

Kommunledningskontoret
Kommunfullmäktige

Datum:
2020-10-28

Diarienummer:
KSN-2020-00026

Handläggare:
John Hammar

Anmälningssärenden 2-3 november 2020

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. **att** med godkännande lägga förteckningen över anmälningssärendet till protokollet.

Anmälningssärenden

- Rapportering av ej verkställda beslut enligt socialjänstlagen per 30 juni 2020 från äldrenämnden
- Granskningsrapport: Granskning av skolplikt och rätten till utbildning

Äldrenämnden

Kommunfullmäktige

Handläggare:

Rasul Maris

Jonsson Yvonne (ÄLF, avd. rådgivning och bistånd)

Rapportering till kommunfullmäktige av ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) andra kvartalet 2020

Kommuner har jämlikt 16 kap. 6 f- h §§ SoL skyldighet att rapportera beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte verkställts inom tre månader eller där avbrott i verkställigheten överstiger tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige.

Ansvarig nämnd ska varje kvartal till kommunfullmäktige rapportera antalet gynnande sådana beslut enligt SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. I rapporten ska anges vilka typer av bistånd besluten avser och hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.

Uppgifterna i rapporten ska vara avidentifierade och inte kunna härledas till enskild person.

Det ska dock framgå hur stor del av besluten som gäller kvinnor respektive män.

Föreliggande rapport avser perioden 1 april till och med 30 juni 2020.

Antal beslut som inte verkställts inom tre månader under perioden var 71, varav 34 beslut gällde kvinnor och 37 beslut gällde män.

Anledningen till att besluten inte verkställdes var:

- Att den enskilde har tackat nej (20 ärenden)
- Annat skäl (50 ärenden där personen uppgivit orsak oro för covid 19 och 1 ärende där personen har vistats på sjukhus)

Största enskilda grupp som inte fått sina beslut verkställda i tid är män som väntar på växelvård, där 35 procent väntat mer än tre månader.

Äldrenämnden har i bifogad rapport (bilaga 1) sammanställt alla gynnande beslut som den 31 mars 2020 ej hade verkställts inom tre månader.



Caroline Hoffstedt

Ordförande



Annie Arkeback Morén

Nämndsekreterare

Bilagor

1a Sammanställning av ej verkställda beslut

1b Tid för verkställighet

Äldrenämnden

Bilaga 1a Sammanställning av ej verkställda beslut kvartal 2 2020
Tabell 1. Antal ej verkställda beslut

Kön	ÅR Q1	ÅR Q2	ÅR Q3	ÅR Q4
Män	8	37		
Kvinnor	12	34		
Summa	20	71	0	0

Tabell 1. Antalet kvinnor och män vilkas beslut ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 1: Under andra kvartalet 2020 är det 71 personer som fått vänta mer än 90 dagar på att beslut ska verkställas, 37 män och 34 kvinnor.

Tabell 2. Insatskategori ej verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Särskilt boende demens SoL	3	3	6	8%
Särskilt boende omvårdnad SoL	3	5	8	11%
Parboende på särskilt boende SoL	2		2	3%
Dagverksamhet demens SoL	10	14	24	34%
Dagverksamhet omvårdnad SoL		4	4	6%
Kontaktperson SoL	1		1	1%
Ledsagning SoL		1	1	1%
Växelvård/Kortidsvård	18	7	25	35%
Summa antal ej verkställda	37	34	71	100%

Tabell 2. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 2: Av andelen ej verkställda beslut under andra kvartalet 2020 utgörs största delen av växelvård med 35 procent. Dagverksamhet demens utgör 34 procent, särskilt boende omvårdnad utgör 11 procent, särskilt boende demens utgör 6 procent, dagverksamhet omvårdnad utgör 6 procent, parboende på särskilt boende utgör 3 procent, kontaktperson och ledsagning utgör 1 procent.

Tabell 3. Andelen ej verkställda beslut av alla giltiga beslut

Insats	Giltiga beslut män	Andel ej verkställda beslut män	Giltiga beslut kvinnor	Andel ej verkställda beslut kvinnor
Särskilt boende demens SoL	252	1,2%	523	1%
Särskilt boende omvårdnad SoL	293	1,0%	564	1%
Parboende på särskilt boende SoL	6	33,3%	13	0%
Dagverksamhet demens SoL	53	18,9%	57	25%
Dagverksamhet omvårdnad SoL	13	0,0%	23	17%
Ledsagning SoL	47	2,1%	112	0%
Kontaktperson SoL	14	0,0%	16	6%
Växelvård/kortidsvård	59	30,5%	27	26%
Summa och andel 2020-06-30	737	5,0%	1335	2,5%

Tabell 3. Andel ej verkställda beslut av alla giltiga beslut.

Kommentar till tabell 3: Av samtliga giltiga beslut är det 5,0 procent av alla män som inte fått sina beslut verkställda inom tre månader under andra kvartalet 2020 och 2,5 procent av alla giltiga beslut gällande kvinnor som inte verkställts i tid. Största enskilda grupp som inte fått sina beslut verkställda i tid är män som väntar på Parboende, där 33,3 procent fått vänta mer än tre månader.

Tabell 4. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts

Insats	Antal ej verkställda	Resursbrist ledig bostad	Resursbrist personal	Den enskilde har tackat nej till erbjudande	Annat skäl
Särskilt boende demens SoL	6			6	
Särskilt boende omvårdnad SoL	7			6	1
Parboende på särskilt boende SoL	2			2	
Dagverksamhet demens SoL	26			5	21
Dagverksamhet omvårdnad SoL	3				3
Kontaktperson SoL	1			1	
Ledsagning SoL	1				1
Växelvård/kortidsvård	25				25
Totalt antal ej verkställda beslut 2020-06-30	71	0	0	20	51
Andel	100%	0%	0%	28%	72%

Tabell 4. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts inom tre månader enligt Inspektionen för vård och omsorgs definition.

Kommentar till tabell 4: Orsaken till att besluten ej har verkställts inom 90 dagar under andra kvartalet 2020, är i de flesta fall (72%), att den enskilde tackat nej till erbjudande på grund av oro för covid 19 som framkommer under annat skäl. Orsaken till att beslut ej verkställts på växelvård beror på oro för covid 19. Orsaken till att beslut ej verkställts på dagverksamhet i ett fall då personen vistats på sjukhus.

