

# Likvärdig skola - arbete och insatser för att främja skolnärvaro

**Västerås stad**

Juni 2023

*Projektledare Jenny Nordqvist*

*Projektmedarbetare Sofie Plomé Sundqvist*

*Kvalitetssäkrare Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor*




*Kontaktrevisor: Åke Johansson*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås Stad genomfört en granskning av arbetet med att främja skolnärvaro. Granskningens syfte är att bedöma om grundskolenämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan och anpassad grundskola avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att grundskolenämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan och anpassad grundskola avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Vi bedömer även att den interna kontrollen inom området **inte** är **helt** tillräcklig.

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

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

## Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas till grundskolenämnden:

- Att fortsätta att utveckla resursfördelningsmodellen så att den i högre utsträckning tar hänsyn till faktiska behov som till exempel psykisk ohälsa, vilket framstår som en återkommande orsak till skolfrånvaro.
- Att hantera närvaroplanen som ett beslutsärende och anta planen formellt samt att följa upp att planen efterlevs.
- Att säkerställa att det centrala närvaroteamets uppdrag är känt av alla berörda och används på avsett sätt.
- Att utveckla formerna för och omfattningen av dokumentation och rapportering till nämnd, där eventuella skillnader mellan skolformer, skolenheter, kön och elevgrupper framgår. På detta sätt kan nämnden besluta om åtgärder som tydligt svarar på de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro</b>	<b>5</b>
<b>Uppföljning och analys av arbete/insatser för att främja skolnärvaro</b>	<b>9</b>
<b>Åtgärder vid bristande likvärdighet</b>	<b>12</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>14</b>

# 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.

Grundskolenämnden är huvudman för grundskolan och anpassad grundskola 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 är att bedöma om grundskolenämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan och anpassad grundskola 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.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

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

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

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen

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

### **Avgränsning**

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2022/2023. Granskningen avgränsas till att omfatta grundskolenämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan och anpassad grundskola.

Granskningen omfattar grundskolans och anpassade grundskolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder för att minska frånvaro. Granskningen omfattar inte orosanmälningar eller skolpliktsbevakning.

För verifiering av nämndens styrning och uppföljning genomförs intervjuer och dokumentgranskning för ett urval av skolenheterna. Enheterna väljs ut (i samråd med förvaltningen och revisorerna) utifrån att de har en spridning i storlek, geografi, socioekonomi samt personalens kompetens. I dialog med förvaltningen har sex skolenheter valts ut (fyra grundskolor, två anpassade grundskolor).

### **Metod**

Granskningen har genomförts via följande metod:

- Offentlig statistik på enhets- och gruppnivå, vilken har sammanställts inledningsvis som grund för urval av enheter.
- Granskning av rutiner, lokala styrdokument, dokumenterade uppföljningar och analyser samt protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- förvaltningsledning (en intervju)
- rektorer (två gruppintervjuer)
- lärare och elevhälsopersonal (tre gruppintervjuer)
- elever (en gruppintervju)
- nämndens presidium (en intervju)

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Marie Lindblad i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

# Granskningsresultat

## **Likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro**

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

## *lakttagelser*

### *Styrning på huvudmannanivå*

Inom Västerås stads grundskoleverksamhet används två olika ramverk för styrning mot en framgångsrik skolorganisation och utbildning, mer känt som *Grundskolans Pedagogiska Styrning (GPS)*. Ramverken beskrivs som ett stöd i analys- och förbättringsarbetet och vardera ramverk innehåller sex nyckelområden med tillhörande kritiska framgångsfaktorer. I ramverket som berör skolorganisationens GPS lyfts under nyckelområdet kopplat till drift, framgångsfaktorn med effektiva rutiner för att hantera frånvaro. Rutinerna ska vara tydliga, kända och accepterade av medarbetare.

### Styrning av ekonomiska och personella resurser

I nämndens verksamhetsplan, antagen 2022-12-12 § 258, lyfts de budgetförutsättningar och direktiv som nämnden beslutat inför år 2023 vilket innefattar en omfördelning inom de kommunala verksamheterna om 50 mnkr i bibass+ ersättning. Bibass+ är en ersättning som kommunen kan omfördela till elever som är i behov av stöd som väsentligen avviker från det som vanligtvis kan hänföras till det generella stödet som skolan är skyldig att tillhandahålla. Nivån för bibass+ uppges vara i paritet med föregående år. Grundskolenämnden ska under våren 2022 ha gett förvaltningen i uppdrag att se över budgeten för bibass+ inför 2023, men den utredningen uppges inte vara färdig vilket lett till att samma budget som tidigare år föreslagits.

