

Likvärdig skola - Arbete och insatser för att främja skolnärvaro

Falkenbergs kommun

Augusti 2024

Jenny Nordqvist

Elin Rylander




Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun genomfört en granskning av arbete och insatser för att främja skolnärvaro. Granskningens syfte är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete och insatser för att främja skolnärvaro. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen **i allt väsentligt** är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Preliminär bedömning
1. Säkerställer nämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?	Delvis 
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?	Ja 
3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Ja 

Rekommendation

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- Att säkerställa att förstärkningen av elevhälsan genomförs enligt fattat beslut samt att utvärdera effekten av åtgärden i syfte att undersöka att den har haft avsedd effekt.
- Att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att öka elevers närvaro i grundskolan.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Grundskolan i Falkenbergs kommun	6
Struktur för systematiskt kvalitetsarbete	7
Nämndens styrning	8
Uppföljning, analys och redovisning	12
Åtgärder vid bristande likvärdighet	14
Samlad bedömning	17
Rekommendation	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

En av de största utmaningarna för den svenska skolan är dess likvärdighet. Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Av utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor har ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever med goda förutsättningar att lyckas väl samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

Utöver skillnader i kunskapsresultat, finns det skillnader inom skolor, mellan skolor och mellan huvudmän avseende tillgång till personella resurser (till exempel behöriga lärare och elevhälsa), lärmiljöer (till exempel skolbibliotek och digitala lärverktyg) och arbete/insatser för trygghet och studiero, stöd och stimulans och att främja skolnärvaro.

Generellt sett ökar den psykiska ohälsan bland barn och unga. Långvarig skolfrånvaro kan vara ett tecken på psykisk ohälsa. Samtidigt ökar frånvaron i sig risken för psykiska svårigheter senare i livet med allt vad det innebär av lidande för individen och kostnader för samhället.

Även om orsakerna kan variera så har skolan en central roll när det gäller att tidigt upptäcka signaler. Skolan har också stora möjligheter att arbeta förebyggande och kan i sig vara en plats som bidrar till ett större välmående. Att främja skolnärvaro är en viktig uppgift för skolan och dess personal eftersom en fullgjord skolgång och att gå ut skolan med fullständiga slutbetyg är en av de viktigaste skyddsfaktorerna mot psykisk ohälsa.

Barn- och utbildningsnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Granskningen fokuserar på arbete/insatser för att främja skolnärvaro.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Granskningen har även syftat till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor har använts för att svara mot syftet:

1. Säkerställer nämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?
3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Första frågan utgör en grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör en grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- 6 kap. 6 § kommunallagen (nämndens ansvar)
- 1 kap. 4, 8, 9 §§ skollagen (likvärdig utbildning)
- 2 kap. 8 § skollagen (huvudmannens ansvar för utbildningen)
- 2 kap. 8b § skollagen (kommunens resursfördelning)
- 4 kap. 4-7 §§ skollagen (systematiskt kvalitetsarbete)
- 7 kap. 2, 17, 18, 19 a §, 21–23 §§ skollagen (skolplikt och rätt till utbildning)
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet
- Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta barn- och utbildningsnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan. Granskningen avser i huvudsak läsåret 2023/24. För verifiering av nämndens styrning och uppföljning har intervjuer och dokumentgranskning genomförts för ett urval av enheter. Enheterna har valts ut utifrån att de har en spridning i storlek, geografi, socioekonomi samt personalens utbildning.

Metod

Granskningen har omfattat sammanställning av offentlig statistik som grund för urval av enheter. Granskning har skett av lokala styrdokument och dokumenterade uppföljningar och analyser med bäring på granskningsområdet. Vidare har genomgång av barn- och utbildningsnämndens protokoll genomförts för perioden mars 2023 till april 2024.