Tabell 5. Beslut som avslutats av annan anledning

Orsak till avslut	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avliden	0	0	0	0%
Flyttat till särskilt boende	1	1	2	67%
Flyttat till annan kommun	0	0	0	0%
Avsagt sig insatsen	1	0	1	33%
Annat	0	0	0	0%
Summa antal avslut	2	1	3	100%

Tabell 5: Antal beslut som avslutats av annan anledning.

Kommentar till tabell 5: 3 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har avslutats det andra kvartalet 2020. 2 personer har flyttat till särskilt boende. 1 person har avsagt sig insatsen på grund av svårt att motivera.

Tabell 6. Verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Särskilt boende demens SoL	2		2	33%
Särskilt boende omvårdnad SoL			0	0%
Korttidsboende/växelvård SoL	1	2	3	50%
Dagverksamhet demens			0	0%
Dagverksamhet omvårdnad			0	0%
Ledsagning			0	0%
Parboende på särskilt boende SoL	1		1	17%
Summa antal verkställda	4	2	6	100%

Tabell 6: Antal beslut som verkställts under kvartal 1 2020 som överstigit tre månader från beslut till verkställighet

Kommentar till tabell 6: 6 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har verkställts det andra kvartalet 2020. 2 ärenden gällande särskilt boende demens (33 procent), tre ärenden gällande växelvård (50 procent) och ett ärende gällande Parboende (17 procent).

Tabell 7. Avbrott i verkställighet av beslut

Orsak	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avbrott	11	4	15	
Summa antal avbrott	11	4	15	100%

Tabell 7: Antal beslut med avbrott i verkställighet som överstiger tre månader.

Kommentar till tabell 7: Under andra kvartalet 2020 har samtliga 15 ärenden haft avbrott i verkställighet gällande växelvård på grund av oro för covid 19.

Bilaga 1b Tid för verkställighet kvartal Q2 2020
Särskilt boende demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Kvinna	2019-08-13		x	322					2020-06-30
Man	2019-08-14				2020-04-16	246			2020-06-30
Man	2019-09-24		x	280					2020-06-30
Man	2019-09-25				2020-07-05	284			2020-06-30
Man	2020-01-13		x	169					2020-06-30
Man	2020-01-30		x	152					2020-06-30
Kvinna	2020-02-28		x	123					2020-06-30
Kvinna	2020-03-27		x	95					2020-06-30

Särskilt boende omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2020-01-13		x	169					2020-06-30
Kvinna	2020-01-21		x	161					2020-06-30
Man	2020-01-24		x	158					2020-06-30
Man	2020-01-30		x	152					2020-06-30
Kvinna	2020-02-21		x	130					2020-06-30
Kvinna	2018-05-21	2020-03-30		92					2020-06-30
Kvinna	2019-12-03		x	210					2020-06-30
Kvinna	2019-12-30		x	183					2020-06-30

Växelvård demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2019-09-24				2020-06-04	254			2020-06-30
Kvinna	2019-10-11				2020-04-29	201			2020-06-30
Kvinna	2019-12-05				2020-04-20	137			2020-06-30

Man	2020-02-05		x	146					2020-06-30
Man	2020-01-16	2020-03-16		106					2020-06-30
Man	2020-01-22	2020-03-30		92					2020-06-30
Kvinna	2020-02-14		x	137					2020-06-30
Man	2019-11-28	2020-03-09		113					2020-06-30
Man	2019-08-20	2020-03-23		99					2020-06-30
Man	2019-11-01	2020-03-23		99					2020-06-30
Kvinna	2020-02-27		x	124					2020-06-30
Man	2020-03-25		x	97					2020-06-30
Man	2020-02-27		x	124					2020-06-30
Man	2020-02-17		x	134					2020-06-30
Man	2020-03-19		x	103					2020-06-30
Man	2020-02-12	2020-03-06		116					2020-06-30
Man	2020-02-29	2020-03-30		92					2020-06-30
Kvinna	2019-07-12	2020-02-24		127					2020-06-30

Växelvård omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2020-01-15		x	167					2020-06-30
Man	2020-03-01		x	121					2020-06-30
Kvinna	2020-03-03		x	119					2020-06-30
Kvinna	2020-03-02		x	120					2020-06-30
Man	2019-09-13	2020-03-31		91					2020-06-30
Kvinna	2020-01-10	2020-03-17		105					2020-06-30
Man	2019-09-20	2020-01-24		158					2020-06-30
Man	2019-06-17	2020-03-31		91					2020-06-30
Kvinna	2019-03-01	2020-03-31		91					2020-06-30
Man	2019-06-17	2020-03-25		97					2020-06-30

Dagverksamhet omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
kvinna	2019-09-03		x	301					2020-06-30
kvinna	2020-02-19		x	132					2020-06-30
kvinna	2019-09-03		x	301					2020-06-30
kvinna	2020-01-15		x	167					2020-06-30

Dagverksamhet demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
kvinn	2020-03-16		x	106					2020-06-30
kvinn	2020-02-25		x	126					2020-06-30
man	2020-02-26		x	125					2020-06-30
kvinn	2020-02-21		x	130					2020-06-30
man	2020-03-05		x	117					2020-06-30
man	2020-03-26		x	96					2020-06-30
kvinn	2020-03-16		x	106					2020-06-30
kvinn	2019-10-15		x	259					2020-06-30
kvinn	2020-02-11		x	140					2020-06-30
kvinn	2020-03-23		x	99					2020-06-30
kvinn	2020-02-14		x	137					2020-06-30
man	2020-01-29		x	153					2020-06-30
kvinn	2020-03-04				2020-06-15	15			2020-06-30
man	2019-11-14						2020-05-13	48	2020-06-30
kvinn	2020-03-13		x	109					2020-06-30
kvinn	2020-02-26		x	125					2020-06-30
man	2020-03-20		x	102					2020-06-30
man	2019-12-13		x	200					2020-06-30
man	2020-03-24		x	98					2020-06-30
kvinn	2020-03-02		x	120					2020-06-30
kvinn	2019-10-01		x	273					2020-06-30
man	2019-09-26		x	278					2020-06-30
Kvinn	2019-10-15		x	259					2020-06-30
Man	2019-11-14		x	229					2020-06-30
Man	2019-12-13		x	200					2020-06-30
Kvinn	2019-10-25		x	249					2020-06-30

Parboende omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2019-02-06		x	510					2020-06-30

Parboende demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Kvinn	2019-11-20				2020-04-30				2020-06-30
Man	2020-01-13		x	169					2020-06-30

Ledsagning SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Kvinna	2020-02-01		x	150					2020-06-30
Kontaktperson SoL									
Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 juni 2020	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2019-11-05		x	238					2020-06-30

§ 101

Ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) kvartal två 2020

ALN-2020-00084

Beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** godkänna upprättad rapport om ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § SoL som 2020-06-30 inte verkställts inom tre månader, i enlighet med nämndens rapporteringsskyldighet jämlikt 16 kap. 6 f-h §§ SoL, och
2. **att** tillsammans med föreslaget missiv från nämnden avge rapporten till kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Äldrenämnden har jämlikt 16 kap. 6 f-h §§ SoL skyldighet att kvartalsvis rapportera till inspektionen för vård och omsorg, kommunens revisorer och kommunfullmäktige gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som ej verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. Rapporten ska ange för vilka typer av bistånd besluten gäller och hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.