Vidare framgår av nämndens verksamhetsbudget för år 2023, antagen 2023-03-21 § 52, att cirka sex procent av resursen i grundskolan omfördelas utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer via strukturersättning för social vikt. I sakavstämningen framförs att det är totalt 142,5 mnkr som omfördelas utifrån social vikt inklusive inkludering. Av detta belopp omfördelas 24,2 mnkr till fristående utförare och 118,3 mnkr till den kommunala utföraren.

Fördelningen utgår enligt nämndens verksamhetsplan från det faktiska elevunderlaget som fanns på enheten den 15 mars det år som budgeten beräknades och viktas utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund (90 procent) samt utifrån om eleverna och föräldrarna är födda utomlands (10 procent). Nämnden ska enligt verksamhetsplanen begära att alla utförare redovisar vilka insatser bidraget för social vikt använts till och hur insatserna bidragit till att kompensera för skillnader i barnens socioekonomiska bakgrund, i syfte att utvärdera och vid behov justera modellen.

Enligt grundskoleverksamhetens verksamhetsplan för år 2023, daterad 2023-02-01, finns det inom kommunen ett närvaroteam som är organiserat inom den centrala elevhälsan. Teamet har i uppdrag att arbeta hälsofrämjande och förebyggande med kompetenshöjande insatser för att höja närvaron hos elever med problematisk skolfrånvaro. I teamet ingår skolkurator, specialpedagog, skolpsykolog och skolsköterska. Teamet har bland annat tagit fram två filmer om skolnärvaroplanen som ger en översiktlig bild av planens innehåll samt beskriver hur arbetet går till från att eleven är frånvarande första gången till att skolan vidtar åtgärder. I sakavstämningen framförs att filmerna är tillgängliga via såväl YouTube som kommunens intranät.

I kontakt med förvaltningen framgår att elevhälsans centralt organiserade kompetenser, särskilt kurator och psykolog, till större del riktar sig till skolor med hög social vikt. Vidare uppges att då skolorna tilldelas resurser utifrån social vikt kan skolan/rektorn besluta om

vilka personalkategorier som bäst kan stödja skolans arbete inom exempelvis närvarofrämjande åtgärder. Av intervjuer med lärare inom grundskolan framkommer att skolkuratorerna är anställda centralt samt att det på flera skolor finns socialpedagoger och lokala närvaroteam, men att det är upp till respektive rektor att besluta om organiseringen på skolenheten.

I intervjuer med rektorer lyfts att skolorna får bra med resurser från nämnden, men att den resursfördelningsmodell som finns inte tar hänsyn till psykisk ohälsa, vilket beskrivs som en orsak till hög skolfrånvaro. De intervjuade lyfter även det fria skolvalet som ett problem i arbetet med att motverka frånvaro då det ger eleven möjlighet att byta skola fyra gånger per år. Detta anses försvåra överlämningen mellan olika skolor samt påverka resursfördelningen då den baseras på elevunderlaget.

Vid intervju med nämndens presidium bekräftas behovet av att utveckla resursfördelningsmodellen eftersom den i nuläget inte tar hänsyn till frånvaro som en parameter, vilket gör att vissa skolor blir utan extra medel. Den anpassade grundskolan beskrivs även av nämnden i intervju som i behov av att stärkas upp med resurser.

### Skolnärvaroplan

Barn- och utbildningsförvaltningen i Västerås stad har tagit fram en *Skolnärvaroplan vid grundskola och grundsärskola* som utifrån datering senast reviderades 2021-05-20. Närvaroplanen ska ha tagits fram som ett stöd för rektorer och personal i det dagliga arbetet med närvaro. Planen är inte antagen av grundskolenämnden. Den beskrivs som en vägledning i hur arbetet med att främja närvaro ska organiseras på respektive skola för att på så sätt skapa ett mer likvärdigt arbetssätt i de kommunala grundskolorna. Planen beskrivs därtill som ett redskap i arbetet med att främja närvaro och uppmärksamma frånvaro för att snabbt kunna kartlägga, utreda och hitta orsaker till frånvaro samt skyndsamt kunna sätta in rätt åtgärder.

