



Kristianstads kommun
Barn- och utbildningsnämnden

*För kännedom till:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige*

Granskning av skolplikten

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en granskning av skolplikten.

Granskningens revisionsfråga har varit:

- *Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning?*

Utifrån genomförd granskning är vår revisionella bedömning att barn- och utbildningsnämnden *inte* säkerställer ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Barn- och utbildningsnämnden har enligt skollagens kap.1 § 9 ett ansvar för att utbildningen inom skolväsendet i kommunen ska vara likvärdig. Ett sätt att säkerställa likvärdighet avseende skolplikt är att skolenheterna arbetar med gemensamma eller liknande rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt.

Vi kan konstatera att det finns ett flertal rutiner i arbetet med att bevaka skolplikten och att dessa rutiner är kända och i huvudsak följs. Men för vissa kritiska moment saknas rutiner, vilket medför en risk att skolplikten inte bevakas för samtliga elever som är folkbokförda i kommunen. Det gäller specifikt elever som för närvarande inte är skolplacerade vid skolor i kommunen utan registrerade vid fiktiva enheter för utlandsvistelse eller okänd vistelse i det elevadministrativa systemet. Avsaknaden av dessa rutiner är en allvarlig brist i arbetet med att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning, rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att avstämningen av elevregistret mot folkbokföringsuppgifter sker på ett likvärdigt sätt i organisationen. Definiera i rutin för skolpliktsbevakning vem som ansvarar för att genomföra avstämning av elevregistret mot folkbokföringsuppgifterna samt med vilken frekvens det ska ske.
- Upprätta en rutin för regelbunden uppföljning och aktualisering under terminen av bedömningar att elever befinner sig utomlands. Säkerställ att grunder för bedömningen, liksom åtgärder som vidtagits, dokumenteras och kan verifieras. Förtydliga hur eleverna ska registreras i systemet, definiera t.ex. vilka kriterier som ska vara uppfyllda för placering i befintliga grupper/enheter.
- Upprätta en skriftlig rutin gällande beslut för fullgörande av skolplikt på annat sätt. Rutinen ska säkerställa att beslut (avslag eller medgivande) dokumenteras, är spårbara, anmäls till förvaltningschef och informeras till nämnden enligt rutin för delegationsbeslut.
- Fortsätta med planen att utveckla ett system som visar vilka aktiviteter eller beslut som är fattade gällande icke-skolplacerade barn som är folkbokförda i kommunen.
- Analysera frånvaron på övergripande nivå för att kunna vidta övergripande åtgärder vid behov.

Granskningsrapporten överlämnas till barn- och utbildningsnämnden för vidare åtgärder.

Revisorerna önskar svar från barn- och utbildningsnämnden gällande redovisade bedömningar och rekommendationer senast den 4 mars 2020.

För revisorerna i Kristianstads kommun



Sven Gunnar Linné
Ordförande



Göran Sevebrant
Vice ordförande

Granskning av skolplikten

Kristianstads kommun

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Anna Olsson Lindén, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Kontrollmål	5
1.5.	Avgränsning	5
1.6.	Metod	5
2.	lakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Kontrollmål 1 - Det finns rutiner för bevakning av skolplikten	6
2.1.1.	lakttagelser	6
2.1.2.	Bedömning	7
2.2.	Kontrollmål 2 - Det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt	8
2.2.1.	lakttagelser	8
2.2.2.	Bedömning	8
2.3.	Kontrollmål 3 - Vid bristande skolplikt finns rutiner för att vidta åtgärder	9
2.3.1.	lakttagelser	9
2.3.2.	Bedömning	10
2.4.	Kontrollmål 4 - Rutinerna är kända och efterföljs	11
2.4.1.	lakttagelser	11
2.4.2.	Bedömning	12
2.5.	Kontrollmål 5 - Det finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning	12
2.5.1.	lakttagelser	12
2.5.2.	Bedömning	13
3.	Revisionell bedömning	13
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål	14
3.2.	Rekommendationer	15

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun genomfört en granskning av skolplikten.

Syftet med granskningen har varit att granska om barn- och utbildningsnämnden fullföljer sitt uppdrag vad gäller skolpliktsbevakningen genom att besvara revisionsfrågan: säkerställer barn- och utbildningsnämnden att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning?

Utifrån genomförd granskning är vår revisionella bedömning att barn- och utbildningsnämnden *inte* säkerställer ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vi kan konstatera att det finns ett flertal rutiner i arbetet med att bevaka skolplikten och att dessa rutiner är kända och i huvudsak följs. Men för vissa kritiska moment saknas rutiner helt, vilket medför en risk att skolplikten inte bevakas för samtliga elever som är folkbokförda i kommunen. Det gäller specifikt elever som för närvarande inte är skolplacerade vid skolor i kommunen utan registrerade vid fiktiva enheter för utlandsvistelse eller okänd vistelse i det elevadministrativa systemet. Avsaknaden av rutiner på detta område är en allvarlig brist i arbetet med att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Bedömningen grundar sig mer specifikt på utfallet av följande kontrollmål:

Det finns rutiner för bevakning av skolplikten

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Det finns ett flertal erforderliga rutiner, mallar och riktlinjer på huvudmannanivå och skolnivå som berör bevakning av skolplikten. Det framgår däremot inte av rutinen med vilken frekvens som avstämning av elevregistret mot folkbokföringsuppgifter ska ske och vem som ansvarar för detta. Vi anser att det finns en risk att det inte sker på ett likvärdigt sätt i hela organisationen och för alla geografiska skolområden i kommunen. Det förekommer i 51 fall att elever bedöms vara utomlands och flyttas från sin skolplacering till fiktiva enheter i elevregistret. Det saknas rutiner för en sådan bedömning och placering, inklusive hur bedömningen ska verifieras. Vi anser därmed att det finns en risk att skolplikten inte bevakas för samtliga barn i kommunen, vilket är en allvarlig brist.