Det senaste kvartalet har totalt 71 beslut rapporterats som ej verkställts inom tre månader. Anledning till att besluten inte verkställdes var:

- Att den enskilde har tackat nej (20 ärenden)
- Annat skäl (50 ärenden per personen uppgivit orsak, oro för covid-19, och 1 ärende där personen vistats på sjukhus)

Datum:
2020-10-23Diarienummer:
KRN-2020-00012KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av skolplikt och rätten till utbildning

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för:

- bevakning av skolplikten.
- medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt.
- att vid bristande skolplikt vidta åtgärder.

Det finns även förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning. Rutinerna är delvis kända och tillämpade.

Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt där bland annat eventuella variationer i organisationen kan framgå för att kunna fatta beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.



Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden senast 2021-02-26 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lensalomon@pwc.com).

För kommunrevisionen


Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Skolplikt och rätten till utbildning

Uppsala kommun

Oktober 2020

Viktor Prytz, projektledare

Ellen Röllgårdh, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
2.	lakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Rutiner för bevakning av skolplikten	6
2.2.	Rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt	9
2.3.	Rutiner för åtgärder vid bristande skolplikt	11
2.4.	Kända och tillämpade rutiner	13
2.5.	Förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning	14
3.	Revisionell bedömning	16
3.1.	Rekommendationer	16
4.	Bilaga	18



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av utbildningsnämnden.

Granskningen syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga. Bedömningen baseras på bedömningen av en sammanvägning av revisionsfrågorna i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt).

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1: Finns rutiner för bevakning av skolplikten?	Uppfylld Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi kan konstatera att det finns rutiner för bevakning av skolplikten på enhetsnivå samt förvaltningsnivå. Rutinerna är inte beslutade av nämnden. Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.	
Revisionsfråga 2: Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?	Uppfylld Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt och att rutinen uppges fungera väl. Vi noterar att rutinen inte är beslutad av nämnden.	

Revisionsfråga 3: Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?

Uppfylld.

Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid hög frånvaro på skolnivå. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid bristande skolplikt på huvudmannianivå i form av rutiner vid vitesföreläggande.

Vi har i granskningen noterat att utbildningsnämnden har delegerat till grundskoleutskottet att beslut om vitesföreläggande. Vi anser att vitesföreläggande skulle kunna bedömas som myndighetsutövning mot enskilda men inte som ett ärende av principiell beskaffenhet. Detta behöver bedömas från fall till fall och det behöver även tas hänsyn till vitesbestämningen och vitesbeloppet. Som stöd till grundskoleutskottet kan nämnden därmed anta riktlinjer eller liknande för hur vitesbelopp ska bestämmas.



Revisionsfråga 4: Är rutinerna är kända och tillämpade?

Delvis uppfylld.

Vi konstaterar att skolorna till stor del känner till de kommungemensamma rutinerna. Skolorna arbetar enligt checklistan och med frånvarorapportering i Skola24. Däremot så konstaterar vi att rutinen avseenden anmälan till huvudmannen i samband med att utredning om frånvaro inleds, inte tillämpas fullt ut. Bristande implementering av rutinerna i detta avseende säkerställer därmed inte att lagstiftningen följs. Vi ser positivt på att det nya systemet för skolpliktsbevakning ska underlätta anmälningsförfarandet.



Revisionsfråga 5: Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

Uppfylld.

Vi konstaterar att det finns rutiner och implementerade förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning.



Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt för att kunna fatta eventuella beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.

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:

- asylsökande barn
- 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.

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

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Revisionsfrågor:

1. Finns rutiner för bevakning av skolplikten?
2. Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

3. Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?
4. Är rutinerna är kända och tillämpade?
5. Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

1.3. Revisionskriterier

Skollagen (2010:800), 7 kapitel.

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till utbildningsnämndens ansvar för folkbokförda elever i grundskolan.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom insamling och granskning av rutiner, uppföljning och dokumentation med bäring på syfte och revisionsfrågor.

Därtill har intervjuer genomförts med förvaltningsledning, berörda tjänstemän samt urval av 13 rektorer.

De intervjuade har sakgranskat rapportens iakttagelser och preliminära bedömningar.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Rutiner för bevakning av skolplikten

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). Huvudmannen för en utbildning har ett ansvar enligt 7 kap. 22 § skollagen att se till att eleverna i dess grundskola genomför sin skolgång.

2.1.1. Iakttagelser

Skolornas bevakning av skolplikt

Av dokumentet *Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro* framgår rektors lagstadgade skyldighet att utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig. Rutinen gäller för grundskolan och uppger att det på varje skola bör finnas en funktion som kontinuerligt följer närvaro på individ- och skolnivå. Enligt beslut från utbildnings-, social, och omsorgsnämnderna ska varje skola utse en närvaroansvarig personal. Denne kan enligt rutinen utföra följande arbetsuppgifter:

- Ansvara för att skolan håller daglig kontakt med frånvarande elever/vårdnadshavare
- Ha övergripande ansvar för närvarofrågor
- Säkerställa rutiner som främjar närvaro
- Se till att det finns inarbetade rutiner vid frånvaro
- Analysera närvarolistor månadsvis
- Lyfta oroande skolfrånvaro till rektor
- Följa upp frånvaroärenden

Enligt dokumentet *Checklista för upprepad eller längre frånvaro* framkommer vidare att all frånvaro ska rapporteras i huvudmannens system för närvaro. Vi ogiltig frånvaro ska vårdnadshavare informeras samma dag och samtal med eleven genomförs om orsaken. Kontakterna ska dokumenteras och vid behov ska extra anpassningar göras.