Intervjuer har genomförts med:

- Verksamhetschef grundskola samt sektorchef Lärande och hälsa
- Kvalitetsstrateg, utredare och ekonom
- Gruppintervju med rektorer
- Gruppintervju med representanter för elevhälsan (specialpedagog, kurator, skolsköterska och psykolog)
- Barn- och utbildningsnämndens presidium

Rapporten är kvalitetssäkrad av Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring av revisionsrapporter. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Grundskolan i Falkenbergs kommun

Av barn- och utbildningsnämndens reglemente framgår att nämnden svarar för att utöva Falkenbergs kommuns skyldigheter och rättigheter enligt skollagen och ansvarar för det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna. Uppgifterna avser bland annat skolformen grundskola. Barn- och utbildningsnämnden har två arbetsutskott: ett utskott för för- och grundskola och ett utskott för gymnasieskola. Barn- och utbildningsförvaltningen leds av en förvaltningschef och för grundskolan finns en utsedd verksamhetschef. På huvudmannanivå finns sektorerna lärande och hälsa samt central administration organiserade. Inom sektorn lärande och hälsa finns i sin tur funktionerna central barn- och elevhälsa samt kvalitet och utveckling organiserade. Inom central barn- och elevhälsa finns funktionen Slussen vars uppdrag är att hitta en ny lösning, skolsituation eller insats för enskilda elever i grundskolan då alla andra framkomliga vägar testats. Slussen arbetar tvärprofessionellt och består av kurator, specialpedagog, skolpsykolog samt pedagogisk kompetens. De specialpedagoger som arbetar vid Slussen har specialistkompetens inom olika områden, dock inte specifikt inom arbete/insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro. Förvaltningen samverkar med socialförvaltningen inom ramen för Tidiga och samordnade insatser (TSI)¹ och inom förvaltningen finns en samordnare för arbetet med Samordnad individuell plan (SIP).

Den kommunala grundskolan omfattar 20 skolenheter. Vid genomgång av statistik för läsåret 2022/23² och 2023/24³ som finns tillgänglig på Skolverkets webbsida samt lokal statistik avseende vårterminen 2023 framgår bland annat följande skillnader mellan skolenheterna:

- Antalet elever varierar från 43 till 555 elever.
- Andel elever med föräldrar med eftergymnasial bakgrund varierar från 27,0 till 71,4 procent.
- Andel elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen i åk 6 varierar från 39,4 till 81,0 procent.
- Andel elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen i åk 9 varierar från 50,7 till 82,2 procent.
- Andel elever med en total frånvaro⁴ på 20-29 procent var 34 procent i åk 1, 20 procent i åk 2, 18 procent i åk 3, 20 procent i åk 4, 25 procent i åk 5, 28 procent i åk 6, 45 procent i åk 7, 48 procent i åk 8 och 51 procent i åk 9.

1

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/ge-extra-stod-till-elever/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga>

² Avser andel elever som uppnått kunskapskraven i åk 6 respektive åk 9.

³ Avser antal elever samt andel elever med eftergymnasial bakgrund.

⁴ Total frånvaro omfattar såväl giltig som ogiltig frånvaro.

Struktur för systematiskt kvalitetsarbete

Strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå beskrivs i ett dokument som är framtaget av barn- och utbildningsförvaltningen i november 2019. Det anges att kvalitetsarbetet ska utgå från de nationella styrdokumenterna och den övergripande femårsplanen för förbättrad undervisningskvalitet, kallad Utbildning Falkenberg. Varje år ska en konkret handlingsplan för förbättrad undervisningskvalitet tas fram med utgångspunkt i resultat⁵, skolenheternas analyser, input från resultat- och prognosdialoger samt från beslut i barn- och utbildningsnämnden och statlig styrning. Dokumentet innehåller även en stödmodell för en nulägesbeskrivning, identifiering av förbättringsområden, antaganden om orsaker och identifiering av insatser. Det framgår att huvudmannen tillhandahåller ett stödmaterial för dokumentation av kvalitetsarbetet på enhetsnivå samt att varje skolenhet har en egen mapp för dokumentationen, inklusive enhetens plan för förbättrad undervisningskvalitet. I strukturen för kvalitetsarbete ingår olika dialogtillfällen, till exempel prognos- och resultatdialoger (i januari respektive augusti/september). Resultatdialogen syftar till att ge huvudmannen en bild av hur måluppfyllelsen ser ut på skolenhetsnivå och verksamhetsnivå samt vilket arbete som genomförs för att förbättra resultaten. Därtill genomförs en årlig workshop inför huvudmannens resultatanalys, resultatuppföljningsdagar samt en planeringsdag.