Planen innehåller utdrag ur skollagen samt skrivningar gällande huvudmannens, rektors, respektive skolas elevhälsa, lärare, vårdnadshavares samt elevers ansvar samt en arbetsgång vid frånvaro. I planen tydliggörs inte om förvaltningen eller nämnden har olika ansvar i arbetet vid frånvaro. Enligt planen ska arbetet vid frånvaro börja med skolans egen rutin. Rektorn uppges ha som ansvar att skapa rutiner kring arbetet med att främja och förebygga närvaro samt upptäcka, utreda och åtgärda frånvaro. Rektorn beskrivs även ha som ansvar att se till att personalen får den kompetensutveckling som krävs för sitt uppdrag, exempelvis kring skydds- och riskfaktorer för att kunna motverka problematisk frånvaro. Därtill åligger det rektor att se till att en utredning genomförs skyndsamt om en elev har upprepad eller längre frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling och utbildningsmål. Rektorn ska anmäla utredningen till huvudmannen så snart som möjligt efter att rektor har beslutat om att en utredning ska påbörjas. För detta finns ett framtaget formulär. Enligt planen ansvarar huvudmannen för att följa upp frånvaro.

Utöver ovanstående, anges i planen att uppföljning av skolnärvaro och frågor kring frånvaro finns med i grundskoleverksamhetens systematiska kvalitetsarbete och ingår i verksamhetsuppföljning i augusti och januari. Därtill innehåller planen beskrivningar av elevhälsans roll, samverkansformer såsom Samordnad individuell plan (SIP) och Forum för samverkan samt orosanmälan. I bilaga till närvaroplanen finns en checklista för

rektorer vid efterforskande av elev, en begreppslista samt en beskrivning av hur arbetsgången ser ut vid skolfrånvaro, från frånvaroregistrering till utredning, anmälan och framtagande av handlingsplan för ökad närvaro.

### Samverkan

Gällande samarbetet med andra aktörer, beskriver majoriteten av de intervjuade (rektorer, lärare, förvaltning och presidium) att det finns utvecklingsområden kopplat till samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. Samarbetet inom SSPF, som står för samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid, uppges däremot fungera bra. I en intervju med förvaltningen lyfts även SIP och Läns-gemensam överenskommelse om samverkan för barns och ungas hälsa som exempel på samarbeten som kan nyttjas vid problematisk frånvaro.

### *Rutiner och arbetssätt på skolenhetsnivå*

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av material samt genomfört intervjuer med lärare, rektorer och elever från fyra grundskolor och två anpassade grundskolor vilket vi redogör för i följande två avsnitt.

### Grundskolan

Materialgenomgången visar att skolornas skriftliga rutiner inom området skiljer sig åt. Exempelvis har vissa skolor valt att ta fram egna frånvarorutiner medan andra uppges att de använder skolnärvaroplanen som sin rutin. Därtill finns det skillnader i hur många gånger per termin som frånvaro kontrolleras, vad som noteras i frånvaroprotokollen samt vem protokollen lämnas över till (skolkurator eller skolans lokala närvaroteam). En av skolorna har även tagit fram en trappa för hur arbetsgången ser ut kring frånvaro, medan en annan skola använder sig av en blankett för kartläggning av hög frånvaro och utvärdering av åtgärder.

Av intervjuer med lärare framgår att arbetet med att främja närvaro mycket handlar om att få eleven att känna sig sedd samt om att göra anpassningar i undervisningen eller lärmiljön. Som exempel på insatser lyfts särskilda undervisningsgrupper eller lärstudios.

I intervjuer ger lärarna vidare en tämligen samstämmig bild av hur arbetet med att motverka frånvaro går till vad gäller registrering av närvaro i lärplattformen Vklass, kontakt med vårdnadshavare samt kartläggning av mönster i elevens frånvaro, även om det finns viss variation mellan skolorna i ansvarsfördelning och tidsplan. Exempelvis har vissa skolor satt gränsen på 10 procent frånvaro, medan andra har satt gränsen på 15 procent eller till och med 20 procent. I intervjuer med elever på dessa fyra grundskolor framgår att det finns skillnader i hur vanligt det är att elever kommer sent, samt i hur lärare hanterar den sena ankomsten.