Enligt checklistan ska bedömning av frånvaro göras när skolpliktig elev:

- Varit sammanhängande giltigt eller ogiltigt frånvarande i minst två veckor
- Varit ogiltigt frånvarande under minst tre tillfällen under en månad
- Uppvisar signaler eller riskfaktorer för frånvaro t.ex när elevens frånvaro börjar bilda ett visst mönster.

Vidare innehåller checklistan det åtgärder som ska vidtas. Den första åtgärden är att ansvarig pedagog kallar vårdnadshavare och elev, om möjligt, till ett möte för att samtala kring orsaker till frånvaro. I nästa steg ska rektor ansvara för att inleda utredning samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Rektor ska använda sig av blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro*. Blanketten ska skickas per post till utbildningsförvaltningen tillsammans med ifylld *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 1 § Skollagen*.

Förvaltningens bevakning av skolplikt

I intervjuer beskrivs att förvaltningens skolpliktsbevakning består av två personer. Den ena tjänstepersonen hör organisatoriskt till den centrala elevhälsan och arbetar mot skolorna och stöttar i arbetet med elever vars skolplikt är i fara på grund av hög frånvaro. Den andra tjänstepersonen arbetar på enheten för myndighet och resursplanering och ansvarar främst för bevakning av skolpliktiga elever som inte är inskrivna vid någon skola.

Vi har tagit del av processbeskrivningar för *Skolpliktsbevakning – elev utan skolplacering i Uppsala kommun* och *Skolpliktsbevakning – upprepad eller längre frånvaro*.

Skolpliktsbevakning – elev utan skolplacering i Uppsala kommun

Vi har även tagit del av *Rutin för okänd skolplacering* (datum saknas) där arbetsgången framgår. Rutinen har inte behandlats av nämnden.

Kommunens skoladministrativa system IST Administration genererar en lista över elever som är folkbokförda i kommunen, men inte inskrivna på någon skola. Skolpliktsbevakningen använder regelbundet denna lista och ansvarar för att utreda varför eleven inte är inskriven på någon skola.

Enligt arbetsgången ska kontroll av följande göras: tidigare skolgång, skolansökan, folkbokföring, tillfälligt personnummer/nyanlända, ej påbörjad eller avslutad skolplikt samt eventuellt tidigare skyddare personuppgifter.

Vidare framgår att om det utifrån kontrollerna inte går att hitta någon orsak till varför eleven finns på skolpliktslistan bör kontakt tas med vårdnadshavare. Ett rekommenderat brev med information om skolplikt och vårdnadshavarnas ansvar för att eleven ska fullgöra den skickas till vårdnadshavare. Finns två vårdnadshavare skickas ett brev till varje. Brevet ska innehålla en uppmaning om att snarast ansöka om skolplacering i Uppsala kommun. Enligt intervju görs uppföljning två-tre veckor efter att brevet skickats för att säkerställa att eleven skrivs in på skola och deltar i undervisningen. Om så inte är fallet ska ärendet tas vidare enligt rutinen om vitesföreläggande.

Rutin för okänd skolplacering beskriver att om det framkommer att eleven har flyttat utomlands, men har kvar sin folkbokföring i Uppsala måste vårdnadshavarna inkomma med ett intyg som styrker att eleven vistas varaktigt utomlands, exempelvis ett intyg från skolan i utlandet. Det beskrivs att Skollagen inte definierar hur lång en utlandsvistelse ska vara för att kunna betraktas som varaktig, men i stöd av tidigare domar bör den pågå under minst sex månader. Intyg om varaktig utlandsvistelse bör enligt rutinen begäras in regelbundet för att säkerställa att eleven är fortsatt varaktigt utomlands och inte har återvänt utan att skrivas in i skola. Ett nytt intyg ska begäras in minst en gång per läsår, eller så långt som intyget sträcker sig, om det avser en tidsbegränsad period.

Av rutinen framgår vidare att kontakt med andra myndigheter, så som Migrationsverket, Skatteverket och socialtjänsten, kan behöva tas om det inte går att få kontakt med vårdnadshavare och eleven inte är inskriven i skola.

Sist i rutinen framgår en lista över när ett skolpliktsärende kan avslutas:

- eleven skrivs in på skola i Uppsala kommun och deltar i undervisningen (fullgör skolplikten)
- eleven fullgör skolplikten i en skola i en annan kommun
- eleven blir folkbokförd i en annan kommun
- eleven blir registrerad som utvandrad
- elevens skolplikt upphör

Skolpliktsbevakning – upprepad eller längre frånvaro

Ansvariga för skolpliktsbevakningen beskrivs vid tidpunkten för intervjuerna ha informerat tre av fyra rektorsområden hur och när de ska agera vid frånvaro enligt skollagen och kommunens rutiner. De fjärde rektorsområdet skulle besökas och delges information samtidigt som coronapandemin bröt ut, varför denna informationsinsats fick pausas. I sakgranskning framkommer att också den fjärde rektorsgruppen har fått besök av handläggare för skolpliktsbevakning. I intervjuer uppges att rektorerna blir bättre och bättre på att anmäla frånvaro och att statistiken därmed blivit mer tillförlitlig.

När rektor, oavsett fristående eller kommunal huvudman, skickat in blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro* samt *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 1 § Skollagen* per post till utbildningsförvaltningen registreras ärendet.

Vid anmälan noterar ansvarig tjänsteperson ärendet men det åtgärdande arbetet pågår i ett första skede främst ute på skolan. Se vidare revisionsfråga 3.

Nämndens bevakning av skolplikt

Det framkommer ingen statistik eller information kring skolfrånvaro eller skolpliktsbevakning i nämndens delårsrapport 2019, årsredovisning 2019 eller internkontrollplan 2019.

Av granskning av nämndens protokoll från januari 2019 till juni 2020 framkommer att nämnden tar del av följande underlag som berör skolplikten i grundskolan:

2019-05-15 § 97 Information om skolnärvaroprojekt 2018-2019

Nämnden tar del av uppdraget för projektet; dels ta fram långsiktiga metoder för analyser och fortsatt arbete samt dokumentera och säkerställa att enhetliga och kända rutiner finns på plats vid en elevs skolfrånvaro, dels att projektets koordinatörer ska fungera som en samordnande länk och kopplas in i ärenden där insatser redan finns eller kan komma att behövas från andra verksamheter än enbart skolan.