För år 2024 finns ett årshjul för nämndens beslut och information till nämnden. Bland annat framgår att:

- redovisning av skolpliktsbevakning och elevers frånvaro sker i september
- delårsrapporter ska rapporteras i maj och september
- huvudmannens redovisning av det systematiska kvalitetsarbetet sker i oktober
- resultatuppföljningsdagar sker i december
- beslut om verksamhetsplan fattas i januari
- beslut om årsredovisning och internkontroll fattas i februari

Från och med våren 2024 används en metod för fördjupat arbete med huvudmannens identifierade förbättringsområden, så kallade hem- och expertgrupper. Av inkommet underlag framgår att metoden innebär ett kollegialt lärande och utbyte av erfarenheter mellan rektorer med fokus bland annat på organisering av det förebyggande frånvaroarbetet på enheterna samt att utreda orsakerna bakom den ökade frånvaron i årskurs 7-9.

⁵ Här ingår till exempel andel elever som når kunskapsmålen i varje ämne i varje årskurs samt resultat från enkäter till elever, vårdnadshavare och pedagoger.

Nämndens styrning

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?

lakttagelser

Styrning av ekonomiska resurser

Barn- och utbildningsnämndens ekonomiska uppdrag enligt skollagen är att fördela resurser till utbildning efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Resursfördelningsmodellen för grundskolan fastställdes av barn- och utbildningsnämnden 2019-08-22 (§ 103). Av beslutsunderlaget framgår att nämnden fördelar ersättning till skolenheter genom grundbelopp och strukturbelopp, där strukturbeloppet innefattar tilldelning för socioekonomiska förutsättningar samt en bottenplatta för att ta hänsyn till att mindre enheter kostar mer per elev än de större enheterna. Ytterligare tilldelning för att skapa likvärdighet för barn och elever är att tilldela ett så kallat tilläggsbelopp till dem med extraordinärt behov av stödinsatser. Enligt uppgift omfördelar även rektorer resurser, utöver grundbemanningen, inom den egna verksamheten för att ta hänsyn till barn och elever som har ett utökat stödbehov.

Kommunfullmäktige fastställer kommunens budget per verksamhet i *Mål och budget* (KF 2023-11-14 § 166). Av budgeten framgår hur barn- och utbildningsnämndens budgetram är fördelad mellan nämndens olika verksamheter⁶. Nämndens budget justeras årligen med volymförändringar i verksamheterna baserat på kommunens beslutade befolkningsprognos. Det framgår även att det i grundskoleverksamheten har skett en nedjustering mellan år 2023 och år 2024 utifrån faktiskt antal elever.

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges fastlagda budget ska barn- och utbildningsnämnden fastställa sin internbudget för år 2024. Nämnden fattade beslut om internbudget för 2024 *Inriktning och ekonomi (internbudget)* vid sammanträde 2023-12-21 (§ 164). Av den beslutade internbudgeten framgår att nämndens ram för år 2024 är 1 358,4 mnkr.

Vid intervjuer beskrivs att resursfördelningen inte sker med någon särskild inriktning mot arbete/insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro. Det finns således inga ekonomiska styrmedel som är direkt riktade mot skolor med hög frånvaro. Inom ramen för statsbidraget Stärkt kunskapsutveckling finns det utrymme för skolenheterna att ansöka om medel för särskilda satsningar. Intervjuade beskriver att ansökan om medel utifrån behov exempelvis kan omfatta kunskapsfördjupning eller utökning av personella resurser.

Styrning genom inriktningar, aktiviteter och internkontroll

2023-06-21 (§ 92) fastställde nämnden *Utbildning Falkenberg* som inriktningsdokument för nämndens förbättringsarbete för de kommande fem åren (2023-2028). Av protokollet framgår att Utbildning Falkenberg utgör nämndens styrning och prioritering för att nå

⁶ Verksamheterna utgörs av förskola, grundskola, fritidshem och gymnasieskola.

såväl mål och intentioner i de nationella styrdokumenterna som kommunens vision och mål samt att dokumentet är en bärande del i det systematiska kvalitetsarbetet. Dokumentet innehåller förväntningar på personal och rektorer, belyser begreppet lärandeidentitet samt tydliggör att undervisningen ska vara tillgänglig, formativ och kollaborativ. Dokumentet avslutas med totalt tolv indikatorer som ska utgöra ett stöd för att öka kunskapen och förståelsen om kvaliteten i undervisningen och vara ett verktyg för att identifiera styrkor och förbättringsområden i det systematiska kvalitetsarbetet.