De intervjuade lärarna och rektorerna beskriver även skilda orsaker till frånvaro, där de största utmaningarna uppges vara kriminalitet och psykisk ohälsa. För de yngre eleverna nämns pandemin som en orsak till frånvaro då eleverna fortsatt att stanna hemma vid mildare symptom.

Vidare nämns att de intervjuade skolorna inte använder sig av det centrala närvaroteamet då teamet inte uppges ha tid att hjälpa till samt att ansvaret ändå hamnar på den enskilda skolan.



Vad gäller personalens kompetensutveckling ser möjligheterna olika ut beroende på skolenhet. Vissa skolor har konferenser två gånger per år om vikten av att agera tidigt vid frånvaro medan andra saknar utbildningsinsatser på området.

#### Anpassad grundskola

Dokumentgenomgången visar att de anpassade grundskolorna använder olika typer av dokument i arbetet med att motverka frånvaro. Vi har för en skola tagit del av dess elevhälsoplan för läsåret 2021/2022 med beskrivning av arbetsgången för skolfrånvaro, ett frågebatteri för att kartlägga orsaker bakom en elevs frånvaro samt ett odaterat dokument som redogör för skolans planering av frånvarorapportering. För den andra skolan har vi tagit del av dess närvarorutiner samt en blankett med frågor för att kartlägga frånvaro. Gemensamt för båda skolorna är att de har dokumenterade beskrivningar av arbetsgång och kartläggning av frånvaro, även om utformning och omfattning skiljer åt.

I intervjuer med lärare på skolorna framkommer att arbetet med att främja närvaro handlar om att få eleven att trivas i skolan. Vidare lyfts att det finns rutiner på respektive skola för att hantera frånvaro, däremot skiljer sig rutinerna åt gällande gränsen för frånvaro, kontakten med vårdnadshavare samt om det är klasslärare eller lokalt närvaroteam som följer upp frånvaro. Exempelvis har en skola 10 procent som gräns medan den andra skolan har 15 procent som gräns för när frånvaro ska skrivas upp. Orsaker till frånvaro beskrivs dock som liknande där vårdnadshavarens stöd för frånvaro beskrivs som ett problem, likaså att eleven är frånvarande hela dagen vid kortare besök exempelvis hos tandläkaren. Överlag beskrivs frånvaro inte som ett utbrett problem inom den anpassade grundskolan.

Det framkommer vidare av intervjuer att det mesta av arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro bedrivs på den egna skolan. En av skolorna ska ha varit i kontakt med det centrala närvaroteamet för kompetensutveckling av personal samt stöd till elever, medan den andra skolan inte visste om att närvaroteamet fanns att tillgå.

#### *Bedömning*

*Säkerställer grundskolenämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro?*

#### **Delvis.**

Bedömningen baseras på att det finns en styrning av ekonomi och personella resurser samt en närvaroplan och ett närvaroteam på huvudmannanivå. Bedömningen baseras även på att nämndens resursfördelning inte upplevs beakta arbete/insatser för att främja närvaro och motverka frånvaro i tillräcklig utsträckning. Till exempel tar modellen hänsyn till socioekonomiska faktorer, men inte faktiska behov som till exempel psykisk ohälsa som är en återkommande orsak till skolfrånvaro. Bedömningen baseras därtill på att närvaroplanen inte är antagen av nämnd, att det centrala närvaroteamet inte är känt av alla samt att det finns skillnader i arbetet/insatserna för att främja närvaro och motverka frånvaro på enhetsnivå i såväl grundskolan som anpassad grundskola. Vid omfattande skillnader i arbetet/insatserna på skolnivå finns en risk för en bristande likvärdighet.