Presentationen för nämnden innehåller följande statistik för inrapporterad frånvaro i kommunens grundskolor:

Skolform	Frånvaro 30 - 80%	HT-17 aug-nov	VT-18 jan-apr	HT-18 aug-nov	VT-19
Kommunal Grundskola		352 elever	596 elever	332 elever	?*

Skolform	Frånvaro 80 - 100%	HT-17 aug-nov	VT-18 jan-apr	HT-18 aug-nov	VT-19
Kommunal Grundskola		15 elever	22 elever	17 elever	?*

Därtill beskrivs bland annat antalet inkomna beställningar i projektet fördelat på fristående och kommunal huvudman samt pojkar och flickor. Av totalt 88 inkomna beställningar var 59 pojkar och 29 flickor, där 18 gällde fristående skola och 64 gäller kommunal skola.

2019-09-25 § 147 Preliminära kunskapsresultat och frånvaro

I underlaget till nämnden presenteras frånvarostatistik uppdelad per kön i årskurs nio för 2017-2019, där det framgår att frånvaron för flickor 2019 var 12,0 % och för pojkar 11,1 %. Frånvaro per årskurs redovisas i procent för läsåret 2018/2019 där högst frånvaro finns i årskurs nio.

2019-11-21 § 189 Projekt för ökad skolnärvaro, utveckling och förlängning

På nämndens sammanträde i november 2019 fattas beslut om att projekt för ökad närvaro 2018-2019 ska förlängas till och med 31 december 2020 och att arbetet från och med 2021 övergår i ordinarie verksamhet. Nämnden fattar beslut om att avsätta 2 mnkr i nämndens budget för finansiering av tre projektjänster som koordinatörer samt att beslutet gäller under förutsättning att socialnämnden och omsorgsnämnden tar motsvarande beslut vad avser vardera tjänst som koordinatör.

2019-12-19 § 205 Internkontrollplan

Nämnden fattade beslut om internkontrollplan för 2020. "Risk att skolplikten inte uppfylls" finns med i riskanalysen men betraktas kunna hanteras inom ramen för verksamhetsplanen.

2019-12-19 § 211 Ärende: Skolplikt och det kommunala aktivitetsansvaret

Presentation av det kommunala aktivitetsansvaret

2019-12-19 § 212 Information om frånvaro

Nämnden tar del av presentation med statistik för grundskolan där det bland annat framgår att pojkar har en något högre oanmäld frånvaro och att det är en positiv rapporteringsfrekvens från skolorna avseende frånvaro.

I intervju med ledningen framförs att det i dagsläget rapporteras siffror till nämnd kvartalsvis genom informationsärenden och utöver det även rapporter efter sommar- och jullov om det finns elever som inte återvänt till skolan efter loven. Vi har i granskning av protokollen inte kunnat identifiera samtliga dessa tillfällen (se ovan). Det pågår ett utvecklingsarbete med att se över om det behöver rapporteras mer frekvent.

2.1.2. Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns rutiner för bevakning av skolplikten?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi kan konstatera att det finns rutiner för bevakning av skolplikten på enhetsnivå samt förvaltningsnivå. Rutinerna är inte beslutade av nämnden. Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.

2.2. Rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt

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

1. verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag,
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

2.2.1. Iakttagelser

Vi har i granskningen tagit del av *Rutin vid fullgörande av skolplikten på annat sätt* (datum saknas). Rutinen har inte behandlats av nämnden.

Rutinen innefattar en beskrivning av lagstiftningen och dess förarbeten. Det anges vidare att det i Uppsala kommun vanligen bedöms att en utlandsvistelse som ska pågå under sex månader eller mer är varaktig. Vårdnadshavarna behöver enligt rutinen styrka att eleven befinner sig varaktigt

utomlands, exempelvis genom ett intyg från skolan i utlandet. Skolplikten upphör därigenom och gör det så länge eleven vistas utomlands.

I rutinen anges att tjänsteperson som arbetar med skolpliktsbevakningen begär in nya intyg i början av varje nytt läsår, eller efter att det aktuella intyget har gått ut. Detta ska enligt rutinen göras så länge eleven har kvar sin folkbokföring i Uppsala kommun.

Av rutinen följer sedan en text om bedömningen där det tydliggörs att:

”Hemundervisning eller liknande inte brukar kunna anses vara ett fullgott alternativ till den skolgång eleven får i skola i Uppsala kommun. En längre semesterresa brukar inte kunna anses utgöra synnerliga skäl. Inte heller en resa för att en elev ska kunna ta del av ett annat lands kultur och få ett miljöombyte kan anses utgöra synnerliga skäl. Bedömningen av de synnerliga skälen måste, liksom de andra två punkterna utgå från en utredning. Vårdnadshavare måste kunna motivera de synnerliga skälen och det ska alltid göras en individuell bedömning. Medgivande får lämnas för maximalt ett år i taget, därefter krävs ett nytt beslut.”

Ruinen innehåller slutligen ett avsnitt om ansökan och beslut.

”När vårdnadshavare vill ansöka om att deras barn ska få medges rätten att fullgöra skolplikten på annat sätt tar rektor kontakt med handläggare för skolpliktsbevakningen. Vårdnadshavare uppmanas att inkomma med en skriftlig ansökan där orsak och motivering framkommer. Det är handläggare av skolpliktsbevakning som med hjälp av rektor utreder ärendet och skriver fram ett förslag till beslut. Enligt Utbildningsnämndens delegationsordning är det grundskoleutskottet som fattar beslut i ärendet. Beslutet kommuniceras skriftligen till vårdnadshavare och är överklagningsbart.

Om en elev får medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt behåller eleven sin skolplacering och skolan får under perioden eleven är borta ersättning för eleven.”

Vid granskning av nämndens protokoll från januari 2019 till juni 2020 framkommer att nämnden, inom ramen för punkten delegationsärenden, tar del av beslut om uppskjuten skolplikt vid tre sammanträden och beslut om medgivande att få fullgöra skolplikt på annat sätt vid ett sammanträde. Vid ett sammanträde tar nämnden del av anmälningsärenden om ansökan om uppskjuten skolplikt.