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges övergripande mål för perioden 2023-2026 och nämndens grunduppdrag har nämnden i internbudgeten beslutat om tre inriktningar:

- Utbildning Falkenberg
- Förutsättningar för ökad likvärdighet och en trygg miljö
- Utbildning och kompetensförsörjning utifrån arbetsmarknadens behov

För respektive inriktning finns fyra indikatorer. Indikatorer som berör grundskolan är:

- Andel elever i åk 3 som deltagit i och klarat nationella provet i svenska och svenska som andraspråk
- Genomsnittlig meritvärde bland elever i åk 9
- Andel elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram
- Andel elever i åk 9 som uppnått betygskriterierna i alla ämnen

Det finns således ingen indikator med direkt bäring på elevers närvaro/frånvaro. Vid intervju bekräftas att nämnden inte har några fastställda indikatorer eller målvärden avseende frånvaro. Detta beskrivs bland annat bero på avsaknaden av nationella mått inom området.

2024-01-25 (§ 3) antog nämnden *Verksamhetsplan för 2024-2026*. Planen tydliggör vilka övergripande aktiviteter som ska genomföras för att nå nämndens inriktningar. Aktiviteter som berör grundskolan är bland annat:

- Fortsätta realiseringen av Utbildning Falkenberg
- Fortsätta med insatsen Samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF)
- Utveckla och utöka insatsen Tidiga samordnade insatser (TSI)
- Intensifiera stödet till enheterna kopplat till att stärka elevernas trygghet och studiero
- Fortsätta utvecklingen med differentierade insatser
- Fortsätta utveckla ekonomistyrningen
- Utveckla verksamhetens fysiska lärmiljöer
- Fortsätta utveckla elevhälsan

Det finns således ingen aktivitet med direkt bäring på arbete/insatser kring elevers närvaro/frånvaro i nämndens verksamhetsplan.

2024-02-28 (§ 21) antog nämnden *Kontrollplan för 2024*. Planen innehåller en risk med bäring på arbetet med elevers frånvaro: "Risk att rutiner och arbetssätt inte är

implementerat i verksamheten”. Planen fastställer kontrollmomentet “Kontrollera följsamhet till rutiner och arbetssätt”, men det framgår inte hur kontroll ska ske.

Styrdokument och arbetssätt

Dokument som styr och stödjer arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro utgörs av:

- *Rutiner vid barns och elevers frånvaro*
- *Plan för att främja närvaro och förebygga frånvaro*
- *Metodstöd*

Dokumentet *Rutiner vid barns och elevers frånvaro* är fastställt av barn- och utbildningsförvaltningens ledningsgrupp och reviderades senast 2022-02-07. I dokumentet framgår rutiner för frånvarohantering på skolenheten, på huvudmannanivå och för elever med annan hemkommun. Vid oroande frånvaro framgår att skolenheten arbetar enligt lokalt fastställda rutiner utifrån förvaltningsgemensam riktlinje med tillhörande metodstöd, vilka beskrivs nedan. I rutinen framgår även hur en skola ska agera när en elev i grundskolan inte kommer till skolan alls och det inte är känt vad anledningen till frånvaron är. Vid ärenden kring elevers frånvaro pågår ofta parallella processer på skolenhetsnivå och huvudmannanivå. Av rutinen framgår vidare vad som gäller kring anmälan till huvudmannen vid elevers frånvaro samt vilka åtgärder som ska vidtas när anmälan om skolpliktig elevs frånvaro inkommer till förvaltningens centrala administration. Det framgår att hemkommunen vid behov ska samordna insatser i frågor som rör skolpliktiga elever som har upprepad eller längre frånvaro. Detta kan innebära samarbete mellan förvaltningar, men även samarbete med aktörer inom Region Halland.

Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram en *Plan för att främja närvaro och förebygga frånvaro*. Planen gäller för skolformerna grundskola och anpassad grundskola och är fastställd av verksamhetschef för grundskolan. Den är senast reviderad 2023-08-22. I planen beskrivs den struktur som gäller för närvaroarbetet utifrån fem steg. Varje skola gör en bedömning av vilket steg de behöver gå in och börja arbeta utifrån beroende på hur allvarlig den identifierade frånvaron är. Planen omfattar stegen:

- Frånvarorapportering: Identifiera
- Uppmärksamma oroande frånvaro: Anpassa
- Från oroande frånvaro till problematisk frånvaro: Strukturera samtal, kartlägga
- Fördjupad utredning vid problematisk frånvaro: Utreda
- Allvarlig problematisk frånvaro: Utöka och intensiviera

I planen redogörs för gällande arbetsgång vid frånvaro. Det framgår att rektor är ansvarig för att vårdnadshavare informeras samma dag som eleven är frånvarande. Hur elevens frånvaro meddelas till vårdnadshavarna bestäms utifrån elevens ålder och mognad. Vidare framgår att rektor, eller annan person som rektor utsett, i slutet på varje månad ska gå igenom elevernas frånvaro och uppmärksamma de elever med en total frånvaro om tio procent eller mer. För de elever som har en frånvaro från tio procent ska rektor kontakta ansvarig mentor. Vid problematisk frånvaro ska en fördjupad utredning

genomföras vilken samordnas av rektor utsedd elevhälsopersonal. Det är rektor som ansvarar för att varje elevs frånvaro utreds och att utredningen sker skyndsamt. I samband med att en fördjupad utredning av elevens frånvaro inleds skickar rektor en anmälan till huvudmannen.

Till *Plan för att främja närvaro och förebygga frånvaro* finns ett centralt framtaget metodstöd som syftar till att stötta skolenheterna i deras närvaroarbete. Metodstödet är strukturerat enligt de fem stegen som nämnts ovan och sammanfattar arbetsgången vid frånvaro. För de olika stegen framgår det vem som är ansvarig, vad som ska göras och på vilket sätt samt vilken dokumentation som ska ske. Metodstödet är även förstärkt med en färgskala från grön till röd för att tydliggöra nivån av frånvaro.

Utöver ovanstående dokument har vi även tagit del av anvisningar för rapportering i systemet Skola24 (daterade 2021-05-17) samt två dokument avseende bevakning och utredning av skolplikt i systemet Edlevo (daterade 2024-03-07). Avslutningsvis har en mall som används vid introduktion av nyanställda rektorer inkommit. Av mallen framgår att rektorer ska få en genomgång av systemet DF Respons samt frånvarorutiner inom tre månader (från anställningstillfället). Det framgår även att rektorer ska få en genomgång av planen för att främja närvaro och förebygga frånvaro respektive enhetens egen frånvarostatistik, inklusive rapporteringsgrad, inom sex månader.

Vid intervjuer med rektorer och representanter för elevhälsa framkommer att arbetsgången vid frånvaro samt aktuella riktlinjer och rutiner inom området är kända inom organisationen. Majoriteten av de intervjuade beskriver att det centralt framtagna metodstödet för att bedöma frånvaro ger ett gott stöd i det dagliga frånvaroarbetet. Det beskrivs dock finnas vissa utmaningar kopplat till roller och ansvar samt att metodstödet till viss del anpassas till den enskilda skolenheten. Ytterligare en utmaning som framkommer vid intervjuer är svårigheten med att nå ut till de elever som inte alls kommer till skolan. Det beskrivs även vara problematiskt att fånga upp de elever som är närvarande på skolan, men som väljer att avstå från undervisningen.

Vid intervju med förvaltningsledningen framgår att materialet som finns upprättat är omfattande och att det finns ett behov av att se över hur detta kan göras mer lättillgängligt för rektorer, lärare och elevhälsans personal. Detta för att säkerställa att det stödmaterial som finns framtaget används inom verksamheterna och på så sätt bidrar till en ökad likvärdighet mellan de olika skolenheterna.

Bedömning

Säkerställer nämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden i sin styrning fastställt en resursfördelningsmodell samt internbudget, verksamhetsplan och dokumentet Utbildning Falkenberg. Inget av dessa dokument lyfter dock närvaro/frånvaro explicit varför vi bedömer att nämnden delvis säkerställer likvärdiga förutsättningar. Förvaltningen har i

sin styrning tagit fram flera stödande dokument med fokus på närvaro/frånvaro som stöd för skolornas arbete. Vi noterar att det vid intervjuer framgår att materialet på huvudmannanivå är omfattande och att det finns behov av att anpassa det efter den enskilda skolenhetens förutsättningar.