## Uppföljning och analys av arbete/insatser för att främja skolnärvaro

*Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till grundskolenämnden?*

### *lakttagelser*

Av den tidigare nämnda skolnärvaroplanen framgår att uppföljning av skolnärvaro och frågor kring frånvaro utgör del i grundskoleverksamhetens systematiska kvalitetsarbete och ingår i verksamhetsuppföljningen i augusti och januari. Vidare nämns att uppföljningar av bland annat skolans elevhälsoarbete och närvaroarbete utgör del i det arbete som bedrivs inom grundskoleverksamhetens ledarforum (mötesplats för alla rektorer/enhetschefer med verksamhetsledningen). Det framkommer dock i kontakt med förvaltningen att detta inte har fungerat som önskat då de inte har lyckats komma på djupet i frågan. I år (2023) ska de istället planera in tid på ett ledarforum i maj för att ta upp skolornas arbete med närvaro och frånvaro.

Dokumenterade uppföljningar och analyser återfinns i följande dokument:

- Delårsrapport per april 2022
- Delårsrapport per augusti 2022
- Verksamhetsplan 2023
- Verksamhetsberättelse 2022
- Redovisning och analys av resultat i Västerås kommunala grundskolor och grundsärskolor

Av delårsrapporten per april 2022, antagen av nämnd 2022-05-24 § 140, framgår att det finns en risk att elever med höjd frånvaro till följd av pandemin hamnar i problematisk frånvaro med påverkad måluppfyllelse och försämrad hälsa. Skolor uppmanas som ett led i detta att systematiskt analysera orsaker till frånvaro för att möjliggöra insatser på individnivå såväl som på grupp- och organisationsnivå utifrån de strukturer som beskrivs i skolnärvaroplanen. Närvaroteamet beskrivs som ett möjligt stöd för skolorna i detta arbete.

I delårsrapporten per augusti 2022, antagen av nämnd 2022-09-27 § 211, redovisas genomsnittlig elevnärvaro för årskurserna 7-9 för de kommunala skolorna. Måttet skulle även ha följts upp i delårsrapporten per april men på grund av problem med mätverktyget så redovisades inte utfallen då. Måttet redovisas därtill i nämndens verksamhetsplan för 2023 vilket även innefattar en jämförelse med genomsnittlig andel år 2018-2021.

I verksamhetsplanen för 2023, antagen av nämnd 2022-12-13 § 258, lyfts att det finns skolor som arbetar mer åtgärdande än förebyggande och hälsofrämjande vilket tenderar att leda till att skolans elevhälsoarbete blir allt för reaktivt. Det ska även finnas skolor där den samlade elevhälsans kompetens inte tas tillvara på i ett elevärendes inledande fas samt att elevhälsans tvärprofessionella kompetenser inte beskrivs användas i tillräckligt hög grad i det systematiska kvalitetsarbetet samt i resultatanalyser.

Av verksamhetsberättelsen för år 2022, antagen av nämnd 2023-02-21 § 27, beskrivs att skolornas arbete med problematisk skolfrånvaro har förbättrats de senaste åren och att det idag finns ett mer strukturerat och tvärprofessionellt arbete på plats. Detta har

resultat i att fler elever är i skolan även om det fortsatt finns många elever med problematisk skolnärvaro. I en bilaga till verksamhetsberättelsen finns ett avsnitt om avvikelser avseende viktiga parametrar och här ingår bland annat parametern "Anmälan startade utredning om enskild elevs närvaro". Avvikelser beskrivs och redovisas med tillhörande tabell om startade frånvaroanmälningar till huvudmannen. Det framgår att det har skett en ökning av anmälningar till huvudman från läsåret 2020/21, vilket beskrivs vara för få i förhållande till verksamhetens storlek. Tabellen innehåller statistik per skolenhet avseende såväl antal som andel startade utredningar samt enhetens sociala vikt. Identifierade framgångsfaktorer och utvecklingsområden listas i rapporten. Utvecklingsområden är:

- *Dokumentation och tydligare arbetsgång*
- *Arbeta mer främjande och förebyggande*
- *Arbeta mer med närvarofrämjande arbete i klasserna och prata om hur det behöver göras*
- *Att rutinerna följs av alla hela tiden. Medvetandegöra rutiner och återigen implementera handlingsplaner*
- *Säkerställa roller och rutiner kring arbetet med problematisk frånvaro.*
- *Bli ännu snabbare på att sätta in insatser*
- *Följa upp anpassningar tidigare för att de inte ska normaliseras*
- *Bli bättre på att göra anmälan till huvudman om påbörjad utredning gällande elevers frånvaro*
- *Använda i större utsträckning elevhälsans tvärprofessionella kompetenser*

I dokumentet *Redovisning och analys av resultat i Västerås kommunala grundskolor och grundsärskolor* presenteras en övergripande bild av läget i den kommunala grundskolan utifrån resultaten från vårterminen 2022. Grundskolenämnden har 2023-02-21 § 27 antagit dokumentet som bilaga till nämndens verksamhetsberättelse för 2022.