Det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Det saknas tydliga och skriftliga rutiner för ärenden som rör fullgörandet av skolplikt på annat sätt. Det saknas dokumentation av beslut (avslag eller medgivande) och besluten anmäls inte formellt till förvaltningschef eller nämnden.

Vid bristande skolplikt finns rutiner för att vidta åtgärder

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt. Det finns rutiner, både på huvudmannanivå och skolnivå, för att vidta åtgärder i det enskilda elevfallet vid bristande skolplikt. Vi kan samtidigt konstatera att det saknas rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas för att följa upp bedömningarna, och med vilken frekvens det ska ske, för de elever som skolan anser är utomlands eller har okänd vistelse. Vi kan också konstatera det saknas rutiner för att analysera frånvarostatistik på en övergripande nivå.

Rutinerna är kända och efterföljs

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt. Utifrån dokumentgranskning och intervjuerna med rektorer och skolchefer kan vi konstatera att befintliga rutiner är kända och i huvudsak följs. Det är positivt att skolorna arbetar aktivt med att förebygga frånvaro enligt rutinerna.

Det finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt. Det finns ett ordnat förfarande för att ge barn rätt till utbildning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning, rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att avstämningen av elevregistret mot folkbokföringsuppgifter sker på ett likvärdigt sätt i organisationen. Definiera i rutin för skolpliktsbevakning vem som ansvarar för att genomföra avstämning av elevregistret mot folkbokföringsuppgifterna samt med vilken frekvens det ska ske.
- Upprätta en rutin för regelbunden uppföljning och aktualisering under terminen av bedömningar att elever befinner sig utomlands. Säkerställ att grunder för bedömningen, liksom åtgärder som vidtagits, dokumenteras och kan verifieras. Förtydliga hur eleverna ska registreras i systemet, definiera t.ex. vilka kriterier som ska vara uppfyllda för placering i befintliga grupper/enheter.
- Upprätta en skriftlig rutin gällande beslut för fullgörande av skolplikt på annat sätt. Rutinen ska säkerställa att beslut (avslag eller medgivande) dokumenteras, är spårbara, anmäls till förvaltningschef och informeras till nämnden enligt rutin för delegationsbeslut.
- Fortsätta med planen att utveckla ett system som visar vilka aktiviteter eller beslut som är fattade gällande icke-skolplacerade barn som är folkbokförda i kommunen.
- Analysera frånvaron på övergripande nivå för att kunna vidta övergripande åtgärder vid behov.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Barn bosatta i Sverige har skolplikt enligt 7 kap. 2 § skollagen. Med uttrycket "bosatt i Sverige" menas enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. De barn som inte är eller ska vara folkbokförda i landet men som faller in under någon av de kategorier som räknas upp i 29 kap. 2 § har inte skolplikt, men de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. De är 1) asylsökande barn 2) barn som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd. De har därmed rätt till utbildning men omfattas inte av skolplikten. Det är kommunen där barnen vistas som ansvarar för att ge asylsökande barn möjlighet att gå i skolan.

Det är kommunen som har det övergripande ansvaret att bevaka att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i kommunen har en skolplacering (7 kap. 21 § skollagen). Detta gäller såväl elever som går i kommunens egna skolor som elever som är placerade i skolor hos andra huvudmän. En kommuns ansvar för att bevaka skolplikten innebär inte bara att se till att elever är skolplacerade och har en skola att gå till utan också att bevaka att eleverna faktiskt går i skolan och deltar i utbildningen. Detta kallas för skolpliktsbevakning. I en kommun ska det finnas fungerande och väl kända rutiner för bevakning av elevernas skolgång så att inga elever som är folkbokförda i kommunen hamnar vid sidan av skolsystemet.

Huvudmannen för en utbildning (offentlig eller fristående) har ett ansvar enligt 7 kap. 22 § skollagen att se till att eleverna i dess grundskola eller grundsärskola genomför sin skolgång. Detta innebär ett aktivt ansvar i den operativa verksamheten och skyldighet att vidta de åtgärder som krävs.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska också se till att barnet fullgör sin skolplikt, 7 kap. 21 § skollagen. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 20 § skollagen). Föreläggandet får förenas med vite.

Enligt skollagens kap 24, §§ 23-25 kan huvudmannen medge att ett skolpliktigt barn får fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl. Medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid ska det prövas hur verksamheten utfaller.

Revisorena har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska att barn- och utbildningsnämnden fullföljer sitt uppdrag vad gäller skolpliktsbevakningen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet är att granska om barn- och utbildningsnämnden fullföljer sitt uppdrag vad gäller skolpliktsbevakningen genom följande revisionsfråga:

Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning?

1.3. Revisionskriterier

- Skollagen (2010:800)
- Kommunallagen (2017:725)

1.4. Kontrollmål

- Det finns rutiner för bevakning av skolplikten
- Det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt
- Vid bristande skolplikt finns rutiner för att vidta åtgärder
- Rutinerna är kända och efterföljs
- Det finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till barn- och utbildningsnämnden och grundskolans verksamhetsområde.

1.6. Metod

Metoden har utgjorts av dokumentgranskning och intervjuer.