Uppföljning, analys och redovisning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolenheten som redovisas till nämnden?

lakttagelser

Dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete

Dokumentationen på huvudmannanivå utgörs av:

- *Resultatanalys - Grundskola och fritidshem läsåret 2022-2023*
- *Delårsrapport - Nämnd 2023 - Tertial 2 2 2023*
- *Årsredovisning 2023 - Nämnd*

Uppföljning och analys av elevers frånvaro finns i första hand i huvudmannans resultatanalys för läsåret 2022/23. Bland identifierade styrkor i verksamheten noteras bland annat att:

- Det centrala stödmaterialet för frånvarohantering används i högre grad i jämförelse med år 2022.
- Samtliga skolor schemalägger i Skola24 och rapporteringsgraden av frånvaro i systemet har ökat under läsåret.
- Frånvaroutredningar genomförs i det digitala systemet DF-respons på vissa enheter.
- Majoriteten av enheterna har en god organisation som stödjer det förebyggande frånvaroarbetet.

Bland identifierade förbättringsområden noteras bland annat att eleverna inte i tillräckligt hög grad når de högre betygsstegen. Här framgår att en jämförelse av frånvarostatistik mellan vårterminen 2022 och 2023 visar på att elever med en frånvaro på 20-29 procent har minskat generellt i årskurserna 2 till 8. Minskningen beror på att elever inte är hemma i samma omfattning med mindre förkylningssymptom nu som efter pandemin. Andel elever med en frånvaro på 30 procent och högre har generellt ökat för elever i årskurserna 7-9 och frånvaron skiljer sig inte åt mellan könen. Enligt rapporten går det inte att hitta något tydligt mönster i statistiken mellan skolenheterna och huvudmannen har ingen klar bild av varför antalet frånvarande elever har ökat.

Resultatanalysen avslutas med en plan för förbättrad undervisningskvalitet som avser läsåret 2023/24. Här framgår att huvudmannen behöver arbeta långsiktigt med insatser med olika fokus, varav ett fokusområde är att "skapa förutsättningar till ett kvalitativt arbete på enheterna för att främja närvaro genom gott skolklimat". Insatserna omfattar:

- Kollegialt lärande och utbyte av erfarenheter mellan rektorer med fokus på ledarhandlingar och organisering av det förebyggande frånvaroarbetet på enheterna.
- Utredda orsakerna bakom den ökade frånvaron bland elever i åk 7-9 och att ta med elevernas perspektiv i utredningen.

Utöver ökad skolnärvaro, är förväntade effekter att antalet av respektive betygssteg C, B, A i årskurs 6 och 9 ska öka år 2023-2028, att meritvärdet i årskurs 6 och 9 ska öka år 2023-2028 samt att eleverna har en stark lärandeidentitet.

Delårsrapport - Nämnd 2023 - Tertial 2 2 2023 och Årsredovisning 2023 innehåller inte någon kvantitativ uppföljning (statistik) eller analys av arbetet med att främja närvaro eller motverka frånvaro i grundskolan. Av rapporterna framgår dock att ett arbete i verksamheterna har genomförts under läsåret 2022/23 kring att fördjupa förståelsen av vikten av att bygga en närvarokultur. Insatserna har bland annat handlat om att revidera plan och metodstöd för närvaroarbetet, stödmaterial samt fortbildningsinsatser kring frånvarosystemet. Därtill lyfts att modellen för fördelning av elevhälsans professioner har genomgått en översyn med syfte att öka tillgången till elevhälsa på de mindre skolenheterna⁷.

Som tidigare nämnt ingår flera dialogtillfällen i strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet. I augusti/september genomförs resultatdialog med syftet att ge huvudmannen en bild av hur måluppfyllelsen ser ut på skolenhets- och verksamhetsnivå. Vid intervjuer med rektorer framgår att detta är ett uppskattat forum som ger utrymme för reflektion, erfarenhetsutbyte och möjlighet att nyansera statistiken.

Rapportering till nämnd

Vid genomgång av protokoll från nämndens sammanträden från mars 2023 till och med april 2024 framgår att nämnden på varje sammanträde tar del av månatliga sammanställning av anmälningar om utredning av skolpliktig elevs frånvaro. En rapport med statistik om ogiltig frånvaro från systemet DF Respons ingår i handlingarna.