Presentationen innefattar områdena resultat kvalitet, orsaksanalys samt framåtriktad åtgärds- och utvecklingsanalys. Som del av avsnittet "Resultat kvalitet" redovisas den totala närvaron under läsåret 2021/2022 för alla elever i F-6-skolorna vilken låg på 87,6 procent. För flickor var närvaron 87,8 procent och för pojkar var närvaron 87,4 procent. Jämfört med läsåret 2020/2021 var frånvaron 1,78 procent högre under 2021/2022. Skillnaden mellan pojkar och flickor var 0,27 procentenheter. Närvaroutvecklingen för åk F-6 och åk 7-9 presenteras även i ett diagram som sträcker sig från läsåret 2018/19 till 2021/22. Närvarostatistik redovisas inte per skolenhet, per skolform (grundskola respektive anpassad grundskola) eller per årskurs.

I bilaga till ovan nämnda redovisnings- och analysdokumentet framgår att det finns en brist i rapporteringen av påbörjade utredningar från rektorer till huvudman. Antalet startade utredningar varierar mellan 0 och 74 utredningar (per skolenhet) under läsåret 2021/22. För det totala antalet elever i den kommunala grundskolan rapporteras 177 inledda utredningar vilket beskrivs som ett litet antal i relation till grundskoleverksamhetens storlek som totalt omfattar 12 025 elever. I bilagan redovisas även antalet startade utredning om enskild elevs frånvaro per skolenhet från augusti 2021 till juni 2022.

Enligt bilagan finns det ett stort mörkertal gällande antalet elever med problematisk frånvaro till följd av att rutinen om att anmäla startad utredning inte följs samt att det

uppges råda olika uppfattningar om när frånvaron är problematisk eller inte. Med grund i rektorernas uppföljning presenteras ett flertal olika områden som kan vara av vikt för att få elever med problematisk frånvaro tillbaka till skolan kopplat till bland annat samarbetet med vårdnadshavare och andra externa aktörer såsom socialtjänst, familjecentrum och barn- och ungdomshälsan. Andra exempel som lyfts är:

- *Att följa handlingsplanen för närvaro,*
- *Att elevhälsoteamet tar upp elever med problematisk frånvaro i ett tidigt skede och att de arbetar i nära samarbete med lärare och mentorer,*
- *Att det finns ett välfungerande elevhälsoarbete,*
- *Att skolan agerar snabbt och systematiskt samt att det finns rutiner för att följa eleverns frånvaro för att tidigt uppmärksamma/utreda frånvaron samt vidta åtgärder,*
- *Att samtal genomförs med elev,*
- *Att det erbjuds samtalsstöd med kuratorer och/eller elevstödsamordnare,*
- *Att efter kartläggning av orsaker till den problematiska frånvaron upprättas en handlingsplan med åtgärder för att få eleven åter till skolan,*
- *Att ha inkluderande lärmiljöer i ett mindre sammanhang,*
- *Vikten av att i ett tidigt skede följa upp och arbeta med eleverns frånvaro, både giltig och ogiltig frånvaro.*

I bilagan lyfts därtill flera exempel på områden som skolor har lyft och som är i behov av att åtgärdas, utvecklas och säkras, däribland dokumentationen och arbetsgången. Det nämns att roller och rutiner behöver säkerställas i arbetet med problematisk frånvaro samt att rutinerna efterlevs. Vidare lyfts behovet av att tidigare genomföra insatser och uppföljning av genomförda anpassningar samt att anmäla till huvudmannen om påbörjad utredning gällande eleverns frånvaro.