Vi har granskat riktlinjer, rutiner, handlingsplaner och mallar som berör bevakning av skolplikt, exempelvis motverkandet av ogiltig och oroande frånvaro. Rutinerna och riktlinjerna redovisas vid iakttagelserna och bedömningarna för respektive kontrollmål i rapporten.

Vi har genomfört intervjuer med en skolchef som ansvarar för ett av de fyra skolområdena för grundskolan och med en skolchef som ansvarar för kommunens närvaroteam. Vi har även intervjuat fyra rektorer som representerar varsitt av de fyra geografiska skolområdena för grundskolan i kommunen. Rektorerna har även valts ut med hänsyn till att de representerar skolor av olika storlek och årskurser, så att samtliga årskurser sammantaget finns representerade. Intervjuer har därutöver även genomförts med enhetschef för IT och systemutvecklare vid barn- och utbildningsförvaltningen. Vi har fått kompletterande uppgifter från förvaltningen i slutskedet av processen och haft ett avstämningssamtal av rapportutkastet med förvaltningschefen, vilket sammantaget innebar mycket ny information som påverkat rapportens slutgiltiga innehåll.

Rapporten har sakgranskats av de som intervjuats.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Kontrollmål 1 - Det finns rutiner för bevakning av skolplikten

2.1.1. Iakttagelser

Barn- och utbildningsförvaltningen har ett flertal dokumenterade rutiner och riktlinjer som förhåller sig till skolplikten. Förvaltningen har samlat sina övergripande rutiner och riktlinjer i ett digitalt system som de kallar "Metodboken". Vid beskrivning av vad som t.ex. utgör ogiltig frånvaro finns länkar till relevanta styrdokument.

Ett centralt styrdokument är *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan* som fastställdes av förvaltningschefen den 5 april 2018 och reviderades den 10 september 2019. Den ger riktlinjer på vad som utgör ogiltig frånvaro och oroande frånvaro. De olika stegen vid frånvarohantering beskrivs, liksom vem som ansvarar för stegen och vad rektor, elevhälsa och lärare bör ta särskild hänsyn till i bedömningar och arbetssätt. Rektorn ansvarar till exempel enligt rutinen för att frånvaro följs upp månadsvis och diskuteras på nästkommande elevhälsoteamsmöte.

För vägledning i det lokala arbetet på varje skola finns dessutom styrdokumentet *Att främja elevers närvaro och förebygga frånvaro*. I den beskrivs faktorer som har betydelse för att främja närvaro, såsom en trygghet och god lärmiljö. Det beskrivs även hur skolan bör agera vid ogiltig frånvaro.

Varje skolenhet ska därutöver ha en egen *handlingsplan för skolan* som preciserar skolans detaljerade rutiner. Vi har tagit del av fyra handlingsplaner från de rektorer som vi intervjuat. Handlingsplanerna skiljer sig till viss del i upplägg och omfattning, men samtliga beskriver rutiner för närvaro- och frånvarohantering, vägledning i att bedöma oroande frånvaro och uppgifter för mentorer, elevhälsoteam och rektor. De beskriver även vilka externa kontakter som kan vara aktuella t.ex. socialtjänsten. Handlingsplanerna lyfter råd gällande bemötandet med vårdnadshavare och elever, liksom rutiner och arbetssätt för att främja närvaro och tidigt upptäcka frånvaro. Till samtliga handlingsplaner bifogas *underlag för kartläggning av elevs situation* som elevhälsoteamet kan använda i sitt arbete. Det finns även *checklistor* eller liknande mallar för att säkerställa att stegen i frånvarohantering genomförs inklusive dokumentationen.

Förvaltningen har tagit fram ett flertal *övergripande mallar och styrdokument* i syfte att stödja arbetet med att bevaka skolplikten. Förvaltningen har ett styrdokument med skisser som förtydligar skolpliktens början och slut för elever som startar sin skolplikt HT18. Vi har tagit del av dokument som behandlar uppskjuten skolplikt, förlängning av skolplikt, ansökan om att slutföra sin skolgång i grundskolan ytterligare ett läsår. Vi har även tagit del av rutiner gällande skolfrånvaro på grund av sjukdom och ledighet.

Vårdnadshavare ska anmäla frånvaro innan skoldagen börjar direkt till skolan eller via appen Tieto som är en del av frånvaro- och närvarosystemet Tieto Education. Ogiltig frånvaro anmäls av ansvarig pedagog.

Barn- och utbildningsförvaltningen använder det elevadministrativa systemet Procapita/Tieto Education och kommuninvånarregistret, Lifecare KIR. I Procapita/Tieto Education kan därmed uppgifter tas fram på vilka barn som är folkbokförda i kommunen men inte skolplacerade trots skolpliktig ålder. Detta beskrivs i rutinen *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro*. Det framgår där-

emot inte av den skriftliga rutinen vem som ska genomföra en avstämning av elevregistret mot folkbokföringsuppgifterna, med vilken frekvens det ska ske och vem som ska agera när skolpliktigt barn inte är skolplacerad.

Genom intervjuer framgår att varje tisdag görs en körning av systemet där uppdaterade folkbokföringsuppgifter läses in. Rektorer beskriver att de lokala administratörerna på skolorna veckovis söker om det finns skolpliktiga barn som inte är skolplacerade inom ett geografiskt område som tillhör skolans nyckelkod, det som före införandet av skolvalet i augusti 2019 kallades för skolans upptagningsområde. Det finns enligt intervjuerna många lokala administratörer, men olika skolområden kan ha organiserat ansvaret olika för vem som söker i systemet. Det finns inga riktlinjer eller helhetsbild centralt över den organisationen, utan det sköts på skolområdet. En skolchef berättar att en eller två administratörer inom hans skolområde har fått ansvar för uppgiften, så att inte varje skolas administratör arbetar med det.