Utöver det, har nämnden tagit del av följande information med bäring på arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro:

- **2023-09-28 (§ 122) - Information till barn- och utbildningsnämnden 2023** - Nämnden informeras om föregående läsårs (2022/23) skolpliktsbevakning och elevers frånvaro. Av inkommet underlag framgår att informationen innehåller redovisning av den totala frånvaron i årskurserna F-9. Redovisning av frånvaro sker även uppdelat per frånvarospann för Falkenbergs kommuns högstadier under vårterminen 2023. Uppföljningen inkluderar även redovisning av frånvaro inom anpassad grundskola och gymnasiet, kommunalt aktivitetsansvar samt skolpliktsbevakning. Inkommet dokument: *Bildspel "Redovisning elevers frånvaro, kommunalt aktivitetsansvar och skolpliktsbevakning"* (BUN 2023-09-28).

⁷ Med mindre skolenhet avses skolenhet med ett elevantal under 110 elever.

- **2023-09-28 (§ 124) - Redovisning tertial 2** - Nämnden godkänner delårsrapport för tertial 2, 2023.
- **2023-11-30 (§ 148) - Information till barn- och utbildningsnämnden 2023** - Nämnden informeras om huvudmannens resultatanalys för läsåret 2022/23.
- **2023-12-21 (§ 163) - Information till barn- och utbildningsnämnden 2023** - Nämnden informeras om resultatet av genomförd elevenkät som berör trygghet och studiero.
- **2024-02-28 (§ 18) - Årsredovisning och årsbokslut** - Nämnden godkänner årsredovisningen för 2023.

Av protokollet från sammanträde 2024-03-28 (§ 33-34) framgår att nämnden även har behandlat ärenden relaterade till frånvarande elever/elever som inte fullgör sin skolplikt. Information om nämndens beslut saknas i protokollet med anledning av sekretess.

Vid intervju med förvaltningsledningen beskrivs att nämnden har efterfrågat en tätare uppföljning kring frånvaro och att redovisningen av statistik har utvecklats i dialog med nämnden. Genom den regelbundna rapporteringen av frånvaro hålls nämnden uppdaterad i frågan. Det framgår även av intervjuer att nämnden är aktiv och intresserad av frågan kring närvaro och det framkommer att det finns en god dialog och ett gott samarbete mellan nämnd och förvaltning.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?

Ja.

Bedömningen baseras på att elevers frånvaro och arbete/insatser för att främja närvaro och motverka frånvaro följs upp och analyseras samt att identifierade styrkor och förbättringsområden framgår i dokumentationen på huvudmannanivå. Bedömningen baseras även på att nämnden får en löpande rapportering om påbörjade utredningar avseende frånvaro samt genom det systematiska kvalitetsarbetet och den kommunala styrmodellen. Sammanfattningsvis bedömer vi att nämnden får en samlad och uppdaterad bild av arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro i grundskolan.

Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

lakttagelser

Utöver de utvecklingsområden som går att utläsa i inkommen dokumentation (se föregående revisionsfråga) beskrivs följande utvecklingsområden under intervjuer:

- Det framkommer att det finns riktlinjer för att hantera ledighetsansökningar, men att hantering av dessa skiljer sig något mellan skolenheterna. En utmaning beskrivs vara att få vårdnadshavare att agera enligt gällande riktlinjer.

- Det finns i dagsläget inget verktyg för skolenheterna att analysera närvaro på en mer övergripande nivå samt följa kunskapsresultat och elever över tid. Arbetet med att sammanställa statistik kräver stor handpåläggning.
- Tillgång till lokaler - En förutsättning för att kunna möta elevers behov och anpassa undervisningen därefter.

