarar de behov som finns. Enligt intervjuade rektorer är de åtgärder som vidtas eller skulle behöva vidtas ofta är mycket resurskrävande vilket påverkar skolenheternas förutsättningar att möta behoven. Exempelvis innebär ingrepp i scheman stora krav på planering och uppföljning vilket bidrar till att arbetet blir tidskrävande. Särskilt utmanade uppges det vara för de skolenheter som tillhör kommunens ytterområden där elever är beroende av skolskjuts till och från skolan. Det innebär att skolan behöver beakta busstider i arbetet för att åtgärda skolfrånvaron; det gäller exempelvis vid anpassning av scheman vad gäller lektionernas utformning och omfattning.

En annan utmaning som lyfts fram är att många elever med problematisk skolfrånvaro ofta är i behov av insatser utanför skolans och/eller kommunens ansvarsområde vilket inte alltid kan erbjudas skyndsamt; det gäller exempelvis insatser via socialtjänst och region såsom habilitering och barn- och ungdomspsykiatri. Flera av de intervjuade bedömer att samverkan med andra aktörer har förbättrats under de senaste åren genom införandet av olika forum för samverkan; det gäller exempelvis Hälsa, Lärande och trygghet (HLT) (se avsnitt 3.3). Uppfattningen är dock att det finns utrymme för förbättring. Vad gäller samverkan med socialtjänsten uppges intervjuade rektorer att det

finns en utmaning med hög personalomsättning vilket försvårar kontinuiteten och på sikt kan påverka förtroendet för både skola och socialtjänst. Vad gäller samverkan med regionen är upplevelsen att insatser inte alltid kan erbjudas skyndsamt till följd av långa väntetider.

### 3.4.1 Bedömning

**Vår bedömning är att det delvis vidtas ändamålsenliga åtgärder för elever med problematisk skolfrånvaro.**

Det vidtas både generella och riktade insatser för elever med problematisk frånvaro; det gäller exempelvis anpassning av scheman utifrån lektionernas utformning och omfattning. Vi bedömer emellertid, utifrån genomförda intervjuer, att det inte fullt ut är säkerställt att insatserna motsvarar de behov som finns och att förutsättningarna skiljer sig mellan skolenheterna. Det är angeläget att huvudmannen genom uppföljning säkerställer att ansvarig personal får faktiska och likvärdiga förutsättningar att vidta adekvata åtgärder och att elever, vid behov, erbjuds insatser från andra myndigheter.

## 3.5 Uppföljning

### Särskilt stöd

Av huvudmannens kvalitetsrapport för läsåret 2022/2023 kan vi inte se att arbetet med särskilt stöd har följts upp under någon egen rubrik. Vi noterar dock att arbetet med särskilt stöd delvis berörs i uppföljningen av kunskapsresultat. I kvalitetsrapporten kan vi bland annat läsa att ett identifierat utvecklingsområde kopplat till uppföljningen av elevernas i årskurs 3 resultat i de nationella proven i svenska samt elevernas i årskurs 9 slutbetyg i ämnet engelska är att "kartlägga eleven tidigt och sätta in relevant stöd".

Enligt uppgift från verksamhetschef för grundskola förekommer det att nämnden får information under sammanträden om antalet elever med åtgärdsprogram. Nämnden begär dock ingen systematisk rapportering över antalet åtgärdsprogram.

### Skolfrånvaro

I intervju med bildningsnämndens ordförande och en ledamot framkommer att det på huvudmannanivå inte har skett någon systematisk uppföljning av elevernas frånvaro på aggregerad nivå. Ordförande menar dock att nämnden fått signaler om att frånvaron inom grundskolan har ökat, främst sedan åren med covid-19. Av huvudmannens kvalitetsrapport för läsåret 2022/2023 framgår bland annat att verksamheten står inför utmaningar vad gäller problematisk skolfrånvaro och att det är en utmaning som skolan inte kommer att klara själv utan samverkan med andra aktörer såsom socialtjänst, polis och region. Bildningsnämnden har därför inför år 2024 beslutat om att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och intern kontroll följa upp elevernas samlade frånvaro.

Vi har tagit del av bildningsnämndens årsplan för år 2024 och noterar att nämnden planerar att följa upp frånvaron inom grundskolan vid två tillfällen, under juni och december. Vad som ska ingå i uppföljningen framgår inte av årshjulet. Av nämndens



internkontrollplan för 2024 framgår att elevernas närvaro/frånvaro i grundskolan erhållit riskvärdet 16 och ska kontrolleras genom statistik.