Under rubriken *Varaktig vistelse utomlands* i Metodboken framgår att eleven som vistats under längre tid i utlandet kan göra det på två sätt. Det första sättet beskrivs som det klart godkända sättet av Skolinspektionen: vårdnadshavarna har i förväg fått vistelsen godkänd av kommunen som ett sätt att fullgöra skolplikten på annat sätt enligt 24 kap 23§. Det andra sättet som anges är att en familj reser/flyttar utomlands och inte hör av sig. Kommunen bedömer att eleven är varaktigt utomlands och att skolplikten därmed upphör och eleven då inte längre ska vara registrerad i skolans system. Det anges även att förvaltningen föreslår att rektor konsulterar skolchef vid varaktig vistelse utomlands. I intervjuerna bekräftar skolchef att det finns fall där skolan bedömt att elever är varaktigt utomlands, trots att de fortfarande är folkbokförda i kommunen. Det går däremot inte att ta bort elever ur systemet, såsom texten i Metodboken för varaktig vistelse utomlands beskriver. Istället avslutas aktuell skolplacering i systemet, men eleven är kvar i systemet så länge eleven finns kvar i folkbokföringsregistret. För att förvaltningen ska kunna ha koll på dessa elever som systemet aviserar som icke-skolplacerade finns ett förfarande där de flyttas till fiktiva skolenheter i systemet.

De elever som skolan bedömer är utomlands är tillagda i en fiktiv skolenhet för utlandsvistelse i Procapita. Enligt avstämning av systemet den 22 oktober 2019, fanns 38 elever i en fiktiv enhet för utlandsvistelse. Ingen av dessa elever har fått ett medgivande om att fullgöra skolplikt på annat sätt. Bedömningen att de är utomlands grundar sig antingen på information från vårdnadshavare, alternativt att skolan inte lyckas få tag på vårdnadshavarna i Sverige när eleven slutat komma till skolan. I det sistnämnda fallet har skolan inte fått verifierat att det verkligen är så att eleven befinner sig utomlands.

Det finns även en fiktiv enhet för varje skolområde i systemet som heter "Okänd vistelse". Den 11 november 2019 fanns det totalt 13 elever som var placerade i en grupp för okänd vistelse. Det finns enligt intervju med förvaltningschef ingen gemensam uppfattning eller tydliga kriterier för när en elev placeras i kategorin "Okänd vistelse" kontra "Utlandsvistelse".

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

Vi kan konstatera att det finns ett flertal erforderliga rutiner i arbetet med att bevaka skolplikten. Vi anser att det är positivt att det finns ett stort stöd för rektorer och övrig skolpersonal i arbetet med att förebygga och motverka oroande frånvaro. Goda rutiner och tidig upptäckt är grundläggande för att motverka långvarig frånvaro.

Det är positivt att det finns en rutin för avstämning mellan folkbokföringsuppgifter och elevregister. Det är däremot inte helt klart enligt rutinen vem som ansvarar för avstämningen och med vilken frekvens det ska ske. Det finns en risk att avstämningen inte sker på ett likvärdigt sätt för alla områden, eftersom tillgången till lokala administratörer skiljer sig liksom kännedomen om vem som ansvarar för avstämningen.

Vid intervjuerna framgår att elever som bedöms vistas utomlands, trots att de fortfarande är folkbokförda i kommunen, flyttas till fiktiva enheter i elevregistret. Vi anser att det är en allvarlig brist att nuvarande förfarande kan medföra en risk för att elever bedöms vara utomlands/ej i kommunen, utan underlag som verifierar att så är fallet. Det saknas gemensamma rutiner som beskriver vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att avsluta skolplacering i skolan, liksom vad som gör att en elev ska placeras i gruppen utlandsvistelse i förhållande till placering i gruppen okänd vistelse. Vi anser också att det är av stor betydelse att skolan fortsätter att aktivt bevaka skolplikten hos de i kommunen folkbokförda elever som flyttats till de fiktiva enheterna, eftersom barnen fortfarande kan omfattas av skolplikten och/eller återvända till kommunen utan att systemet aviserar om det.

2.2. Kontrollmål 2 - Det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt

2.2.1. Iakttagelser

Enligt *delegeringsordning för barn- och utbildningsnämnden* som antagits den 16 april 2019, har förvaltningschefen fått delegation på beslut om fullgörande av skolplikten på annat sätt enligt skollagen 24 kap 23 §. Förvaltningschefen har enligt delegeringsordningen vidaredelegerat besluten till skolcheferna. Det finns fyra skolchefer för grundskolan som enligt delegationen kan vara aktuella för beslut gällande medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt. Enligt delegeringsordningen ska de beslut som förvaltningschefen vidaredelegerat anmälas till denne. Nämnden ska då informeras om delegationsbesluten.

Delegation på beslut gällande fullgörande av skolplikt på annat sätt har före april 2019 saknats och infördes i och med den senaste revideringen av delegationsordningen, enligt intervju med förvaltningschefen. Innan dess kunde endast nämnden formellt fatta beslut i frågan. Rektorer och skolchefen beskriver under intervjuerna att kommunen följer lagstiftningen och prejudikat kring strikt tillämpning i bedömningen om att medgivande ska ges.