Åtgärder på huvudmannanivå

Vid genomgång av protokoll framgår att nämnden har beslutat att anta *Utbildning Falkenberg, Inriktning och ekonomi (internbudget)*, *Verksamhetsplan* och *Kontrollplan* för år 2024. Verksamhetsplanen innehåller flera aktiviteter, vilka beskrivs i revisionsfråga 1. Nämnden har även informerats om huvudmannens resultatanalys som innehåller en plan för förbättrad undervisningskvalitet som avser läsåret 2023/24. Därutöver har nämnden fattat beslut om följande:

- **2023-08-24 (§ 110) - Inriktningsbeslut om förstärkning av elevhälsa på mindre skolenheter** - Nämnden godkänner redovisning av elevhälsans likvärdiga förutsättningar (enligt tjänsteskrivelse daterad 2023-06-08). Av redovisningen framgår att det finns en viss ojämlikhet i förutsättningarna för kommunens skolenheter till att ha tillräckliga resurser för elevhälsans arbete. Nämnden beslutar att ge förvaltningen i uppdrag utreda hur ekonomistyrningen kan ta hänsyn till en eventuell förstärkning samt att förvaltningen under hösten 2023 ska återkomma till nämnden med förslag till beslut syftande till förstärkt elevhälsa för de mindre enheterna.
- **2023-11-30 (§ 150) - Finansiering - förstärkning av elevhälsa på mindre skolenheter** - Nämnden godkänner den ekonomiska redovisningen av en förstärkning till elevhälsan och ger förvaltningen i uppdrag att förstärka elevhälsan och säkerställa likvärdigheten mellan skolenheterna och då främst kommunens mindre skolenheter.
- **2023-12-21 (§ 164) - Beslut om internbudget - Budget 2024-2026** - Nämnden antar internbudget för år 2024. Av internbudgeten framgår att det ska ske en förstärkning av elevhälsan på mindre enheter gällande bemanning för kuratorer och skolsköterskor. Målet med förstärkningen är att de mindre skolenheterna ska garanteras en lägstanivå på antalet tjänster samtidigt som de större skolenheterna kan bibehålla en adekvat bemanning. Förstärkningen till mindre enheter görs inom ramen av statsbidraget likvärdig skola.

Vid intervjuer förtydligas att förstärkningen av elevhälsan på mindre skolenheter har finansierats dels genom statsbidraget Stärkt kunskapsutveckling, dels genom omfördelning mellan skolenheterna. Intervjuade beskriver att förstärkningen av elevhälsan fortfarande är i ett tidigt skede och att effekterna av åtgärden ännu inte fått genomslag i verksamheterna. En utmaning beskrivs vara att rekrytera medarbetare till elevhälsans professioner till skolenheter i kommunens ytterområden.

Bedömning

Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Ja.

Bedömningen baseras på att nämnden har beslutat om åtgärder med bäring på granskningsområdet inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet samt genom en förstärkning av elevhälsan på mindre enheter. Vi noterar att förstärkningen av elevhälsan är i ett tidigt skede och att effekterna av beslutet ännu inte fått genomslag på berörda enheter.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun genomfört en granskning av arbete och insatser för att främja skolnärvaro.. Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete och insatser för att främja skolnärvaro. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen **i allt väsentligt** är tillräcklig.

Rekommendation

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till barn- och utbildningsnämnden:

- Att säkerställa att förstärkningen av elevhälsan genomförs enligt fattat beslut samt att utvärdera effekten av åtgärden i syfte att undersöka att den har haft avsedd effekt.
- Att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att öka elevers närvaro i grundskolan.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer nämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?	Delvis Nämnden har i sin styrning fastställt en resursfördelningsmodell samt internbudget, verksamhetsplan och dokumentet Utbildning Falkenberg. Inget av dessa dokument lyfter dock närvaro/frånvaro explicit. Förvaltningen har i sin styrning tagit fram flera stödande dokument med fokus på närvaro/frånvaro. Vi noterar att det vid intervjuer framgår att materialet på huvudmannanivå är omfattande och att det finns behov av att anpassa det efter den enskilda skolenhetens förutsättningar.
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?	Ja Elevens frånvaro och arbete/insatser för att främja närvaro och motverka frånvaro följs upp och analyseras samt att identifierade styrkor och förbättringsområden framgår i dokumentationen på huvudmannanivå. Nämnden får en samlad och uppdaterad bild av arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro i grundskolan. Rapportering sker löpande av påbörjade utredningar avseende frånvaro. Nämnden tar även del av uppföljning genom det systematiska kvalitetsarbetet och den kommunala styrmodellen.
3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Ja Nämnden har beslutat om åtgärder med bäring på granskningsområdet inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och genom en förstärkning av elevhälsan på mindre enheter.

2024-08-22

Rebecca Lindström

Uppdragsledare

Marie Lindblad

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2024-02-22. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.