I intervjuer lyfts det fram att det inte finns någon kommungemensam rutin för när rektor ska bevilja ledighet. Uppsala kommuns hållning beskrivs vara att för de områden som skollagen uppger att rektor är ansvarig för något, ska inte kommungemensamma rutiner skapas som reglerar detta. Dock ser de intervjuade inom förvaltningen en risk med att rektorer bedömer frågan om ledighet i synnerliga skäl väldigt olika. Det kan vara fall då en rektor väljer att inte bevilja en ledighet och att ärendet istället blir fall för ansökan om medgivande av skolplikt på annat sätt, medan en annan rektor beviljar ledigheten utan kontakt med förvaltningen.

I intervjuer med rektorer framkommer att det skiljer sig åt hur de tolkar skollagen i vilken ledighet som beviljas. Några rektorer framför att det skulle vara tryggt med en gemensam tillämpning av skollagen i frågan. Det lyfts dock samtidigt att ett sådant dokument i så fall måste vara vägledande, och inte styrande, för att inte frånta rektor dess tolkningsutrymme.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt och att rutinen uppges fungera väl. Vi noterar att rutinen inte är avslutad av nämnden.

2.3. Rutiner för åtgärder vid bristande skolplikt

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn enligt 7 kap. 19a § skollagen, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

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.

2.3.1. Iakttagelser

Åtgärder på skolnivå

Rektor skickar blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro* tillsammans med *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 a § Skollagen* per post till utbildningsförvaltningen.

Som framgår av revisionsfråga 1 finns en checklista vid upprepad eller längre frånvaro, vilken beskriver fortsatta åtgärder som ska vidtas. Vid varje åtgärd ska datum och signatur anges.

Åtgärd	Ansvar
Ansvarig pedagog kallar vårdnadshavare och elev, om möjligt, till ett möte för att samtala kring orsaker till frånvaron.	Ansvarig pedagog
Rektor ansvarar för att inleda en utredning om upprepad eller längre frånvaro, samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Anmälan och utredning (med samma diarienummer), skickas per post till registrator, UBF.	Rektor
Utredning om frånvaro enl 7 kap 19 a § skollagen, del 1, genomförs under mötet enligt instruktion. Tid bokas för uppföljningsmöte med elev och vårdnadshavare inom 2 veckor.	Ansvarig pedagog
Underlaget från utredningens del 1 och frånvarostatistiken ska sedan analyseras i elevhälsoteamet. Detta ska ligga till grund för insatser. Ansvarig pedagog/elevhälsoteamet arbetar fram ett förslag till åtgärder.	Ansvarig pedagog, EHT
Ansvarig pedagog kallar till ett uppföljningsmöte med vårdnadshavare och elev (tiden bokas under första mötet då utredningen genomförs). På mötet fattas beslut om åtgärder som ska ingå i en plan för långsamt skolnärmande.	Ansvarig pedagog
Ett elevhälsomöte bokas in med uppföljning av planen. Har åtgärderna/insatserna fått väntad effekt avslutas ärendet vid uppföljningsmötet.	Rektor
Vid fortsatt upprepad eller längre frånvaro	
Genomför del 2 av utredningen för ökad förståelse och kunskap om vad som orsakar frånvaron. En pedagogisk och social kartläggning är ofta en bra vägledning. Även en parallell Utredning om elevs behov av särskilt stöd kan bli aktuell.	Rektor, Kurator
Underlaget från utredningens del 2, samt ev. annan utredning ska sedan analyseras och sammanställas i elevhälsoteamet. Elevhälsoteamet arbetar fram ett förslag till åtgärder. Vid behov upprättas åtgärdsprogram.	EHT
Vid oro kontakta socialtjänsten.	Allas ansvar
Rektor beställer stöd från koordinatörer för ökad skolnärvaro. Vid behov beställs stöd från konsultativt stöd.	Rektor
Ansvarig pedagog har fortsatt regelbunden kontakt med eleven utifrån befintlig planering. Ansvarig pedagog dokumenterar.	Ansvarig pedagog
Rektor kallar till uppföljningsmöte med elev, vårdnadshavare, ansvarig pedagog och ev. EHT-personal för uppföljning av insatser. Om åtgärdsprogram finns och målen i detta inte uppnåtts, revideras åtgärdsprogrammet och beslut om ytterligare insatser fattas skyndsamt. Uppföljningsdatum ska tydligt framgå i åtgärdsprogrammet.	Rektor
Vid fortsatt frånvaro och oro för eleven ska en anmälan till socialtjänsten göras. Dessutom ska skolan samverka med skolkoordinator och andra instanser.	Rektor/EHT

Åtgärder på förvaltningsnivå

Rutin vid vitesföreläggande, daterad 2020-03-06 och beslutad i nämnd maj 2020, uppger att ett ärende kan inkomma till skolpliktsbevakning på två sätt – antingen som anmälan från skola, eller via den så kallade skolpliktslistan.

Handläggningen på förvaltningsnivå vid upprepad eller längre frånvaro beskrivs tråda in när skolan vidtagit en rad åtgärder, utifrån kommungemensam rutin *Checklista för upprepad eller längre frånvaro*. Därefter görs en uppföljning från skolpliktsbevakningen där skolan får ange orsakerna till frånvaron och om vidtagna åtgärder har givit resultat. Skolan har då i samråd med elev och vårdnadshavare utrett orsakerna till frånvaron. Om skolan anser att vårdnadshavarna brister i sina skyldigheter skickas ett brev hem från skolpliktsbevakningen. Vårdnadshavarna får möjlighet att ge sin syn på saken och vad orsaken beror på.

Rutinen beskriver att skolpliktsbevakningen tillsammans med skolan gör en samlad bedömning av situationen och kan ibland se att det har funnits brister som lett till elevens frånvaro, exempel rörande anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram eller liknande som behöver ses över. Av rutinen framgår vidare

"Om det trots vidtagna åtgärder framkommer att vårdnadshavarna brister i sitt ansvar kan vårdnadshavarna komma att föreläggas att ta sitt ansvar för att eleven ska få sin rätt till skolgång tillgodosedd. Ett föreläggande utan vite kan ses som en varning. Av föreläggandet framkommer att vårdnadshavarna måste se till att skolplikten fullgörs.

Om eleven trots föreläggandet inte fullgör skolplikten kan vårdnadshavarna vitesföreläggas. För att en kommun ska kunna vitesförelägga vårdnadshavarna måste det vara visat att alla försök att på frivillig väg få eleven till skolan har uttömts. Det ska också vara visat att det är vårdnadshavarna som brister i sitt ansvar. Det går till exempel inte att utfärda ett vitesföreläggande om eleven själv vägrar att gå i skola om vårdnadshavarna gör vad de kan för att eleven ska fullgöra skolplikten."