Det saknas dokumenterade rutiner som beskriver hur ärenden ska hanteras som rör ansökan om eller beslut gällande att fullgöra skolplikten på annat sätt. Rektorerna beskriver att det är mycket ovanligt att kommunen skulle bevilja elever att fullgöra skolplikt på annat sätt, och att de informerar vårdnadshavare om den strikta tillämpningen när vårdnadshavare berättar att de överväger att ansöka om det. Rektorerna och skolchef berättar under intervjuerna att det förekommer att vårdnadshavare ändå ansöker om att fullgöra skolplikt och att det hanteras av skolchef, ibland med stöd av centrala funktioner på förvaltningen. En rektor beskriver under intervjun ett ärende från det senaste året där vårdnadshavare skriftligen ansökt om att fullgöra skolplikt och skolchefen gett avslag på ansökan. Skolchefen beskriver i ett mejl till oss att lagutrymmet inte var applicerbart för situationen och att skolchefen meddelade vårdnadshavarna detta i ett beslut, i stället för att fatta beslutet utifrån själva lagutrymmet.

Vi har frågat barn- och utbildningsförvaltningen om att få ta del av beslut (avslag eller medgivande) som fattats med anledning av fullgörande av skolplikt på annat sätt, liksom uppgifter på antal skolpliktiga elever som omfattas av ett medgivande av att fullgöra skolplikten på annat sätt. Förvaltningen har varit behjälplig i att söka efter underlag, men menar att dokumentation antingen saknas eller inte kan hittas. Vi har inte kunnat ta del av någon anmälan till förvaltningschef eller information till nämnden av delegationsärenden som fattats med anledning av medgivande av fullgörande av skolplikt på annat sätt.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

Det finns ingen tydlig, dokumenterad rutin som beskriver processen för ett ärende som gäller fullgörande av skolplikt på annat sätt. Vi har heller inte kunnat ta del av dokumentation över beslut som fattats (avslag eller beviljande) gällande medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt, eftersom dokumentation antingen saknas eller inte är spårbar. Genom intervjuerna framgår ett förfarande där ansökningar, i de få fall de förekommer, vidarebefordras till och hanteras av skolchef. Det saknas en tydlig rutin för hur skolchef ska fatta beslut med hänvisning till lagrummet och dess kriterier samt anmäla delegationsbeslutet till förvaltningschef och informera nämnden.

2.3. Kontrollmål 3 - Vid bristande skolplikt finns rutiner för att vidta åtgärder

2.3.1. Iakttagelser

I den vägledande, övergripande riktlinjen *Att främja elevers närvaro och förebygga frånvaro* beskrivs vilka åtgärder skolan ska vidta när en elev är ogiltigt frånvarande. Vid första tillfället för frånvaron ska skolan agera direkt och utreda varför eleven är frånvarande genom att kontakta vårdnadshavare. Upprepad ogiltig frånvaro anmäls till rektorn som ansvarar för att omgående utreda elevens behov av särskilt stöd i samarbete med elevhälsan, elev och vårdnadshavare. Vid fortsatt ogiltig frånvaro ansvarar rektor för att göra en fördjupad utredning.

Vid stickprovsgranskningen av skolornas handlingsplaner framgår att samtliga innehåller rutiner för att vidta åtgärder vid ogiltig och/eller hög frånvaro. Det framgår även vem som är ansvarig för att vidta åtgärder och när de ska sättas in.

Enligt *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro* ska oroande frånvaro *anmälas av rektor till skolchefen* enligt en särskild blankett. Anmälan ska ske när elever har en frånvaro som överstiger 20% av schemalagd tid de senaste två månaderna och/eller rektor bedömer frånvaron som oroande. Det betonas att frånvaron ska beräknas kontinuerligt under året och inte endast vid läsårets slut. Även när anmälan skett till skolchefen fortsätter skolan sitt arbete med att få eleven att delta i undervisningen.

Skolchefen har delegation att företräda Kristianstads kommun som huvudman att *förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter* enligt skollagen 27 kap 23 §. Vi har tagit del av mallen för föreläggande, som bland annat informerar om att vite kan föreslås av barn- och utbildningsnämnden om eleven inte kommer till skolan. Enligt en rutin ska en kopia av föreläggandet skickas till utredningssekreteraren så att denne kan tillföra uppgift om detta i sammanställningen av delegeringsärenden till barn- och utbildningsnämnden. Det finns rutiner för stegen fram till att vite kan begäras bli utdömt av förvaltningsdomstolen.

För komplexa fall där eleven har hög frånvaro trots att skolan och dess elevhälsoteam vidtagit flertalet åtgärder enligt sina rutiner, kan skolan fråga efter stöd av *närvaroteamet* som ingår i den centrala elevhälsan. Närvaroteamet består av kurator, specialpedagog och psykolog med uppgift att stödja skolorna i arbetet att vända elevers oroande frånvaro till närvaro.

Sammanställningar av oroande frånvaro, inklusive antalet anmälningar till huvudman och förelägganden, ska enligt *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro* presenteras för nämnden två gånger per läsår, i januari och juni. Informationen avser bland annat statistik per skola över den totala omfattningen av frånvaron i förhållande till den totala undervisningstiden samt om frånvaron är giltig eller ogiltig. Det ska enligt instruktion inte redovisas några åtgärder. Det finns inga rutiner för analys av frånvarostatistik och vidtagande av åtgärder på övergripande nivå utifrån den totala frånvaron. Under intervjuerna framhålls däremot att en övergripande åtgärd som vidtagits med anledning av ökad frånvaro i de lägre årskurserna är inrättandet av närvaroteamet under 2018. Ingen övergri-

pande uppföljning har skett av närvaroteamets arbete, vilket enligt de intervjuade beror på att teamet inte funnits tillräckligt länge än.