Av det ovannämnda redovisnings- och analysdokumentet framgår även att den anpassade grundskolan har haft en utmaning med att få till ett elevhälsoarbete som liknar grundskolans arbete med en stark samlad elevhälsa som under rektorns ledarskap kan stödja den anpassade grundskolan i det förebyggande och främjande arbetet, men även i det åtgärdande arbetet på individnivå.

Vid genomgång av nämndens protokoll framgår inte att nämnden får en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro. Det framgår inte att nämnden får en rapportering som ger en bild av antalet skolbyten och eventuella konsekvenser av detta.

I intervju med förvaltningsföreträdare bekräftas bilden av att skolorna har förbättrat arbetet med skolfrånvaro de senaste åren och att det finns ett mer förebyggande och främjande arbete på plats. Det uppges vidare finnas utvecklingsområden kopplat till dokumentation och systematik, samt gällande anmälan till huvudmannen.

Vid intervju med nämndens presidium lyfts behovet av att redovisa närvaro/frånvaro på olika nivåer till nämnd för att underlätta nämndens uppföljning.

### *Bedömning*

*Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till grundskolenämnden?*

## **Delvis.**

Bedömningen baseras på att det görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet/insatser för att främja skolnärvaro och att dessa dokument redovisas till grundskolenämnden. Bedömningen baseras även på att dokumentationen och redovisningen till nämnden kan utvecklas, till exempel för att visa på eventuella skillnader mellan skolformer (grundskola respektive anpassad grundskola) och/eller per årskurs. I tillägg baseras bedömningen på att det inte framgår att nämnden får en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro, vilket hade skapat förutsättningar för nämnden att vidta åtgärder mer löpande.

## **Åtgärder vid bristande likvärdighet**

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

### *lakttagelser*

Vi har efterfrågat underlag som innehåller åtgärder som nämnden har vidtagit för att stärka likvärdigheten i arbetet/insatser med elevers närvaro. Några beslutsunderlag har inte inkommit. I intervju med förvaltningsföreträdare beskrivs att nämnden tidigare har varit drivande i framtagande av skolnärvaroplanen samt i den revidering som ska ha skett av elevhälsoplanen. Nämnden ska däremot inte ha uppdragit förvaltningen att ta fram planerna. Vid intervju med nämndens presidium bekräftas att nämnden inte har beslutat om några uppdrag kopplat till specifikt skolnärvaro/frånvaro, utan att beslut främst har legat på förvaltningsnivå. Återföringen till nämnd beskrivs som ett utvecklingsområde för att möjliggöra för nämnd att fatta beslut om adekvata åtgärder.

Vid genomgång av nämndens protokoll framgår att nämnden vid sammanträdet 2022-04-26 § 122 beslutade om att fördela den tillfälliga förstärkningen av statligt stöd, "Skolmiljarden", till bland annat kommunala grundskolor och anpassade grundskolor. I protokollet framgår det inte om insatserna berör främjandet av skolnärvaro. Däremot beskrivs i nämndens verksamhetsberättelse för 2022 att insatserna inom ramen för Skolmiljarden i en del fall har lett till att elever har fått en väg in i skolan via så kallade "Lärstudios".

Av grundskolenämndens verksamhetsbudget för 2023 framgår att den ramberäkning som nämnden erhöll för år 2023 varit för låg varvid ett ärende om ramutökning ska behandlas av kommunfullmäktige. Grundskolenämnden planerar därefter att besluta om tilläggsersättningar för 2023. Tilldelningen för 2023 i form av elev- och lokalersättning samt övriga intäkter från statsbidrag uppges leda till krav på besparingar och effektiviseringar som väntas innebära att den satsning som gjordes år 2022 på fler lärare och kompletterande kompetenser behöver plockas bort till stor del.

I tilläggsbudgeten för 2023, beslutad 2023-03-21 § 51, framkommer att nämnden beslutat om att fördela 5 mnkr till höjd ersättning för anpassad grundskola och 3 mnkr till en höjd direktbeställning för förberedande förskoleklass. Övriga 31 mnkr fördelas till en

procentuell ökning för fritidshem, fritidshem för elever i anpassad grundskola och åk F-3. Ingen höjning föreslås för årskurserna 4-9.