Handläggningen om en elev saknar skolplacering ska enligt rutinen ske genom att skolpliktsbevakningen försöker få kontakt med vårdnadshavarna för att utreda var eleven befinner sig och ta ställning till om eleven omfattas av skolplikt eller inte. Om det inte går att nå vårdnadshavarna tas kontakt med andra myndigheter, såsom Skatteverket och Migrationsverket. Vid behov görs även orosanmälan till socialtjänsten. Om det finns misstankar om att eleven vistas i Sverige utan att gå i skola skrivs skyndsamt ett föreläggande fram. Vanligtvis leder det till att eleven omgående börjar i skola. Om eleven trots det inte kommer till skolan vitesföreläggs vårdnadshavarna.

Rutinen redogör för att det enligt Utbildningsnämndens delegationsordning är grundskoleutskottet som beslutar om vitesföreläggande enligt 7 kap. 23 § skollagen. I sakgranskning framkommer att två ärenden om vitesföreläggande har varit aktuella under 2019 och 2020. I protokoll från utbildningsnämndens sammanträde 2019-04-24 och 2020-02-10 hänvisas till protokoll i utbildningsnämndens grundskoleutskott.

2.3.2. Bedömning

Revisionsfråga 3: Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid hög frånvaro på skolnivå. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid bristande skolplikt på huvudmannanivå i form av rutiner vid vitesföreläggande.

Vi har i granskningen noterat att utbildningsnämnden har delegerat till grundskoleutskottet att besluta om vitesföreläggande. Vi anser att vitesföreläggande skulle kunna bedömas som myndighetsutövning mot enskilda men inte som ett ärende av principiell beskaffenhet. Detta behöver bedömas

från fall till fall och det behöver även tas hänsyn till vitesbestämningen och vitesbeloppet. Som stöd till grundskoleutskottet kan nämnden därmed anta riktlinjer eller liknande för hur vitesbelopp ska bestämmas.

2.4. Kända och tillämpade rutiner

2.4.1. Iakttagelser

I intervjuer med rektorer framkommer att *Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro* samt *Checklista för upprepad eller längre frånvaro* är kända i verksamheten.

Rektorer bekräftar att det finns någon i personalen som är utsedd att ha ett samordnande ansvar kring närvaroarbetet, i enlighet med gällande beslut från utbildnings-, social, och omsorgsnämnderna. Ofta är det skolpsykolog, kurator, biträdande rektor eller skolsköterska som har uppdraget.

Det framkommer att skolorna använder sig av huvudmannens system för närvarorapportering, Skola24, och att registreringen sker omgående samt att vårdnadshavare kontaktas i samband med att oanmäld frånvaro upptäckts. Ansvarig lärare beskrivs ha ett ansvar att prata med den aktuella eleven om frånvaron så snart som möjligt. Skola 24 uppges vara ett användbart verktyg för att visualisera mönster av frånvaron för elev och vårdnadshavare. Det framkommer att 10 procent ibland används som ett riktmärke för problematisk frånvaro. Dock betonar samtliga rektorer att checklistan är tydlig, och arbetet bedrivs utifrån, att även andra typer av frånvaromönster ska uppmärksammas.

Enligt rektorerna tillämpas checklistan i de flesta fall. Vissa rektorer framför att bedömning av frånvaro inte alltid sker enligt checklistans mall för kriteriet "den elev som varit ogiltigt frånvarande under minst tre tillfällen under en månad". Frånvaron beskrivs följas upp med elev och vårdnadshavare men om det finns förklaringar till de tre tillfällena tillämpas inte checklistans alla steg.

Enligt checklistan ska rektor ansvara för att inleda utredning samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Utredning och åtgärder rörande frånvaro beskrivs av samtliga rektorer vara ett prioriterat och omfattande arbete på skolorna där aktuella elever följs upp frekvent. Elevhälso-teamet är minst månatligen involverad i uppföljning av elevers frånvaro. Det framkommer dock att frånvaron inte anmäls till huvudmannen i direkt anslutning till att utredning inleds. Några rektorer beskriver att rapportering till huvudmannen enligt blanketter sker ett par gånger per läsår. En rektor beskriver att anmälningar till huvudmannen görs om det rör sig om elever som misstänks ha lämnat landet, mer sällan när det rör sig om elever med hög frånvaro. En annan rektor uppger att anmälan till huvudmannen alltid föregås av orosanmälan och att det sker i ett stadie där åtgärder inte haft önskvärd effekt. Rektorer framför att det kan finnas skäl att anmäla fler ärenden till huvudmannen än som sker idag. Dock beskrivs att aktuell elev ofta redan har anmälts till förvaltningen för att vara i behov av särskilt stöd och i vissa fall har ansökan om stöd från koordinatorena gjorts samt orosanmälan. Anmälan om inledd utredning om frånvaro till huvudmannen upplevs därmed som tidskrävande och utan betydelse för den enskilda eleven i jämförelse med de anmälningar som redan gjorts.

I intervjuer uppges att frånvarostatistiken från Skola24 följs upp av rektorernas närmsta chef, områdescheferna. Vid samtalen i områdesgruppen diskuteras statistiken, rapporteringsgraden och arbetet med närvaro och frånvaro. Flera av rektorerna beskriver att rapporteringen förbättrats under våren 2020.

Rektorerna uppger att de vänder sig till förvaltningen och får bra stöd i att hantera frågor som gäller fullgörande av skolplikten på annat sätt. Få av de intervjuade rektorerna har dock varit med om förfrågan om fullgörande av skolplikt på annat sätt.

Ett fåtal av rektorerna har även samverkat med förvaltningen kring ärenden där det rör sig om utredning avseende föreläggande av vårdnadshavare. Denna rutin uppges fungera väl.

I sakgranskning framkommer att det under vår och sommar 2020 upphandlats ett nytt IT-stöd för handläggning av skolpliktsbevakning, där en del av upphandlingen består av en förenklad funktion för anmälan om upprepad eller längre frånvaro.

Rektor kommer att kunna göra anmälan genom ett webbformulär och anmälan läses då in i samma system som skolans elevhälsa använder sedan tidigare. Det nya systemet kommer att innebära att hanteringen av lösa pappersblanketter försvinner. Förvaltningen beskriver att en förväntad effekt av den enklare hanteringen och administrationen är att anmälningarna görs snabbare och i större utsträckning.