När kommunen får in en anmälan om att en elev vid en fristående skola inte fullgör sin skolplikt ska kommunen enligt skollagen pröva om eleven ska beredas en plats i det offentliga skolväsendet. Intervju med rektorer bekräftar att detta har skett. Vi har tagit del av dokumentation av ett ärende som inleddes i maj 2019 där en elev med hög frånvaro vid en fristående skola erbjuds plats i kommunal skola för att kunna fullgöra sin skolplikt.

Det finns dokumenterade rutiner i *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro* för hur förvaltningen ska kartlägga och komma i kontakt med vårdnadshavare till skolpliktiga barn som inte är skolplacerade. Först ska kontakt tas med Arbete- och välfärdsförvaltningen och Slussen. Om de saknar uppgifter om barnet, ska förvaltningen skicka brev till vårdnadshavarna. Om eleven uppges gå i skola i utlandet ska skolan kontakta den angivna skolan för att säkerställa att eleven går där.

När det finns anledning att misstänka att ett barn är utomlands och därmed felaktigt folkbokfört ska Skatteverket underrättas. Rektor på berörd skola ansvarar för att detta sker enligt steg som anges i *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro*. Den här delen av rutinen är ny och tillhör revideringen från den 10 september 2019.

Det saknas en regelbunden uppföljning av bedömningarna att barn som är folkbokförda i kommunen är utomlands. Enligt uppgifter från förvaltningschefen sker en sådan aktualisering av bedömningen oftast i samband med att elever flyttas upp en årskurs eller vid terminsstart. Det skiljer dig dock mellan skolområden och det saknas en gemensam rutin för förvaltningen.

Det syns inte i elevsystemet varför eleverna är placerade i en fiktiv enhet. Enligt uppgifter från förvaltningschefen förekommer det både att det finns och att det saknas underlag som säkert verifierar att eleven är utomlands. Det finns ingen gemensam rutin för dokumentation av åtgärder som vidtagits. Enligt förvaltningschef kan arbetet med att bevaka skolplikten dokumenteras i Procapita under noteringar, såsom datum för kontaktförsök med vårdnadshavare och när andra myndigheter underrättats etc. Det kan även dokumenteras i elevhälsoarbetet på respektive skola. Emellertid ser det enligt förvaltningschefen olika ut inom olika skolområden och skolor.

En rektor berättar i intervjun om ett fall där eleven inte kommit tillbaka till skolan efter ett lov och skolan inte lyckades få kontakt med vårdnadshavarna. Skolan fick indikationer från släktingar till eleven att elevens familj vistades en längre tid utomlands. Eleven registrerades i elevregistret vid den fiktiva enheten för utlandsvistelse. Skolan tog även kontakt med Skatteverket och upplyste om att familjen kunde vara felaktigt folkbokförd. Skatteverket och Försäkringskassan vidtog åtgärder, och till slut kom familjen tillbaka till kommunen och eleven tillbaka till skolan.

Förvaltningen har inlett en process att övergå från Procapita till systemet Tieto Education med en ny modul som kallas *Skolplikt*. Enligt intervju med enhetschef för IT och systemutvecklaren kommer den nya modulen göra det möjligt att lägga till aktiviteter vid elevposten i systemet, såsom information om att eleven omfattas av medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller vilka åtgärder som vidtagits för att bevaka skolplikten.

Nämnden får idag ingen specifik information om de elever som bedöms vistas utomlands eller har okänd vistelse.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att det som huvudregel finns erforderliga rutiner både på skolnivå och på huvudmannanivå för att vidta åtgärder i det enskilda elevfallet vid bristande skolplikt i form av hög frånvaro. Vi konstaterar dock att rutiner saknas för vilka åtgärder som ska vidtas för att följa upp bedömningarna, och med vilken frekvens det ska ske, för de ca 50 elever som har skolplacering i

de fiktiva enheterna okänd vistelse eller utlandsvistelse. Detta kan medföra att huvudmannen inte säkerställer sin skolpliktsbevakning för samtliga barn som är folkbokförda i kommunen. Vi anser att det är en allvarlig brist. Det är av betydelse att skolan fortsätter att aktivt bevaka skolplikten hos de elever som flyttats till den fiktiva enheten, eftersom de fortfarande kan omfattas av skolplikten och/eller återvända till kommunen utan att systemet aviserar det.

Enligt Skolinspektionen ska kommunen också göra sammanställningar och analyser, samt kunna vidta olika typer av insatser, på en övergripande nivå. Det är positivt att frånvarostatistiken regelbundet följs upp av nämnden. Det finns däremot inga rutiner för analys på övergripande nivå, t.ex. om frånvaron totalt sett ökar eller minskar mellan åren, skillnader mellan skolor och årskurser. En analys på övergripande nivå skulle kunna utgöra underlag för åtgärder såsom kompetensutveckling eller fördelning av resurser.

Det är positivt att det finns ett närvaroteam som kan stödja skolornas arbete lokalt. Inrättandet av närvaroteamet kan ses som en åtgärd på övergripande nivå.