Ett annat beslut som har bäring på arbete/insatser för elevers skolnärvaro är nämndens godkännande av Läns gemensam överenskommelse om samverkan för barns och ungas hälsa 2022-08-23 § 182. Syftet med överenskommelsen anges vara att stärka samverkan mellan huvudmännen i frågor som rör barn och unga. Den stärkta samverkan syftar till att öka förutsättningarna för att barns rätt till bästa möjliga fysiska, psykiska och orala hälsa tillgodoses samt att barn och deras familjer upplever att de får adekvat och sammanhållet stöd utifrån sina behov.

### *Bedömning*

*Tillser grundskolenämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?*

### **Delvis.**

Vår bedömning baseras på att grundskolenämnden har vidtagit åtgärder som har bäring på arbetet/insatser med elevers närvaro, i första hand rörande ekonomisk resursfördelning. Vår bedömning baseras även på att det inte har framkommit att nämnden har vidtagit några åtgärder som tydligt svarar på de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås Stad genomfört en granskning av arbetet med att främja skolnärvaro. Granskningens syfte är att bedöma om grundskolenämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan och anpassad grundskola avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.




Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att grundskolenämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan och anpassad grundskola avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Vi bedömer även att den interna kontrollen inom området **inte** är **helt** tillräcklig.

## Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas till grundskolenämnden:

- Att fortsätta att utveckla resursfördelningsmodellen så att den i högre utsträckning tar hänsyn till faktiska behov som till exempel psykisk ohälsa, vilket framstår som en återkommande orsak till skolnärvaro.
- Att hantera närvaroplanen som ett beslutsärende och anta planen formellt samt att följa upp att planen efterlevs.
- Att säkerställa att det centrala närvaroteamets uppdrag är känt av alla berörda och används på avsett sätt.
- Att utveckla formerna för och omfattningen av dokumentation och rapportering till nämnd, där eventuella skillnader mellan skolformer, skolenheter, kön och elevgrupper framgår. På detta sätt kan nämnden besluta om åtgärder som tydligt svarar på de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
<p>1. Säkerställer grundskolenämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro?</p>	<p><b>Delvis</b>            Bedömningen baseras på att det finns en styrning av ekonomi och personella resurser samt en närvaroplan och ett närvaroteam på huvudmannanivå. Bedömningen baseras även på att nämndens resursfördelning inte upplevs beakta arbete/insatser för att främja närvaro och motverka frånvaro i tillräcklig utsträckning. Till exempel tar modellen hänsyn till socioekonomiska faktorer, men inte faktiska behov som till exempel psykisk ohälsa som är en återkommande orsak till skolnärvaro. Bedömningen baseras därtill på att närvaroplanen inte är antagen av nämnd, att det centrala närvaroteamet inte är känt av alla samt att det finns skillnader i arbetet/insatserna för att främja närvaro och motverka frånvaro på enhetsnivå i såväl grundskolan som anpassad grundskola. Vid omfattande skillnader i arbetet/insatserna på skolnivå finns en risk för en bristande likvärdighet.</p>	
<p>2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till grundskolenämnden ?</p>	<p><b>Delvis</b>            Bedömningen baseras på att det görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet/insatser för att främja skolnärvaro och att dessa dokument redovisas till grundskolenämnden. Bedömningen baseras även på att dokumentationen och redovisningen till nämnden kan utvecklas för att visa på eventuella skillnader mellan skolformer (grundskola respektive anpassad grundskola) och/eller per årskurs. I tillägg baseras bedömningen på att det inte framgår att nämnden får en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro, vilket hade skapat förutsättningar för nämnden att vidta åtgärder mer löpande.</p>	



---

3. Tillser  
grundskolenämnden  
att adekvata  
åtgärder vidtas vid  
bristande  
likvärdighet?

**Delvis**

Vår bedömning baseras på att grundskolenämnden har vidtagit åtgärder som har bäring på arbetet/insatser med elevers närvaro, i första hand rörande ekonomisk resursfördelning. Vår bedömning baseras även på att det inte har framkommit att nämnden har vidtagit några åtgärder som tydligt svarar på de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.



2023-06-13

Jenny Nordqvist

Marie Lindblad

---

*Projektledare*

---

*Kvalitetssäkrare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås Stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-02-21 PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.