Förvaltningen arbetar i dagsläget med implementeringen av systemet och räknar med att helt övergå till det nya systemet senast i januari 2021.

2.4.2. Bedömning

Revisionsfråga 4: Är rutinerna är kända och tillämpade?

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld. Vi konstaterar att skolorna till stor del känner till de kommungemensamma rutinerna. Skolorna arbetar enligt checklistan och med frånvarorapportering i Skola24. Däremot så konstaterar vi att rutinen avseenden anmälan till huvudmannen i samband med att utredning om frånvaro inleds, inte tillämpas fullt ut. Bristande implementering av rutinerna i detta avseende säkerställer därmed inte att lagstiftningen följs. Vi ser positivt på att det nya systemet för skolpliktsbevakning ska underlätta anmälningsförfarandet.

2.5. Förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

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:

- asylsökande barn
- 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.

2.5.1. Iakttagelser

Inom utbildningsförvaltningen i Uppsala kommun finns enheten Antagning förskola och skola som hanterar skolansökningar. Inom enheten finns gruppen Mottagning nyanlända som tar emot, kartlägger och skolplacerar nyanlända elever i grundskola och gymnasieskola. Gruppen tar emot barn och familjer som har varit i Sverige i mindre än fyra år.

Förfarandet, som finns beskrivet i handläggarrutinen *Mottagning av nyanlända elever inom grundskola* uppdaterad 2020-05-29, innebär att handläggare kontrollerar att barnet har rätt till utbildning genom att efterfråga information om på vilka grunder barnet/familjen befinner sig i Sverige. Handläggare efterfrågar handlingar som styrker uppehållsrätt samt rätt till skolgång i Uppsala kommun. Det kan exempelvis vara LMA-kort¹ om barnet är asylsökande, arbetstillstånd för vårdnadshavare och bostadskontrakt inom kommunen om barnet inte är folkbokfört.

När det konstaterats att barnet har rätt att gå i skolan alternativt är skolpliktigt görs en första kartläggning enligt Skolverkets material. Det beskrivs att det inte görs någon skillnad mellan de barn

¹ LMA står för Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA-kortet är barnets bevis på att han eller hon är asylsökande och har rätt att vara i Sverige under väntetiden.

som har uppehållstillstånd och därmed skolplikt och de som saknar uppehållstillstånd och har rätt att gå i skolan. Alla barn ska kartläggas skyndsamt utifrån samma metod. Är barnet i åldern förskoleklass till och med årskurs 3 ges barnet en skolplacering direkt i ordinarie klass. Är barnet äldre placeras det i förberedelseklass vid någon av skolorna i kommunen som har förberedelseklass. Vid placering i förberedelseklass är barnet också knuten till en ordinarie klass som den stegvis integreras i beroende på språkkunskaper.

Samtliga skolor med förberedelseklass finns inom samma rektorsområde, varför det är en av grundskolans områdeschefer som direkt berörs av detta arbetssätt. Det beskrivs att aktuell områdeschef och mottagningen har löpande avstämningar kring arbetet och dialog kring placeringar.

Mottagningen har i kontakt med rektorerna genomfört en utvärdering av arbetssättet. Responsen beskrivs vara att det är uppskattat att det finns en gemensam ingång i skolan i kommunen för alla nyanlända barn samt att den kartläggning som görs vid mottagningen är värdefull för det kommande arbetet på skolorna.

Det beskrivs i intervju att barn och familjer söker sig till mottagningen efter att ha fått information från exempelvis arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen eller Migrationsverket. Skolor kan i vissa fall få besök av barn och familjer som vill börja på skolan, och då hänvisar skolan vidare till mottagningen.

Det beskrivs vara omöjligt att veta om kommunen når alla barn som har rätt till utbildning men mottagningen har en uppfattning att de når många. Ibland hör asylboenden av sig till mottagningen då de har familjer hos sig som fått avslag, men vars barn kan gå i skolan i väntan på utvisning. Ibland kan det även vara barn som tidigare fått en skolplacering men som slutat gå till skolan, som hör av sig till mottagningen för att få hjälp att komma igång igen. Vi placering sker dock alltid en kommunikation mellan mottagningen och den aktuella skolan, och om ett barn inte skulle dyka upp där den fått sin skolplacering hör skolorna av sig till mottagningen för att fråga vad som har hänt. Mottagningen får då i vissa fall agera stöttande och motiverande för att barnet ska börja i skolan.

Varje vecka rapporterar mottagningen till verksamhetscheferna (för förskola, grundskola och gymnasieskola) hur många barn som är inskrivna vid mottagningen, hur många som kartlagts och hur många som fått skolplacering. Mottagningen sammanställer även egen statistik över de modersmål som eleverna har för att kartlägga varifrån barnen kommer.

I intervjuer med rektorer framkommer att förfarandet då nyanlända elever kartläggs och placeras av mottagningsenheten fungerar väl. Rektorerna uppger att enheterna sedan har egna rutiner för att ta emot eleverna och genomföra fördjupade kartläggningar. Skolfrånvaro uppmärksammas, och åtgärder vidtas, på samma sätt för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd, som för andra elever på skolan enligt intervjuade rektorer.

2.5.2. Bedömning

Revisionsfråga 5: Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner och implementerade förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning.

3. Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

3.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt för att kunna fatta eventuella beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.

2020-10-23

Henrik Fagerlind
Uppdragsledare

Viktor Prytz
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-04-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

4. Bilaga

Granskningen har omfattat följande dokumentation från kommunen:

- Processkarta skolpliktsbevakning
- Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro
- Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro
- Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 a § skollagen
- Checklistan vid upprepad eller längre frånvaro
- Rutin vid vitesföreläggande, 2020-03-06
- Rutin vid okänd skolplacering
- Rutin vid fullgörande av skolplikten på annat sätt
- Delårsuppföljning augusti 2019 för utbildningsnämnden
- Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019 utbildningsnämnden
- Redovisning frånvaro/närvaro kommunal grundskola, 2019-12-09
- Internkontrollplan 2020
- Redovisning kunskapsresultat 2018/2019, 2019-09-17
- Projekt 2018-2019 Ökad skolnärvaro, maj 2019
- Projekt för ökad skolnärvaro, utveckling och förlängning, 2019-10-31
- Redovisning skolpliktsbevakning, 2019-12-18
- Mottagning av nyanlända elever inom grundskola, uppdaterad 2020-05-29