2.4. Kontrollmål 4 - Rutinerna är kända och efterföljs

2.4.1. Iakttagelser

Vår dokumentgranskning bekräftar att samtliga skolor som valts ut för stickprov har upprättat en handlingsplan mot frånvaro i enlighet med förvaltningens övergripandes riktlinje. De intervjuade kan redogöra för de uppgifter som lärare, elevhälsa, rektorer och skolchef har i arbetet med skolplikten, i enlighet med de rutiner vi tagit del av. Rektorerna beskriver till exempel att elevhälsoteamet (EHT) träffas regelbundet och behandlar lärares uppgifter om vilka elever som har över 20% i frånvaro eller på annat sätt har oroande frånvaro, även om den är giltig. Det kan skilja sig hur ofta EHT träffas, men de följer elever för att se hur många som har en frånvaro som överstiger 20% inom två månader. Karlläggningssamtalet som EHT genomför anses viktigt för att förstå bakomliggande orsaker till frånvaron. Rektorerna betonar också vikten av att kontinuerligt upptäcka mönster i frånvaron och skapa en god och trygg lärmiljö.

Rektorerna beskriver under intervjuerna att de uppskattar de stödjande dokumenten som arbetats fram centralt och upplever rutinerna som tydliga. De är även nöjda med de centrala stödresurser som erbjuder ett brett utbud av kompetenser och hjälpsamt bemötande. Rektorerna som använt närvaroteamet i enskilda komplexa fall anger att teamet bidragit till att öka närvaron.

Rektorerna har olika uppfattningar om förelägganden har effekt i praktiken, men det förekommer att skolchef, enligt rutinen, skickar ett föreläggande till vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Enligt rutinen *Handlingsplan mot stor ogiltig frånvaro* ska en kopia av förelägganden skickas till utredningssekreteraren så att denne kan tillföra uppgift om detta i sammanställningen av delegeringsärenden till barn- och utbildningsnämnden. Vi har fått underlag som bekräftar att delegationsbeslut som gäller föreläggande till vårdnadshavare har anmälts till förvaltningschef och informerats till nämnden enligt befintlig rutin.

Vid en granskning av nämndprotokollen under 2019 framgår att nämnden, i överensstämmelse med den övergripande rutinen, har behandlat frånvaron i juni och januari. Detta har skett under ärendet "Delgivningsbeslut". Den 8 januari 2019 och den 4 juni 2019 fattade nämnden beslut att lägga delgivningsärendena under den för ärendet nämnda perioden till handlingarna. Under beslutsunderlag anges för sammanträdet i januari: "Missiv – Elevers frånvaro" och "Förteckning över elever med oroande frånvaro 2018-08-20---2018-11-19". För ärendet i juni anges som beslutsunderlag: "Missiv Sammanställningar av elevers oroande frånvaro" samt "Sammanställning elevers oroande frånvaro 2018-11-20---2019-04-30". Vi har tagit del av beslutsunderlaget.

Sammanställningen som redovisats innehåller ett utdrag ur närvarosystemet på alla elever som har över 20% frånvaro. Elevuppgifter som anges är kön, skola, årskurs. För varje elev anges omfattningen i procent av giltig frånvaro, ogiltig frånvaro och total frånvaro. Det finns även en tabell som visar antalet elever med giltig och ogiltig frånvaro inom olika spann för nivå i frånvaro. Underlagen innehåller även en sammanställning som anger antalet anmälningar till huvudman och antalet föreläggande till vårdnadshavare.

Frånvaro för period: 2018-11-20 --- 2019-04-30

Nivå frånvaro i %	Antal elever med giltig frånvaro	Antal elever med ogiltig frånvaro
20-40	504	36
41-60	52	9
61-80	21	5
81-100	28	3

Anmälningar till huvudman och förelägganden till vårdnadshavare från huvudman	Antal
Anmälningar till huvudman	79
Föreläggande till vårdnadshavare	8

Rektorerna anser att det digitala närvarosystemet överlag fungerar bra och på ett enkelt sätt sammanställer frånvaron. Deras uppfattning är att vårdnadshavarna uppskattar smidigheten med en app, och det är också enklare för undervisande lärare att kontrollera om anmälan inkommit och anmäla frånvaro. En rektor för årskurs 7-9 beskriver problem när åk 8 har praktik, eftersom det i nuläget registreras som frånvaro. Det är därför viktigt att statistiken kompletteras med lokalkännedom och analys.

När icke-skolplacerade barn upptäcks i systemet anger den skriftliga rutinen att rektorerna ska skicka ett brev till vårdnadshavare. Rektorerna beskriver i intervjuerna att de har ringt för att få återkoppling direkt, vilket varit givande i praktiken.

För att öka kännedomen om rutinerna i organisationen beskriver rektorerna att de årligen informerar personal och nya vårdnadshavare om frånvaro- och närvarorutinerna. En rektor beskriver även att de informerar alla vårdnadshavare till förskoleklasser om den återhållsamma inställningen till ledighet.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Utifrån intervjuerna med rektorer och skolchefer kan vi konstatera att rutinerna är kända. Uppgifter under intervjuerna, tillsammans med granskning av handlingsplanerna, bekräftar också att rutinerna i huvudsak följs.

2.5. Kontrollmål 5 - Det finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

2.5.1. Iakttagelser

Vägen in till kommunens grundskolor för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd sker genom Slussen, kommunens mottagningsenhet för nyanlända familjer. Slussen får

information om att en nyanländ familj flyttat till kommunen av Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, god man eller socialtjänst. Familjer som tar direktkontakt med skolor eller förskolor hänvisas till Slussen.