Enligt intervjuad skolchef och verksamhetschef är brister i det digitala systemet för registrering av när- och frånvaro en anledning till att frånvaron inte har följts upp av nämnden. Som framgår av avsnitt 3.1. har det via det digitala systemet inte varit möjligt att ta fram statistik för uppföljning och analys på en kommunövergripande nivå. Bristen ska, enligt intervjuad skolchef och verksamhetschef, vara åtgärdad inför höstterminen 2024.

### 3.5.1 Bedömning

**Vår bedömning är att nämnden inte följer upp arbetet med särskilt stöd.**

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte följer upp arbetet med särskilt stöd. Av Skolverkets allmänna råd framgår att huvudmannen bör ha rutiner för kontinuerlig uppföljning för hur arbetet med särskilt stöd fungerar på skolenheterna, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder.

**Vår bedömning är att nämnden inte följer upp arbetet med problematisk skolfrånvaro.**

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte har följt upp elevernas samlade skolfrånvaro på en övergripande nivå. Uppföljningen ska också följas av en analys och i förekommande fall åtgärder att vidta.

Bildningsnämnden ansvarar för att skolenheterna har förutsättningar för och bedriver ett främjande, förebyggande och åtgärdande arbete inom området skolfrånvaro. Huvudmannens uppföljning är därför av betydelse.

Huvudmannen planerar emellertid att följa upp elevernas samlade frånvaro inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet och intern kontroll för år 2024, vilket vi ser positivt på.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden säkerställer att elever med problematisk skolfrånvaro och i behov av särskilt stöd får det stöd de behöver för att återgå till studier.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämnden delvis säkerställer att elever med problematisk skolfrånvaro och i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver för att återgå till studier.**

Vi bedömer att det i grundskolan finns riktlinjer för arbetet mot skolfrånvaro men att efterlevnaden brister. Det är en brist att anmälan till huvudman inte sker när rektor beslutat om en utredning av en elevs upprepade eller längre frånvaro i enlighet med framtagna handlingsplan.

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga digitala system för registrering och uppföljning av skolfrånvaro. Systemet är dock behäftat med vissa brister och det har inte varit möjligt att på en övergripande nivå ta fram statistik för uppföljning och analys. Bristerna ska emellertid vara åtgärdade inför höstterminen 2024.

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns en organisation som säkerställer likvärdiga insatser i form av särskilt stöd men att insatserna endast delvis är ändamålsenliga. Skolenheterna har i stort likvärdig tillgång till elevhälsans olika professioner vilket skapar förutsättningar för likvärdiga insatser. Vi bedömer dock att elevhälsans omfattning inte fullt ut ger förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Det är inte heller säkerställt att de insatser som vidtas för elever i behov av särskilt stöd är de insatser som bäst gynnar elevernas kunskapsutveckling. Det är vidare inte säkerställt att insatser för elever med problematisk skolfrånvaro motsvarar de behov som finns. Vi bedömer också att förutsättningarna att vidta ändamålsenliga åtgärder mot skolfrånvaro skiljer sig mellan skolenheterna.

Vi bedömer att nämnden inte följer upp arbetet med särskilt stöd och mot problematisk skolfrånvaro, vilket är en brist. Huvudmannen bör ha rutiner för kontinuerlig uppföljning för hur arbetet med särskilt stöd fungerar på skolenheterna, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Huvudmannens uppföljning är också av betydelse för att säkerställa att skolenheterna har förutsättningar för och bedriver ett främjande, förebyggande och åtgärdande arbete inom området skolfrånvaro. Huvudmannen planerar att följa upp elevernas samlade frånvaro inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet och intern kontroll för år 2024, vilket vi ser positivt på.

Vidare bedömer vi att det i allt väsentligt bedrivs ett främjande och förebyggande arbete för att motverka problematisk skolfrånvaro och att de både har vidtagits och planeras insatser.

**Kramfors kommun**

Granskning av insatser för elever med problematisk skolfrånvaro

2024-06-17

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- säkerställa att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av en elevs frånvaro har inletts av rektor (7 kap. 19 a § 3 st. SkoL).
- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar vid skolenheterna. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL. och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).
- säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar området skolfrånvaro och inkluderar analys av orsaker och åtgärder att vidta (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL).
- regelbundet följa upp och säkerställa att samverkan med socialtjänst och region fungerar ändamålsenligt, det gäller exempelvis kring skolfrånvaro.

Datum som ovan

KPMG AB

Se digitala signaturer på nästa sida

Klara Engström

*Verksamhetsrevisor*

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal revisor, specialist*

Lena Medin

*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.