Familjen deltar i verksamheten på Slussen i ungefär två veckor, men kortare tid kan också vara aktuellt. Under den tiden gör lärare som arbetar på Slussen en pedagogisk kartläggning som visar vilka kunskaper, kompetenser och förmågor barnen har. När kartläggningen är gjord erbjuds barnet plats i kommunens grundskolor. Slussen har en dialog med familjen om lämplig skola utifrån skolvalet. När barnet tas emot på skolan överförs kartläggningen från Slussen till skolan. Det sker även en muntlig kontakt och informationsöverföring mellan Slussen och skolan enligt de intervjuade, så det är inte bara dokumentationen som skickas. Eleven börjar antingen i förberedelseklass eller integreras i ordinarie klass beroende på hur skolan valt att organisera mottagandet på sin skola.

Eleven registreras manuellt i elevregistret Procapita genom att ett tillfälligt personnummer skapas med koppling till dossiernumret. När en elev får ett personnummer så ändras detta i systemet utan att tidigare historik försvinner enligt systemförvaltaren.

Rektorerna och skolcheferna beskriver under intervjuerna att de är mycket nöjda med Slussen och det nuvarande förfarandet. Skolorna får tid och bra underlag för att förbereda sig inför den nya elevens ankomst. Kartläggningarna upplevs som professionellt utförda och användbara.

Förfarandet är inte dokumenterat i en skriftlig rutin, men finns delvis nedskrivet på Kristianstad kommuns hemsida. De intervjuade rektorerna och skolcheferna är insatta i förfarandet och upplever det som tydligt.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Vi kan konstatera att det finns ett ordnat förfarande för att erbjuda asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning. Det är positivt att barn endast befinner sig en kort tid i Slussen och skyndsamt får undervisning.

3. Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår revisionella bedömning att barn- och utbildningsnämnden *inte* har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vi kan konstatera att det finns ett flertal rutiner i arbetet med att bevaka skolplikten och att dessa rutiner är kända och i huvudsak följs. Men för vissa kritiska moment saknas rutiner helt, vilket medför en risk att skolplikten inte bevakas för samtliga elever som är folkbokförda i kommunen. Det gäller specifikt elever som för närvarande inte är skolplacerade vid skolor i kommunen utan registrerade vid fiktiva enheter i för utlandsvistelse eller okänd vistelse i det elevadministrativa systemet. Avsaknaden av rutiner på detta område är en allvarlig brist i arbetet med att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Den revisionella bedömningen grundar sig på bedömningarna mot kontrollmålen som sammanfattas nedan.

3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Kontrollmål 1 Det finns rutiner för bevakning av skolplikten	Ej uppfyllt Det finns ett flertal erforderliga rutiner. Det framgår inte med vilken frekvens som avstämning mellan folkbokföringsregistret och elevregistret ska ske och vem som ansvarar för detta. Det förekommer att elever bedöms vara utomlands och flyttas från sin skolplacering till fiktiva enheter i elevregistret. Det saknas rutiner för en sådan bedömning. Vi anser att det finns en allvarlig risk att skolplikten inte bevakas för samtliga barn som är folkbokförda i kommunen.	
Kontrollmål 2 Det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt	Ej uppfyllt Det saknas en skriftlig rutin och dokumentation gällande beslut som fattats (avslag eller medgivande). Skolchefen har delegation i ärendet och hanterar enligt intervjuerna ärenden, men det saknas beslut som hänvisar till lagrummet och dess kriterier.	
Kontrollmål 3 Vid bristande skolplikt finns rutiner för att vidta åtgärder	Delvis uppfyllt Det finns rutiner, både på huvudmannanivå och skolnivå, för att vidta åtgärder i det enskilda elevfallet vid bristande skolplikt. Vi kan samtidigt konstatera att det saknas rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas för att följa upp bedömningarna, och med vilken frekvens det ska ske, för de ca 50 elever som skolan anser är utomlands eller har okänd vistelse.	
Kontrollmål 4 Rutinerna är kända och efterföljs	Uppfyllt Vi kan konstatera att befintliga rutiner är kända och i huvudsak efterföljs.	

Kontrollmål 5

Det finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

Uppfyllt

Vi kan konstatera att ett ordnat förfarande för att ge barn rätt till utbildning finns. Förfarandet sker i samverkan mellan skolorna och mottagningsenheten Slussen.



3.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning, rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att avstämningen av elevregistret mot folkbokföringsuppgifter sker på ett likvärdigt sätt i organisationen. Definiera i rutin för skolpliktsbevakning vem som ansvarar för att genomföra avstämning av elevregistret mot folkbokföringsuppgifterna samt med vilken frekvens det ska ske.
- Upprätta en rutin för regelbunden uppföljning och aktualisering under terminen av bedömningar att elever befinner sig utomlands. Säkerställ att grunder för bedömningen, liksom åtgärder som vidtagits, dokumenteras och kan verifieras. Förtydliga hur eleverna ska registreras i systemet, definiera t.ex. vilka kriterier som ska vara uppfyllda för placering i grupper/enheter.
- Upprätta en skriftlig rutin gällande beslut för fullgörande av skolplikt på annat sätt. Rutinen ska säkerställa att beslut (avslag eller medgivande) dokumenteras, är spårbara, anmäls till förvaltningschef och informeras till nämnden enligt rutin för delegationsbeslut.
- Fortsätta med planen att utveckla ett system som visar vilka aktiviteter eller beslut som är fattade gällande icke-skolplacerade barn som är folkbokförda i kommunen.
- Analysera frånvaron på övergripande nivå för att kunna vidta övergripande åtgärder vid behov.

2019-11-20

Lena Salomon

Marie Lindblad

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kristianstad kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 16 augusti 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.